

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. december 2004* :

I sag C-463/01,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF,

anlagt den 3. december 2001,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen, som
befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues, E. Puisais og D. Petrausch, som
befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland først ved P. Ormond, derefter ved C. Jackson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og T. Rummler, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt D. Sellner,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann og K. Lenaerts (refererende dommer) og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. marts 2004,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. maj 2004,

afsagt følgende

Dom

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning for Domstolen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 5 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10), sammenholdt med artikel 28 EF samt artikel 3 i Rådets direktiv 80/777/EØF af 15. juli 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om udvinding og markedsføring af naturligt mineralvand (EFT L 229, s. 1), sammenholdt med bilag II, punkt 2, litra d), til direktiv 80/777, idet den ved § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, i bekendtgørelse af 1998 om begrænsning og genanvendelse af emballageaffald har indført en ordning for genbrug af emballage til varer, der i henhold til direktiv 80/777 skal påfyldes ved kilden.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 2 Artikel 3 i direktiv 80/777 henviser for så vidt angår betingelserne for udnyttelse af kilder med naturligt mineralvand og bestemmelserne om aftapning derfra til bilag II til dette direktiv.

- 3 I dette bilags punkt 2 bestemmes:

»Udvindingsanlæggene bør være konstrueret således, at enhver mulighed for forurening undgås, og at de egenskaber, som vandet besidder ved udspringet, og som svarer til dets betegnelse, bevares.

Med henblik herpå skal i særdeleshed

[...]

- d) transport af naturligt mineralvand i andre beholdere end dem, der er tilladt til levering til den endelige forbruger, forbydes.«

4 Direktiv 94/62 har i henhold til artikel 1, stk. 1, til formål at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald med henblik på dels at forebygge og mindske miljøbelastningen herfra i samtlige medlemsstater samt i tredjelande og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, dels at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og forvridning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet.

5 Dette direktivs artikel 5 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med traktaten fremme genbrugs-systemer for emballage, der kan genbruges på en miljømæssigt fornuftig måde.«

6 Artikel 7, stk. 1, i nævnte direktiv bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at der indføres systemer til sikring af:

- a) tilbagetagelse og/eller indsamling af brugt emballage og/eller emballageaffald fra forbrugeren, fra enhver anden endelig bruger eller fra affaldsstrømmen, med henblik på håndtering af den brugte emballage eller emballageaffaldet på den mest hensigtsmæssige måde

- b) genbrug eller genanvendelse, herunder genvinding af indsamlet emballage og/eller emballageaffald,

for at opfylde målene i dette direktiv.

Sådanne systemer skal være åbne for deltagelse [af] erhvervsdrivende i de berørte sektorer og for deltagelse fra de kompetente offentlige myndigheders side. De skal også gælde for importerede varer på ikke-diskriminerende betingelser, herunder med hensyn til reglerne for adgang til systemerne og eventuelle afgifter; systemerne skal udformes på en sådan måde, at handelshindringer eller konkurrenceforvridning undgås i overensstemmelse med traktaten.«

De nationale bestemmelser

- 7 I Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (bekendtgørelse om begrænsning og genanvendelse af emballageaffald) af 21. august 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379, herefter »VerpackV«) er der fastsat forskellige foranstaltninger til forebyggelse og formindskelse af miljøbelastningen som følge af emballageaffald. VerpackV har navnlig til formål at gennemføre direktiv 94/62 og erstatter Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (bekendtgørelse om begrænsning af emballageaffald) af 12. juni 1991 (BGBl. 1991 I, s. 1234).

8 I VerpackV's § 6, stk. 1 og 2, fastsættes følgende forpligtelser:

»1. Salgsemlager, der er brugt af den endelige forbruger og er helt tomme, skal af forhandleren på det faktiske udleveringssted, eller i umiddelbar nærhed heraf, tages retur uden vederlag og skal sendes til genanvendelse i overensstemmelse med kravene i bilag I, pkt. 1, samt opfylde kravene i bilag I, pkt. 2. Genanvendelseskravene kan også opfyldes ved en fornyet anvendelse eller ved en videregivelse af emballagerne til forhandlere eller producenter i henhold til stk. 2. Forhandleren skal ved hjælp af tydelige og læselige skriftlige angivelser gøre den private endelige forbruger opmærksom på muligheden for tilbagetagelse i medfør af første punktum. Forpligtelsen i medfør af første punktum er begrænset til emballager af den art, form og størrelse og til emballager for sådanne varer, som forhandleren fører i sit sortiment. For forhandlere med et salgsareal på under 200 m² er tilbagetagelsespligten begrænset til emballagerne for de mærker, som forhandleren markedsfører. I forbindelse med postordrevirksomhed skal tilbagetagelsen sikres ved hjælp af passende muligheder for tilbagelevering i en rimelig afstand i forhold til den endelige forbruger. I forbindelse med fremsendelsen af varerne og i katalogerne skal der gøres opmærksom på muligheden for tilbagetagelse. Såfremt salgsemlager ikke hidrører fra private forbrugere, kan der ved aftale træffes andre bestemmelser om stedet for tilbagetagelsen og om omkostningerne. Såfremt forhandlerne ikke gennemfører forskrifterne i første punktum ved tilbagetagelse på udleveringsstedet, skal de sikre, at disse forpligtelser opfyldes ved hjælp af en ordning i henhold til stk. 3. Forhandlere af emballager, som ikke har mulighed for at deltage i en ordning i henhold til stk. 3, er som en undtagelse fra første punktum omfattet af genanvendelseskravene i henhold til § 4, stk. 2.

