

**ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER**

της 6ης Μαΐου 2004¹

1. Το Verwaltungsgericht Stuttgart, γερμανικό διοικητικό πρωτοδικείο, υπέβαλε στο Δικαστήριο τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 1, παράγραφος 2, 7 και 18 της οδηγίας 94/62/EK, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας², και του άρθρου 28 ΕΚ.

Με τα ερωτήματα αυτά ζητείται να διευκρινιστεί αν οι προαναφερθείσες διατάξεις απαγορεύουν στα κράτη μέλη να παρέχουν κίνητρα υπέρ των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών για ποτά σε σχέση με συσκευασίες δυνάμενες να αξιοποιηθούν ή να απαγορεύουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, την πώληση αναψυκτικών εντός τέτοιου είδους συσκευασίας.

I — Η εθνική νομοθεσία

2. Η Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (κανο-

νιστική απόφαση περί περιορισμού και αξιοποιήσεως των απορριμμάτων συσκευασιών, στο εξής: κανονιστική απόφαση περί συσκευασιών), της 21ης Αυγούστου 1998³, προβλέπει σειρά μέτρων προς επίτευξη του σκοπού της προλήψεως και της μείωσης των επιπτώσεων των απορριμμάτων συσκευασιών επί του περιβάλλοντος. Η απόφαση αυτή, η οποία αντικατέστησε την κανονιστική απόφαση της 12ης Ιουνίου 1991⁴, σκοπεί στην μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 94/62, ορίζει δε ως επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες εκείνες που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν για τον ίδιο σκοπό πολλές φορές.

Κατά την απόφαση αυτή, οι παραγωγοί και διανομείς ποτών περιεχομένων σε συσκευασίες μιας χρήσεως υποχρεούνται να παρακρατούν ένα ποσό έναντι επιστροφής της συσκευασίας για κάθε συσκευασία και για όλα τα στάδια εμπορίας, ακόμα και αν μπορούν να εκπληρώσουν αυτή την υποχρέωση, στην οποία προστίθεται η υποχρέωση να συγκεντρώνουν και να αξιοποιούν τις κενές φιάλες, μετέχοντας σε ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισεως συσκευα-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ L 365, σ. 10). Η οδηγία αυτή απετέλεσε αντικείμενο σημαντικών τροποποιήσεων, οι οποίες επήλθαν με την οδηγία 2004/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Φεβρουαρίου 2004 (ΕΕ L 47, σ. 26), και οι οποίες δεν αφορούν τις διατάξεις των οποίων η ερμηνεία ζητείται στην παρούσα υπόθεση.

3 — BGBl. I, σ. 2379.

4 — BGBl. I, σ. 1234. Η κανονιστική αυτή απόφαση περιελάμβανε παραπλήσιες διατάξεις σχετικά με την υποχρεωτική παρακράτηση ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, προκειμένου περί συσκευασιών μιας χρήσεως προοριζομένων για ποτά.

σιών και απορριμμάτων συσκευασιών. Πάντως, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το συνολικό ποσοστό των πωλουμένων στη Γερμανία ποτών εντός επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών είναι μικρότερο του 72 % και, παραλλήλως, δεν έχει επιτευχθεί το ποσοστό χρήσεως αυτού του τύπου συσκευασιών που είχε επιτευχθεί το 1991 στους συγκεκριμένους τομείς αναψυκτικών ποτών στους οποίους και οι ίδιοι δραστηριοποιούνται⁵, οι επιχειρηματίες χάνουν τη δυνατότητα αυτή και υποχρεούνται να παρακρατούν ένα ποσό έναντι επιστροφής της συσκευασίας και να αναλαμβάνουν την αξιοποίηση των φιαλών.

3. Κατά το άρθρο 6 της κανονιστικής αποφάσεως:

«1. Η επιχείρηση διανομής υποχρεούται να συλλέγει δωρεάν, στο σημείο πωλήσεως ή σε άμεση γειτνίαση προς αυτό, τις κενές συσκευασίες πωλήσεως που χρησιμοποίησε ο τελικός καταναλωτής και να τις αξιοποιεί σύμφωνα με τις απαιτήσεις των σημείων 1 και 2 του παραρτήματος I.

2. Οι επιχειρήσεις παραγωγής και διανομής οφείλουν να αξιοποιούν [...] τις δωρεάν συλλεγόμενες στο σημείο πωλήσεως συσκευασίες, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του σημείου 1.

3. Οι υποχρεώσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2 δεν ισχύουν για τις συσκευασίες εκείνες που εντάσσονται σε ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισεως [...] το οποίο διασφαλίζει [...] τη συλλογή [...] στην κατοικία του τελικού καταναλωτή ή σε τόπο γειτονικό εκείνου στον οποίο είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση διανομής. Το σύστημα πρέπει να διασφαλίζει την αξιοποίηση των συσκευασιών που συλλέγονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του σημείου 1 του παραρτήματος I και να πληροί τις απαιτήσεις των σημείων 3 και 4 του παραρτήματος I [...]. Απόκειται στην αρμόδια αρχή να αποδεικνύει τη συμμετοχή σε ένα τέτοιο σύστημα. Η διαχείριση των απορριμμάτων πρέπει να προβλέπει γραπτή συμφωνία με τους φορείς συλλογής και αξιοποίησεως οι οποίοι υπάγονται στις κατά τόπους αρχές [...].

4. Η αρμόδια αρχή δύναται να ανακαλέσει την απόφασή της αν και εφόσον διαπιστώσει ότι δεν τηρούνται οι σχετικές απαιτήσεις. [...] Η ανάκληση αφορά περιοριστικώς τις συσκευασίες που αποτελούνται από ορισμένα υλικά, σε περίπτωση κατά την οποία δεν επιτυγχάνεται ως προς τις συσκευασίες αυτές το ποσοστό αξιοποίησεως που καθορίζεται στο παράρτημα I. Οι παράγραφοι 1 και 2 εφαρμόζονται κατά την πρώτη ημέρα του έκτου ημερολογιακού μήνα μετά τη δημοσίευση της αποφάσεως περί ανακλήσεως. [...]»

5 — Κατά τα στοιχεία που παρέθεσαν στις γραπτές τους παρατηρήσεις οι προσφεύγουσες στην κύρια δίκη επιχειρήσεις, κατά το έτος αυτό το ποσοστό επαναχρησιμοποιούμενων συσκευασιών ανά τύπο ποτού, το οποίο χρησιμοποιείται ως ποσοστό αναφοράς, ήταν για το μεταλλικό νερό, 91,33 %, για τα μη ανθρακούχα αναψυκτικά ποτά 34,56 %, για τα ανθρακούχα αναψυκτικά ποτά 73,72 %, για την μπύρα 82,16 % και για τον οίνο 28,63 %.

4. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως περί συσκευασιών θέτει την αρχή της υποχρεωτικής παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής των συσκευασιών μιας χρήσεως. Η διάταξη αυτή έχει ως εξής:

«Οι επιχειρήσεις διανομής οι οποίες διαθέτουν στην αγορά τρόφιμα σε υγρή μορφή συσκευασμένα εντός μη επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών για ποτά υποχρεούνται να παρακρατούν από τον αγοραστή ένα ποσό ύψους 0,25 ευρώ τουλάχιστον ανά συσκευασία, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ. Το ελάχιστο ύψος αυτού του ποσού ανέρχεται σε 0,50 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ, στην περίπτωση κατά την οποία ο όγκος της συσκευασίας είναι μεγαλύτερος από 1,5 λίτρο. Το ποσό αυτό πρέπει να παρακρατείται από όλες τις διαδοχικές επιχειρήσεις διανομής, σε όλα τα στάδια εμπορίας μέχρι τη διάθεση στον τελικό καταναλωτή. Το ποσό αυτό αποδίδεται με την επιστροφή των συσκευασιών, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 2.»

5. Το άρθρο 9 ρυθμίζει τα περί της απαλλαγής από την υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας και τα της προστασίας των συσκευασιών για ποτά οι οποίες παρουσιάζουν πλεονεκτήματα από οικολογικής απόψεως. Το άρθρο αυτό έχει ως εξής:

«1) Το άρθρο 8 δεν έχει εφαρμογή επί συσκευασιών για τις οποίες η επιχείρηση παραγωγής ή διανομής μετέχει σε ολοκληρωμένο σύστημα διαχειρίσεως, όπως αυτό που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, το οποίο καλύπτει ολόκληρη την επικράτεια. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, εφαρμόζεται κατ' αναλογίαν.

2) Οσάκις το ποσοστό ποτών συσκευασμένων εντός επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, είτε πρόκειται για ζύθο, μεταλλικά νερά (περιλαμβανομένου του νερού πηγής, του επιτραπέζιου νερού και του νερού εγκεκριμένης πηγής), αεριούχα αναψυκτικά ποτά, χυμούς φρούτων (περιλαμβανομένων των

συμπυκνωμένων χυμών φρούτων, των χυμών λαχανικών και λοιπών μη αεριούχων ποτών) ή για οίνο (πλην των αεριούχων αφρωδών οίνων, των βερμούτ και των επιδόρπιων οίνων), περιορίζεται συνολικώς σε ποσοστό μικρότερο του 72 % κατά τη διάρκεια ενός ημερολογιακού έτους, πραγματοποιείται νέα έρευνα ως προς το ποσοστό των σχετικών συσκευασιών που επαναχρησιμοποιούνται κατά τη διάρκεια των δώδεκα μηνών που ακολουθούν την ανακοίνωση ότι δεν επιτεύχθηκαν τα ποσοστά επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών. Στην περίπτωση που το ποσοστό επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών εντός του ομοσπονδιακού εδάφους υπολείπεται του ποσοστού που καθορίζεται στο πρώτο εδάφιο, θεωρείται ως ακυρωθείσα η κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, απόφαση, στο σύνολο του ομοσπονδιακού εδάφους, από της πρώτης ημέρας του έκτου ημερολογιακού μήνα μετά την προβλεπόμενη στην παράγραφο 3 ανακοίνωση, όσον αφορά τα ποτά για τα οποία το ποσοστό επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών που διαπιστώθηκε το 1991 δεν έχει επιτευχθεί. Όσον αφορά το παστεριωμένο γάλα, εφαρμόζονται κατ' αναλογία το πρώτο και το δεύτερο εδάφιο, στην περίπτωση κατά την οποία, εντός του εδάφους εφαρμογής της παρούσας κανονιστικής αποφάσεως, το ποσοστό επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών και το ποσοστό εύπλαστων συσκευασιών από πολυαιθυλένιο κατέρχεται κάτω του 20% κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους.

3) Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση δημοσιεύει ετησίως στο Bundesanzeiger τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 2 ποσοστά ποτών συσκευασμένων εντός συσκευασιών φιλικών για το περιβάλλον.

4) Αν το σχετικό ποσοστό που προβλέπει η παράγραφος 2, όσον αφορά ποτά συσκευασμένα εντός συσκευασιών φιλικών για το περιβάλλον, επιτευχθεί και πάλι μετά την έκδοση αποφάσεως περί ανακλήσεως, η αρμόδια αρχή προβαίνει, κατόπιν σχετικής αιτήσεως ή αυτεπαγγέλτως, σε νέα διαπίστωση κατ'εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 3.»

8. Στις 2 Ιουλίου 2002, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση δημοσίευσε στο Bundesanzeiger (Δελτίο Επισήμων Ανακοινώσεων), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9, παράγραφος 3, της επίμαχης κανονιστικής αποφάσεως, τα αποτελέσματα μιας πρώτης έρευνας, σε εθνικό επίπεδο, σχετικά με το ποσοστό των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών διαφόρων ποτών. Από την έρευνα αυτή προέκυπτε ότι, για όλα τα ποτά πλην του γάλακτος, το ποσοστό αυτό ήταν μικρότερο, κατά την περίοδο Μαΐου 2000 - Απριλίου 2001, του ποσοστού 72 %.

II — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαφορά της κύριας δίκης

6. Οι προσφεύγουσες στην κύρια δίκη είναι μεσαίες επιχειρήσεις παραγωγής ποτών με έδρα την Αυστρία. Εξάγουν προς τη Γερμανία αεριούχα και μη αεριούχα αναψυκτικά ποτά, χυμούς φρούτων, καθώς και επιτραπέζιο νερό σε συσκευασίες μιας χρήσεως δυνάμενες να αξιοποιηθούν.

9. Παραλλήλως, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ανακοίνωσε ότι η κατάργηση της απαλλαγής θα αφορούσε, από της πρώτης ημέρας του έκτου ημερολογιακού μήνα μετά τη δημοσίευση αυτής της ανακοινώσεως, τους τομείς του μεταλλικού νερού, της μπίρας και των αεριούχων αναψυκτικών ποτών, για τους οποίους δεν είχαν επιτευχθεί τα ειδικά ποσοστά που είχαν διαπιστωθεί το έτος 1991.

