

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)  
de 14 de diciembre de 2004\*

En el asunto C-463/01,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 3 de diciembre de 2001,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. G. zur Hausen, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

**República Francesa**, representada por los Sres. G. de Bergues, E. Puisais y D. Petrausch, en calidad de agentes,

\* Lengua de procedimiento: alemán.

y por:

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado inicialmente por la Sra. P. Ormond, y posteriormente por la Sra. C. Jackson, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

contra

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. W.-D. Plessing y T. Rummler, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Sellner, Rechtsanwalt,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, y los Sres. P. Jann y K. Lenaerts (Ponente), Presidentes de Sala, los Sres. C. Gulmann, J.-P. Puissochet y R. Schintgen, la Sra. N. Colneric, los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;

Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de marzo de 2004;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de mayo de 2004;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365, p. 10), en relación con el artículo 28 CE, así como de las disposiciones del artículo 3 en relación con el anexo II, punto 2, letra d), de la Directiva 80/777/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales (DO L 229, p. 1; EE 13/11, p. 47), al haber establecido, mediante los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 2, del Reglamento de 1998 relativo a la prevención y la valorización de los residuos de envases, un sistema de reutilización de los recipientes de los productos envasados en origen con arreglo a la Directiva 80/777.

## Marco jurídico

### *Normativa comunitaria*

- 2 Por lo que respecta a las condiciones de explotación de los manantiales de aguas minerales y a las normas relativas al envasado de éstas, el artículo 3 de la Directiva 80/777 se remite su anexo II.
  
- 3 Dicho anexo prevé, en el punto 2:

«Las instalaciones y el equipo destinados [a] la explotación del manantial deberán acondicionarse de forma que se evite toda posibilidad de contaminación y se conserven las propiedades que el agua posea en el manantial y que correspondan a su calificación.

En concreto:

[...]

- d) se prohíbe el transporte de agua mineral natural en envases que no sean los autorizados para su distribución al consumidor final.»

4 A tenor de su artículo 1, apartado 1, la Directiva 94/62 tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad.

5 El artículo 5 de dicha Directiva dispone:

«Los Estados miembros podrán favorecer los sistemas de reutilización de aquellos envases que puedan reutilizarse sin perjudicar al medio ambiente, de conformidad con el Tratado.»

6 El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/62 establece:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se establezcan sistemas de:

- a) devolución o recogida de envases usados o de residuos de envases procedentes del consumidor, de cualquier otro usuario final o del flujo de residuos, con el fin de dirigirlos hacia las alternativas de gestión más adecuadas;

- b) reutilización o valorización, incluido el reciclado, de los envases o residuos de envases recogidos,

que permitan cumplir los objetivos establecidos en la presente Directiva.

Estos sistemas estarán abiertos a la participación de los agentes económicos de los sectores afectados y a la participación de las autoridades públicas competentes. Se aplicarán también a los productos importados, con un trato no discriminatorio, incluidos los posibles aranceles impuestos para acceder a los sistemas y sus modalidades; deberán estar diseñados para evitar obstáculos al comercio y distorsiones de competencia de conformidad con el Tratado.»

### *Normativa nacional*

- 7 El Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Reglamento relativo a la prevención y la valorización de los residuos de envases), de 21 de agosto de 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2379; en lo sucesivo, «VerpackV»), prevé diversas medidas para evitar o reducir el impacto de los residuos de envases sobre el medio ambiente. El VerpackV, que tiene por objeto, en particular, adaptar el Derecho interno a la Directiva 94/62, sustituyó al Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Reglamento relativo a la prevención de los residuos de envases), de 12 de junio de 1991 (BGBl. 1991 I, p. 1234).

8 El artículo 6, apartados 1 y 2, del VerpackV enuncia las siguientes obligaciones:

«1. El distribuidor está obligado a recoger gratuitamente, en el punto de venta o en sus alrededores, los envases vacíos procedentes del consumidor final y a someterlos a una valorización de acuerdo con los números 1 y 2 del anexo I. Las exigencias de valorización pueden también cumplirse mediante la reutilización o la devolución de los envases al distribuidor o al fabricante con arreglo al apartado 2. El distribuidor debe advertir al consumidor final individual de la posibilidad de devolución con arreglo a la primera frase mediante carteles claramente perceptibles y legibles. La obligación establecida en la primera frase se limita a los envases del tipo, forma y dimensiones y a los correspondientes a las mercancías que el distribuidor ofrezca dentro de su gama de productos. En el caso de los distribuidores con una superficie de venta inferior a 200 metros cuadrados, la obligación de recogida se limitará a los envases de las marcas que el distribuidor comercialice. En el caso de la venta por correspondencia, la recogida deberá garantizarse mediante la oferta de posibilidades adecuadas a una distancia aceptable del consumidor final. En el envío de las mercancías y en los catálogos deberá advertirse sobre la posibilidad de devolución del envase. En el caso de que los envases utilizados para la venta no estén destinados a los consumidores finales individuales, podrán adoptarse acuerdos específicos sobre el lugar de recogida y el reparto de los costes. En la medida en que los distribuidores no cumplan las obligaciones establecidas en la primera frase mediante la recogida en el lugar de entrega de las mercancías, deberán garantizar su observancia mediante un sistema como el contemplado en el apartado 3. Para los distribuidores de envases que no tengan la posibilidad de participar en un sistema como el contemplado en el apartado 3, se aplicarán, *mutatis mutandis*, no obstante la primera frase, las exigencias en materia de valorización establecidas en el artículo 4, apartado 2.

