

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
F. G. JACOBS
van 17 januari 2002¹

1. In de onderhavige zaak zijn nationale bepalingen aan de orde die producenten en importeurs van huishoudelijke producten verplichten hun medewerking te verlenen aan de verwijdering en de terugwinning van verpakkingsafval. Volgens deze bepalingen moeten producenten en importeurs een overeenkomst aangaan met een erkende instelling die de verwijdering op zich neemt, dan wel zelf voor de verwijdering zorgen door ofwel een stategie-regeling op te zetten ofwel op specifiek daartoe bestemde plaatsen inzamelingspunten voor de teruggave van deze verpakkingen in te richten. Producenten en importeurs die met een erkende instelling een overeenkomst aangaan, moeten bovendien de verpakking die door die instelling zal worden verwijderd, als zodanig herkenbaar maken.

2. Moeten zulke bepalingen beschouwd worden als technische voorschriften in de zin van artikel 1, punt 5, van richtlijn 83/189/EEG?² Wat zijn de gevolgen van het nalaten door een lidstaat van de in

artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442/EEG³ bedoelde kennisgeving aan de Commissie? Verzet artikel 28 EG zich tegen dergelijke regelingen?

3. Dit zijn in wezen de punten die de Franse Cour de cassation met haar vragen in de huidige zaak aan de orde heeft gesteld.

De betreffende wettelijke bepalingen

Gemeenschapsbepalingen betreffende normen en technische voorschriften

4. Richtlijn 83/189 schrijft bepaalde procedures voor, die moeten worden gevolgd wanneer een lidstaat technische voorschriften wil vaststellen. Zoals blijkt uit de considerans, is het doel van die procedures het goed functioneren van de interne markt te bevorderen, door belemmeringen van het vrije verkeer van goederen te voorkomen,

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 109, blz. 8), zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 (PB L 81, blz. 75).

3 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32).

die zouden kunnen ontstaan indien de lidstaten volledig vrij zouden zijn in het opstellen van technische voorschriften voor producten die op hun grondgebied verhandeld of gebruikt worden. In wezen moet een lidstaat die zulke maatregelen wil vaststellen, deze tevoren aanmelden bij de Commissie en dan de vaststelling opschorten gedurende een zekere standstillperiode, teneinde de Commissie en de andere lidstaten de gelegenheid te geven opmerkingen met betrekking tot eventuele belemmeringen van het handelsverkeer te maken in een stadium waarin daarmee nog rekening kan worden gehouden, dan wel het de communautaire wetgever mogelijk te maken eventueel over dit onderwerp een regeling vast te stellen. De betreffende bepalingen van richtlijn 83/189, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182, welke versie in deze zaak van toepassing is⁴, luiden als volgt.

ten inzake terminologie, symbolen, proefnemingen en proefnemingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren [...];

[...]

- 5) Technisch voorschrift: technische specificaties, met inbegrip van de hierop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor het verhandelen of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van deze staat, met uitzondering van die welke door de plaatselijke overheid zijn vastgesteld;

5. Artikel 1 bevat de navolgende definities:

„1) Technische specificatie: specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveaus, prestatie, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voorschrif-

- 6) Ontwerp voor een technisch voorschrift: de tekst van een technische specificatie, met inbegrip van de bestuursrechtelijke bepalingen, uitgewerkt met de bedoeling deze uiteindelijk als technisch voorschrift vast te stellen of te doen vaststellen, en zich bevindend in een zodanig stadium van voorbereiding dat er nog ingrijpende wijzigingen in kunnen worden aangebracht;

⁴ — Zie hierna punten 30 en 31. Richtlijn 83/189 is verder gewijzigd bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 (PB L 100, blz. 30), en is nu vervangen door richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieverordening op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 204, blz. 37).

- 7) Product: alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten.”

6. Artikel 8 bepaalt:

„1. De lidstaten delen de Commissie onmiddellijk ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mede [...]; zij doen de Commissie tevens in beknopte vorm mededeling van de redenen die de vaststelling van een dergelijk technisch voorschrift noodzakelijk maken, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp blijken.

[...]

7. Artikel 10 bepaalt:

„De artikelen 8 en 9 zijn niet van toepassing wanneer de lidstaten voldoen aan hun verplichtingen die voortvloeien uit communautaire richtlijnen en verordeningen; dit geldt eveneens voor de verbintenissen die voortvloeien uit een internationale overeenkomst die de aanneming van uniforme technische specificaties in de Gemeenschap tot gevolg hebben.”

Gemeenschapsbepalingen betreffende afvalstoffen

8. Richtlijn 75/442, zoals gewijzigd hij richtlijn 91/156, bevat een aantal algemene

bepalingen en beginselen betreffende het verwijderen van afvalstoffen.⁵ De artikelen 3 en 8 zijn in de onderhavige zaak in het bijzonder relevant.

9. Artikel 3 bepaalt:

„1. De lidstaten nemen passende maatregelen ter bevordering van:

- a) in de eerste plaats de preventie of de vermindering van de productie en de schadelijkheid van afvalstoffen, met name door:

[...]

- b) in de tweede plaats:

— de nuttige toepassing van de afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen,

of

⁵ — Aangehaald in voetnoot 3.

- het gebruik van afvalstoffen als energiebron.
- zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen in overeenstemming met de bepalingen van deze richtlijn.”

2. Behoudens indien de bepalingen van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften van toepassing zijn, stellen de lidstaten de Commissie in kennis van de maatregelen die ter verwezenlijking van de doelstellingen van lid 1 worden overwogen. De Commissie stelt de andere lidstaten en het comité van artikel 18 in kennis van deze maatregelen.”

De nationale wetgeving

11. De litigieuze nationale wetgeving is decreet nr. 92-377 van 1 april 1992⁶ houdende toepassing, wat verpakkingsafval betreft, van de gewijzigde wet nr. 75-633 van 15 juli 1975⁷ inzake de verwijdering en de terugwinning van afvalstoffen.

10. Artikel 8 bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat iedere houder van afvalstoffen:

- deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen verricht,

12. Dat decreet bevat algemene regels voor het systeem van terugwinning en nuttige toepassing van huishoudverpakkingen in Frankrijk. Volgens dat decreet moeten producenten⁸ en importeurs van producten die in een verpakking worden verhandeld, hun medewerking verlenen aan of zorgen voor de verwijdering van al hun verpakkingsafval⁹ hetzij door met een door de overheid erkende instelling een overeenkomst aan te gaan voor het verwijderen van hun afval hetzij door dit zelf te verwijderen.

6 — JORF van 3 april 1992, blz. 5003.

7 — JORF van 15 juli 1975, blz. 7279.

8 — Volgens artikel 2 wordt onder producent verstaan eenieder die producten verpakt of laat verpakken met het oogmerk ze op de markt te brengen.

