

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 14 grudnia 2004 r. *

W sprawie C-463/01

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego,

wniesioną w dniu 3 grudnia 2001 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez G. zur Hausena, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a, E. Puisais'go i D. Petrauscha, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

oraz

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, początkowo reprezentowane przez P. Ormond, a następnie przez C. Jackson, działające w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

Republique Fédérale de l'Allemagne, reprezentowanej przez W.-D. Plessinga oraz T. Rummlera, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez D. Sellnera, Rechtsanwalt,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann i K. Lenaerts (sprawozdawca), prezesi izb, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr i J. N. Cunha Rodrigues, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: M.-F. Contet, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 marca 2004 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 maja 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ W skardze Komisja Wspólnot Europejskich zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że ustanawiając w § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia z 1998 r. w sprawie zapobiegania powstawaniu oraz odzysku odpadów opakowaniowych system mający na celu wielokrotny użytek opakowań produktów butelkowanych u źródła, zgodnie z dyrektywą Rady 80/777/EWG z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, które na niej ciążyą na mocy art. 5 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365, str. 10) i art. 28 WE, a także art. 3 w związku z pkt 2 lit. d) załącznika II do dyrektywy 80/777.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

- 2 Artykuł 3 dyrektywy 80/777 odsyła w zakresie warunków wydobywania i norm dotyczących butelkowania naturalnych wód mineralnych do załącznika II do tej dyrektywy.
- 3 Załącznik ten stanowi w pkt 2:

„Urządzenia przeznaczone do wydobywania muszą być wykonane w sposób pozwalający uniknąć każdej możliwości skażenia i pozwalający zachować właściwości odpowiadające kwalifikacji, jaką woda przedstawia u źródła.

W tym celu, w szczególności:

[...]

- d) transport naturalnej wody mineralnej do konsumenta finalnego, w jakimkolwiek innym pojemniku innym niż pojemniki dozwolone do dystrybucji jest zabroniony”.

4 Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 94/62 ma ona na celu zharmonizowanie krajowych przepisów dotyczących gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, po pierwsze, w celu zapobiegania i ograniczenia ich wpływu na środowisko naturalne w Państwach Członkowskich oraz państwach trzecich, zapewniając w ten sposób wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego, a po drugie, w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zapobiegania powstawaniu przeszkód w handlu i zakłóceń oraz ograniczenia konkurencji we Wspólnocie.

5 Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa Członkowskie mogą zachęcać do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku w sposób przyjazny dla środowiska, zgodnie z Traktatem”.

6 Artykuł 7 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że systemy te są ustanowione, aby zapewnić [Państwa Członkowskie podejmują działania niezbędne w celu ustanowienia systemów zapewniających]:

- a) zwrot i/lub zbiórkę zużytych opakowań i/lub odpadów opakowaniowych od konsumenta lub innego użytkownika końcowego lub ze strumienia odpadów w celu ich doprowadzenia do najbardziej odpowiedniego sposobu [...] gospodarowania odpadami;

- b) wielokrotny użytek lub odzysk, w tym recykling zebranych opakowań lub odpadów opakowaniowych,

zmierzające do realizacji celów określonych w niniejszej dyrektywie.

Systemy takie są otwarte dla podmiotów gospodarczych działających w danych sektorach oraz dla właściwych władz publicznych. Systemy te mają także zastosowanie do wyrobów przywożonych na niedyskryminacyjnych warunkach, w tym do [Systemy te mają również zastosowanie, na niedyskryminacyjnych warunkach, do wyrobów importowanych, w tym w zakresie] szczegółowych rozwiązań i wszelkich opłat nakładanych za dostęp do systemu, oraz są tak skonstruowane, by, zgodnie z Traktatem, uniknąć przeszkód w handlu oraz zakłóceń konkurencji”.

Uregulowania krajowe

- 7 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (rozporządzenie w sprawie zapobiegania powstawaniu i odzysku odpadów opakowaniowych) z dnia 21 sierpnia 1998 r. (BGBl. 1998 I, str. 2379, zwane dalej „VerpackV”) przewiduje szereg działań w celu zapobiegania i ograniczenia wpływu odpadów opakowaniowych na środowisko naturalne. Mając na celu w szczególności transpozycję dyrektywy 94/62, VerpackV zastąpiło Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (rozporządzenie w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych) z dnia 12 czerwca 1991 r. (BGBl. 1991 I, str. 1234).

8 Paragraf 6 ust. 1 i 2 VerpackV przewiduje następujące obowiązki:

„1. Dystrybutor jest zobowiązany do bezpłatnego przyjmowania zwrotu w punkcie rzeczywistego odbioru lub w jego bezpośredniej bliskości, pustych opakowań używanych przez końcowych konsumentów, do ich odzysku zgodnie z wymogami wskazanymi w pkt 1 załącznika I, oraz do spełnienia wymogów wskazanych w pkt 2 załącznika I. Wymogi odzysku mogą również zostać spełnione poprzez wielokrotny użytek lub przesłanie opakowań do dystrybutora lub producenta na podstawie ust. 2. Dystrybutor zwraca uwagę indywidualnych konsumentów, za pomocą widocznych i czytelnych ogłoszeń, na przewidzianą w zdaniu pierwszym możliwość zwrotu. Obowiązek przewidziany w zdaniu pierwszym ogranicza się do typów, form i rozmiarów opakowań oraz opakowań po produktach, które stanowią asortyment dystrybutora. W odniesieniu do dystrybutorów dysponujących powierzchnią sprzedaży poniżej 200 m² obowiązek przyjmowania zwrotów ogranicza się do opakowań marek sprzedawanych przez dystrybutora. W przypadku sprzedaży na odległość zwrot ten powinien być zagwarantowany za pomocą odpowiednich możliwości przyjęcia zwrotów w miejscach usytuowanych wystarczająco blisko dla konsumenta końcowego. Możliwość zwrotu powinna zostać wskazana w przesyłce zawierającej towary oraz w katalogach. W przypadku opakowań nie pochodzących od konsumentów indywidualnych mogą być zawierane umowy określające odstępstwa w zakresie miejsca zwrotu i podziału kosztów. Jeżeli dystrybutorzy nie spełniają wymogów wskazanych w zdaniu pierwszym poprzez przyjmowanie zwrotów opakowań w punkcie odbioru, zobowiązani są zapewnić ich spełnienie za pomocą systemu wskazanego w ust. 3. W przypadku dystrybutorów opakowań, dla których uczestnictwo w systemie przewidzianym w ust. 3 jest wykluczone, w drodze odstępstwa od postanowień zdania pierwszego *mutatis mutandis* stosuje się wymogi w zakresie odzysku przewidziane w art. 4 ust. 2.