7. Οι εν λόγω επιχειρήσεις εντάχθηκαν, ως δικαιούχοι άδειας, σε σύστημα το οποίο εκμεταλλεύεται η εταιρία «Duales System Deutschland AG» (Der Grüner Punkt)· όπως προκύπτει από τη δήλωση του Υπουργείου Περιβάλλοντος του Ομόσπονδου Κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης⁶, πρόκειται για ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισεως χρησιμοποιημένων συσκευασιών και απορριμμάτων συσκευασιών, το οποίο καλύπτει το σύνολο της επικρατείας κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3. Προς τούτο, είχαν απαλλαγεί από την υποχρέωση να παρακρατούν για κάθε συσκευασία ένα ποσό από τους πελάτες τους, έναντι επιστροφής της συσκευασίας.

Κατά συνέπεια, οι αντίστοιχες επιχειρήσεις ήταν υποχρεωμένες, από τον Ιανουάριο του 2003, να παρακρατούν το ποσό που προβλέπει το άρθρο 8, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως για το μεγαλύτερο μέρος των συσκευασιών των ποτών που διέθεταν στη Γερμανία, να παραλαμβάνουν τις χρησιμοποιούμενες συσκευασίες και να τις αξιοποιούν.

10. Οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι το μέτρο αυτό συνιστά περιορισμό των εξαγωγών τους προς τη Γερμανία ασυμβίβαστο με το κοινοτικό δίκαιο.

6 — Απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 1992.

III — Τα προδικαστικά ερωτήματα

11. Πριν αποφανθεί επί της ουσίας της διαφοράς, το Verwaltungsgericht Stuttgart αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 94/62 [...] την έννοια ότι απαγορεύει στα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν ευνοϊκότερα συστήματα επαναχρησιμοποίησης συσκευασιών ποτών σε σχέση με δυνάμενες να αξιοποιηθούν συσκευασίες μιας χρήσεως, υπό την έννοια ότι αν περιοριστεί κάτω του 72 %, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, το ποσοστό των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, αίρεται η δυνατότητα απαλλαγής από μια εκ του νόμου προβλεπόμενη υποχρέωση επιστροφής, διαχείρισεως και παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, προκειμένου περί κενών συσκευασιών μιας χρήσεως για ποτά, μέσω συμμετοχής σε σύστημα επιστροφής και διαχείρισεως, προκειμένου περί ποτών ως προς τα οποία το ποσοστό επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών περιορίστηκε σε ποσοστό μικρότερο εκείνου που είχε διαπιστωθεί το έτος 1991;

2) Έχει το άρθρο 18 της οδηγίας την έννοια ότι απαγορεύει στα κράτη μέλη να παρακωλύουν τη διάθεση στην αγορά ποτών σε συσκευασίες μιας χρήσεως δυνάμενες να αξιοποιηθούν, υπό την έννοια ότι σε περίπτωση κατά την οποία το ποσοστό επαναχρησιμο-

ποίησιμων συσκευασιών, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, περιορίζεται κάτω του 72 %, αίρεται η δυνατότητα απαλλαγής από επιβαλλόμενη εκ του νόμου υποχρέωση επιστροφής διαχείρισεως και παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, προκειμένου περί κενών συσκευασιών μιας χρήσεως για ποτά, μέσω συμμετοχής σε σύστημα επιστροφής και διαχείρισεως, προκειμένου για ποτά ως προς τα οποία το ποσοστό επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών περιορίστηκε σε επίπεδο μικρότερο εκείνου που είχε διαπιστωθεί το έτος 1991;

3) Έχει το άρθρο 7 της οδηγίας την έννοια ότι παρέχει στους παρασκευαστές και διανομείς ποτών συσκευασμένων σε μιας χρήσεως, αλλά δυνάμενες να αξιοποιηθούν, συσκευασίες δικαίωμα συμμετοχής σε ήδη ισχύον σύστημα επιστροφής και διαχείρισεως χρησιμοποιημένων συσκευασιών ποτών, προκειμένου να εκπληρωθεί με τον τρόπο αυτό εκ του νόμου επιβαλλόμενη υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, όσον αφορά συσκευασίες ποτών μιας χρήσεως, και επιστροφής των χρησιμοποιημένων συσκευασιών ποτών;

4) Έχει το άρθρο 28 ΕΚ την έννοια ότι απαγορεύει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ρυθμίσεις κατά τις οποίες, σε περίπτωση που σε ομοσπονδιακό επίπεδο το ποσοστό επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών ποτών περιορίζεται κάτω του 72 %, αίρεται η δυνατότητα απαλλαγής από την επιβαλλόμενη εκ του νόμου υποχρέωση επιστροφής, διαχείρισεως και παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, προκειμένου περί κενών συσκευασιών μιας χρήσεως για ποτά, μέσω συμμε-

τοχής σε σύστημα επιστροφής και διαχειρίσεως, προκειμένου περί ποτών ως προς τα οποία το ποσοστό επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών περιορίστηκε σε επίπεδο χαμηλότερο εκείνου που είχε διαπιστωθεί το έτος 1991;»

2. Για το σκοπό αυτό η παρούσα οδηγία προβλέπει μέτρα που αποσκοπούν, κατά πρώτη προτεραιότητα, στην πρόληψη της δημιουργίας απορριμμάτων συσκευασίας και, ως περαιτέρω θεμελιώδεις αρχές, στην επαναχρησιμοποίηση των συσκευασιών, στην ανακύκλωση και σε άλλες μορφές ανάκτησης των απορριμμάτων συσκευασίας και, ως εκ τούτου, στη μείωση της τελικής διάθεσης των απορριμμάτων αυτών.»

IV — Η κοινοτική νομοθεσία

12. Οι κανόνες του παραγωγού δικαίου την ερμηνεία των οποίων ζητεί το γερμανικό δικαστήριο είναι τα άρθρα 1, παράγραφος 2, 7 και 18 της οδηγίας 94/62.

14. Το άρθρο 7 ρυθμίζει τα των συστημάτων παραλαβής, συλλογής και ανάκτησης· έχει ως εξής:

13. Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν ότι καθιερώνονται συστήματα προκειμένου να επιτυγχάνεται:

«1. Η παρούσα οδηγία αποσκοπεί στην εναρμόνιση των εθνικών μέτρων που αφορούν τη διαχείριση των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασίας, προκειμένου, αφενός, να προληφθούν και να μειωθούν οι επιπτώσεις τους επί του περιβάλλοντος όλων των κρατών μελών καθώς και των τρίτων χωρών, εξασφαλίζοντας, με τον τρόπο αυτό, υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, και, αφετέρου, να διασφαλιστεί η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και να αποφευχθούν εμπόδια στο εμπόριο καθώς και στρεβλώσεις και περιορισμοί του ανταγωνισμού εντός της Κοινότητας.

α) η επιστροφή ή/και η συλλογή χρησιμοποιημένων συσκευασιών ή/και απορριμμάτων συσκευασίας από τον καταναλωτή ή άλλο τελικό χρήστη ή από το ρεύμα των απορριμμάτων, προκειμένου να διοχετεύονται προς τις πλέον ενδεδειγμένες εναλλακτικές λύσεις διαχείρισης απορριμμάτων·

β) η επαναχρησιμοποίηση ή η ανάκτηση, συμπεριλαμβανομένης της ανακύκλωσης, των συλλεγομένων συσκευασιών ή/και απορριμμάτων συσκευασίας,

για την επίτευξη των στόχων που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία.

«Οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών.»

Τα συστήματα αυτά πρέπει να επιτρέπουν τη συμμετοχή των οικονομικών παραγόντων των συγκεκριμένων τομέων καθώς και των αρμόδιων δημόσιων αρχών. Τα συστήματα αυτά εφαρμόζονται επίσης για τα εισαγόμενα προϊόντα, υπό συνθήκες που δεν εισάγουν διακρίσεις, συμπεριλαμβανομένων των λεπτομερειών που ισχύουν και των τυχόν τελών που επιβάλλονται για την πρόσβαση στα συστήματα, και σχεδιάζονται κατά τρόπον ώστε να αποφεύγονται εμπόδια στο εμπόριο ή στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, σύμφωνα με τη Συνθήκη.

2. [...]»

15. Το άρθρο 18 αφορά την ελευθερία διάθεσης στην αγορά και έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν εμποδίζουν τη διάθεση στην αγορά στο έδαφός τους των συσκευασιών που είναι σύμφωνες με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας.»

16. Το άρθρο 28 ΕΚ, κανόνας πρωτογενούς δικαίου, στον οποίο αναφέρθηκε το αιτούν δικαστήριο, έχει ως εξής:

V — Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

17. Κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, εντός της προθεσμίας που προβλέπει σχετικώς το άρθρο 23 του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου, οι προσφεύγουσες στην κύρια δίκη επιχειρήσεις, το καθού της κύριας δίκης⁷, οι Κυβερνήσεις της Γερμανίας, Γαλλίας, Ολλανδίας και Αυστρίας, καθώς και η Επιτροπή.

Παρέστησαν στην προφορική διαδικασία της 2ας Μαρτίου 2004 και ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους ο εκπρόσωπος των προσφευγουσών της κύριας δίκης και ο εκπρόσωπος του καθού, ο εκπρόσωπος της Γερμανικής Κυβερνήσεως, ο εκπρόσωπος της Ιταλικής Κυβερνήσεως, ο εκπρόσωπος Ολλανδικής Κυβερνήσεως και ο εκπρόσωπος της Επιτροπής.

7 — Το Land Baden-Württemberg. Στη Γερμανία αρμόδια για την εφαρμογή της κανονιστικής αποφάσεως περί συσκευασιών είναι τα Länder.

VI — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

18. Το Verwaltungsgericht Stuttgart ζητεί, πρώτον, να διευκρινισθεί αν το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 94/62 απαγορεύει στα κράτη μέλη να δίνουν προτεραιότητα στην επαναχρησιμοποίηση των συσκευασιών για ποτά σε σχέση με την ανακύκλωση ή τις άλλες μορφές αξιοποιήσεως, διά της εφαρμογής διατάξεων όπως αυτές του άρθρου 8, παράγραφος 1, και του άρθρου 9, παράγραφος 2, της προαναφερθείσας κανονιστικής αποφάσεως.

A — Οι κατατεθείσες παρατηρήσεις

19. Κατά τις προσφεύγουσες στην κύρια δίκη επιχειρήσεις, η οδηγία 94/62 δεν δίνει προτεραιότητα στις επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες και, επομένως, οι άλλες μορφές συσκευασιών δεν πρέπει να γίνονται αντικείμενο δυσμενούς διακρίσεως. Την ίδια άποψη διατυπώνει η Αυστριακή Κυβέρνηση.

20. Το Land Baden-Württemberg, καθού στην κύρια δίκη, υποστηρίζει ότι η εθνική νομοθεσία δεν ευνοεί τη χρησιμοποίηση επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, αλλά περιορίζεται, σε περίπτωση που το ποσοστό χρησιμοποίησεως τους μειώνεται κάτω ενός ορισμένου ορίου, να επεκτείνει και στις συσκευασίες μιας χρήσεως την υποχρέωση παρακρατήσεως ενός ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, ώστε όλες οι συσκευασίες να αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο. Ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έδωσε μεν προτεραιότητα στις επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες —εξάλλου, το 1994 δεν υπήρχαν αποτελεσματικές τεχνικές εκτίμησης των συνεπειών για το περιβάλλον—

αλλά ούτε απαγόρευσε μια ιεραρχική κατάταξη· επομένως, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να προβαίνουν σε μια τέτοια ιεραρχική κατάταξη αν την δικαιολογούν τα στοιχεία που έχουν στη διάθεσή τους. Από τις έρευνες που πραγματοποιήθηκαν στη Γερμανία προκύπτει ότι οι επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες συμβάλλουν περισσότερο στην προστασία του περιβάλλοντος από ό,τι οι αξιοποιήσιμες συσκευασίες⁸.

Η Γερμανική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι τα συστήματα επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών προλαμβάνουν τη δημιουργία απορριμμάτων και συμβάλλουν στην επίτευξη του πρωταρχικού σκοπού της οδηγίας 94/62. Οι Κυβερνήσεις της Ιταλίας και των Κάτω Χωρών καθώς και η Επιτροπή, συμφωνούν με τα επιχειρήματα αυτά.

21. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη το άρθρο 5 της οδηγίας 94/62, το οποίο δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να ευνοούν τα συστήματα επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, υπό την επιφύλαξη τήρησεως του άρθρου 28 ΕΚ.

8 — Το καθού υποστηρίζει ότι στο βασικό έγγραφο που έχει εκδώσει σχετικά με τον τίτλο «Ökobilanz Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke und Wein II, phase 2», η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Περιβάλλοντος διαπίστωσε ότι, λαμβανομένων υπόψη ορισμένων αποφασιστικών παραμέτρων, όπως η χρησιμοποίηση φυσικών πόρων, το φαινόμενο του θερμοκηπίου και της όξινης βροχής, οι γυάλινες συσκευασίες μιας χρήσεως και τα μεταλλικά κουτιά είναι περισσότερο επιβλαβή από τα συστήματα επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών.

