COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 7.3.2003
SEC(2003) 297 final

2001/0291 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

position commune arrêté par le Conseil en vue de l'adoption d'une DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages

2001/0291 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

position commune arrêté par le Conseil en vue de l'adoption d'une DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages

1. CONTEXTE

Procédure

– le 7 décembre 2001, la Commission a présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil[1] modifiant la directive 94/62/CE relatives aux emballages et aux déchets d'emballages[2] en vue de son adoption dans le cadre de la procédure de codécision prévue par l'article 251 du traité CE.

– Le comité économique et social européen a rendu son avis le 29 mai 2002.

– La commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen a procédé à un vote sur son rapport le 22 mai 2002.

– La commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs du Parlement européen a procédé à un vote sur son rapport le 12 juillet 2002[3].

– Le Parlement européen a adopté son avis en première lecture le 3 septembre 2002.

– Le Conseil a adopté sa position commune le [...].

Objectif de la proposition de la Commission

La proposition de la Commission du 7 décembre 2001, qui est fondée sur l'article 95, paragraphe 1, du traité CE, vise à modifier la directive 94/62/CE. Cette révision, dont la portée est limitée, a pour objet d'augmenter encore les objectifs de valorisation et de recyclage pour la prochaine phase de cinq ans et de réduire ainsi les incidences des déchets d'emballages sur l'environnement. Elle vise également à introduire des objectifs de recyclage spécifiques pour un certain nombre de matériaux contenus dans des déchets d'emballages particuliers. Les objectifs proposés reposent sur une analyse approfondie des coûts et des avantages. La révision proposée ajoute également des définitions des recyclages "mécanique", "chimique" et "matière première" et précise la définition du terme 'emballage' en introduisant une annexe à caractère non contraignant qui fournit des lignes pour l'interprétation.

---

1 COM(2001) 729 final (2001/0291(COD)).
2 JO L 365 du 31 décembre 1994, p. 10.
3 A5-0261/2002.

Aucune proposition n'a été faite en vue de modifier d'autres aspects de la directive, comme la prévention, la réutilisation ou la responsabilité du producteur, car la Commission estime qu'il est trop tôt pour entreprendre une révision plus approfondie.

2. COMMENTAIRES DE LA COMMISSION

2.1. Généralités

Lors de sa séance plénière du 3 septembre 2002, le Parlement européen a adopté 44 amendements sur les 68 présentés. Sur ces 68 amendements, la Commission en a accepté 22 soit intégralement, soit en partie, soit encore sur le principe. Le Conseil a adopté une position commune le [... mars 2003] à la majorité qualifiée.

Sur ce total, le Conseil en a approuvé 16 soit intégralement, soit partiellement, ou encore sur le principe. La Commission soutient la position commune.

2.2. Commentaires détaillés

2.2.1. Amendements acceptés par la Commission et introduits soit intégralement, soit partiellement, dans la position commune

Les amendements 2, 6, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 21, 22, 29, 30, 32, 34, 53 et 62 ont été repris intégralement ou partiellement dans la position commune.

L'amendement **2**, selon lequel il y a lieu d'optimiser le choix des emballages sur la base d'une stratégie fondée sur le cycle de vie pour réduire leurs incidences sur l'environnement, est pris en compte dans le considérant 8 de la position commune qui mentionne les plans de prévention des déchets et la possibilité d'élaborer un indicateur pour les emballages. La Commission peut accepter cette approche.

L'amendement **6** souligne que les autres questions telles que la politique intégrée de produits, les études d'impact sur l'environnement sur la base d'évaluations du cycle de vie ou toutes autres propositions concernant le recyclage et l'utilisation efficace des ressources nécessitent un examen plus approfondi et ne sont donc pas concernées par la présente modification. Cet amendement est pris en considération dans le considérant 8 qui indique que d'autres questions devraient être examinées plus avant. Ce considérant va également dans le sens de la proposition qui vise à formuler différemment les amendements 16 et 32 et tient compte des amendements 2 et 11. La Commission partage les points de vue exprimés dans l'amendement et peut accepter l'approche de la position commune.

Le libellé de l'amendement **9** a été modifié et introduit dans un nouveau considérant 10 de la position commune: la Commission peut se déclarer favorable à cette nouvelle formulation qui exprime mieux le fait que la directive 94/62/CE concerne principalement les incidences des emballages et des déchets d'emballages sur l'environnement et le marché intérieur. Il convient de noter que les études disponibles[4] ne permettent pas d'être plus affirmatif. D'une manière générale, les effets macroéconomiques sur le marché du travail des mesures de gestion des déchets sont très limités et difficiles à quantifier.

---

[4] Pour avoir un aperçu : Commission européenne 2001, "Employment Effects of Waste Management Policies" à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm#waste.