2. Producenci i dystrybutorzy są zobowiązani do przyjmowania zwrotów w punkcie rzeczywistego odbioru opakowań przyjętych przez dystrybutorów w trybie przewidzianym w ust. 1, do ich odzysku zgodnie z wymogami określonymi w pkt 1 załącznika I i do spełnienia wymogów określonych w pkt 2 załącznika I. Wymogi

odzysku mogą zostać również spełnione poprzez wielokrotny użytek opakowań. Wymogi przewidziane w zdaniu pierwszym ograniczają się do typów, form i rozmiarów opakowań oraz do opakowań produktów sprzedawanych przez producentów i dystrybutorów. Ustęp 1 zdania od ósmego do dziesiątego mają zastosowanie *mutatis mutandis*”.

- 9 Zgodnie z ust. 3 tego paragrafu, powyższe wymogi w zakresie przyjmowania zwrotów i odzysku mogą co do zasady zostać spełnione między innymi poprzez uczestnictwo producenta lub dystrybutora w ogólnym systemie zbiórki zużytych opakowań. Właściwe władze lokalne zobowiązane są do stwierdzenia, czy ten system spełnia wymogi VerpackV co do zakresu zastosowania.
- 10 Na mocy § 8 ust. 1 VerpackV dystrybutorzy wprowadzający do obrotu płynne produkty spożywcze w jednorazowych opakowaniach do napojów są zobowiązani do pobrania od kupującego kaucji w wysokości minimalnej 0,25 euro od opakowania, w tym podatek od wartości dodanej. Gdy wielkość opakowania przekracza 1,5 litra, kwota minimalna kaucji wraz z podatkiem od wartości dodanej wynosi 0,50 euro. Kaucja jest pobierana przez każdego kolejnego dystrybutora, na wszystkich etapach dystrybucji, aż do sprzedaży końcowemu konsumentowi. Kaucja podlega zwrotowi po dokonaniu zwrotu opakowań zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 VerpackV.
- 11 Zgodnie z § 9 ust. 1 obowiązkowa kaucja nie ma zastosowania do opakowań, w stosunku do których producent lub dystrybutor są zwolnieni z obowiązku przyjęcia zwrotów z powodu uczestnictwa w ogólnym systemie zbiórki przewidzianym w powołanym powyżej § 6 ust. 3.

- 12 VerpackV przewiduje jednakże w § 9 ust. 2 okoliczności, w których, w przypadku niektórych napojów, możliwość powołania się na § 6 ust. 3 jest wyłączona. Brzmienie tego przepisu jest następujące:

„Jeżeli na terytorium stosowania niniejszego rozporządzenia udział napojów takich jak piwo, wody mineralne (w tym wody źródłane, wody stołowe i wody mineralne), gazowane napoje orzeźwiające, soki owocowe [...] lub wina [...] sprzedawanych w opakowaniach wielokrotnego użytku spadnie poniżej 72% w roku kalendarzowym, przystępuje się do ponownej oceny odpowiednich wskaźników za okres dwunastu miesięcy następujących po ogłoszeniu, że [wymagany] udział opakowań wielokrotnego użytku nie został osiągnięty. Jeżeli udział opakowań wielokrotnego użytku na terytorium federalnym jest niższy od udziału, o którym mowa w zdaniu pierwszym, decyzja podjęta na podstawie § 6 ust. 3 zostanie uchylona na całym terytorium federalnym, ze skutkiem od pierwszego dnia szóstego miesiąca następującego po publikacji przewidzianej w ust. 3, dla napojów, w przypadku których udział opakowań wielokrotnego użytku w roku 1991 nie został osiągnięty [...]”.

- 13 Zgodnie z § 9 ust. 3 VerpackV rząd niemiecki każdego roku ogłasza wskaźniki procentowe, o których mowa w § 9 ust. 2, mające zastosowanie do napojów w opakowaniach przyjaznych dla środowiska naturalnego. Zgodnie z § 9 ust. 4 jeżeli po decyzji w przedmiocie uchylenia zostanie ponownie osiągnięty odpowiedni udział napojów w takich opakowaniach, właściwe władze dokonują na wniosek lub z urzędu ponownej oceny w trybie § 6 ust. 3.

- 14 Z tych przepisów krajowych wynika, że producenci wód mineralnych tracą możliwość wywiązania się z obowiązków w zakresie przyjmowania zwrotu opakowań poprzez udział w ogólnym systemie zbiórki, jeżeli ogólny udział napojów w opakowaniach wielokrotnego użytku spadnie poniżej 72% w ciągu kolejnych dwóch lat, oraz w tym samym czasie nie zostanie osiągnięty poziom udziału dla wód

mineralnych w opakowaniach wielokrotnego użytku za rok 1991. W takim przypadku napoje w opakowaniach nienadających się do wielokrotnego użytku są objęte systemem kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu, przewidzianym w § 8 ust. 1 VerpackV.

