

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA
przedstawiona w dniu 6 maja 2004 r.¹

1. Verwaltungsgericht Stuttgart (sąd administracyjny pierwszej instancji) (Niemcy) zwrócił się do Trybunału z czterema pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni art. 1 ust. 2, art. 7 i art. 18 dyrektywy 94/62/WE² oraz art. 28 WE.

W pytaniach tych sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy powyższe przepisy zakazują Państwom Członkowskim zachęcania do wykorzystywania opakowań wielokrotnego użytku do napojów na niekorzyść opakowań przeznaczonych do odzysku, lub utrudniania w pewnych okolicznościach sprzedaży napojów orzeźwiających w tych opakowaniach.

I — Uregulowania krajowe

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

porządzenie w sprawie zapobiegania powstawaniu i odzysku odpadów opakowaniowych, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie opakowań”) z dnia 21 sierpnia 1998 r.³ przewiduje szereg środków mających na celu zapobieganie powstawaniu i ograniczanie powstawania odpadów opakowaniowych w środowisku. Rozporządzenie to, którym zastąpiono rozporządzenie z dnia 12 czerwca 1991 r.⁴, ma na celu dokonanie transpozycji dyrektywy 94/62 do prawa wewnętrznego i definiuje opakowania wielokrotnego użytku jako opakowania przeznaczone do wielokrotnego wykorzystania w tym samym celu.

W świetle jego przepisów producenci i dystrybutorzy napojów w opakowaniach jednorazowych pobierają kaucję od każdego opakowania na każdym szczeblu sprzedaży, choć mogą się oni uwolnić od tego obowiązku, z którym łączy się obowiązek zbiórki i odzysku pustych butelek, przez udział w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Jednakże przedsiębiorcy tracą tę możliwość i muszą rozpocząć pobieranie kaucji i dokonywanie odzysku butelek, gdy całko-

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. U. L 365, str. 10). Dyrektywa ta była przedmiotem daleko idących zmian wprowadzonych dyrektywą 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. (Dz. U. L 47, str. 26), które nie dotyczyły przepisów, o dokonanie wykładni których zwrócono się w niniejszej sprawie.

3 — BGBl. I, str. 2379.

4 — BGBl. I, str. 1234. Rozporządzenie to zawiera podobne postanowienia dotyczące obowiązku pobierania kaucji od opakowań jednorazowych przeznaczonych do napojów.

wity udział napojów sprzedawanych w Niemczech w opakowaniach wielokrotnego użytku spadnie poniżej 72%, a jednocześnie nie zostanie osiągnięty udział opakowań tego typu stwierdzony w 1991 r. w sektorach, w których prowadzą oni działalność⁵.

3. Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie opakowań:

„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. [...]”

2. Producenci i dystrybutorzy są zobowiązani do przyjmowania zwrotów w punkcie rzeczywistego odbioru opakowań przyjętych przez dystrybutorów [...], do ich odzysku zgodnie z wymogami określonymi w pkt 1 załącznika I [...].

3. Zobowiązania określone w ust. 1 i 2 nie dotyczą opakowań, w odniesieniu do których producent lub dystrybutor uczestniczy w ogólnym systemie gospodarowania odpadami opakowaniowymi oraz zużytymi opakowaniami, zapewniającym w wystarczającym stopniu ich regularną zbiórkę w miejscu zamieszkania końcowego konsumenta lub w bezpośredniej bliskości miejsca, w którym dystrybutor prowadzi działalność. Odzysk opakowań w ramach tego systemu powinien odpowiadać wymogom określonym w pkt 1 załącznika I oraz spełniać wymogi określone w pkt 3 i 4 załącznika I [...]. Dowód uczestnictwa w takim systemie przedstawia się właściwym władzom. Gospodarowanie odpadami przewiduje zawarcie umowy w formie pisemnej z jednostkami zajmującymi się zbiórką i odzyskiem podlegającymi organom publicznym [...].

4. Właściwe władze mogą odwołać swą decyzję, o ile stwierdzą, że określone wymogi nie są spełnione. [...]. Odwołanie ogranicza się do opakowań wytworzonych z pewnych materiałów, jeżeli opakowania te nie osiągną kwot odzysku określonych w załączniku I. Ustępy 1 i 2 mają zastosowanie od pierwszego dnia szóstego miesiąca upływającego po opublikowaniu odwołania. [...]”.

5 — W świetle informacji przedstawionych w uwagach pisemnych przez przedsiębiorstwa skarżące w postępowaniu głównym przyjęty w tym roku jako punkt odniesienia udział opakowań wielokrotnego użytku według rodzajów napojów wyniósł 91,33% dla wody mineralnej, 34,56% dla niegazowanych napojów orzeźwiających, 73,72% dla gazowanych napojów orzeźwiających, 82,16% dla piwa i 28,63% dla wina.

4. Paragraf 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opakowań ustanawia zasadę obligatoryjnego pobrania kaucji od opakowań jednorazowych:

„Dystrybutorzy wprowadzający do obrotu płynne produkty spożywcze w jednorazowych opakowaniach są zobowiązani do pobrania od kupującego kaucji w wysokości minimalnej 0,25 euro od opakowania, zawierającej podatek od wartości dodanej; gdy pojemność 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”.

5. Paragraf 9 rozporządzenia, dotyczący zwolnienia z obowiązku pobierania kaucji oraz ochrony przyznanej opakowaniom przyjaznym dla środowiska naturalnego, sformułowany jest następująco:

„1. Paragraf 8 nie ma zastosowania do opakowań, w stosunku do których producent lub dystrybutor uczestniczą w ogólnym systemie gospodarowania, o którym mowa w § 6 ust. 3, który obejmuje swym zasięgiem całe terytorium. Paragraf 6 ust. 4 stosuje się *mutatis mutandis*.

2. Jeżeli na terytorium stosowania niniejszego rozporządzenia udział napojów takich jak piwo, wody mineralne (w tym wody źródlane, wody stołowe i wody mineralne), gazowane napoje

orzeźwiające, soki owocowe (w tym nektary owocowe, soki warzywne oraz inne napoje niegazowane) lub wina (z wyjątkiem win perlistych, win musujących, wermutów oraz win deseryowych) 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. Zdania pierwsze i drugie mają zastosowanie *mutatis mutandis* w odniesieniu do pasteryzowanego mleka spożywczego, kiedy udział opakowań wielokrotnego użytku i opakowań w postaci toreb cylindrycznych z polietylenu osiągnięty na terytorium zastosowania rozporządzenia spadnie poniżej 20% w ciągu roku kalendarzowego.

3. Rząd federalny ogłasza każdego roku w dzienniku urzędowym odpowiednie wskaźniki procentowe, zgodnie z ust. 2 w odniesieniu do napojów butelkowanych w opakowania bardziej przyjazne środowisku.

4. W chwili gdy odpowiedni wskaźnik procentowy, w rozumieniu ust. 2, w odniesieniu do napojów butelkowanych w opakowaniach przyjaznych dla środowiska zostaje ponownie osiągnięty po uchyleniu decyzji, właściwe władze przystępują z urzędu do ponownego dokonania obliczeń zgodnie z § 6 ust. 3".

8. W dniu 2 lipca 2002 r. rząd niemiecki opublikował w *Bundesanzeiger* (dziennik urzędowy), zgodnie z § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie opakowań, wyniki krajowych badań dotyczących ogólnego udziału opakowań wielokrotnego użytku. Dane te wskazywały, że dla ogółu napojów z wyjątkiem mleka wskaźnik udziału w okresie pomiędzy majem 2000 r. a kwietniem 2001 r. był niższy niż 72%.

II — Okoliczności sporu przed sądem krajowym

6. Skarżące są średniej wielkości przedsiębiorstwami produkującymi napoje, z siedzibą w Austrii. Wywożą one do Niemiec gazowane i niegazowane napoje orzeźwiające, soki owocowe oraz wodę stołową w opakowaniach jednorazowych przeznaczonych do odzysku.

7. Przystąpiły one jako licencjonobiorcy do systemu prowadzonego przez spółkę „Duales System Deutschland AG” (Der Grüne Punkt). W świetle oświadczenia ministerstwa środowiska Badenii-Wirtembergii⁶ jest to ogólny system gospodarowania używanymi opakowaniami i ich odpadami, który obejmuje całość terytorium w rozumieniu § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie opakowań. Z tego względu są one zwolnione z obowiązku pobierania od swych klientów kaucji do każdego opakowania.

9. Jednocześnie podał on do wiadomości, że uchylene zwolnienia, poczynwszy od pierwszego dnia szóstego miesiąca kalendarzowego następującego po publikacji, dotyczy sektora wód mineralnych, piwa oraz orzeźwiających napojów gazowanych, sektorów, dla których wskaźnik udziału stwierdzony w 1991 r. nie został osiągnięty.

W konsekwencji przedsiębiorstwa te zostały zobowiązane poczynwszy od 1 stycznia 2003 r. do pobierania kaucji, o której mowa w art. 8 ust. 1 rzeczzonego rozporządzenia, od wielkości opakowań przeznaczonych dla napojów rozprowadzanych w Niemczech, do przyjmowania zwrotów opakowań zużytych i ich odzysku.