B — Απάντηση στο ερώτημα

22. Αν ληφθεί υπόψη το γράμμα του άρθρου 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 94/62, την ερμηνεία του οποίου ζητεί το εθνικό δικαστήριο, διαπιστώνεται ότι δεν μπορεί αυτό να αποτελέσει βάση για την ευνοϊκότερη χρησιμοποίηση συστημάτων επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών σε σχέση με τα συστήματα ανακυκλούμενων συσκευασιών ή άλλων μορφών αξιοποιήσεως. Η διάταξη αυτή δεν προβαίνει σε καμία ιεράρχηση, ορίζει ως πρωταρχικό σκοπό την πρόληψη δημιουργίας απορριμμάτων συσκευασιών και αντιμετωπίζει κατά τον ίδιο τρόπο την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση και τις λοιπές μορφές αξιοποίησεως που προβλέπονται στο ίδιο άρθρο. Βεβαίως, στην όγδοση αιτιολογική σκέψη τονίζεται ότι οι αναλύσεις του κύκλου ζωής πρέπει να ολοκληρωθούν το ταχύτερο δυνατόν ώστε να καταστεί δυνατή μια επακριβής ιεραρχική κατάταξη των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, των ανακυκλούμενων συσκευασιών και των δυναμένων να αξιοποιηθούν συσκευασιών, στην πράξη όμως, οι έρευνες που πραγματοποιήθηκαν σε διάφορες χώρες δεν κατέληξαν ακόμα σε οριστικά πορίσματα.

23. Εξάλλου, δεν μπορεί να εξομοιώνεται η πρόληψη με την επαναχρησιμοποίηση, όροι των οποίων το περιεχόμενο καθορίζεται στο άρθρο 3 της οδηγίας 94/62. Κατά το σημείο 4, η πρώτη αποβλέπει τόσο στη μείωση της ποσότητας όσο και της ζημιογόνου για το περιβάλλον δράσεως των υλικών και ουσιών από τις οποίες αποτελούνται οι συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας και στον περιορισμό των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασιών κατά τα στάδια της

εμπορίας, διανομής, χρήσεως και εξαλείψεως, ιδίως μέσω της αναπτύξεως «καθαρών» προϊόντων και τεχνολογιών. Στο σημείο 5 ορίζεται ως «επαναχρησιμοποίηση» κάθε διεργασία διά της οποίας οι συσκευασίες που έχουν μελετηθεί και σχεδιαστεί προκειμένου να εκπληρώνουν κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους έναν ελάχιστο αριθμό διαδρομών ή επιστροφών, επαναπληρούνται ή χρησιμοποιούνται για τον ίδιο σκοπό για τον οποίο έχουν σχεδιαστεί, με ή χωρίς την υποστήριξη βοηθητικών προϊόντων, κατόπιν δε αυτού του κύκλου καθίστανται απορρίμματα.

24. Ο βασικός κανόνας της προλήψεως περιλαμβάνεται στην παράγραφο 1 του παραρτήματος II της οδηγίας 94/62, όπου προβλέπονται οι ειδικές απαιτήσεις που αφορούν την παραγωγή και τη σύνθεση συσκευασιών: οι συσκευασίες αυτές πρέπει να κατασκευάζονται κατά τρόπο ώστε ο όγκος και το βάρος αυτών να περιορίζεται στο ελάχιστο αναγκαίο όριο ώστε να διατηρείται το επιθυμητό επίπεδο ασφαλείας, υγιεινής και αποδοχής για το συσκευασμένο προϊόν και για τον καταναλωτή. σκοπός, δηλαδή, της προλήψεως είναι να σχεδιαστεί και να κατασκευαστεί η συσκευασία κατά τέτοιο τρόπο ώστε να περιοριστεί ή να αποτραπεί εξ αρχής η δημιουργία απορριμμάτων. Είναι προφανές, ότι πρόκειται για μέτρα τα οποία εφαρμόζονται κατά τον ίδιο τρόπο επί των επαναχρησιμοποιήσιμων και επί των ανακυκλώσιμων συσκευασιών.

25. Το άρθρο 5 της οδηγίας 94/62 επιτρέπει στα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν ευνοϊκότερα συστήματα επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών, οι οποίες μπορούν να χρησι-

μοποιηθούν χωρίς να βλάψουν το περιβάλλον, υπό την προϋπόθεση διατηρήσεως των διατάξεων της Συνθήκης. Θα αναλύσω το πλαίσιο της δράσεως που μπορούν να αναλάβουν τα κράτη μέλη, καθώς και το ζήτημα αν μια κανονιστική ρύθμιση όπως αυτή για την οποία πρόκειται στην παρούσα υπόθεση πληροί την προϋπόθεση αυτή, όταν θα εξετάσω το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα.

26. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 94/62, το οποίο περιορίζεται απλώς στη δήλωση προτιμήσεως υπέρ της προλήψεως της δημιουργίας απορριμμάτων συσκευασιών, δεν αντιμετωπίζει ευνοϊκότερα τις επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες, και επομένως τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται αυτή τη διάταξη προς στήριξη της αποφάσεώς τους να επιλέξουν την επαναχρησιμοποίηση των συσκευασιών ποτών αντί της ανακυκλώσεως ή των άλλων μορφών αξιοποιήσεως.

VII — Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

27. Με το ερώτημα αυτό ζητείται να διακρινοσθεί αν το άρθρο 18 της οδηγίας 94/62, το οποίο επιτρέπει την ελεύθερη κυκλοφορία στην αγορά συσκευασιών που είναι σύμφωνες προς το προβλεπόμενο από την οδηγία σύστημα, απαγορεύει στα κράτη μέλη να εμποδίζουν την εμπορία ποτών συσκευασμένων σε συσκευασίες μιας χρήσεως, μέσω της εφαρμογής διατάξεως όπως το άρθρο 8, παράγραφος 1, και το άρθρο 9, παράγραφος 2, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως περί συσκευασιών.

A — Οι κατατεθείσες παρατηρήσεις

28. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι οι διατάξεις της οδηγίας, ειδικότερα δε, εκείνες του παραρτήματος II, καλύπτουν εξαντλητικώς τους κινδύνους που παρουσιάζουν οι συσκευασίες για το περιβάλλον: οι κύριες απαιτήσεις προστασίας δεν αποτελούν ελάχιστες ρήτρες δυνάμενες να συμπληρωθούν από την εθνική νομοθεσία μέσω της επιβολής ποσοστών επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών. Οι ανακυκλώσιμες συσκευασίες μιας χρήσεως οι οποίες, από πλευράς ενέργειας, είναι αξιοποιήσιμες, πληρούν ωσαύτως τις ουσιώδεις απαιτήσεις, ώστε να μην επιτρέπεται περιορισμός της εμπορίας ποτών συσκευασμένων σε τέτοιου είδους συσκευασίες. Λαμβάνοντας γενικώς υπόψη ότι οι επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες είναι από οικολογικής απόψεως αποδεκτές και ότι οι συσκευασίες μιας χρήσεως είναι επιβλαβείς για το περιβάλλον, η γερμανική κανονιστική απόφαση αντιμετωπίζει κατά τρόπο εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις τις μη επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες και τα ποτά που αυτές περιέχουν. Οι Κυβερνήσεις της Αυστρίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας συμφωνούν προς την άποψη αυτή.

29. Το Land Baden-Württemberg, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή τάσσονται υπέρ μιας αρνητικής απαντήσεως. Η Ολλανδική Κυβέρνηση τονίζει ότι οι εθνικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να παρακωλύσουν την εμπορία προϊόντων συσκευασμένων εντός συσκευασιών μη σύμφωνων προς τις διατά-

ξεις της νομοθεσίας περί επαναχρησιμοποίησης, αξιοποίησης ή άλλων συστημάτων παραλαβής, συλλογής ή αξιοποίησης.

31. Για τους λόγους αυτούς φρονώ ότι το άρθρο 18 της οδηγίας 94/62 δεν αποτελεί την πρόσφορη διάταξη βάσει της οποίας μπορούν να αναλυθούν οι συνέπειες επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εκ της εφαρμογής κανόνων όπως αυτός του άρθρου 8, παράγραφος 1, και του άρθρου 9, παράγραφος 2, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως περί συσκευασιών.

B — Απάντηση στο ερώτημα

30. Συμφωνώ με την άποψη του καθού της κύριας δίκης, της Γερμανικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής που υποστηρίζουν ότι το άρθρο 18 επιτρέπει την εμπορία εντός της Κοινότητας των συσκευασιών εκείνων που πληρούν τις ουσιώδεις απαιτήσεις που προβλέπει το άρθρο 9 και το παράρτημα II ως προς τη σύνθεση, τη δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης και την αξιοποίηση συσκευασιών, καθώς και ότι το άρθρο αυτό περιορίζεται να απαγορεύσει οποιαδήποτε δυσμενή μεταχείριση συσκευασιών σύμφωνων προς την οδηγία 94/62, ασχέτως του είδους αυτών.

Το σύστημα παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής των συσκευασιών, επιστροφής και αξιοποίησης που προβλέπει η γερμανική κανονιστική απόφαση δεν παρακωλύει την εμπορία ποτών συσκευασμένων εντός συσκευασιών μιας χρήσεως ούτε ρυθμίζει τη σύνθεση των συσκευασιών, αλλά τον τρόπο διανομής. Επίσης, δεν αποκλείει τη διάθεση στην αγορά συσκευασιών λόγω των τεχνικών τους χαρακτηριστικών· απλώς ορίζει τις προϋποθέσεις συλλογής και αξιοποίησης των συσκευασιών αυτών.

VIII — Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα

32. Στη συνέχεια, το Verwaltungsgericht Stuttgart ερωτά αν το άρθρο 7 της οδηγίας 94/62 παρέχει στις επιχειρήσεις παραγωγής και διανομής ποτών συσκευασμένων εντός συσκευασιών μιας χρήσεως το δικαίωμα συμμετοχής σε ήδη προβλεπόμενο σύστημα επιστροφής και διαχείρισεως κενών συσκευασιών, προς εκπλήρωση της εκ του νόμου επιβαλλομένης υποχρεώσεως παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, συγκεντρώσεως των χρησιμοποιημένων συσκευασιών και αξιοποίησης αυτών, οπότε οι εθνικές αρχές δεν θα μπορούσαν να καταργήσουν αυτή τη δυνατότητα ή να επιβάλουν τέτοιου είδους επιβαρύνσεις στους ανωτέρω επιχειρηματίες στην περίπτωση μείωσης του ποσοστού επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών κάτω ενός ορισμένου ορίου.

A — Οι κατατεθείσες παρατηρήσεις

33. Κατά τις προσφεύγουσες στην κύρια δίκη επιχειρήσεις, η οδηγία παρέχει στους επιχειρηματίες το δικαίωμα, το οποίο οι

εθνικές αρχές δεν μπορούν να περιορίσουν, να μετέχουν σε ολοκληρωμένα συστήματα διαχείρισεως συσκευασιών και απορριμμάτων συσκευασιών. Σε περίπτωση επιβολής τέτοιου περιορισμού, όπως συμβαίνει στη Γερμανία, τούτο συνεπάγεται την απόσυρση από το εμπόριο μεγάλου αριθμού ποτών συσκευασμένων σε συσκευασίες μιας χρήσεως. Οι Κυβερνήσεις της Αυστρίας, της Ιταλίας και της Γαλλίας εκφράζουν την ίδια άποψη. Η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών δεν διατύπωσε παρατηρήσεις επί του συγκεκριμένου αυτού ζητήματος.

34. Το Land Baden-Württemberg και η Γερμανική Κυβέρνηση προτείνουν να δοθεί αρνητική απάντηση. Σε εναντία περίπτωση, οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν να αρνηθούν τη συμμετοχή τους σε περισσότερο περίπλοκα συστήματα συλλογής συσκευασιών και απορριμμάτων συσκευασιών, ισχυριζόμενες ότι έχουν ήδη ενταχθεί σε προϋφιστάμενο σύστημα. Η Επιτροπή συμφωνεί προς την άποψη αυτή.

B — Απάντηση στο ερώτημα

35. Το άρθρο 5 της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν ευνοϊκότερα συστήματα επαναχρησιμοποίησης των συσκευασιών, τηρουμένων των κανόνων της Συνθήκης, ενώ με το άρθρο 6 θέτει τους σκοπούς της αξιοποίησης και της ανακυκλώσεως, οι οποίοι αποβλέπουν στην επίτευξη ορισμένων κατωτάτων και ανωτάτων ποσοστών κατά τη διάρκεια μιας

πρώτης πενταετούς περιόδου⁹. Κατά τη λήξη της περιόδου το Συμβούλιο θα πρέπει να τάξει νέους περισσότερο φιλόδοξους στόχους με ορίζοντα επιτεύξεώς τους μία δεύτερη πενταετή περίοδο¹⁰.