2. Producenter og forhandlere skal på det faktiske udleveringssted uden vederlag tage de emballager retur, der i medfør af stk. 1 er taget tilbage af forhandlerne, sende dem til genanvendelse i overensstemmelse med kravene i bilag I, pkt. 1, og opfylde kravene i bilag I, pkt. 2. Genanvendelseskravene kan også opfyldes ved en fornyet

anvendelse af emballagerne. Forpligtelserne i henhold til første punktum er begrænset til emballager af den art, form og størrelse, som de enkelte producenter og forhandlere markedsfører, såvel som til emballager for de varer, de afsætter. Stk. 1, ottende til tiende punktum, finder tilsvarende anvendelse.«

- 9 I henhold til § 6, stk. 3, kan disse forpligtelser til tilbagetagelse og genanvendelse i princippet også opfyldes ved producentens eller distributørens deltagelse i en samlet ordning for indsamling af brugte salgsemballager. Det påhviler den kompetente regionale myndighed at fastlægge, om denne ordning opfylder de betingelser, der er pålagt ved VerpackV, med hensyn til dens dækningsgrad.
- 10 Ifølge VerpackV's § 8, stk. 1, skal forhandlere, der markedsfører flydende levnedsmidler i drikkevareemballager, der ikke er genbrugsemballager, hos deres kunder opkræve et pant på mindst 0,25 EUR, inklusive merværdiafgift, pr. emballage. For emballager med et indholdsvolumen på over 1,5 liter udgør pantet mindst 0,50 EUR, inklusive merværdiafgift. Pantet skal opkræves af enhver efterfølgende forhandler i alle omsætningsled indtil overgivelsen til den endelige forbruger. Pantet skal tilbagebetales ved tilbagetagelsen af emballager i henhold til VerpackV's § 6, stk. 1 og 2.
- 11 Denne obligatoriske pantopkrævning finder i henhold til VerpackV's § 9, stk. 1, ikke anvendelse på emballager, med hensyn til hvilke producenten eller forhandleren er fritaget for tilbagetagelsespligten på grund af deres deltagelse i en samlet ordning for indsamling, som omhandlet i nævnte § 6, stk. 3.

- 12 Imidlertid er der i VerpackV's § 9, stk. 2, angivet nogle tilfælde, hvor anvendelsen af § 6, stk. 3, bortfalder for så vidt angår visse drikkevarer. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»Såfremt det med hensyn til drikkevarer, for hvilke der anvendes genbrugs-emballager, konstateres, at andelen heraf for øl, mineralvand (herunder kildevand, danskvand og mineralvand), kulsyreholdige læskedrikke, frugtjuice [...] eller vin [...] i løbet af kalenderåret tilsammen inden for denne bekendtgørelses anvendelsesområde ligger under 72%, foretages der for perioden på 12 måneder efter bekendtgørelsen af, at niveauet for andelen af genbrugsemballage ikke er opfyldt, en fornyet vurdering af de relevante andele af genbrugsemballage. Såfremt andelen af genbrugsemballage inden for hele Forbundsrepublikkens område ligger under den i henhold til første punktum fastsatte andel, anses afgørelsen i medfør af § 6, stk. 3, for tilbagekaldt for hele Forbundsrepublikkens område fra den første dag i den sjette kalendermåned efter bekendtgørelsen i henhold til stk. 3 for de drikkevareområder, for hvilke den andel af genbrugsemballage, der er fastsat i 1991, ikke er nået [...]«

- 13 I henhold til VerpackV's § 9, stk. 3, offentliggør den tyske regering hvert år de af § 9, stk. 2, omfattede relevante andele for drikkevarer, hvortil der anvendes miljøvenlige emballager. Ifølge § 9, stk. 4, foretager den kompetente myndighed efter anmodning eller ex officio en ny vurdering i henhold til § 6, stk. 3, såfremt den relevante andel for drikkevarer, hvortil der anvendes sådanne emballager, efter en tilbagekaldelse igen nås.

- 14 Det fremgår af disse nationale bestemmelser, at producenterne af mineralvand mister muligheden for at blive fritaget for deres forpligtelse til tilbagetagelse af emballager ved at deltage i en samlet indsamlingsordning, såfremt den samlede andel af drikkevarer i genbrugsemballager falder under 72% i løbet af to på hinanden følgende år, og når andelen fra 1991 for mineralvand i genbrugsemballage samtidigt

ikke er nået. I et sådant tilfælde underkastes drikkevarer i emballager, der ikke kan genbruges, den ordning for pantoprævning og individuel tilbagetagelse, der er fastsat i VerpackV's § 8, stk. 1.

- 15 Ifølge den tyske regering var andelen af genbrugsemballage for drikkevarer faldet i 1997 og lå for første gang under 72%, nemlig på 71,33%. Herefter fortsatte andelen med at falde på grund af en betydelig stigning i engangsdrikkevareemballager. I denne sammenhæng blev det — mens den skriftlige forhandling for Domstolen fandt sted — pålagt af nævnte regering at opkræve pant på engangsemballager til mineralvand, øl og kulsyreholdige læskedrikke fra den 1. januar 2003.