- 15 Zdaniem rządu niemieckiego w roku 1997 udział opakowań wielokrotnego użytku do napojów po raz pierwszy spadł poniżej 72%, a mianowicie do 71,33%. Następnie wskaźnik ten kontynuował spadek z powodu istotnego wzrostu zastosowania jednorazowych opakowań do napojów. W tych okolicznościach rząd — w czasie gdy procedura pisemna przed Trybunałem była w toku — nałożył obowiązek pobierania, poczynwszy od dnia 1 stycznia 2003 r., kaucji od jednorazowych opakowań do wód mineralnych, piwa i gazowanych napojów orzeźwiających.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 16 Pismem z dnia 12 grudnia 1995 r. Komisja wystosowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wskazała, że przepisy dotyczące pobierania kaucji od pewnych opakowań niepodlegających wielokrotnemu użytkowi stanowią przeszkodę w handlu wewnątrzwspólnotowym. Po upływie terminu do transpozycji dyrektywy 94/62 i wydaniu VerpackV Komisja przesłała temu Państwu Członkowskiemu, w dniu 11 grudnia 1998 r., uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, zawierające szereg zarzutów w przedmiocie niezgodności nowej regulacji niemieckiej z przepisami dyrektywy 94/62 w związku z art. 30 Traktatu WE (obecnie art. 28 WE).
- 17 Nieusatysfakcjonowana wyjaśnieniami przedstawionymi przez rząd niemiecki w jego odpowiedziach na wezwania do usunięcia uchybienia, Komisja skierowała do tego rządu w dniu 27 lipca 2000 r. uzasadnioną opinię zawierającą stwierdzenie, że

ustanawiając na mocy VerpackV system mający na celu wielokrotny użytek opakowań naturalnych wód mineralnych, których butelkowanie w myśl dyrektywy 80/777 musi nastąpić u źródła, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, które na niej ciąży na mocy art. 5 dyrektywy 94/62 w związku z art. 28 WE oraz art. 3 dyrektywy 80/777 w związku z jej załącznikiem II pkt 2 lit. d). W opinii tej Komisja podnosi, że w zakresie naturalnych wód mineralnych niemiecka regulacja stanowi przeszkodę w handlu dla producentów, którzy muszą dokonywać ponownej wysyłki pustych opakowań do miejsca produkcji, jeżeli te ostatnie nie mogą zostać wykorzystane do innych produktów. Zdaniem Komisji, niemiecka regulacja nie jest uzasadniona względami ochrony środowiska naturalnego, gdyż nie uwzględniając szczególnej sytuacji produktów, które muszą zostać przewiezione na znaczne odległości, jej zakres wykracza poza to co niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu.

18 W odpowiedzi na tę uzasadnioną opinię rząd niemiecki w piśmie z dnia 10 listopada 2000 r. zaprzeczył występowaniu przeszkody w handlu wewnątrzwspólnotowym. Twierdzi on, że niemiecka regulacja daje producentom wód mineralnych, którzy mają siedzibę w innym kraju, swobodę sprzedaży ich produktów bądź przy wykorzystaniu opakowań wielokrotnego użytku, w szczególności w ramach systemu butelek standardowych, bądź przy wykorzystaniu opakowań nieprzeznaczonych do wielokrotnego użytku. Zakładając zaś, że przedmiotowa regulacja stanowi przeszkodę w handlu wewnątrzwspólnotowym, jest ona, zdaniem rządu niemieckiego, uzasadniona względami ochrony środowiska naturalnego, gdyż w porównaniu z opakowaniami jednorazowymi do napojów, opakowania wielokrotnego użytku są korzystniejsze z ekologicznego punktu widzenia, pomimo ewentualnej konieczności zapewnienia ich transportu na znaczne odległości.

19 W dniu 16 marca 2001 r. Republika Federalna Niemiec notyfikowała Komisji projekt zmian do VerpackV. Jednakże, wobec tego, że projekt ten napotkał trudności w toku procedury prawodawczej, notyfikacja ta została wycofana w dniu 3 lipca 2001 r.

20 Oceniając, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, które na niej ciąży na mocy prawa wspólnotowego, Komisja wniosła niniejszą skargę.

- 21 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 29 maja 2002 r. Republika Francuska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów na poparcie żądań Komisji. Pismem z dnia 26 września 2002 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej poinformowało, że nie wniesie uwag.

Co do przedmiotu i dopuszczalności skargi

- 22 Tytułem wstępu należy sprecyzować, że Komisja zaskarża niemiecką regulację z tego względu, że § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 VerpackV, wprowadzając obowiązki w zakresie pobierania kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu opakowań jednorazowych w zależności od udziału opakowań wielokrotnego użytku na rynku niemieckim, w szczególny sposób obciąża producentów naturalnych wód mineralnych pochodzących z innych Państw Członkowskich. Zdaniem Komisji, zastosowanie opakowań wielokrotnego użytku, do czego regulacja zachęca producentów wykorzystujących opakowania jednorazowe, powoduje powstanie dodatkowych kosztów u producentów naturalnych wód mineralnych pochodzących z innych Państw Członkowskich.
- 23 Rząd niemiecki wskazuje, że w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Komisja nie przedstawiła mu zarzutu, że § 8 i 9 VerpackV wywierają nacisk na producentów naturalnych wód mineralnych, by wykorzystywali opakowania wielokrotnego użytku. W tym przedmiocie Komisja nie umożliwiła mu uzasadnienia stanowiska lub ewentualnie dobrowolnego dostosowania się do wymogów prawa wspólnotowego, w szczególności poprzez wyłączenie producentów naturalnych wód mineralnych mających siedzibę w innym Państwie Członkowskim z obliczania udziałów przewidzianych w § 9 ust. 2 VerpackV.
- 24 W tym przedmiocie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma na celu umożliwienie zainteresowanemu Państwu Członkowskiemu, po pierwsze, wykonanie zobowiązań

wynikających z prawa wspólnotowego, a po drugie skorzystanie ze środków obrony przed zarzutami przedstawionymi przez Komisję (zob., między innymi, wyroki z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-305, pkt 10 i z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-287/00 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5811, pkt 16).