36. Για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών, το άρθρο 7 απαιτεί από τις εθνικές αρχές να διευκολύνουν την εφαρμογή συστημάτων επιστροφής και συλλογής χρησιμοποιημένων συσκευασιών και απορριμμάτων συσκευασιών, αφενός, καθώς και συστημάτων επαναχρησιμοποίησης και αξιοποίησης, περιλαμβανομένης της ανακυκλώσεως των συλλεγομένων συσκευασιών και απορριμμάτων συσκευασιών, αφετέρου, μέτρα τα οποία πρέπει να ενταχθούν στο πλαίσιο μιας πολιτικής καλύπτουσας το σύνολο των συσκευασιών. Πρέπει να είναι ελεύθερη η συμμετοχή στα συστήματα αυτά των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών καθώς και η συμμετοχή των δημοσίων αρχών. Η εφαρμογή τους πρέπει να εκτείνεται επί των εισαγομένων προϊόντων, κατά τρόπο μη εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις, μεταξύ άλλων όσον αφορά τα τιμολόγια για την πρόσβαση στα συστήματα και τις προϋποθέσεις προσβάσεως· επίσης, τα συστήματα αυτά πρέπει να είναι διαμορφωμένα κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αποτρέπεται η παρακώλυση του εμπορίου και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, σύμφωνα με τα όσα επιτάσσει η Συνθήκη.

9 — Επετράπη στην Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία, λόγω της ειδικής καταστάσεως σε καθεμία από τις χώρες αυτές, να θέσουν στόχους λιγότερο φιλόδοξους.

10 — Οι στόχοι αυτοί τίθενται με την οδηγία 2004/12/ΕΚ. Προβλέπεται ότι, το βραδύτερο στις 31 Δεκεμβρίου 2007, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα ορίσουν, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, τους σκοπούς του τρίτου σταδίου, επίσης πενταετούς διάρκειας, από το 2009 έως το 2014, διαδικασία επαναλαμβανόμενη ανά πενταετία.

37. Φρονώ ότι, δυνάμει αυτής της διατάξεως, οι εθνικές αρχές έχουν την ευχέρεια να επιλέξουν είτε την υπαγωγή των μη επαναχρησιμοποιήσιμων φιαλών στην υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής τους, την επιστροφή και την αξιοποίηση τους είτε, μέσω ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχειρίσεως, να οργανώσουν τη συλλογή τους στην κατοικία του καταναλωτή ή πλησίον του τόπου όπου αναπτύσσει τη δραστηριότητά της η επιχείρηση διανομής. Η οδηγία 94/62 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιλέξουν μία από τις μεθόδους αυτές ή ένα συνδυασμό αυτών, αναλόγως π.χ. του είδους του ποτού ή του ποσού που πρέπει να παρακρατηθεί για κάθε συσκευασία, αναλόγως της χωρητικότητας των διαφόρων δοχείων συγκεντρώσεως. Πρέπει, πάντως, να υπομνησθεί ότι το άρθρο 6 της οδηγίας προβλέπει την εναρμόνιση των ελαχίστων και ανωτάτων ορίων αξιοποιήσεως και ανακυκλώσεως· επιπλέον, τα κράτη μέλη που επιθυμούν να υπερβούν τους καθορισθέντες στόχους¹¹ οφείλουν όχι μόνο να ενημερώσουν περί των προθέσεων τους αυτών την Επιτροπή, αλλά να διαθέτουν και την ανάλογη ικανότητα και να εφαρμόσουν το σύστημα χωρίς τη δημιουργία στρεβλώσεων στην εσωτερική αγορά και χωρίς να εμποδίζουν τα άλλα κράτη μέλη να επιτύχουν τους θεθέντες στόχους.

38. Στην περίπτωση που κράτος μέλος εφαρμόζει φιλόδοξο πρόγραμμα διαχείρισεως των απορριμμάτων επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών επιβάλλοντας υψηλά ποσοστά χρήσεώς τους ώστε να αποτρέπεται η δημιουργία ανεξέλεγκτων απορριμμάτων που υποβαθμίζουν το περιβάλλον, ευλόγως επιθυμεί τη γενίκευση της υποχρέωσης παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, μέθοδος η οποία παρέχει άριστα αποτελέσματα, καθόσον οι ίδιοι οι

καταναλωτές επιστρέφουν τις κενές φιάλες προκειμένου να τους επιστραφεί το παρακρατηθέν ποσό. Το σύστημα αυτό συντελεί στην αύξηση του ποσοστού των επιστρεφόμενων συσκευασιών, στη μείωση της μόλυνσεως που προκαλούν οι απορριπτόμενες συσκευασίες μιας χρήσεως και στην αύξηση των δυνατοτήτων ανακυκλώσεως των συλλεγομένων συσκευασιών. Πράγματι, διά της επιβολής της υποχρέωσης παρακρατήσεως ενός ποσού, επιτυγχάνεται υψηλότερος συντελεστής αξιοποίησεως των συστατικών των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών και αντίστοιχη μείωση της μόλυνσεως από κενές φιάλες και κυτία. Όταν η διαλογή και η συγκέντρωση, στο πλαίσιο του συστήματος παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, ανατίθενται σε επαγγελματικά συστήματα, η πρόσφορη αξιοποίηση των συστατικών παρέχει τη δυνατότητα εξοικονομήσεως της πρώτης ύλης και ανακτήσεως της ανακυκλώσιμης πρώτης ύλης, με βαθμό καθαρότητας υψηλότερο από εκείνον που προκύπτει από μια επιλεκτική διαλογή των οικιακών απορριμμάτων, η οποία συνεπάγεται συχνότερα λάθη διαλογής.

39. Σε εκείνα τα κράτη μέλη στα οποία είναι λιγότερο αναπτυγμένη η οικολογική συνείδηση, οι δημόσιες αρχές αποσκοπούν συνήθως στον περιορισμό των προβλημάτων που συνεπάγεται για τους καταναλωτές το σύστημα παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, αφήνοντάς τους να προβούν οι ίδιοι σε διαλογή των απορριμμάτων, με τον κίνδυνο λαθών, αμελειών και ελλείψεως ενδιαφέροντος που αυτό συνεπάγεται, προβλέποντας ότι οι επιχειρήσεις που έχουν αναλάβει τη διαχείριση των απορριμμάτων θα τα συλλέγουν στην κατοικία του τελικού καταναλωτή ή πλησίον του τόπου στον οποίο αναπτύσσει τη δραστηριότητά της η επιχείρηση διανομής. Είναι προφανές ότι οι συνέπειες των δύο συστημάτων επί του περιβάλλοντος είναι πολύ διαφορετικές, αμφότερα όμως εμπίπτουν στο άρθρο 7 της οδηγίας 94/62.

¹¹ — Δεν γνωρίζω αν η Γερμανία περιλαμβάνεται μεταξύ αυτών των χωρών.

40. Αποφασίζοντας να εφαρμόσουν το ένα ή το άλλο σύστημα είτε σε όλα τα είδη συσκευασιών είτε μόνο σε ορισμένα εξ αυτών, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν τις διατάξεις του άρθρου 7 και, επομένως, να διασφαλίζουν σε όλες τις επιχειρήσεις παραγωγής και διανομής ποτών συσκευασμένων εντός μη επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, περιλαμβανομένων των εισαγομένων, την ανά πάσα στιγμή πρόσβαση, άνευ ουδεμιάς δυσμενούς διακρίσεως, στα συστήματα συλλογής και διαχείρισεως που υπέχουν θέση εκπληρώσεως της εκ του νόμου υποχρέωσης συλλογής των κενών συσκευασιών και αξιοποιήσεώς τους. Εντούτοις, δεν θεωρώ ότι βάσει αυτής της διατάξεως οι επιχειρηματίες μπορούν να διεκδικήσουν δικαίωμα προσφυγής στις υπηρεσίες του ενός ή του άλλου εκ των συστημάτων αυτών, ιδίως προβάλλοντας ως μόνο λόγο ότι ασκούν τη δραστηριότητά τους εντός του οικείου κράτους μέλους, ή δικαίωμα να συνεχίσουν την υπαγωγή τους σε ένα τέτοιο σύστημα στην περίπτωση που οι εθνικές αρχές αποφασίσουν ότι, από μιας ορισμένης ημερομηνίας, πρέπει να παρακρατείται ένα ποσό έναντι της επιστροφής της συσκευασίας κατά την αγορά ορισμένων ποτών συσκευασμένων εντός μη επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών.

41. Συνεπώς, πρέπει να δοθεί στο γερμανικό δικαστήριο η απάντηση ότι το άρθρο 7 της οδηγίας 94/62 δεν παρέχει στις επιχειρήσεις παραγωγής και διανομής ποτών συσκευασμένων εντός συσκευασιών μιας χρήσεως το δικαίωμα συμμετοχής σε ήδη υφιστάμενο σύστημα επιστροφής και διαχείρισεως συσκευασιών, στην περίπτωση που οι εθνικές αρχές αντικαθιστούν το σύστημα αυτό με ένα σύστημα παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας σκοπός του οποίου είναι να διασφαλίσει την επιστροφή των κενών συσκευασιών, προκειμένου να βελτιώσει την επιλεκτική αξιοποίηση και την περιστολή του φαινομένου δημιουργίας ανεξέλεγκτων απορριμμάτων.

IX — Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα

42. Απομένει να εξεταστεί αν το άρθρο 28 ΕΚ απαγορεύει σε κράτος μέλος να προβλέπει ότι, σε περίπτωση κατά την οποία το συνολικό ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών υπολείπεται του 72 % , οι επιχειρηματίες των τομέων εκείνων στους οποίους το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών υπολείπεται του ποσοστού που είχε διαπιστωθεί κατά το έτος 1991 δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να εκπληρώνουν την υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής φιαλών μιας χρήσεως, να τις παραλαμβάνουν, να επιστρέφουν το παρακρατηθέν ποσό και να προβαίνουν στην αξιοποίηση της φιάλης, μετέχοντας σε ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισεως των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασιών.

A — Οι κατατεθείσες παρατηρήσεις

43. Οι προσφεύγουσες στην κύρια δίκη επιχειρήσεις υποστηρίζουν ότι το γερμανικό σύστημα ποσοστώσεων επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, το οποίο παρακωλύει έμμεσα το ενδοκοινοτικό εμπόριο και το οποίο δεν δικαιολογείται για επιτακτικούς λόγους προστασίας του περιβάλλοντος. Ο καθορισμός σε 28 % κατ' ανώτατο όριο του ποσοστού συσκευασιών μιας χρήσεως σε όλη την επικράτεια παρακωλύει την αύξηση των εξαγωγών τους προς τη Γερμανία· σ' αυτή τη δυσχέρεια προστίθεται η υψηλότερη τιμή των ποτών που είναι συσκευασμένα εντός μη επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, λόγω του μεγαλύτερου ύψους του παρακρα-

τούμενου ποσού¹², η οποία συνιστά κίνητρο για την κατανάλωση προϊόντων συσκευασμένων εντός επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών (εξ ορισμού εγχώριας καταγωγής), και στην πρόσθετη επισημάνση που απαιτεί η υποχρεωτική παρακράτηση ποσού, η οποία οδηγεί σε κατάτμηση της αγοράς. Οι Κυβερνήσεις της Αυστρίας, της Γαλλίας και των Κάτω Χωρών συμφωνούν προς την άποψη αυτή.

44. Το Land Baden-Württemberg και η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι το άρθρο 28 ΕΚ δεν έχει εφαρμογή επί της διαφοράς της κύριας δίκης. Ισχυρίζονται, πρώτον, ότι το άρθρο 5 της οδηγίας 94/62 προέβη σε εξαντλητική εναρμόνιση της χρησιμοποίησεως και προωθήσεως επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών και ότι, δεύτερον, το σύστημα ποσοστώσεων επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών και η υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, παραλαβής αυτής της συσκευασίας και αξιοποίησής της συνιστούν απλώς λεπτομέρειες των όρων πωλήσεως και ουδόλως επηρεάζουν τα χαρακτηριστικά της συσκευασίας και αφορούν αδιακρίτως, από νομικής και πραγματικής απόψεως, την εμπορία εγχωρίων και εισαγομένων προϊόντων. Αν η συγκεκριμένη κανονιστική ρύθμιση συνιστά κώλυμα του εμπορίου, η διατήρησή της σε ισχύ δικαιολογείται από την ανάγκη ικανοποίησεως των επιτακτικών απαιτήσεων που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος. Η Ιταλική Κυβέρνηση συμμερίζεται τα επιχειρήματα αυτά.

45. Κατά την Επιτροπή, το ζήτημα δεν αφορά τόσο την απλή κατάργηση των ισχυόντων σε μια δεδομένη στιγμή ολοκληρωμένων συστημάτων διαχειρίσεως όσο τη μετάβαση από το παλαιό σύστημα στο νέο, λαμβανομένων υπόψη των όρων αυτής της μεταβάσεως και των λεπτομερειών των δύο συστημάτων¹³. Δεδομένου ότι πρόκειται για εθνική κανονιστική ρύθμιση αδιακρίτως εφαρμοζόμενη επί ποτών παραγομένων εγχωρίως και επί εισαγομένων ποτών, τα κωλύματα που ανακύπτουν στην ελεύθερη ενδοκοινοτική κυκλοφορία, λόγω κανονιστικής φύσεως διαφορών, πρέπει να γίνουν αποδεκτά, καθόσον δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους προστασίας του περιβάλλοντος. Η Επιτροπή προσθέτει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να φροντίσουν ώστε η μετάβαση από το υφιστάμενο ολοκληρωμένο σύστημα συλλογής και διαχειρίσεως στο νέο σύστημα παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας και παραλαβής των συσκευασιών να μη δημιουργήσει δυσανάλογα κωλύματα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και να μην προκαλέσει δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος των εισαγομένων εμπορευμάτων.