L'amendement **11** vise à introduire un considérant portant sur l'étude des réalisations concrètes dans les États membres. Conformément à la nouvelle formulation proposée pour les amendements 16 et 32 et compte tenu des amendements 2 et 6, cet amendement est pris en considération dans le considérant 8 de la position commune. La Commission peut accepter cette approche.

Les amendements **12** et **13** soulignent que tous les opérateurs dans la chaîne d'emballage doivent assumer leur part de responsabilité aux fins de réduire au minimum l'impact environnemental des emballages et déchets d'emballages pendant tout leur cycle de vie et d'améliorer les progrès réalisés en matière d'emballage du point de vue de l'environnement, conformément aux exigences essentielles de l'annexe II de la directive. Le contenu de ces deux amendements est similaire. En conséquence, dans sa position commune, le Conseil n'a retenu que l'amendement 12, dont le champ est plus large et qui couvre également le contenu de l'amendement 13. L'amendement est pris en compte dans le considérant 6 de la position commune. La Commission peut accepter cette approche.

L'amendement **14** souligne qu'il est nécessaire de disposer de techniques harmonisées pour l'établissement des rapports et de directives claires à l'intention des fournisseurs de données. Cet amendement correspond également au point 6.6 de l'avis du Comité économique et social du 29 mai 2002. La position commune change le libellé de cet amendement et fond son contenu avec celui de l'amendement 29 dans le considérant 7. La Commission peut accepter cette approche.

L'amendement **16** a été partiellement intégré dans la position commune. Le paragraphe 1, qui exige des producteurs qu'ils prennent toutes les mesures possibles pour réduire au minimum l'impact environnemental des emballages, n'a pas été pris en considération. La Commission est d'accord sur le principe avec l'idée exprimée dans cette partie de l'amendement mais estime qu'elle est très proche de l'article 9 et de l'annexe II de la directive (exigences essentielles). Il serait peut-être préférable d'attendre une évaluation de différents éléments de la directive comme prévu par l'amendement 32 et l'article 6, paragraphe 8, de la directive modifiée par la position commune avant de décider de l'opportunité de réviser ces éléments dans le futur.

Le paragraphe 2 de l'amendement 16 est proche de l'article 4, paragraphe 1, dans sa version actuelle, si ce n'est qu'il remplace l'*obligation* qui incombe aux États membres d'adopter d'autres mesures préventives par une *possibilité*. Ce paragraphe n'est pas repris dans la position commune. De surcroît, la Commission ne peut accepter cette disposition qui *obligerait* les États membres à prendre des mesures préventives supplémentaires conformément à l'article 4 de la directive actuellement en vigueur.

Le paragraphe 3 de l'amendement 16 oblige la Commission à envisager d'autres mesures visant à réduire l'incidence des emballages et des déchets d'emballages sur l'environnement, notamment l'élaboration d'un indicateur environnemental pour les emballages, et à soumettre ses conclusions et une proposition législative au Parlement européen et au Conseil d'ici au 1er janvier 2005. Le Conseil a introduit les principaux éléments de ce paragraphe dans l'article 6, paragraphe 8, de la directive telle qu'elle est modifiée par la position commune. Quoi qu'il en soit, dans sa position commune, le Conseil précise que l'idée d'un indicateur environnemental pour les emballages doit tout abord faire l'objet d'un rapport d'évaluation avant qu'une décision définitive soit prise sur la question de savoir si un tel indicateur doit être ou non utilisé. Qui plus est, le délai pour remettre ce rapport est fixé au 30 juin 2005 au lieu du 1er janvier 2005. La Commission reconnaît la nécessité d'étudier plus en détail les mesures envisageables pour réduire l'impact des emballages sur l'environnement. Il convient

également de déterminer si un indicateur largement applicable et valable pourrait être conçu afin de mesurer l'incidence des emballages sur l'environnement. La Commission considère néanmoins qu'une analyse plus poussée et un débat avec les parties intéressées sont nécessaires et peut accepter la position du Conseil sur ce point. Ceci respecte également davantage le droit d'initiative de la Commission.

1. La position commune ne tient pas compte du paragraphe 4 de l'amendement 16, qui précise que les normes dont la Commission soutient l'adoption viseront à réduire au minimum les effets des emballages sur l'environnement, conformément aux articles 9 et 10. La Commission peut accepter l'ajout de la phrase suivante à la fin de l'article 4, paragraphe 2, de la directive: *"Les normes doivent tendre à minimiser les effets des emballages sur l'environnement, conformément aux articles 9 et 10."* Cette formulation fait expressément référence aux normes *dont la Commission encourage l'élaboration*. Il n'est cependant pas jugé approprié d'évoquer l'*application* de normes. Il convient de souligner que la conformité aux normes édictées par le CEN confère une présomption de conformité aux exigences essentielles de la directive. Quoi qu'il en soit, les normes elles-mêmes ne sont pas juridiquement contraignantes et les producteurs sont libres de choisir tout autre moyen de satisfaire aux exigences essentielles. Par conséquent, la conformité aux normes ne peut être contrôlée.