- 25 Prawidłowość postępowania poprzedzającego wniesienie skargi stanowi podstawową gwarancję nie tylko dla ochrony praw zainteresowanego Państwa Członkowskiego, ale również dla zapewnienia, że przedmiot ewentualnego postępowania spornego zostanie jasno określony (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 17).
- 26 Przedmiot skargi w trybie art. 226 WE zostaje więc ściśle określony w trakcie przewidzianego w tym przepisie postępowania poprzedzającego jej wniesienie. Z tego wynika, że skarga musi opierać się na tych samych podstawach i zarzutach, co uzasadniona opinia (zob., między innymi, ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 11).
- 27 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Komisja nie rozszerzyła przedmiotu sporu poza określony w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.
- 28 Już bowiem w pierwszym wezwaniu do usunięcia uchybienia Komisja skrytykowała to, że niemiecka regulacja opiera się na wskaźniku udziału opakowań wielokrotnego użytku, czego skutkiem jest utrwalenie sytuacji rynkowej z danego okresu. W odpowiedzi na to pismo rząd niemiecki wskazał powody, dla których przedmiotowy wskaźnik został przyjęty, stwierdzając, że przedmiotowa regulacja nie narzuca producentom określonego sposobu pakowania.

- 29 Również w uzupełniającym wezwaniu do usunięcia uchybienia Komisja skrytykowała nieproporcjonalny wpływ VerpackV na sytuację producentów naturalnych wód mineralnych, podkreślając, że reguła ustalania udziału opakowań wielokrotnego użytku może utrudniać sprzedaż w Niemczech nowych produktów w opakowaniach jednorazowych. W odpowiedzi na to pismo rząd niemiecki powtórzył swoje stanowisko, zgodnie z którym przedmiotowa regulacja nie stanowi bariery dla wykorzystywania opakowań jednorazowych przez producentów mających siedzibę w innym Państwie Członkowskim.
- 30 Wreszcie na etapie uzasadnionej opinii, w której zarzuty zostały ograniczone do wpływu § 8 i 9 VerpackV na sprzedaż naturalnych wód mineralnych, Komisja stwierdziła, że przepisy te są dla producentów zachętą do niezwiększania udziału opakowań jednorazowych, co prowadziłoby do nieosiągnięcia udziałów ustalonych dla opakowań wielokrotnego użytku. W opinii Komisji VerpackV pozwala producentom, których siedziba jest bardzo oddalona od punktów sprzedaży, na zwiększenie ich udziału w rynku produktów w opakowaniach jednorazowych, wyłącznie w zakresie, w jakim inni producenci, mający siedzibę bliżej punktów sprzedaży, byłiby gotowi na zmniejszenie ich udziału.
- 31 Z odpowiedzi na uzasadnioną opinię wynika, że rząd niemiecki zrozumiał, że owa opinia kwestionowała w szczególności wpływ niemieckiej regulacji na wybór sposobu opakowania. Rząd niemiecki przywołał w swojej odpowiedzi różne możliwości oferowane producentom mającym siedzibę w innym Państwie Członkowskim w zakresie sprzedaży ich produktów na rynku niemieckim, ponownie wskazując, że, jego zdaniem, nie może być mowy o istnieniu jakiejkolwiek bariery dla sprzedaży produktów w opakowaniach jednorazowych.
- 32 Z powyższego wynika, że twierdzenie, iż regulacja niemiecka nakłania producentów naturalnych wód mineralnych mających siedzibę w innych Państwach Członkowskich do korzystania z opakowań wielokrotnego użytku, w istocie znajdował się wśród argumentów Komisji przemawiających za tym, że VerpackV jest niezgodna z przedmiotowymi przepisami wspólnotowymi, powołanymi w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

33 Tym samym skarga jest dopuszczalna.

Co do istoty sprawy

34 Jest bezsporne dla stron, że § 8 i 9 VerpackV są częścią regulacji, której celem jest transpozycja dyrektywy 94/62.

35 Strony pozostają natomiast w sporze co do tego, czy jeśli chodzi o promocję wielokrotnego użytku opakowań, § 8 i 9 VerpackV mogą być również oceniane w świetle art. 28 WE. W opinii Komisji, popieranej przez rząd francuski, niemiecka regulacja może być zgodna z art. 5 dyrektywy 94/62 wyłącznie, jeżeli jest również zgodna z art. 28 WE, natomiast rząd niemiecki twierdzi, że rzeczony art. 5 zawiera pełną harmonizację tej dziedziny, co wyłącza ocenę § 8 i 9 VerpackV w świetle postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów.

36 Mając na uwadze okoliczność, że gdy jakaś dziedzina jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji wspólnotowej, wszystkie związane z nią przepisy krajowe powinny być oceniane w świetle tych przepisów harmonizujących, a nie prawa pierwotnego (wyroki z dnia 12 października 1993 r. w sprawie C-37/92 Vanacker i Lesage, Rec. str. I-4947, pkt 9; z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler, Rec. str. I-9897, pkt 32; z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband, Rec. str. I-14887, pkt 64), należy więc ustalić, czy harmonizacja dokonywana na podstawie dyrektywy 94/62 wyłącza ocenę zgodności przedmiotowej regulacji krajowej z art. 28 WE.

W przedmiocie możliwości stosowania art. 28 WE

- 37 W przedmiocie promocji wielokrotnego użytku opakowań, takiej jak przewidziana w dyrektywie 94/62, należy przede wszystkim przypomnieć, że zarówno z jej pierwszego motywu, jak i art. 1 ust. 1 wynika, że zmierza ona do osiągnięcia podwójnego celu, polegającego, z jednej strony, na zapobieganiu i ograniczeniu wpływu odpadów opakowaniowych na środowisko naturalne, tak aby zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska, a z drugiej strony, na zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zapobieganiu przeszkodom w handlu oraz zakłóceniom i ograniczeniom konkurencji we Wspólnocie (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-444/00 Mayer Parry Recycling, Rec. str. I-6163, pkt 71).
- 38 O ile dyrektywa 94/62 przewiduje, że ustanowione w niej środki zmierzają w „pierwszym rzędzie” do zapobiegania powstawaniu odpadów, wylicza ona jako „dodatkowe zasady podstawowe” wielokrotny użytek opakowań, recykling oraz inne formy odzysku odpadów opakowaniowych.
- 39 Motyw ósmy tej dyrektywy wskazuje, że „do chwili osiągnięcia odpowiedniego poziomu postępu naukowo-technicznego w dziedzinie odzysku odpadów, wielokrotny użytek i recykling należy traktować jako bardziej pożądane pod względem wpływu na środowisko naturalne; wymaga to ustanowienia w Państwach Członkowskich systemów gwarantujących zwrot zużytych opakowań i/lub odpadów opakowaniowych; należy jak najszybciej przeprowadzić oceny cyklu życia pozwalające na ustanowienie jasnej hierarchii między opakowaniami nadającymi się do wielokrotnego użytku, do recyklingu i do odzysku”.
- 40 Wbrew twierdzeniom rządu niemieckiego dyrektywa 94/62 nie ustanawia hierarchii pomiędzy wielokrotnym użytkowaniem opakowań i odzyskiem odpadów opakowaniowych.

- 41 W przedmiocie wielokrotnego użytku opakowań art. 5 tej dyrektywy ogranicza się do przyznania Państwom Członkowskim uprawnienia promowania, zgodnie z Traktatem, systemów wielokrotnego użytku opakowań, które mogą być ponownie wykorzystane w sposób przyjazny dla środowiska naturalnego.
- 42 Na mocy art. 7 ust. 1 rzeczony dyrektywy Państwa Członkowskie podejmują ponadto działania niezbędne do ustanowienia systemów zapewniających nie tylko zwrot lub zbiórkę zużytych opakowań lub odpadów opakowaniowych w celu ich doprowadzenia do najbardziej odpowiedniego sposobu gospodarowania odpadami, lecz również wielokrotny użytek lub odzysk, w tym recykling zebranych opakowań lub odpadów opakowaniowych.
- 43 Poza definicją pojęcia „wielokrotnego użytku”, pewnymi postanowieniami ogólnymi w przedmiocie środków zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych i przepisami dotyczącymi systemów zwrotu, zbiórki i odzysku, zawartych kolejno w jej art. 3 ust. 5, art. 4 i 7, dyrektywa 94/62 nie reguluje, w odniesieniu do Państw Członkowskich, które są gotowe wykorzystać uprawnienia nadane im na mocy art. 5, organizacji systemów sprzyjających wykorzystaniu opakowań wielokrotnego użytku.
- 44 W przeciwieństwie do oznakowania, identyfikacji i wymogów dotyczących składu opakowań i ich przydatności do wielokrotnego użytku i odzysku, uregulowanych w art. 8–11 oraz załączniku II do dyrektywy 94/62, organizacja krajowych systemów mających na celu zachęcanie do wielokrotnego użytku opakowań nie jest przedmiotem pełnej harmonizacji.
- 45 W konsekwencji systemy takie mogą być oceniane w świetle przepisów Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów.

- 46 Artykuł 5 dyrektywy 94/62 zezwala ponadto Państwom Członkowskim na zachęcanie do stosowania systemów wielokrotnego użytku opakowań wyłącznie „zgodnie z Traktatem”.
- 47 Wbrew twierdzeniom rządu niemieckiego ww. wyrok w sprawie DaimlerChrysler nie może prowadzić do odmiennych wniosków. W pkt 44 tego wyroku Trybunał orzekł, że użycie w przepisie prawa wspólnotowego sformułowania „zgodnie z Traktatem” nie może być interpretowane w ten sposób, że krajowy przepis, który odpowiada wymogom tego przepisu musi ponadto być przedmiotem odrębnego badania odnośnie do jego zgodności z przepisami Traktatu w zakresie swobody przepływu towarów.
- 48 Jednakże wyrok ten dotyczył rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.U. L 30, str. 1). Rozporządzenie to reguluje w sposób zharmonizowany na poziomie wspólnotowym zagadnienie wysyłki odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska naturalnego (zob. ww. wyrok w sprawie DaimlerChrysler, pkt 42). Jednakże, jak stwierdzono powyżej, nie ma to miejsca w przypadku dyrektywy 94/62, gdy chodzi o wielokrotny użytek opakowań.
- 49 Ponadto art. 4 ust. 3 lit. a) ppkt i) wspomnianego rozporządzenia upoważnia Państwa Członkowskie do ograniczenia „zgodnie z Traktatem” wysyłki odpadów przeznaczonych do utylizacji, ustanawiając szereg zasad, takich jak zasada bliskości geograficznej, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomach wspólnotowym i krajowym, których Państwa Członkowskie muszą przestrzegać, czyniąc użytek z tego upoważnienia.

50 Wykładnia sformułowania „zgodnie z Traktatem”, którą Trybunał przyjął w ww. wyroku w sprawie DaimlerChrysler, nie może zostać zastosowana w niniejszym kontekście, w którym upoważnienie przyznane Państwu Członkowskim w zakresie zachęcania do wielokrotnego użytku opakowań jest sformułowane w sposób ogólny, bez sprecyzowania kryteriów, które powinny zostać uwzględnione przez korzystające z niego Państwa Członkowskie.

51 Należy także wskazać, że w pkt. 45 tego wyroku Trybunał orzekł, że sformułowanie „zgodnie z Traktatem” nie oznacza również, że w odniesieniu do wszystkich przepisów krajowych ograniczających przesyłkę odpadów określoną w art. 4 ust. 3 lit. a) ppkt i) rozporządzenia należy konsekwentnie przyjmować domniemanie zgodności z prawem wspólnotowym wyłącznie z tego względu, że przewidują one wykonanie jednej lub kilku zasad wskazanych w tym przepisie. Wykładni tego sformułowania należy raczej dokonywać w ten sposób, że rzeczony przepisy krajowe, oprócz zgodności z rozporządzeniem, muszą również pozostawać w zgodzie z regułami i ogólnymi zasadami Traktatu, które nie zostały bezpośrednio wskazane w regulacji przyjętej w dziedzinie wysyłek odpadów.

52 Należy zatem zbadać, czy przedmiotowe przepisy krajowe są zgodne z art. 28 WE.

W przedmiocie występowania przeszkody w handlu wewnątrzwspólnotowym

53 Komisja, popierana przez rząd francuski, wskazuje że § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 VerpackV utrudniają dystrybucję naturalnych wód mineralnych pochodzących z innych Państw Członkowskich lub powodują wzrost jej kosztów, stanowiąc w konsekwencji środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 28 WE.

- 54 Rząd niemiecki twierdzi przede wszystkim, że te ogólne przepisy nie mogą być uważane za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, gdyż nie służą jednostronnej ochronie interesów krajowych, lecz mają wyłącznie na celu wykonanie obowiązków wynikających z dyrektywy wspólnotowej.
- 55 W tym przedmiocie wystarczy wskazać, że o ile Trybunał stwierdził, iż przepis krajowy, za pomocą którego Państwo Członkowskie wykonuje obowiązki nałożone na nie dyrektywą, nie może być uznany za przeszkodę w handlu (zob. podobnie wyroki z dnia 25 stycznia 1977 r. w sprawie 46/76 Bauhuis, Rec. str. 5, pkt 28–30; z dnia 23 marca 2000 r. w sprawie C-246/98 Berendse-Koenen, Rec. str. I-1777, pkt 24 i 25 oraz ww. wyrok w sprawie Deutscher Apothekerverband, pkt 52–54), o tyle oczywiste jest, że art. 5 dyrektywy 94/62 wyłącznie upoważnia Państwa Członkowskie do zachęcania do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku zgodnie z Traktatem, nie nakładając żadnych obowiązków w tym zakresie.
- 56 Rząd niemiecki zaprzecza następnie, jakoby § 8 i 9 VerpackV prowadziły do jakiegokolwiek bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji producentów mających siedzibę w innym Państwie Członkowskim.
- 57 W tym przedmiocie należy przypomnieć, że § 9 ust. 2 VerpackV przewiduje zmianę systemu gospodarowania odpadami po opakowaniach jednorazowych w precyzyjnie wskazanych okolicznościach. O ile VerpackV opiera tę zmianę na fakcie nieosiągnięcia pewnych wskaźników zastosowania opakowań wielokrotnego użytku na rynku krajowym, o tyle uzależnia ona rzeczywiste wejście w życie tej zmiany od obowiązkowo przeprowadzanej, ponownej oceny takich wskaźników. Tak więc w przypadku niektórych napojów, w tym naturalnych wód mineralnych, producenci i dystrybutorzy nie mogą korzystać z ogólnego systemu zbiórki i muszą wobec tego ustanowić system kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu dla swoich

opakowań jednorazowych po napojach, gdy w ciągu dwóch kolejnych lat udział napojów w opakowaniach wielokrotnego użytku w Niemczech spada poniżej 72% i nie zostaje dla tych napojów osiągnięty udział opakowań wielokrotnego użytku z roku 1991.

58 Jednakże należy stwierdzić, że o ile § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 VerpackV w sposób oczywisty mają zastosowanie do wszystkich producentów i dystrybutorów prowadzących działalność na terytorium kraju, nie wpływają one w ten sam sposób na sprzedaż wód mineralnych produkowanych w Niemczech i tych pochodzących z innych Państw Członkowskich.

59 Jeżeli zmiana systemu gospodarowania opakowaniami pociąga za sobą, w sposób ogólny, koszty w zakresie oznakowania lub etykietowania opakowań, to regulacja — taka jak będąca przedmiotem niniejszego postępowania — która nakłada na producentów i dystrybutorów wykorzystujących opakowania jednorazowe obowiązek zastąpienia ich uczestnictwa w ogólnym systemie zbiórki zastosowaniem systemu kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotów, powoduje powstanie u każdego producenta i dystrybutora wykorzystującego takie opakowania dodatkowych kosztów związanych z organizacją zwrotu opakowań, zwrotu kaucji i ewentualnego rozliczenia tych kwot między dystrybutorami.

60 Jak zaś wskazuje Komisja, przy braku odmiennego twierdzenia ze strony rządu niemieckiego, producenci naturalnych wód mineralnych z innych Państw Członkowskich wykorzystują znacznie więcej jednorazowych opakowań z plastiku niż producenci niemieccy. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w czerwcu 2001 r. przez Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung producenci niemieccy wykorzystywali w 1999 r. około 90% opakowań wielokrotnego użytku i około 10% opakowań jednorazowych, podczas gdy proporcje te kształtowały się w sposób odwrotny, jeśli chodzi o naturalne wody mineralne sprzedawane w Niemczech przez producentów zagranicznych, z wykorzystaniem około 71% jednorazowych opakowań z plastiku.

- 61 W tym przedmiocie należy wskazać, że producenci naturalnych wód mineralnych, którzy sprzedają swoje produkty w Niemczech z dala od ujęcia tych wód, i którzy w znacznej części mają siedziby w innych Państwach Członkowskich, używając opakowania wielokrotnego użytku ponoszą dodatkowe koszty. Z art. 3 w związku z załącznikiem II do dyrektywy 80/777 wynika, że naturalne wody mineralne muszą być butelkowane u źródła, a zatem dla wielokrotnego używania opakowań tych wód konieczne jest transportowanie opakowań do miejsca ujęcia wody. O ile jest prawdą, jak twierdzi rząd niemiecki, że producent naturalnej wody mineralnej może obniżyć te koszty, przystępując do systemu standardowych butelek wielokrotnego użytku, o tyle pozostaje faktem, że producent naturalnych wód mineralnych sprzedający swoje produkty na kilku rynkach, w tym na rynku niemieckim, jak ma to miejsce w przypadku producenta mającego siedzibę w innym Państwie Członkowskim i który dokonuje eksportu do Niemiec, jest zmuszony do dostosowania dystrybucji swoich produktów do specyficznych wymogów rynku niemieckiego.
- 62 Z powyższego wynika, że gdy chodzi o opakowania jednorazowe, zastąpienie ogólnego systemu zbiórki opakowań systemem kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu utrudnia sprzedaż na rynku niemieckim wód mineralnych importowanych z innych Państw Członkowskich (zob. podobnie w przedmiocie opakowań wielokrotnego użytku do napojów, wyrok z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. 4607, pkt 13).
- 63 Bez znaczenia jest w tym względzie, że przedmiotowe przepisy przewidują obowiązki w zakresie pobierania kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu opakowań jednorazowych, nie zakazując przywozu napojów w takich opakowaniach, a ponadto że producenci mają możliwość przestawienia się na opakowania wielokrotnego użytku. Przepis mogący utrudniać przywóz musi bowiem zostać uznany za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych również wówczas, gdy utrudnienie jest nieznaczne i istnieją inne sposoby zbytu produktów (wyrok z dnia 5 kwietnia 1984 r. w sprawach połączonych 177/82 i 178/82 Van de Haar i Kaveka de Meern, Rec. str. 1797, pkt 14).

64 Wbrew twierdzeniom rządu niemieckiego przeszkoda w handlu, której dotyczy skarga, nie jest skutkiem przepisu dyrektywy 80/777, zgodnie z którym naturalne wody mineralne powinny być butelkowane u źródła. Wprawdzie nie można wykluczyć, iż przepis ten wywiera wpływ na producentów naturalnych wód mineralnych w zakresie wyboru opakowania ich produktów, należy jednakowoż przypomnieć, że zastąpienie ogólnego systemu zbiórki systemem kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu powoduje dodatkowe koszty nie tylko dla producentów naturalnych wód mineralnych, lecz również dla producentów i dystrybutorów innych napojów, o których mowa w § 9 ust. 2 VerpackV, którzy mają siedzibę w innych Państwach Członkowskich i wykorzystują opakowania jednorazowe.

65 Nietrafne jest twierdzenie rządu niemieckiego, że w okresie poprzedzającym wprowadzenie obowiązku pobierania kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu wzrost przywozu do Niemiec wód mineralnych w opakowaniach jednorazowych wskazuje na brak dyskryminacji producentów wód mineralnych mających siedzibę w innych Państwach Członkowskich. W istocie, nawet jeżeli taka tendencja występowałaby na rynku niemieckim, nie miałaby ona wpływu na fakt, że § 8 i 9 VerpackV stanowią przeszkodę w sprzedaży produktów w Niemczech dla producentów wód mineralnych mających siedzibę w innych Państwach Członkowskich.

66 Wreszcie wbrew temu, co podnosi rząd niemiecki, § 8 i 9 VerpackV nie mogą być utożsamiane z krajowymi przepisami, które ograniczają lub zabraniają niektórych metod sprzedaży w rozumieniu wyroku z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard, Rec. str. I-6097, pkt 16 i nast.

- 67 Trybunał stwierdził, że wynikająca z przedmiotowych przepisów potrzeba zmiany opakowania lub etykiety przywożonych produktów wyklucza możliwość, by przepisy te dotyczyły metod sprzedaży tych produktów w rozumieniu ww. wyroku w sprawach Keck i Mithouard (zob. wyroki z dnia 3 czerwca 1999 r. w sprawie C-33/97 Colim, Rec. str. I-3175, pkt 37; z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-12/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-459, pkt 76 i z dnia 18 września 2003 r. w sprawie C-416/00 Morellato, Rec. str. I-9343, pkt 29).
- 68 Jak wskazano w pkt 59 niniejszego wyroku, zastąpienie uczestnictwa w ogólnym systemie zbiórki poprzez ustanowienie systemu kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu zobowiązuje zainteresowanych producentów do zmiany niektórych oznaczeń na opakowaniach.
- 69 W każdym razie, przyjmując, że przepisy VerpackV nie wpływają w ten sam sposób na sprzedaż napojów produkowanych w Niemczech i napojów pochodzących z innych Państw Członkowskich, nie mogą one pozostawać poza zakresem zastosowania art. 28 WE (zob. ww. wyrok w sprawach Keck i Mithouard, pkt 16 i 17).

W przedmiocie uzasadnienia względami ochrony środowiska naturalnego

- 70 Należy sprawdzić, czy § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 VerpackV mogą, w zakresie, w jakim stanowią przeszkodę w handlu, być uzasadnione względami z zakresu ochrony środowiska naturalnego.

- 71 Komisja, popierana przez rząd francuski, twierdzi, że gdy chodzi o naturalne wody mineralne, które muszą być butelkowane u źródła, rzeczona regulacja nie jest uzasadniona względami związanymi z polityką ochrony środowiska naturalnego, a w każdym razie nie czyni zadość kryterium proporcjonalności.
- 72 W ocenie rządu niemieckiego § 8 i 9 VerpackV są uzasadnione przez różne cele związane z ochroną środowiska naturalnego, jak zapobieganie powstawaniu odpadów, określenie najbardziej odpowiedniego sposobu gospodarowania odpadami dla opakowań jednorazowych, a także ochronę krajobrazu przed nagromadzeniem odpadów w środowisku naturalnym. Twierdzi on, że nawet jeżeli należałoby przyjąć, że owe przepisy mają jedynie ogólny cel zapobiegania powstawaniu odpadów, korzyści z punktu widzenia ekologii, które wynikają z systemu pobierania kaucji od jednorazowych opakowań po napojach, znacznie przewyższają ewentualne niedogodności związane z faktem, że niektóre opakowania muszą być transportowane na znaczne odległości do miejsca produkcji.
- 73 W opinii rządu niemieckiego system pobierania kaucji od opakowań jednorazowych jest właściwy i niezbędny dla osiągnięcia przewidzianych celów, jako że chodzi o środek, który ma przede wszystkim na celu zmianę sposobu postępowania konsumentów. Pobieranie kaucji od opakowań jednorazowych powoduje, że konsumenci będą traktować te opakowania tak jak opakowania wielokrotnego użytku.
- 74 Wreszcie zgodnie z zasadami ostrożności i działania zapobiegawczego, przewidzianymi w art. 174 ust. 2 WE Państwa Członkowskie działają w pewnych granicach oceny dyskrecjonalnej w interesie polityki ochrony środowiska naturalnego. Zdaniem rządu niemieckiego, zwolnienie napojów przewożonych na dalekie odległości z obowiązku pobierania kaucji byłoby niemożliwe, biorąc pod uwagę to, że takie zwolnienie stworzyłoby nie tylko zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami, które sprzedają swoje produkty w opakowaniach jednorazo-

wych, ale pozbawiłoby również skuteczności przewidzianą w art. 5 dyrektywy 94/62 promocję opakowań wielokrotnego użytku. Takie zwolnienie nie miałoby również znaczenia praktycznego, gdyż niektóre punkty sprzedaży na terytorium niemieckim nie byłyby znacznie oddalone od znajdujących się poza tym terytorium miejsc produkcji naturalnych wód mineralnych sprzedawanych w Niemczech.

- 75 W tym przedmiocie należy przypomnieć, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem środki krajowe mogące utrudniać handel wewnątrzwspólnotowy mogą być uzasadnione nadrzędnymi wymogami w zakresie ochrony środowiska naturalnego o ile przedmiotowe środki są proporcjonalne do zamierzonego celu (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Danii, pkt 6 i 9; jak również wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-389/96 Aher-Waggon, Rec. str. I-4473, pkt 20).
- 76 Jak twierdzi rząd niemiecki, ustanowienie systemu pobierania kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotów powoduje zwiększenie poziomu zwrotów pustych opakowań i prowadzi do selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych, przyczyniając się w ten sposób do odzysku tych ostatnich. Poza tym w zakresie, w jakim pobranie kaucji motywuje konsumenta do zwrotu pustych opakowań w punkcie sprzedaży, przyczynia się ono do zmniejszenia ilości odpadów w środowisku naturalnym.
- 77 Ponadto w zakresie, w jakim regulacja będąca przedmiotem postępowania głównego uzależnia wejście w życie nowego systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi od proporcji opakowań wielokrotnego użytku na rynku niemieckim, stwarza ona sytuację, w której każdy wzrost sprzedaży na tym rynku napojów w opakowaniach jednorazowych zwiększa prawdopodobieństwo zmiany systemu. W zakresie, w jakim ta regulacja zachęca również zainteresowanych producentów i dystrybutorów do stosowania opakowań wielokrotnego użytku, przyczynia się ona do ograniczenia odpadów wymagających unieszkodliwiania, co stanowi ogólny cel polityki ochrony środowiska naturalnego.

- 78 Jednakże, aby taka regulacja była zgodna z zasadą proporcjonalności, należy sprawdzić nie tylko, czy wprowadzone przez nią środki są właściwe do realizacji zamierzonych celów, lecz również, czy nie wykraczają one poza to, co niezbędne dla ich osiągnięcia (patrz wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 *Safety Hi-Tech*, Rec. str. I-4301, pkt 57).
- 79 W tym przedmiocie należy wskazać, że aby regulacja krajowa spełniała to ostatnie kryterium, musi ona oferować zainteresowanym producentom i dystrybutorom wystarczający okres przejściowy, by mogli oni przed wejściem w życie systemu pobierania kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotów, dostosować się do wymogów nowego systemu.
- 80 Okres sześciu miesięcy, przewidziany w § 9 ust. 2 *VerpackV* pomiędzy ogłoszeniem o tym, że system poboru kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotów ma zostać ustanowiony, a wejściem w życie takiego systemu nie jest wystarczający, by umożliwić producentom naturalnych wód mineralnych dostosowanie ich produkcji i gospodarowania jednorazowymi odpadami opakowaniowymi do nowego systemu, biorąc pod uwagę, że musi on zostać wprowadzony od razu.
- 81 Nawet po wstępnym stwierdzeniu, że wskaźniki udziału opakowań wielokrotnego użytku są niewystarczające, pozostaje niepewność, czy system pobierania kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotów wejdzie w życie, a jeśli tak, to w którym momencie, gdyż zależy to nie tylko od nowych ocen w zakresie ogólnej proporcji opakowań wielokrotnego użytku na rynku niemieckim i proporcji naturalnych wód mineralnych sprzedawanych na tym rynku w takich opakowaniach, ale również od decyzji rządu niemieckiego o ogłoszeniu wyniku tych ocen.

- 82 Tak więc VerpackV tworzy sytuację, w której przez czas nieokreślony zmiana systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi nie jest wystarczająco pewna, by wymagać od podmiotów gospodarczych w przedmiotowym sektorze na wprowadzenie systemu pobierania kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotów, który byłby dostępny zaraz po ogłoszeniu daty wejścia w życie nowego systemu.
- 83 W tych okolicznościach skargę Komisji należy uznać za uzasadnioną.
- 84 Wobec powyższego należy stwierdzić, że ustanawiając w § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 VerpackV system przewidujący wielokrotny użytek opakowań dla produktów, które zgodnie z dyrektywą 80/777 muszą być butelkowane u źródła, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, które na niej ciąży na mocy art. 5 dyrektywy 94/62 w związku z art. 28 WE.

W przedmiocie kosztów

- 85 Na podstawie art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja złożyła wniosek o obciążenie Republiki Federalnej Niemiec, a ta sprawę przegrała, zostaje ona obciążona kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu Państwa Członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów popierających wnioski Komisji, poniosą własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Ustanawiając w § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia z roku 1998 w sprawie zapobiegania powstawaniu oraz odzysku odpadów opakowaniowych, system mający na celu wielokrotny użytek opakowań dla produktów, które zgodnie z dyrektywą Rady 80/777/EWG z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych muszą być butelkowane u źródła, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, które na niej ciążyą na mocy art. 5 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w związku z art. 28 WE.
- 2) Republika Federalna Niemiec zostaje obciążona kosztami.
- 3) Republika Francuska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej poniosą własne koszty.

Podpisy