10. Skarżące są zdania, że przepis ten stanowi sprzeczne z prawem wspólnotowym ograniczenie dokonywanego przez nie wywozu do Niemiec.

6 — Decyzja z dnia 22 grudnia 1992 r.

III — Pytania prejudycjalne

11. Przed wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy Verwaltungsgericht Stuttgart postanowił zawiesić toczące się przed nim postępowanie i zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym z następującymi pytaniami:

- „1) Czy art. 1 ust. 2 dyrektywy 94/62 [...] należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on Państwowemu Członkowskim zachęcania do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku na niekorzyść opakowań jednorazowych nadających się do odzysku, poprzez wyłączenie — gdy federalny wskaźnik udziału opakowań wielokrotnego użytku spadnie poniżej 72% — możliwości zwolnienia z obowiązku przyjmowania zwrotu, zagospodarowania i pobierania kaucji, ustanowionego w odniesieniu do zużytych opakowań jednorazowych po napojach, poprzez uczestnictwo w systemie przyjmowania zwrotu i zagospodarowania, w odniesieniu do napojów, dla których udział opakowań wielokrotnego użytku spadł poniżej poziomu stwierdzonego w roku 1991?
- 2) Czy art. 18 dyrektywy [94/62] należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on Państwowemu Członkowskim utrudniać wprowadzanie na rynek napojów w opakowaniach jednorazowych nadających się do odzysku, poprzez wyłączenie — gdy federalny wskaźnik udziału opakowań wielokrotnego użytku spadnie poniżej 72% — możliwości zwolnienia z obowiązku przyjmowania zwrotu, zagospodarowania i pobierania kaucji ustanowionego w odniesieniu do zużytych opakowań jednorazowych po napojach, poprzez uczestnictwo w systemie przyjmowania zwrotu i zagospodarowania, w odniesieniu do napojów, dla których udział opakowań wielokrotnego użytku spadł poniżej poziomu stwierdzonego w roku 1991?
- 3) Czy art. 7 dyrektywy [94/62] należy interpretować w ten sposób, że uprawnia on producentów i dystrybutorów napojów w opakowaniach jednorazowych nadających się do odzysku do uczestniczenia w istniejącym systemie przyjmowania zwrotu i gospodarowania zużytymi opakowaniami po napojach w celu spełnienia przewidzianych prawem wymogów w zakresie pobierania kaucji od opakowań jednorazowych po napojach i przyjmowania zwrotu zużytych opakowań po napojach?
- 4) Czy art. 28 WE należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on Państwowemu Członkowskim ustanawiania regulacji, w świetle których — w razie spadku federalnego wskaźnika udziału opakowań wielokrotnego użytku poniżej 72% — możliwość zwolnienia z obowiązku w zakresie przyjmowania zwrotu, zagospodarowania i pobierania kaucji ustanowionego w odniesieniu do zużytych opakowań jednorazowych po napojach, poprzez uczestnictwo w systemie przy-

jmowania zwrotu i zagospodarowania, jest wyłączona w odniesieniu do napojów, dla których udział opakowań wielokrotnego użytku spadł poniżej poziomu stwierdzonego w roku 1991?”.

2. W tym celu niniejsza dyrektywa ustanawia środki zmierzające w pierwszym rzędzie do zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych oraz w ramach dodatkowych zasad podstawowych, do wielokrotnego użytku opakowań, recyklingu oraz innych form odzysku odpadów opakowaniowych, a co za tym idzie, zmniejszenia ilości ostatecznie unieszkodliwianych odpadów”.

IV — Uregulowania wspólnotowe

12. Przepisy prawa wtórnego, o których interpretację wystąpił sąd niemiecki, to art. 1 ust. 2, art. 7 i art. 18 dyrektywy 94/62.

14. Artykuł 7 dyrektywy, dotyczący systemów zwrotu, zbiórki i odzysku, stanowi, co następuje:

13. Zgodnie z art. 1 dyrektywy:

„1. Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że systemy te są ustanowione, aby zapewnić:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu zharmonizowanie krajowych środków dotyczących gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, z jednej strony, w celu zapobiegania ich wpływowi na środowisko wszystkich Państw Członkowskich oraz państw trzecich lub zmniejszenia takiego wpływu, zapewniając w ten sposób wysoki poziom ochrony środowiska, a z drugiej strony, w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia przeszkód w handlu i zakłócenia oraz ograniczenia konkurencji we Wspólnocie.

- 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 w ramach gospodarowania odpadami;
- b) wielokrotny użytek lub odzysk, w tym recykling zebranych opakowań lub odpadów opakowaniowych,

zmierzające do realizacji celów określonych w niniejszej dyrektywie.

„Ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi”.

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 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.

V — Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

2. [...]”.

15. Artykuł 18 dotyczy swobody wprowadzania do obrotu:

„Państwa Członkowskie nie utrudniają wprowadzania do obrotu na ich terytorium opakowań spełniających wymogi niniejszej dyrektywy”.

16. Artykuł 28 WE, będący przepisem prawa pierwotnego powołanym przez sąd krajowy, stanowi:

17. Przedsiębiorstwa skarżące i strona pozwana w postępowaniu przed sądem krajowym⁷, rządy niemiecki, francuski, włoski, niderlandzki i austriacki, oraz Komisja Wspólnot Europejskich przedstawiły uwagi na piśmie w terminie przewidzianym w art. 23 Statutu.

Na rozprawie, która odbyła się w dniu 2 marca 2004 r., stawili się w celu przedstawienia uwag ustnych: przedstawiciel skarżących i strony pozwanej, pełnomocnicy rządów niemieckiego, włoskiego i niderlandzkiego oraz pełnomocnik Komisji.

⁷ — Land Baden-Württemberg. W Niemczech landy są właściwe do stosowania rozporządzenia w sprawie opakowań.

VI — W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

18. W pierwszej kolejności Verwaltungsgericht Stuttgart dąży do ustalenia, czy art. 1 ust. 2 dyrektywy 94/62 zakazuje Państwu Członkowskim zachęcania do wielokrotnego użytku opakowań do napojów na niekorzyść recyklingu i innych form odzysku, przez zastosowanie przepisów takich jak § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opakowań.

A — Przedstawione uwagi

19. Zdaniem przedsiębiorstw skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, dyrektywa 94/62 nie uprzywilejowuje opakowań wielokrotnego użytku, zatem inne typy opakowań nie mogą być przedmiotem dyskryminacji. Rząd austriacki jest tego samego zdania.

20. Land Baden-Württemberg, będący stroną pozwaną w postępowaniu przed sądem krajowym, twierdzi, że regulacja krajowa nie zachęca do stosowania opakowań wielokrotnego użytku, lecz ogranicza się do rozciągnięcia na opakowania jednorazowe obowiązku pobierania kaucji, któremu podlegają opakowania wielokrotnego użytku, w sytuacji gdy wskaźnik ich udziału spadnie poniżej określonego poziomu, tak że wszystkie opakowania są traktowane w ten sam sposób. O ile ustawodawca wspólnotowy nie

uprzywilejował opakowań wielokrotnego użytku, gdyż w 1994 r. nie było jeszcze wystarczająco zaawansowanych technik oceny wpływu na środowisko, nie zabronił jednak również takiego uprzywilejowania. Państwa Członkowskie mogą zatem przewidzieć takie uprzywilejowanie, jeśli jest to uzasadnione w świetle posiadanych przez nie informacji. Wykonane w Niemczech badania wskazują, że opakowania wielokrotnego użytku są korzystniejsze dla ochrony środowiska aniżeli opakowania podlegające odzyskowi⁸.

Rząd niemiecki podkreśla, że systemy wielokrotnego użytku zapobiegają powstawaniu odpadów i przyczyniają się do realizacji pierwszego celu dyrektywy 94/62. Rządy włoski i niderlandzki, jak również Komisja zgadzają się z tymi argumentami.

21. Rząd francuski jest zdania, że właściwym przepisem dla celów udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest art. 5 dyrektywy 94/62, który nie zakazuje Państwu Członkowskim zachęcania do systemów wielokrotnego użytku, o ile nie jest to sprzeczne z art. 28 WE.

8 — Strona pozwana w postępowaniu głównym twierdzi, że w dokumencie zatytułowanym „Ökobilanz Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke und Wein II, phase 2” Federalne Biuro ds. Środowiska Naturalnego ustaliło, że uwzględniając główne wskaźniki, takie jak wykorzystanie zasobów naturalnych, efekt cieplarniany i zakwaszenie, szklane opakowania jednorazowe i puszki powodują powstawanie poważniejszych problemów niż systemy opakowań wielokrotnego użytku.

B — *Odpowiedź na pierwsze pytanie*

22. Co się tyczy brzmienia art. 1 ust. 2 dyrektywy 94/62, o którego interpretację wystąpił sąd krajowy, należy stwierdzić, że nie zawiera on jakiegokolwiek podstawy do zachęcania do stosowania systemów wielokrotnego użytku na niekorzyść systemów recyklingu lub innych form odzysku. Przepis ten nie wprowadza żadnej hierarchii. Stwierdzając, że w pierwszym rzędzie należy zapobiegać powstawaniu odpadów opakowaniowych, na tym samym planie umieszcza wielokrotny użytek, recykling i inne, wskazane dalej, formy odzysku. Wprawdzie ósmy motyw tej dyrektywy stanowi, że należy jak najszybciej przeprowadzić oceny cyklu życia pozwalające na ustanowienie jasnej hierarchii między opakowaniami przeznaczonymi do wielokrotnego użytku, do recyklingu i do odzysku, lecz w praktyce badania przeprowadzone w pewnych państwach nie wydają się prowadzić do ostatecznych wyników.