9 — Volgens artikel 2 wordt onder verpakking verstaan iedere vorm van houder of drager die bestemd is om een product te bevatten en het transport of de presentatie ervan voor de verkoop te vergemakkelijken.

of

13. Voor de onderhavige procedure zijn de artikelen 4, 5, 6 en 10 in het bijzonder van belang.

14. Artikel 4, eerste alinea, van het decreet bepaalt dat elke producent, elke importeur, wiens producten in een verpakking worden verhandeld, of indien de producent of de importeur niet kan worden geïdentificeerd, de persoon die deze producten voor het eerst op de markt brengt, „zijn medewerking moet verlenen aan of [moet] zorgen voor het verwijderen van al zijn verpakkingsafval [...]”.¹⁰

15. Artikel 4, tweede alinea, van het decreet bepaalt dat als een erkende instelling bereid is de verwijdering voor rekening van een producent uit te voeren, de producent ervoor zorgt dat de verpakkingen die bestemd zijn om door een [...] erkende instelling volgens daartoe in artikel 5 vastgestelde voorschriften te worden verwerkt, als zodanig herkenbaar zijn.

16. Artikel 5 bepaalt dat „personen die voor de verwijdering van hun verpakkingsafval een beroep doen op de diensten van een erkende instelling [...], hiermee een contract sluiten waarin onder meer het identificatiesysteem voor deze verpakkingen, de geraamde jaarlijks te verwerken hoeveelheid alsmede de aan deze instelling of onderneming verschuldigde bijdrage worden vastgesteld; deze contracten stem-

men op die punten overeen met de voorschriften van het hierna in artikel 6 bedoelde bestek.”

17. Artikel 6 van het decreet regelt de ministeriële erkenning van instellingen die de verwijdering en terugwinning van huishoudelijk afval willen organiseren. Het bepaalt in het bijzonder dat de erkenning wordt gegeven voor een hernieuwbare maximumduur van zes jaar, en dat erkende instellingen overeenkomsten moeten aangaan met producenten, ophalers en terugwinners van afvalstoffen en plaatselijke autoriteiten. Verzoeken om erkenning moeten ingevolge artikel 6, vierde alinea, een bestek bevatten, met onder andere de berekeningswijze van de bijdrage van de producenten en de technische voorschriften waaraan het verpakkingsafval voor elke groep van materialen moet voldoen wanneer de erkende instelling overeenkomsten sluit met fabrikanten van verpakkingen en verpakkingsmaterialen.

18. Artikel 10 bepaalt dat de producenten zelf kunnen zorgen voor de verwijdering van het verpakkingsafval. In dat geval moeten zij ofwel „een statiegeldregeling invoeren”¹¹ ofwel „voor de teruggave van

¹⁰ — Hierna wordt onder producent verstaan iedere persoon die onder deze omschrijving valt.

¹¹ — Op het voor het hoofdgeding beslissende moment luidde de Franse tekst: „het invoeren van een statiegeldregeling voor hun verpakkingen, die hierop duidelijk is vermeld”. De woorden „die hierop duidelijk is vermeld” werden weggelaten bij decreet nr. 99-1169 van 21 december 1999. Het ontwerp van laatstgenoemd decreet werd meegedeeld krachtens richtlijn 83/189/EEG, zie PB 1997, C 392, blz. 2.

deze verpakkingen specifiek daartoe bestemde plaatsen inrichten".¹²

19. Ingevolge artikel 12 trad het decreet op 1 januari 1993 in werking.

De feiten en de gestelde vragen

20. De feiten uiteengezet in het verzoek om een prejudiciële beslissing en de andere processtukken kunnen worden samengevat als volgt.

21. Eco-Emballages SA (hierna „Eco-Emballages”), verzoekster in het hoofdgeding, is een naamloze vennootschap, opgericht in 1992. Haar statutaire doel is om op Frans grondgebied een systeem op te zetten voor de verwijdering en de terugwinning van afvalstoffen van producten die op de markt gebracht worden door fabrikanten en importeurs die onderworpen zijn aan de verplichtingen van wet nr. 75-633.

22. Bij interministerieel besluit van 12 november 1992 kreeg Eco-Emballages

de in artikel 6 van het decreet bedoelde erkenning tot het organiseren van het ophalen en terugwinnen van verpakkingsafval van door particulieren verbruikte of gebruikte producten.

23. Eco-Emballages haalt niet zelf huishoudelijk verpakkingsafval op. Dat doen de Franse lokale overheden, zelf dan wel via onderaannemers, in het kader van hun algemene activiteiten tot het ophalen van huisvuil. De wezenlijke functie van Eco-Emballages is het coördineren van het ophalen en terugwinnen van huishoudelijk verpakkingsafval en het herverdelen van middelen tussen producenten (die een bijdrage betalen ingevolge producentencontracten met Eco-Emballages), lokale overheden (die gelden ontvangen van Eco-Emballages ingevolge contracten met lokale overheden) en industriële bedrijven (die zich ingevolge terugnamecontracten belasten met het bewerken van grondstoffen die door de lokale overheden en hun onderaannemers teruggewonnen zijn uit het huishoudafval)¹³.

24. De vennootschap Sapod Audic (hierna: „Sapod”), verweerster in het hoofdgeding, is een Franse vennootschap die vlees van gevogelte in plastic verpakking op de markt brengt. Teneinde te voldoen aan de bepalingen van het decreet, sloot Sapod op 19 september 1993 een contract met Eco-Emballages. Ingevolge dit contract verleende Eco-Emballages aan Sapod een niet exclusief gebruiksrecht om op haar pro-

¹² — Het opzetten van een systeem van voor de teruggave bestemde plaatsen vereist de goedkeuring van de bevoegde Franse autoriteiten.

¹³ — Zie hierna punt 55.

ducten een logo (het „Point vert” logo) aan te brengen. Het logo bestaat uit een cirkel met twee in elkaar hakende pijlen, die in tegengestelde richting rond een centrale verticale as draaien. In ruil voor het gebruiksrecht moest Sapod een bijdrage betalen. Het aanbrengen van dat logo maakte de onder het contract vallende verpakking herkenbaar overeenkomstig artikel 4, tweede alinea, van het decreet, en leverde tegenover de Franse overheden het bewijs dat Sapod haar verplichting ingevolge artikel 4, eerste alinea, van het decreet om mee te werken aan de verwijdering van verpakkingsafval was nagekomen.

25. Toen partijen deze overeenkomst aangingen, was Eco-Emballages het enige bedrijf dat ingevolge artikel 6 van het decreet door de Franse overheid was erkend om de inzameling en terugwinning van alle soorten huishoudelijk verpakkingsafval te organiseren.

26. Nadat zij de overeengekomen bijdrage voor de periode van 1 januari 1993 tot 1 oktober 1994 had betaald, stopte Sapod haar contractuele betalingen. Eco-Emballages bracht de zaak voor de Franse rechter en eiste betaling van 60 791 FRF, verschuldigd als bijdrage over de periode van 1 oktober 1994 tot 30 september 1996.

27. De lagere Franse gerechten wezen de vordering toe, en Sapod wendde zich tot de Cour de cassation. Voor dat gerecht voerde Sapod aan, dat de vordering van verzoekerster moest worden afgewezen. Naar haar mening kan de overeenkomst van 19 september 1993 haar niet worden tegengeworpen, in de eerste plaats omdat decreet nr. 92-377 een technisch voorschrift in de zin van richtlijn 83/189/EEG is, dat niet bij de Commissie is aangemeld en dan ook niet aan derden kan worden tegengeworpen, en in de tweede plaats omdat de verplichting voor producenten en importeurs tot aansluiting bij het systeem van Eco-Emballages neerkomt op een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, die bij afwezigheid van een dwingende rechtvaardigingsgrond onverenigbaar is met artikel 28 EG.

