

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. május 6.¹

1. A Bizottság az EK 226. cikk alapján keresetet nyújtott be a Németországi Szövetségi Köztársaság ellen, amelyben annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a fenti tagállam nem teljesítette a közösségi jogból eredő egyes kötelezettségeit.

A Bizottság különösen azt hozza fel, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megszegte a 94/62/EK irányelv² 5. cikkét, az EK 28. cikket, valamint a 80/777 irányelv³ 3. cikke és a II. melléklete 2. pontja d) alpontjának együtt értelmezett rendelkezéseit azzal, hogy az 1998. augusztus 21-i Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (a csomagolási hulladékok keletkezésének megelőzéséről és azok hasznosításáról szóló rendelet; a továbbiakban a „csomagolásról

szóló rendelet”)⁴ 8. cikkének (1) bekezdésével és 9. cikkének (2) bekezdésével a forrásnál palackozandó termékek esetében a csomagolások újrahasználatára vonatkozó rendszert állított fel.

I — Az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor hatályos nemzeti szabályozás⁵

2. A német csomagolásról szóló rendelet számos intézkedést ír elő a csomagolási hulladékok környezetre gyakorolt hatásának csökkentésére és megelőzésére. Az 1991. június 12-i rendelet⁶ felváltó szabályozás célja a 94/62 irányelv átültetése a nemzeti jogba; és az újrahasznosítható csomagolást azonos célra több ízben felhasználható csomagolásként határozza meg.

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 1994. december 20-i 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 365., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 13. kötet, 349. o.). A fenti irányelvet jelentősen módosította a 2004/12/EK parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 47., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 34. kötet), de a módosítások nem érintették a jelen ügyben alkalmazandó rendelkezéseket.

3 — A természetes ásványvizek kinyerésére és forgalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1980. július 15-i 80/777/EGK tanácsi irányelv (HL L 229., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 6. kötet, 50. o.)

4 — BGBl. 1998 I., 2379. o.

5 — A Bizottság előadja, hogy a kereset benyújtását megelőző közigazgatási eljárás során mind a közösségi, mind a nemzeti jogi rendelkezéseket módosították.

6 — BGBl. I, 1234. o. Ez a jogszabály hasonló rendelkezéseket tartalmazott a betétűnek az egyszer használatos italcsomagolások utáni kötelező felszámítása tekintetében.

A rendelet alapján az egyszer használatos csomagolásba palackozott ásványvíz termelői és forgalmazói kötelesek a forgalmazási lánc minden szakaszában csomagolásonként betétdíjat felszámítani, bár e kötelezettségük alól — mellyel együtt jár az üres palackok visszaváltásának és hasznosításának kötelezettsége is — mentesülhetnek, amennyiben részt vesznek a használt csomagolások és csomagolási hulladékok átfogó kezelési rendszerében. Ugyanakkor, amennyiben Németországban az újrahasználható csomagolásba csomagolt italok aránya összességében 72% alá csökken, és ugyanabban az időben az adott üdítőital-ágazatban az újrahasználható csomagolásba csomagolt üdítőital aránya nem éri el az 1991-es évi arányt, a gazdasági szereplők elveszítik ezt a lehetőséget, valamint kötelezettséget vállalni a palackok visszaváltására.

3. A 6. cikk értelmében:

„(1) A forgalmazó köteles a végső fogyasztó által felhasznált üres csomagolásokat a tényleges átadás helyén vagy annak közvetlen közelében ellenszolgáltatás nélkül visszaváltani, és azokat az I. melléklet 1. és 2. pontjában meghatározott követelményeknek megfelelően hasznosítani.

(2) A gyártók és a forgalmazók az (1) bekezdés alapján kötelesek a vásárlás helyén ingyenesen visszaváltott csomagolásokat [...] hasznosítani.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben foglalt kötelezettség nem vonatkozik az olyan csomagolásra, amelynek tekintetében a termelő vagy a forgalmazó olyan átfogó csomagolásihulladék- és használtcsomagolás-kezelési rendszerben vesz részt, amely megfelelően biztosítja, hogy a használt csomagolást rendszeresen összegyűjtik a végső fogyasztótól vagy a forgalmazó működési területének közelében. A rendszernek hasznosítania kell az összegyűjtött hulladékot az I. melléklet 1. pontjának megfelelően, és eleget kell tennie az I. melléklet 3. és 4. pontjában előírt kötelezettségeknek. Az ilyen rendszerben való részvételt az illetékes hatóság felé igazolni kell. A hulladék kezeléséről az állami szerveknek alárendelt, a hulladékgyűjtést és -válogatást végző szervezettel [...] írásban kell megállapodni.

(4) Az illetékes hatóság azonnal visszavonhatja határozatát, amennyiben megállapítja, hogy a feltételeket nem teljesítik [...]. Amennyiben a jelen rendelet I. mellékletében meghatározott felhasználási arányok csak bizonyos anyagokból készült csomagolás esetében nem teljesülnek, a visszavonás csak ezekre az anyagokra vonatkozik. Az (1) és (2) bekezdés a visszavonás kihirdetésétől számított hatodik hónap első napján lép hatályba.”

4. A csomagolásról szóló rendelet 8. cikkének (1) bekezdése kimondja az egyszer használatos csomagolás esetén kötelező betétdíj szabályát a következők szerint:

„(1) A forgalmazók, akik újra fel nem használható csomagolásba palackozott folyékony élelmiszereket hoznak forgalomba, hozzáadottérték-adóval együtt csomagolásonként 0,25 euró betétdíjat kötelesek felszámítani a vásárlónak. Amennyiben a palack úrtartalma az 1,5 litert meghaladja, a betétdíj legalacsonyabb összege hozzáadottérték-adóval együtt 0,5 euró. A betétdíjat minden további kereskedő köteles a végső fogyasztó számára történő értékesítésig a forgalmazás valamennyi szintjén felszámítani; a betétdíjat a csomagolás visszaváltásakor kell visszatéríteni 6. cikk (1) és (2) bekezdése alapján.”

5. A 9. cikk szabályozza a betétdíjas rendszer alóli mentességet és a környezetbarát ital-csomagolások védelmét az alábbiak szerint:

„(1) A 8. cikk nem alkalmazandó azokra a csomagolásokra, amelyek esetében a gyártó vagy a forgalmazó részt vesz a 6. cikk (3) bekezdése szerinti átfogó kezelési rendszerben, amely biztosítja a teljes terület lefedését. A 6. cikk (4) bekezdése *mutatis mutandis* alkalmazandó.