2. Los fabricantes y los distribuidores han de someter a valorización, respetando las exigencias definidas en el punto 1 del anexo I, los envases que se devuelvan gratuitamente en el punto de venta, conforme a lo previsto en el apartado 1, y han de satisfacer las exigencias enunciadas en el punto 2 del anexo I. Las exigencias de

valorización pueden también cumplirse mediante la reutilización de los envases. Las obligaciones que establece la primera frase se limitan a los envases del tipo, forma y dimensiones y a los correspondientes a las mercancías que el respectivo fabricante y distribuidor comercialicen. El apartado 1, frases octava a décima, se aplicará *mutatis mutandis*.»

- 9 Según el apartado 3 de este mismo artículo, las obligaciones de aceptación de la devolución y de valorización pueden también cumplirse en principio mediante la participación del fabricante o del distribuidor en un sistema integrado de recogida de envases usados. Corresponde a las autoridades regionales competentes comprobar que el sistema satisface los requisitos que establece el VerpackV en cuanto a la cuota de cobertura.
- 10 En virtud del artículo 8, apartado 1, del VerpackV, los distribuidores que comercialicen productos alimenticios líquidos envasados en recipientes desechables deben cobrar al comprador un depósito mínimo de 0,25 euros por unidad; si la capacidad del envase supera los 1,5 litros, el importe asciende a 0,50 euros, incluido, en ambos casos, el IVA. El depósito ha de percibirse por cada distribuidor sucesivo a lo largo de la cadena de comercialización, hasta la venta al consumidor final, retornándose a la devolución de los envases, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6, apartados 1 y 2, del VerpackV.
- 11 Según el artículo 9, apartado 1, del VerpackV, esta obligación de cobrar un depósito no se aplica a los envases cuya devolución no están obligados a aceptar el fabricante o el distribuidor debido a su participación en un sistema integrado de recogida como el contemplado en el referido artículo 6, apartado 3.



- 12 El VerpackV prevé, no obstante, en su artículo 9, apartado 2, circunstancias en las que no cabe acogerse al artículo 6, apartado 2, en relación con determinadas bebidas. Dicha disposición es del siguiente tenor literal:

«Cuando la proporción de bebidas envasadas en recipientes reutilizables, tanto si se trata de cerveza o de aguas minerales (incluidas las de manantial, las de mesa y las mineromedicinales), como de bebidas refrescantes carbónicas, zumos [...] o vino [...] en el territorio federal cae, durante el año civil, por debajo del 72 %, los datos tomados en consideración se recalculan para los doce meses siguientes a la publicación del anuncio de que no se ha llegado a esa cifra. Si la proporción vuelve a situarse por debajo de la fijada en la primera frase, la decisión adoptada en virtud del artículo 6, apartado 3, se entiende revocada, en todo el ámbito nacional, con efecto al primer día del sexto mes civil que sigue a la publicación, para los sectores de bebidas en los que la tasa de rellenables se haya situado por debajo de la lograda en 1991 [...]»

- 13 Conforme al artículo 9, apartado 3, del VerpackV, el Gobierno alemán publicará anualmente los porcentajes pertinentes, con arreglo al apartado 2 de dicho artículo, de las bebidas que deben venderse en envases menos perjudiciales para el medio ambiente. Según el apartado 4 del mismo artículo, en el momento en que la proporción pertinente de bebidas comercializadas en envases menos perjudiciales para el medio ambiente se alcance otra vez tras una revocación, las autoridades competentes efectuarán, a petición de los interesados o de oficio, una nueva evaluación de acuerdo con el artículo 6, apartado 3.

- 14 De estas disposiciones nacionales se desprende que los productores de aguas minerales pierden la posibilidad de liberarse de su obligación de aceptar la devolución de los envases participando en un sistema integrado de recogida cuando la proporción global de bebidas en envases reutilizables se sitúa por debajo del 72 %

durante dos años consecutivos y, al mismo tiempo, no se alcanza la proporción de 1991 correspondiente a las aguas minerales envasadas en recipientes reutilizables. En tal caso, las bebidas en envases no reutilizables se someten a un sistema de cobro de un depósito y devolución individual previsto en el artículo 8, apartado 1, del VerpackV.

- 15 Según el Gobierno alemán, la proporción de envases de bebidas reutilizables descendió por primera vez, en 1997, por debajo del 72 %, concretamente hasta el 71,33 %. Luego la proporción siguió descendiendo debido a un incremento notable de los envases de bebidas de un solo uso. En este contexto, dicho Gobierno, impuso, en el transcurso de la fase escrita ante el Tribunal de Justicia, el cobro de un depósito por los envases de un solo uso respecto a las aguas minerales, las cervezas y los refrescos, a partir del 1 de enero de 2003.