Den administrative procedure

- 16 Den 12. december 1995 tilsendte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en åbningsskrivelse, hvori den gjorde gældende, at bestemmelserne om opkrævning af pant på visse emballager, der ikke kunne genbruges, udgjorde en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. Efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 94/62 og vedtagelsen af VerpackV sendte Kommissionen den 11. december 1998 en supplerende åbningsskrivelse til denne medlemsstat, der indeholdt flere klagepunkter vedrørende de nye tyske bestemmelser uforenelighed med bestemmelserne i direktiv 94/62, sammenholdt med EF-traktatens artikel 30 (nu artikel 28 EF).
- 17 Da Kommissionen ikke fandt de forklaringer tilfredsstillende, som den tyske regering fremkom med i dens svar på åbningsskrivelserne, fremsatte Kommissionen den 27. juli 2000 en begrundet udtalelse over for regeringen, hvori den konstaterede,

at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til bestemmelserne i artikel 5 i direktiv 94/62, sammenholdt med artikel 28 EF, samt bestemmelserne i artikel 3 sammenholdt med bilag II, punkt 2, litra d), til direktiv 80/777, ved i medfør af VerpackV at have indført en ordning for genbrug af emballager til naturligt mineralvand, som skal påfyldes ved kilden i henhold til direktiv 80/777. I denne udtalelse anførte Kommissionen, at de tyske bestemmelser — for så vidt angik naturligt mineralvand — udgjorde en hindring for samhandelen for de producenter, der skulle transportere de tomme emballager tilbage til produktionsstedet, såfremt disse ikke kunne anvendes til andre varer. De nævnte tyske bestemmelser var ikke begrundet ud fra miljøbeskyttelsehensyn, eftersom bestemmelsernes rækkevidde, idet de ikke tog hensyn til den særlige situation for varer, der skal transporteres over store afstande, gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

- 18 Som svar på den begrundede udtalelse bestred den tyske regering ved skrivelse af 10. november 2000, at der var tale om en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. Regeringen anførte, at de tyske bestemmelser giver de producenter af mineralvand, der er etableret i en anden medlemsstat, mulighed for at markedsføre deres varer dels ved at anvende genbrugsemballager, bl.a. inden for rammerne af en ordning for standardflasker, dels ved at anvende emballager, der ikke kan genbruges. Selv om det antages, at de omhandlede bestemmelser udgør en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet, vil bestemmelserne være begrundet ud fra miljøbeskyttelsehensyn, eftersom genbrugsemballager til drikkevarer i forhold til engangsemballager frembyder fordele for miljøet på trods af den eventuelle nødvendighed af at transportere genbrugsemballagerne over store afstande.
- 19 Den 16. marts 2001 gav Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen meddelelse om et forslag til ændring af VerpackV. Da dette forslag imidlertid stødte på vanskeligheder under lovgivningsprocessen, blev denne meddelelse trukket tilbage den 3. juli 2001.
- 20 Da Kommissionen fandt, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten, har den anlagt denne sag.

- 21 Ved kendelse afsagt den 29. maj 2002 har Domstolens præsident tilladt Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved skrivelse af 26. september 2002 meddelte Det Forenede Kongerige, at det afstod fra at indgive et skriftligt indlæg.

Sagens genstand og formaliteten

- 22 Indledningsvis skal det præciseres, at Kommissionen har anfægtet de tyske bestemmelser for så vidt som VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, ved at indføre forpligtelser til pantoprævning og individuel tilbagetagelse af engangsemballager i forhold til andelen af genbrugsemballage på det tyske marked pålægger producenterne af naturligt mineralvand, der hidrører fra andre medlemsstater, en særlig byrde. Ifølge Kommissionen medfører anvendelsen af genbrugsemballage — som de producenter, der anvender engangsemballage, tilskyndes til i henhold til de nævnte bestemmelser — yderligere omkostninger for de producenter af naturligt mineralvand, der er etableret i andre medlemsstater.
- 23 Den tyske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke under den administrative procedure har foreholdt regeringen den omstændighed, at VerpackV's §§ 8 og 9 lægger pres på producenterne af naturligt mineralvand, for at de skal anvende genbrugsemballager. På dette punkt har Kommissionen ikke givet regeringen lejlighed til at begrunde sit standpunkt, eller i givet fald til frivilligt at bringe sine bestemmelser i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav, bl.a. ved ikke at tage de producenter af naturligt mineralvand, der er etableret i en anden medlemsstat, med i beregningen af de andele, der er fastsat i VerpackV's § 9, stk. 2.
- 24 I denne henseende bemærkes, at i henhold til fast retspraksis har den administrative procedure til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels at tage til genmæle over for Kommissionens

klagepunkter (jf. bl.a. dom af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 10, og af 20.6.2002, sag C-287/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5811, præmis 16).

- 25 En forskriftsmæssig administrativ procedure udgør en væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 17).
- 26 Genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 226 EF, afgrænses derfor af den administrative procedure, som er fastlagt i denne bestemmelse. Heraf følger, at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 11).
- 27 I den foreliggende sag må det konstateres, at Kommissionen ikke har udvidet tvistens genstand, sådan som den er blevet afgrænset under den administrative procedure.
- 28 I den første åbningsskrivelse kritiserede Kommissionen således allerede den omstændighed, at de tyske bestemmelser var baseret på en andel af genbrugsemballage, der havde til følge, at en situation på markedet blev fastlåst, sådan som den var i en given periode. I sin besvarelse af denne skrivelse gjorde den tyske regering rede for grundene til, at den omhandlede andel var blevet fastlagt, samtidigt med at den bekræftede, at de pågældende bestemmelser ikke pålagde procenterne en bestemt emballeringsmåde.