(2) Amennyiben a jelen rendelet alkalmazási területén az újrahasználatos csomagolásba palackozott italok aránya — legyen az sör,

ásványvíz, (beleértve a forrásvizet, a ásványi anyagokkal dúsított ivóvizet, és az ásványvizet) szénsavas üdítőital, gyümölcsle (beleértve a gyümölcsnektárt, és zöldségleveket, valamint más nem szénsavas italokat) vagy bor (kivéve a pezsgőt, a habzó bort, a vermutot és a desszert bort) — a naptári év során összességében 72% alá csökken, az újrahasználatos csomagolásokra vonatkozó arányokat újra kell értékelni azon tizenkét hónap vonatkozásában, amely annak bejelentését követi, hogy az újrafelhasználható csomagolás arányát nem érték el. Amennyiben az újrafelhasználható csomagolás aránya a szövetségi területen alacsonyabb az első mondatban említett aránynál, a 6. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott határozat a teljes szövetségi területen semmisnek tekintendő a (3) bekezdésben előírt közzétételt követő hatodik naptári hónap első napjától kezdődően azon italok vonatkozásában, amelyekre az újrafelhasználható csomagolások 1991-ben rögzített arányát nem érték el. Az első és a második mondat *mutatis mutandis* alkalmazandó a pasztörizált tejre, amennyiben annak az újrahasználatos csomagolású, illetve polietilén zacskós formában való fogyasztása adott évben 20% alá esik.

(3) A német kormány minden évben közzéteszi az ökológiai szempontból kedvező csomagolásba palackozott italokra vonatkozó említett cikk (2) bekezdése szerinti megfelelő arányokat.

(4) A hatáskörrel rendelkező hatóság — kérelemre vagy hivatalból — új értékelést folytat le a 6. cikk (3) bekezdésének megfelelően, amint az ilyen csomagolásba palackozott italokra vonatkozó arányt a megsemmisítő határozatot követően ismét eléri.”

6. A Bizottság álláspontja szerint a fenti rendelkezések együttes értelmezéséből következik, hogy az egyszer használatos csomagolásba palackozott ásványvizek forgalmazóinak betétdíjat kell felszámítaniuk e csomagolások után, és elvesztik azt a lehetőséget, hogy valamely átfogó csomagolás- és csomagolásihulladék-kezelési rendszerben való részvétellel teljesítsék e kötelezettségüket, ha az újrafelhasználható csomagolásba palackozott italok összesített aránya két egymást követő év során 72% alá csökken, és ugyanabban az időben az újrafelhasználható csomagolásba palackozott ásványvizekre vonatkozó 1991-es évi arányt nem éri el.

II — A közösségi szabályozás

7. A 94/62 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése szerinti célja, hogy összhangba hozza a csomagolással és csomagolási hulladékkal való gazdálkodásra vonatkozó nemzeti intézkedéseket egyfelől annak érdekében, hogy megakadályozza azoknak a tagállamok és a harmadik országok környezetére gyakorolt hatását, vagy csökkentse e hatást, ilyen módon biztosítva a környezet védelmének magas szintjét, másfelől pedig hogy biztosítsa

a belső piac zavartalan működését, valamint megakadályozza a kereskedelem útjába állított akadályokat, illetve a versenynek a Közösségen belüli torzítását és korlátozását.

Ebből a célból az irányelv olyan intézkedéseket szabályoz, amelyek elsősorban a csomagolási hulladék keletkezésének megelőzésére irányulnak. Továbbá említi az újrahazsználatot, valamint a csomagolási hulladék anyagában vagy más módon történő hasznosítását.

8. Az irányelv 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok előmozdíthatják az olyan csomagolás-újrahazsználati rendszereit, amely csomagolást a Szerződésnek megfelelően környezetkímélő módon lehet újrahazsználni.”

9. A 80/777 irányelv 3. cikke szerint a természetes ásványvízforrások kinyerését és a belőlük származó víz palackozását a II. melléklet rendelkezéseinek megfelelően kell végezni, amely meghatározza a forgalmazás feltételeit is. A 2. pont d) pontja alapján a természetes ásványvizet csak a forgalmazásra vonatkozó jóváhagyással rendelkező tartályban lehet eljuttatni a végső fogyasztóhoz. Ez gyakorlatilag azt jelenti,

hogy az ilyen vizet a forrásnál kell azon tartályba palackozni, amelyben forgalomba kerül.

meg, és így az EK 28. cikk nem volt többé alkalmazandó; álláspontja szerint a kereskedelem korlátai csekély jelentőségűek voltak, és mindenestre a vitatott intézkedéseket — amelyek célja a csomagolási hulladék növekedésének az újrafelhasználható csomagolás használatának elősegítése általi megakadályozása volt — környezetvédelmi okokból fogadták el.

III — A pert megelőző eljárás

10. Miután számos panasz érkezett a Bizottsághoz az 1991-es évi német szabályozásnak a közösségi joggal való összeférhetetlenségével kapcsolatban, és szolgálatai felvették a kapcsolatot a nemzeti hatóságokkal, a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jogszabály ellentétes az EK 28. cikkel. Ezért 1995 decemberében a Bizottság felszólító levelet intézett a szövetségi kormányhoz, amelyben kifejtette, hogy a betétdíj felszámítására vonatkozó kötelezettség az újra fel nem használható csomagolóanyagok esetében akadályozza a Közösségen belüli kereskedelmet, mivel hátrányos helyzetbe hozta az ilyen csomagolást az újrafelhasználható csomagolással szemben, valamint hogy ez a rendszer nem igazolható a környezetvédelemmel, mivel a kötelezettséget csak bizonyos csomagolásokra kell alkalmazni és az kizárólag a nemzeti piacon egy meghatározott időszakban kialakult feltételeket tartotta fenn változatlanul.

11. Figyelemmel a 94/62 irányelv elfogadására, illetve arra, hogy Németország a fenti irányelv rendelkezéseinek átültetése céljából elfogadta az 1991-es évi rendeletet hatályon kívül helyező 1998-es évi rendeletet, a Bizottság 1998 decemberében a kötelező betétdíjrendszert előíró és az újrafelhasználható csomagolás százalékos arányát rögzítő, új német csomagolásról szóló rendelet 8. és 9. cikkének a 94/62 irányelvvel és az EK 28. cikkel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kétségeit tartalmazó kiegészítő felszólító levelet küldött e tagállamnak, arra hivatkozva, hogy e rendelkezések ellentétesek az arányosság elvével. Álláspontja szerint ezek a szabályok hátrányosan érintik azokat a termékeket, amelyek származási helye távol esik az eladási helytől, és amelyek jogszerűen sehol máshol nem csomagolhatók. Példaként hozta fel az ásványvizeket, amelyeket a 80/777 irányelv értelmében a forrásnál kell palackozni. Felszólította a német kormányt arra, hogy tegyen javaslatokat a rendszer rugalmasabbá tételére.

