

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 14 december 2004*

I mål C-309/02,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG,

som framställts av Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland), genom beslut av den 21 augusti 2002, som inkom till domstolen den 29 augusti 2002, mellan

Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co.,

S. Spitz KG

och

Land Baden-Württemberg

* Rättegångspråk: tyska.

I - 11794

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann och K. Lenaerts (referent) samt domarna C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 2 mars 2004,

med beaktande av de yttranden som avgivits av:

- Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co och S. Spitz KG, genom R. Karpenstein, Rechtsanwalt,
- Land Baden-Württemberg, genom L.-A. Versteyl, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom W.-D. Plessing och A. Tiemann, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Sellner, Rechtsanwalt,
- Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,

- Frankrikes regering, genom G. de Bergues och D. Petrausch, båda i egenskap av ombud,

- Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

- Nederländernas regering, genom S. Terstal och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom J. Grunwald och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 6 maj 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266) och av artikel 28 EG.

- 2 Begäran har framställts inom ramen för en talan som väckts av Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. och s. Spitz KG, österrikiska bolag som producerar drycker, mot Land Baden-Württemberg.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 94/62

- 3 Enligt artikel 1.1 i direktiv 94/62 är syftet med detta att harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall. Direktivet avser å ena sidan att förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredje land, och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan att säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen.
- 4 Enligt artikel 1.2 i direktivet "fastställs i detta direktiv åtgärder som i första hand skall motverka uppkomsten av förpackningsavfall och som i enlighet med andra grundläggande principer avser återanvändning av förpackningar samt materialutnyttjande och andra former av återvinning av förpackningsavfall, för att begränsa det avfall som måste bortskaffas slutligt".
- 5 I artikel 5 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna får i enlighet med fördraget främja återanvändningssystem för förpackningar som kan åter[an]vändas på ett miljövänligt sätt."

6 I artikel 7 i direktiv 94/62 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall för att uppfylla de mål som fastställs i detta direktiv vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa system som säkerställer att

- a) använt förpackningsmaterial eller förpackningsavfall returneras eller samlas in från konsumenten, andra slutliga användare eller från avfallsflödet och kanaliseras till det lämpligaste alternativet för avfallshantering,

- b) insamlade förpackningar eller förpackningsavfall återanvänds eller återvinns, inbegripet materialutnyttjande.

Dessa system skall vara öppna för de ekonomiska aktörerna i de berörda sektorerna och för de behöriga myndigheterna. De skall även gälla för importerade produkter på icke-diskriminerande villkor, inklusive de närmare bestämmelserna om tillgång till systemen och eventuella avgifter i samband härmed. Systemen skall vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks i enlighet med fördraget.

2. De åtgärder som avses i punkt 1 skall ingå i en strategi för alla förpackningar och allt förpackningsavfall, som fastställs med särskilt beaktande av kraven gällande skydd av miljön och konsumenternas hälsa, säkerhet och hygien, skyddet av de förpackade varornas och de använda materialens kvalitet, äkthet och tekniska egenskaper samt skyddet av industriell och kommersiell äganderätt.”

7 I artikel 18 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall inte hindra att förpackningar som uppfyller bestämmelserna i detta direktiv släpps ut på marknaden inom deras respektive territorier.”

Den nationella lagstiftningen

8 I Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (förordningen om motverkande av och återvinning av förpackningsavfall) av den 21 augusti 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379) (nedan kallad VerpackV) föreskrivs olika åtgärder i syfte att motverka och minska förpackningsavfallets inverkan på miljön. Avsikten med denna förordning, vilken ersatte Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (förordningen om motverkande av förpackningsavfall) av den 12 juni 1991 (BGBl. 1991 I, s. 1234), var att införliva direktiv 94/62 med den nationella rätten.

- 9 I 6 § punkterna 1 och 2 i VerpackV föreskrivs följande skyldigheter:

"1. Distributören skall kostnadsfritt, på försäljningsstället eller i dess omedelbara närhet, ta tomma förpackningar som härrör från konsumenten i retur och återvinna dem i enlighet med punkt 1 i bilaga I och därvid uppfylla kraven i punkt 2 i bilaga I. Återvinningskraven kan även uppfyllas genom återanvändning eller genom att förpackningarna överlämnas till distributören eller till producenten i enlighet med punkt 2. Distributören skall upplysa den private konsumenten genom tydlig och läsbar text om möjligheterna att returnera förpackningarna i enlighet med första meningen. Skyldigheten enligt första meningen avser endast förpackningar av sådant slag, form och storlek och förpackningar av sådana varor som distributören har i sitt sortiment. För distributörer med mindre än 200 kvadratmeters butiksytta innebär denna skyldighet att ta förpackningar i retur endast förpackningar av de märken som saluförs av distributören. Vid distansförsäljning skall returneringen säkras genom passande returneringsmöjligheter tillräckligt nära konsumenten. I varusändningen och i katalogerna skall hänvisning göras till returneringsmöjligheten. Om förpackningarna inte kommer från privata konsumenter, kan det genom avtal träffas andra överenskommelser om orten för returneringen och om vem som skall stå för kostnaderna. I den mån distributörerna inte uppfyller skyldigheterna enligt första meningen genom att ta förpackningarna i retur på försäljningsstället, skall de säkerställa att dessa skyldigheter uppfylls genom ett system i enlighet med punkt 3. För förpackningsdistributörer som inte kan delta i ett system i enlighet med punkt 3 gäller, med avvikelse från första meningen, de i 4 § punkt 2 angivna återvinningskraven i tillämpliga delar.