- 29 Ligeledes kritiserede Kommissionen i den supplerende åbningsskrivelse VerpackV's uforholdsmæssige virkninger for producenter af naturligt mineralvand, idet den understregede, at reglen, der fastsætter en andel af genbrugsemballage, kan være til hinder for, at nye varer i engangsemballage markedsføres i Tyskland. I sin besvarelse af denne skrivelse gentog den tyske regering sit synspunkt, hvorefter de pågældende bestemmelser ikke er til hinder for, at producenter, der er etableret i en anden medlemsstat, anvender engangsemballage.
- 30 Endelig har Kommissionen i forbindelse med den begrundede udtalelse, hvori klagepunkterne blev begrænset til indvirkningen af VerpackV's §§ 8 og 9 på markedsføringen af naturligt mineralvand, anført, at disse bestemmelser tilskynder producenterne til ikke at forhøje mængden af engangsemballage, således at de andele, der er fastlagt for genbrugsemballage, ikke længere nås. VerpackV giver kun de procenter, hvis placering er langt fra salgsstederne, mulighed for at forhøje deres markedsandel for varer i engangsemballage, i det omfang andre producenter, der er etableret tættere på salgsstederne, er parate til at formindske deres markedsandel.
- 31 Det fremgår af besvarelsen af den begrundede udtalelse, at den tyske regering har forstået, at den nævnte udtalelse bl.a. kritiserede virkningen af de tyske bestemmelser for valget af emballeringsmåden. Den tyske regering henviste således i denne besvarelse til de forskellige muligheder, som de producenter, der er etableret i en anden medlemsstat, har for at markedsføre deres varer på det tyske marked, og samtidigt gentog regeringen sit standpunkt, hvorefter der ikke kunne konstateres nogen hindring for markedsføringen af varer i engangsemballager.
- 32 Det følger heraf, at påstanden om, at de tyske bestemmelser tilskyndede de producenter af naturligt mineralvand, der var etableret i andre medlemsstater, til at gøre brug af genbrugsemballager, faktisk var blandt de anbringender, som Kommissionen gjorde gældende under den administrative procedure til støtte for, at VerpackV ikke var forenelig med de omhandlede fællesskabsretlige bestemmelser.

33 Sagen bør derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

34 Det er ubestridt mellem parterne, at VerpackV's §§ 8 og 9 indgår i en lovgivning, der har til formål at gennemføre direktiv 94/62.

35 Derimod er parterne uenige i spørgsmålet om, hvorvidt VerpackV's §§ 8 og 9 for så vidt angår fremme af genbrug af emballager ligeledes kan bedømmes i forhold til artikel 28 EF. Kommissionen er, støttet af den franske regering, af den opfattelse, at de tyske bestemmelser kun kan være forenelige med artikel 5 i direktiv 94/62, såfremt de ligeledes er forenelige med artikel 28 EF, mens den tyske regering hævder, at artikel 5 indebærer en fuldstændig harmonisering på området, hvilket udelukker enhver bedømmelse af VerpackV's §§ 8 og 9 i forhold til traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser.

36 Eftersom enhver national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering på fællesskabsplan, skal bedømmes på grundlag af de pågældende harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af den primære fællesskabsret (dom af 12.10.1993, sag C-37/92, Vanacker og Lesage, Sml. I, s. 4947, præmis 9, af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 32, og af 11.12.2003, sag C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Sml. I, s. 14887, præmis 64), skal det derfor fastslås, om den ved direktiv 94/62 foretagne harmonisering udelukker en bedømmelse af, om de omhandlede nationale bestemmelser er forenelige med artikel 28 EF.

Anvendeligheden af artikel 28 EF

- 37 For så vidt angår fremme af genbrug af emballager, således som foreskrevet i direktiv 94/62, skal det først og fremmest bemærkes, at det fremgår af såvel første betragtning til direktiv 94/62, som af dets artikel 1, stk. 1, at direktivet forfølger to formål, der består i dels at forebygge og mindske emballageaffaldets belastning af miljøet og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, dels at garantere det indre markeds funktion og undgå, at der opstår handelshindringer og forvridninger og begrænsninger af konkurrencen i Fællesskabet (jf. dom af 19.6.2003, sag C-444/00, Mayer Parry Recycling, Sml. I, s. 6163, præmis 71).
- 38 Selv om direktiv 94/62 fastsætter forebyggelsen af emballageaffald »som første prioritet«, angiver direktivets artikel 1, stk. 2, som »andre grundlæggende principper« genbrug af emballage samt genvinding og andre former for genanvendelse af emballageaffald.
- 39 I ottende betragtning til direktivet anføres, at »indtil der foreligger videnskabelige og teknologiske resultater vedrørende genanvendelsesprocesser, betragtes genbrug og genindvinding som de foretrukne processer med hensyn til miljøbelastning; dette indebærer, at medlemsstaterne skal indføre ordninger, der sikrer returnering af brugt emballage og/eller emballageaffald; der bør hurtigst muligt fuldføres livscyklusanalyser med henblik på at begrunde en klar prioriteringsrækkefølge mellem genbrugsemballage, genvindelig og genanvendelig emballage«.
- 40 I modsætning til hvad den tyske regering har gjort gældende, fastlægges der således ikke i direktiv 94/62 en prioriteringsrækkefølge mellem genbrug af emballager på den ene side og genanvendelse af emballageaffald på den anden side.