Németország 1996 májusában azt a választ adta, hogy a 94/62 irányelv a kérdéses területen teljes harmonizációt valósított

1999 áprilisában a Németországi Szövetségi Köztársaság válaszában előadta, hogy a

csomagolásról szóló rendelet 9. cikke nem minősül mennyiségi korlátozásnak vagy azzal azonos hatású intézkedésnek, és még amennyiben annak is minősülne, mindenképpen indokolt lenne. Az ásványvizek tekintetében pedig arra hivatkozott, hogy a szövetségi környezetvédelmi minisztérium által 1998 novemberében kiadott tanulmány szerint, amennyiben a palackozás és az eladási hely közötti távolság nem haladta meg a 750 km-t, környezetvédelmi szempontból az ásványvizet előnyösebb újrafelhasználható csomagolással ellátni, mint újra fel nem használható csomagolással.

dett, és kifejtette az országon belüli értékesítésnek a külföldi ásványvíz-előállítók rendelkezésére álló lehetőségeit. Előadta, hogy az újrafelhasználható csomagolás használatának előmozdítása összhangban van a 94/62 irányelv 5. cikkével, és mivel a nemzeti és külföldi termelőkkel szemben egyforma bánásmódot alkalmazott, az EK 28. cikket sem sértette meg. Hivatkozott egy 2000 augusztusban befejezett ökoegyensúly-vizsgálatra, amely kimutatta, hogy az újrafelhasználható csomagolás előnyösebb, mint az újra fel nem használható csomagolás, még abban az esetben is, ha távoli helyekre kell szállítani. Előadta, hogy a kapott eredmények ismeretében módosítani kívánja a csomagolásról szóló rendelet 8. és 9. cikkét.

12. A Bizottság, miután megvizsgálta a fenti válaszokat, 2000 júliusában indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyben megállapította a mulasztást. Konkrétan azt kifogásolta, hogy Németország a vitatott rendelet 8. cikkének (1) bekezdését és 9. cikkének (2) bekezdését alkalmazta a forrásnál palackozandó természetes ásványvíz termelői esetében. Ezek a rendelkezések akadályozzák az említett ital kereskedelmét azzal, hogy súlyos terhet jelentenek a vállalkozások számára, mivel ezek kötelesek az üres újrafelhasználható csomagolást nagy távolságra szállítani, ami különösen a más tagállamokban székhellyel rendelkező vállalkozásokat hozza hátrányos helyzetbe. Emellett úgy ítélte meg, hogy e rendelkezések nem igazolhatóak a 94/62 irányelv 5. cikkével, mivel meghaladják azt a mértéket, amely az elérni kívánt célhoz szükséges, és mivel nem rugalmasak.

13. Mivel a Bizottság nem találta a fenti érvelést meggyőzőnek, úgy döntött, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránt eljárást indít a Bíróság előtt.

IV — A Bíróság előtti eljárás

Ugyanezen év novemberében Németország a Bizottságtól ellentétes álláspontra helyezke-

14. A kereset 2001. december 3-án, míg az ellenkérelem 2002. február 14-én érkezett a Bíróság Hivatalához. A két beadványt egy válasz és viszonzválasz egészítette ki.

15. A Bíróság elnöke 2002. május 29-i végzésével engedélyezte a Francia Köztársaság és az Egyesült Királyság számára, hogy beavatkozzanak az eljárásba. Az Egyesült Királyság, miután megvizsgálta az eljárás részére megküldött iratait lemondott a beavatkozási beadvány benyújtásáról.

16. A 2004. március 2-i tárgyaláson, álláspontjuk szóbeli ismertetése céljából a Bizottság, a francia és a német kormány képviselői voltak jelen.

V — A kereset tárgyról

A — A kereset elfogadhatóságáról

17. Anélkül, hogy a német kormány formálisan hivatkozott volna az elfogadhatatlanságra, jelzi a viszonyítás 5-7. pontjában, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset nem lehet sikeres, mivel a per tárgyát a keresetlevélben módosították⁷. Előadja, hogy a Bizottság, habár számos kifogást hozott fel a csomagolásról szóló rendelettel kapcsolatban, sem a felszólító levélben, sem az indokollással ellátott véleményben nem említette a német szabályozás által a külföldi ásványvíztermelőkre gyakorolt nyomást. Ezzel megakadályozta, hogy a német kormány erre a kifogásra vonatkozó észrevételeit előterjeszthesse, illetve megfosztotta az eljárás elkerülésének módjaira

vonatkozó vizsgálat és megbeszélések lehetőségétől⁸, így attól a lehetőségtől, hogy a külföldi ásványvíztermelőket figyelmen kívül hagyja a csomagolásról szóló rendelet 9. cikkének (2) bekezdésében hivatkozott százalékos arányok kiszámítása során.

18. Igaz, hogy a pert megelőző eljárás szabályszerűsége nemcsak az érintett tagállam jogai védelmének lényeges, a Szerződés által előírt biztosítéka, hanem annak is, hogy az esetleges peres eljárás tárgya világosan körülhatárolt legyen.⁹ A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a pert megelőző eljárás célja lehetőséget biztosítani az érintett tagállam számára, hogy megindokolja álláspontját, illetve, hogy adott esetben önként eleget tegyen a közösségi jogból fakadó kötelezettségeinek. Amennyiben a megegyezésre tett kísérlet nem vezet eredményre, a tagállamot — az indokollással ellátott véleményben, amely lezárja az EK 226. cikkben előírt pert megelőző szakaszt — felszólítják, hogy meghatározott határidőn belül teljesítse kötelezettségeit¹⁰.

8 — Az írásbeli szakasz lezárását követően a Bíróság felhívta a Bizottságot arra, hogy a Németország által felvetett kifogásokkal kapcsolatosan foglaljon állást, amelyet az a Bíróság Hivatalához 2004. január 16-án érkezett beadványában meg is tett.

9 — A C-266/94. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1995. július 11-én hozott végzés (EBHT 1995., I-1975. o.) 17. pontja; valamint a C-159/94. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5815. o.) 15. pontja.

10 — A 74/82. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1984. január 31-én hozott ítélet (EBHT 1984., 317. o.) 13. pontja, valamint a 85/85. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1986. március 18-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1149. o.) 11. pontja.