Β — Απάντηση στο ερώτημα

46. Επιβάλλεται, προκαταρκτικώς, να εξεταστεί η δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ εν προκειμένω, καθόσον το ζήτημα αυτό προκάλεσε ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των μετεχόντων στην παρούσα προδικαστική διαδικασία οι οποίοι κατέθεσαν παρατηρήσεις.

12 — Σύμφωνα με τα στοιχεία που κατέθεσαν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, η αγορά ενός μεταλλικού κυτίου μπίρας συνεπάγεται την παρακράτηση 25 λεπτών στην περίπτωση που το ίδιο ποτό πωλείται εντός επαναχρησιμοποιήσιμης φιάλης, το παρακρατούμενο ποσό ανέρχεται σε μόλις 8 λεπτά.

13 — Μετά την περάτωση της έγγραφης διαδικασίας, το Δικαστήριο ζήτησε από την Επιτροπή διευκρινίσεις σχετικά με το σημείο αυτό. Στην απάντησή της, η οποία περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Ιανουαρίου 2004, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 94/62, η μετάβαση από το παλαιό σύστημα στο νέο πρέπει να γίνει μόνο όταν το νέο σύστημα είναι έτοιμο να λειτουργήσει.

1. Η έκταση της πραγματοποιούμενης με την οδηγία 94/62 εναρμονίσεως

ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων¹⁵.

47. Διαφωνώ με τους μετέχοντες στη διαδικασία οι οποίοι φρονούν ότι το άρθρο 5 της οδηγίας 94/62 προέβη σε εξαντλητική εναρμόνιση της χρήσεως και της προώθησεως επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών.

48. Στις προτάσεις που διατύπωσα επί της υποθέσεως C-246/99, Επιτροπή κατά Δανίας¹⁴, η οποία αφορούσε εθνική νομοθετική ρύθμιση απαγορεύουσα την εισαγωγή μπίρας και αναψυκτικών αεριούχων ποτών συσκευασμένων σε μεταλλικά κυτία, είχα την ευκαιρία να διατυπώσω την άποψή μου ως προς την έκταση της εναρμονίσεως που επιφέρει σχετικώς η οδηγία 94/62. Στην υπόθεση εκείνη οι συσκευασίες πληρούσαν όλες τις ουσιώδεις απαιτήσεις του παραρτήματος II της οδηγίας, ώστε η απαγόρευση να αντίκειται σαφώς στο άρθρο 18 αυτής, κατά το οποίο είναι ελεύθερη η κυκλοφορία στην αγορά των συσκευασιών σε όλα τα κράτη μέλη. Είχα υποστηρίξει ότι τα ληφθέντα σε εθνικό επίπεδο νομοθετικά μέτρα σχετικά με τη διαχείριση συσκευασιών και απορριμμάτων συσκευασιών είχαν εναρμονισθεί μέσω της θεσπίσεως αυτής της διατάξεως. Σε τέτοιες περιπτώσεις, σύμφωνα με τη νομολογία, εφόσον η εθνική νομοθεσία είναι σύμφωνη προς την οδηγία, δεν είναι δυνατόν να ελεγχθεί, επιπλέον, κατά πόσον αυτή συμφωνεί με το πρωτογενές δίκαιο περί

49. Το άρθρο 5 της οδηγίας 94/62, όμως, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν κατά τρόπο ευνοϊκότερο τα συστήματα επαναχρησιμοποίησεως, υπό την προϋπόθεση τηρήσεως των διατάξεων της Συνθήκης, αποτελεί κανόνα που δεν είναι ακριβής και από τον οποίο δεν προκύπτει κανένα στοιχείο ως προς τον τρόπο κατά τον οποίο θα μπορούσαν αν ενεργήσουν οι εθνικές αρχές ή ως προς την κατεύθυνση που αυτές πρέπει να ακολουθήσουν. Η επαναχρησιμοποίηση, δηλαδή η δυνατότητα εκ νέου πληρώσεως της συσκευασίας και επαναχρησιμοποίησής της για την ίδια χρήση για την οποία κατασκευάστηκε, ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 5, διάταξη η οποία, καθόσον αφορά το συγκεκριμένο αυτό ζήτημα, ουδόλως είναι διαφωτιστική, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να υποστηριχθεί ότι η οδηγία προέβη σε εναρμόνιση των κινήτρων προς προώθηση των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών.

50. Συνεπώς, προκειμένου να κριθούν οι ενέργειες αυτές, επιβάλλεται, πέραν των αρχών που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, να ληφθεί υπόψη το πρωτογενές δίκαιο στο σύνολό του. Εξ αυτού προκύπτει ότι σε περίπτωση που οι δημόσιες αρχές χορηγούν επιδοτήσεις ή ενισχύσεις προς προώθηση της έρευνας και αύξηση των επενδύσεων για τη μεταποίηση ή τη βελτίωση της εμφιαλώσεως, την παραγωγή επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών ή την ανάληψη δράσεως υπέρ των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, καθώς και όταν λαμβάνουν μέτρα οικονομικού, χρημα-

14 — Στις 13 Σεπτεμβρίου 2001 (Συλλογή 2002, σ. I-6943). Βλ. τα σημεία 18 έως 41. Η διαδικασία περατώθηκε λόγω παραιτήσεως.

15 — Αποφάσεις της 23ης Μαΐου 1996, C-5/94, Hedley Lomas (Συλλογή 1996, σ. I-2553, σκέψη 18), και της 12ης Νοεμβρίου 1998, C-102/96, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6871 σκέψεις 21 και 22).

τοπιστωτικού ή δημοσιονομικού χαρακτήρα, υποχρεούνται να τηρούν τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων και ανταγωνισμού, καθώς και τις διατάξεις της Συνθήκης τις σχετικές με τη φορολογική μεταχείριση.

Επιπροσθέτως, αν υπάρχουν ενδείξεις ότι οι ληφθείσες από κράτος μέλος αποφάσεις για την προώθηση συστημάτων επαναχρησιμοποίησης των συσκευασιών συνιστούν κώλυμα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, χωρίς πάντως να εμποδίζουν τις εισαγωγές, πρέπει αυτά να εξεταστούν υπό το πρίσμα των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ. Πράγματι, είναι προφανές ότι το άρθρο 18 της οδηγίας 94/62 απαγορεύει στα κράτη μέλη να παρακωλύουν την εντός της επικρατείας τους εμπορία συσκευασιών σύμφωνα προς τις ουσιαστικές απαιτήσεις του παραρτήματος II της οδηγίας, οι οποίες έχουν αποτελέσει αντικείμενο εναρμονίσεως. Εντούτοις, υφίστανται μορφές κρατικής δράσεως περισσότερες από τις συγκεκριμένες, οι οποίες μπορούν να καταλήξουν στο ίδιο αποτέλεσμα.

51. Προκειμένου να αποδείξει ότι το άρθρο 28 ΕΚ δεν έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση, η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται¹⁶, επίσης, την απόφαση Daimler Chry-

sler¹⁷, στην οποία το Δικαστήριο υπογράμμισε, στη σκέψη 44, ότι η χρησιμοποίηση, στο άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο α', σημείο i, του κανονισμού (ΕΟΚ) 259/93¹⁸, της εκφράσεως «σύμφωνα με τη Συνθήκη» δεν μπορεί να νοηθεί υπό την έννοια ότι μέτρο λαμβανόμενο σε εθνικό επίπεδο το οποίο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αυτής της διατάξεως πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο εξετάσεως της συμφωνίας του με το πρωτογενές δίκαιο περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

52. Κατά την άποψή μου, για σειρά λόγων η άποψη αυτή δεν έχει πολλές πιθανότητες να γίνει δεκτή. Πρώτον, το Δικαστήριο συμπλήρωσε, στην ακόλουθη σκέψη της αποφάσεώς του, την ανωτέρω εκτίμηση προσθέτοντας ότι η έκφραση αυτή δεν σημαίνει, επίσης, ότι όλα τα κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο α', σημείο i, του κανονισμού 259/93 εθνικά μέτρα που περιορίζουν τη μεταφορά απορριμμάτων πρέπει συστηματικώς να θεωρούνται σύμφωνα προς το κοινοτικό δίκαιο απλώς επειδή αποσκοπούν να θέσουν σε εφαρμογή μία ή περισσότερες από τις αρχές στις οποίες αναφέρεται η διάταξη αυτή. Αντιθέτως, τα εν λόγω εθνικά μέτρα, πλην της υποχρέωσης να είναι σύμφωνα με τον κανονισμό, πρέπει, επίσης, να είναι σύμφωνα προς τους κανόνες και τις γενικές αρχές της Συνθήκης που δεν μνημονεύονται ρητώς στην κανονιστική ρύθμιση που διέπει τη μεταφορά απορριμμάτων. Η ίδια εκτίμηση διατυπώνε-

16 — Με τις γραπτές παρατηρήσεις της παραπέμπει στα σημεία 15 έως 21 του υπομνήματος και στα σημεία 9 έως 11 του υπομνήματος ανταπαντήσεως επί της υποθέσεως AC-463/01, Επιτροπή κατά Γερμανίας (απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Συλλογή 2004, σ. I-11703).

17 — Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-324/99, Daimler Chrysler (Συλλογή 2001, σ. I- 9897).

18 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδο τους (ΕΕ L 30, σ. 1).

ται στη σκέψη 64 της αποφάσεως Deutscher Apothekerverband eV¹⁹, όπου το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι όλα τα λαμβανόμενα σε εθνικό επίπεδο μέτρα τα οποία εμπίπτουν σε τομέα ο οποίος έχει αποτελέσει αντικείμενο εξαντλητικής εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο πρέπει να εκτιμώνται σε σχέση με τους εναρμονισμένους κανόνες και όχι σε σχέση με το πρωτογενές δίκαιο²⁰, παρά το ότι, πάντως, η εξουσία που παρέχει στα κράτη μέλη το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/7/ΕΚ²¹ πρέπει να ασκείται τηρουμένων των κανόνων της Συνθήκης, όπως ρητώς προβλέπει η διάταξη αυτή²².

53. Εξάλλου, στην υπόθεση Daimler Chrysler, το κοινοτικό νομοθέτημα για το οποίο επρόκειτο ήταν κανονισμός. Πέραν του ότι, εξ ορισμού, οι κανονισμοί είναι γενικής ισχύος, δεσμευτικοί ως προς όλα τα στοιχεία τους και απ' ευθείας εφαρμοστέοι στο έδαφος της Ενώσεως, είναι και περισσότερο ακριβείς από τις οδηγίες, οι διατάξεις των οποίων πρέπει να μεταφερθούν στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών. Βεβαίως, η διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε τόσο στον κανονισμό 259/93 όσο και στην οδηγία 94/62 προκειμένου να γίνει παραπομπή στη Συνθήκη είναι όμοια. Εντούτοις, υπάρχει μεγάλη διαφορά περιεχομένου μεταξύ του άρθρου 4, παράγραφος 3, στοιχείο α', σημείο i, του κανονισμού και του άρθρου 5 της οδηγίας· ενώ το πρώτο θέτει τις αρχές που πρέπει τα κράτη μέλη να

τηρούν στο πλαίσιο των μέτρων που δύναται να λάβουν, το δεύτερο περιορίζεται να διευκρινίζει ότι πρέπει να ευνοούνται οι συσκευασίες που δύναται να επαναχρησιμοποιηθούν χωρίς να βλάψουν το περιβάλλον.

54. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο κοινοτικός νομοθέτης αντιμετωπίζει ευνοϊκά τις ενέργειες των εθνικών αρχών υπέρ των συστημάτων επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών που εμμέσως ευνοούν την πρόληψη των απορριμμάτων, εφόσον τα συστήματα αυτά, είτε είναι οικονομικής είτε χρηματοπιστωτικής είτε φορολογικής φύσεως, δεν παρακωλύουν την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

55. Κατά την άποψή μου, το άρθρο 5 της οδηγίας 94/62, στερείται του απαιτούμενου βαθμού ακρίβειας ώστε να μπορεί να κριθεί βάσει αυτού κατά πόσον συμφωνούν με το κοινοτικό δίκαιο οι διατάξεις που λαμβάνουν τα κράτη μέλη υπέρ των συστημάτων επαναχρησιμοποίησιμων συσκευασιών που δεν βλάπτουν το περιβάλλον, θεωρώ δε ότι δεν είναι δυνατή η συμπλήρωση αυτής της διατάξεως, λαμβανομένων υπόψη των υπολοίπων άρθρων της οδηγίας. Η συνολική παραπομπή στις διατάξεις της Συνθήκης, στην οποία προβαίνει το άρθρο αυτό, παρέχει τη δυνατότητα ελέγχου της συμφωνίας αυτών των διατάξεων με το πρωτογενές δίκαιο περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

19 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2003, C-322/01 (Συλλογή 2003, σ. I-14887).