2. Le paragraphe 5 de l'amendement 16 n'a pas été repris dans la position commune. Ce paragraphe oblige la Commission à évaluer l'application de la norme du CEN relative à la prévention et à proposer d'autres mesures si cette norme ne fournit pas de résultats satisfaisants. Pour les mêmes raisons que celles avancées concernant le paragraphe 4, la Commission rejette ce paragraphe.

La position commune adhère à l'esprit de l'amendement **21** en laissant aux États membres une plus grande latitude pour encourager la valorisation d'énergie. La formulation proposée par le Conseil est cependant beaucoup plus proche de celle adoptée par la Commission dans sa proposition initiale. La Commission peut être souple sur ce point et proposer le compromis suivant: *"Les États membres peuvent encourager la valorisation d'énergie quand elle est préférable au recyclage pour des raisons environnementales et présente un rapport coût-bénéfice favorable."* La référence aux coûts et bénéfices devrait être conservée pour prendre en considération les trois piliers du développement durable.

L'amendement **22** mentionne le recours à des instruments économiques ainsi que la révision et la suppression des réglementations qui empêchent l'utilisation de matériaux recyclés. La première partie de l'amendement a été partiellement insérée dans l'article 6, paragraphe 4. Cependant, la référence aux instruments économiques a été remplacée par une disposition générale concernant l'amélioration des conditions du marché. Les États membres *révisent* (position commune) mais ne *suppriment* pas nécessairement (amendement) les réglementations en vigueur qui empêchent l'utilisation de matériaux recyclés. La Commission soutient cette position sur le principe. Le deuxième paragraphe qui énonce que la Commission révise cette législation au niveau communautaire n'a pas été repris. La Commission juge en outre ce paragraphe inacceptable parce qu'il dépasse le champ de la directive, porte atteinte au droit d'initiative de la Commission et ne dit pas clairement si la législation communautaire - et dans l'affirmative laquelle - pourrait constituer une entrave injustifiée à l'utilisation de matériaux recyclés.

L'amendement **29**, qui propose d'harmoniser les données pour en garantir la comparabilité et l'homogénéité, a été repris dans le considérant 7. Ce considérant tient compte également de l'amendement 14. En accord avec cet amendement, la Commission considère que cette

question est mieux prise en compte dans le cadre de la décision 97/138/CE et approuve la démarche du Conseil qui a mentionné ce point dans un considérant dans sa position commune. Il ne semble pas nécessaire de modifier l'article 12, paragraphe 3, de la directive étant donné que l'article en vigueur permet déjà de prendre les mesures qui s'imposent sous couvert de l'adaptation aux progrès techniques.

L'amendement **30**, qui ajoute à l'article 13 de la directive en vigueur une disposition selon laquelle les États membres sont également obligés de favoriser l'information des consommateurs et les campagnes de sensibilisation des consommateurs, a été entièrement repris. Le Conseil a également ajouté un considérant 9 correspondant à cet amendement. La Commission juge ceci acceptable.

L'amendement **32**, qui oblige la Commission à présenter au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 30 juin 2005, un rapport évaluant l'impact de la directive sur l'environnement et sur le fonctionnement du marché intérieur, a été inséré dans la position commune comme une composante de l'article 6, paragraphe 8, de la directive. La Commission juge cette approche acceptable car il est logique de consacrer un seul article et un seul rapport à tous les éléments qui requièrent une révision. Il ne semble cependant pas approprié d'édicter des recommandations sur des systèmes particuliers de tri et de collecte. Cette question doit être tranchée au niveau national et local. Associer les parties concernées est un principe de base et, tandis que l'objet du rapport est déjà largement défini dans l'amendement 32 et l'article 6, paragraphe 8, de la directive dans la version proposée par la position commune, il n'y a pas de raison particulière de mentionner expressément l'association des parties intéressées dans ce contexte.

L'amendement **34**, qui ajoute "les dispositifs de dosage faisant partie du système de fermeture de l'emballage " à la liste d'exemples d'emballages, a été inséré dans l'annexe de la position commune. La Commission juge ceci acceptable.