### **Procedimiento administrativo previo**

- 16 El 12 de diciembre de 1995, la Comisión dirigió a la República Federal de Alemania un escrito de requerimiento, en el que manifestaba que las disposiciones relativas al cobro de un depósito por determinados envases no reutilizables constituían un obstáculo a los intercambios comerciales. Tras la expiración del plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 94/62 y la adopción del VerpackV, la Comisión envió al referido Estado miembro, el 11 de diciembre de 1998, un escrito de requerimiento complementario que contenía varias imputaciones basadas en la incompatibilidad de la nueva normativa alemana con las disposiciones de la Directiva 94/62 en relación con el artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE).
- 17 Al no considerar satisfactorias las explicaciones ofrecidas por el Gobierno alemán en sus respuestas a los escritos de requerimiento, la Comisión le dirigió, el 27 de julio de 2000, un dictamen motivado en el que se declaraba que la República Federal de

Alemania había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 94/62 en relación con el artículo 28 CE, así como en virtud de las disposiciones del artículo 3 en relación con el anexo II, punto 2, letra d), de la Directiva 80/777, al haber establecido, mediante el VerpackV, un sistema de reutilización de los recipientes de las aguas minerales naturales que han de envasarse en origen con arreglo a la Directiva 80/777. En este dictamen, la Comisión sostiene que, en lo que atañe a las aguas minerales naturales, la normativa alemana constituye un obstáculo a los intercambios para los productores que deben transportar los envases vacíos al lugar de producción, cuando estos no pueden utilizarse para otros productos. Afirma que dicha normativa no puede justificarse por razones de protección del medio ambiente dado que, al no tener en cuenta la situación particular de los productos que deben transportarse hasta lugares lejanos, su alcance va más allá de lo necesario para lograr el objetivo perseguido.

- 18 En respuesta a este dictamen motivado, el Gobierno alemán, mediante escrito de 10 de noviembre de 2000, negó la existencia de un obstáculo a los intercambios intracomunitarios. Sostiene que la normativa alemana otorga a los productores de aguas minerales establecidos en otro Estado miembro la posibilidad de comercializar sus productos ya sea empleando envases reutilizables, en particular en el marco de un sistema de botellas normalizadas, o recurriendo a envases no reutilizables. Incluso suponiendo que la normativa controvertida constituya un obstáculo a los intercambios intracomunitarios, se justifica por razones de protección del medio ambiente dado que los envases de bebidas reutilizables presentan ventajas desde el punto de vista ecológico respecto a los envases de un solo uso, a pesar de la eventual necesidad de garantizar su transporte hasta lugares lejanos.
- 19 El 16 de marzo de 2001, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión un proyecto de modificación del VerpackV. No obstante, dado que este proyecto se enfrentó a dificultades durante el procedimiento legislativo, dicha notificación fue retirada el 3 de julio de 2001.
- 20 Al estimar que la República Federal de Alemania había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho comunitario, la Comisión interpuso el presente recurso.

- 21 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de mayo de 2002, se admitió la intervención de la República Francesa y del Reino Unido en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante escrito de 26 de septiembre de 2002, el Reino Unido manifestó su renuncia a presentar un escrito de formalización de la intervención.

### **Sobre el objeto y la admisibilidad del recurso**

- 22 Cabe precisar, con carácter preliminar, que la Comisión impugna la normativa alemana en la medida en que los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 2, del VerpackV, al establecer las obligaciones de cobrar un depósito y aceptar la devolución individual de los envases de un solo uso en función de la proporción de envases reutilizables en el mercado alemán, imponen una carga particular a los productores de aguas minerales naturales procedentes de otros Estados miembros. Según la Comisión, el empleo de envases reutilizables que dicha normativa fomenta en los productores que utilizan envases de un solo uso supone gastos adicionales para los productores de aguas minerales naturales establecidos en otros Estados miembros.
- 23 El Gobierno alemán alega que, durante el procedimiento administrativo previo, la Comisión no le reprochó que los artículos 8 y 9 del VerpackV ejercieran una presión para que los productores de aguas minerales naturales usaran envases reutilizables. Sostiene que, sobre este extremo, la Comisión no le dio la ocasión de justificar su postura o, en su caso, de atenerse voluntariamente a las exigencias del Derecho comunitario, en particular excluyendo a los productores de aguas minerales naturales establecidos en otro Estado miembro del cálculo de las proporciones previstas en el artículo 9, apartado 2, del VerpackV.
- 24 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho

comunitario y, por otra parte, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (véanse, en particular, las sentencias de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, Rec. p. I-305, apartado 10, y de 20 de junio de 2002, Comisión/Alemania, C-287/00, Rec. p. I-581, apartado 16).

25 La regularidad del procedimiento administrativo previo constituye una garantía esencial no sólo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate, sino también para garantizar que el eventual procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido (véase la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 17).

26 Por tanto, el procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 226 CE delimita el objeto de un recurso interpuesto al amparo de dicho artículo. En consecuencia, el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el dictamen motivado (véase, en particular, la sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 11).