2. Producenter och distributörer skall kostnadsfritt på försäljningsstället ta i retur de förpackningar som returnerats till distributörerna i enlighet med punkt 1, återvinna dem i enlighet med kraven i punkt 1 i bilaga I och uppfylla kraven i punkt 2 i bilaga I. Kraven på återvinning kan också uppfyllas genom återanvändning av förpack-

ningarna. Skyldigheterna enligt första meningen avser endast förpackningar av sådant slag, form och storlek och förpackningar för sådana varor som saluförs av producenterna respektive distributörerna. Punkt 1, åttonde–tionde meningarna, gäller i tillämpliga delar.”

- 10 Enligt 6 § punkt 3 kan dessa skyldigheter rörande returnering och återvinning i princip även uppfyllas genom att producenten eller distributören deltar i ett integrerat system för insamling av använda förpackningar. Det ankommer på den behöriga regionala myndigheten att konstatera att systemet uppfyller de villkor som uppställs genom VerpackV avseende täckningsgraden.

- 11 Enligt 8 § punkt 1 VerpackV skall distributörer som saluför livsmedel i vätskeform i icke-återanvändbara dryckesförpackningar av köparen ta ut en pant på mins. 0,25 euro inklusive mervärdesskatt per förpackning. Om förpackningen rymmer mer än 1,5 liter skall panten vara mins. 0,50 euro inklusive mervärdesskatt. Panten skall tas ut av alla distributörer i distributionskedjan ända fram till försäljningen till konsumenten. Panten återbetalas när förpackningarna returneras i enlighet med 6 § punkterna 1 och 2 VerpackV.

- 12 Enligt 9 § punkt 1 VerpackV tillämpas skyldigheten att ta ut pant inte på förpackningar beträffande vilka producenten eller distributören undantas från skyldigheten att ta förpackningar i retur på grund av att han deltar i ett sådant integrerat insamlingssystem som avses i 6 § punkt 3.

- 13 I 9 § punkt 2 VerpackV föreskrivs emellertid under vilka omständigheter 6 § punkt 3 inte skall tillämpas beträffande vissa drycker. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Om andelen drycker som inom Tyskland förpackas i återanvändbara förpackningar, [oavsett om] det rör sig om öl eller mineralvatten (inklusive källvatten, bordsvatten och hälsovatten), kolsyrad läskedryck, fruktjuice ... eller vin ..., under ett kalenderår understiger 72 procent, skall en ny beräkning av andelen återanvändbara förpackningar genomföras avseende den tolv månadersperiod som följer efter offentliggörandet av att andelen återanvändbara förpackningar inte har uppnåtts. Om andelen återanvändbara förpackningar därvid åter konstateras understiga den som anges i första meningen, skall det beslut som antagits enligt 6 § punkt 3 anses återkallat i hela Tyskland med verkan från och med den dag som infaller sex kalendermånader efter offentliggörandet enligt punkt 3 för de dryckessektorer där andelen återanvändbara förpackningar är lägre än de som fastställts år 1991 ...”

- 14 I enlighet med 9 § punkt 3 VerpackV skall den tyska regeringen varje år offentliggöra hur stor andel av alla drycker som enligt 9 § punkt 2 skall säljas i mindre miljökadliga förpackningar. Enligt 9 § punkt 4 skall den behöriga myndigheten på begäran av berörda parter eller ex officio göra en ny beräkning enligt 6 § punkt 3 om den andel drycker som skall säljas i sådana förpackningar åter uppnås efter ett återkallande.

Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 15 Sökandena i målet vid den nationella domstolen exporterar kolsyrade läskedrycker, fruktjuice och andra drycker utan kolsyra samt bordsvatten i återvinningsbara

engångsförpackningar till Tyskland. Med avseende på återvinningen av dessa förpackningar har de anslutit sig till det integrerade avfallsinsamlingssystem som drivs av bolaget Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland AG, varför de inte varit skyldiga att ta ut den i 8 § punkt 1 VerpackV föreskrivna panten på de engångsförpackningar som de använder för i Tyskland distribuerade drycker.

- 16 Enligt ett meddelande av den 28 januari 1999 från den tyska regeringen hade andelen återanvändbara dryckesförpackningar under år 1997 för första gången understigit 72 procent, den uppgick närmare bestämt till 71,33 procent. Under två på varandra följande perioder, nämligen mellan februari 1999 och januari 2000 och mellan maj 2000 och april 2001, understeg denna andel alltjämt 72 procent i hela Tyskland. Den 2 juli 2002 meddelade den tyska regeringen med stöd av 9 § punkt 3 VerpackV att från och med den 1 januari 2003 skulle det bli obligatoriskt att ta ut pant på mineralvatten, öl och läskedrycker. Till följd av detta ålades sökandena enligt VerpackV en skyldighet att från och med detta datum ta ut pant på sätt som anges i 8 § punkt 1 VerpackV för flertalet av de förpackningar med dryckesvaror som de distribuerar i Tyskland. Vidare ålades de en skyldighet att ta använda förpackningar i retur och återvinna dem.
- 17 Den 23 maj 2002 väckte sökandena talan vid Verwaltungsgericht Stuttgart mot Land Baden-Württemberg. Sökandena gjorde därvid gällande att de kvotsystem för återanvändbara förpackningar som föreskrivs i VerpackV och de skyldigheter att ta ut pant och att ta använda förpackningar i retur som följer därav strider mot artiklarna 1.1, 1.2, 5, 7 och 18 i direktiv 94/62 och mot artikel 28 EG. Förbundsrepubliken Tyskland anmodades att inkomma med yttrande.
- 18 Med utgångspunkt från den av sökandena förespråkade tolkningen att artikel 1.2 i direktiv 94/62 presumerar en ekvivalens mellan återanvändning och återvinning av förpackningar, uppkommer enligt den nationella domstolen frågan huruvida systemet i VerpackV är förenligt med nämnda direktiv, då detta system innebär