28. Overwegend dat de onderhavige zaak vragen van gemeenschapsrecht aan de orde stelde, schorste de Cour de cassation de behandeling van de zaak en verzocht zij het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 1 van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zowel in de versie van vóór als in die van na richtlijn 94/10/EG van [het Europees Parlement en] de Raad van 23 maart 1994 tot tweede substantiële wijziging van richtlijn 83/189/EEG,

aldus worden uitgelegd, dat de bepalingen van decreet nr. 92-377 van 1 april 1992 een technisch voorschrift zijn, inzonderheid voorzover deze bepalingen de producent toestaan geen gebruik te maken van het erkende systeem van de onderneming Eco-Emballages indien hijzelf voor de verwijdering van het door het gebruik van hun verpakkingen veroorzaakt afval zorgt?

- 2) Moeten artikel 10 van richtlijn 83/189/EEG, zowel in de versie van vóór als in die van na richtlijn 94/10/EG van 23 maart 1994, en artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, in de versie die voortvloeit uit de wijzigingsrichtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991, aldus worden uitgelegd, dat de Franse regering verplicht was de bepalingen van het decreet van 1 april 1992 ter kennis van de Commissie te brengen, en zo ja, kan een particulier met een beroep op de niet-mededeling daarvan de vaststelling vorderen dat deze bepalingen niet aan hem kunnen worden tegen-
geworpen?

- 3) Moet artikel 28 EG (ex-artikel 30 EEG-Verdrag) aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling als die van het decreet van 1 april 1992, dat de importeur van uit andere lidstaten afkomstige producten die bestemd zijn voor huishoudelijk gebruik, de verplichting oplegt verpakkingen te gebruiken die voldoen aan bepaalde technische voorschriften en

op deze verpakkingen een „logo” aan te brengen ten bewijze van de aansluiting bij een erkend systeem van terugwinning van verpakkingsafval, voorzover deze zonder onderscheid toepasselijke regeling onevenredig is uit het oogpunt van de dwingende eis inzake milieubescherming?”

29. Sapod, Eco-Emballages, de Franse, de Duitse en de Nederlandse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting waren Sapod, Eco-Emballages, de Franse regering en de Commissie vertegenwoordigd.

De eerste vraag

Toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht

30. Richtlijn 83/189 werd substantieel gewijzigd bij richtlijn 88/182: de lidstaten moesten de nodige maatregelen treffen om uiterlijk op 1 januari 1989 aan deze richtlijn te voldoen. Richtlijn 83/189 werd later substantieel gewijzigd bij richtlijn 94/10.¹⁴ De lidstaten moesten vóór 1 juli 1995 de noodzakelijke maatregelen treffen om aan deze richtlijn te voldoen. Uit de aan het Hof gestelde vragen blijkt dat de Cour de

¹⁴ — Aangehaald in voetnoot 4.

cassation deze latere wijzigingen relevant acht voor het onderhavige geschil. Het gaat er echter om, of de Franse overheid, toen zij op 1 april 1992 decreet nr. 92-377 uitvaardigde, in gebreke bleef met de vereiste kennisgeving. Ik ben het eens met Sapod, Eco-Emballages, de Franse en de Nederlandse regering en de Commissie, dat het geschil moet worden beslist op de basis van richtlijn 83/189 zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182, en dat richtlijn 94/10 *ratione temporis* niet van toepassing is.¹⁵

onder de bestaande werkingssfeer te vallen. De toevoeging van „andere eisen” aan de definitie van technische voorschriften kan derhalve niet als bewijs worden gezien dat de communautaire wetgever meende dat deze eisen vielen buiten het toepassingsgebied van richtlijn 83/189 vóór de wijziging.¹⁷

31. Volgens de Franse regering is richtlijn 94/10 toch indirect van belang voor het onderhavige geschil. Zij wijst erop dat die richtlijn bepaalde „andere eisen”¹⁶ toevoegde aan de definitie van technische voorschriften in artikel 1 van richtlijn 83/189 en betoogt dat die eisen daarom vielen buiten het toepassingsgebied van richtlijn 83/189 vóór de wijziging. Ik deel dat standpunt niet. Uit de considerans van richtlijn 94/10 blijkt dat de communautaire wetgever niet slechts de werkingssfeer van richtlijn 83/189 wilde verbreden, maar ook wilde verduidelijken wat reeds geacht werd

Begrenzing van de vragen

32. Met de eerste vraag wenst de Cour de cassation in wezen te vernemen of nationale regelingen zoals bepaald in het decreet, technische voorschriften zijn in de zin van richtlijn 83/189. Teneinde die vraag te beantwoorden moeten wij — zoals de Commissie aangeeft — allereerst bezien of de voorschriften van het decreet beschouwd kunnen worden als technische specificaties in de zin van artikel 1, punt 1, van richtlijn 83/189. Zo ja, dan moet worden bezien of het nakomen van die verplichtingen de *jure* of de *facto* verplicht is in de zin van artikel 1, punt 5, van de richtlijn.

15 — Zie in dezelfde zin arresten van 3 juni 1999, Colim (C-33/97, Jurispr. blz I-3175, punten 25 en 26), en 12 oktober 2000, Snellers (C-314/98, Jurispr. blz. I-8633, punt 33).

16 — „Andere eis” werd na de wijziging door richtlijn 94/10 in artikel 1, punt 3, omschreven als „een eis, die zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden”.

33. Partijen zijn het erover eens dat twee bepalingen van het decreet moeten worden onderzocht ter beantwoording van de cer-

17 — Zie in dezelfde zin het arrest Snellers, aangehaald in voetnoot 15, punten 31 en 32.

ste vraag van de Cour de cassation: artikel 4, tweede alinea, (dat producenten verplicht hun verpakkingen te „identificeren”), en artikel 6, vierde alinea, (dat verwijst naar technische voorschriften waaraan de gebruikte verpakkingen moeten voldoen).

Moet artikel 4, tweede alinea, van het decreet beschouwd worden als een technische specificatie in de zin van artikel 1, punt 1, van richtlijn 83/189?

34. Ik breng in herinnering dat volgens artikel 1, punt 1, van richtlijn 83/189 een technische specificatie is: een „specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, [...] met inbegrip van de voorschriften inzake [...] symbolen, [...] verpakking, het merken of etiketteren”.

35. Volgens artikel 4, tweede alinea, van het decreet, gelezen in samenhang met artikel 5, moeten producenten die ervoor kiezen niet zelf hun verpakkingsafval te verwerken (i) de verpakkingen die zij op de markt brengen als zodanig herkenbaar maken, (ii) een contract sluiten met een erkende instelling die voor het verwijderen en terugwinnen van het verpakkingsafval zal zorgen en (iii) in dat contract het identificatiesysteem voor de verpakkingen die door de erkende instantie moet worden verwijderd vastleggen.

36. Ter terechtzitting werd door alle aanwezigen aanvaard dat de producenten, teneinde te voldoen aan artikel 4, tweede alinea, van het decreet, een onderscheidend teken moeten aanbrengen op de verpakking waarin zij huishoudelijke producten op de markt brengen. Ook was men het erover eens dat dat teken een aantal vormen kan hebben; producenten kunnen hun verpakking herkenbaar maken door een symbool, een streepjescode, een tekst, een nummer of zelfs door een elektronische chip daarop aan te brengen. Het decreet verlangt dus dat de producten herkenbaar gemaakt worden, maar eist niet het gebruik van een bepaald teken of symbool.