27 En el presente caso, procede estimar que la Comisión no ha ampliado el objeto del litigio tal como quedó delimitado durante el procedimiento administrativo previo.

28 En efecto, en el primer escrito de requerimiento, la Comisión ya censuraba el hecho de que la normativa alemana se basase en una proporción de envases reutilizables que tenía el efecto de consolidar una situación del mercado en el estado en que se encontraba durante un período determinado. En su respuesta a este escrito, el Gobierno alemán expuso las razones por las que se fijó la proporción en cuestión, afirmando al mismo tiempo que la normativa controvertida no impone un determinado modelo de envase a los productores.

- 29 Asimismo, en el escrito de requerimiento complementario, la Comisión deploró los efectos desproporcionados del VerpackV sobre la situación de los productores de aguas minerales naturales, subrayando que la norma por la que se fija una proporción de envases reutilizables puede impedir la comercialización en Alemania de nuevos productos en envases de un solo uso. En respuesta a este escrito, el Gobierno alemán reiteró su punto de vista según el cual la normativa controvertida no supone un obstáculo para que los productores establecidos en otro Estado miembro utilicen envases de un solo uso.
- 30 Por último, en el dictamen motivado, en el que los cargos se limitaron a la incidencia de los artículos 8 y 9 del VerpackV sobre la comercialización de las aguas minerales naturales, la Comisión sostuvo que dichas disposiciones incitan a los productores a no incrementar la proporción de envases de un solo uso para evitar que se alcancen las proporciones fijadas para los envases reutilizables. Según la Comisión, el VerpackV permite a los productores situados muy lejos de los puntos de venta aumentar su cuota de mercado de productos en envases de un solo uso únicamente en la medida en que otros productores, situados más cerca de los puntos de venta, estén dispuestos a reducir la suya.
- 31 De la respuesta al dictamen motivado se deduce que el Gobierno alemán entendió que dicho dictamen denunciaba en particular el efecto de la normativa alemana sobre la elección del modo de envasado. En efecto, el Gobierno alemán aludió, en esta respuesta, a las diferentes posibilidades ofrecidas a los productores establecidos en otro Estado miembro para comercializar sus productos en el mercado alemán, reiterando al mismo tiempo su postura según la cual no cabía apreciar ningún obstáculo a la comercialización de los productos en envases de un solo uso.
- 32 De ello se deduce que la alegación según la cual la normativa alemana incita a los productores de aguas minerales naturales establecidos en otros Estados miembros a usar envases reutilizables figuraba efectivamente entre los motivos invocados por la Comisión para sostener, durante el procedimiento administrativo previo, que el VerpackV no es compatible con las disposiciones comunitarias controvertidas.

33 Por consiguiente, debe declararse la admisibilidad del recurso.

### **Sobre el fondo**

34 Es pacífico entre las partes que los artículos 8 y 9 del VerpackV se inscriben en el marco de una normativa que tiene por objeto adaptar el Derecho interno a la Directiva 94/62.

35 En cambio, las partes discrepan sobre la cuestión de si, en lo que atañe al fomento de la reutilización de los envases, los artículos 8 y 9 del VerpackV pueden apreciarse igualmente a la luz del artículo 28 CE. La Comisión, apoyada por el Gobierno francés, opina que la normativa alemana sólo puede ser compatible con el artículo 5 de la Directiva 94/62 si también es conforme con el artículo 28 CE, mientras que el Gobierno alemán afirma que dicho artículo 5 contiene una armonización completa de la materia que excluye la apreciación de los artículos 8 y 9 del VerpackV a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías.

36 Habida cuenta de la circunstancia de que, cuando un ámbito ha sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho comunitario, cualquier medida nacional en este ámbito debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario (sentencias de 12 de octubre de 1993, Vanacker y Lesage C-37/92, Rec. p. I-4947, apartado 9; de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec. p. I-9897, apartado 32; y de 11 de diciembre de 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Rec. p. I-14887, apartado 64), procede determinar, por consiguiente, si la armonización efectuada por la Directiva 94/62 excluye el examen de la compatibilidad con el artículo 28 CE de la normativa nacional controvertida.

*Sobre la aplicabilidad del artículo 28 CE*

- 37 Por lo que respecta a la promoción de la reutilización de los envases tal como se prevé en la Directiva 94/62, procede recordar, en primer lugar, que tanto del primer considerando como del artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva se desprende que ésta tiene un doble objetivo, consistente, por un lado, en prevenir y reducir el impacto de los envases sobre el medio ambiente y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente y, por otro lado, en garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad. (véase la sentencia de 19 de junio de 2003, *Mayer Parry Recycling*, C-444/00, Rec. p. I-6163, apartado 71).
- 38 Si bien la Directiva 94/62 prevé como «primera prioridad» medidas destinadas a la prevención de la producción de residuos de envases, enumera, en su artículo 1, apartado 2, como «otros principios fundamentales», la reutilización de envases, el reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases.
- 39 El octavo considerando de esta Directiva expone que «en espera de resultados científicos y tecnológicos en materia de procesos de aprovechamiento, la reutilización y el reciclado han de considerarse como procesos preferibles en relación con su impacto en el medio ambiente, y que para ello los Estados miembros deben establecer sistemas que garanticen el retorno de los envases usados y/o de los residuos de envases; que los análisis del ciclo de vida deben concluirse lo más rápidamente posible, para justificar un orden de preferencia preciso de los envases reutilizables, reciclables y valorizables».
- 40 Por tanto, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno alemán, la Directiva 94/62 no establece un orden de preferencia entre la reutilización de envases, por un lado, y la valorización de los residuos de envases, por otro.