att det blir svårare att saluföra engångsförpackningar när andelen återanvändbara förpackningar understiger en viss nivå. Den nationella domstolen har påpekat att producenter i andra medlemsstater får högre kostnader än tyska producenter om de bestämmer sig för att saluföra sina drycker i återanvändbara förpackningar. Den nationella domstolen har betonat att enligt sökandena påverkar den tyska lagstiftningen redan, så länge som skyldigheten att ta ut pant är återkallad, situationen för de producenter som är etablerade i andra medlemsstater på grund av att de tyska distributörerna tenderar till att ta bort engångsförpackningar från sitt dryckessortiment för att andelen återanvändbara förpackningar inte skall understiga 72 procent.

- 19) Verwaltungsgericht Stuttgart har mot denna bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Skall artikel 1.2 i ... direktiv 94/62 ... tolkas så, att medlemsstaterna inte får främja system för återanvändning av dryckesförpackningar framför system för återvinning av engångsförpackningar genom att, om den totala andelen återanvändbara förpackningar i hela landet understiger 72 procent, föreskriva att de ekonomiska aktörerna inom de sektorer där andelen återanvändbara förpackningar understiger den år 1991 uppnådda andelen fråntas möjligheten att, genom att delta i ett system för returnering och hantering, undgå skyldigheten att ta tomma engångsförpackningar i retur, hantera dem och ta ut pant för dessa förpackningar?
- 2) Skall artikel 18 i [direktiv 94/62] tolkas så, att medlemsstaterna inte får hindra saluförande av drycker i återvinningsbara engångsförpackningar genom att, om den totala andelen återanvändbara förpackningar i hela landet understiger 72 procent, föreskriva att de ekonomiska aktörerna inom de sektorer där andelen återanvändbara förpackningar understiger den år 1991 uppnådda

andelen fråntas möjligheten att, genom att delta i ett system för returnering och hantering, undgå skyldigheten att ta tomma engångsförpackningar i retur, hantera dem och ta ut pant för dessa förpackningar?

- 3) Skall artikel 7 i [direktiv 94/62] tolkas så, att producenter och distributörer av drycker i återvinningsbara engångsförpackningar har rätt att delta i ett redan inrättat system för returnering och hantering av använda dryckesförpackningar för att därigenom uppfylla de lagenliga skyldigheterna att ta ut pant för engångsförpackningar och ta de använda dryckesförpackningarna i retur?

- 4) Skall artikel 28 EG tolkas så, att medlemsstaterna inte får föreskriva att, om den totala andelen återanvändbara dryckesförpackningar i hela landet understiger 72 procent, de ekonomiska aktörerna inom de sektorer där andelen återanvändbara förpackningar understiger den år 1991 uppnådda andelen fråntas möjligheten att, genom att delta i ett system för returnering och hantering, undgå skyldigheten att ta tomma engångsförpackningar i retur, hantera dem och ta ut pant för dessa förpackningar?"

Framställningarna med begäran om att det muntliga förfarandet skall återupptas

- 20 I skrivelser, som inkom till domstolens kansli den 14 respektive den 17 juni 2004, har den tyska regeringen och svaranden i målet vid den nationella domstolen begärt att domstolen i enlighet med artikel 61 i rättegångsreglerna skall återuppta det muntliga förfarandet.

- 21 Till stöd för sin begäran har den tyska regeringen gjort gällande att det i det av generaladvokaten den 6 maj 2004 föredragna förslaget till avgörande återfinns en rad omständigheter beträffande vilka parterna inte yttrat sig under det skriftliga och det muntliga förfarandet. I nämnda förslag till avgörande gör generaladvokaten vidare en oriktig bedömning av de argument som åberopats av den tyska regeringen. Likaledes har svaranden i målet vid den nationella domstolen gjort gällande att vissa omständigheter prövas i förslaget till avgörande trots att dessa omständigheter inte varit föremål för diskussion. Därför har domstolen inte tillräcklig kännedom om dessa omständigheter.
- 22 Domstolen erinrar om att den enligt artikel 61 i rättegångsreglerna, ex officio, på förslag av generaladvokaten eller på parternas begäran, kan besluta att återuppta det muntliga förfarandet om den anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet eller om målet skall avgöras utifrån skäl som parterna inte har haft tillfälle att diskutera (se dom av den 10 februari 2000 i de förenade målen C-270/97 och C-271/97, Deutsche Post, REG 2000, s. I-929, punkt 30, av den 19 februari 2002 i mål C-309/99, Wouters m.fl., REG 2002, s. I-1577, punkt 42, av den 18 juni 2002 i mål C-299/99, Philips, REG 2002, s. I-5475, punkt 20, och av den 12 december 2002 i mål C-273/00, Sieckmann, REG 2002, s. I-11737, punkt 22).
- 23 I förevarande fall finner emellertid domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att den har tillgång till alla uppgifter den behöver för att den skall kunna besvara de frågor som ställts och att dessa uppgifter varit föremål för diskussion inför domstolen.
- 24 Domstolen avslår således den begäran som framställdes av den tyska regeringen och svaranden i målet vid den nationella domstolen om att det muntliga förfarandet skall återupptas.