7 — Valójában a Bizottság válaszában 3. pontjában kifejezetten hivatkozik a német szabályozás által az ásványvízgyártókra annak érdekében gyakorolt „nyomásra”, hogy azok újrahasználatos palackot használjanak.

19. A fentiekben elmondottak ellenére, a közigazgatási eljárás során a felek által váltott iratokat megvizsgálva, nem értek egyet a német kormány álláspontjával.

20. Valójában a Bizottság mind a Szerződésnek az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezései megsértésén alapuló első felszólító levélben, mind a 94/62 irányelv elfogadását követően küldött kiegészítő felszólító levélben — kifejezetten utalva a forrásnál palackozandó ásványvizekre — erőteljesen kifogásolta az újrafelhasználható csomagolás minimális arányát rögzítő szabályozást.

21. Az indokolással ellátott véleményben, amely meghatározza a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát¹¹, a Bizottság a kifogásait a vitatott szabályozásnak — nevezetesen a csomagolásról szóló rendelet 8. cikke (1) bekezdésének, valamint 9. cikke (2) bekezdésének — az ásványvíz forgalomba helyezése vonatkozásában történő alkalmazására korlátozta, figyelmen kívül hagyva az összes többi, a fent hivatkozott rendelkezések alá tartozó ital forgalmazását. A Bíróság erre vonatkozóan kimondta, hogy jöllehet a keresetben meghatározott indokoknak és a felszólító levélben, illetve az indokolással ellátott véleményben meghatá-

rozott kifogásnak azonosnak kell lennie, ez a követelmény nem jelenti azt, hogy azokat tökéletesen azonos módon kellene megfogalmazni, feltéve, hogy a per tárgyát nem terjesztették ki, illetve nem módosították.¹²

22. Az adott ügyben az indokolással ellátott vélemény IV. fejezete 2. bekezdésének a) pontja felsorolja azokat az okokat, amelyek miatt a vitatott nemzeti szabályozás kereskedelmi akadállyal minősül: annak ellenére, hogy az különbségtétel nélkül alkalmazandó a hazai, illetve az import termékekre, nagyobb terhet jelent a külföldi vállalkozások számára, amelyek, amennyiben újrafelhasználható palackok alkalmazása mellett döntenek, kénytelenek az üres palackokat nagy távolságra szállítani, ami többletköltséget jelent a számukra, illetve növeli annak kockázatát, hogy nagyobb mértékben károsítják a környezetet, mintha egyszer használatos csomagolást alkalmaztak volna. Ezenkívül, noha a német szabályozás a palackonkénti betétdíj felszámítását kötelezővé tévő rendszer bevezetése előtt a piac egy részét fenntartja az újra fel nem használható csomagolás számára, ugyanakkor ösztönzi az 1991-es szint fenntartását, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy az eladási helytől távol levő termelők csak akkor tudják a piaci részesedésüket növelni Németországban, ha más, közelebb lévő termelők hajlandóak a saját piaci részesedésük egy részének átengedésére.

11 — A 154/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1987., 2717. o.) 6. pontja; a C-3/96. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1998. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3031. o.) 18. pontja; valamint a C-1/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-9989. o.) 53. pontja.

12 — A C-365/97. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7773. o.) 25. pontja, valamint a C-52/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. április 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-3827. o.) 44. pontja.

Ez a magyarázat jól tükrözi a Bizottság válaszában hivatkozott nyomást: a csomagolásról szóló rendelet 9. cikke (2) bekezdésének célja az újrahasználható csomagolás termelők általi használatának előmozdítása oly módon, hogy ellenkező esetben a termelők azt kockáztatják, hogy nem érik el a rögzített arányt, és ezzel elvesztik a valamely csomagolás- és csomagolásihulladék-kezelési rendszerben való részvétel útján a betétdíj felszámítására, a felhasznált csomagolás visszavételére és a betétdíj visszafizetésére vonatkozó kötelezettség alóli mentesség lehetőségét.

23. Az indokolással ellátott véleményre a szabályozás védelmében megfogalmazott válaszból kitűnik, hogy a német kormány pontosan értelmezte a Bizottság kifogásait, különösen azt, amely az újrahasználható csomagolás minimális kötelező arányának a más tagállamokban letelepedett, ásványvizet palackozó és forgalmazó vállalkozásokra gyakorolt hátrányos következményeire vonatkozik. Valójában kifejezetten hivatkozott az ilyen vállalkozások számára nyitva álló, az ország piacán való értékesítési lehetőségekre: használhatnak újrafelhasználható palackot, részt véve az egységesített palackok használatát elősegítő szerveződésekben, továbbá használhatnak egyszer használatos csomagolást, betét felszámolása mellett, illetve — amennyiben valamely átfogó kezelési rendszerében vesznek részt — anélkül, bár ez utóbbi lehetőség megszűnhet, amennyiben az újrahasználható csomagolás kötelező arányát a nemzeti piacon nem érik el.

24. Amennyiben az alperes tagállam ténylegesen kész lett volna figyelmen hagyni a külföldi ásványvíztermelőket a fenti arány kiszámításánál, hogy az újra fel nem használható csomagolást alkalmazó vállalkozásokat megkímélje attól a bizonytalanságtól, hogy bármely pillanatban megtagadhatják tőlük a fent hivatkozott átfogó kezelési rendszerben való részvétel lehetőségét, amelynek következtében betét felszámítására lesznek kötelesek, ezt ebben a szakaszban kellett volna megtennie, és nem a viszonyválaszban¹³.

25. Végül, a Bizottság által a keresetben megfogalmazott kifogások megegyeznek az indokolással ellátott véleményben felhozottakkal. Álláspontom szerint ezért az alperes tagállam védekezési joga nem sérült, és így a Bizottság keresete elfogadható.

26. A tárgyaláson a német kormány képviselője továbbá azt is előadta, hogy a Bizottságnak a keresetindításhoz fűződő érdeke megszűnt, mivel 2003. január 1-jén hatályba lépett a betétdíj felszámítására vonatkozó kötelezettség, és így megszűnt az importőrökre gyakorolt állítólagos nyomás.