- 41 For så vidt angår genbrug af emballager giver direktivets artikel 5 alene medlemsstaterne mulighed for i overensstemmelse med traktaten at fremme genbrugssystemer for emballage, der kan genbruges på en miljømæssigt fornuftig måde.
- 42 I henhold til nævnte direktivs artikel 7, stk. 1, skal medlemsstaterne desuden træffe de nødvendige foranstaltninger til, at der indføres systemer til sikring af ikke blot tilbagetagelse og/eller indsamling af brugt emballage og/eller emballageaffald med henblik på håndtering af den brugte emballage eller emballageaffaldet på den mest hensigtsmæssige måde, men ligeledes genbrug eller genanvendelse, herunder genvinding af indsamlet emballage og/eller emballageaffald.
- 43 Ud over definitionen af begrebet »genbrug« af emballager, visse generelle bestemmelser om foranstaltningerne til forebyggelse af emballageaffald og bestemmelser om ordninger for tilbagetagelse, indsamling og genanvendelse, der fremgår af henholdsvis direktivets artikel 3, nr. 5, og artikel 4 og 7, er udformningen af de ordninger, der fremmer genbrugsemballage, ikke reguleret ved direktiv 94/62 i forhold til de medlemsstater, der beslutter at anvende den mulighed, der er givet i direktivets artikel 5.
- 44 I modsætning til hvad der er tilfældet ved mærkning og identificering af emballager og kravene til deres sammensætning og mulighederne for genbrug eller genanvendelse heraf, der er reguleret i artikel 8-11 i direktiv 94/62 og i dets bilag II, er udformningen af de nationale ordninger, der er bestemt til at fremme genbrug af emballager, således ikke gjort til genstand for en fuldstændig harmonisering.
- 45 Sådanne ordninger kan følgelig bedømmes i forhold til traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser.

- 46 Det bemærkes i øvrigt, at artikel 5 i direktiv 94/62 kun giver medlemsstaterne mulighed at fremme ordninger for genbrug af emballage »i overensstemmelse med traktaten«.
- 47 I modsætning til det af den tyske regering anførte fører DaimlerChrysler-dommen ikke til en anden konklusion. I denne doms præmis 44 har Domstolen ganske vist fastslået, at anvendelsen af ordene »i overensstemmelse med traktaten« i en fællesskabsbestemmelse ikke kan fortolkes således, at det særskilt skal efterprøves, om en national foranstaltning, som opfylder betingelserne i denne bestemmelse, er forenelig med traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser.
- 48 Imidlertid drejede den nævnte dom sig om Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1). Denne forordning indeholder harmoniserede bestemmelser på fællesskabsplan for overførsler af affald med henblik på at beskytte miljøet (DaimlerChrysler-dommen, præmis 42). Som det ovenfor er konstateret, er dette imidlertid ikke tilfældet med direktiv 94/62 for så vidt angår genbrug af emballager.
- 49 Desuden er det i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), tilladt medlemsstaterne at regulere overførsler af affald til bortskaffelse »i overensstemmelse med traktaten« samtidigt med, at der henvises til en række principper, som principperne om nærhed, prioritering af nyttiggørelse og tilstrækkelig egenkapacitet på fællesskabsplan og på nationalt plan, som medlemsstaterne skal tage i betragtning, når de gør brug af denne tilladelse.

50 Den fortolkning af udtrykket »i overensstemmelse med traktaten«, som Domstolen anlagde i DaimlerChrysler-dommen, kan ikke overføres til den foreliggende sammenhæng, hvor den tilladelse, der er givet medlemsstaterne til at fremme genbrug af emballager, er formuleret i generelle vendinger, uden at de kriterier, som skal tages i betragtning af de medlemsstater, der gør brug af tilladelsen, er præciseret.

51 Det skal bemærkes, at Domstolen i samme doms præmis 45 fastslog, at udtrykket »i overensstemmelse med traktaten« heller ikke ses at kunne indeholde en formodning for, at alle de i forordningens artikel 4, stk. 3, litra a), nr. i), omhandlede nationale foranstaltninger, som begrænser overførsler af affald, systematisk vil være i overensstemmelse med fællesskabsretten, blot fordi de har til formål at gennemføre et eller flere af de principper, der er nævnt i denne bestemmelse. Udtrykket skal derimod forstås således, at de pågældende nationale foranstaltninger, ud over at være i overensstemmelse med forordningen, også skal være i overensstemmelse med de regler eller almindelige grundsætninger i traktaten, som ikke er direkte omhandlet i de forskrifter, der er vedtaget på området for overførsler af affald.

52 Det skal herefter undersøges, om de omhandlede nationale bestemmelser er forenelige med artikel 28 EF.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en hindring af samhandelen inden for Fællesskabet

53 Kommissionen har støttet af den franske regering, gjort gældende, at VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, gør distributionen af naturligt mineralvand, der hidrører fra andre medlemsstater, vanskeligere eller mere bekostelig, og at bestemmelserne følgelig udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 28 EF.