Bedömningen av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

- 25 Svaranden i målet vid den nationella domstolen har yrkat att domstolen skall avvisa tolkningsfrågorna. Grunden för detta är att talan i målet vid den nationella domstolen skall avvisas, eftersom talan väckts mot Land Baden-Württemberg. Land Baden-Württemberg har inte någon egen lagstiftande eller normgivande behörighet på området. Land Baden-Württemberg genomför således endast de bestämmelser som antas på federal nivå. Talan borde ha väckts mot Förbundsrepubliken vid den domstol som är behörig på området, nämligen Verwaltungsgericht Berlin. Talan i en rad parallella mål som rör liknande frågor har redan avvisats av ett antal tyska förvaltningsdomstolar.
- 26 Det skall härvid erinras om att det till följd av funktionsfördelningen mellan domstolen och de nationella domstolarna inte är domstolens sak att undersöka om det beslut som hänskjutits till den har fattats i överensstämmelse med de nationella reglerna om domstolarnas organisation och rättegången vid dessa (se dom av den 3 mars 1994 i de förenade målen C-332/92, C-333/92 och C-335/92, Eurico Italia m. fl., REG 1994, s. I-711, punkt 13, av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl., REG 1999, s. I-5613, punkt 33, och av den 3 oktober 2000 i mål C-371/97, Gozza m.fl., REG 2000, s. I-7881, punkt 30). Domstolen är därför bunden av ett beslut om hänskjutande som har fattats av en domstol i en medlemsstat, i den mån det beslutet inte har återkallats efter överklagande inom ramen för den besvärordning som föreskrivs i nationell rätt (dom av den 14 januari 1982 i mål 65/81, Reina, REG 1982, s. 33; svensk specialutgåva, volym 6, s. 275, punkt 7).
- 27 Av begäran om förhandsavgörande i detta mål framgår att Verwaltungsgericht Stuttgart anser att talan vid den domstolen åtminstone delvis kan tas upp till sakprövning.

- 28 Det är för övrigt utrett att det finns ett direkt samband mellan, å ena sidan, de fyra frågor rörande tolkningen av artiklarna 1, 7 och 18 i direktiv 94/62 och artikel 28 EG, som ställts för att få klarhet i huruvida de aktuella tyska bestämmelserna är förenliga med dessa bestämmelser, och, å andra sidan, föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, som avser fastställelse av att sökandena inte behöver uppfylla skyldigheterna rörande pant och individuell returnering av egna engångsförpackningar.
- 29 Begäran om förhandsavgörande kan således tas upp till sakprövning.

Den första frågan

- 30 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.2 i direktiv 94/62 utgör hinder för en medlemsstat att främja återanvändningssystem för förpackningar genom tillämpning av ett sådant system som det som föreskrivs i 8 § punkt 1 och 9 § punkt 2 VerpackV.
- 31 Det är visserligen riktigt att åtgärder enligt artikel 1.2 i direktiv 94/62 skall vidtas "i första hand" för att motverka uppkomsten av förpackningsavfall, men att det i bestämmelsen såsom "andra grundläggande principer" även nämns återanvändning av förpackningar samt materialutnyttjande och andra former av återvinning av förpackningsavfall.
- 32 I åttonde skälet i direktivet anges att "[t]ill dess att vetenskapliga och tekniska framsteg har gjorts med avseende på återvinningsprocesser bör återanvändning och materialutnyttjande vara de processer som används i första hand med hänsyn till

inverkan på miljön. Detta kräver att medlemsstaterna inför system som säkerställer att använda förpackningar eller förpackningsavfall returneras. Livscykelanalyser bör snarast möjligt utföras i syfte att motivera en klar rangordning mellan återanvändbara, materialutnyttjandebara och återvinningsbara förpackningar.”

33 Härav följer att det genom direktiv 94/62 inte inrättas någon rangordning mellan återanvändning av förpackningar och återvinning av förpackningsavfall.

34 Det bör dock noteras att medlemsstaterna enligt artikel 5 i direktiv 94/62 får vidta åtgärder för att främja återanvändningssystem för förpackningar som kan återvändas på ett miljövänligt sätt.

35 Det framgår av själva ordalydelsen i artikel 5 att en sådan politik att främja återanvändning av förpackningar endast är tillåten såvitt den står i överensstämmelse med fördraget.

36 De åtgärder som en medlemsstat vidtar med tillämpning av artikel 5 i nämnda direktiv skall således vidtas med iakttagande av de krav som uppställs i de andra bestämmelserna i direktivet, däribland artikel 7, som är föremålet för den tredje tolkningsfrågan. Dessa åtgärder skall dock även vidtas i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av bestämmelserna i fördraget, däribland artikel 28 EG, som är föremålet för den fjärde tolkningsfrågan.

37 Den första frågan skall således besvaras på följande sätt. Artikel 1.2 i direktiv 94/62 utgör inte hinder för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att främja återanvändningssystem för förpackningar.

38 Mot denna bakgrund finner domstolen att det är lämpligt att först besvara den tredje och den fjärde tolkningsfrågan.

Den tredje frågan

39 Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida producenter och distributörer av drycker i återvinningsbara engångsförpackningar — som fått tillstånd att uppfylla sina skyldigheter att ta ut pant och se till att förpackningar returneras genom att delta i ett integrerat insamlingssystem för förpackningar — genom artikel 7 i direktiv 94/62 ges en rätt att fortsätta att delta i ett sådant integrerat system för att på så sätt uppfylla sina lagenliga skyldigheter.

40 Medlemsstaterna skall enligt artikel 7.1 i direktiv 94/62 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa system som säkerställer att använt förpackningsmaterial eller förpackningsavfall returneras eller samlas in och att insamlade förpackningar eller förpackningsavfall återanvänds eller återvinns. Dessa system skall enligt nämnda bestämmelse vara öppna för de ekonomiska aktörerna i de berörda sektorerna och för de behöriga myndigheterna. De skall även gälla för importerade produkter på icke-diskriminerande villkor och vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks i enlighet med fördraget.

41 Enligt artikel 7.2 i nämnda direktiv skall de åtgärder som avses i artikel 7.1 ingå i en strategi för alla förpackningar och allt förpackningsavfall, som fastställs med särskilt beaktande av kraven gällande skydd av miljön och konsumenternas hälsa, säkerhet och hygien, skyddet av de förpackade varornas och de använda materialens kvalitet,

äkthet och tekniska egenskaper samt skyddet av industriell och kommersiell äganderätt.

- 42 Vad beträffar engångsförpackningar får medlemsstaterna enligt nämnda artikel 7 välja mellan å ena sidan ett system med pant och individuell returnering och å andra sidan ett integrerat insamlingssystem för förpackningar, eller bestämma sig för en kombination av dessa båda system beroende på varuslag. En förutsättning för detta är att de system som väljs syftar till att förpackningarna kanaliseras till det lämpligaste alternativet för avfallshantering och att systemen ingår i en strategi för alla förpackningar och allt förpackningsavfall.
- 43 Berörda producenter och distributörer ges genom denna bestämmelse inte någon rätt att fortsätta att delta i ett visst hanteringssystem för förpackningsavfall.
- 44 Direktiv 94/62 utgör nämligen inte hinder för en medlemsstat att ändra reglerna för de hanteringssystem för förpackningsavfall som finns i landet för att säkerställa att avfallshandlingen sker på det sätt som är lämpligast.
- 45 En medlemsstat får således enligt direktiv 94/62 anta bestämmelser om att utifrån omständigheterna byta ut ett insamlingssystem för förpackningar i närheten av konsumenternas bostäder eller försäljningsställena mot ett system med pant och individuell returnering. Om en medlemsstat antar sådana bestämmelser skall dock vissa villkor vara uppfyllda.

- 46 Det nya systemet skall vara utformat så, att även de syften som uppställs i direktiv 94/62 kan uppnås. Närmare bestämt skall den berörda medlemsstaten, då det nya systemet liksom i detta mål är ett system med pant och individuell returnering, se till att det finns ett tillräckligt antal returneringsställen så att de konsumenter som köpt varor i pantbelagda engångsförpackningar kan få tillbaka panten även om de inte återvänder till det ursprungliga köpstället.
- 47 Det är i detta avseende viktigt att påpeka att det i 6 § punkt 1 första meningen VerpackV föreskrivs att distributören skall kostnadsfritt, på försäljningsstället eller i dess omedelbara närhet, ta förpackningar i retur ("am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe"). Det är riktigt att vissa preciseringar införs genom påföljande meningar i nämnda punkt, särskilt avseende begränsningar av denna skyldighet beroende på vad som kännetecknar de berörda förpackningarna och på hur stor butiksytta den berörda distributören har. Inte desto mindre är det så att omfattningen av returneringsskyldigheten inte är helt entydig.
- 48 Övergången till det nya systemet skall vidare genomföras utan avbrott och utan att de ekonomiska aktörerna i de berörda sektorerna riskerar att fråntas möjligheten att faktiskt delta i det nya systemet så snart det träder i kraft. Det kan i detta avseende konstateras att varje medlemsstat genom artikel 7.1 i direktiv 94/62 åläggs att säkerställa att berörda producenter och distributörer vid varje tillfälle och på icke-diskriminerande villkor har tillgång till ett hanteringssystem för förpackningsavfall.
- 49 Den medlemsstat som vidtar åtgärder för att ersätta ett befintligt hanteringssystem för förpackningsavfall med ett annat system skall således se till att berörda producenter och distributörer får en skälig frist för att gå över till det nya systemet så att de kan anpassa sina produktionsmetoder och distributionskedjor till de krav som uppställs enligt det nya systemet.

- 50 Den tredje tolkningsfrågan skall således besvaras på följande sätt. Samtidigt som berörda producenter och distributörer genom artikel 7 i direktiv 94/62 inte ges någon rätt att fortsätta att delta i ett visst hanteringssystem för förpackningsavfall, utgör nämnda bestämmelse hinder för att ett integrerat insamlingsystem för förpackningsavfall ersätts med ett system med pant och individuell returnering om det nya systemet inte är utformat så att även de syften som uppställs i nämnda direktiv kan uppnås eller om övergången till det nya systemet inte genomförs utan avbrott och utan att de ekonomiska aktörerna i de berörda sektorerna riskerar att fräntas möjligheten att faktiskt delta i det nya systemet så snart det träder i kraft.

Den fjärde frågan

- 51 Den nationella domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 28 EG utgör hinder för att tillämpa nationella bestämmelser som dem i 8 § punkt 1 och 9 § punkt 2 VerpackV, enligt vilka möjligheten för producenter och distributörer som använder engångsförpackningar att uppfylla sina skyldigheter vad beträffar pant, returnering och återvinning genom att delta i ett integrerat insamlingsystem görs beroende av andelen återanvändbara förpackningar på den berörda marknaden.

Huruvida artikel 28 EG är tillämplig

- 52 Enligt den tyska regeringen är det inte möjligt att artikel 28 EG och de aktuella nationella bestämmelserna strider mot varandra. Grunden för denna inställning är att i fråga om återanvändning av förpackningar är syftet med och verkan av direktiv 94/62 och särskilt artiklarna 5, 9 och 18 att en fullständig harmonisering genomförs på området.

- 53 Inom ett område där det har skett en uttömmande harmonisering på gemenskapsnivå skall de nationella bestämmelserna bedömas mot bakgrund av harmoniseringsåtgärdens bestämmelser och inte mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelserna (dom av den 12 oktober 1993 i mål C-37/92, Vanacker och Lesage, REG 1993, s. I-4947, punkt 9, av den 13 december 2001 i mål C-324/99, DaimlerChrysler, REG 2001, s. I-9897, punkt 32, och av den 11 december 2003 i mål C-322/01, Deutscher Apothekerverband, REG 2003, s. I-14887, punkt 64). Med beaktande av detta kommer domstolen således att pröva huruvida den genom direktiv 94/62 genomförda harmoniseringen innebär att någon prövning inte skall göras av de aktuella nationella bestämmelsernas förenlighet med artikel 28 EG.
- 54 Vad gäller återanvändning av förpackningar anges i artikel 5 i direktiv 94/62 endast att medlemsstaterna får i enlighet med fördraget främja återanvändningssystem för förpackningar som kan återanvändas på ett miljövänligt sätt.
- 55 Bortsett från definitionen av begreppet "återanvändning" av förpackningar och bortsett från vissa allmänna bestämmelser om motverkande av förpackningsavfall och bestämmelser om returnerings-, insamlings- och återvinningssystem i artiklarna 3.5, 4 respektive 7 i direktiv 94/62, återfinns det inte några bestämmelser i direktivet om hur de medlemsstater som använder sig av möjligheten i artikel 5 skall organisera de system som inrättas för att främja återanvändbara förpackningar.
- 56 Till skillnad från vad som är fallet gällande märkning och identifiering av förpackningar samt krav på förpackningars sammansättning och möjligheter till återanvändning och återvinning, som regleras i artiklarna 8–11 och i bilaga II till direktiv 94/62, har organisationen av nationella system för främjande av återanvändning av förpackningar således inte harmoniserats till fullo.

57 Sådana system kan således bedömas utifrån fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor.

58 För övrigt anges i artikel 5 i direktiv 94/62 att medlemsstaterna får främja återanvändningssystem för förpackningar endast "i enlighet med fördraget".

59 Vad gäller artikel 18 i direktivet gör domstolen följande bedömning. Genom denna bestämmelse säkerställs endast den fria rörligheten inom medlemsstaterna för förpackningar som uppfyller kraven på märkning, sammansättning och möjlighet till återanvändning och återvinning. Bestämmelsen hindrar därmed inte att en prövning görs av de nationella hanteringssystemen för förpackningar utifrån artikel 28 EG om dessa system kan påverka villkoren för saluförandet av de aktuella produkterna.

Huruvida handeln hindras

60 Domstolen kommer att pröva huruvida artikel 28 EG utgör hinder för att tillämpa nationella bestämmelser som dem i målet vid den nationella domstolen enligt vilka producenter och distributörer som använder engångsförpackningar får uppfylla sina skyldigheter vad beträffar pant och returnering genom att delta i ett integrerat insamlingssystem beroende på hur den totala andelen drycker i engångsförpackningar utvecklas på den tyska marknaden och beroende på andelen berörda drycker som saluförs i sådana förpackningar på samma marknad.

- 61 Det kan för det första noteras att sådana bestämmelser tillämpas utan åtskillnad på nationella produkter och på produkter från andra medlemsstater. I bestämmelsen åläggs vidare nationella producenter och producenter etablerade i andra medlemsstater samma krav i fråga om pant och returnering.
- 62 I dom av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607; svensk specialutgåva, volym 9, s. 579) prövades frågan om den maximala andelen drycker som får saluföras i icke godkända förpackningar. Till skillnad från det målet begränsar de andelar som är föremål för prövning i målet vid den nationella domstolen för det andra inte kvantiteten produkter som kan importeras i en viss typ av förpackningar. Genom VerpackV förbjuds nämligen inte saluförandet av produkter i engångsförpackningar om den angivna andelen överskrids. I stället föreskrivs endast att om den angivna andelen överskrids skall hanteringssystemet för engångsförpackningar ändras.
- 63 Det är visserligen riktigt att 8 § punkt 1 och 9 § punkt 2 VerpackV tillämpas på samtliga producenter och distributörer som bedriver verksamhet i Tyskland. Domstolen finner emellertid att nämnda bestämmelser påverkar saluförandet av drycker producerade i Tyskland och drycker från andra medlemsstater på olika sätt.
- 64 När en övergång genomförs från ett hanteringssystem för förpackningar till ett annat innebär detta visserligen i allmänhet kostnader för märkning och etikettering av förpackningar. När producenter och distributörer som använder engångsförpackningar genom bestämmelser som dem som är föremål för prövning i målet vid den nationella domstolen åläggs att använda sig av ett system med pant och individuell

returnering i stället för att delta i ett integrerat insamlingsystem, innebär detta emellertid extra kostnader för dessa producenter och distributörer. Dessa extra kostnader uppkommer i samband med returnering av förpackningarna, återbetalning av pant och eventuell kompensation av nämnda belopp mellan distributörerna.

65 Det är emellertid utrett att producenter etablerade utanför Tyskland i mycket större omfattning än tyska producenter använder sig av engångsförpackningar.

66 Den nationella domstolen har i detta avseende anfört att användningen av återanvändbara förpackningar normalt sett innebär högre kostnader för en dryckesproducent etablerad i en annan medlemsstat än för en tysk producent. Anledningen till detta är att transportkostnaderna och kostnaderna för att organisera ett pantsystem är större om producenten är etablerad på ett visst avstånd från försäljningsställena.

67 Härav följer beträffande engångsförpackningar att då ett integrerat insamlingsystem för förpackningar ersätts med ett system med pant och individuell returnering hindras saluförandet på den tyska marknaden av drycker som importeras från andra medlemsstater (se, för ett liknande resonemang beträffande återanvändbara dryckesförpackningar, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 13).

68 I detta avseende saknar det betydelse att det genom ifrågavarande bestämmelser åläggs skyldigheter att ta ut pant på engångsförpackningar och att ta dessa

förpackningar i retur utan att det därvid föreskrivs ett förbud mot import av drycker i engångsförpackningar. Det saknar även betydelse att det dessutom är möjligt för producenterna att använda sig av återanvändbara förpackningar. En åtgärd som kan hindra import skall nämligen anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner även om importen endast hindras i ringa omfattning och även om det finns andra möjligheter att finna avsättning för varorna (dom av den 5 april 1984 i de förenade målen 177/82 och 178/82, Van de Haar och Kaveka de Meern, REG 1984, s. 1797, punkt 14).

- 69 Den tyska regeringen har i detta avseende gjort gällande att importen till Tyskland av naturligt mineralvatten i engångsförpackningar ökade under perioden före införandet av skyldigheten avseende pant och individuell returnering, och att detta visar att dryckesproducenter etablerade i andra medlemsstater inte diskriminerades. Domstolen godtar inte detta argument. Även om denna utveckling kan noteras beträffande den tyska marknaden, innebär detta nämligen inte att 8 och 9 §§ VerpackV inte skall anses hindra dryckesproducenter etablerade i andra medlemsstater att saluföra sina produkter i Tyskland.
- 70 Till skillnad från vad svaranden vid den nationella domstolen gjort gällande och vad den tyska regeringen gjort gällande finner domstolen nämligen att 8 och 9 §§ VerpackV inte kan likställas med nationella bestämmelser genom vilka vissa "försäljningsformer" begränsas eller förbjuds i den mening som avses i dom av den 24 november 1993 i de förenade målen Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431), punkt 16 och följande punkter.
- 71 Domstolen har nämligen bedömt att behovet, som följer av ifrågavarande åtgärder, av att ändra förpackningen eller märkningen på de importerade produkterna

utesluter att det rör sig om försäljningsformer i den mening som avses i domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard (se dom av den 3 juni 1999 i mål C-33/97, Colim, REG 1999, s. I-3175, punkt 37, av den 16 januari 2003 i mål C-12/00, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s. I-459, punkt 76, och av den 18 september 2003 i mål C-416/00, Morellato, REG 2003, s. I-9343, punkt 29).

72 Om de berörda producenterna åläggs att använda ett system med pant och individuell returnering i stället för att delta i ett integrerat insamlingssystem, innebär detta emellertid att de tvingas att ändra vissa uppgifter på förpackningarna. Detta har redan slagits fast i punkt 64 ovan i denna dom.

73 Eftersom bestämmelserna i VerpackV inte påverkar saluförandet av drycker producerade i Tyskland och drycker från andra medlemsstater på samma sätt, omfattas de under alla omständigheter av tillämpningsområdet för artikel 28 EG (se domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard, punkterna 16 och 17).

Huruvida bestämmelserna kan motiveras med skyddet av miljön

74 Svaranden i målet vid den nationella domstolen och den tyska regeringen har gjort gällande att bestämmelser som dem i 8 § punkt 1 och 9 § punkt 2 VerpackV kan motiveras med att de skyddar miljön. Domstolen kommer nedan att pröva denna fråga.

- 75 Nationella åtgärder som kan hindra handeln inom gemenskapen kan enligt fast rättspraxis motiveras med tvingande hänsyn till miljöskyddet förutsatt att åtgärderna står i proportion till det avsedda ändamålet (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkterna 6 och 9, och dom av den 14 juli 1998 i mål C-389/96, Aher-Waggon, REG 1998, s. I-4473, punkt 20).
- 76 Skyldigheten att inrätta ett pant- och retursystem för tomma förpackningar är ett oundgängligt inslag i ett system vars syfte är att säkerställa återanvändning av förpackningar (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 13).
- 77 I fråga om icke-återanvändbara förpackningar finner domstolen, i likhet med vad svaranden i målet vid den nationella domstolen gjort gällande och vad den tyska regeringen gjort gällande, att inrättandet av ett system med pant och individuell returnering innebär att fler tomma förpackningar returneras och att det leder till en selektiv sortering av förpackningsavfall. Detta bidrar på så sätt till att förbättra återvinningen av förpackningsavfall. Eftersom uttaget av pant ger konsumenten ett incitament att returnera tomma förpackningar till försäljningsställena, bidrar detta dessutom till mindre avfall i naturen.
- 78 De aktuella bestämmelserna innebär att ett nytt hanteringssystem för förpackningsavfall träder i kraft om andelen återanvändbara förpackningar understiger en viss andel på den tyska marknaden. Detta leder i sin tur till att varje försäljningsökning av drycker i engångsförpackningar på den tyska marknaden innebär att sannolikheten för att systemet kommer att ändras ökar. Eftersom de berörda producenterna

och distributörerna genom de aktuella bestämmelserna ges incitament att använda sig av återanvändbara förpackningar, bidrar de till en minskning av avfall som skall bortskaffas slutligt. Detta utgör ett av de allmänna målen med miljöskyddspolitik.

79 För att avgöra om sådana bestämmelser överensstämmer med proportionalitetsprincipen, skall det emellertid inte bara kontrolleras om de medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det åsyftade målet uppnås, utan även om dessa medel går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (se dom av den 14 juli 1998 i mål C-284/95, Safety Hi-Tech, REG 1998, s. I-4301, punkt 57).

80 För att nationella bestämmelser skall kunna anses uppfylla sistnämnda villkor skall de berörda producenterna och distributörerna innan systemet med pant och individuell returnering träder i kraft beredas möjlighet att anpassa produktionsmetoder och hantering av avfall från engångsförpackningar till de krav som uppställs enligt det nya systemet. En medlemsstat kan visserligen låta nämnda producenter och distributörer inrätta nämnda system genom att organisera returnering av förpackningar, återbetalning av pant och eventuell kompensation av nämnda belopp mellan distributörerna. Medlemsstaten måste dock säkerställa att varje berörd producent eller distributör faktiskt kan delta i ett funktionsdugligt system då ändringen av hanteringssystemet för förpackningsavfall genomförs.

81 Bestämmelser som de i VerpackV innebär att genomförandet av ett system med pant och individuell returnering görs beroende av andelen återanvändbara förpackningar. Sådana bestämmelser är i och för sig bra för miljön, men kraven enligt proportionalitetsprincipen kan endast anses vara uppfyllda om bestämmelserna,

samtidigt som de ger incitament till återanvändning av förpackningar, ger de berörda producenterna och distributörerna en skälig övergångsperiod för att anpassa sig till det nya systemet och om de innebär att varje berörd producent eller distributör ges möjlighet att faktiskt delta i ett funktionsdugligt system då ändringen av hanteringssystemet för förpackningsavfall genomförs.

- 82 Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida den i 8 § punkt 1 och 9 § punkt 2 VerpackV föreskrivna ändringen av hanteringssystemet för förpackningsavfall ger de berörda producenterna och distributörerna möjlighet att delta i ett funktionsdugligt system på de villkor som redovisats ovan.
- 83 Den fjärde frågan skall således besvaras på följande sätt. Artikel 28 EG utgör hinder för att tillämpa nationella bestämmelser som dem i 8 § punkt 1 och 9 § punkt 2 VerpackV om det i bestämmelserna föreskrivs att ett integrerat insamlingssystem för förpackningsavfall skall ersättas med ett system med pant och individuell returnering utan att de berörda producenterna och distributörerna ges en skälig övergångsperiod för att anpassa sig till det nya systemet och utan att det säkerställs att de ges möjlighet att faktiskt delta i ett funktionsdugligt system då ändringen av hanteringssystemet för förpackningsavfall genomförs.

Den andra frågan

- 84 Mot bakgrund av svaret på den fjärde frågan saknas anledning att svara på den andra frågan.

Rättegångskostnader

85 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

På dessa grunder beslutar domstolen (stora avdelningen) följande dom:

- 1) Artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall utgör inte hinder för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att främja återanvändningssystem för förpackningar.

- 2) Samtidigt som berörda producenter och distributörer genom artikel 7 i direktiv 94/62 inte ges någon rätt att fortsätta att delta i ett visst hanteringssystem för förpackningsavfall, utgör nämnda bestämmelse hinder för att ett integrerat insamlingssystem för förpackningsavfall ersätts med ett system med pant och individuell returnering om det nya systemet inte är utformat så att även de syften som uppställs i nämnda direktiv kan uppnås eller om övergången till det nya systemet inte genomförs utan avbrott och utan att de ekonomiska aktörerna i de berörda sektorerna riskerar att främtas möjligheten att delta i det nya systemet så snart det träder i kraft.

- 3) Artikel 28 EG utgör hinder för att tillämpa nationella bestämmelser som dem i 8 § punkt 1 och 9 § punkt 2 i Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (förordning om motverkande av och återvinning av förpackningsavfall) om det i bestämmelserna föreskrivs att ett integrerat insamlingssystem för förpackningsavfall skall ersättas med ett system med pant och individuell returnering utan att de berörda producenterna och distributörerna ges en skälig övergångsperiod för att anpassa sig till det nya systemet och utan att det säkerställs att de ges möjlighet att faktiskt delta i ett funktionsdugligt system då ändringen av hanteringssystemet för förpackningsavfall genomförs.

Underskrifter