20 — Αποφάσεις της 12ης Οκτωβρίου 1993, C-37/92, Vanacker και Lesage (Συλλογή 1993, σ. I-4947, σκέψη 9), και Daimler Chrysler, προαναφερθείσα, σκέψη 32.

21 — Οδηγία 97/7/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 1997, για την προστασία των καταναλωτών κατά τις εξ αποστάσεως συμβάσεις (ΕΕ L 144, σ. 19).

22 — Η διάταξη αυτή παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ, στον τομέα τον διεπόμενο από την εν λόγω οδηγία, πλέον αυστηρές διατάξεις συνάδουσες προς τη Συνθήκη, προκειμένου να διασφαλισουν ένα υψηλότερο επίπεδο προστασίας του καταναλωτή.

2. Η φύση των επίμαχων μέτρων: συνιστούν μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό των εισαγωγών ή απλώς ρύθμιση των λεπτομερειών εμπορίας

56. Οι επίμαχες διατάξεις είναι οι εξής: το άρθρο 8, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως του 1998, δυνάμει του οποίου η επιχείρηση διανομής ποτών συσκευασμένων εντός μη επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών οφείλει να παρακρατεί ένα ποσό από τον πελάτη και να του το αποδίδει κατά την επιστροφή των κενών συσκευασιών· και το άρθρο 9, παράγραφος 2, το οποίο προβλέπει αναστολή αυτού του μέτρου στην περίπτωση κατά την οποία η σχετική επιχείρηση συμμετέχει σε ολοκληρωμένο σύστημα διαχειρίσεως, και εφόσον το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών δεν μειούται, σε ολόκληρη τη χώρα, σε ποσοστό κάτω του 72 %. Αν το ποσοστό είναι μικρότερο αυτού του ορίου, ενεργοποιείται η υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, παραλαβής των συσκευασιών και αξιοποίησέως τους, όσον αφορά τα ποτά για τα οποία το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών υπολείπεται εκείνου που είχε επιτευχθεί κατά το έτος 1991. Προφανώς, η μέθοδος αυτή κλιμακώσεως των μέτρων έτυχε της επιδοκιμασίας των ενδιαφερομένων οικονομικών κύκλων οι οποίοι ανέλαβαν την υποχρέωση ότι το ποσοστό των επαναχρησιμοποιήσιμων και μη βλαπτικών για το περιβάλλον συσκευασιών για ποτά δεν θα περιοριστεί κάτω του διαπιστωθέντος κατά το ανωτέρω έτος ορίου.

Σκοπός αυτών των διατάξεων είναι, κατά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η παροχή κινήτρων υπέρ των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών. Έχω την άποψη ότι η κανονιστική αυτή ρύθμιση καθιστά δυσχερή την κυκλοφορία στη Γερμανία ποτών τα οποία οι επιχειρήσεις παραγωγής τους έχουν συσκευάσει, σε άλλα κράτη μέλη, εντός φιαλών μιας χρήσεως.

57. Η άποψή μου αυτή στηρίζεται στους εξής λόγους:

58. Πρώτον, το άρθρο 7 της οδηγίας 94/62 επιβάλλει σε όλα τα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν όλα τα απαιτούμενα μέτρα προς καθιέρωση συστημάτων επιστροφής ή συλλογής των χρησιμοποιημένων συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασιών, διευκρινίζοντας ότι πρέπει να είναι ελεύθερη η συμμετοχή των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών στα συστήματα αυτά. Δυνάμει αυτής της διατάξεως, οι εθνικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν είτε να επιβάλουν για τις μη επαναχρησιμοποιήσιμες φιάλες την παρακράτηση ενός ποσού διασφαλίζοντας την παραλαβή και την αξιοποίηση τους ή να θεσπίσουν ολοκληρωμένο σύστημα διαχειρίσεως που να προβλέπει τη συλλογή αυτών των φιαλών στην κατοικία του καταναλωτή ή πλησίον του τόπου όπου αναπτύσσει τη δραστηριότητά της η επιχείρηση διανομής. Το γεγονός, ότι σε δεδομένο κράτος, ο νομοθέτης εξαρτά τη συνέχιση εφαρμογής του δεύτερου συστήματος από τον μη περιορισμό του συνολικού όγκου των επαναχρησιμοποιήσιμων φιαλών στην εθνική αγορά σε σχέση με ένα ορισμένο ποσοστό αναφοράς, αποτελεί, χωρίς καμία αμφιβολία, πηγή νομικής αβεβαιότητας για τους επιχειρηματίες οι οποίοι διαθέτουν στο εμπόριο τα προϊόντα εντός συσκευασίας μιας χρήσεως, διότι, σε περίπτωση κατά την οποία το ποσοστό αυτό διατηρείται υπεράνω του καθορισθέντος ορίου, οι επιχειρήσεις δραστηριοποιούνται έχοντας διαρκώς τον φόβο της μη επιτεύξεως αυτού του ορίου, οπότε, αν επίσης δεν έχει επιτευχθεί το ποσοστό που είχε επιτευχθεί το έτος 1991 στον τομέα αυτόν, πρέπει να είναι έτοιμες να αρχίσουν, εντός συντόμου χρόνου, να παρακρατούν ποσό έναντι επιστροφής των συσκευασιών, σε όλα τα στάδια εμπορίας.

Πρόκειται για κανονιστική ρύθμιση η οποία, αφενός, δημιουργεί αβεβαιότητα στους επι-

χειρηματίες που επέλεξαν υπέρ της συμμετοχής τους σε ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασιών, καθόσον οι επιχειρηματίες αυτοί αγνοούν για πόσο ακόμα χρόνο θα μπορούν να συνεχίσουν υπό τους αυτούς όρους τη δραστηριότητά τους και η οποία, αφετέρου, παρακινεί τους εν λόγω επιχειρηματίες, προς άρση αυτής της αβεβαιότητας, να μην κάνουν χρήση της ανωτέρω δυνατότητας, εφαρμόζοντας το σύστημα της παρακρατήσεως ποσού για τις συσκευασίες μιας χρήσεως ή χρησιμοποιώντας επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες. Οι κανόνες αυτοί λειτουργούν επίσης, αποτρεπτικώς επί των επιχειρήσεων οι οποίες σκοπούν να εισαγάγουν τα ποτά τους στη Γερμανία.

59. Επιβάλλεται, επίσης, να τονισθεί ότι οι επιχειρήσεις οι οποίες, σε περίπτωση κατά την οποία το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών περιορίζεται κάτω του τεθέντος ορίου, αποκλείονται από τη δυνατότητα επιλογής που τους παρέχει το άρθρο 9, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως περί συσκευασιών, αποκτούν εκ νέου τη δυνατότητα αυτής της επιλογής σε περίπτωση αυξήσεως του ποσοστού επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών. Αν σκοπός αυτών των κανόνων είναι η προώθηση των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, το γεγονός ότι επιτρέπεται στους παραγωγούς, σε περίπτωση επιτεύξεως του ποσοστού 72 %, η επαναχρησιμοποίηση συσκευασιών μιας χρήσεως, με προφανή συνέπεια την εκ νέου μείωση αυτού του ποσοστού, δεν έχει νόημα. Κατά την άποψή μου, η απόφαση των επιχειρήσεων ως προς το είδος των συσκευασιών που θα χρησιμοποιήσουν είναι απόφαση σημαντική και δεν επιτρέπεται να προσθέτει ο νομοθέτης, μέσω μιας τέτοιας κανονιστικής ρυθμίσεως, ένα πρόσθετο στοιχείο αβεβαιότητας ως προς τη δυνατότητα συνεχίσεως εφαρμογής της σχετικής αποφάσεως των επιχειρήσεων, σε περίπτωση εγκαταστάσεώς τους στη γερμανική αγορά.

60. Δεύτερον, το άρθρο 7 της οδηγίας 94/62 αντιμετωπίζει με όρους ισότητας τα συστήματα επιστροφής και τα συστήματα συλλογής, καθώς και τα συστήματα επαναχρησιμοποίησεως και τα συστήματα αξιοποίησεως, περιλαμβανομένης της ανακυκλώσεως, διατυπώνοντας μία μόνο απαίτηση, να είναι δηλαδή πρόσφορα για την επίτευξη των σκοπών που τίθενται. Επομένως, δεν συντρέχει κανένας λόγος, επιδιώκοντας ευνοϊκότερη μεταχείριση ενός συστήματος, προσωρινού αποκλεισμού της δυνατότητας συμμετοχής των επιχειρηματιών σε ένα άλλο σύστημα με το αιτιολογικό ότι δεν έχει επιτευχθεί το καθορισθέν ποσοστό.

61. Τρίτον, η σχετική γερμανική ρύθμιση, καίτοι εφαρμόζεται αδιακρίτως επί ημεδαπών και αλλοδαπών επιχειρηματιών, θίγει όλως ιδιαίτερως τους δεύτερους. Οι παραγωγοί ποτών οι οποίοι προτίθενται να εξαγάγουν μέρος της παραγωγής τους τα εμφιαλώνουν συνήθως σε συσκευασίες μιας χρήσεως, λόγω του χαμηλότερου κόστους τους· αν οι επαναχρησιμοποιήσιμες φιάλες είναι γυάλινες, το βάρος τους είναι μεγαλύτερο, με συνέπεια την κατανάλωση περισσότερων καυσίμων για τη μεταφορά τους· εξάλλου, η χρησιμοποίηση συσκευασιών μιας χρήσεως τους απαλλάσσει από την υποχρέωση εκ νέου μεταφοράς τους και περιορίζει το κόστος στο μισό, καθόσον η μεταφορική δυνατότητα των σχετικών οχημάτων μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη μεταφορά άλλων εμπορευμάτων. Εξάλλου, απαλλάσσονται από την υποχρέωση καθαρισμού και αποστειρώσεως των συσκευασιών. Απόδειξη των ανωτέρω αποτελεί το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις παραγωγής ποτών οι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη χρησιμοποιούν σημαντικά υψηλότερο ποσοστό πλαστικών συσκευασιών σε σχέση με τις γερμανικές επιχειρήσεις παραγωγής. Η Επιτροπή επικαλέσθηκε, σχετικώς, μελέτη εκπονηθείσα από την Gesellschaft für Ver-

packungsmarktforschung, της 20ής Ιουνίου 2001, προκειμένου να αποδείξει ότι, κατά το 1999, οι γερμανικές επιχειρήσεις παραγωγής φυσικού μεταλλικού νερού είχαν συσκευάσει τα προϊόντα τους κατά 90 % σε επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες και μόνο το 10 % σε φιάλες μιας χρήσεως, ενώ οι εξαγωγές προς τη Γερμανία σε συσκευασίες μιας χρήσεως ανήλθαν σε ποσοστό 71 %. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υπογράμμισαν, επίσης, ότι κατά το ίδιο ως άνω έτος το 90 % των εισαχθέντων ποτών ήταν συσκευασμένο σε φιάλες μιας χρήσεως, ενώ τα ποτά εθνικής παραγωγής τα συσκευασμένα σε τέτοιες συσκευασίες αντιπροσώπευαν ποσοστό 26 %.

62. Ένας ακόμη λόγος είναι κατά τη γνώμη μου σημαντικός: προς μεταφορά των αλλοδαπών ποτών στη γερμανική αγορά, η απόσταση που πρέπει να καλυφθεί είναι, κατά κανόνα, μεγαλύτερη από εκείνη που οφείλουν να διανύσουν τα ποτά εθνικής παραγωγής. Υπάρχουν βεβαίως εξαιρέσεις, διότι ασφαλώς πολλές επιχειρήσεις παραγωγής σε άλλα κράτη μέλη είναι εγκατεστημένες πλησίον των γερμανικών συνόρων· εξάλλου, πολλές γερμανικές επιχειρήσεις παραγωγής υποχρεούνται να διανύσουν πολλά χιλιόμετρα προκειμένου να καλύψουν όλα τα σημεία διανομής, καίτοι δύνανται να αποφύγουν την υποχρέωση μεταφοράς των κενών φιαλών σε μεγάλες αποστάσεις μετέχουσες σε σύστημα επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, σε περίπτωση που χρησιμοποιούν σταθερού τύπου φιάλες. Θεωρώ ως εκτός πραγματικότητας να υποδειχθεί στις αλλοδαπές επιχειρήσεις να παραιτηθούν από τις συσκευασίες που χρησιμοποιούν στα υπόλοιπα κράτη μέλη και να υιοθετή-

σουν τις συσκευασίες των γερμανικών επιχειρήσεων, για τον μείζονα λόγο ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι συσκευασίες έχουν χαρακτήρα διακριτικό και η εξωτερική μορφή τους έχει καταχωρισθεί ως σήμα²³.