- 41 En lo que atañe a la reutilización de los envases, el artículo 5 de esta Directiva se limita a permitir a los Estados miembros favorecer los sistemas de reutilización de aquellos envases que puedan reutilizarse sin perjudicar al medio ambiente, de conformidad con el Tratado.
- 42 En virtud del artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva, los Estados miembros están además obligados a adoptar las medidas necesarias para que se establezcan sistemas no sólo de devolución o recogida de envases usados o de residuos de envases con el fin de dirigirlos hacia las alternativas de gestión más adecuadas, sino también de reutilización o valorización, incluido el reciclado, de los envases o residuos de envases recogidos.
- 43 Aparte de la definición del concepto de «reutilización» de los envases, de determinadas disposiciones generales sobre las medidas para prevenir la producción de residuos de envases y de las disposiciones relativas a los sistemas de devolución, recogida y valorización, que figuran, respectivamente, en sus artículos 3, número 5, 4 y 7, la Directiva 94/62 no regula, por lo que respecta a los Estados miembros dispuestos a utilizar la facultad que confiere su artículo 5, la organización de sistemas que favorezcan los envases reutilizables.
- 44 Contrariamente a lo que ocurre en el caso del marcado y de la identificación de los envases y de las exigencias relativas a la composición y al carácter reutilizable o valorizable de éstos, regulados por los artículos 8 a 11 y por el anexo II de la Directiva 94/62, la organización de los sistemas nacionales destinados a favorecer la reutilización de los envases no se ha armonizado de forma completa.
- 45 Tales sistemas pueden, por consiguiente, evaluarse conforme a las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías.

- 46 Por otra parte, el artículo 5 de la Directiva 94/62 sólo permite a los Estados miembros favorecer los sistemas de reutilización de los envases «de conformidad con el Tratado».
- 47 Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno alemán, la sentencia DaimlerChrysler, antes citada, no puede llevar a una conclusión diferente. Ciertamente, en el apartado 44 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el empleo de la expresión «con arreglo al Tratado» no puede interpretarse en el sentido de que una medida nacional que responde a las exigencias de esta disposición deba además ser objeto, especialmente, de un examen de su compatibilidad con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías.
- 48 Sin embargo, en la referida sentencia se discutía el Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (DO L 30, p. 1). Éste regula de forma armonizada a escala comunitaria la cuestión de los traslados de residuos con el fin de garantizar la protección del medio ambiente (sentencia DaimlerChrysler, antes citada, apartado 42). Pues bien, como ya se ha señalado, éste no es el caso de la Directiva 94/62 por lo que respecta a la reutilización de los envases.
- 49 Además, el artículo 4, apartado 3, letra a), inciso i), de dicho Reglamento autoriza a los Estados miembros a regular los traslados de residuos «con arreglo al Tratado», al tiempo que enuncia una serie de principios, como los de proximidad, de prioridad de la valorización y de autosuficiencia a nivel comunitario y nacional que los Estados miembros deben tener en cuenta cuando hacen uso de esta facultad.

- 50 La interpretación de la expresión «con arreglo al Tratado» ofrecida por el Tribunal de Justicia en la sentencia DaimlerChrysler, antes citada, no puede trasladarse al presente contexto, en el que la autorización concedida a los Estados miembros para favorecer la reutilización de los envases se formula en términos generales, sin especificar los criterios que han de tener en cuenta los Estados miembros que hacen uso de ella.
- 51 Es preciso señalar asimismo que el Tribunal de Justicia, en el apartado 45 de la misma sentencia, declaró que la expresión «con arreglo al Tratado» tampoco significa que todas las medidas nacionales que restrinjan los traslados de residuos, a las que se refiere el artículo 4, apartado 3, letra a), inciso i), del Reglamento, se presuman sistemáticamente conformes con el Derecho comunitario por el mero hecho de que estén destinadas a aplicar uno o varios de los principios mencionados en la norma. Por el contrario, dicha expresión debe interpretarse en el sentido de que tales medidas nacionales no sólo han de respetar el Reglamento, sino también los demás preceptos o principios generales del Tratado a los que no se refiera directamente la legislación en materia de traslados de residuos.
- 52 Por tanto, debe examinarse la compatibilidad de las disposiciones nacionales controvertidas con el artículo 28 CE.

*Sobre la existencia de un obstáculo a los intercambios comunitarios*

- 53 La Comisión, apoyada por el Gobierno francés, alega que los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 2, del VerpackV hacen más difícil o más gravosa la distribución de aguas minerales naturales procedentes de otros Estados miembros y que constituyen, por tanto, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 28 CE.