23. Nie można również utożsamiać zapobiegania z wielokrotnym użytkowaniem, które to pojęcia są zdefiniowane w art. 3 dyrektywy 94/62. Zgodnie z art. 3 ust. 4 to pierwsze polega zarówno na zmniejszeniu ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych, jak i na zmniejszeniu ilości opakowań i odpadów opakowaniowych na poziomie procesu produkcyjnego oraz podczas wprowadzania do obrotu, dystrybucji, utylizacji i unieszkodliwiania, w szczególności poprzez tworzenie „czystych” wyrobów i technologii.

Artykuł 3 ust. 5 określa wielokrotny użytek jako każde działanie, w trakcie którego opakowanie przeznaczone i zaprojektowane do osiągnięcia w ramach jego cyklu życia minimalnej liczby rotacji jest powtórnie napełniane lub wykorzystywane do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone, z pomocą lub bez pomocy wyrobów pomocniczych, a następnie staje się odpadem.

24. Podstawowa zasada zapobiegania zawarta jest w ust. 1 załącznika II do dyrektywy 94/62, który określa wymogi dotyczące wytwarzania i składu opakowań, które należy wytwarzać w sposób zapewniający ograniczenie ich objętości i masy do niezbędnych wielkości minimalnych, jakie utrzymują wymagany poziom bezpieczeństwa, higieny i akceptacji dla opakowanego wyrobu i dla konsumenta. Innymi słowy, zapobieganie ma na celu takie zaprojektowanie opakowania i jego wytworzenie, by ograniczyć lub zapobiec powstawaniu odpadów. Chodzi, jak widać, o środki stosowane w ten sam sposób do opakowań wielokrotnego użytku i opakowań przydatnych do recyklingu.

25. Artykuł 5 dyrektywy 94/62 upoważnia władze publiczne do zachęcania do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku w sposób przyjazny dla środowiska,

zgodnie z Traktatem WE. Dokonam oceny zakresu takiego działania, wyjaśniając, czy regulacja taka jak będąca przedmiotem niniejszej sprawy spełnia ten wymóg, odpowiadając na czwarte pytanie prejudycjalne.

A — *Przedstawione uwagi*

26. Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 94/62, który ogranicza się do ustanowienia preferencji dla zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych, nie uprzywilejowuje opakowań wielokrotnego użytku, zatem Państwa Członkowskie nie mogą powołać się na ten przepis w celu wyboru wielokrotnego użytku opakowań do napojów na niekorzyść recyklingu lub innych form odzysku.

VII — W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

27. Pytanie to ma na celu wyjaśnienie, czy art. 18 dyrektywy 94/62, który przewiduje swobodę wprowadzania na rynek opakowań wytworzonych zgodnie z jej wymogami, zakazuje Państwu Członkowskiemu utrudniać wprowadzanie na rynek napojów w opakowaniach jednorazowych nadających się do odzysku, poprzez zastosowanie przepisów takich jak § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opakowań.

28. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą, że postanowienia dyrektywy 94/62, w szczególności zawarte w załączniku II, obejmują w sposób wyczerpujący zagrożenia, jakie opakowania stanowią dla środowiska: podstawowymi wymogami ochrony nie są klauzule minimalne, którym prawo krajowe mogłoby zadośćuczynić poprzez zastosowanie wskaźników udziału opakowań wielokrotnego użytku. Opakowania jednorazowe podlegające recyklingowi i odzyskowi energii również spełniają podstawowe wymogi, zatem wprowadzanie do obrotu napojów w tych opakowaniach nie może być ograniczane. Oceniając ogólnie, że opakowania wielokrotnego użytku mają charakter ekologiczny i że opakowania jednorazowe są szkodliwe dla środowiska naturalnego, rozporządzenie w sprawie odpadów dyskryminuje te ostatnie i znajdujące się w nich napoje. Rządy austriacki, francuski i włoski podzielają tę ocenę.

29. Land Baden-Württemberg, rząd niemiecki oraz Komisja opowiadają się za odpowiedzią przeczącą. Rząd niderlandzki wskazuje, że władze krajowe mogą zakazać wprowadzenia na rynek produktów

w opakowaniach, które nie spełniają wymogów ustawodawstwa dotyczącego wielokrotnego użytku, odzysku lub systemów zwrotu, zbiórki i odzysku.

31. Z tych względów uważam, że art. 18 dyrektywy 94/62 nie jest przepisem właściwym dla oceny skutków, jakie zastosowanie postanowień takich jak § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opakowań może mieć dla swobodnego przepływu towarów.

B — Odpowiedź na drugie pytanie

30. Zgadzam się ze stroną pozwaną w postępowaniu przed sądem krajowym, rządem niemieckim i Komisją, gdy twierdzą, że art. 18 dyrektywy 94/62 pozwala na wprowadzanie do obrotu w całej Wspólnocie opakowań spełniających podstawowe wymogi określone w art. 9 tej dyrektywy i załączniku II do niej dotyczącym składu opakowań i ich przydatności do wielokrotnego użytku i odzysku, oraz że ogranicza się on do zakazania jakiejkolwiek postaci dyskryminacyjnego traktowania opakowań spełniających wymogi dyrektywy, niezależnie od ich rodzaju.

System pobierania kaucji, zwrotu i odzysku wprowadzony przez rozpatrywane rozporządzenie nie utrudnia handlu napojami w opakowaniach jednorazowych i nie reguluje składu tych ostatnich, lecz sposób ich dystrybucji. Nie zakazuje również wprowadzania na rynek opakowań ze względu na ich właściwości techniczne. Określa on jedynie warunki ich zbiórki i odzysku.

VIII — W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

32. Verwaltungsgericht Stuttgart zapytuje dalej, czy art. 7 dyrektywy 94/62 nadaje producentom i dystrybutorom napojów w opakowaniach jednorazowych uprawnienie do uczestnictwa w istniejącym systemie przyjmowania zwrotów i gospodarowanie zużytymi opakowaniami po napojach, w celu zadośćuczynienia przewidzianym prawem wymogom w zakresie pobierania kaucji od opakowań jednorazowych, przyjmowania zwrotów zużytych opakowań i ich odzysku, w którym to wypadku, w razie spadku wskaźnika udziału opakowań wielokrotnego użytku poniżej określonego poziomu, władze krajowe nie byłyby uprawnione do uchylecia tej możliwości lub nałożenia na nich takich obowiązków.

A — Przedstawione uwagi

33. Zdaniem przedsiębiorstw skarżących, dyrektywa 94/62 nadaje przedsiębiorcom uprawnienie — którego władze krajowe nie

mogą ograniczyć — do uczestnictwa w ogólnych systemach gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. W razie wprowadzenia takiego ograniczenia, jak doszło do tego w przypadku Niemiec, powstaje skutek w postaci wycofania z handlu znacznej ilości napojów w opakowaniach jednorazowych. Rządy austriacki, francuski i włoski są tego samego zdania. Rząd niderlandzki nie przedstawił uwag w tym zakresie.

procentowych wskaźników udziału w pierwszym okresie pięcioletnim⁹, po upływie którego Rada ustala wielkości docelowe na następny okres pięcioletni w celu ich znacznego zwiększenia¹⁰.

34. Land Baden-Württemberg i rząd niemiecki proponują udzielenie odpowiedzi przeczącej. W przeciwnym razie przedsiębiorstwa mogłyby odmawiać uczestnictwa w bardziej skomplikowanych systemach zbiórki opakowań i odpadów opakowaniowych, twierdząc, że przystąpiły już do istniejącego systemu. Komisja jest tego samego zdania.

36. By osiągnąć wskazane cele, art. 7 rze-
czonej dyrektywy zobowiązuje władze kra-
jowe, z jednej strony, do ułatwienia tworze-
nia systemów zwrotu i zbiórki zużytych
opakowań i odpadów opakowaniowych oraz
systemów wielokrotnego użytku i ich odzys-
sku, w tym recyklingu zebranych opakowań
i odpadów opakowaniowych, środków, które
powinny się mieścić w ramach polityki
dotyczącej wszelkich opakowań. Systemy te
muszą być otwarte dla zainteresowanych
przedsiębiorców i władz publicznych. Są
one stosowane w sposób niedyskryminacyjny
do towarów importowanych, również gdy
chodzi o opłaty za dostęp do systemu
i sposoby dostępu. Muszą one być również
tak skonstruowane, by, zgodnie z Traktatem,
uniknąć przeszkód w handlu i zakłóceń
konkurencji.

B — Odpowiedź na trzecie pytanie

35. Po upoważnieniu Państw Członkowskich w art. 5 do zachęcania, w sposób zgodny z Traktatem, do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku, dyrektywa 94/62 wskazuje w art. 6 cele odzysku i recyklingu wyrażone poprzez obowiązek osiągnięcia minimalnych i maksymalnych

9 — Ze względu na szczególną sytuację w każdym z tych państw Grecja, Irlandia i Portugalia uzyskały zgodę na określenie niższych wielkości docelowych.