Une partie de l'amendement **53** est insérée dans le nouveau paragraphe 2 de l'article 6 de la directive dans la version présentée dans la position commune. Cet amendement propose d'insérer un nouveau considérant précisant que les opérations de recyclage exécutées dans des pays non membres de l'OCDE ne sont pas équivalentes, d'un point de vue environnemental, à celles effectuées dans des installations européennes. Cette distinction peut effectivement être établie dans certains cas, mais une généralisation n'est pas souhaitable, à moins qu'elle ne soit étayée par des preuves. Cet amendement demande également que soit contrôlées à la fois la quantité de déchets d'emballages exportés pour recyclage vers des pays non membres de l'OCDE et la manière dont ces déchets sont traités. Ni la Communauté, ni les États membres ne disposent des compétences ou des moyens nécessaires pour contrôler les installations de recyclage situées en dehors des frontières de l'UE. Ce point a également été discuté dans le cadre du comité de conciliation relatif à la directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et il n'y a pas de raison de le traiter différemment dans le cadre de la directive sur les emballages. Dans la position commune, le Conseil introduit un nouveau paragraphe 2 dans l'article 6 de la directive, qui stipule que les déchets d'emballages exportés n'entrent en ligne de compte pour le respect des objectifs fixés au niveau communautaire que s'il existe des preuves tangibles que les opérations de valorisation et/ou de recyclage se sont déroulées dans des conditions qui sont largement équivalentes à celles prévues par la législation communautaire. Ceci est conforme aux dispositions de la directive DEEE et acceptable pour la Commission.

Une partie de l'amendement **62** est insérée dans le nouveau paragraphe 2 de l'article 6 de la directive dans la version proposée dans la position commune. Cet amendement interdit la prise en considération des exportations de déchets d'emballages vers des pays tiers aux fins de l'accomplissement des objectifs fixés. La Commission ne peut accepter cet amendement dans sa formulation actuelle. Les marchés de recyclage sont souvent des marchés internationaux et la Commission ne voit pas pourquoi le recyclage dans les pays non membres de l'UE ne pourrait pas être pris en considération s'il répond aux exigences de la directive. Une interdiction générale de la prise en compte des exportations dans la réalisation des objectifs communautaires pourrait exclure de ce marché les pays non membres de l'UE et donc ne pas être conforme à d'autres obligations prévues par la législation communautaire et internationale. Quoi qu'il en soit, conformément au raisonnement exposé concernant l'amendement 53, la Commission juge acceptable la formulation de l'article 6, paragraphe 2, de la directive modifiée par la position commune.

2.2.2. Amendements qui ont été acceptés intégralement ou partiellement par la Commission mais n'ont pas été introduits dans la position commune

Les amendements 20, 25, 33, 37, 39 et 45 ont été acceptés soit intégralement, soit partiellement par la Commission mais n'ont pas été introduits dans la position commune.

La Commission peut accepter sur le principe l'amendement **20**, qui autorise les États membres à fixer des objectifs pour d'autres matériaux d'emballages que le verre, le papier et le carton, les métaux et les plastiques. La Commission est d'avis que le recyclage et la valorisation d'autres matériaux d'emballage tels que le bois, les textiles et les matériaux composites peuvent contribuer à réduire l'incidence globale des emballages sur l'environnement. La Commission n'a pas inclus d'objectifs spécifiques pour ces matériaux d'emballage dans sa proposition initiale du 7 décembre 2001 car elle estimait qu'une analyse plus approfondie était nécessaire concernant ces matériaux. Qui plus est, en vertu de la directive actuelle, les États membres sont déjà libres d'adopter des objectifs spécifiques pour certains matériaux qui diffèrent des objectifs mentionnés dans la directive.

La Commission peut accepter sur le principe l'amendement **25**, qui oblige les États membres à veiller à ce que les systèmes nationaux de retour, de collecte et de valorisation prévus par l'article 7 de la directive reflètent les différents coûts et avantages économiques et environnementaux de la valorisation et du recyclage des matériaux d'emballages. Cependant, les coûts et avantages du recyclage et de la valorisation sont liés à la nature des opérations de recyclage et de valorisation effectuées et des quantités de déchets d'emballages traités plutôt que de la manière dont ces systèmes sont organisés. Étant donné que l'article 7 porte essentiellement sur la structure organisationnelle de ces systèmes, la Commission considère que l'amendement cadre davantage avec l'article 6.

L'amendement **33** ajoute "le papier d'emballage et le papier-cadeau vendus en tant que produits séparés" à la liste des articles ne devant pas être considérés comme des emballages. La Commission juge cette précision utile et peut donc accepter cet amendement sur le principe. Étant donné que la position commune modifie la structure de l'annexe, ce point servira d'exemple d'articles ne constituant pas des emballages pour le critère 2. Au cas où il n'y aurait pas d'accord sur l'endroit où introduire ce point, la Commission estime qu'il pourrait aussi être pris en considération dans le cadre de l'adaptation aux progrès techniques prévue à l'article premier, paragraphe 5, de la position commune.

