

## DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 29 gennaio 2003

che conferma le misure notificate dal Belgio ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

[notificata con il numero C(2003) 361]

(I testi in lingua olandese e francese sono i soli facenti fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2003/82/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio <sup>(1)</sup>, in particolare l'articolo 6, paragrafo 6,

visto il parere del comitato istituito in virtù dell'articolo 21 della direttiva 94/62/CE,

considerando quanto segue:

## I. PROCEDIMENTO

## 1. Direttiva 94/62/CE

La direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che si basa sull'articolo 95 (ex articolo 100 A) del trattato, mira ad armonizzare le misure nazionali concernenti la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio per prevenire o ridurre qualsiasi impatto sull'ambiente o ridurlo, nell'interesse di un alto livello di protezione ambientale, e mira a garantire il funzionamento del mercato interno e ad evitare ostacoli al commercio nonché distorsioni e restrizioni della concorrenza all'interno della Comunità. A tal fine, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva impone agli Stati membri di raggiungere, fra l'altro, obiettivi quantificati in tema di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio.

L'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), della direttiva stabilisce che — entro il 30 giugno 2001 — sarà recuperato almeno il 50 % e fino al 65 % in peso dei rifiuti di imballaggio. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), nel rispetto di questo obiettivo globale e della stessa scadenza sarà riciclato almeno il 25 % e fino al 45 % in peso di tutti i materiali di imballaggio che rientrano nei rifiuti di imballaggio, con un minimo del 15 % in peso per ciascun materiale di imballaggio.

L'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva istituisce una procedura di monitoraggio per garantire coerenza tra le diverse strategie scelte dagli Stati membri, in particolare per assicurare che gli

obiettivi fissati in uno Stato membro non ostacolino l'osservanza della direttiva da parte di altri Stati membri o non provochino distorsioni nel mercato interno.

Ai sensi della detta norma, la Commissione deve confermare le misure nazionali dopo adeguata verifica.

## 2. La misura notificata

## 2.1. Descrizione

In Belgio lo Stato federale è competente a recepire la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda questioni legate al prodotto (come ad esempio, l'articolo 9 e l'allegato II). Viceversa, la fissazione di obiettivi per il recupero e il riciclaggio dei materiali d'imballaggio contenuti nei rifiuti d'imballaggio, come stabilito dall'articolo 6 della direttiva 94/62/CE, rientra nella competenza esclusiva delle regioni.

Per garantire un recepimento ed un'attuazione coerente e conforme della direttiva 94/62/CE ed in particolare dell'articolo 6, le tre regioni belghe hanno concluso un accordo di cooperazione relativo alla prevenzione e alla gestione di rifiuti d'imballaggio il 30 maggio 1996 (in prosieguo: l'«accordo di cooperazione») <sup>(2)</sup>.

L'articolo 3, paragrafo 2, del suddetto accordo conteneva i seguenti obiettivi di riciclaggio e recupero che dovevano essere conseguiti dagli operatori economici interessati, in ciascuna delle tre regioni — Fiandre, Vallonia e Bruxelles — sia per quanto riguarda i rifiuti d'imballaggi domestici che per quelli industriali:

	Riciclaggio	Recupero	Quota minima di riciclaggio in peso per ciascun rifiuto d'imballaggio
1998	Minimo: 45 %	Minimo: 70 %	15 %
1999	Minimo: 50 %	Minimo: 80 %	15 %

<sup>(2)</sup> Esso si propone l'obbligo per gli operatori economici (addetti al riempimento degli imballaggi ed utenti, compresi gli importatori quando l'imballaggio sia stato riempito fuori dal Belgio) di riprendere e riciclare/recuperare i materiali d'imballaggio contenuti nei rifiuti d'imballaggio immessi sul mercato (articolo 6 dell'accordo di cooperazione), o individualmente o concludendo un accordo con un terzo (articolo 7, paragrafo 1, dell'accordo di cooperazione), e di conseguire obiettivi quantificati per il riciclaggio ed il recupero (articolo 3, paragrafo 2, dell'accordo di cooperazione).

<sup>(1)</sup> GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10.

L'accordo di cooperazione è stato notificato dal governo belga il 13 luglio 1996 ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, ed è stato confermato con la decisione 1999/652/CE della Commissione <sup>(1)</sup>.