37. Op basis van die interpretatie van artikel 4, tweede alinea, lijkt het antwoord op de vraag of het decreet technische specificaties bevat, voor de hand te liggen. Artikel 4, tweede alinea, eist dat producenten een teken, symbool of etiket op hun verpakking aanbrengen. Artikel 1, punt 1, van richtlijn 83/189 verwijst naar eisen, die aan producten worden gesteld zowel wat betreft „symbolen” en „verpakking” als „merken en etiketteren”. Derhalve lijkt — zoals Sapod benadrukt — al direct uit de bewoordingen van de richtlijn te volgen dat artikel 4, tweede alinea, een technische specificatie is.

38. Die interpretatie wordt aangevochten door Eco-Emballages, de Franse en de Nederlandse regering en de Commissie.

39. Eco-Emballages en de Commissie betoegen in het bijzonder dat artikel 1, punt 1, van richtlijn 83/189 uitsluitend betrekking heeft op nationale regels die specifieke en precieze eisen stellen voor het gebruik of het op de markt brengen van goederen. Aangezien artikel 4, tweede alinea, van het decreet slechts de algemene en niet uitgewerkte (principiële) eis bevat om de producten „als zodanig herkenbaar” te maken, zonder het gebruik van een bijzonder teken of symbool voor te schrijven, valt het buiten het toepassingsgebied van richtlijn 83/189.

40. Dit is een zeer sterk argument. Onder het woord „specificatie” wordt algemeen verstaan een expliciete of gedetailleerde opsomming of vermelding.¹⁸ Dezelfde terminologie wordt gebruikt in de versies van de richtlijn in andere talen, bijvoorbeeld Deens (specifikation), Nederlands (specificatie), Frans (spécification), Duits (Spezifikation), Italiaans (specificazione), Spaans (especificación) en Zweeds (specifikation). Naar mijn mening is dus uit de bewoordingen van artikel 1, punt 1, duidelijk op te maken dat de communautaire wetgever met de richtlijn uitsluitend doelde op nationale maatregelen die precieze vereisten voor het op de markt brengen of het gebruik van producten vastleggen.

41. Die opvatting ligt in de lijn van de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 83/189¹⁹ en de rechtspraak van het Hof.

Het Hof heeft een aantal malen beslist dat nationale maatregelen die eisen dat producten bepaalde tekens, merken of etiketten dragen, moeten worden beschouwd als technische voorschriften. In al die gevallen stelden de litigieuze maatregelen echter specifieke en gedetailleerde eisen aan het merk of etiket. Zo had het arrest Commissie/Duitsland²⁰ betrekking op nationale wetgeving die tot steriele medische instrumenten de — tot dan toe uitsluitend voor medicijnen geldende — verplichting uitbreidde om een houdbaarheidsdatum te vermelden op de etiketten die aan de instrumenten waren bevestigd. In het arrest Unilever²¹ beoordeelde het Hof een wettelijk voorschrift dat vereiste dat de geografische oorsprong van olijfolie moet worden aangegeven. In het arrest Commissie/België²² ging het om een bepaling die voorschreef dat gas- en elektrische apparaten in gemeubileerde huuraccommodatie moesten voldoen aan specifieke technische vereisten omschreven in de Belgische wet, en het merk „CEBEC” moesten dragen. In het arrest Bic Benelux²³, dat betrekking had op regelingen die eisen dat bepaalde voor het milieu schadelijke producten een speciaal kenteken dragen dat aangeeft dat milieutaks moet worden betaald, besliste het Hof dat een verplichting om bepaalde tekens aan te brengen op producten een technische specificatie is. Tenslotte besliste het Hof in het arrest Colim²⁴ dat, terwijl de verplichting om aan de gebruiker bepaalde informatie over een product te verstrekken, hetgeen geschiedt door op het product vermeldingen aan te brengen of er de gebruiksaanwijzing en het garantiebewijs aan toe te voegen, beschouwd moet worden als een technische specificatie, de verplichting

18 — Zie *The New Shorter Oxford English Dictionary*.

19 — Zie het ontwerp van de Commissie (PB 1980, C 253, blz. 2), het advies van het Europees Parlement (PB 1981, C 144, blz. 122) en het advies van het Economisch en Sociaal Comité (PB 1981, C 159, blz. 23).

20 — Arrest van 1 juni 1994 (C-317/92, Jurispr. blz. I-2039).

21 — Arrest van 26 september 2000 (C-443/98, Jurispr. blz. I-7535).

22 — Arrest van 7 mei 1998 (C-145/97, Jurispr. blz. I-2643).

23 — Arrest van 20 maart 1997 (C-13/96, Jurispr. blz. I-1753).

24 — Arrest van 3 juni 1999 (C-33/97, Jurispr. blz. I-3175).

ting om dat in een bepaalde taal te doen, op zich geen technische specificatie in de zin van richtlijn 83/189 vormt.²⁵

42. Sapod houdt echter vol, dat die uitleg is strijd is met het doel van richtlijn 83/189. Zij betoogt dat het niet van belang is of een lidstaat in zijn wetgeving een precieze technische specificatie uitvaardigt, dan wel de taak die aan te vullen overlaat aan een of meer door de staat erkende particuliere instellingen, aangezien in beide gevallen belemmeringen voor de handel kunnen ontstaan. In het onderhavige geval moet het Hof er bovendien rekening mee houden, dat in 1993 Eco-Emballages de enige door de Franse autoriteiten erkende instelling was die belast was met het verwijderen van het soort afval dat voortkomt van de door Sapod verkochte producten, en dat het gebruik van het logo Point vert deel uitmaakte van het toetredingscontract dat door Eco-Emballages werd aangeboden aan alle producenten. Gezien het monopolie dat Eco-Emballages op dat moment had, en de verplichting krachtens het decreet om haar medewerking te verlenen aan de verwijdering van afvalstoffen, kon Sapod niet onderhandelen over enige andere vorm van herkenbaar maken. Het systeem van

het decreet had dus in de betrokken periode tot gevolg dat Sapod en andere producenten gedwongen werden hun verpakking op een specifieke manier te onderscheiden, namelijk met het Point vert.

43. In het arrest *Bic Benelux*²⁶ overwoog het Hof: „Het doel van deze richtlijn [83/189] bestaat [erin] via een preventieve controle het vrij verkeer van goederen te beschermen, dat een van de grondslagen van de Gemeenschap is. Deze controle is noodzakelijk omdat technische voorschriften als bedoeld in de richtlijn het intracommunautaire handelsverkeer al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kunnen belemmeren.” Uit dat arrest en de tweede overweging van de considerans van richtlijn 83/189, die luidt „dat handelsbelemmeringen die voortvloeien uit technische voorschriften met betrekking tot producten, slechts toegestaan zijn indien zij noodzakelijk zijn om aan dwingende eisen te voldoen en een doelstelling van algemeen belang beogen waarvoor zij de essentiële waarborg vormen”, blijkt duidelijk dat de richtlijn bedoeld is om belemmeringen voor de handel te voorkomen.