- 54 El Gobierno alemán estima, en primer lugar, que estas disposiciones generales no pueden considerarse medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa dado que no están destinadas a proteger unilateralmente intereses nacionales, sino que tienen por objeto únicamente ejecutar las obligaciones derivadas de una Directiva comunitaria.
- 55 A este respecto, basta indicar que, si bien el Tribunal de Justicia ha considerado que una disposición nacional mediante la cual un Estado miembro cumple sus obligaciones derivadas de una Directiva no puede calificarse de obstáculo a los intercambios (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de enero de 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. p. 5, apartados 28 a 30; de 23 de marzo de 2000, Berendse-Koenen, C-246/98, Rec. p. I-1777, apartados 24 y 25, y Deutscher Apothekerverband, antes citada, apartados 52 a 54), es preciso señalar que el artículo 5 de la Directiva 94/62 sólo autoriza a los Estados miembros a favorecer los sistemas de reutilización de los envases de conformidad con el Tratado, sin imponer ninguna obligación en este sentido.
- 56 A continuación, el Gobierno alemán niega que los artículos 8 y 9 del VerpackV den lugar a discriminación alguna directa o indirecta contra los productores establecidos en otro Estado miembro.
- 57 A este respecto, procede recordar que el artículo 9, apartado 2, del VerpackV prevé un cambio de sistema de gestión de los residuos de envases de un solo uso en circunstancias precisas. Si bien el VerpackV basa este cambio en el hecho de que no se alcancen determinadas proporciones de envases reutilizables en el mercado nacional, hace depender la efectiva entrada en vigor de dicho cambio de nuevas apreciaciones de tales proporciones que han de efectuarse posteriormente. Así, para determinadas bebidas, entre ellas las aguas minerales naturales, los productores y los distribuidores ya no pueden recurrir a un sistema integrado de recogida y deben por tanto establecer un sistema de cobro de un depósito y devolución individual para los

envases de bebidas de un solo uso cuando, durante dos años consecutivos, la proporción de bebidas en envases reutilizables en Alemania descienda por debajo del 72 % y, para las bebidas de que se trata, no se alcance la proporción de envases reutilizables correspondiente al año 1991.

58 Es preciso señalar que, si bien es cierto que los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 2, del VerpackV, se aplican a todos los productores y distribuidores que ejercen su actividad en el territorio nacional, no afectan de igual manera a la comercialización de las aguas minerales naturales producidas en Alemania y a la de las bebidas procedentes de otros Estados miembros.

59 En efecto, aunque el paso de un sistema de gestión de los envases a otro supone, en general, costes en lo que atañe al marcado o al etiquetado de los envases, una normativa como la controvertida en el asunto principal, que obliga a los productores y distribuidores que utilizan envases de un solo uso a sustituir su participación en un sistema integrado de recogida por la adopción de un sistema de cobro de un depósito y devolución individual, acarrea para los productores y distribuidores que utilizan tales envases costes adicionales ocasionados por la organización de la devolución de los envases, de la devolución de los importes de los depósitos y de la eventual compensación de estos importes entre distribuidores.

60 Pues bien, como señala la Comisión, sin que el Gobierno alemán lo haya negado, los productores de aguas minerales naturales procedentes de los demás Estados miembros utilizan muchos más envases de material plástico de un solo uso que los productores alemanes. Según un estudio realizado en junio de 2001 por la Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, los productores alemanes emplearon, en 1999, alrededor de un 90 % de envases reutilizables y alrededor de un 10 % de envases de un solo uso, mientras que estas proporciones se invertían respecto a las aguas minerales naturales vendidas en Alemania por los productores extranjeros, con una utilización de alrededor de un 71 % de envases de material plástico de un solo uso.

- 61 Es preciso señalar, a este respecto, que los productores de aguas minerales naturales que venden sus productos en Alemania lejos del punto de extracción de estas aguas, y que, en su mayoría, están establecidos en otro Estado miembro, soportan costes adicionales cuando usan envases reutilizables. En efecto, de una lectura del artículo 3 de la Directiva 80/777 en relación con su anexo II se desprende que las aguas minerales naturales deben envasarse en origen, de modo que la reutilización de los envases de estas aguas exige que éstos sean transportados hasta el punto de extracción. Si bien es verdad que, como sostiene el Gobierno alemán, un productor de aguas minerales naturales puede reducir estos costes adoptando un sistema de botellas reutilizables normalizadas, no es menos cierto que un productor de aguas minerales naturales que comercialice sus productos en varios mercados, entre ellos el alemán, como es el caso del productor establecido en otro Estado miembro que exporte a Alemania, está obligado a adaptar la distribución de sus productos a las exigencias específicas del mercado alemán.
- 62 De ello se desprende que la sustitución, respecto a los envases de un solo uso, de un sistema integrado de recogida de los envases por un sistema de cobro de un depósito y devolución individual puede obstaculizar la comercialización en el mercado alemán de aguas minerales naturales importadas de otros Estados miembros (véase en este sentido, en lo que atañe a los envases de bebidas reutilizables, la sentencia de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartado 13).
- 63 A este respecto, es irrelevante que las disposiciones controvertidas impongan las obligaciones de cobrar un depósito y de aceptar la devolución individual en relación con los envases de un solo uso sin prohibir las importaciones de bebidas en tales envases y que, además, los fabricantes tengan la posibilidad de emplear envases reutilizables. En efecto, una medida que puede obstaculizar las importaciones debe calificarse de medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa incluso si el obstáculo es leve y es posible comercializar de otra forma los productos (sentencia de 5 de abril de 1984, Van de Haar y Kaveka de Meern, asuntos acumulados 177/82 y 178/82, Rec. p. 1797, apartado 14).