27. A fenti állítással sem értek egyet. Anélkül, hogy megvizsgálnám, hogy a német szabályozás valóban bizonyos magatartásra

¹³ — A tárgyaláson a német kormány meghatalmazottja különösen hivatkozott erre a pontra.

készíteti-e az ásványvíz-importőröket — amely kérdést az ügy érdemének vizsgálatánál tárgyalom — szükséges felhívni a figyelmet a következőkre: egyrészt az EK 211. cikk és EK 226. cikk szerinti hatáskörének gyakorlása során a Bizottság nem köteles igazolni, hogy különleges érdeke fűződne a keresetindításhoz, mivel hivatalból feladata, hogy általános közösségi érdekből gondoskodjon arról, hogy a tagállamok betartsák az EK-Szerződést, és hogy megállapítást nyerjen, amennyiben nem teljesítik az abból fakadó kötelezettségeiket¹⁴; másrészt, azt a kérdést, hogy valamely tagállam megszegte-e a kötelezettségeit, az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzetre tekintettel kell eldönteni¹⁵, így — még ha a kötelezettségszegés megszűnt is a fent hivatkozott határidő lejártát követően — továbbra is fennáll a keresetindításhoz fűződő érdek azért, hogy megállapítsák a tagállam esetleges felelősségének jogalapját azokkal szemben, akiket a kérdéses kötelezettségből eredően jogok illetnek meg¹⁶.

B — Az ügy érdeméről

28. A Bizottság fenntartja, hogy a csomagolásról szóló rendelet 8. cikkének (1) bekezdésében és 9. cikkének (2) bekezdésében

foglalt vitatott német szabályozás összeegyeztethetetlen a 94/62 irányelv 5. cikkével, valamint az EK 28. cikkel a forrásnál palackozandó más tagállamból származó természetes ásványvíz forgalmazása tekintetében¹⁷, mivel a kereskedelem olyan akadályának minősül, amely nem igazolható a környezetvédelemmel. A francia kormány ugyanezen az állásponton van.

29. A német kormány álláspontjának határozott védelmében fenntartja, hogy a kereset három okból megalapozatlan: 1) mivel a fent hivatkozott 8. és 9. cikkek a 94/62 irányelvben alapulnak, amely kimerítően szabályozza az újrahasználatos csomagolás használatát és ösztönzését, így nincs szükség ezeket az EK 28. cikk szempontjából vizsgálni; 2) nem akadályozzák az áruk szabad mozgását, mivel kizárólag értékesítési módokat szabályoznak, de a termelők és kereskedők nem kötelesek újrahasználatos palackokat alkalmazni; 3) szükségesegek és megfelelőek a környezet védelmének a Németországi szövetségi Köztársaságban történő biztosítása érdekében.

14 — A 167/73. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1974. április 4-én hozott ítélet (EBHT 1974., 359. o.) 15. pontja; a C-431/92. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet (EBIT 1995., I-2189. o.) 21. pontja; a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet 59. pontja; valamint a C-418/00. és C-419/00. sz., Bizottság kontra Franciaország egyesített ügyekben 2002. április 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-3969. o.) 29. pontja.

15 — A C-394/00. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2002. január 17-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-581. o.) 12. pontja.

16 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. június 17-én hozott ítélet 6. pontja.

17 — A folyamatban lévő C-309/02. sz., Rablberger és társai ügyben egy német bíróság négy kérdést terjesztett előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé, amelyben a 94/62 irányelv, pontosabban az 1. cikk (2) bekezdése, a 7. cikk és a 18. cikk, továbbá az EK 28. cikk értelmezését kéri annak eldöntése céljából, hogy azokkal ellentétesek-e a csomagolásról szóló rendelet bizonyos rendelkezései, amelyek azokra a palackokra alkalmazandóak, amelyekben lényegében az összes üdítőtölt és bort, valamint ásványvizet forgalmaznak.

Érdemes a fenti okokat az alperes által előadott sorrendben vizsgálni.

1. A 94/62 irányelv által megvalósított harmonizáció terjedelme és az EK 28. cikk jelen ügyben való alkalmazhatósága

30. A szövetségi kormány álláspontja szerint a 94/62 irányelv 5. cikke által a tagállamok számára biztosított lehetőség, hogy előmozdíthatják a csomagolás újrahasználati rendszereit, lehetővé teszi betétdíj felszámítását mind az újrahasználat, mind az egyszer használatos csomagolás esetében. Álláspontja szerint a 94/62 irányelv olyan kimerítő szabályozást tartalmaz ezen a téren, hogy a nemzeti szabályozásnak a közösségi jogra figyelemmel való vizsgálata során az EK 28. cikk csak akkor alkalmazható szubszidiáriusan, ha annak az irányelvvel való összeegyeztethetősége nem bizonyított. Az Európai Unió kifejezetten megengedte az újrahasználatos csomagolás előmozdítását, és a 94/62 irányelv 5. cikkét megfosztaná hatékony érvényesülésétől, ha az ilyen csomagolás használata és a termelés helyére való visszaszállítása — a Bizottság állításának megfelelően — ellentétes lenne az áruk szabad mozgásával.

31. Álláspontom szerint az a tény, hogy valamely tagállam a csomagolási hulladék és az üres csomagolás gyűjtését betétdíjas, visszaváltási és hasznosítási rendszerben szer-

vezi meg, amely bizonyos terhet ró a termelőkre és a forgalmazókra, önmagában nem veti fel a közösségi joggal való összeegyeztethetőség kérdését¹⁸, mivel azt a 94/62 irányelv 7. cikke, amely rendelkezést a tagállamok kötelesek voltak átültetni a nemzeti jogba, lehetővé teszi. Ez a rendszer mind az újrahasználat, mind az újra fel nem használható csomagolást szabályozza. Ezért részben egyet kell értenem az alperes tagállammal.

32. A C-246/99. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben — amelynek tárgya a dobozos szénsavas üdítőitalok és sörök behozatalát tiltó nemzeti szabályozás volt — ismertetett indítványomban¹⁹ már volt alkalmam a 94/62 irányelv által megvalósított harmonizáció terjedelmével kapcsolatos álláspontomat ismertetni. A fent hivatkozott ügyben a csomagolás eleget tett az irányelv II. mellékletében felsorolt összes alapvető követelménynek, ezért a tilalom egyértelműen ellentétes volt a 18. cikkel, amely kimondja a csomagolás forgalomba hozatalának szabadságát a tagállamok piaci vonatkozásában. Kifejtettem, hogy az irányelv elfogadásával a csomagolás és csomagolási hulladék kezelésére vonatkozó nemzeti intézkedéseket harmonizálták. Ilyen körülmények között az ítélkezési gyakorlat alapján, amennyiben a nemzeti szabályozás összeegyeztethető az irányelvvel, nincs lehetőség annak az áruk szabad mozgására

18 — Meg kell vizsgálni, hogy a rendszer nem eredményezi-e a piac feldarabolódását, illetve hogy nem érinti-e hátrányosan a más tagállamokból származó árukat

19 — 2001. szeptember 13. (EBHT 2002., I-6943. o.). Lásd a 18–41. pontokat. A keresetet végül visszavonták.

vonatkozó elsődleges joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálni²⁰.