L'amendement **37** ajoute "les boîtiers de disques compacts promotionnels" et "les boîtiers de cassettes vidéo promotionnelles" à la liste des exemples d'emballages. La Commission juge cette précision utile. Cependant, la Commission est d'avis que le texte de l'amendement pourrait être simplifié et remplacé par '*les boîtiers de cassettes vidéo et de disques compacts promotionnels*'. Étant donné que la position commune modifie la structure de l'annexe, ce point servira d'exemple pour les articles constituant des emballages pour le critère 1. Au cas où il n'y aurait pas d'accord sur l'endroit où introduire ce point, la Commission estime qu'il pourrait aussi être pris en considération dans le cadre de l'adaptation aux progrès techniques prévue à l'article premier, paragraphe 5, de la position commune.

La Commission peut accepter sur le principe l'amendement **39**, qui ajoute 'les boîtiers de disques compacts commerciaux durables' et 'les boîtiers de cassettes vidéo commerciales durables' à la liste des exemples d'articles ne constituant pas des emballages. La Commission estime qu'il s'agit d'un élément utile, mais préfère simplifier le texte de l'amendement en le remplaçant par '*les boîtiers de cassettes vidéo et de disques compacts durables*'. Étant donné que la position commune modifie la structure de l'annexe, ce point servira d'exemple d'articles ne constituant pas des emballages pour le critère 1. Au cas où il n'y aurait pas d'accord sur l'endroit où introduire ce point, la Commission estime qu'il pourrait aussi être pris en considération dans le cadre de l'adaptation aux progrès techniques prévue à l'article premier, paragraphe 5, de la position commune.

La Commission peut accepter l'amendement **45** qui introduit la date limite du 31 décembre 2006 pour l'accomplissement des objectifs modifiés. La Commission peut accepter un report limité pour ce délai.

2.2.3. Amendements qui ont été rejetés par la Commission et n'ont pas été introduits dans la position commune.

L'amendement **1** propose de souligner la nécessité d'une étude plus approfondie des principes exposés dans le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement[5] et dans le Livre vert sur la politique intégrée de produits, ainsi que la nécessité de définir des stratégies thématiques sur le recyclage et l'utilisation durable des ressources naturelles. La Commission considère que l'amendement 1, dans son libellé actuel, ne s'inscrit pas dans le cadre de la présente révision et qu'il ne peut donc être accepté.

L'amendement **3**, qui vise à supprimer le considérant introduisant des objectifs de recyclage spécifiques selon les matériaux, ne peut être accepté. Comme elle l'a indiqué dans sa proposition initiale du 7 décembre 2001, la Commission soutient l'introduction d'objectifs spécifiques selon les matériaux pour plusieurs raisons. Premièrement, le recyclage engendre des coûts et des avantages différents selon les matériaux. Le recyclage devrait être effectué lorsqu'il permet d'obtenir l'effet bénéfique maximal d'un point de vue aussi bien environnemental qu'économique. De plus, il n'existe pas de concurrence entre des matériaux tels que le papier recyclé et le verre recyclé. Par contre, la concurrence est forte entre des matériaux tels que le verre recyclé en provenance de différents États membres. En conséquence, la fixation d'objectifs différenciés en fonction des matériaux n'introduit pas de distorsion de concurrence. Au contraire, cela crée des conditions de concurrence uniformes sur le marché intérieur. Enfin, la fixation d'objectifs différenciés en fonction des matériaux introduit une sécurité des investissements car elle permet aux entreprises actives dans le domaine de la collecte, du tri et du recyclage de planifier leurs activités. Il convient également

[5] COM (2001) 31 final.

de noter que cet amendement est en contradiction avec le reste du rapport de première lecture du Parlement européen, qui soutient les objectifs spécifiques par matériaux prévus par l'article 6, paragraphe 1, point c), de la proposition de la Commission du 7 décembre 2001.

Les amendements **4**, **7** et **8**, qui invitent la Commission à procéder à une révision ou à une refonte de la législation communautaire et à introduire une nouvelle législation communautaire ne peuvent être acceptés, car la Commission estime que ces amendements dépassent le cadre de la présente révision et qu'ils portent atteinte à son droit d'initiative.

L'amendement **5**, qui invite la Commission à agir contre les États membres qui n'ont pas encore satisfait aux exigences essentielles, ne peut être accepté, tous les États membres ayant transposé les exigences essentielles dans leur législation. Tout cas de non-respect et/ou de non-application par un État membre peut faire l'objet d'une plainte à tout moment. Par conséquent, la Commission estime que cet amendement est superflu.

L'amendement **10** propose d'inclure le recyclage dans un considérant relatif à la possibilité pour les États membres d'encourager la réutilisation. En vertu de l'article 6 de l'actuelle directive, les États membres sont *obligés* d'encourager le recyclage. Par conséquent, un considérant supplémentaire précisant que les États membres *peuvent* encourager la mise en place de systèmes de recyclage serait en contradiction avec cet article. Pour ces raisons, la Commission ne peut accepter cet amendement.