64 Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno alemán, el obstáculo a los intercambios a que se refiere el presente recurso no se deriva de la disposición de la Directiva 80/777 según la cual las aguas minerales naturales deben envasarse en origen. Si bien es cierto que no cabe excluir que, para los productores de aguas minerales naturales, esta disposición incida sobre su elección en lo que atañe al envase de sus productos, es preciso recordar no obstante que la sustitución de un sistema integrado de recogida por un sistema de cobro de un depósito y devolución individual representa gastos adicionales no sólo para los productores de aguas minerales naturales, sino también para los productores y distribuidores de otras bebidas a que se refiere el artículo 9, apartado 2, del VerpackV, establecidos en otros Estados miembros y que emplean envases de un solo uso.

65 Tampoco es pertinente afirmar, como hace dicho Gobierno, que el aumento de las importaciones en Alemania de aguas minerales naturales en envases de un solo uso demuestra la inexistencia de discriminación contra los productores de aguas minerales que utilizan envases de un solo uso. En efecto, aunque pueda observarse esta tendencia en el mercado alemán, no basta para descartar el hecho de que los artículos 8 y 9 del VerpackV constituyen, para los productores de aguas minerales naturales establecidos en otro Estado miembro, un obstáculo a la comercialización de sus productos en Alemania.

66 Por último, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno alemán, los artículos 8 y 9 del VerpackV no quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 28 CE por el hecho de que no regulen el modo de envasado de las aguas minerales naturales, sino únicamente sus modalidades de venta en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097, apartados 16 y siguientes).

- 67 En efecto, el Tribunal de Justicia ha estimado que la necesidad, derivada de las medidas examinadas, de modificar el envase o la etiqueta de los productos importados excluye que tales medidas se refieran a las modalidades de venta de estos productos en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard, antes citada (véanse las sentencias de 3 de junio de 1999, Colim, C-33/97, Rec. p. I-3175, apartado 37; de 16 de enero de 2003, Comisión/España, C-12/00, Rec. p. I-459, apartado 76; y de 18 de septiembre de 2003, Morellato, C-416/00, Rec. p. I-9343, apartado 29).
- 68 Pues bien, como se ha señalado en el apartado 59 de la presente sentencia, la sustitución de la participación en un sistema integrado de recogida por la adopción de un sistema de cobro de un depósito y devolución individual obliga a los fabricantes afectados a modificar determinadas indicaciones en sus envases.
- 69 En cualquier caso, dado que las disposiciones del VerpackV no afectan de la misma manera a la comercialización de las bebidas producidas en Alemania y a la de las bebidas procedentes de otros Estados miembros, no quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 28 CE (véase la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, apartados 16 y 17).

*Sobre la justificación basada en la protección del medio ambiente*

- 70 Procede examinar si los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 2, del VerpackV, que constituyen un obstáculo para los intercambios, pueden estar justificados por razones basadas en la protección del medio ambiente.



- 71 La Comisión, apoyada por el Gobierno francés, afirma que, por lo que respecta a las aguas minerales naturales que deben envasarse en origen, dicha normativa no está justificada por razones de política medioambiental y, en cualquier caso, no cumple el criterio de proporcionalidad.
- 72 Por su parte, el Gobierno alemán considera justificados los artículos 8 y 9 del VerpackV por diferentes objetivos de protección del medio ambiente: la prevención de los residuos, la definición de las alternativas de gestión de los residuos más apropiadas para los envases de un solo uso y la protección de los paisajes frente a la acumulación de los residuos en la naturaleza. Afirma que, incluso acogiendo la postura según la cual dichas disposiciones sólo están encaminadas al objetivo general de prevención de los residuos, las ventajas desde el punto de vista ecológico derivadas de un sistema de cobro de un depósito por los envases de bebidas de un solo uso prevalecerían frente a los posibles inconvenientes ocasionados por el hecho de que determinados envases deben ser transportados a larga distancia hasta el lugar de producción.
- 73 Según el Gobierno alemán, un sistema de cobro de un depósito por los envases de un solo uso es apropiado y necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, dado que se trata de una medida que tiene ante todo la finalidad de cambiar el comportamiento del consumidor. En su opinión, el cobro de un depósito por los envases de un solo uso lleva al consumidor a asimilar estos envases a los envases reutilizables.
- 74 Por último, los principios de cautela y de acción preventiva previstos en el artículo 174 CE, apartado 2, reconocen a los Estados miembros un margen discrecional de apreciación en interés de la política de medio ambiente. Pues bien, según el Gobierno alemán, las bebidas transportadas a larga distancia no pueden quedar exentas del cobro de un depósito, ya que tal exención no sólo crearía distorsiones de competencia entre las empresas que comercializan sus productos en envases de un solo uso, sino que privaría de eficacia a la promoción de los envases

reutilizables prevista en el artículo 5 de la Directiva 94/62. Tal exención tampoco sería factible debido a que determinados puntos de venta situados en el territorio alemán no están lejos de los lugares de producción de las aguas minerales naturales comercializadas en Alemania que se encuentran fuera de este territorio.