33. Nem értek egyet ugyanakkor a német kormány azon állításával, hogy a harmonizálás tárgya az újrahaználható csomagolás használata és előmozdítása. A 94/62 irányelv 5. cikke, amely lehetővé teszi a tagállamok számára az újrahaználati rendszerek előmozdítását — előírva azt, hogy ezt a Szerződésnek megfelelően tegyék meg — nem túl pontos rendelkezés, amelynek szövege nem határozza meg azt, hogy a nemzeti hatóságok milyen módon járhatnak el, illetve milyen irányt kövessenek. Az újrahaználatot, amely olyan művelet, amellyel a csomagolást az eredeti célra újratöltik vagy arra felhasználják, a 3. cikk (5) bekezdése határozza meg, de ez a rendelkezés nem ad további felvilágosítást ebből a szempontból, így — ellentétben a német kormány állításával — nem lehet megállapítani, hogy az irányelv harmonizálta az újrahaználható csomagolás használatát és előmozdítását.

34. Ezen intézkedések megítéléséhez ennél fogva az elsődleges jogot teljes egészében — és nem csupán az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezések vonatkozásában — kell megvizsgálni. Amikor például a hatóságok szubvenciót vagy támogatást nyújtanak a kutatáshoz vagy a csomagolóanyag üzemek átalakítására vagy fejlesztésére, az újrahaz-

nálható csomagolás gyártására vagy az újrahaználatot előmozdító tevékenységek bevezetésére irányuló beruházások növelésére, továbbá amikor gazdasági, pénzügyi vagy adózási intézkedéseket fogadnak el, nemcsak az állami támogatásra és a versenyre vonatkozó szabályokat kell tiszteletben tartaniuk, hanem a Szerződésnek az adózás területére vonatkozó szabályait is.

Ezenfelül, amennyiben bármilyen jele van annak, hogy a tagállam által az újrahaználati rendszerek előmozdítása érdekében tett intézkedések — bár nem tiltják a behozatalt — az áruk szabad mozgásának korlátját képezik, azokat az EK 28. cikkre és EK 30. cikkre figyelemmel meg kell vizsgálni. Ugyanis egyértelmű, hogy a tagállamok a 94/92 irányelv 18. cikke értelmében nem tilthatják meg az irányelv II. mellékletében meghatározott, a harmonizáció tárgyát képező alapvető feltételeknek megfelelő csomagolás forgalmazását. Ugyanakkor az állami intézkedések ölthetnek más, finomabb formát, amelyek képesek ugyanilyen eredményt elérni.

35. Azon álláspontja alátámasztására, hogy az EK 28. cikk a jelen ügyben nem alkalmazható, a német kormány hivatkozik a DaimlerChrysler-ítéletre²¹, amelynek 44. pontja

20 — A C-5/94. sz. Hedley Lomas-ügyben 1996. május 23-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2553. o.), 18. pontja; valamint a C-102/96. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 1998. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6871. o.) 21-22. pontja.

21 — A C-324/99. sz. DaimlerChrysler ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet (FBHT 2001., I. 9897. o.).

értelmében a 259/93/EGK rendelet²² 4. cikke (3) bekezdése a) pontjának i) alpontjában foglalt „a Szerződéssel összhangban” kifejezést nem lehet úgy értelmezni, miszerint az olyan nemzeti intézkedést, amely megfelelt a fent hivatkozott szabályban foglalt követelményeknek, az elsődleges jognak az áruk szabad mozgására vonatkozó szabályaival való összeegyeztethetőség szempontjából vizsgálni kellene.

valamely terület közösségi szinten teljes harmonizáció tárgyát képezte, minden arra vonatkozó nemzeti intézkedést e harmonizációs intézkedés szempontjából és nem az elsődleges jog szempontjából kell értelmezni²⁴, mégha a 97/7/EK irányelv²⁵ 14. cikkének (1) bekezdésében a tagállamokra ruházott hatáskört a Szerződés tiszteltben tartása mellett kell is gyakorolni, amint azt maga e rendelkezés is kifejezetten előírja²⁶.

36. Álláspontom szerint, az alperes által előterjesztett fenti érvelés számos okból nem tűnik elfogadhatónak. Először, mivel a Bíróság ezt a kijelentést az ítélet következő pontjában kiegészítette azzal, hogy a fent hivatkozott kifejezés nem jelenti azt sem, hogy a 259/93/EGK rendelet 4. cikke (3) bekezdése a) pontjának i) alpontja értelmében a hulladékszállítást korlátozó nemzeti intézkedéseket minden esetben a közösségi joggal összeegyeztethetőnek kell tekinteni kizárólag azért, mert azok célja az említett rendelkezésben hivatkozott elv vagy elvek végrehajtása. Ellenkezőleg, amellett, hogy a rendeletnek megfelelnék, az ilyen intézkedéseknek összhangban kell lenniük a Szerződés azon szabályaival vagy alapelveivel is, amelyekre a hulladékszállítás terén elfogadott jogszabály nem hivatkozik kifejezetten. Ugyanez a megállapítás szerepel a Deutscher Apothekerverband ítéletben²³, amelynek 64. pontja kimondja, hogy amennyiben

37. Másodszor, a DaimlerChrysler-ügyben az érintett közösségi szabályozás egy rendelet volt amely — amellett, hogy általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és az Unió területén közvetlenül alkalmazandó — általában pontosabb, mint az irányelv, amelynek rendelkezéseit a tagállamoknak át kell ültetniük a nemzeti jogrendjükbe. Amint arra a német kormány is rámutatott, Igaz ugyan, hogy a 259/93 rendeletnek és a 94/62 irányelvnek a Szerződésre utaló szövege azonos. Ettől függetlenül nagy különbség van a rendelet 4. cikke (3) bekezdése a) pontjának i) alpontja és az irányelv 5. cikke között: míg az előbbi a tagállamokra és az általuk elfogadható meghatározott intézke-

22 — Az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló, 1993. február 1-i 259/93/EGK tanácsi rendelet (HL L 30, 1. o.; magyar nyelvű kiadása 15. fejezet, 2. kötet, 176. o.).

23 — A C-322/01. sz., Deutscher Apothekenverband ügyben a 2003. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14887. o.).