- 54 Den tyske regering har for det første anført, at disse generelle bestemmelser ikke kan anses for at være foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, eftersom de ikke ensidigt tjener til at beskytte nationale interesser, men udelukkende har til formål at iværksætte de forpligtelser, der følger af et fællesskabsdirektiv.
- 55 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv om Domstolen har udtalt, at en national bestemmelse, hvorved en medlemsstat opfylder sine forpligtelser i henhold til et direktiv, ikke kan anses for en hindring for samhandelen (jf. i denne retning dom af 25.1.1977, sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5, præmis 28-30, af 23.3.2000, sag C-246/98, Berendse-Koenen, Sml. I, s. 1777, præmis 24 og 25, og Deutscher Apothekerverband-dommen, præmis 52-54), må det konstateres, at artikel 5 i direktiv 94/62 kun giver medlemsstaterne tilladelse til at fremme genbrugssystemer for emballage i overensstemmelse med traktaten, men ikke pålægger nogen forpligtelse hertil.
- 56 Dernæst har den tyske regering bestridt, at VerpackV's §§ 8 og 9 fører til nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af producenter, der er etableret i en anden medlemsstat.
- 57 I denne henseende bemærkes, at der i VerpackV's § 9, stk. 2, er fastsat en ændring af ordningen for håndtering af engangsemballageaffald under bestemte omstændigheder. Selv om denne ændring i henhold til VerpackV støttes på den omstændighed, at visse andele af genbrugsemballager ikke er nået på det nationale marked, lader bestemmelserne den faktiske ikrafttrædelse af nævnte ændring afhænge af de nye bedømmelser af sådanne andele, der skal foretages på et senere tidspunkt. For visse drikkevarer, herunder naturligt mineralvand, kan producenterne og forhandlerne således ikke længere gøre brug af en samlet ordning for indsamling og skal derfor

indføre en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse for deres engangsemballager til drikkevarer, når andelen af drikkevarer i genbrugsemballager i løbet af to på hinanden følgende år i Tyskland er faldet under 72%, og 1991-andelen af genbrugsemballager ikke er nået for de omhandlede drikkevarer.

- 58 Imidlertid må det konstateres, at VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2 — som ganske vist finder anvendelse på alle producenter og forhandlere, der udøver deres aktivitet i Tyskland — ikke påvirker afsætningen af naturligt mineralvand, der er produceret i Tyskland, og afsætningen af drikkevarer, der hidrører fra andre medlemsstater, på samme måde.
- 59 Selv om overgangen fra én ordning for håndtering af emballage til en anden således generelt medfører omkostninger til mærkning og etikettering af emballage, vil bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede — der forpligter de producenter og forhandlere, der anvender engangsemballage, til at erstatte deres deltagelse i en samlet indsamlingsordning med indførelsen af en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse — medføre yderligere omkostninger for alle producenter og forhandlere, der anvender sådanne emballager, i forbindelse med tilrettelæggelsen af tilbagetagelsen af emballager, tilbagebetaling af de beløb, der er opkrævet i pant, og en eventuel afregning af de pågældende beløb mellem forhandlere.
- 60 Som Kommissionen — uden at blive modsagt af den tyske regering — har anført, anvender producenterne af naturligt mineralvand, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, engangsemballager af plastic i langt større omfang end de tyske producenter. Ifølge en undersøgelse foretaget i juni 2001 af Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung benyttede de tyske producenter i 1999 omkring 90% genbrugsemballage og omkring 10% engangsemballage, mens dette forhold var det omvendte for så vidt angik naturligt mineralvand, der blev solgt i Tyskland af udenlandske producenter, med en anvendelse af engangsemballage i plastic på omkring 71%.

- 61 Det skal bemærkes i denne henseende, at de producenter af naturligt mineralvand, der sælger deres varer i Tyskland langt fra det sted, hvor vandet udvindes, og som for størstedelens vedkommende er etableret i en anden medlemsstat, afholder yderligere omkostninger, når de anvender genbrugsemballage. Det fremgår nemlig af artikel 3 i direktiv 80/777, sammenholdt med bilag II til dette direktiv, at naturligt mineralvand skal påfyldes ved kilden, således at genbrugen af emballagerne til vandet kræver, at emballagerne transporteres til udvindingsstedet. Selv om det er rigtigt, at en producent af naturligt mineralvand — som anført af den tyske regering — kan reducere sine omkostninger ved at tilslutte sig en ordning med standardiserede genbrugsflasker, forholder det sig ikke desto mindre således, at en producent af naturligt mineralvand, der markedsfører sine varer på flere markeder, herunder det tyske marked — som det er tilfældet for en producent, der er etableret i en anden medlemsstat, der eksporterer til Tyskland — tvinges til at tilpasse distributionen af sine varer til de specifikke krav på det tyske marked.
- 62 Det følger heraf, at såfremt en samlet ordning for indsamling af emballage for så vidt angår engangsemballage erstattes med en ordning med pantoprævning og individuel tilbagetagelse, er dette egnet til at hindre markedsføringen på det tyske marked af naturligt mineralvand, der importeres fra andre medlemsstater (jf. i denne retning for så vidt angår genbrugsemballager til drikkevarer dom af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 13).
- 63 Det er uden betydning i denne henseende, at de omtvistede bestemmelser indeholder påbud om pantoprævning og individuel tilbagetagelse for engangsemballager, men ikke forbyder indførsel af drikkevarer i sådanne emballager, og at det desuden er muligt for producenterne at gøre brug af genbrugsemballager. Således skal en foranstaltning, der kan hindre indførslerne, anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, selv hvis hindringen er ringe, og der er andre muligheder for afsætning af varerne (dom af 5.4.1984, forenede sager 177/82 og 178/82, Van de Haar og Kaveka de Meern, Sml. s. 1797, præmis 14).