44. Zoals ik hiervoor heb uiteengezet, is het gevolg van artikel 4, tweede alinea, van het decreet, de producenten te verplichten om — overeenkomstig contractuele regelingen met een erkende instelling — de verpakking waarin zij hun producten aanbieden, van een teken te voorzien. Naar mijn mening, en op dit punt ben ik het eens met Sapod, is duidelijk (en wordt ook door

25 — Zie verder over de reikwijdte van artikel 1, lid 1, van richtlijn 83/189/EEG, arresten van 30 april 1996, *CIA Security International* (C-194/94, Jurispr. blz. I-2201, punten 29 en 30); 20 juni 1996, *Semeraro Casa Uno e.a.* (C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94, en C-332/94, Jurispr. blz. I-2975, punt 38); 17 september 1996, *Commissie/Italië* (C-289/94, Jurispr. blz. I-4405, punt 32); 16 september 1997, *Commissie / Italië* (C-279/94, Jurispr. blz. I-4743, punten 29 en 34); 16 juni 1998, *Lemmens* (C-226/97, Jurispr. blz. I-3711, punten 20-26); 11 mei 1999, *Albers e.a.* (C-425/97 tot C-427/97, Jurispr. blz. I-2947 punten 16-18); *Snellers* (aangehaald in voetnoot 15, punten 38 en 39); 16 november 2000, *Donkersteeg* (C-37/99, Jurispr. blz. I-10223, punten 21 en 31), en 8 maart 2001, *Van der Burg* (C-278/99, Jurispr. blz. I-2015, punt 20).

26 — Aangehaald in voetnoot 23, punt 19.

Eco-Emballages, de Duitse en de Nederlandse regering en de Commissie aanvaard), dat een dergelijke eis de intracommunautaire handel daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, aangezien het voor producenten in andere lidstaten moeilijker en duurder wordt om hun producten in Frankrijk op de markt te brengen. In die samenhang gezien is het, zoals Sapod stelt, niet van belang dat het decreet niet in detail aangeeft wat voor teken of symbool moet worden aangebracht, omdat de handel belemmerd kan worden onafhankelijk van het teken of symbool waarvan de producenten en de erkende instelling het gebruik overeenkomen.

45. Men moet daarom erkennen dat de doelstelling van richtlijn 83/189 beter zou worden gediend indien algemene regelingen zoals artikel 4, tweede alinea, van het decreet zouden worden geacht onder de werkingssfeer van de richtlijn te vallen. Ik meen echter dat dit teleologische argument niet de conclusie rechtvaardigt die Sapod daaraan wil verbinden.

46. In de eerste plaats betekent het aanvaarden dat een regeling zoals artikel 4, tweede alinea, van het decreet een „technische specificatie” oplevert, naar mijn mening een afwijking van de gewone betekenis van de woorden van artikel 1, punt 1, van de richtlijn.

47. In dat verband moeten wij voor ogen houden dat het Hof in het arrest CIA Security International²⁷ heeft beslist dat nationale gerechten nationale technische voorschriften die niet overeenkomstig de richtlijn zijn medegedeeld, buiten toepassing dienen te laten, hetgeen volgens het arrest Unilever²⁸ zelfs geldt in burgerlijke procedures tussen particulieren betreffende contractuele rechten en verplichtingen. De beslissing dat een maatregel van nationaal recht, die niet is medegedeeld ingevolge artikel 8 van de richtlijn, een technisch voorschrift oplevert, kan dus directe en ernstige gevolgen hebben voor handelaren in de gehele Gemeenschap.²⁹ Vanwege de rechtszekerheid is het daarom van belang dat de definities van artikel 1, punt 1, van de richtlijn worden uitgelegd op een manier die voorspelbaar is voor handelaren en nationale overheden. Die overweging vereist een uitlegging die niet verder gaat dan de normale betekenis van de bewoordingen van artikel 1, punt 1, en ze niet verdraait.

48. De behoefte aan rechtszekerheid op dit gebied zou ook de verklaring kunnen zijn waarom de communautaire wetgever ervoor koos het toepassingsgebied van de richtlijn te begrenzen door verwijzing naar het begrip „technische specificaties”, en niet door verwijzing naar de gevolgen van nationale maatregelen voor het handelsverkeer. Het eerste begrip verschaft immers een objectieve maatstaf die nationale over-

27 — Aangehaald in voetnoot 25.

28 — Aangehaald in voetnoot 21.

29 — Zie mijn conclusie in de zaak Unilever, aangehaald in voetnoot 21, punten 100 en 101.

heden en handelaren in staat stelt om met betrekkelijk gemak te bepalen of nationale maatregelen onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, terwijl het tweede een economische analyse zou vergen, die vermoedelijk niet de nodige voorspelbaarheid en zekerheid zou verschaffen.

49. In de tweede plaats maakt richtlijn 83/189 onderscheid tussen enerzijds technische voorschriften die worden uitgevaardigd door overheden en anderzijds technische normen die worden goedgekeurd door erkende normalisatie-instellingen, en hanteert zij verschillende kennisgevings- en standstillvereisten voor die voorschriften en normen. De richtlijn verwijst niet naar handelingen van bedrijven zoals Eco-Emballages en stelt evenmin eisen voor het geval die bedrijven activiteiten ondernemen die vergelijkbaar zijn met het opleggen van technische normen. Zo blijkt uit de opbouw van de richtlijn, dat de communautaire wetgever overwoog dat de handelingen van particuliere ondernemingen, voorzover zij de intracommunautaire handel raken, moeten worden gecontroleerd via de Europese mededingingsregels³⁰ en niet via het kennisgevingssysteem van de richtlijn. Die regels zijn op het eerste gezicht van toepassing als de handelingen van particuliere ondernemingen — door

contractuele regelingen of misbruik van een machtspositie³¹ — de handel tussen de lidstaten nadelig beïnvloeden. De toepassing van die regels kan dus verzekeren dat de doelstelling van richtlijn 83/189 niet wordt ondergraven.

50. In de derde plaats bepaalt de richtlijn dat de lidstaten de Commissie kennis moeten geven van technische voorschriften vóór zij uiteindelijk door de nationale overheden worden aangenomen. Ik vermag niet in te zien hoe een lidstaat aan dat vereiste zou kunnen voldoen als de richtlijn zich ook uitstrekte tot regels zoals artikel 4, tweede alinea, van het decreet, die op zichzelf geen technische specificatie inhouden, doch die door *latere* acties van particuliere ondernemingen handelaren *zouden* kunnen dwingen om aan bepaalde specifieke eisen te voldoen.

51. Op grond hiervan kom ik tot de slotsom dat een regeling die bepaalt dat producenten de verpakking als zodanig „herkenbaar” moeten maken en het aan de uitwerking in overeenkomsten tussen particuliere ondernemingen overlaat om vast te leggen hoe die verplichting wordt nagekomen, niet kan worden beschouwd als een technische specificatie in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 83/189.

30 — In deze context wijs ik erop, dat de Commissie recent de wettigheid van het contractensysteem, waar Eco-Emballages zich van bedient ter uitvoering van het decreet, heeft beoordeeld. Zie beschikking 2001/663/EG van de Commissie van 15 juni 2001 betreffende een procedure overeenkomstig artikel 81 van EG-Verdrag en artikel 53 van de EER-overeenkomst (PB 2001, L 233, blz. 37).

31 — Zie in dit verband beschikking van de president van het Gerecht van eerste aanleg van 15 november 2001, *Duales System Deutschland (DSD)/Commissie* (T-151/01 R, Jurispr. blz. II-3295), en de aanhangige procedure in zaak T-151/01, die betrekking hebben op de verenigbaarheid van het Point vert systeem, dat in Duitsland wordt geëxploiteerd door DSD, met artikel 82 EG.