24 — A C-32/92. sz., Vanacker kontra Lesage ügyben 1993 október 10-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-4947. o.) 9. pontja és a már hivatkozott DaimlerChrysler-ítélet 32. pontja.

25 — A távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló, 1997. május 20-i 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 144., 19. o.; magyar nyelvű kiadása 15. fejezet 3. kötet 319. o.).

26 — Ez a cikk lehetővé teszi, hogy a fogyasztók magasabb szintű védelmének biztosítása érdekében a tagállamok az irányelv által szabályozott területen a Szerződéssel összhangban álló szigorúbb rendelkezéseket fogadjanak el vagy tartsanak hatályban.

déseket irányadó elveket tartalmazza, az utóbbi csupán azt mondja ki, hogy az ilyen intézkedéseknek az olyan csomagolások használatát kell előmozdítania, amelyek környezetet károsítása nélkül újrahasználhatóak.

2. A vitatott szabályozás jellege: mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés vagy egyszerűen az értékesítés módja

38. Kétségtelen, hogy a közösségi jogalkotó támogatja a nemzeti hatóságoknak a csomagolás-újrahasználati rendszereket előnyben részesítő intézkedéseit — legyenek azok gazdasági, pénzügyi, adóügyi vagy más jellegű intézkedések —, amelyek közvetetten a hulladék kezelésének megelőzését segítik, feltéve, hogy ezek nem befolyásolják a belső piac megfelelő működését.

39. Úgy vélem, hogy a 94/62 irányelv 5. cikke önmagában nem eléggé pontos ahhoz, hogy annak alapján meg lehetne állapítani, hogy a tagállamok által a környezetkímélő csomagolás-újrahasználati rendszerek előmozdítása érdekében elfogadott rendelkezések összeegyeztethetők-e a közösségi joggal, és úgy vélem, a fent hivatkozott rendelkezés ugyan ezen joganyag egyéb rendelkezéseivel sem egészíthető ki. A Bizottság tehát alappal állítja, hogy a Szerződés egészére való utalás a rendelkezésben lehetővé teszi, hogy az említett nemzeti intézkedéseknek az áruk szabad mozgására vonatkozó elsődleges joggal való összeegyeztethetősége vizsgálat tárgya legyen.

40. Az alperes kormány álláspontja szerint a csomagolásról szóló rendelet 8. és 9. cikkének célja a 94/62 irányelv 5. cikkének nemzeti jogba való átültetése, ezért azok nem lehetnek ellentétesek az EK 28. cikkel, illetve nem jelenthetnek kereskedelmi akadályt: nem védik egyoldalúan az állam nemzeti érdekeit és a Közösség általános érdekében meghatározott kötelezettségeket hajtják végre. Álláspontja szerint az említett rendelet lehetővé teszi az italforgalmazók részére, hogy azok az italokat egyik vagy a másik fajta csomagolásban árusítsák; a betétdíj felszámítására vonatkozó kötelezettség mindazokat terheli, akik az ország területén — székhelyüktől függetlenül — újra fel nem használható palackban ásványvizet árusítanak. A fenti ital külföldi termelőit semmilyen módon nem érinti a szabályozás, hiszen az csak a forgalmazóra, illetve a fogyasztóra vonatkozik. Az utóbbi számára egyforma költséggel jár az, ha az ásványvizet újrahasználható vagy ha egyszer használatos palackban vásárolja meg. Mindkét esetben betétdíjat kell fizetnie, amelyet akkor térítenek számára vissza, ha az üres palackot visszaviszi. A német kormány viszonyulásában hangsúlyozta, hogy a rendelet 8. cikke azt az alapvető szabályt tartalmazza, hogy a nem újrahasználható csomagolásban forgalmazott italok értékesítésének feltétele a betétdíj egységenkénti felszámítása, míg a 9. cikk a fenti szabály hatályosulásának időpontját és feltételeit határozza meg. Álláspontja szerint — a Bizottság állításával ellentétben — nem

lehet különválasztani annak kimondását, hogy meghatározott időponttól a betétdíjat alkalmazni kell, amely a közösségi joggal ellentétes lenne, ugyanezen betétdíj előírásától, amely önmagában véve összeegyeztethető a közösségi joggal.

A német kormány tagadja, hogy a külföldi ásványvíztermelő vállalkozásokra nyomást gyakorolt volna azért, hogy újrahasználható csomagolást alkalmazzanak, hiszen az import mennyisége az 1994-es 230 millió literről, 2000-re 680 millió liter fölé emelkedett. 2002-ben már önként betétdíjat számítottak fel az egyszer használatos palackok többsége (az import kb. 53%-a) után, és azokat önként visszaváltották. A rendelet nem valósít meg közvetett hátrányos megkülönböztetést, mivel nem a víz vagy a csomagolás eredete szerint alkalmazandó, és a más országokban letelepedett vállalkozásokat a német vállalkozásokkal azonos helyzetbe hozza.

41. A 3. cikk (5) bekezdése vonatkozásában hivatkozik arra, hogy a 94/62 irányelv preferálja az újrahasználható palackokat, mivel az elősegíti a hulladék keletkezésének megelőzését, amely elsőrendű prioritása az irányelvnek. Azt állítja, hogy az 5. cikk nem ad a tagállamoknak szabot kezdet az újrahasználati rendszerek előmozdítására: az irányelvnek való megfelelés érdekében szükséges, hogy a csomagolást úgy tervezzék és arra

szánják, hogy egy minimális számú fordulót vagy visszatérést teljesítsen; hogy a környezet károsítása nélkül újratölthető legyen, és hogy megfeleljen az egyéb szabályoknak és általános elveknek.

42. Az alperes kormány álláspontja szerint, amennyiben vannak kereskedelmi akadályok, ezek a 80/777 irányelvnek tulajdoníthatóak, mivel annak elfogadása előtt a tagállamokban értékesített ásványvíz számottevő része újrahasználható palackokban került értékesítésre. Amikor a közösségi szabályozás bevezette a forrásnál történő palackozás kötelezettségét, egyben azt is elfogadta, hogy az ilyen csomagolást nagy távolságokra kell szállítani. A gyakorlatban az ásványvíz-forgalmazók nagyobb nehézségekkel néznek szembe, mint az üdítőital-szektorban tevékenykedő versenytársaik, függetlenül attól, hogy milyen csomagolási módszert alkalmaznak. Végül előadja, hogy a csomagolásról szóló rendelet 8. és 9. cikke csupán az értékesítési módot szabályozzák, amely nem tartozik az EK 28. cikk hatálya alá.