## 2.2. Revisione dell'accordo di cooperazione

Il 1° agosto 2001 le autorità belghe hanno notificato alla Commissione un progetto di revisione dell'accordo di cooperazione secondo la procedura istituita dalla direttiva 83/189/CE <sup>(2)</sup>. Lo scopo della misura notificata è di elevare gli obiettivi del riciclaggio e del recupero di cui all'articolo 3 dell'accordo di cooperazione del 1996.

L'articolo 3, come modificato, dell'accordo di cooperazione intende stabilire i seguenti obiettivi:

	Riciclaggio	Recupero	Quota minima di riciclaggio in peso per ciascun rifiuto d'imballaggio
2000	50 %	80 %	15 %
2001	60 %	80 %	20 %
2002	65 %	85 %	25 %
2003	70 %	90 %	30 %

Gli obiettivi così modificati sono basati su un'analisi dei costi-benefici effettuata dalle autorità belghe.

L'articolo 3, paragrafo 2, prevede che il metodo di calcolo per il raggiungimento di tali obiettivi di riciclaggio e di recupero sarà stabilito dalla Commissione interregionale per l'imballaggio («Interregionale Verpakkingscommissie») <sup>(3)</sup>. Esso stabilisce inoltre che l'obiettivo globale di recupero è pari alla somma dell'obiettivo di riciclaggio raggiunto, del riciclaggio di materie organiche e del recupero di energia e che il riciclaggio meccanico può essere computato ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di riciclaggio. Dal 1° gennaio 2003 la Commissione interregionale dell'imballaggio formulerà nuove proposte per gli obiettivi generali di riciclaggio e di recupero validi dal 2003. Tali obiettivi futuri dipenderanno dall'evoluzione delle capacità di riciclaggio e di recupero e dai metodi di raccolta selettiva.

Infine, occorre sottolineare che l'accordo di cooperazione rivisto non avrà effetti retroattivi e che gli obiettivi più elevati saranno in vigore solo a partire dal momento della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale belga.

## 3. Pareri

L'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva stabilisce che la Commissione, previa verifica delle misure, deve prendere una decisione in cooperazione con gli Stati membri. A tal fine la

Commissione ha consultato gli Stati membri riguardo a questa notifica nell'ambito del comitato di cui all'articolo 21 della direttiva 94/62/CE (in prosieguo: il «comitato dell'articolo 21»).

Un primo scambio di opinioni ha avuto luogo durante la riunione del comitato di cui all'articolo 21, svoltasi il 6 febbraio 2002. Gli Stati membri sono stati invitati a inviare osservazioni scritte alla Commissione. Durante la riunione del 6 febbraio 2002, la delegazione belga ha chiarito che a parer suo il fatto che il Belgio avesse stabilito obiettivi nazionali più elevati per il riciclaggio degli imballaggi non avrebbe fatto sorgere problemi. Secondo la delegazione belga i mercati di esportazione sarebbero stati in grado di assorbire gli ulteriori quantitativi di rifiuti d'imballaggi e perciò non ci sarebbero stati problemi di capacità tali da impedire alla Commissione di accogliere la proposta del Belgio. La Francia ha contestato tale asserzione ed ha dichiarato di non poter escludere la propria opposizione agli obiettivi nazionali più elevati proposti in Belgio. Spagna e Italia hanno anch'esse fatto presente la loro preoccupazione generale per gli effetti interni sul mercato di questi più elevati obiettivi nazionali.

Il 29 aprile 2002 la Francia ha presentato alla Commissione le sue osservazioni scritte sulla notifica del Belgio alla Commissione. Le autorità francesi hanno espresso preoccupazione per il fatto che le quote di riciclaggio aumentate in seguito alla revisione dell'accordo di cooperazione avrebbero potuto provocare problemi di capacità nel settore del riciclaggio del vetro in Francia. Dato che non dispone più di impianti di riciclaggio <sup>(4)</sup>, il Belgio esporterà il suo vetro da riciclaggio nei paesi vicini e quindi anche in Francia, dove le capacità di riciclaggio del vetro sono limitate. L'incremento di esportazioni di vetro in Francia — sostengono i francesi — potrebbe creare problemi di capacità. Inoltre, il vetro belga esportato è meno costoso di quello francese. Pertanto, le autorità francesi si sono dette preoccupate perché il provvedimento belga potrebbe creare distorsioni del mercato interno ed impedire alla Francia di adempiere agli obblighi che le impone la direttiva.