Les amendements **19** et **49** ne peuvent être acceptés. Ces amendements augmentent l'objectif de recyclage minimal de 55 % à 65 % et suppriment l'objectif maximal fixé à 70 %. Les objectifs proposés par la Commission dans sa proposition initiale du 7 décembre 2001 étaient basés, entre autres, sur une analyse des coûts-avantages réalisée par un consultant indépendant.[6] La conclusion de cette analyse est que le taux de recyclage global optimal se situe entre 50 % et 68 %. Par conséquent, la Commission estime qu'un taux de recyclage minimal de 65 % est trop élevé. En outre, la Commission doute que tous les États membres puissent atteindre un taux de recyclage minimal de 65 %. La Commission pense qu'il est nécessaire de fixer un taux de recyclage maximal afin de répartir de manière équilibrée la collecte et le recyclage des déchets d'emballages entre les États membres et éviter que des problèmes ne se posent dans le marché intérieur. Des taux de recyclage élevés s'accompagnent souvent d'un niveau élevé de financement (au moyen de redevances pour licences, par exemple), ce qui se traduit par une baisse des prix des matières secondaires. Si, dans un autre pays, les objectifs sont moins ambitieux et le financement moins important, les matières secondaires collectées dans le pays seront plus coûteuses que les matières importées. Si en plus les capacités de recyclage sont limitées, les pays ayant des objectifs moins ambitieux pourraient avoir du mal à trouver un marché pour les matières collectées dans le pays. Pour finir, lors de la session plénière du 3 septembre 2002, le Parlement européen n'a adopté aucun amendement concernant l'objectif de valorisation proposé. Par conséquent, l'objectif de recyclage minimal serait fixé à 65 %, alors que les objectifs de valorisation minimal et maximal resteraient fixés respectivement à 60 % et 75 %. Ceci serait incohérent et pourrait empêcher que les États membres disposent d'une marge suffisante pour fixer leurs propres objectifs de recyclage et de valorisation.

---

[6] Projet de rapport final relatif à l'évaluation des coûts et avantages de la réalisation des objectifs de réutilisation et de recyclage pour les différents matériaux d'emballages dans le cadre de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, RDC/Pira 2001.

L'amendement **23** fait référence au rapport que doivent produire les États membres sur la destination et la quantité de déchets d'emballages exportés (introduit par l'amendement 54). Il conviendrait de tenir compte de ces rapports lors de la prochaine révision des objectifs. Cette disposition n'a pas été reprise dans la position commune. Cette mention est donc hors de propos.

L'amendement **26** oblige les États membres à satisfaire aux exigences essentielles de l'article 9 et de l'annexe II de la directive. En vertu du droit communautaire[7], les États membres ont l'obligation générale de garantir la bonne application de l'intégralité de la législation communautaire transposée dans leur législation nationale, c'est pourquoi mettre en exergue des dispositions particulières créerait des confusions. Par conséquent, la Commission ne peut accepter cet amendement.

L'amendement **31** précise que les parties intéressées ont accès aux avis détaillés et aux observations critiques que la Commission ou un autre État membre adresse à l'État membre concerné. La Commission estime que ce point n'entre pas dans le champ d'application de cette directive, étant donné qu'il est couvert par d'autres dispositions communautaires, comme le règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001[8].

La Commission pourrait accepter sur le principe l'amendement **35**, qui clarifie la signification du terme ‘inséparable’ dans une note de bas de page. Cependant, les critères définis dans l'annexe ont été modifiés et insérés dans l'article premier, paragraphe 1, de la position commune. Puisque le terme “inséparable” a été supprimé dans le texte de la position commune, il n'est plus nécessaire d'en préciser le sens.

L'amendement **36** ajoute ‘les récipients à encre dans lesquels l'encre doit être versée avant utilisation’ à la liste des exemples d'emballages. La Commission pourrait accepter cet amendement sur le principe. Il s'agit cependant d'une entrée miroir de l'entrée “cartouches d'encre”. Ce point figurait dans la proposition de la Commission mais a été supprimé dans la position commune. La Commission pense qu'il conviendrait soit d'insérer les deux articles, soit de n'en insérer aucun. Au cas où aucun accord ne se dégagerait sur la question, il pourrait être préférable de la traiter dans le cadre de l'adaptation aux progrès techniques prévue à l'article premier, paragraphe 5, de la position commune.

L'amendement **38** précise que les pots à fleurs ne constituent pas un emballage à moins qu'ils ne soient ajoutés immédiatement avant la vente et aux fins de celle-ci. La Commission préfère la formulation de sa proposition initiale du 7 décembre 2001, selon laquelle les pots à fleurs destinés à accompagner la plante pendant toute sa vie ne constituent pas un emballage. La Commission estime que cette formulation est plus concrète et plus facile à appliquer. Par conséquent, la Commission ne peut accepter cet amendement.