64 I modsætning til det af den tyske regering anførte følger den hindring af samhandelen, der er omhandlet i den foreliggende sag, ikke af bestemmelsen i direktiv 80/777, hvorefter naturligt mineralvand skal påfyldes ved kilden. Selv om det ganske vist ikke kan udelukkes, at denne bestemmelse har indflydelse på det valg, producenterne af naturligt mineralvand træffer med hensyn til emballagen til deres varer, skal det dog bemærkes, at såfremt en samlet indsamlingsordning erstattes med en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse, vil dette medføre yderligere omkostninger ikke blot for producenterne af naturligt mineralvand, men ligeledes for de producenter og forhandlere af de øvrige drikkevarer, der er omhandlet i VerpackV's § 9, stk. 2, som er etableret i andre medlemsstater, og som anvender engangsemballager.

65 Det er heller ikke et relevant argument, således som den tyske regering har gjort gældende, at stigningen i indførsler til Tyskland af naturligt mineralvand i engangsemballage viser, at der ikke foreligger forskelsbehandling af de producenter af naturligt mineralvand, der anvender engangsemballager. Selv om denne tendens faktisk er observeret på det tyske marked, ændrer den ikke ved det forhold, at VerpackV's §§ 8 og 9 i forhold til de producenter af naturligt mineralvand, der er etableret i en anden medlemsstat, udgør en hindring for markedsføringen af deres varer i Tyskland.

66 Endelig falder VerpackV's §§ 8 og 9, i modsætning til det af den tyske regering anførte, ikke uden for anvendelsesområdet for artikel 28 EF, fordi bestemmelserne angiveligt ikke regulerer måden, hvorpå naturligt mineralvand emballeres, men alene former for salg heraf i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i dom af 24. november 1993, Keck og Mithouard (forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097, præmis 16 ff.).

- 67 Domstolen har således udtalt, at den omstændighed, at foranstaltninger som de omtvistede gør det nødvendigt at ændre mærkningen eller etiketteringen af indførte varer, udelukker, at disse foranstaltninger vedrører former for salg af disse varer som omhandlet i Keck og Mithouard-dommen (jf. dom af 3.6.1999, sag C-33/97, Colim, Sml. I, s. 3175, præmis 37, af 16.1.2003, sag C-12/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 459, præmis 76, og af 18.9.2003, sag C-416/00, Morellato, Sml. I, s. 9343, præmis 29).
- 68 Som det er anført i præmis 59 ovenfor, indebærer den omstændighed, at deltagelsen i en samlet indsamlingsordning erstattes med indførelsen af en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagesøgelse, at de berørte producenter bliver nødt til at ændre visse angivelser på deres emballager.
- 69 Eftersom bestemmelserne i VerpackV ikke påvirker afsætningen af drikkevarer, der er produceret i Tyskland, og afsætningen af drikkevarer, der hidrører fra andre medlemsstater, på samme måde, falder bestemmelserne under alle omstændigheder ikke uden for anvendelsesområdet for artikel 28 EF (jf. Keck og Mithouard-dommen, præmis 16 og 17).

Begrundelsen støttet på hensynet til miljøbeskyttelse

- 70 Det skal undersøges, om VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, i det omfang de udgør en hindring for samhandlen, kan være begrundet ud fra miljøbeskyttelseshensyn.

- 71 Kommissionen har, støttet af den franske regering, påstået, at de nævnte bestemmelser for så vidt angår naturligt mineralvand, der skal påfyldes ved kilden, ikke kan begrundes i hensyn, der er forbundet med miljøpolitikken, og at de under alle omstændigheder ikke opfylder kriteriet om forholdsmæssighed.
- 72 Den tyske regering har på sin side vurderet, at VerpackV's §§ 8 og 9 er begrundet i forskellige formål forbundet med beskyttelsen af miljøet, nemlig affaldsforebyggelse, fastlæggelsen af den mest hensigtsmæssige ordning for håndtering af engangsemballage og beskyttelse af det åbne lands naturområder mod forøgede affaldsmængder. Regeringen gør gældende, at selv hvis det standpunkt, hvorefter de nævnte bestemmelser kun omfatter det generelle formål om affaldsforebyggelse, måtte tiltrædes, vil de fordele for miljøet, der følger af en ordning med pantopkrævning for engangsemballager til drikkevarer, tillægges langt større vægt end de mulige ulemper forbundet med den omstændighed, at visse emballager skal befordres over store afstande til produktionsstedet.
- 73 Efter den tyske regerings opfattelse er en ordning med pantopkrævning for engangsemballage hensigtsmæssig og nødvendig for at nå de omhandlede mål, eftersom det drejer sig om en foranstaltning, der frem for alt har til formål at ændre forbrugerens adfærd. Pantopkrævningen for engangsemballager tilskynder forbrugeren til at sammenligne disse emballager med genbrugsemballager.
- 74 Endelig giver principperne om forsigtighed og forebyggende indsats, der er opstillet i artikel 174, stk. 2, EF, medlemsstaterne en uindskrænket skønsmargen til at prioritere de miljøpolitiske hensyn. Det vil ifølge den tyske regering være umuligt at fritage de drikkevarer, der transporteres over store afstande, fra forpligtelsen til pantopkrævning, eftersom en sådan fritagelse ikke alene ville skabe konkurrencefordrejning blandt de virksomheder, der markedsfører deres varer i engangs-