Il 15 maggio 2002 la Commissione ha chiesto al Belgio di chiarire alcuni elementi della sua notifica. In risposta a tale richiesta la Commissione ha ricevuto ulteriori informazioni dalle autorità belghe il 20 giugno 2002.

Durante la riunione del comitato dell'articolo 21 del 25 luglio 2002, la Commissione ha riferito sulle informazioni fornite dalle autorità belghe e sulle preoccupazioni delle autorità francesi. Altri Stati membri, ed in particolare l'Italia e la Spagna, hanno palesato dubbi sulle adeguate capacità di riciclaggio del vetro da parte del Belgio che ha chiarito di aver perso tali capacità a causa della concorrenza nel mercato interno.

<sup>(1)</sup> GU L 257 del 2.10.1999, pag. 20.

<sup>(2)</sup> GU L 109 del 26.4.1983, pag. 8. Tale direttiva è stata sostituita dalla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37).

<sup>(3)</sup> Per il 2001 il metodo di calcolo rifletterà quello del 1996.

<sup>(4)</sup> Come indicato dalle autorità belghe nella loro notifica, la situazione del vetro sul mercato belga è cambiata dal momento della notifica dell'originario accordo di cooperazione del 1996. Infatti, il gruppo Verlipack, che era l'unico in Belgio ad utilizzare vetro cavo proveniente dai nuclei familiari — con una capacità di riciclaggio di circa 160 000 tonnellate di vetro all'anno — è uscito dal mercato nel 1999. Tuttavia, le autorità belghe sostengono che non vi saranno problemi di capacità nel settore del vetro, vista l'esistenza di impianti di riciclaggio vicini situati in altri Stati membri.

## II. VALUTAZIONE

Nella caso in esame il Belgio ha chiesto una deroga ex articolo 6, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva 94/62/CE. L'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva permette agli Stati membri di andare oltre gli obiettivi stabiliti nell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), e nell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), nel caso in cui lo Stato membro abbia a disposizione adeguate capacità per il riciclaggio e il recupero. Le misure devono essere prese nell'interesse di un elevato livello di protezione ambientale purché vengano evitate distorsioni sul mercato interno e non si ostacoli l'osservanza della direttiva da parte di altri Stati membri. Inoltre esse non devono costituire un mezzo arbitrario di discriminazione o una restrizione dissimulata del commercio tra Stati membri.

Nel prosieguo la Commissione valuterà se la misura notificata dal Belgio sia coerente con tali considerazioni.

### a) Esistenza di capacità adeguate per il recupero ed il riciclaggio

Tale requisito viene interpretato dalla Commissione nel senso che esso non impone agli Stati membri l'autosufficienza rispetto al riciclaggio e al recupero. Gli Stati membri possono anche far ricorso agli impianti che si trovano in altri Stati membri e in paesi terzi per adempiere ai loro obiettivi di riciclaggio e di recupero. Tuttavia, ciò rende difficile una precisa quantificazione delle capacità degli impianti disponibili, poiché il riciclaggio viene effettuato nel mercato internazionale aperto.

Tale criterio serve anche a garantire che le misure prese in uno Stato membro non ostacolino l'osservanza della direttiva da parte di altri Stati membri; perciò dovrebbe esser considerato insieme agli altri criteri fissati nell'articolo 6, paragrafo 6. In pratica, la conformità con tale criterio è un segnale di conformità con i criteri esaminati qui sotto alle lettere b) e c). In particolare, se gli obiettivi vengono fissati superando quelli stabiliti dall'articolo 6, paragrafo 1, si dovrebbe garantire che ciò non avvenga a discapito dei programmi di raccolta e riciclaggio negli altri Stati membri.