L'amendement **40** ajoute ‘les supports d'étiquettes autocollantes’ à la liste des articles ne constituant pas un emballage. La Commission doute que de tels supports soient utilisés pour le traitement, la livraison et la présentation de biens (en l'occurrence des étiquettes) au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, et qu'ils correspondent donc à la définition du terme "emballage". Ce point pourrait être mieux pris en compte dans le cadre de l'adaptation aux progrès techniques de la directive. La Commission ne peut donc pas accepter cet amendement.

---

[7] Voir, par exemple, l'article 10 du traité CE.

[8] JO L 145/43 du 31 mai 2001.

Les amendements **41** et **42/rev** visent à exclure du champ d'application de la directive les matériaux d'emballage i) qui ne peuvent être utilisés thermiquement en raison de leur nature, ii) qui sont inertes, iii) dont la quantité ne dépasse pas 0,1 % de la quantité d'emballages avérée de la Communauté, et iv) dont le recyclage des matières ou des matières premières n'est pas possible pour des raisons écologiques ou de rentabilité. La Commission estime que ces amendements sont superflus, puisque ni la directive actuelle, ni sa nouvelle version ne requièrent la valorisation ou le recyclage de tels matériaux d'emballage. De plus, la Commission ne voit pas pourquoi les autres obligations de la directive ne pourraient pas s'appliquer à ces matériaux. Par conséquent, la Commission ne peut accepter ces amendements.

L'amendement **43** étend la définition du ‘recyclage mécanique’ au recyclage chimique lorsque la synthèse de matériaux produit des matières plastiques de la même qualité qu'un nouveau produit. La Commission est d'avis que le recyclage chimique est un processus différent du recyclage mécanique du point de vue des caractéristiques techniques, environnementales et économiques. En conséquence, amalgamer les deux processus pourrait nuire à la clarté des définitions. Ceci n'influe cependant en aucune manière sur la décision de fixer des objectifs communs ou distincts pour ces deux processus. La position commune a supprimé les trois définitions de "recyclage mécanique", "recyclage chimique" et "recyclage de matière première". Toutes les matières plastiques qui sont recyclées pour produire d'autres plastiques entrent en ligne de compte pour l'accomplissement de l'objectif fixé pour le recyclage des plastiques. La Commission estime donc qu'il n'est ni justifié, ni nécessaire de modifier cette définition.

Pour les mêmes motifs que ceux invoqués pour le rejet de l'amendement 10, la Commission ne peut accepter l'amendement **44**, qui donne aux États membres la possibilité d'encourager à la fois la réutilisation et le recyclage. En vertu de l'article 6 de l'actuelle directive, les États membres sont *obligés* d'encourager le recyclage. Par conséquent, un considérant supplémentaire énonçant que les États membres *peuvent* encourager la mise en place de systèmes de recyclage serait en contradiction avec cet article.

L'amendement **47** ajoute ‘les tubes et rouleaux sur lesquels un matériau souple est embobiné’ à la liste des articles ne constituant pas un emballage. La Commission doute que de tels tubes soient utilisés pour le traitement, la livraison et la présentation de biens au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, et qu'ils correspondent donc à la définition du terme "emballage". Ce point pourrait être mieux pris en compte dans le cadre de l'adaptation aux progrès techniques de la directive. La Commission ne peut donc pas accepter cet amendement.

L'amendement **54** impose aux États membres de faire annuellement rapport à la Commission sur la destination et la quantité de déchets d'emballages exportés en dehors de l'UE à des fins de recyclage. La Commission partage l'avis du Conseil selon lequel ce point relèverait plutôt de la décision 97/138/CE. Ce point a cependant été conservé dans le considérant 7 de la position commune. Ce considérant intègre également les amendements 14 et 29. La Commission considère que c'est acceptable.

2.2.4. Nouvelles dispositions introduites par le Conseil

Le deuxième considérant a été modifié pour tenir compte de la suppression des définitions des recyclages mécanique, chimique et "matière première" dans l'article premier, paragraphe 1, point b), de la proposition de la Commission. Le considérant ainsi modifié met également en

exergue la nécessité d'encourager la mise au point de nouvelles méthodes de recyclage. La Commission juge ceci acceptable.

Dans le troisième considérant, le Conseil a modifié la mention selon laquelle des objectifs de recyclage devraient être "*introduits sur la base*" d'évaluations du cycle de vie et d'une analyse coûts/avantages pour indiquer que ces objectifs devraient "*tenir compte*" de ces techniques. La Commission juge ceci acceptable.

Le sixième considérant de la proposition de la Commission qui indique qu'une attention particulière doit être prêtée à la spécificité de la situation dans les pays candidats à l'adhésion a été supprimée par le Conseil. La Commission juge ceci acceptable. Quoi qu'il en soit, la situation particulière des pays candidats à l'adhésion devrait être prise en considération pendant les négociations menées avec ces pays sur l'application du texte de la proposition sur leur territoire.