52. Ik voeg hieraan toe dat het dossier geen gegevens bevat die erop zouden kunnen wijzen dat de Franse overheid de bepalingen van het decreet bewust in deze zin geformuleerd heeft, teneinde haar verplichtingen ingevolge de richtlijn te ontgaan.

Moet artikel 6, vierde alinea, van het decreet beschouwd worden als een technische specificatie in de zin van artikel 1, punt 1, van richtlijn 83/189?

53. Ik herinner eraan dat artikel 6, vierde alinea, van het decreet bepaalt dat een instelling die zich bezig wil houden met afvalverwerking een aanvraag tot erkenning moet indienen bij de bevoegde overheid, vergezeld van een bestek dat de technische voorschriften vermeldt waaraan de gebruikte verpakking voor elke groep van materialen moet voldoen wanneer de erkende instantie of onderneming voor de verwijdering van deze afvalstoffen overeenkomsten sluit met de fabrikanten van verpakkingen en verpakkingsmaterialen.

54. De opmerkingen die in de onderhavige zaak zijn ingediend, waren in belangrijke mate gewijd aan de uitlegging en het gevolg van die bepaling. Uit die opmerkingen en uit de antwoorden van de Franse regering en Eco-Emballages op een schriftelijke vraag van het Hof komt naar voren, dat

zij moet worden verstaan in de context van het Franse systeem van afvalverwerking.

55. In dat systeem wordt het ophalen en sorteren van huishoudelijk afval uitgevoerd door de plaatselijke overheid of haar onderaannemers. Na de sortering wordt het afvalmateriaal doorgegeven aan particuliere ondernemingen voor terugwinning. Eco-Emballages sluit contracten zowel met lokale overheden als met particuliere (terugwinnings)bedrijven. In de contracten met lokale overheden garandeert Eco-Emballages dat het huishoudelijke verpakkingsafval, dat zij hebben verzameld en uitgesorteerd, zal worden afgenomen voor terugwinning. De terugwinningsbedrijven garanderen in contracten met Eco-Emballages dat zij het afval dat de lokale overheden hebben verzameld, zullen overnemen en terugwinnen. Die garanties zijn echter alleen van toepassing voorzover het afval dat door de lokale overheden wordt doorgegeven, aan bepaalde in de contracten omschreven technische criteria (*minimale technische voorschriften*) voldoet.

56. Uit die toelichtingen blijkt dat het doel van artikel 6, vierde alinea, van het decreet is dat de *minimale technische voorschriften* — die bestemd zijn om te worden opgenomen in de overeenkomsten tussen de erkende instelling, de lokale overheden en de terugwinningsbedrijven — door de bevoegde Franse overheden moeten worden goedgekeurd. Artikel 6, vierde alinea, is derhalve, zoals de Franse regering en Eco-Emballages benadrukken, een bepaling die in wezen betrekking heeft op de kwaliteit

en de behandeling van huishoudelijk verpakkingsafval; het bevat geen regels die van toepassing zijn op huishoudelijke producten of de verpakkingen waarin deze producten worden aangeboden.

57. Die interpretatie van artikel 6, vierde alinea, wordt naar mijn mening niet aangetaast door de stelling van Sapod dat Eco-Emballages het verhandelen van een product zou kunnen verhinderen, als de verpakking waarin het wordt verkocht — nadat zij door de consument is gestort en opgehaald en gesorteerd door de lokale overheid — niet kan voldoen aan de technische voorschriften die van toepassing zijn op huishoudelijk afval. Zoals de Franse regering en Eco-Emballages betogen, biedt de tekst van het decreet geen basis voor een dergelijke stelling, en evenmin is gesuggered dat Eco-Emballages inderdaad heeft getracht om het verhandelen van producten op die grond te verhinderen.

58. Naar mijn mening volgt daaruit dat artikel 6, vierde alinea, buiten het toepassingsgebied van richtlijn 83/189 valt. Zoals blijkt uit de considerans en de definities in artikel 1, punt 1, en artikel 1, punt 5, is de richtlijn van toepassing op nationale regelingen die technische specificaties voor „producten” bevatten. Volgens artikel 1, punt 7, wordt onder product verstaan: „alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten”. Het lijkt duidelijk dat huishoudelijk verpakkingsafval buiten die omschrijving valt.

Is het decreet een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, punt 5, van richtlijn 83/189?

59. Aangezien naar mijn opvatting de artikelen 4, tweede alinea, en 6, vierde alinea, van het decreet niet kunnen worden beschouwd als technische specificaties in de zin van artikel 1, punt 1, van richtlijn 83/189, is het niet nodig te onderzoeken of deze voorschriften de jure of de facto verplicht moeten worden nageleefd bij het verhandelen of het gebruik in een lidstaat in de zin van artikel 1, punt 5, van de richtlijn.

De tweede vraag

60. Met haar tweede vraag wenst de Cour de cassation in wezen te vernemen of de Franse regering gehouden was de bepalingen van het decreet aan de Commissie mede te delen ingevolge artikel 8 van richtlijn 83/189 en/of artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442. Zo ja, dan wenst de Cour de cassation te vernemen of een particulier met een beroep op de niet-mededeling daarvan in procedures voor de nationale rechter de vaststelling kan vorderen dat deze bepalingen niet aan hem kunnen worden tegengeworpen.

Mededeling ingevolge richtlijn 83/189

61. Volgens artikel 8 van richtlijn 83/189 geldt de verplichting tot mededeling voor ontwerpen voor technische voorschriften. Zoals ik heb uiteengezet, kunnen de bepalingen van het decreet niet worden beschouwd als technische voorschriften in de zin van artikel 1, punt 5, van de richtlijn. Daarom kom ik tot de slotsom dat de Franse autoriteiten volgens de richtlijn niet gehouden waren om de bepalingen van het decreet mede te delen.

62. Gezien die conclusie, is het niet nodig te overwegen wat de gevolgen zouden zijn geweest — in het kader van nationale procedures — van het nalaten van de mededeling ex artikel 8 van de richtlijn. Toch kan worden opgemerkt dat de onderhavige zaak de moeilijkheden illustreert die kunnen ontstaan als gevolg van de uitspraak van het Hof in de zaak Unilever.³² Uit stukken in het dossier blijkt dat een uitspraak in de onderhavige zaak, dat de Franse Staat zijn verplichtingen krachtens de richtlijn niet is nagekomen, de geldigheid en afdwingbaarheid voor nationale rechtbanken zou kunnen aantasten van enige duizenden contracten die sedert het van kracht worden van het decreet bijna 10 jaar geleden, in vertrouwen op de bepalingen van het decreet tussen Eco-Emballages en producenten van huishoudelijke producten zijn gesloten.

Mededeling ingevolge richtlijn 75/442

63. Volgens artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van alle maatregelen die ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 3, lid 1, worden overwogen. Die doelstellingen omvatten „de nuttige toepassing van afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning dan wel andere handelingen gericht op het verkrijgen van secundaire grondstoffen.” Ingevolge artikel 8 moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere houder van afvalstoffen deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn.