Le consultazioni con gli altri Stati membri hanno dimostrato che alcuni Stati membri nutrono dubbi sulla disponibilità da parte del Belgio di capacità adeguate per il recupero ed il riciclaggio del vetro e la Francia ha fatto presente la sua preoccupazione per le proprie capacità di riciclaggio del vetro. Le autorità belghe hanno dichiarato che non sussistono problemi di capacità, poiché esistono sufficienti capacità di riciclaggio nelle zone di confine (in particolare in Germania, nei Paesi Bassi e in Francia) e che inoltre un'applicazione restrittiva dei criteri di cui all'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 94/62/CE, sarebbe contraria al mercato interno, dal momento che, a causa della concorrenza sul mercato interno, il Belgio ha perso la sua capacità di riciclaggio nel proprio territorio. Inoltre, la misura notificata non ha conseguenze negative, poiché in pratica gli obiettivi proposti sono già stati raggiunti. Nel 1999 l'organismo riconosciuto per i rifiuti domestici in Belgio ha annunciato una quota di riciclaggio del 73 % e l'organismo riconosciuto per i rifiuti industriali ha dichiarato una quota di riciclaggio del 77,9 %. Le autorità belghe hanno chiarito che il prezzo del

vetro belga viene fissato in base a gare d'appalto. In base a tali appalti risulta che dal 2002 le esportazioni in Francia diminuiranno ed aumenteranno le esportazioni nei Paesi Bassi e in Germania.

Occorre sottolineare che dall'ultima notifica (1996), la situazione del vetro nel mercato belga è cambiata poiché il centro di riciclaggio più importante del Belgio è stato chiuso a causa della concorrenza nel mercato interno. Tuttavia, dopo la notifica del 1996 la situazione per quanto riguarda gli imballaggi di metallo, i metalli non ferrosi, il riciclaggio meccanico di materiali sintetici, nonché carta e cartone sul mercato belga non è cambiata. Per tali materiali, il Belgio ha sufficienti capacità di riciclaggio nel suo territorio.

Ciò premesso, la Commissione conclude che, dal momento che non esiste alcun obbligo di riciclare imballaggi all'interno del paese, il provvedimento va considerato nel contesto di una valutazione generale del mercato europeo e/o mondiale del materiale riciclato. Pertanto, salvo che vi sia una generale saturazione di mercato dovuta alle limitazioni tecniche e commerciali e che non possa essere superata con ulteriore spesa, si deve presumere che siano disponibili capacità adeguate, indipendentemente dalla questione se queste esistono all'interno o al di fuori dello Stato membro interessato. Gli obiettivi previsti dal Belgio sembrano rispondere a queste condizioni. Ciononostante, esistono alcuni segni di saturazione del mercato del vetro. Dalle informazioni disponibili è tuttavia impossibile concludere, in generale, che il materiale aggiuntivo non possa trovare adeguate capacità.

### b) Potenziali distorsioni del mercato interno

Si verificano distorsioni sul mercato interno allorché elevate quote di riciclaggio sono accompagnate da finanziamenti rilevanti mediante — ad esempio — pagamenti per la concessione di licenze che risultano essere a prezzi inferiori per i materiali secondari. Nel caso in cui un altro paese si ponga obiettivi meno ambiziosi e il livello di finanziamento risulti inferiore, i materiali secondari raccolti a livello nazionale saranno più costosi rispetto al materiale importato. Qualora inoltre le capacità di riciclaggio fossero limitate, sarebbe difficile per i paesi con obiettivi meno ambiziosi trovare un mercato per il materiale che essi stessi hanno raccolto.

Le consultazioni con gli altri Stati membri hanno dimostrato che alcuni Stati membri temono distorsioni del mercato interno. Le autorità belghe affermano che non esiste un rischio di distorsioni del mercato interno, considerate le dimensioni limitate del mercato belga e l'applicazione graduale del provvedimento notificato. In pratica, esso non avrebbe alcun impatto poiché gli obiettivi ottenuti per il vetro in Belgio sono già molto più elevati di quelli proposti dal provvedimento notificato (il Belgio ha dichiarato di aver avuto una quota di riciclaggio dell'87,5 % di vetro per l'imballaggio nel 2001). Il riciclaggio del vetro viene assegnato in base a gare d'appalto che determinano il prezzo del vetro belga. Infine, sembra che il mercato belga abbia già raggiunto la capacità massima di raccolta e pertanto si può desumere che in futuro non vi sarà un sostanziale aumento della quantità di vetro raccolto.