Dans le onzième considérant de la position commune relatif aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, une phrase a été ajoutée pour tenir compte de circonstances propres à chaque État membre. La Commission juge ceci acceptable.

Dans la position commune, les critères relatifs à l'interprétation de la définition du terme "emballage", qui figuraient initialement dans l'annexe, ont été formulés différemment et placés dans l'article premier, paragraphe 1. Ceci donne une force contraignante à ces critères (ce qui n'était pas le cas dans la proposition de la Commission). La Commission juge ceci acceptable.

L'article premier, paragraphe 1, point b), de la proposition de la Commission qui introduisait de nouvelles définitions des recyclages mécanique, chimique et "matière première", a été supprimé. Bien que cette disposition figurât dans sa proposition initiale, la Commission peut se déclarer favorable à sa suppression, sachant que les discussions ont abouti à la conclusion que le recyclage chimique n'en était qu'aux premiers stades de son développement et qu'il serait prématuré de formuler des définitions ou d'établir des conditions spécifiques pour ce mode de recyclage. Sachant que ces méthodes ne sont pas propres au recyclage des emballages mais s'appliquent également aux matériaux qui ne sont pas utilisés à cette fin, il vaudrait peut-être mieux énoncer ces définitions dans un cadre plus large, comme les stratégies thématiques sur le recyclage, en préparation, et la directive-cadre 75/442/CEE sur les déchets.

L'article premier, paragraphe 2, de la position commune modifie l'article 6 de la directive comme suit:

- au paragraphe 1, points a) et c), les objectifs pour 2001 ont été reformulés. Le but est de préciser que, sur le plan juridique, ces objectifs continuent à s'appliquer.

- au paragraphe 1, points b), d) et e), la date limite pour la mise en œuvre est reportée au 31 décembre 2008.

- au paragraphe 1, point b), l'objectif maximal pour la valorisation a été supprimé.

- au paragraphe 1, point d), l'objectif maximal pour le recyclage a été augmenté de 10 % pour atteindre 80 %.

– au paragraphe 1, point e), l'objectif pour le recyclage du papier et du carton a été augmenté de 5% pour atteindre 60%. L'objectif pour les plastiques a été limité uniquement aux matériaux recyclés sous forme de plastique et a été augmenté de 2,5 % pour atteindre 22,5 %. Un objectif de 15 % pour le bois a été ajouté.

– au paragraphe 5, les dates limites ont été modifiées pour tenir compte des modifications introduites dans le paragraphe 1.

– au paragraphe 7, les objectifs assignés pour 2001 et 2005 à la Grèce, l'Irlande et le Portugal ont été reformulés. La date limite pour l'accomplissement des nouveaux objectifs a été reportée de juin 2009 à décembre 2012.

Pour ce qui concerne ces modifications, la Commission peut accepter une légère augmentation des objectifs de recyclage pour autant qu'elle soit en accord avec les résultats de l'analyse des coûts et des avantages et avec les considérations énoncées dans l'exposé des motifs relatif à la proposition de la Commission. La suppression de l'objectif maximal pour la valorisation est acceptable étant donné qu'il n'y a normalement pas de pénurie de capacité pour la valorisation et donc que l'absence d'objectif maximal en la matière ne devrait pas entraîner de distorsions sur le marché intérieur. La Commission peut accepter un report limité des dates limites.

À l'article premier, paragraphe 3, le changement de libellé vise à souligner que le caractère facultatif du système d'identification établi par la décision 97/129/CE de la Commission est maintenu. La Commission juge ceci acceptable.

L'article premier, paragraphe 6, a été légèrement modifié pour adapter le texte aux nouvelles règles de comitologie. La Commission juge ceci acceptable.

Les critères applicables pour interpréter les dispositions de la directive sur les emballages, qui figuraient dans l'annexe, ont été modifiés et insérés dans l'article premier, paragraphe 1, de la position commune. Les exemples ont été conservés dans l'annexe et adaptés à la nouvelle structure et au nouveau libellé des critères énoncés à l'article premier, paragraphe 1. Plusieurs exemples ont été supprimés parce qu'ils ne recueillaient pas l'approbation totale du Conseil. La Commission considère que ceci est acceptable. Ces points pourraient faire l'objet de discussions techniques plus approfondies dans le cadre de l'adaptation aux progrès techniques.

3. CONCLUSIONS

Le Conseil a adopté une position commune le [...mars 2003] à la majorité qualifiée. La Commission approuve la position commune. Elle se réjouit notamment que cette révision se limite aux objectifs de valorisation et de recyclage et qu'elle permette d'affiner la définition du terme "emballage". D'autres questions doivent d'abord être examinées et discutées avec les parties intéressées avant que de nouvelles initiatives puissent être prises.