64. Het decreet geeft algemene bepalingen voor de verzameling en nuttige toepassing van huishoudelijk verpakkingsafval in Frankrijk, daaronder begrepen bepalingen die producenten verplichten om hun medewerking te verlenen aan de verwijdering van afval door overeenkomsten aan te gaan met een erkende instelling of zelf zorg te dragen voor de verwijdering. In de considerans verwijst het decreet expliciet naar richtlijn 75/442 zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156.

65. Het is dus duidelijk dat de Franse regering ingevolge artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442 gehouden was om de Commissie in kennis te stellen van haar voornemen om het decreet uit te vaardigen. Uit het verzoek om een prejudiciële beslis-

32 — Aangehaald in voetnoot 21.

sing en de uiteenzetting van de Commissie ter terechtzitting blijkt, dat de Franse Staat aan die verplichting niet heeft voldaan.

66. Naar mijn mening maakt het nalaten van die kennisgeving aan de Commissie door de Franse Staat de bepalingen van het decreet niet onwettig en onafdwingbaar voor de nationale gerechten.

67. In het arrest Enichem Base e.a.³³ besliste het Hof dat „uit de tekst noch uit het doel van de hierbedoelde bepaling [artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442] kan [...] worden afgeleid, dat wanneer de lidstaten hun verplichting om vooraf mededeling te doen niet nakomen, dit automatisch leidt tot onwettigheid van de vastgestelde regelingen” en dat artikel 3, lid 2, „betreking heeft op de verhouding tussen de lidstaten en de Commissie, doch de particulieren geen enkel recht toekent dat de lidstaten zouden schenden door hun verplichting om de Commissie vooraf in kennis te stellen van hun ontwerpregelingen, niet na te komen.”

68. Ik ben het eens met Eco-Emballages en de Commissie, dat het Hof die uitspraak zou moeten bevestigen. Het is, zoals ik heb

uiteengezet in mijn conclusie in de zaak Enichem Base e.a.³⁴, leerrijk om richtlijn 83/189 en richtlijn 75/442 te vergelijken. Terwijl in de eerstbedoelde richtlijn in bijzonderheden is bepaald, dat de Commissie en de andere lidstaten over de meegedeelde ontwerpen opmerkingen kunnen maken, en is voorzien dat de lidstaten in bepaalde omstandigheden de goedkeuring van de ontwerpen gedurende zekere tijd moeten uitstellen, zijn de bepalingen in richtlijn 75/442 beperkter. Toen de feiten die aanleiding gaven tot de verwijzing in de zaak Enichem Base e.a. zich voordeden, beperkte richtlijn 75/442 zich tot de verplichting om mededeling te doen aan de Commissie. Ik overwoog daarom, dat men „bij gebreke van een specifieke procedure voor de opschorting van de invoering van de maatregel of voor communautair toezicht, [...] niet staande [kan] houden dat het achterwege blijven van de mededeling aan de Commissie tot onwettigheid van de maatregelen leidt.”

69. Richtlijn 75/442 is sedertdien gewijzigd bij richtlijn 91/156.³⁵ Artikel 3, lid 2, bepaalt thans dat de Commissie „de andere lidstaten en het comité van artikel 18” in kennis moet stellen van deze maatregelen. Die verandering heeft echter geen gevolg voor de conclusie in de zaak Enichem Base e.a. Het feit blijft, dat richtlijn 75/442, zoals gewijzigd, niet voorziet in opschorting van de invoering van de nationale maatregelen, hun inwerkingtreding niet

33 — Arrest van 13 juli 1989 (380/87, Jurispr. blz. 2491, punten 22 en 23).

34 — In punt 14.

35 — Aangehaald in voetnoot 3.

doet afhangen van de toestemming of het ontbreken van bezwaar van de Commissie, en geen gedetailleerde procedure invoert die de Commissie en de andere lidstaten in staat stelt om opmerkingen te maken over meegedeelde ontwerpen.³⁶

markt gebracht worden en de verwerking van verpakingsafval in die staat. Er is bovendien niet gesuggereerd — in de verwijzingsbeschikking of in de toelichtingen ter terechtzitting — dat de producten en verpakkingen die door Sapod worden verhandeld, geheel of gedeeltelijk geïmporteerd worden uit andere lidstaten.

De derde vraag

70. Met haar derde vraag wenst de Cour de cassation in wezen te vernemen of artikel 28 EG in de weg staat aan nationale regelingen zoals die van het decreet. Die vraag moet begrepen worden als een verzoek om vast te stellen of artikel 28 EG in de weg staat aan nationale regelingen krachtens welke producenten en importeurs ofwel zelf voor verwijdering van verpakingsafval zorg moeten dragen ofwel een overeenkomst moeten aangaan met een erkende instelling die zorgt voor de verwijdering, en de door die instelling te verwijderen verpakking als zodanig herkenbaar moeten maken.

71. In de eerste plaats wijs ik erop, dat de feiten die in het hoofdgeding aan de orde zijn, beperkt lijken tot een enkele lidstaat. Die procedure betreft een geschil over een contract tussen twee Franse bedrijven met betrekking tot het als zodanig herkenbaar maken van verpakkingen van huishoudelijke producten die in Frankrijk op de

72. Ik betoogde in mijn conclusie in de zaak Pistre³⁷, dat het Hof zich niet moet uitspreken over de toepassing van artikel 28 EG op importen, als uit de feiten duidelijk blijkt dat de situatie in het hoofdgeding geheel beperkt is tot het nationale grondgebied.³⁸ Naar mijn mening blijft die overweging geldig, wanneer de betrokken nationale maatregel zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde producten en wanneer de zaak voor het nationale gerecht geen ingevoerde maar nationale producten betreft. Wat een dergelijke maatregel betreft, heeft artikel 28 EG alleen gevolg voorzover hij betrekking heeft op ingevoerde producten en niet

37 — Arrest 7 mei 1997 (gevoegde zaken C-321/94 tot en met C-324/94, Jurispr. blz. I-2343, punten 33 tot 41 van de conclusie).

38 — Die argumentatie werd ondersteund door advocaat-generaal Saggio in arrest 5 december 2000, Guimont (C-448/98 Jurispr. blz. I-10663, punt 8). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Cosmas bij arrest 11 augustus 1995, Belgapom (C-63/94, Jurispr. blz. I-2467, punt 13); Oliver, P., Some further reflections on the scope of Articles 28 to 30 (ex 30 to 36) EC, *Common Market Law Review*, 1999, blz. 787; en de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 20 november 2001 in het arrest Reisch et alii en de gevoegde zaken (C-515/99, C-519/99 tot C-524/99 en C-526/99—C-540/99, punten 75 tot 101).

36 — Zie ook voor wat betreft het mededelingsvereiste van artikel 7, lid 3, van richtlijn 75/442, arrest van 23 mei 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, Jurispr. blz. I-3743, punten 96-102).

voorzover hij van toepassing is op nationale producten.³⁹ Dientengevolge is een uitlegging door het Hof van artikel 28 EG in een zaak die uitsluitend op nationale producten betrekking heeft, ofwel irrelevant voor de uitkomst van het hoofdgeding ofwel slechts relevant op grond van een nationale regel die omgekeerde discriminatie verbiedt. In beide gevallen zou het Hof een hypothetische vraag over ingevoerde producten buiten haar feitelijke context beantwoorden.

73. Ik ben daarom van mening dat het Hof zou moeten afzien van de beantwoording van de derde vraag van de Cour de cassation.