- 75 A este respecto, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, las medidas nacionales que puedan obstaculizar el comercio intracomunitario pueden estar justificadas por exigencias imperativas derivadas de la protección del medio ambiente, siempre que las medidas de que se trate sean proporcionadas al objetivo perseguido (sentencias Comisión/Dinamarca, antes citada, apartados 6 y 9, y de 14 de julio de 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Rec. p. I-4473, apartado 20).
- 76 Como afirma el Gobierno alemán, el establecimiento de un sistema de cobro de un depósito y devolución individual puede aumentar la proporción de envases devueltos y conduce a una separación selectiva de los residuos de envases, contribuyendo así a mejorar la valorización de éstos. Además, en la medida en que el cobro de un depósito induce al consumidor a devolver los envases vacíos a los puntos de venta, contribuye a la reducción de los residuos en la naturaleza.
- 77 Además, dado que la normativa controvertida en el asunto principal hace que la entrada en vigor de un nuevo sistema de gestión de los residuos de envases dependa de la proporción de envases reutilizables en el mercado alemán, crea una situación en la que cualquier aumento de las ventas de bebidas en envases de un solo uso en dicho mercado incrementa la probabilidad de que ocurra el cambio de sistema. En la medida en que dicha normativa incita así a los productores y distribuidores afectados a recurrir a envases reutilizables, contribuye a la reducción de los residuos que se han de eliminar; lo que constituye uno de los objetivos generales de la política de protección del medio ambiente.

- 78 No obstante, para que una normativa se ajuste al principio de proporcionalidad, es necesario comprobar no sólo que los medios elegidos sean aptos para la realización del objetivo pretendido, sino también que no vayan más allá de lo que es necesario para lograrlo (véase la sentencia de 14 de julio de 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, Rec. p. I-4301, apartado 57).
- 79 A este respecto, es preciso señalar que, para que una normativa nacional satisfaga este último criterio, debe ofrecer a los productores y a los distribuidores afectados un plazo de transición suficiente para que puedan adaptarse a las exigencias del nuevo sistema, antes de la entrada en vigor del sistema de cobro de un depósito y devolución individual.
- 80 El plazo de seis meses previsto en el artículo 9, apartado 2, del *VerpackV*, entre el anuncio según el cual debe establecerse un sistema de cobro de un depósito y devolución individual y la entrada en vigor de tal sistema, no es suficiente para permitir a los productores de aguas minerales naturales adaptar su producción y su gestión de residuos de envases de un solo uso al nuevo sistema, dado que éste debe crearse de forma inmediata.
- 81 A este respecto, el período que precede a dicho plazo de seis meses no se tiene en cuenta. En efecto, incluso tras una primera constatación de la insuficiencia de las proporciones de envases reutilizables, se mantiene la incertidumbre en cuanto a si entrará en vigor un sistema de cobro de un depósito y de devolución individual y, en su caso, en qué momento, ya que ello depende no sólo de nuevas apreciaciones relativas a la proporción global de envases reutilizables en el mercado alemán y a la proporción de aguas minerales naturales comercializadas en este mismo mercado en tales envases, sino también de la decisión del Gobierno alemán de anunciar el resultado de sus apreciaciones.

- 82 Así, el VerpackV crea una situación en la que, durante un período indeterminado, el cambio de sistema de gestión de los residuos de envases no es suficientemente seguro para exigir a los agentes económicos del sector afectado que establezcan un sistema de cobro de un depósito y devolución individual que esté disponible poco tiempo después del anuncio de la fecha de entrada en vigor del nuevo sistema.
- 83 En estas circunstancias, el recurso de la Comisión debe considerarse fundado.
- 84 Por consiguiente, procede estimar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 94/62, en relación con el artículo 28 CE, al haber establecido, mediante los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 2, del VerpackV, un sistema de reutilización de los recipientes de los productos envasados en origen con arreglo a la Directiva 80/777.

## Costas

- 85 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Federal de Alemania y haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, del mismo Reglamento, los Estados miembros que han intervenido como coadyuvantes en apoyo de las pretensiones de la Comisión soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, en relación con el artículo 28 CE, al haber establecido, mediante los artículos 8, apartado 1, y 9, apartado 2, del Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Reglamento relativo a la prevención y la valorización de los residuos de envases), un sistema de reutilización de los recipientes de los productos envasados en origen con arreglo a la Directiva 80/777/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales.**
  
- 2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.**
  
- 3) La República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Firmas.