63. Η επίμαχη κανονιστική ρύθμιση θέτει ορισμένες προϋποθέσεις για την εμπορία ποτών στη Γερμανία, οι οποίες συνδέονται με ποσοστά καθορισθέντα αυθαίρετα και εξαρτώμενα, τελικώς, από τις προτιμήσεις των καταναλωτών, ως προς τα οποία οι επιχειρηματίες δεν έχουν καμία δυνατότητα επιρροής, εκτός αν δεχθούν να παραιτηθούν από τις συσκευασίες μιας χρήσεως και να στραφούν στις επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες. Το γεγονός ότι κατά την περίοδο 1994-2000 αυξήθηκαν οι εισαγωγές από άλλα κράτη μέλη δεν νομίζω ότι έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι αν δεν υπήρχε αυτή η κανονιστική ρύθμιση πιθανώς η αύξηση να ήταν ακόμα μεγαλύτερη.

64. Ομοίως, διαφωνώ με την άποψη ότι τα άρθρα 8, παράγραφος 1, και 9, παράγραφος 2, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως ρυθμίζουν απλώς τις λεπτομέρειες εμπορίας, καίτοι εφαρμόζονται αδιακρίτως επί των ποτών που συσκευάζονται εγχωρίως και επί των εισαγομένων. Στην απόφαση Keck και

23 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2004, C-218/01, Henkel (Συλλογή 2004, σ. I-1725). Στις 28 Ιανουαρίου 2004, το Πρωτοδικείο εξέδωσε απόφαση επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων T-146/02 έως T-153/02, Deutsche SiSi-Werke GmbH & Co. Betriebs KG (Συλλογή 2004, σ. II-447) αντικείμενο της οποίας ήταν η άρνηση καταχωρίσεως ως τρισδιάστατου σήματος μιας συσκευασίας ποτού συνιστάμενης σε θυλάκιο συσκευασίας με βάση στηρίξεως.

Mithouard²⁴, το Δικαστήριο, υπογραμμίζοντας τη διαφορά μεταξύ των διατάξεων που αφορούν τα χαρακτηριστικά των προϊόντων και των διατάξεων που αφορούν τις λεπτομέρειες εμπορίας διευκρίνισε τους κανόνες οι οποίοι, καίτοι εφαρμόζονται ομοίως επί εγχωρίων και αλλοδαπών προϊόντων, εντούτοις συνεπάγονται περιορισμούς δυνάμενους να μεταβάλουν τους κανόνες αυτούς σε μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος απαγορευόμενα από το άρθρο 28 ΕΚ.

είναι ικανοί να παρακωλύσουν άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το μεταξύ κρατών μελών εμπόριο, κατά την έννοια της νομολογίας Dassonville²⁶, εφόσον οι κανόνες αυτοί εφαρμόζονται επί όλων των επιχειρηματιών που αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός της επικρατείας κράτους μέλους και εφόσον επηρεάζουν κατά τον ίδιο τρόπο, από πραγματικής και νομικής απόψεως, την εμπορία τόσο των εγχωρίων όσο και των προερχομένων από άλλα κράτη μέλη προϊόντων.

Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τα κωλύματα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων που προκύπτουν, ελλείψει εναρμονίσεως των νομοθεσιών, από την εφαρμογή επί εμπορευμάτων προερχομένων από άλλα κράτη μέλη, όπου νομίμως παρήχθησαν και εκυκλοφόρησαν στο εμπόριο, κανόνων σχετικών με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα εμπορεύματα αυτά, έστω και αν οι κανόνες αυτοί εφαρμόζονται αδιακρίτως επί όλων των προϊόντων, εφόσον η εφαρμογή τους δεν δικαιολογείται για λόγους γενικού συμφέροντος που θα μπορούσαν να τύχουν της κατά προτεραιότητα εφαρμογής έναντι των απαιτήσεων της ελεύθερης κυκλοφορίας²⁵.

Το Δικαστήριο υπογράμμισε ακόμα, ότι, εφόσον πληρούνται οι ανωτέρω προϋποθέσεις, αυτού του είδους οι κανονιστικές ρυθμίσεις δεν είναι ικανές να παρακωλύσουν την πρόσβαση των εισαγομένων προϊόντων ή να την δυσχεράνουν περισσότερο από ό,τι δυσχεραίνουν την πρόσβαση στην ίδια αγορά των εγχωρίων προϊόντων. Συνεπώς, αυτού του είδους οι κανονιστικές ρυθμίσεις διαφεύγουν του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ.

65. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο υπογράμμισε, αντιθέτως προς όσα είχε αποφανθεί μέχρι τότε, ότι οι κανόνες της εθνικής νομοθεσίας οι οποίοι περιορίζουν ή απαγορεύουν ορισμένους τρόπους εμπορίας δεν

66. Από της εκδόσεως αυτής της αποφάσεως, προκειμένου να καθορισθεί αν το άρθρο 28 ΕΚ έχει εφαρμογή επί κανονιστικής ρυθμίσεως αδιακρίτως εφαρμοζομένης επί εγχωρίων και εισαγομένων προϊόντων, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των κανόνων που αφορούν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα εμπορεύματα αυτά, όπως π.χ. τις προϋποθέσεις τις σχετικές με την επωνυμία τους, τη μορφή τους, τις διαστάσεις τους, το βάρος τους, τη σύνθεσή τους, την παρουσίασή τους, την επισήμανσή τους και τη συσκευασία τους και των κανόνων

24 — Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, C-267/91 και C-268/91 (Συλλογή 1993, σ. I-6097). Βλ. López Escudero, M.: «La jurisprudencia sobre la prohibición de las medidas de efecto equivalente tras la sentencia Keck y Mithouard», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, D-28, σ. 47 έως 94.

25 — Αποφάσεις της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe-Zentral, γνωστή ως «Cassis de Dijon» (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 321), και της 24ης Νοεμβρίου 1993, Keck και Mithouard, προαναφερθείσα, σκέψη 15.

26 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 411).

που αποσκοπούν να ρυθμίσουν τις λεπτομέρειες εμπορίας.

67. Από της εκδόσεως της αποφάσεως *Keck* και *Mithouard* το 1993²⁷, στην οποία επρόκειτο για την επιβληθείσα στη Γαλλία απαγόρευση πωλήσεως επί ζημία, το Δικαστήριο εξέτασε ορισμένες από τις λεπτομέρειες εμπορίας, μεταξύ των οποίων: ένα κανόνα δεοντολογίας επιβληθέντα από τον αντίστοιχο επαγγελματικό φορέα, που απαγορεύει στους φαρμακοποιούς να διαφημίζουν, εκτός φαρμακείου, τα φαρμακευτικά προϊόντα που τους έχει επιτραπεί να διαθέτουν προς πώληση²⁸, την κανονιστική ρύθμιση περί ανώτατου αριθμού ωρών λειτουργίας των εμπορικών καταστημάτων, καθώς και των περιόδων που αυτά παραμένουν κλειστά²⁹, την υποχρέωση να παραμένουν κλειστά τα καταστήματα λιανικού εμπορίου την Κυριακή³⁰, την κανονιστική ρύθμιση κατά την οποία μόνο τα φαρμακεία μπορούν να πωλούν μεταποιημένα γάλατα πρώτης παιδικής ηλικίας³¹, σύστημα κατά το οποίο η λιανική πώληση καπνού επιτρέπεται μόνο από καταστήματα εγκεκριμένα από τις δημόσιες αρχές³², τον κανόνα κατά τον οποίο απαγορεύεται η μετάδοση τηλεοπτικών διαφημιστικών μηνυμάτων υπέρ του οικονομικού κλάδου της διανομής³³, την απαγόρευση πωλήσεως με εξαιρετικά περιορισμένο περιθώριο κέρδους³⁴, την πλήρη

απαγόρευση διαφημίσεων που αφορούν παιδιά ηλικίας μικρότερης των 12 ετών, καθώς και την παραπλανητική διαφήμιση³⁵, την επιβληθείσα σε κράτος μέλος απαγόρευση επί των παραγωγών και εισαγωγέων αλκοολούχων ποτών να απευθύνουν διαφημιστικά μηνύματα στους καταναλωτές³⁶, και την παρασχεθείσα αποκλειστικώς στους εμπόρους μιας δεδομένης διοικητικής περιφέρειας δυνατότητα να δραστηριοποιούνται, επίσης, ως πλανόδιοι έμποροι, μόνον εφόσον ασκούν τη δραστηριότητά τους αυτή από κατάσταση όπου πωλούν τα ίδια εμπορεύματα³⁷.

68. Έχοντας υπόψη αυτά τα παραδείγματα, δύσκολα θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι διατάξεις της γερμανικής νομοθεσίας συνιστούν απλώς ρύθμιση των λεπτομερειών εμπορίας, καθόσον η πίεση που ασκούν στους παραγωγούς συνδέεται άμεσα με τον τύπο συσκευασίας εντός της οποίας κυκλοφορούν στο εμπόριο τα εμπορεύματα· συνεπώς, οι κανόνες αυτοί αποτελούν μέρος των κανόνων περί χαρακτηριστικών των προϊόντων.

69. Για τους προεκτεθέντες λόγους, φρονώ ότι οι ρυθμίσεις των άρθρων 8, παράγραφος 1, και 9, παράγραφος 2, της επίμαχης κανονιστικής απόφασης συνιστούν μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό

27 — Προαναφερθείσα.

28 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1993, C-292/92, *Hünemund κ.λπ.* (Συλλογή 1993, σ. I-6787).

29 — Απόφαση της 2ας Ιουνίου 1994, C-401/92 και C-401/92, *Tankstan 't Heuske vof* και *Boermans* (Συλλογή 1994, σ. I-2199).

30 — Απόφαση της 2ας Ιουνίου 1994, C-69/93 και C-258/93, *Punto Casa* και *PPV* (Συλλογή 1994, σ. I-2355).

31 — Απόφαση της 29ης Ιουνίου 1995, C-391/92, *Επιτροπή κατά Ελλάδος* (Συλλογή 1995, σ. I-1621).

32 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-387/93, *Bandhero* (Συλλογή 1995, σ. I-4663).

33 — Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1995, C-412/93, *Leclerc-Siplec* (Συλλογή 1995, σ. I-179).

34 — Απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-63/94, *Belgapom* (Συλλογή 1995, σ. I-2467).

35 — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1997, C-34/95 έως C-36/95, *De Agostini* και *TV-Shop* (Συλλογή, σ. I-3843).

36 — Απόφαση της 8ης Μαρτίου 2001, C-405/98, *Gourmet International Products* (Συλλογή 2001, σ. I-1795).

37 — Απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2000, C-254/98, *TK-Heimdienst* (Συλλογή 2000, σ. I-151).

περιορισμό, απαγορευόμενο από το άρθρο 28 ΕΚ.

3. Η προστασία του περιβάλλοντος στη Γερμανία ως λόγος δικαιολογήσεως της συγκεκριμένης κανονιστικής ρυθμίσεως

70. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, εθνική κανονιστική ρύθμιση που περιορίζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, όπως αυτοί τους οποίους προβάλλει η Γερμανική Κυβέρνηση³⁸. Σε μια τέτοια περίπτωση, πάντως, η κανονιστική ρύθμιση πρέπει να είναι ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς, οι σκοποί δε αυτοί να μην μπορούν να επιτευχθούν διά της λήψεως άλλων, λιγότερο περιοριστικών μέτρων³⁹.

71. Δεν έχω πεισθεί περί της αναγκαιότητας, από απόψεως προστασίας του περιβάλλοντος, μιας κανονιστικής ρυθμίσεως προβλέ-

πουσας ότι, σε περίπτωση που το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών μειώνεται κάτω του 72 % σε συγκεκριμένη χώρα, οι επιχειρήσεις δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να εκπληρώνουν την υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι της διαθέσεως συσκευασιών μιας χρήσεως, συμμετέχοντας σε σύστημα διαχειρίσεως των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασιών, αν, στον τομέα στον οποίο δραστηριοποιούνται, το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών υπολείπεται εκείνου που είχε επιτευχθεί το έτος 1991.

72. Πρώτον, η Κυβέρνηση του καθού κράτους μέλους δεν εξήγησε για ποιους λόγους το ποσοστό του 72 % των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών είναι προτιμότερο, από οικολογικής απόψεως, από ένα ποσοστό π.χ. 60 %, 70 % ή 80 %. Αγνώω, επίσης, για ποιους λόγους προστασίας του περιβάλλοντος απομονώθηκαν τα ποσοστά του 1991 και καθιερώθηκαν ως κριτήρια για το μέλλον, χωρίς να προβλέπεται δυνατότητα προσαρμογής αναλόγως της συμπεριφοράς και των προτιμήσεων των επιχειρηματιών και των καταναλωτών. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι, αν κατά το έτος αυτό το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων φιαλών για μεταλλικό νερό ανήλθε σε 91,33 %, στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισεως, τότε το περιθώριο που διαθέτουν εκείνοι οι παραγωγοί οι οποίοι συσκευάζουν τα προϊόντα τους σε συσκευασίες μιας χρήσεως για να εκπληρώσουν την υποχρέωση τους παρακρατήσεως ποσού έναντι αυτών των συσκευασιών, είναι πραγματικά ελάχιστο. Το ίδιο ισχύει για τις επιχειρήσεις παραγωγής μπίρας, όπου το ποσοστό ήταν 82,16 % και για τις επιχειρήσεις παραγωγής αεριούχων αναψυκτικών ποτών, όπου το ποσοστό ήταν 73,72 %. πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι τέτοιο είδος συσκευασιών χρησιμοποιούν κυρίως οι αλλοδαπές επιχειρήσεις παραγωγής.