74. Die opvatting is in lijn met de rechtspraak van het Hof. Het is waar dat het Hof heeft beslist dat het in de systematiek van artikel 234 EG normaliter aan de nationale gerechten staat, de relevantie van hun vragen aan het Hof te beoordelen⁴⁰, en dat het Hof in bepaalde gevallen bereid is geweest om vragen in verband met artikel 28 EG te beantwoorden, ofschoon de feiten in het hoofdgeding

beperkt waren tot een enkele lidstaat.⁴¹ Terwijl de nationale maatregelen die in die zaken aan de orde waren echter discrimineerden tegen ingevoerde producten, heeft de onderhavige zaak (volgens allen die opmerkingen hebben ingediend) betrekking op nationale regels die zonder onderscheid van toepassing zijn op zowel nationale als geïmporteerde huishoudelijke producten en die (volgens de ingediende opmerkingen van Eco-Emballages, de Franse, de Duitse en de Nederlandse regering en de Commissie) volledig gerechtvaardigd zijn op grond van milieuoverwegingen.

75. Ik word in die opvatting gesterkt door de uitspraak van het Hof in de zaak Guimont.⁴² In die zaak werd aan het Hof gevraagd of nationale regels die de benaming „emmentaler” reserveren voor kaas die aan specifieke vereisten voldoet, een maatregel van gelijke werking oplevert in de zin van artikel 28 EG. Die vraag werd gesteld in het kader van een strafzaak tegen een Franse onderdaan wegens het verkopen, in strijd met die regeling, van Franse emmentaler op de Franse markt. De Duitse, de Nederlandse en de Oostenrijkse regering en de Commissie betoogden onder verwijzing naar het arrest Pistre e.a.⁴³, dat het Hof de betreffende vraag moest beantwoorden. In antwoord op dat argument oordeelde het Hof dat „het [...] arrest Pistre e.a. betrekking had op een situatie waar de in het geding zijnde nationale regel niet zonder onderscheid van toepassing was,

39 — Zie in het bijzonder arresten van 14 december 1982, arrest Waterkeyn e.a. (314/81—316/81 en 83/82, Jurispr. blz. 4337); 23 oktober 1986, Cognet (355/85, Jurispr. blz. 3231), en 18 februari 1987, Mathot (98/86, Jurispr. blz. 809, punten 3 en 7-9).

40 — Zie bijvoorbeeld arresten van 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 en C-197/89, Jurispr. blz. I-3763, punten 33-35), en 6 juni 2000, Angonese (C-281/98, Jurispr. blz. I-4139, punten 18 en 19).

41 — Zie speciaal het arrest Pistre e.a., aangehaald in voetnoot 37, de zaak Bluhme (arrest van 3 december 1998, C-67/97, Jurispr. blz. I-8033, en uitzetting van advocaat-generaal Fennelly in zijn conclusie van 16 juni 1998, punt 22), en arrest van 13 maart 2001 PreussenElektra (C-379/98, Jurispr. blz. I-2099).

42 — aangehaald in voetnoot 38, punten 18-22.

43 — Aangehaald in voetnoot 37.

doch een rechtstreekse discriminatie in het leven riep". Die uitspraak lijkt aan te geven dat het Hof vragen over de toepassing van artikel 28 EG op import in zaken die beperkt zijn tot een enkele lidstaat, minder snel zal beantwoorden wanneer de maatregelen zonder onderscheid van toepassing zijn, dan wanneer zij discrimineren tegen ingevoerde producten.⁴⁴

76. Ik wil hieraan toevoegen dat in voornoemd arrest Guimont het Hof besloot te antwoorden op de vraag betreffende artikel 28 EG, ofschoon de betrokken nationale maatregelen zonder onderscheid van toepassing waren op nationale en geïmporteerde producten, op grond van de overweging dat „een antwoord op de gestelde vraag [...] namelijk nuttig voor hem (de nationale rechter) [zou] kunnen zijn, indien zijn nationaal recht in een procedure als de onderhavige voorschrijft, dat een nationale producent dezelfde rechten toekomen als een producent uit een andere lidstaat in dezelfde situatie krachtens het gemeenschapsrecht bezit.”⁴⁵ Daarentegen is niet gesteld dat de interpretatie van artikel 28 EG met betrekking tot importen — via van een nationaal beginsel van gelijke behandeling — van belang zou kunnen zijn voor de beslissing van het contractuele dispuut tussen Sapod en Eco-Emballages, dat in het onderhavige geval aan de orde is.

77. Ik ben bovendien van mening dat de onderhavige zaak bijzondere problemen meebrengt die ertegen pleiten de vraag betreffende artikel 28 EG te beantwoorden. Het Hof heeft zeer weinig informatie gekregen — en ter terechtzitting nauwelijks argumentatie gehoord — over het effect op de import van het decreet, de rechtvaardiging voor het decreet en de evenredigheid van die rechtvaardiging. Meer bepaald, bevat het dossier geen informatie betreffende de Franse wetgeving over afvalbeheer, de ontwikkelingen die geleid hebben tot het uitvaardigen van het decreet, het niveau van de financiële bijdrage die producenten moeten leveren in het kader van overeenkomsten met erkende instellingen zoals Eco-Emballages, of de mate waarin de verplichting tot het betalen van een financiële bijdrage voor het opruimen van afval en terugwinning verplichtingen van Frans belastingrecht overlapt. Hoewel bovendien uit de opmerkingen van Eco-Emballages en de Duitse regering naar voren komt dat een aantal lidstaten van hun producenten eisen dat zij het Point vert logo aanbrengen op de verpakking waarin zij hun producten aanbieden, werpen die opmerkingen geen licht op de mate waarin dergelijke nationale maatregelen in de praktijk het negatieve effect op de handel, veroorzaakt door de bepalingen van het decreet, zouden kunnen verminderen.

78. Door het ontbreken van de betreffende informatie en argumentatie is het naar mijn opvatting onmogelijk om een standpunt in te nemen met betrekking tot de verenigbaarheid met artikel 28 EG van de in het decreet neergelegde bepalingen.

44 — Zie evenwel arrest van 14 juli 1988, Smanor (298/87, Jurispr. blz. 4489).

45 — De verweerder had betoogd dat de Franse rechtspraak omgekeerde discriminatie tegen nationale producenten in strafzaken verbiedt en dat artikel 28 EG daarom voor de beslissing van de zaak van belang was.

Conclusie

79. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de vragen van de Cour de cassation te beantwoorden als volgt:

- „1) Bepalingen van nationaal recht — zoals die in het Franse decreet nr. 92-377 van 1 april 1992 — krachtens welke producenten van huishoudelijke producten die niet zelf voor de verwijdering van het verpakkingsafval zorgen, de te verwijderen verpakkingen als zodanig herkenbaar moeten maken, een contract moeten sluiten met een erkende instelling die de verwijdering en de terugwinning van het verpakkingsafval op zich neemt, en in dat contract de aard van de identificatie van de verpakkingen die de erkende instelling heeft te verwijderen, moeten vaststellen, leveren geen technisch voorschrift op in de zin van artikel 1 van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988.
- 2) Ofschoon het decreet krachtens artikel 3, lid 2, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, ter kennis van de Commissie had moeten worden gebracht, kan een particulier niet met een beroep op de niet-mededeling daarvan de vaststelling vorderen dat deze bepalingen niet aan hem kunnen worden tegengeworpen.”