10 — Wielkości te zostały wskazane w dyrektywie 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. zmieniającej dyrektywę 94/62 (Dz.U. L 47, str. 26). Przewidziano, że najpóźniej 31 grudnia 2007 r. Parlament Europejski i Rada ustala na podstawie propozycji Komisji, wielkości docelowe dla trzeciego okresu, również na pięć lat między rokiem 2009 a 2014, procedura ta jest powtarzana co pięć lat.

37. Uważam, że w świetle tego przepisu władze krajowe mają wybór pomiędzy objęciem butelek jednorazowych obowiązkiem pobrania kaucji, przyjmowania zwrotów i odzysku lub zezwoleniem, by poprzez ogólny system gospodarowania dokonywano ich zbiórki w miejscu zamieszkania konsumenta lub w pobliżu miejsca prowadzenia działalności przez dystrybutora. Dyrektywa 94/62 pozostawia Państwom Członkowskim wybór jednej z tych metod lub ich połączenie, na przykład w zależności od typu napoju lub kwoty, która musi zostać zapłacona tytułem kaucji za każde opakowanie w zależności od objętości opakowań. Należy jednakże przypomnieć, że art. 6 tej dyrektywy przewiduje harmonizację minimalnego i maksymalnego udziału odzysku i recyklingu. Ponadto Państwa Członkowskie, które zamierzają wprowadzić programy wykraczające poza ustalone wielkości docelowe¹¹, muszą nie tylko poinformować o tym Komisję, lecz posiadać również możliwości niezbędne w tym zakresie i wprowadzić te systemy w taki sposób, by uniknąć zakłóceń na rynku wewnętrznym i nie utrudniać innym państwom osiągnięcia ich wielkości docelowych.

38. Gdy Państwo Członkowskie przyjmuje ambitny program gospodarowania odpadami po opakowaniach wielokrotnego użytku, ustanawiając wymóg wysokich udziałów procentowych w celu uniknięcia nielegalnych zrzutów odpadów, które niszczą krajobraz, nakłada zwykle obowiązek pobierania kaucji, co przynosi znakomite rezultaty, gdyż to sami konsumenci zwracają puste butelki

w celu odzyskania kaucji. System ten prowadzi do wzrostu stopy zwrotów, obniżki zanieczyszczenia spowodowanego wyrzucanymi opakowaniami jednorazowymi i zwiększa możliwości recyklingu zebranych opakowań. Wraz z wprowadzeniem kaucji uzyskuje się wyższy wskaźnik odzysku składników opakowań jednorazowych i odpowiadające mu zmniejszenie zanieczyszczenia spowodowanego butelkami i pustymi puszkami. Gdy selekcjonowanie i zbiórka oparte na obowiązku pobierania kaucji dokonywane są w ramach systemów profesjonalnych, odzysk składników pozwala na zaoszczędzenie surowców i odzyskanie materiałów podlegających recyklingowi o wyższym stopniu czystości niż przy zastosowaniu selekcjonowania odpadów z gospodarstw domowych, które prowadzi do częstszych błędów w zakresie selekcjonowania.

39. W Państwach Członkowskich, w których świadomość ekologiczna jest mniej rozwinięta, władze publiczne zwykle oszczędzają konsumentowi niedogodności związanych z systemem pobierania kaucji i przyjmowania zwrotów, pozostawiając mu dokonanie selekcji odpadów, ze związanym z tym ryzykiem popełnienia błędów, zaniedbania lub braku zainteresowania, oraz stając, że przedsiębiorstwa odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami dokonują zbiórki odpadów w miejscu zamieszkania konsumenta końcowego lub w pobliżu miejsca prowadzenia działalności przez dystrybutora. Jest oczywiście, że skutki obu systemów dla środowiska naturalnego są znacznie odmienne, lecz zarówno pierwszy, jak i drugi objęty jest art. 7 dyrektywy 94/62.

11 — Nie jest mi wiadome, czy Republika Federalna Niemiec znajduje się spośród tych państw.

40. Gdy Państwa Członkowskie decydują o zastosowaniu jednego lub drugiego systemu, czy to do wszystkich typów opakowań, czy jedynie do niektórych z nich, mają one obowiązek respektowania postanowień art. 7 wskazanej dyrektywy, a zatem zagwarantowania wszystkim producentom i dystrybutorom napojów w opakowaniach jednorazowych, w tym napojów importowanych, ciągłego i niedyskryminacyjnego dostępu do systemów zbiórki i gospodarowania, zastępujących ciążący na nich w świetle prawa obowiązek przyjmowania pustych opakowań i ich odzysku. Jednakże nie uważam, by na podstawie tego przepisu przedsiębiorcy mogli powołać się na osobiste uprawnienie do korzystania z jednego z tych systemów, w szczególności jedynie na tej podstawie, że działają w danym Państwie Członkowskim lub nadal w nim uczestniczą, w sytuacji gdy władze krajowe zdecydują, że poczynszy od określonej daty, przy zakupie pewnych napojów w opakowaniach jednorazowych powinna być pobierana kaucja.

41. W konsekwencji należy wskazać sądowi odsyłającemu, że art. 7 dyrektywy 94/62 nie przyznaje producentom ani dystrybutorom napojów w opakowaniach jednorazowych uprawnienia do uczestnictwa w istniejącym systemie przyjmowania zwrotów i gospodarowania opakowaniami, gdy władze krajowe zastępują ten system systemem pobierania kaucji mającym zapewnić zwrot pustych opakowań w celu poprawy selektywnego odzysku i zwalczania nielegalnych wrzutów odpadów.

IX — Czwarte pytanie prejudycjalne

42. Pozostaje jeszcze ustalenie, czy art. 28 WE zakazuje Państwu Członkowskim ustanawiania regulacji, w świetle których — w razie nieosiągnięcia w danym państwie ogólnego wskaźnika udziału opakowań wielokrotnego użytku w wysokości 72% — przedsiębiorcy w sektorze, w którym udział opakowań wielokrotnego użytku spadł poniżej poziomu stwierdzonego w roku 1991 r., tracą możliwość zwolnienia z obowiązku pobierania kaucji od butelek jednorazowych, przyjmowania zwrotów, zwracania kaucji i ich odzysku, poprzez uczestnictwo w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

A — Przedstawione uwagi

43. Przedsiębiorstwa skarżące w postępowaniu głównym podnoszą, że niemiecki system kwot opakowań wielokrotnego użytku jest w istocie środkiem o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, który utrudnia handel wewnątrzwspólnotowy, a nie jest uzasadniony nadrzędnymi wymogami związanymi z ochroną środowiska. Ustalenie wskaźnika opakowań jednorazowych występujących na tym terytorium w maksymalnej wysokości 28% stanowi przeszkodę dla wzrostu eksportu tych opakowań do Niemiec, czego skutki są pogłę-

bione przez wyższą cenę napojów w opakowaniach jednorazowych wynikającą z wyższej kwoty kaucji¹², zachęcającą do spożywania produktów w opakowaniach wielokrotnego użytku (z definicji o pochodzeniu krajowym), oraz przez wymóg dodatkowego etykietowania ze względu na obowiązkową kaucję, prowadzący do podziału rynku. Rządy austriacki, francuski i niderlandzki są tego samego zdania.

44. Land Baden-Württemberg i rząd niemiecki twierdzą, że art. 28 WE nie ma zastosowania w sporze przed sądem krajowym. Podnoszą one w pierwszej kolejności, że art. 5 dyrektywy 94/62 w pełni harmonizuje wykorzystanie i promocję opakowań wielokrotnego użytku, a w drugiej kolejności, że system kwot opakowań wielokrotnego użytku i obowiązek pobierania kaucji, przyjmowania zwrotów i odzysku są jedynie metodami sprzedaży, które nie mają żadnego wpływu na właściwości opakowań i które wpływają bez rozróżnienia, faktycznego czy prawnego, na wprowadzanie do obrotu towarów krajowych i importowanych. Gdyby rozpatrywana regulacja stanowiła przeszkodę w handlu, utrzymanie jej w mocy byłoby uzasadnione nadrzędnymi wymogami ochrony środowiska naturalnego. Rząd włoski jest tego samego zdania.

45. Zdaniem Komisji, rozpatrywane pytanie dotyczy nie tyle uchylecia ogólnych systemów gospodarowania obowiązujących do wskazanego momentu, co przejścia ze starego systemu do nowego w świetle okoliczności tego przejścia i cech tych systemów¹³. W zakresie, w jakim chodzi o regulację krajową stosowaną bez rozróżnienia do napojów produkowanych na terytorium krajowym i importowanych, przeszkody dla swobodnego przepływu wewnątrzwspólnotowego wynikające z różnic w regulacjach prawnych muszą zostać zaakceptowane, jako uzasadnione nadrzędnymi wymogami ochrony środowiska naturalnego. Komisja dodaje, że Państwa Członkowskie muszą zagwarantować, by przejście z istniejącego zintegrowanego systemu zbiórki i gospodarowania do nowego systemu pobierania kaucji i przyjmowania zwrotów nie stanowiło niedysproporcjonalnej przeszkody dla swobodnego przepływu towarów i nie było dyskryminacyjne wobec towarów importowanych.