38 — Απόφασεις της 7ης Φεβρουαρίου 1985, 240/83 Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (Συλλογή 1985, σ. 531), και της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1988, σ. 4607, σκέψη 9).

39 — Απόφασεις De Agostini και TV-Shop, προαναφερθείσα, σκέψη 45· της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-189/95, Franzén (Συλλογή 1995, σ. I-5909, σκέψη 75), και της 14ης Ιουλίου 1998, C-389/96, Aher-Waggon (Συλλογή 1996, σ. I-4483, σκέψεις 18 έως 20).

Είναι γνωστό ότι το Δικαστήριο στην απόφαση Επιτροπή κατά Δανίας⁴⁰ έκρινε ότι περιορισμός της ποσότητας των προϊόντων που μπορούν να διαθέτουν οι εισαγωγείς είναι δυσανάλογος σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Στην υπόθεση εκείνη η δανική κανονιστική ρύθμιση παρείχε τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις παραγωγής να διαθέτουν στο εμπόριο μέχρι 3000 hl μπίρας και αναψυκτικών ετησίως σε μη εγκεκριμένες συσκευασίες, υπό τον όρο ότι αυτές θα είναι επαναχρησιμοποιήσιμες και ότι θα παρακρατείται ένα ποσό έναντι της επιστροφής τους.

73. Δεύτερον, αν πράγματι ο σκοπός είναι η πρόληψη, έστω και εμμέσως, της παραγωγής απορριμμάτων συσκευασιών, διά της προώθησης των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών, δεν αντιλαμβάνομαι για ποιο λόγο, όταν επιτυγχάνεται το ποσοστό του 72 %, πρέπει να ενεργοποιείται και πάλι η δυνατότητα απαλλαγής από την υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού για τις φιάλες μιας χρήσεως. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η παρακράτηση ποσού καθιστά δυνατή την επίτευξη πολύ μεγαλύτερου ποσοστού επιστροφής κενών συσκευασιών εκ μέρους των καταναλωτών οι οποίοι, εξάλλου, συνηθίζουν τελικώς να καταβάλλουν αυτό το ποσό. Από τη στιγμή που αρχίζει να λειτουργεί ένα τέτοιο σύστημα, όχι χωρίς δυσχέρειες, δεν αντιλαμβάνομαι ποια οφέλη μπορούν να προκύψουν από την επιστροφή στο παλαιό καθεστώς, με αναμενόμενη συνέπεια εκ νέου μείωση του ποσοστού επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών και παλινωδίες δυνάμενες να διαταράξουν τις συνήθειες των καταναλωτών, και των επι-

χειρήσεων παραγωγής και διανομής, χωρίς, βεβαίως, να αγνοείται η επιδείνωση που αυτό συνεπάγεται για τη διαχείριση των απορριμμάτων συσκευασιών και για την προστασία του περιβάλλοντος.

74. Τρίτον, παρά την αναμφισβήτητη βούλησή της να ευνοήσει τις επαναχρησιμοποιούμενες φιάλες με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος από τις ζημιές της ανακυκλώσεως και της αξιοποίησεως των απορριμμάτων συσκευασιών μιας χρήσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν έλαβε, προφανώς, υπόψη της άλλους παράγοντες (όπως τον καθαρισμό και την αποστείρωση των επαναχρησιμοποιήσιμων φιαλών, την κατανάλωση καυσίμου, τα απόβλητα στην ατμόσφαιρα και την επιδείνωση των συνθηκών στις οδούς επικοινωνίας αν η απόσταση μεταφοράς υπερβαίνει ένα ορισμένο χιλιομετρικό όριο, με την αναπόφευκτη αύξηση του κυκλοφοριακού φόρτου και τον κίνδυνο ατυχημάτων), η εκτίμηση των οποίων αντισταθμίζει τα προβαλλόμενα οικολογικά πλεονεκτήματα των επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών και εκ των οποίων προκύπτει ότι οι συσκευασίες μιας χρήσεως μπορεί να αποτελέσουν ενδιαφέρουσα εναλλακτική λύση από απόψεως προστασίας του περιβάλλοντος.

75. Τέταρτον, από το άρθρο 7 της οδηγίας 94/62, προκύπτει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνήσουν για τη θέσπιση συστημάτων που να διασφαλίζουν τόσο την επιστροφή και συλλογή των συσκευασιών

40 — Προαναφερθείσα σκέψη 21.

όσο και την επαναχρησιμοποίηση ή την αξιοποίηση τους, στα οποία να είναι ελεύθερη η συμμετοχή των επιχειρηματιών των σχετικών κλάδων και τα οποία να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος των εισαγομένων προϊόντων, να είναι δε διαμορφωμένα κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αποτρέπεται η παρακώλυση του εμπορίου και η στρέβλωση του ανταγωνισμού, κατά τις διατάξεις της Συνθήκης. Θεωρώ ότι δεν δικαιολογείται η εκ μέρους των δημοσίων αρχών προσωρινή παρακώλυση ορισμένων επιχειρηματιών, μετά την καθιέρωση συστήματος συλλογής σε κράτος μέλος, να ανταγωνίζονται άλλους επιχειρηματίες με το αιτιολογικό ότι οι πολίτες αυτού του κράτους άλλαξαν συνήθειες και προτιμούν να αγοράζουν τα ποτά τους σε φιάλες μη επαναχρησιμοποιήσιμες, τούτο δε επί όσο διάστημα δεν επιβεβαιώνεται η μεταστροφή αυτή της τάσεως. Πρόκειται για περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων η οποία είναι δυσανάλογη σε σχέση με τα περιορισμένα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει αυτή η πρακτική στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Κατά τη γνώμη μου η οδηγία 94/62 προβλέπει επαρκή αριθμό μέτρων που παρέχουν στις γερμανικές αρχές τη δυνατότητα να διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος διά της επιβολής κανόνων αρκούντως σταθερών, που να διευκολύνουν τις εξαγωγικές επιχειρήσεις στους μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους σχεδιασμούς τους αναφορικά με το είδος συσκευασιών που είναι το πλέον πρόσφορο για την διάθεση των ποτών τους στη Γερμανία.

Συμφωνώ, πάντως, προς την άποψη της Επιτροπής ότι, σε περίπτωση που οι εν λόγω αρχές αποφασίσουν τη γενίκευση του συστήματος παρακρατήσεως ποσού για όλες τις μη επαναχρησιμοποιήσιμες συ-

σκευασίες, θα πρέπει να προβλέψουν επαρκή αριθμό σημείων παραδόσεως αυτών των συσκευασιών και επιστροφής του παρακρατηθέντος ποσού. Στην αντίθετη περίπτωση, εφόσον τα εισαγόμενα ποτά διατίθενται συνήθως στο εμπόριο εντός συσκευασιών μιας χρήσεως, συντρέχει ο κίνδυνος προκλήσεως κωλυμάτων στην εμπορία, πέραν των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, σε περίπτωση που, παράλληλα, οι επαναχρησιμοποιήσιμες φιάλες, τις οποίες χρησιμοποιεί η πλειοψηφία των ημεδαπών επιχειρήσεων παραγωγής, επιστρέφονταν υπό όρους ευνοϊκότερους. Δεν θα αποτελούσε, επίσης, αποτελεσματική λύση η προώθηση της λειτουργίας μεγάλου αριθμού συστημάτων παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας, χωριστών για κάθε κλάδο, με ιδιαίτερα ο καθένας χαρακτηριστικά και χωρίς να καλύπτει το σύνολο της επικράτειας, δεδομένου ότι θα καθίστατο δυσχερής η πρόσβαση στην αγορά των αλλοδαπών επιχειρήσεων παραγωγής και των εισαγωγέων ποτών συσκευασμένων σε φιάλες, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ότι οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις των άλλων κρατών μελών δεν θα είχαν τους αναγκαίους πόρους για την προσαρμογή των συσκευασιών τους σ' αυτές τις συνθήκες.

76. Τέλος, δεν νομίζω ότι η παρακράτηση ποσού για τις συσκευασίες μιας χρήσεως συνιστά μέτρο ικανό να προωθήσει τις επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες. Πράγματι, το βέβαιο αποτέλεσμα ενός τέτοιου μέτρου είναι ότι ο αγοραστής ή οποιοσδήποτε άλλος ενδιαφερόμενος επιστρέφει τις κενές συσκευασίες για να ανακτήσει το παρακρατηθέν ποσό, αποτέλεσμα το οποίο βεβαίως δεν είναι αμελητέο, όμως, ενώπιον της υποχρέωσης να πληρώσει τόσο για τις μεν όσο και για τις δε ο καταναλωτής επιλέγει, κατά κανόνα, τη συσκευασία που θεωρεί περισσότερο πρακτική και όχι, οπω-

σδήποτε, τη συσκευασία που είναι λιγότερο επιβαρυντική για το περιβάλλον.

77. Από τα ανωτέρω εκτεθέντα επιχειρήματα προκύπτει ότι η επίμαχη γερμανική κανονιστική απόφαση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους αφορώντες την προστασία του περιβάλλοντος, οι οποίοι συνιστούν επιταγή δυνάμενη να περιορίσει την εφαρμογή του άρθρου 28 ΕΚ, διότι δεν είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας.

78. Επομένως, το άρθρο 28 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να προβλέπει διατάξεις κατά τις οποίες, σε περίπτωση μη επιτεύξεως ποσοστού επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών 72 % εντός της συγκεκριμένης χώρας, οι επιχειρηματίες των τομέων εκείνων στους οποίους το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών υπολείπεται εκείνου που είχε διαπιστωθεί κατά το έτος 1991 δεν έχουν πλέον την δυνατότητα να εκπληρώνουν την υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι της επιστροφής φιαλών μιας χρήσεως, να τις παραλαμβάνουν, να αποδίδουν το παρακρατηθέν ποσό και να τις αξιοποιούν, διά της συμμετοχής σε ολοκληρωμένο σύστημα διαχειρίσεως των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασιών.

X — Πρόταση

79. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα ερωτήματα που του υπέβαλε το Verwaltungsgericht Stuttgart τις ακόλουθες απαντήσεις:

- «1. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας περιορίζεται απλώς στη δήλωση προτιμήσεως υπέρ της προλήψεως της δημιουργίας απορριμμάτων συσκευα-

σιών, δεν αντιμετωπίζει ευνοϊκότερα τις επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες, και επομένως τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται αυτή τη διάταξη προς στήριξη της αποφάσεώς τους να επιλέξουν την επαναχρησιμοποίηση των συσκευασιών ποτών αντί της ανακυκλώσεως ή των άλλων μορφών αξιοποίησεως.

2. Το άρθρο 18 της οδηγίας 94/62 δεν αποτελεί την πρόσφορη διάταξη βάσει της οποίας μπορούν να αναλυθούν οι συνέπειες επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εκ της εφαρμογής κανόνων όπως αυτός του άρθρου 8, παράγραφος 1, και του άρθρου 9, παράγραφος 2, της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως περί συσκευασιών.
3. Το άρθρο 7 της οδηγίας 94/62 δεν παρέχει στις επιχειρήσεις παραγωγής και διανομής ποτών συσκευασμένων εντός συσκευασιών μιας χρήσεως το δικαίωμα συμμετοχής σε ήδη υφιστάμενο σύστημα επιστροφής και διαχειρίσεως συσκευασιών, στην περίπτωση που οι εθνικές αρχές αντικαθιστούν το σύστημα αυτό με ένα σύστημα παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής της συσκευασίας σκοπός του οποίου είναι να διασφαλίσει την επιστροφή των κενών συσκευασιών, προκειμένου να βελτιώσει την επιλεκτική αξιοποίηση και την περιστολή του φαινομένου δημιουργίας ανεξέλεγκτων απορριμμάτων.
4. Το άρθρο 28 ΕΚ απαγορεύει σε κράτος μέλος να προβλέπει διατάξεις κατά τις οποίες, σε περίπτωση μη επιτεύξεως ποσοστού επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών 72 % εντός της συγκεκριμένης χώρας, οι επιχειρηματίες των τομέων εκείνων στους οποίους το ποσοστό επαναχρησιμοποιήσιμων συσκευασιών υπολείπεται εκείνου που είχε διαπιστωθεί κατά το έτος 1991 δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να εκπληρώνουν την υποχρέωση παρακρατήσεως ποσού έναντι της επιστροφής φιαλών μιας χρήσεως, να τις παραλαμβάνουν, να αποδίδουν το παρακρατηθέν ποσό και να τις αξιοποιούν, διά της συμμετοχής σε ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισεως των συσκευασιών και των απορριμμάτων συσκευασιών.»