La Commissione ritiene che le dimensioni limitate del mercato belga non possa costituire un motivo per trattare quest'ultimo in modo diverso rispetto ai mercati più grandi. Parimenti, le già raggiunte elevate quote di riciclaggio e gli improbabili ulteriori aumenti non escludono che siano già in atto distorsioni nel mercato interno. Tuttavia, poiché il riciclaggio del vetro viene assegnato in base a gare d'appalto, si può presumere che il prezzo sia uguale al prezzo europeo e/o al prezzo del mercato mondiale per i rifiuti di vetro. Pertanto, non si può prevedere che il livello dei finanziamenti in Belgio sia sostanzialmente diverso rispetto agli altri paesi ed è difficile stabilire con un sufficiente grado di certezza che gli obiettivi della legislazione belga abbiano o possano avere in futuro effetti distorsivi sul mercato interno.

Premesso quanto sopra, la Commissione conclude di non disporre di elementi sufficienti che dimostrino che gli obiettivi di riciclaggio e recupero del Belgio sono atti a generare distorsioni del mercato interno.

**c) Inesistenza di ostacoli all'osservanza della direttiva da parte degli altri Stati membri**

Lo scopo di tale criterio è quello di valutare se un provvedimento nazionale impedisca agli altri Stati membri di rispettare gli obiettivi della direttiva. Come sottolineato alla lettera b), questo avviene nel caso in cui in un certo paese vengano erogati al settore finanziamenti elevati, mentre in altri paesi il livello di finanziamento è più basso e le capacità di riciclaggio siano limitate.

La valutazione dei provvedimenti notificati alla luce di tale criterio deve essere effettuata innanzitutto tenendo conto del parere degli Stati membri che corrono il rischio di non osservare gli obiettivi della direttiva a motivo dei provvedimenti presi da altri Stati membri. La Francia ha osservato che il provvedimento notificato potrebbe mettere a rischio l'osservanza — da parte di questo Stato membro — degli obblighi imposti dalla direttiva per quanto riguarda il vetro.

Analogamente alle conclusioni raggiunte alla lettera b), la Commissione non ritiene sia stato dimostrato che il provvedimento notificato dal Belgio sia tale da ostacolare l'osservanza degli obblighi imposti dalla detta direttiva da parte di tale Stato membro.

**d) Inesistenza di discriminazioni arbitrarie**

Il provvedimento belga si applica senza distinzioni a tutti i rifiuti di imballaggi, sia per quanto riguarda i prodotti interni che per quelli importati. Le consultazioni di altri Stati membri non hanno indicato nessun altro possibile mezzo arbitrario di discriminazione.

**e) Inesistenza di restrizioni dissimulate nel commercio tra Stati membri**

Questo requisito fa riferimento alle possibili restrizioni di importazioni di prodotti da altri Stati membri e alla protezione indiretta della produzione nazionale. I rifiuti d'imballaggio a cui

il Belgio si riferisce sono beni che cadono nella previsione degli articoli da 28 a 30 del trattato CE e di conseguenza i provvedimenti adottati nell'ambito della gestione dei rifiuti possono, in alcune circostanze, anche restringere il commercio o proteggere la produzione nazionale. In questo particolare caso, dall'esame del provvedimento belga quale notificato e dalla sua applicazione, non sembra che possa concludersi che esso provochi restrizioni al commercio.

**III. CONCLUSIONE**

La Commissione, alla luce delle informazioni fornite dal Belgio e dei risultati delle consultazioni con gli Stati membri descritte nelle considerazioni di cui sopra, conclude che la misura notificata dal Belgio ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 94/62/CE deve essere confermata, poiché ha potuto accertare che:

- sono disponibili impianti adeguati per il recupero e il riciclaggio del materiale raccolto secondo gli obiettivi fissati dal Belgio,
- la misura non comporta distorsioni del mercato interno,
- la misura non ostacola l'osservanza della direttiva da parte degli altri Stati membri,
- la misura non costituisce un mezzo arbitrario di discriminazione,
- la misura non costituisce una restrizione dissimulata al commercio tra Stati membri.

Occorre tuttavia sottolineare che sono stati registrati segni di saturazione del mercato per quanto riguarda il vetro di scarto. Si raccomanda al Belgio di vigilare sul mercato del vetro in modo particolarmente accurato e di assicurarsi che i livelli di raccolta in Belgio non superino le capacità del mercato del vetro,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

La misura notificata dal Belgio che oltrepassa l'obiettivo massimo di recupero e di riciclaggio stabilito rispettivamente all'articolo 6, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva 94/62/CE è confermata.

*Articolo 2*

Il Regno del Belgio è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 29 gennaio 2003.

*Per la Commissione*

Margot WALLSTRÖM

*Membro della Commissione*