B — Odpowiedź na pytanie

46. Na wstępie należy dokonać oceny, czy art. 28 WE ma zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż w kwestii tej istnieje różnica zdań między uczestnikami, którzy przedstawili swe uwagi w niniejszym postępowaniu prejudycjalnym.

12 — W świetle danych przedstawionych przez stronę skarżącą w postępowaniu głównym, przy zakupie puszki piwa stosowana jest kaucja w wysokości 0,25 euro, podczas gdy w przypadku tego samego napoju sprzedawanego w opakowaniu wielokrotnego użytku pobierana jest kaucja w wysokości 0,08 euro.

13 — Po zamknięciu procedury pisemnej Trybunał zwrócił się do Komisji o przedstawienie wyjaśnień w tej sprawie. W swej odpowiedzi przedstawionej Trybunałowi w dniu 16 stycznia 2004 r. Komisja wskazuje, że na mocy art. 7 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 94/62 przejście ze starego systemu do nowego powinno nastąpić dopiero, gdy ten ostatni stanie się operacyjny.

1) Zakres harmonizacji przewidzianej w dyrektywie 94/62

z prawem pierwotnym dotyczącym swobodnego przepływu towarów¹⁵.

47. Nie zgadzam się ze stronami, które twierdzą, że art. 5 dyrektywy 94/62 w pełny sposób harmonizuje zastosowanie i promocję opakowań wielokrotnego użytku.

48. W opinii, którą przedstawiłem w dniu 13 września 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Danii¹⁴, dotyczącej prawodawstwa krajowego zakazującego przywozu piwa i orzeźwiających napojów gazowych w puszkach, wypowiedziałem się w kwestii zakresu harmonizacji dokonanej dyrektywą 94/62 w tej dziedzinie. W sprawie tej opakowania spełniały wszystkie podstawowe wymogi wskazane w załączniku II do rzezczonej dyrektywy, zatem zakaz był oczywiście sprzeczny z art. 18 tej dyrektywy, który ustanawia swobodę wprowadzania do obrotu tych opakowań w Państwach Członkowskich. Stwierdziłem, że przepisy krajowe dotyczące gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi zostały zharmonizowane poprzez ustanowienie tego przepisu. W świetle orzecznictwa Trybunału, w takich przypadkach w zakresie, w jakim ustawodawstwo krajowe jest zgodne z dyrektywą, nie jest ponadto możliwe dokonanie kontroli jego zgodności

49. Jednakże art. 5 dyrektywy 94/62, który zezwala Państwu Członkowskiemu na zachęcanie do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku, zobowiązując je, by czyniły to w sposób zgodny z Traktatem, jest przepisem nieprecyzyjnym, którego treść nie daje żadnej wskazówki co do sposobu, w jaki władze krajowe mogą działać, lub kierunku działań, który mogą obrać. Wielokrotny użytek, to jest możliwość powtórnego napełnienia opakowania i wykorzystania do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone, jest zdefiniowana w art. 3 ust. 5 tej dyrektywy, który nie zawiera żadnego wyjaśnienia w kwestii interesującej nas w niniejszej sprawie, tak że nie można stwierdzić, czy dyrektywa dokonała ujednolicenia promocji zastosowania opakowań wielokrotnego użytku.

50. Dla oceny tych działań należy zatem odwołać się do całości prawa pierwotnego, a nie tylko do zasad swobodnego przepływu towarów. Tak więc gdy władze publiczne przyznają subwencje lub pomoc w celu wspierania badań i wzrostu inwestycji w zakresie transformacji lub modernizacji zakładów butelkowania, produkcji opakowań wielokrotnego użytku lub podejmowania

14 — Postanowienie z dnia 11 września 2002 r. w sprawie C-246/99 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-6943, pkt 18–41. Postępowanie to zakończyło się cofnięciem skargi.

15 — Wyroki z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 Hedley Lomas, Rec. str. I-2553, pkt 18 oraz z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-102/96 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-6871, pkt 21 i 22.

działań zachęających do wielokrotnego użytku, oraz gdy podejmują działania o charakterze ekonomicznym, finansowym lub fiskalnym, zobowiązane są do przestrzegania postanowień dotyczących pomocy państwa i konkurencji, podobnie jak postanowień Traktatu w dziedzinie podatków.

Trybunału w sprawie DaimlerChrysler¹⁷, w którego pkt 44 Trybunał przypomniał, iż zawarcie w art. 4 ust. 3 lit. a) pkt i) rozporządzenia (EWG) nr 259/93¹⁸ sformułowania „zgodnie z Traktatem” nie może być rozumiane jako oznaczające, że przepis krajowy czyniący zadość wymogom tego przepisu musi być oceniany pod kątem zgodności z prawem pierwotnym dotyczącym swobodnego przepływu towarów.

Ponadto, gdy istnieją wątpliwości, czy decyzje podjęte przez Państwo Członkowskie w celu promowania systemów wielokrotnego użytku nie stanowią przeszkody dla swobodnego przepływu towarów, nie uniemożliwiają jednakże importu, muszą być oceniane w świetle art. 28 WE i 30 WE. Jest bowiem oczywiste, że art. 18 dyrektywy 94/62 zabrania Państwom Członkowskim utrudniania wprowadzania do obrotu na ich terytoriach opakowań spełniających podstawowe wymogi wskazane w załączniku II do tej dyrektywy, które były przedmiotem harmonizacji. Istnieją jednakże bardziej wyrafinowane postaci działań państwa, które mogą prowadzić do tego samego rezultatu.

51. By wykazać, że art. 28 WE nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, rząd niemiecki powołuje się również¹⁶ na wyrok

52. W mojej ocenie istnieje wiele powodów, dla których teza wysunięta przez stronę pozwaną ma niewielkie szanse zostać uwzględniona. Po pierwsze, Trybunał uzupełnił w kolejnym punkcie swego wyroku przedstawione powyżej stwierdzenie, dodając, że sformułowanie to nie oznacza, że wszelkie przepisy krajowe ograniczające przemieszczanie odpadów, o których mowa w art. 4 ust. 3 lit. a) pkt i) rozporządzenia nr 259/93, co do zasady korzystają z domniemania zgodności z prawem wspólnotowym jedynie z tego względu, że ich celem jest realizacja zasady lub zasad wyrażonych w tym przepisie. Przeciwnie, rzucone przepisy krajowe poza zgodnością z rozporządzeniem muszą być również zgodne z postanowieniami i ogólnymi zasadami Traktatu, które nie zostały bezpośrednio wskazane w rozporządzeniu ustanowionym w dziedzinie przemieszczania odpadów. Ta sama ocena została przedstawiona w pkt 64 wy-

16 — W swych uwagach pisemnych odsyła on do pkt 15–21 odpowiedzi na skargę oraz do pkt 9–11 dupliki w sprawie C-463/01 Komisja przeciwko Niemcom wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Zb. Orz. I-11703.

17 — Wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99, Rec. str. I-9897.

18 — Rozporządzenie Rady 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).

roku w sprawie *Deutscher Apothekerverband*¹⁹, w którym Trybunał stwierdził, że wszelkie krajowe przepisy w dziedzinie będącej przedmiotem pełnej harmonizacji na poziomie wspólnotowym muszą być oceniane w świetle przepisów harmonizujących, a nie prawa pierwotnego²⁰, jednakże nadane Państwu Członkowskiemu w art. 14 ust. 1 dyrektywy 97/7/WE²¹ uprawnienia muszą być wykonywane z poszanowaniem Traktatu, jak wyraźnie wskazano w tym przepisie²².

pierwszy wskazuje zasady mające zastosowanie do Państw Członkowskich i do konkretnych przepisów, które te ostatnie mogą ustanawiać, drugi ogranicza się do wskazania, że przepisy takie muszą zachęcać do wykorzystania opakowań wielokrotnego użytku w sposób przyjazny dla środowiska.

53. Po drugie, rozpatrywane w ww. wyroku w sprawie *DaimlerChrysler* przepisy wspólnotowe były zawarte w rozporządzeniu, które poza tym, że z definicji jest typem instrumentu prawnego o charakterze generalnym, wiążącego w całym swym zakresie i bezpośrednio stosowanego na terytorium Unii, jest bardziej precyzyjne od dyrektywy, której postanowienia muszą zostać transponowane przez Państwa Członkowskie do ich wewnętrznych porządków prawnych. Jest bezsporne, że odsyłające do Traktatu sformułowania użyte w rozporządzeniu nr 259/93 i dyrektywie 94/62 są identyczne. Istnieje jednakże znaczna różnica między treścią art. 4 ust. 3 lit. a) ppkt i) rozporządzenia a art. 5 dyrektywy. Podczas gdy

54. Nie ma żadnych wątpliwości, że w zakresie, w jakim systemy opakowań wielokrotnego użytku — czy to o charakterze ekonomicznym, finansowym, fiskalnym czy też innym — nie utrudniają funkcjonowania rynku wewnętrznego, ustawodawca wspólnotowy przychylnie odnosi się do działań władz krajowych zachęcających do stosowania tych systemów, które w sposób pośredni zapobiegają powstawaniu odpadów.

55. Uważam również, iż art. 5 dyrektywy 94/62 jest jako taki pozbawiony precyzji niezbędnej, by pozwolić na ocenę zgodności z prawem wspólnotowym postanowień ustanowionych przez Państwa Członkowskie w celu zachęcania do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku opakowań w sposób przyjazny dla środowiska i stwierdzam, że nie sposób uzupełnić ten przepis w oparciu o inne przepisy tejże dyrektywy. Zawarte w tym przepisie ogólne odesłanie do Traktatu pozwala na weryfikację zgodności jego postanowień z prawem pierwotnym dotyczącym swobodnego przepływu towarów.

19 — Wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 *Deutscher Apothekerverband*, Rec. str. I-14887.

20 — Wyrok z dnia 12 października 1993 r. w sprawie C-37/92 *Vanacker i Lesage*, Rec. str. I-4947, pkt 9 i ww. wyrok w sprawie *DaimlerChrysler*, pkt 32.

21 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz.U. L 144, str. 19).

22 — Przepis ten pozwala Państwu Członkowskiemu na ustanowienie i utrzymywanie w mocy w dziedzinie objętej dyrektywą, bardziej rygorystycznych przepisów, zgodnych z Traktatem, dla zapewnienia wyższego poziomu ochrony konsumentów.

2) Charakter spornych przepisów: środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w imporcie czy sposób sprzedaży

56. Spornymi przepisami są § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opakowań napojów w opakowaniach jednorazowych jest zobowiązany do pobrania od kupującego kaucji i jej zwrotu po otrzymaniu zwrotu pustych opakowań, oraz § 9 ust. 2 tego rozporządzenia, który zawiesza ten obowiązek, w odniesieniu do przedsiębiorstwa, które uczestniczy w ogólnym systemie gospodarowania, jeśli udział opakowań wielokrotnego użytku w tym państwie nie jest niższy niż 72%. Jeśli udział ten spadnie, ponownie powstaje obowiązek pobierania kaucji, przyjmowania zwrotów i odzysku w odniesieniu do napojów, w przypadku których udział opakowań wielokrotnego użytku pozostaje poniżej poziomu, który wystąpił w 1991 r. Wydaje się, że ta metoda stopniowej kontroli została zaakceptowana przez zainteresowanych przedsiębiorców, którzy podjęli zobowiązanie, by udział niepowodujących zanieczyszczenia opakowań wielokrotnego użytku do napojów nie spadł poniżej poziomu stwierdzonego w tym okresie.

Celem tych przepisów jest, zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, zachęcenie do wykorzystywania opakowań wielokrotnego użytku. Moim zdaniem, przepisy te utrudniają wprowadzenie do obrotu w Niemczech napojów rozlewanych w innych Państwach Członkowskich w butelki jednorazowe.

57. Moje stanowisko oparte jest na następujących podstawach:

58. Po pierwsze, art. 7 dyrektywy 94/62 zobowiązuje Państwa Członkowskie do przyjęcia wszystkich niezbędnych środków dla ustanowienia systemów zapewniających zwrot lub zbiórkę zużytych opakowań i odpadów opakowaniowych oraz wskazuje, że systemy te muszą pozostać otwarte dla zainteresowanych przedsiębiorców. Zgodnie z tym przepisem władze krajowe mają wybór między zastosowaniem do butelek jednorazowych systemu pobierania kaucji, przyjmowania zwrotów i odzysku bądź zapewnienia ich zbiórki w miejscu zamieszkania konsumenta lub w pobliżu miejsca prowadzenia działalności przez dystrybutora, za pomocą zintegrowanego systemu gospodarowania. Jednakże okoliczność, że w Państwie Członkowskim ustawodawca uzależnia ciągłość stosowania drugiej opcji od okoliczności, że całkowita ilość butelek wielokrotnego użytku na rynku krajowym nie spada poniżej określonego progu, jest niewątpliwie źródłem niepewności prawnej dla przedsiębiorców wprowadzających do obrotu swe produkty w opakowaniach jednorazowych, gdyż gdy wskaźnik udziału zostaje utrzymany powyżej ustalonego progu, przedsiębiorstwa rok za rokiem prowadzą działalność w obawie, że wskaźnik nie zostanie osiągnięty, co w przypadku braku osiągnięcia w danym sektorze udziału procentowego z roku 1991, prowadzi do konieczności przygotowania się w krótkim czasie do pobierania kaucji na wszystkich stadiach wprowadzania produktów do obrotu.

Chodzi o regulację, która, z jednej strony, prowadzi do niepewności przedsiębiorców,

k którzy zdecydowali się na udział w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami i ich odpadami, ponieważ nie wiedzą oni przez jaki okres czasu będą mogli prowadzić swoją działalność na tych samych warunkach, a z drugiej strony, zachęca ich, by w celu uniknięcia braku stabilności zrezygnowali z tej wygodniejszej alternatywy na rzecz pobierania kaucji od opakowań jednorazowych lub stosowania opakowań wielokrotnego użytku. Ponadto przepisy te mogą mieć skutek odstraszający przedsiębiorstwa zamierzające eksportować swe napoje do Niemiec.

59. Należy również podkreślić, że przedsiębiorstwa, które w razie spadku udziału opakowań wielokrotnego użytku poniżej ustalonego poziomu są wyłączone z możliwości wskazanej w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie odpadów, mogą ją odzyskać w razie powtórnego wzrostu wskaźnika udziału opakowań wielokrotnego użytku. Jeśli celem tych przepisów jest zachęcanie do stosowania butelek wielokrotnego użytku, zezwolenie producentom w razie przekroczenia wskaźnika 72% na ponowne stosowanie opakowań jednorazowych, z konsekwencją w postaci prawdopodobnej nowej obniżki tego wskaźnika, nie jest racjonalnym rozwiązaniem. Uważam, że decyzje przedsiębiorstwa co do typu wykorzystywanych przez nie opakowań mają wystarczającą wagę, by ustawodawca powstrzymał się od dodawania poprzez uregulowania o takich cechach istotnego elementu niepewności co do ciągłości tych decyzji w przypadku przedsiębiorstw podejmujących działalność na rynku niemieckim.

60. Po drugie, art. 7 dyrektywy 94/62 traktuje na równi systemy zwrotu i systemy zbiórki, jak również systemy opakowań wielokrotnego użytku i systemy odzysku, w tym recyklingu, pod warunkiem że pozwalają na osiągnięcie wskazanych celów. Nie ma zatem żadnego powodu, by starając się zachęcić do stosowania jednego z systemów, utrudniać tymczasowo udział przedsiębiorców w innym systemie z powodu nieosiągnięcia ustalonych wskaźników.

61. Po trzecie, pomimo okoliczności, że sporne przepisy niemieckie stosują się bez rozróżnienia do przedsiębiorców krajowych i zagranicznych, wpływają one w negatywny sposób w szczególności na tych ostatnich. Producenci napojów, którzy zamierzają eksportować część produkcji, stosują zwykle opakowania jednorazowe, z powodu niższych kosztów z tym związanych. Jeśli butelki wielokrotnego użytku są ze szkła, ich masa jest większa, co powoduje większe zużycie paliwa i wyższy tonaż transportu. Ponadto stosowanie opakowań jednorazowych pozwala na uniknięcie konieczności ponownej ich wysyłki i obniża koszty o połowę, ponieważ środek transportu może zostać wykorzystany w drodze powrotnej do transportu innych towarów, unikając przy tym potrzeby mycia i sterylizacji opakowań. Dowodem na to jest okoliczność, że w praktyce producenci napojów z innych Państw Członkowskich stosują w znacznie większym stopniu opakowania z plastiku aniżeli producenci niemieccy. W tym zakresie Komisja wskazuje na badanie przeprowadzone przez Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung w czerwcu 2001 r., w świetle którego w roku 1999 niemieccy producenci

naturalnych wód mineralnych zastosowali opakowania wielokrotnego użytku do 90% produkcji, a butelki jednorazowe do pozostałych 10% procent, podczas gdy 71% wód mineralnych zostało wyeksportowanych do Niemiec w tych ostatnich opakowaniach. Przedsiębiorstwa skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym wskazują, że w tym samym roku 90% przywozu napojów zostało zbyte w opakowaniach jednorazowych, podczas gdy 26% produkcji napojów krajowych zostało wprowadzonych do obrotu w takich opakowaniach.

62. Jeszcze jedna okoliczność wydaje mi się istotna. Odległość, którą należy pokonać, by przetransportować napoje zagraniczne na rynek niemiecki, jest zwykle większa niż odległość w przypadku napojów krajowych. Jest prawdą, że występują wyjątki, jako że niewątpliwie istnieją w innych Państwach Członkowskich producenci działający w pobliżu granicy niemieckiej. Ponadto niektórzy producenci niemieccy muszą pokonywać wiele kilometrów, by dotrzeć do wszystkich punktów dystrybucji, choć stosując standardowe butelki, mogą uniknąć ponownej spedycji na znacznych odległościach pustych opakowań dzięki uczestnictwie w systemie gospodarowania. Wydaje mi się mało realistyczne, by sugerować zagranicznym przedsiębiorstwom, że powinny zaprzestać stosowania opakowań wykorzystywanych w innych Państwach Członkowskich na rzecz opakowań zatwierdzonych dla przedsiębiorstw niemieckich, tym bardziej że

w pewnych przypadkach opakowania mają charakter odróżniający, a ich forma graficzna została zarejestrowana jako znak towarowy²³.

63. Podsumowując, rozpatrywane przepisy określają pewne przesłanki mające zastosowanie przy wprowadzaniu napojów do obrotu w Niemczech, związane z określonymi arbitralnie wskaźnikami procentowymi, które są przede wszystkim zależne od preferencji konsumentów i na które przedsiębiorcy mają wpływ jedynie poprzez rezygnację ze stosowania opakowań jednorazowych na rzecz opakowań wielokrotnego użytku. Okoliczność, że między rokiem 1994 a 2000 przywóz z innych Państw Członkowskich uległ zwiększeniu, nie wydaje mi się decydująca, gdyż w razie braku tych przepisów wzrost ten mógł być znaczniejszy.

64. Nie podzielam również opinii, że § 8 ust. 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opakowań stanowią zwykłe sposoby sprzedaży, nawet jeśli stosowane są bez rozróżnienia do napojów butelkowanych w tym państwie i napojów importowanych.

23 — Wyrok Trybunału z dnia 12 lutego 2004 r. w sprawie C-218/01 Henkel, Rec. str. I-1725. W dniu 28 stycznia 2004 r. Sąd Pierwszej Instancji wydał wyrok w sprawach połączonych od T-146/02 do T-153/02 Deutsche Süss- Werke przeciwko OHIM, Rec. str. II-447, dotyczący odmowy rejestracji trójwymiarowego znaku towarowego w postaci opakowania napoju.

W wyroku w sprawie Keck i Mithouard²⁴ Trybunał Sprawiedliwości podkreślił różnicę między przepisami dotyczącymi właściwości produktów a przepisami dotyczącymi sposobów sprzedaży, a konkretnie przepisami, które mając ten sam wpływ na produkty krajowe i zagraniczne, prowadzą do ograniczeń mogących przekształcić te przepisy w zakazane na mocy art. 28 WE środki o skutku równoważnym.

sobów sprzedaży, nie utrudniają bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi w rozumieniu wyroku w sprawie Dassonville²⁶, o ile przepisy te są stosowane do wszystkich podmiotów działających na terytorium krajowym i wpływają w taki sam sposób, prawnie i faktycznie, na wprowadzanie do obrotu produktów krajowych i pochodzących z innych Państw Członkowskich.

W wyroku tym Trybunał potwierdził, że w razie braku harmonizacji ustawodawstw przeszkody w swobodnym przepływie towarów spowodowane zastosowaniem do produktów pochodzących z innych Państw Członkowskich, w których zostały zgodnie z prawem wyprodukowane i wprowadzone do obrotu, przepisów określających wymogi, które produkty te muszą spełnić, stanowią środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w imporcie, nawet jeśli przepisy te są stosowane bez rozróżnienia do wszystkich produktów, o ile ich stosowanie nie może zostać uzasadnione względami interesu ogólnego mającego pierwszeństwo przed wymogami swobodnego przepływu towarów²⁵.

Trybunał dodał, że o ile przesłanki te zostaną spełnione, przepisy takie nie są tego rodzaju, by uniemożliwiały dostęp do rynku produktów z innych Państw Członkowskich lub utrudniały dostęp w większym stopniu, niż czynią to w przypadku produktów krajowych. Przepisy te pozostają zatem poza zakresem stosowania art. 28 WE.

65. Trybunał stwierdził następnie, odmienne niż orzekał do tej pory, że krajowe przepisy ograniczające lub zakazujące pewnych spo-

66. Począwszy od tego wyroku, w celu ustalenia, czy art. 28 WE przeważa nad przepisami stosowanymi bez rozróżnienia do produktów krajowych i importowanych, należy odróżnić przepisy określające wymogi dotyczące produktów (takie jak co do nazwy, formy, wymiarów, wagi, składu, wyglądu,

24 — Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91, Rec. str. I-6097. Zobacz M. López Escudero: „La jurisprudencia sobre la prohibición de las medidas de efecto equivalente tras la sentencia Keck y Mithouard”, *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, D-28, str. 47-94.

25 — Wyroki z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral, zwanej „Cassis de Dijon”, Rec. str. 619 oraz z dnia 24 listopada 1993 r. w ww. połączonych sprawach Keck i Mithouard, pkt 15.

26 — Wyrok z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74, Rec. str. 837.

etykietowania, opakowania) od sposobów sprzedaży.

dzieci poniżej dwunastego roku życia i reklamy wprowadzającej w błąd³⁵, dotyczący producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych w jednym z Państw Członkowskich zakaz kierowania wiadomości reklamowych do konsumentów³⁶, przyznanie uprawnienia do prowadzenia handlu obwoźnego na określonym obszarze administracyjnym wyłącznie handlowcom wykonującym na tym obszarze działalność w stałym punkcie, gdzie prowadzą sprzedaż tych samych wyrobów³⁷.

67. Od czasu wydania wyroku w sprawach Keck i Mithouard w 1993 r.²⁷, w której przedmiotem badania był obowiązujący we Francji zakaz sprzedaży ze stratą, Trybunał dokonał badania pewnych sposobów sprzedaży, pośród których znajdowały się m.in.: ustanowiony przez izbę zawodową przepis kodeksu etyki zabraniający farmaceutom umieszczania poza apteką reklam produktów parafarmaceutycznych, do których sprzedaży są upoważnieni²⁸, reglamentacja maksymalnej ilości godzin otwarcia sklepów oraz okresów ich zamknięcia²⁹, zakaz sprzedaży detalicznej w niedzielę³⁰, zakaz sprzedaży mleka dla niemowląt poza aptekami³¹, system dystrybucji zastrzegający sprzedaż detaliczną tytoniu na rzecz punktów sprzedaży upoważnionych przez władze publiczne³², przepis zakazujący nadawania reklam telewizyjnych sektora dystrybucji³³, zakaz sprzedaży z minimalną marżą zysku³⁴, całkowity zakaz reklamy skierowanej do

68. W świetle tych przykładów wydaje się trudne do obrony twierdzenie, że rozpatrywane postanowienia rozporządzenia w sprawie opakowań regulują jedynie zwykły sposób sprzedaży, gdyż nacisk, jaki wywierają na producentów, jest bezpośrednio związany z typem opakowań wprowadzanych do obrotu towarów. Postanowienia te stanowią zatem część przepisów dotyczących właściwości produktów.

69. Z powyżej wskazanych powodów uważam, że uregulowania zawarte w § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie odpadów stanowią środki o skutku równo-

27 — Jak wyżej.

28 — Wyrok z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawie C-292/92 Hünermund i in., Rec. str. I-6787.

29 — Wyrok z dnia 2 czerwca 1994 r. w sprawach połączonych C-401/92 i C-402/92 Tankstation 't Heukskeof i Boermans, Rec. str. I-2199.

30 — Wyrok z dnia 2 czerwca 1994 r. w sprawach połączonych C-69/93 i C-258/93 Punto Casa i PPV, Rec. str. I-2355.

31 — Wyrok z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie C-391/92 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-1621.

32 — Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-387/93 Banchemo, Rec. str. I-4663.

33 — Wyrok z dnia 9 lutego 1995 r. w sprawie C-412/93 Leclerc-Siplec, Rec. str. I-179.

34 — Wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-63/94 Belgacom, Rec. str. I-2467.

35 — Wyrok z dnia 9 lipca 1997 r. w sprawach połączonych od C-34/95 do C-36/95 De Agostini i TV-Shop, Rec. str. I-3843.

36 — Wyrok z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie C-405/98 Gourmet International Products, Rec. str. I-1795.

37 — Wyrok z dnia 13 stycznia 2000 r. w sprawie C-254/98 TK-Heimdienst, Rec. str. I-151.

ważnym do ograniczeń ilościowych zakazane na mocy art. 28 WE.

3) Ochrona środowiska naturalnego w Niemczech jako uzasadnienie spornej regulacji

70. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepisy krajowe ograniczające wymianę międzynarodową mogą być uzasadnione względami ochrony środowiska tego rodzaju, jak powołane przez rząd niemiecki³⁸. Jednakże w takim przypadku konieczne jest, by przepisy były proporcjonalne w stosunku do realizowanych celów, a cele te nie mogą zostać osiągnięte za pomocą metod mniej restrykcyjnych dla handlu międzynarodowego³⁹.

71. Nie jestem przekonany o tym, że z punktu widzenia ochrony środowiska niezbędna jest regulacja przewidująca, że

przedsiębiorstwa tracą możliwość uwolnienia się od obowiązku pobierania kaucji od opakowań jednorazowych poprzez uczestnictwo w systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, gdy wskaźnik udziału opakowań wielokrotnego użytku spada w danym państwie poniżej 72%, a w sektorze, w którym prowadzą działalność, udział opakowań wielokrotnego użytku nie osiągnął poziomu z 1991 r.

72. Po pierwsze, nie wskazano, dlaczego wskaźnik udziału opakowań wielokrotnego użytku znajdujących się w obrocie na terytorium państwa w wysokości 72% jest lepszy z ekologicznego punktu widzenia od wskaźnika w wysokości np. 60%, 70% lub 80%. Nie są mi również znane względy ochrony środowiska, dla których rezultaty osiągnięte w 1991 r. powinny umocnić się w przyszłości z pominięciem czynników dostosowawczych uwzględniających zachowania i preferencje przedsiębiorców i konsumentów. Należy stwierdzić, iż wobec okoliczności, że tego roku udział butelek wielokrotnego użytku w przypadku wody mineralnej wyniósł 91,33%, margines, którym dysponują producenci stosujący opakowania jednorazowe, by uwolnić się od obowiązku pobierania kaucji poprzez uczestnictwo w ogólnym systemie gospodarowania, jest minimalny. To samo można powiedzieć o producentach piwa z udziałem w wysokości 82,16% i napojów orzeźwiających z udziałem w wysokości 73,72%, gdyż głównie zagraniczni producenci stosują ten rodzaj opakowań.

38 — Wyroki z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 ADBHU, Rec. str. 531 oraz z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. 4607, pkt 9.

39 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie De Agostini i TV-Shop, pkt 45 oraz wyrok z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-189/95 Franzén, Rec. str. I-5909, pkt 75 i z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-389/96 Aher-Waggon, Rec. str. I-4473, pkt 18-20.

Jak wiadomo, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Danii⁴⁰, że ograniczenia ilości produktów, które mogą być wprowadzane do obrotu przez importerów, jest dysproporcjonalna w stosunku do realizowanego celu. W rozpatrywanej sprawie ustawodawstwo duńskie pozwalało producentom na sprzedaż do 3000 hektolitrow piwa i napojów orzeźwiających rocznie w niezaaprobowanych opakowaniach, pod warunkiem pobrania kaucji od każdego opakowania.

73. Po drugie, jeśli rzeczywiście chodzi o powstrzymanie, choć pośrednio, powstawania odpadów opakowaniowych poprzez zachęcanie do stosowania opakowań wielokrotnego użytku, nie rozumiem, dlaczego, w razie ponownego osiągnięcia wskaźnika udziału 72%, należy reaktywować możliwość zwolnienia z obowiązku pobierania kaucji butelek jednorazowych. Nie ma wątpliwości, że stosowanie kaucji pozwala na osiągnięcie znacznie wyższego udziału zwrotów pustych opakowań przez konsumentów, którzy ponadto szybko godzą się z jej ponoszeniem. Zastanawiam się nad korzyściami, które może przynieść wycofanie się z uruchomionego — co nie odbywa się bez trudności — systemu, z możliwą do przewidywania konsekwencją w postaci ponownego spadku stosowania opakowań wielokrotnego

użytku i fluktuacji mogących doprowadzić do destabilizacji przyzwyczajeń konsumentów, producentów i dystrybutorów, oraz związanego z tym regresu gospodarowania odpadami opakowaniowymi i ochrony krajobrazu.

74. Po trzecie, przy całej swej woli zachęcania do stosowania butelek wielokrotnego użytku w celu ochrony środowiska przed konsekwencjami recyklingu i odzysku odpadów po opakowaniach jednorazowych rząd niemiecki wydaje się nie uwzględniać innych czynników (takich jak mycie i sterylizacja opakowań wielokrotnego użytku, zużycie paliwa, zanieczyszczanie atmosfery i degradacja dróg transportowych, gdy odległość przewozu przekracza pewną ilość kilometrów, połączone z nieuniknionym wzrostem natężenia ruchu drogowego i ryzyka wypadków), których ocena pozwala na wyważenie podnoszonych korzyści ekologicznych opakowań wielokrotnego użytku i w świetle których opakowania jednorazowe mogą stanowić interesującą alternatywę z ekologicznego punktu widzenia.

75. Po czwarte, z art. 7 dyrektywy 94/62 wynika, że Państwa Członkowskie zapewniają ustanowienie systemów gwarantujących zarówno zwrot lub zbiórkę opakowań, jak i odzysk — w których udział jest otwarty dla przedsiębiorców z danego sektora — stoso-

⁴⁰ — Wyżej wymieniony, pkt 21.

wanych na niedyskryminacyjnych warunkach do towarów importowanych i tak skonstruowanych, by zgodnie z Traktatem uniknąć przeszkód w handlu i zakłóceń konkurencji. Wydaje mi się nieuzasadnione, by w okolicznościach, gdy system zbiórki został wprowadzony w Państwie Członkowskim, władze publiczne uniemożliwiały czasowo niektórym przedsiębiorcom konkurowanie z innymi przedsiębiorcami z tego powodu, że konsumenci w tym państwie zmienili zwyczaje w zakresie spożywania napojów i wolą kupować je w opakowaniach jednorazowych, i czyniły to do czasu odwrócenia trendu. Jest to ograniczenie swobody przepływu towarów, które nie jest proporcjonalne w stosunku do nikłych korzyści, które praktyka ta przynosi ochronie środowiska. Moim zdaniem, dyrektywa 94/62 zawiera wystarczające mechanizmy, by pozwolić władzom niemieckim na zapewnienie tej ochrony i przyjęcie wystarczająco stabilnych przepisów, by pozwolić eksportującym przedsiębiorstwom na zaplanowanie w średnim i długim okresie rodzaju opakowań stosowanych przy wprowadzaniu do obrotu ich napojów w tym państwie.

i kaucji. W innym przypadku wobec okoliczności, że importowane napoje są najczęściej wprowadzane do obrotu w opakowaniach jednorazowych, mogłyby się pojawić przeszkody w handlu a następnie zakłócenia konkurencji, jeśli w tym samym czasie butelki wielokrotnego użytku wykorzystywane przez większość krajowych producentów byłyby zwracane na korzystniejszych warunkach. Nie byłoby również słuszne ustanowienie znacznej ilości odrębnych systemów pobierania kaucji o odrębnych wymogach, które nie obejmowałyby całego terytorium, gdyż utrudniałoby to zagranicznym producentom i importerom butelkowanych napojów dostęp do rynku, niezależnie od okoliczności, że małe i średnie przedsiębiorstwa w innych Państwach Członkowskich nie miałyby prawdopodobnie wystarczających środków na dostosowanie ich opakowań do tych wymogów.

Jednakże zgadzam się z Komisją, że jeśli zdecydują się one rozciągnąć obowiązek pobierania kaucji na wszystkie opakowania jednorazowe, musi zostać zapewniona odpowiednia ilość punktów zwrotu opakowań

76. Wreszcie nie wydaje się, by pobieranie kaucji od opakowań jednorazowych było właściwym środkiem promocji opakowań wielokrotnego użytku. Niewątpliwym rezultatem tego środka jest to, że kupujący lub jakakolwiek inna zainteresowana osoba zwraca puste opakowanie w celu odzyskania kaucji, czego nie należy lekceważyć, lecz wobec konieczności zapłaty za oba rodzaje opakowań, konsument wybiera co do zasady

opakowanie, które jest wygodniejsze, a nie konieczne mniej szkodliwe dla środowiska.

77. Z powyższych argumentów jasno wynika, że sporne przepisy niemieckie, jako niezgodne z zasadą proporcjonalności, nie są uzasadnione względami ochrony środowiska stanowiącymi nadrzędne wymogi mogące ograniczać stosowanie art. 28 WE.

78. Artykuł 28 WE należy zatem interpretować w ten sposób, że zakazuje on Państwu Członkowskiemu ustanawiania regulacji, w świetle których — w razie spadku wskaźnika całkowitego udziału opakowań wielokrotnego użytku w państwie poniżej 72% — przedsiębiorcy w sektorze, w którym udział opakowań wielokrotnego użytku spadł poniżej poziomu stwierdzonego w 1991 r., tracą możliwość zwolnienia z obowiązku pobierania kaucji od butelek jednorazowych, przyjmowania ich zwrotów, zwracania kaucji i ich odzysku, poprzez udział w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

X — Wnioski

79. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Verwaltungsgericht Stuttgart, w następujący sposób:

„1) Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, ogranicza się do ustanowienia preferencji dla zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych i nie uprzywilejowuje opakowań wielokrotnego użytku, zatem

Państwa Członkowskie nie mogą powołać się na ten przepis w celu wyboru wielokrotnego użytku opakowań do napojów na niekorzyść recyklingu lub innych form odzysku.

- 2) Artykuł 18 dyrektywy 94/62 nie jest przepisem właściwym dla oceny skutków, jakie zastosowanie postanowień takich jak art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opakowań może mieć dla swobodnego przepływu towarów.
- 3) Artykuł 7 dyrektywy 94/62 nie przyznaje producentom ani dystrybutorom napojów w opakowaniach jednorazowych uprawnienia do uczestnictwa w istniejącym systemie przyjmowania zwrotów i gospodarowania opakowaniami, gdy władze krajowe zastępują ten system systemem pobierania kaucji mającym zapewnić zwrot pustych opakowań w celu poprawy selektywnego odzysku i zwalczania nielegalnych zrzutów odpadów.
- 4) Artykuł 28 WE zakazuje Państwu Członkowskiemu ustanawiania regulacji, w świetle których — w razie spadku całkowitego udziału opakowań wielokrotnego użytku w państwie poniżej 72% — przedsiębiorcy w sektorze, w którym udział opakowań wielokrotnego użytku spadł poniżej poziomu stwierdzonego w 1991 r., tracą możliwość zwolnienia z obowiązku pobierania kaucji od butelek jednorazowych, przyjmowania ich zwrotów, zwracania kaucji i ich odzysku, poprzez udział w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi”.