emballage, men medføre, at den fremme af genbrugsemballage, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 94/62, ville miste den tilsigtede virkning. En sådan dispensation vil heller ikke være gennemførlig på grund af den omstændighed, at visse salgssteder på det tyske område ikke ligger langt fra visse produktionssteder uden for Tyskland, hvor naturligt mineralvand produceres til markedsføring i Tyskland.

- 75 I denne henseende bemærkes, at i henhold til fast retspraksis kan nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, være begrundet i tvingende hensyn til miljøbeskyttelse, forudsat at de pågældende foranstaltninger står i rimeligt forhold til det tilsigtede formål (dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 6 og 9, samt dom af 14.7.1998, sag C-389/96, Aher-Waggon, Sml. I, s. 4473, præmis 20).
- 76 Som hævdet af den tyske regering kan indførelsen af en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse øge afleveringen af tomme emballager og føre til en sortering af emballageaffald og således være medvirkende til at forbedre genanvendelsen af dette affald. I det omfang, opkrævningen af pant desuden giver forbrugeren en tilskyndelse til at aflevere de tomme emballager på salgsstederne, medvirker den til at mindske mængden af affald i naturen.
- 77 Hertil kommer, at eftersom de i hovedsagen omhandlede bestemmelser lader ikrafttrædelsen af en ny ordning for håndtering af emballageaffald afhænge af andelen af genbrugsemballage på det tyske marked, skaber bestemmelserne en situation, hvor enhver stigning i salget af drikkevarer i engangsemballager på dette marked forøger sandsynligheden for, at ordningen vil blive ændret. I det omfang, de nævnte bestemmelser således opfordrer de berørte producenter og forhandlere til at gøre brug af genbrugsemballager, er bestemmelserne medvirkende til at mindske affald til bortskaffelse, hvilket er et af de generelle mål med miljøbeskyttelsespolitikken.

78 For at sikre, at en sådan ordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal det imidlertid ikke alene efterprøves, at de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre de tilstræbte mål, men ligeledes, at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre disse mål (jf. dom af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 57).

79 I denne henseende bemærkes, at for at opfylde sidstnævnte kriterium skal de nationale bestemmelser give de berørte producenter og forhandlere en tilstrækkelig overgangsfrist til, at de før ikrafttrædelsen af ordningen med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse vil kunne tilpasse sig til kravene i henhold til den nye ordning.

80 Den i VerpackV's § 9, stk. 2, fastsatte frist på seks måneder, der løber mellem bekendtgørelsen om, at en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse skal indføres, og ikrafttrædelsen af en sådan ordning, er ikke tilstrækkelig til at give producenterne af naturligt mineralvand mulighed for at tilpasse deres produktion og deres håndtering af engangsemballageaffald til den nye ordning, eftersom ordningen straks skal indføres.

81 I denne henseende tages den periode, der ligger før nævnte frist på seks måneder, ikke i betragtning. Selv efter den første konstatering af, at andelene af genbrugsemballage er utilstrækkelige, er der nemlig forsat usikkerhed omkring, hvorvidt en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse vil blive iværksat, og i givet fald på hvilket tidspunkt, i det omfang dette ikke alene afhænger af nye bedømmelser af den samlede andel af genbrugsemballage på det tyske marked og af andelen af naturligt mineralvand, der markedsføres på det samme marked i sådanne emballager, men også af den tyske regerings beslutning om at bekendtgøre resultatet af disse bedømmelser.

- 82 Ved VerpackV skabes der således en situation af ubestemt varighed, hvorunder en ændring af ordningen for håndtering af emballageaffald ikke er tilstrækkelig sikker til, at det kan kræves af de erhvervsdrivende i de berørte sektorer, at de etablerer en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse, der er til rådighed kort efter bekendtgørelsen om tidspunktet for iværksættelsen af den nye ordning.
- 83 Under disse omstændigheder er Kommissionens søgsmål velbegrundet.
- 84 Det skal herefter fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 5 i direktiv 94/62 sammenholdt med artikel 28 EF, idet den ved VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, har indført en ordning for genbrug af emballage til varer, der i henhold til direktiv 80/777 skal påfyldes ved kilden.

Sagens omkostninger

- 85 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 5 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, sammenholdt med artikel 28 EF, idet den ved § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, i Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (bekendtgørelse om begrænsning og genanvendelse af emballageaffald) har indført en ordning for genbrug af emballage til varer, der i henhold til Rådets direktiv 80/777/EØF af 15. juli 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om udvinding og markedsføring af naturligt mineralvand skal påfyldes ved kilden.**
- 2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter