

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. december 2004^{*}

I sag C-309/02,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland) ved afgørelse af 21. august 2002, indgået til Domstolen den 29. august 2002, i sagen:

Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co.,

S. Spitz KG

mod

Land Baden-Württemberg,

^{*} Processprog: tysk.

I - 11794

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P Jann og K. Lenaerts (refererende dommer) samt dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissechet, 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,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Radlberger Getränkgesellschaft mbH & Co. og S. Spitz KG ved Rechtsanwalt R. Karpenstein
- Land Baden-Württemberg ved Rechtsanwalt L.-A. Versteyl
- den tyske regering ved W.-D. Plessing og A. Tiemann, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt D. Sellner
- den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

- den franske regering ved G. de Bergues og D. Petrausch, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli
- den nederlandske regering ved S. Terstal og C. Wissels, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Grunwald og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10) og af artikel 28 EF.

- 2 Denne anmodning er blevet fremsat under en retssag, der er anlagt af Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. og S. Spitz KG, der er østrigske selskaber, som producerer drikkevarer, mod Land Baden-Württemberg.

Retsforskrifter

Direktiv 94/62

- 3 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.
- 4 I henhold til artikel 1, stk. 2, fastsætter direktivet »foranstaltninger rettet mod, som første prioritet, at forebygge produktion af emballageaffald, og som andre grundlæggende principper, genbrug af emballage samt genvinding og andre former for genanvendelse af emballageaffald samt, som følge heraf, reduktion af den endelige bortskaffelse af affaldet«.
- 5 Direktivets 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 i direktiv 94/62 bestemmer:

»1. 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.

2. De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger indgår i en politik, der omfatter al emballage og alt emballageaffald, navnlig under hensyntagen til forbruger- og miljøbeskyttelse, beskyttelse af sundhed, sikkerhed og hygiejne, beskyttelse af de emballerede varers og de anvendte materials kvalitets, ægthed og tekniske egenskaber såvel som beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.«

7 Samme direktivs artikel 18 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne må ikke forhindre, at emballage, der opfylder bestemmelserne i dette direktiv, markedsføres på deres område.«

De nationale bestemmelser

8 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).

9 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 tilbagetagelsen i medfør af første punktum. Forpligtelsen i medfør af første punktum er begrænset til emballager af den art, form og størrelse, der anvendes af forhandleren, 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.»

- 10 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.
- 11 I henhold til 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.
- 12 Denne obligatoriske pantopkrævning finder ifølge 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.

- 13 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 genbrugsemballage, 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 drikkeveområder, for hvilke den andel af genbrugsemballage, der er fastsat i 1991, ikke er nået [...]«

- 14 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.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 15 Sagsøgerne i hovedsagen eksporterer kulsyreholdige læskedrikke, frugtjuice og andre drikke uden kulsyre samt mineralvand til Tyskland i engangsemballager, hvis

materiale kan genanvendes. Med henblik på genanvendelse af disse emballager har sagsøgerne tilsluttet sig den samlede ordning for indsamling af affald, der drives af selskabet »Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland AG«, og har af denne grund været fritaget for forpligtelsen til at opkræve det i VerpackV's § 8, stk. 1, foreskrevne pant for drikkevarer, der forhandles i Tyskland i engangsemballage.

- 16 Ifølge en meddelelse fra den tyske regering af 28. januar 1999 var den andel af drikkevareemballage, der kunne genbruges, faldet i 1997 og lå for første gang under 72%, nemlig på 71,33%. Da denne andel i løbet af to på hinanden følgende perioder, dvs. mellem februar 1999 og januar 2000 og mellem maj 2000 og april 2001, på hele Forbundsrepublikkens område forblev under 72%, bekendtgjorde den tyske regering den 2. juli 2002 i medfør af VerpackV's § 9, stk. 3, at der ville blive opkrævet obligatorisk pant fra den 1. januar 2003 for mineralvand, øl og læskedrikke. I medfør af VerpackV var sagsøgerne i hovedsagen derfor forpligtet til fra denne dato at opkræve det pant, der var foreskrevet i bekendtgørelsens § 8, stk. 1, for størstedelen af deres emballager — for så vidt angik de drikkevarer, der forhandlede i Tyskland — og til efterfølgende at tilbagetage og genanvende de tomme emballager.
- 17 Den 23. maj 2002 anlagde sagsøgerne i hovedsagen sag ved Verwaltungsgericht Stuttgart mod Land Baden-Württemberg, hvorunder de gjorde gældende, at den kvoteordning for genbrugsemballage, der er fastsat i VerpackV, og de hertil knyttede forpligtelser til pantopkrævning og tilbagetagelse var i strid med artikel 1, stk. 1 og 2, og artikel 5, 7 og 18 i direktiv 94/62 samt med artikel 28 EF. Forbundsrepublikken Tyskland blev adciteret.
- 18 Den forelæggende ret har anført, at ud fra den fortolkning, der er blevet fremført af sagsøgerne i hovedsagen, hvorefter artikel 1, stk. 2, i direktiv 94/62 forudsætter, at genbrug af emballager og genanvendelse heraf står på lige fod, opstår spørgsmålet om, hvorvidt ordningen i VerpackV er forenelig med nævnte direktiv, for så vidt som

denne ordning vanskeliggør markedsføringen af engangsemballage, når andelen af genbrugsemballage falder under en vis tærskel. Den forelæggende ret har påpeget, at producenter, der er etableret i en anden medlemsstat, påføres højere omkostninger end tyske producenter, såfremt de beslutter at markedsføre deres drikkevarer i genbrugsemballage. Retten har understreget, at ifølge sagsøgerne i hovedsagen påvirker de tyske bestemmelser allerede situationen for de producenter, der er etableret i en anden medlemsstat, så længe forpligtelsen til at opkræve pant er suspenderet, da de tyske forhandlere vil have en tendens til at holde engangsemballage ude fra deres drikkevaresortiment, for at andelen af genbrugsemballage ikke skal falde til under 72%.

- 19 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Stuttgart besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 1, stk. 2, i [...] direktiv 94/62 [...] fortolkes således, at medlemsstaterne ifølge denne bestemmelse ikke må fremme ordninger, hvorved drikkevareemballager genbruges, i forhold til engangsemballager, hvis materiale kan genanvendes, ved at bestemme, at såfremt andelen af genbrugsemballage for hele medlemsstatens område er mindre end 72%, bortfalder for så vidt angår de drikkevareområder, hvor andelen af genbrugsemballage er faldet under den i 1991 konstaterede andel, muligheden for at blive fritaget for en lovbestemt pligt til tilbagetagelse, håndtering og opkrævning af pant for tomme engangsemballager for drikkevarer ved at deltage i en tilbagetagelses- og håndteringsordning?
- 2) Skal artikel 18 i [...] direktiv 94/62 [...] fortolkes således, at denne bestemmelse forbyder medlemsstaterne at vanskeliggøre markedsføring af drikkevarer i engangsemballager, hvis materiale kan genanvendes, derved, at såfremt andelen af genbrugsemballage for hele medlemsstatens område er mindre end 72%, bortfalder muligheden for — ved deltagelse i en tilbagetagelses- og håndterings-

ordning — at blive fritaget for en lovbestemt tilbagetagelses-, håndterings- og pantopkrævningsforpligtelse, der gælder for tomme engangsemballager for drikkevarer, for så vidt angår de drikkevareområder, hvor andelen af genbrugsemballage er lavere end den i 1991 konstaterede andel?

- 3) Skal artikel 7 i [...] direktiv 94/62 [...] fortolkes således, at producenter og forhandlere af drikkevarer i engangsemballager, hvis materiale kan genanvendes, har en ret til at deltage i en allerede indført tilbagetagelses- og håndteringsordning for brugte drikkevareemballager, idet de herved kan opfylde en lovbestemt pligt til at opkræve pant af engangsemballager for drikkevarer og til at tage brugte drikkevareemballager tilbage?

- 4) Skal artikel 28 EF fortolkes således, at denne bestemmelse forbyder medlemsstaterne at vedtage bestemmelser, hvorefter følgen af, at andelen af genbrugsemballage til drikkevarer inden for hele medlemsstatens område falder til under 72%, er, at muligheden for fritagelse — ved deltagelse i en tilbagetagelses- og håndteringsordning — for en lovbestemt tilbagetagelses-, håndterings- og pantopkrævningsforpligtelse for tomme engangsemballager til drikkevarer bortfalder for de drikkevareområder, inden for hvilke andelen af genbrugsemballage er faldet ned under den i 1991 konstaterede andel?«

Begæringerne om genåbning af den mundtlige forhandling

- 20 Ved skrivelser, der blev modtaget på Domstolens Justitskontor henholdsvis den 14. juni og den 17. juni 2004, har den tyske regering og sagsøgte i hovedsagen anmodet Domstolen om at træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling i overensstemmelse med procesreglementets artikel 61.

21 Den tyske regering har til støtte for sin begæring gjort gældende, at generaladvokatens forslag, der blev fremsat den 6. maj 2004, indeholder en række punkter, der ikke har været genstand for den skriftlige og den mundtlige forhandling, og hvoraf fremgår, at der er foretaget en urigtig bedømmelse af de argumenter, regeringen har påberåbt sig for Domstolen. Ligeledes har sagsøgte i hovedsagen i sin begæring anført, at det nævnte forslag til afgørelse behandler visse punkter, der ikke har været drøftet, og med hensyn til hvilke sagen derfor ikke foreligger tilstrækkeligt oplyst for Domstolen.

22 Det skal hertil bemærkes, at Domstolen *ex officio* — eller efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring — i overensstemmelse med artikel 61 i sit procesreglement kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. dom af 10.2.2000, forenede sager C-270/97 og C-271/97, *Deutsche Post*, Sml. I, s. 929, præmis 30, af 19.2.2002, sag C-309/99, *Wouters m.fl.*, Sml. I, s. 1577, præmis 42, af 18.6.2002, sag C-299/99, *Philips*, Sml. I, s. 5475, præmis 20, og af 12.12.2002, sag C-273/00, *Sieckmann*, Sml. I, s. 11737, præmis 22).

23 I den foreliggende sag er Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, imidlertid af den opfattelse, at den har kendskab til alle de omstændigheder, der er nødvendige for at besvare de forelagte spørgsmål, og at disse omstændigheder er blevet drøftet under retsforhandlingerne ved Domstolen.

24 Følgelig må der gives afslag på begæringerne fra den tyske regering og sagsøgte i hovedsagen om at genåbne den mundtlige forhandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål

- 25 Sagsøgte i hovedsagen har anført, at Domstolen bør afvise de præjudicielle spørgsmål, da hovedsagen må afvises, eftersom den er anlagt mod Land Baden-Württemberg. Da Land Baden-Württemberg ikke har nogen selvstændig kompetence vedrørende lovgivning eller administrative bestemmelser på dette område, gennemfører delstaten blot de forbundsretlige bestemmelser. Ifølge sagsøgte skulle sagen have været anlagt mod forbundsstaten ved den kompetente domstol i denne henseende, nemlig Verwaltungsgericht Berlin. Et vist antal tyske forvaltningsdomstole har i parallelle procedurer allerede afvist lignende sager.
- 26 I denne henseende bemærkes, at i betragtning af den fordeling af opgaverne, der består mellem Domstolen og de nationale retter, tilkommer det ikke Domstolen at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes organisation og virkemåde (jf. dom af 3.3.1994, forenede sager C-332/92, C-333/92 og C-335/92, Eurico Italia m.fl., Sml. I, s. 711, præmis 13, af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 33, og af 3.10.2000, sag C-371/97, Gozza m.fl., Sml. I, s. 7881, præmis 30). Domstolen er bundet af en forelæggelseskendelse, der er afsagt af en ret i en medlemsstat, så længe den ikke er blevet omgjort under en eventuel anke efter national ret (dom af 14.1.1982, sag 65/81, Reina, Sml. s. 33, præmis 7).
- 27 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelseskendelsen, at Verwaltungsgericht Stuttgart fandt, at hovedsagen i det mindste delvis kan admitteres.

- 28 Det står endvidere fast, at der er en direkte forbindelse mellem på den ene side de fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 1, 7 og 18 i direktiv 94/62 og artikel 28 EF, der er forelagt for at give den forelæggende ret mulighed for at bedømme, hvorvidt de omhandlede tyske bestemmelser er forenelige med disse bestemmelser, og på den anden side hovedsagens genstand, hvormed det søges fastslået, at sagsøgerne i hovedsagen ikke er underlagt forpligtelserne til pantopkrævning og individuel tilbagetagelse af deres engangsemballage.
- 29 Anmodningen om en præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

- 30 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 2, i direktiv 94/62 er til hinder for, at en medlemsstat fremmer genbrugsordninger for emballage ved anvendelsen af en ordning som den, der er fastsat i VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2.
- 31 I denne henseende bemærkes, at selv om artikel 1, stk. 2, i direktiv 94/62 »som første prioritet« fastsætter foranstaltninger rettet mod at forebygge produktion af emballageaffald, angiver bestemmelsen som »andre grundlæggende principper« genbrug af emballage samt genvinding og andre former for genanvendelse af emballageaffald.
- 32 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«.

- 33 Det fremgår af det foregående, at der ikke i direktiv 94/62 fastlægges en prioriteringsrækkefølge mellem genbrug af emballager på den ene side og genanvendelse af emballageaffald på den anden side.
- 34 Det skal imidlertid bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 5 i direktiv 94/62 kan træffe foranstaltninger, der har til formål at fremme genbrugssystemer for emballage, der kan genbruges på en miljømæssigt fornuftig måde.
- 35 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 5, at en sådan politik til fremme af genbrug af emballage kun kan tillades, i det omfang den er i overensstemmelse med traktaten.
- 36 De foranstaltninger, der træffes af en medlemsstat i medfør af direktivets artikel 5, skal således ikke alene overholde de krav, der følger af direktivets andre bestemmelser, bl.a. artikel 7, der er omhandlet i det tredje præjudicielle spørgsmål, men ligeledes de forpligtelser, der følger af traktatens bestemmelser, bl.a. artikel 28 EF, der er omhandlet i det fjerde præjudicielle spørgsmål.
- 37 Herefter skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 2, i direktiv 94/62 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der har til formål at fremme genbrugsordninger for emballage.

- 38 På baggrund af det ovenfor anførte skal det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål besvares først.

Det tredje spørgsmål

- 39 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om der ved artikel 7 i direktiv 94/62 gives producenter og forhandlere af drikkevarer i genanvendelige engangsemballager, som er fritaget for deres forpligtelser til pantoprævning og tilbagesøgelse ved at deltage i en samlet ordning for emballageindsamling, en ret til fortsat at deltage i en sådan samlet ordning med henblik på at opfylde deres lovbestemte forpligtelser.
- 40 Det bemærkes, at artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/62 pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at der indføres systemer til sikring af dels tilbagesøgelse og/eller indsamling af brugt emballage og/eller emballageaffald, dels genbrug eller genanvendelse af indsamlet emballage eller emballageaffald. Det fremgår ligeledes af denne bestemmelse, at sådanne systemer skal være åbne for deltagelse fra erhvervsdrivende i de berørte sektorer og for deltagelse fra de kompetente offentlige myndigheders side, skal gælde for importerede varer på ikke-diskriminerende betingelser og skal udformes på en sådan måde, at handelshindringer eller konkurrenceforvridning undgås i overensstemmelse med traktaten.
- 41 I direktivets artikel 7, stk. 2, kræves det, at de i samme artikels stk. 1 omhandlede foranstaltninger indgår i en politik, der omfatter al emballage og alt emballageaffald, og det præciseres, at disse foranstaltninger skal træffes navnlig under hensyntagen til forbruger- og miljøbeskyttelse, beskyttelse af sundhed, sikkerhed og hygiejne,

beskyttelse af de emballerede varers og de anvendte materials kvalitet, ægthed og tekniske egenskaber såvel som beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.

- 42 For så vidt angår engangsemballage overlades det i henhold til artikel 7 til medlemsstaterne at vælge mellem dels en ordning for pantoprævning og individuel tilbagetagelse, dels en samlet ordning for emballageindsamling, eller også en kombination af de to ordninger, afhængigt af, hvilken type vare der er tale om, forudsat at de valgte ordninger har til formål at håndtere emballagerne på den mest hensigtsmæssige måde, og at de indgår i en politik, der omfatter al emballage og alt emballageaffald.
- 43 Denne bestemmelse giver ikke producenterne og forhandlerne nogen ret til fortsat at deltage i en given ordning for håndtering af emballageaffald.
- 44 Direktiv 94/62 er følgelig ikke til hinder for, at en medlemsstat fastsætter ændringer af de ordninger for håndtering af emballageaffald, der er etableret på medlemsstatens område, således at den mest hensigtsmæssige affaldshåndtering sikres.
- 45 Selv om direktiv 94/62 altså giver mulighed for, at en medlemsstat i lyset af omstændighederne bestemmer, at en ordning, hvorefter emballageindsamling finder sted nær forbrugerne eller salgsstederne, skal udskiftes med en ordning med pantoprævning og individuel tilbagetagelse, kræves det dog, at en sådan udskiftning opfylder visse betingelser.

46 For det første skal den nye ordning ligeledes være egnet til at nå målene med direktiv 94/62. Særligt skal den pågældende medlemsstat, såfremt den nye ordning — som i det foreliggende tilfælde — er en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagesendelse, sørge for, at der findes et tilstrækkeligt antal afleveringssteder, således at de forbrugere, der har købt varer i engangsemballage med pant, vil kunne få det beløb, der er betalt i pant, tilbage, selv om de ikke kommer tilbage til det sted, hvor de oprindeligt har købt varen.

47 I denne henseende skal det bemærkes, at VerpackV's § 6, stk. 1, første punktum, bestemmer, at forhandleren skal tage salgsemballager retur uden vederlag på det faktiske udleveringssted eller i umiddelbar nærhed heraf (»am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbaren Nähe«). Selv om det er rigtigt, at der i de efterfølgende led i det nævnte stykke tilføjes visse præciseringer, bl.a. med hensyn til begrænsningerne af denne forpligtelse under hensyn til karakteren af de omhandlede emballager og i betragtning af den pågældende forhandlers salgsareal, forholder det sig ikke desto mindre således, at udstrækningen af forpligtelsen til tilbagesendelse ikke forekommer at være helt utvetydig.

48 For det andet skal overgangen til den nye ordning ske uden afbrydelser, og uden at bringe den mulighed, som de erhvervsdrivende i de berørte sektorer har for faktisk at deltage i den nye ordning allerede fra ordningens ikrafttrædelse, i fare. Det må i denne henseende konstateres, at artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/62 forpligter hver medlemsstat til på ethvert tidspunkt og uden forskelsbehandling at sikre de berørte producenter og forhandlere adgang til en ordning for håndtering af emballageaffald.

49 Følgelig påhviler det en medlemsstat, der erstatter den eksisterende ordning for håndtering af emballageaffald med en anden, at sikre, at de berørte producenter og forhandlere råder over en rimelig frist med henblik på overgangen til den nye ordning, således at de vil kunne tilpasse deres produktionsmetoder samt deres distributionskanaler til kravene i henhold til den nye ordning.

- 50 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 7 i direktiv 94/62 ikke giver de berørte producenter og forhandlere nogen ret til fortsat at deltage i en given ordning for håndtering af emballageaffald, men bestemmelsen er til hinder for, at en samlet ordning for indsamling af dette affald erstattes af en ordning med pantoprævning og individuel tilbagetagelse, såfremt den nye ordning ikke ligeledes er egnet til at nå målene med direktivet, eller såfremt overgangen til denne nye ordning ikke sker uden afbrydelse samt således, at den mulighed, som de erhvervsdrivende i de berørte sektorer har for faktisk at deltage i den nye ordning umiddelbart fra ordningens ikrafttrædelse, ikke bringes i fare.

Det fjerde spørgsmål

- 51 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 28 EF er til hinder for nationale bestemmelser såsom dem, der er fastsat i VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, der lader andelen af genbrugsemballage på det omhandlede marked være bestemmende for den mulighed, som de producenter og forhandlere, der anvender engangsemballager, har for at blive fritaget for deres forpligtelser til pantoprævning og tilbagetagelse samt genanvendelse som følge af deres deltagelse i en samlet indsamlingsordning.

Anvendeligheden af artikel 28 EF

- 52 Ifølge den tyske regering kan der ikke være modstrid mellem artikel 28 EF og de omhandlede nationale bestemmelser, eftersom direktiv 94/62 og særligt direktivets artikel 5, 9, og 18 for så vidt angår genbrug af emballager har til formål og til følge at foretage en fuldstændig harmonisering af det pågældende område.

53 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 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.

54 I denne henseende bemærkes, at artikel 5 i direktiv 94/62 for så vidt angår genbrug af emballager alene giver medlemsstaterne mulighed for i overensstemmelse med traktaten at fremme genbrugssystemer for emballage, der kan genbruges på en miljømæssigt fornuftig måde.

55 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 ordninger, der fremmer genbrugsemballage, ikke fastlagt ved direktiv 94/62 i forhold til de medlemsstater, der beslutter at anvende den mulighed, der er givet i direktivets artikel 5.

56 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 dettes 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.

- 57 Sådanne ordninger kan følgelig bedømmes i forhold til traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser.
- 58 Det bemærkes i øvrigt, at artikel 5 i direktiv 94/62 kun giver medlemsstaterne mulighed for at fremme ordninger for genbrug af emballage »i overensstemmelse med traktaten«.
- 59 For så vidt angår samme direktivs artikel 18 bemærkes, at i det omfang denne bestemmelse alene sikrer den frie bevægelighed på medlemsstaternes område for emballager, der opfylder kravene til mærkning og sammensætning samt mulighederne for genbrug og genanvendelse af emballage, er denne bestemmelse heller ikke til hinder for, at nationale ordninger for håndtering af emballageaffald bliver bedømt i lyset af artikel 28 EF, såfremt ordningerne kan påvirke betingelserne for markedsføringen af de omhandlede varer.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en hindring af samhandelen

- 60 Det skal bedømmes, om artikel 28 EF er til hinder for nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, der giver producenter og forhandlere, som anvender engangsemballager, mulighed for at blive fritaget for deres forpligtelser til pantoprævning og tilbagetagelse ved at deltage i en samlet indsamlingsordning, hvilken mulighed afhænger af udviklingen af den samlede andel, som drikkevarer i engangsemballager udgør på det tyske marked, samt af andelen af de pågældende drikkevarer, der markedsføres i sådanne emballager på det samme marked.

61 I denne forbindelse bemærkes for det første, at sådanne bestemmelser gælder uden forskel for indenlandske varer og for varer, der hidrører fra andre medlemsstater, og fastsætter de samme krav til pantopkrævning og tilbagetagelse for producenter, der er etableret i andre medlemsstater, som for indenlandske producenter.

62 For det andet begrænser andelene i hovedsagen — i modsætning til den maksimale andel af drikkevarer, der kunne markedsføres i ikke-godkendte emballager, som var omhandlet i dom af 20. september 1988, Kommissionen mod Danmark (sag 302/86, Sml. s. 4607) — ikke mængden af de varer, der kan indføres i en bestemt type emballage. VerpackV indeholder således ikke et forbud mod at markedsføre varer i engangsemballager ud over de angivne andele, men foreskriver blot, at en overskridelse af disse andele medfører en ændring af ordningen for håndtering af engangsemballage.

63 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 drikkevarer, der er produceret i Tyskland, og afsætningen af drikkevarer, der hidrører fra andre medlemsstater, på samme måde.

64 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

individueel 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.

65 Det er herved en kendsgerning, at de producenter, der er etableret uden for Tyskland, anvender betydeligt mere engangsemballage end de tyske producenter.

66 I denne henseende har den forelæggende ret påpeget, at anvendelsen af genbrugs-emballage normalt medfører højere omkostninger for en drikkevareproducent, der er etableret i en anden medlemsstat, end de omkostninger, der afholdes af en tysk producent, eftersom de omkostninger, der er forbundet med tilrettelæggelsen af en pantopkrævningsordning og med transport, er større, hvis producenten er etableret i en vis afstand fra salgsstederne.

67 Det følger heraf, at såfremt en samlet ordning for indsamling af emballage for så vidt angår engangsemballage erstattes med en ordning med pantopkrævning og individueel tilbagetagelse, er dette egnet til at hindre markedsføringen på det tyske marked af drikkevarer, der importeres fra andre medlemsstater (jf. i denne retning for så vidt angår genbrugsemballager til drikkevarer dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 13).

68 Det er i denne henseende uden betydning, at de omtvistede bestemmelser indeholder påbud om pantopkrævning og individueel tilbagetagelse af engangs-

emballage, men ikke forbyder indførsel af drikkevarer i sådanne emballager, og at det desuden er muligt for producenterne at benytte 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).

- ⁶⁹ I denne sammenhæng er det ikke et relevant argument, således som det er gjort gældende af den tyske regering, at den stigning i indførslerne til Tyskland af naturligt mineralvand i engangsemballage, der var i perioden før indførelsen af forpligtelserne til pantopkrævning og individuel tilbagetagelse, viser, at der ikke foreligger forskelsbehandling af drikkevareproducenter, der er etableret i andre medlemsstater. 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 drikkevareproducenter, der er etableret i andre medlemsstater, udgør en hindring for markedsføringen af deres varer i Tyskland.

- ⁷⁰ I modsætning til det, som sagsøgte i hovedsagen og den tyske regering har anført, kan VerpackV's §§ 8 og 9 ikke sidestilles med nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte »former for salg« 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.).

- ⁷¹ 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).

72 Som det er anført i præmis 64 ovenfor, indebærer den omstændighed, at deltagelsen i en samlet indsamlingsordning erstattes med indførelsen af en ordning med pantoprævning og individuel tilbagetagelse, at de berørte producenter bliver nødt til at ændre visse angivelser på deres emballager.

73 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).

Begrundelser støttet på hensynet til miljøbeskyttelse

74 Det skal dernæst undersøges, om bestemmelser som dem, der er fastsat i VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, således som det er hævdet af sagsøgte i hovedsagen og den tyske regering, kan være begrundet ud fra miljøbeskyttelseshensyn.

- 75 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 I denne henseende bemærkes, at kravet om, at der etableres et pantopkrævnings- og retursystem for tom emballage, er et nødvendigt led i et system, der skal sikre, at emballagerne genanvendes (dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 13).
- 77 For så vidt angår emballager, der ikke kan genbruges, bemærkes, at som hævdet af sagsøgte i hovedsagen og 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.
- 78 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.

- 79 For at sikre, at 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).
- 80 I denne henseende bemærkes, at for at opfylde sidstnævnte kriterium skal de nationale bestemmelser give de berørte producenter og forhandlere mulighed for før ikrafttrædelsen af ordningen med pantoprævning og individuel tilbagetagelse at tilpasse deres produktionsmetoder samt håndteringen af engangsemballageaffald til kravene i henhold til den nye ordning. Selv om en medlemsstat ganske vist kan overlade det til de nævnte producenter og forhandlere at iværksætte ordningen ved at tilrettelægge tilbagetagelsen af emballager, tilbagebetalingen af de beløb, der er opkrævet i pant, og en eventuel afregning af disse beløb mellem forhandlere, er det desuden nødvendigt, at den pågældende medlemsstat sikrer, at alle de berørte producenter eller forhandlere på tidspunktet for ændringen af ordningen for håndtering af emballageaffald faktisk vil kunne deltage i en operationel ordning.
- 81 Det må konstateres, at bestemmelser som de i *VerpackV*, der lader iværksættelsen af en ordning med pantoprævning og individuel tilbagetagelse afhænge af en andel af genbrugsemballage — hvilken ordning utvivlsomt er til fordel for miljøet — kun er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, såfremt bestemmelserne, sam-

tidig med at de tilskynder til genbrug af emballage, giver de berørte producenter og forhandlere en rimelig overgangsfrist til at tilpasse sig til ordningen og sikrer, at alle de berørte producenter eller forhandlere på tidspunktet for ændringen af ordningen for håndtering af emballageaffald faktisk vil kunne deltage i en operationel ordning.

82 Det påhviler den nationale ret at tage stilling til, om den ændring af ordningen for håndtering af emballageaffald, der er omhandlet i VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, giver de berørte producenter og forhandlere mulighed for at deltage i en operationel ordning under de betingelser, der er nævnt ovenfor.

83 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 28 EF er til hinder for nationale bestemmelser som dem, der er fastsat i VerpackV's § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, når de foreskriver, at en samlet ordning for indsamling af emballageaffald skal erstattes med en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse, uden at de berørte producenter og forhandlere råder over en rimelig overgangsfrist til at tilpasse sig til ordningen og er sikret, at de på tidspunktet for ændringen af ordningen for håndtering af emballageaffald faktisk vil kunne deltage i en operationel ordning.

Det andet spørgsmål

84 Henset til besvarelsen af det fjerde spørgsmål er det ikke længere nødvendigt at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 85 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 1, stk. 2, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald er ikke til hinder for, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der har til formål at fremme genbrugsordninger for emballage.
- 2) Artikel 7 i direktiv 94/62 giver ikke de berørte producenter og forhandlere nogen ret til fortsat at deltage i en given ordning for håndtering af emballageaffald, men bestemmelsen er til hinder for, at en samlet ordning for indsamling af dette affald erstattes af en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagetagelse, såfremt den nye ordning ikke ligeledes er egnet til at nå målene med direktivet, eller såfremt overgangen til denne nye ordning ikke sker uden afbrydelse samt således, at den mulighed, som de erhvervsdrivende i de berørte sektorer har for faktisk at deltage i den nye ordning umiddelbart fra ordningens ikrafttrædelse, ikke bringes i fare.

- 3) Artikel 28 EF er til hinder for nationale bestemmelser som dem, der er fastsat i § 8, stk. 1, og § 9, stk. 2, i Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (bekendtgørelse om begrænsning og genanvendelse af emballageaffald), når de foreskriver, at en samlet ordning for indsamling af emballageaffald skal erstattes med en ordning med pantopkrævning og individuel tilbagesøgelse, uden at de berørte producenter og forhandlere råder over en rimelig overgangsfrist til at tilpasse sig til ordningen og er sikret, at de på tidspunktet for ændringen af ordningen for håndtering af emballageaffald faktisk vil kunne deltage i en operationel ordning.

Underskrifter