43. Igaza van a német kormánynak abban, hogy a Bíróság kimondta, hogy valamely nemzeti rendelkezés, amellyel a tagállam egy a Tanács által a Közösség általános érdekében elfogadott irányelvből fakadó kötelezettségét teljesíti,²⁷ nem minősíthető az EK 28. cikk szerinti mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek. Ugyanakkor,

27 — A 46/76. sz. Bauhuis-ügyben 1977. január 25-én hozott ítélet (EBHT 1977., 5. o.) 28–29. pontja, és a C-246/98. sz. Berendse-Koenen-ügyben 2000. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-1777. o.] 24–25. pontja.

amint arra a Bizottság helyesen rámutatott, a fenti ítélkezési gyakorlatra csak akkor lehet hivatkozni, ha a tagállam valamely irányelv által megállapított kötelezettséget teljesíti, amely nem áll fenn a jelen esetben, hiszen — mint fentebb már megállapítottuk — az irányelv 5. cikke egyáltalán nem ír elő semmilyen kötelezettséget, csupán lehetőséget fogalmaz meg.

45. Németország álláspontja szerint a fenti rendelkezések célja az újrahasználatos csomagolás alkalmazásának ösztönzése. Nézetem szerint igaz a Bizottság azon állítása, amely szerint a rendelkezések megnehezítik az olyan italok németországi forgalmazását, amelyeket — mint a természetes ásványvizet is — a 80/777 irányelv értelmében a forrásnál kell palackozni. Azzal sem értek ezért egyet, hogy csak a forgalmazókat és a fogyasztókat érinti a szabályozás.

46. Az álláspontom okai a következők:

44. A vitatott rendelkezések, így a csomagolásról szóló rendelet 8. cikkének (1) bekezdése, amely alapján az újra fel nem használható csomagolással ellátott italok forgalmazója köteles betétdíjat felszámítani, majd az üres csomagolás visszavitelekor azt visszatéríteni, valamint a 9. cikk (2) bekezdése, amely ezt az intézkedést — feltéve, hogy az érintett vállalkozás átfogó kezelési rendszerben vesz részt — mindaddig felfüggeszti, ameddig az újrahasználatos csomagolás szövetségi aránya 72% alá nem csökken. Amennyiben eléri ezt a szintet, a betétdíjas, visszatérítési és hasznosítási kötelezettség életbe lép azon italok tekintetében, amelyekre nézve az újrahasználatos csomagolás szövetségi aránya nem éri el az 1991-es évi szintet, amely a természetes ásványvizek esetében — amint azt a Bizottság keresetében feltünteti — 91,33% volt. Úgy tűnik, hogy a piaci szereplők elfogadták ezt a fokozatos szabályozási módszert, és elkötelezték magukat arra, hogy a környezetkímélő újrahasználatos italcsomagolás aránya nem fog az adott időpontban elért szint alá esni.

47. Először, a 94/62 irányelv 7. cikke kötelezi a tagállamokat arra, hogy megtegyék az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a használt csomagolás és csomagolási hulladék visszaváltására és/vagy begyűjtésére rendszereket állítsanak fel, és kimondja, hogy biztosítani kell, hogy az érintett piaci szereplők részt vehessenek abban. A fenti rendelkezés értelmében a nemzeti hatóságok a vissza nem váltható italcsomagolás vonatkozásában választhatnak a betétdíjas, visszaváltási és visszatérítési rendszer, valamint az átfogó hasznosítási rendszer között, amely utóbbi esetében a csomagolást és a csomagolási hulladékot a fogyasztó lakhelye vagy a kereskedő üzlethelyisége közeléből szállítják el. Ugyanakkor az a tény, hogy valamely országban a második alternatíva folytatásának feltétele az, hogy az újrahasználatos palackok teljes mennyisége a nemzeti piacon nem alacsonyabb, mint valamely meghatározott arány, kétségtelenül jogbizonytalanságot

eredményez azon piaci szereplők számára, akik a termékeiket újra fel nem használható csomagolásban forgalmazzák, mivel amíg az arány a meghatározott szintet nem éri el, a vállalkozások évről évre azzal a kockázattal néznek szembe, hogy nem sikerül elérni ezt a szintet, amely esetben, ha az érintett ágazatban az 1991-es évi szintet sem sikerül elérni, rövid idő alatt meg kell szervezniük, hogy betétdíjat számoljanak fel a teljes forgalmazási láncban.

Olyan szabályozásról van szó, amely egyrésztől bizonytalan helyzetet eredményez azon piaci szereplők számára, akik az átfogó hulladékhasznosítási rendszerben való részvétel mellett döntöttek, mivel nem tudják, mennyi ideig folytathatják változatlan feltételekkel a részvételt, másrésztől, a bizonytalanság elkerülésének érdeke arra sarkallja őket, hogy vessék el ezt a kényelmesebb lehetőséget és számítsanak fel betétdíjat az újra fel nem használható csomagolásra, illetve alkalmazzanak újrahasználatos csomagolást. Továbbá, valószínűleg riasztó hatásuk is van azon vállalkozásokra, akik ásványvizüknek a német piacra való bevezetését tervezték.

48. Hozzá kell tenni, hogy azok a vállalkozások, amelyek ki vannak zárva a csomagolásról szóló rendelet 9. cikkének (1) bekezdésében meghatározott lehetőségből, amennyiben az újrahasználatos csomagolás aránya a meghatározott minimum alá csökken, újra élhetnek a lehetőséggel, amennyiben az újrahasználatos csomagolás aránya újra emelkedik. Amennyiben a szabályozás célja az újrahasználatos palackok használatának

ösztönzése, nincsen sok értelme annak, hogy amennyiben ezek aránya a 72%-ot meghaladja, újra lehetővé tegyék azt, hogy a termelők ismét újra fel nem használható palackot alkalmazzanak, amely következtében az arány várhatóan csökken. Úgy tűnik számomra, hogy a vállalkozásoknak a csomagolás fajtájára vonatkozó döntése van olyan meghatározó jelentőségű, hogy a jogalkotó egy ilyen jellegű szabályozással ne tegye túlságosan bizonytalanná a vállalkozások számára, hogy használhatják-e a kiválasztott csomagolást, ha a terméket bevezetik a német piacra.

49. Másodszor, a 94/62 irányelv 7. cikke a visszaváltási és begyűjtési rendszereket, valamint az újrahasználati vagy hasznosítási, ideértve az újrafeldolgozási rendszert egyenrangúnak tekint, csupán azt szabja feltételül, hogy ezek a célkitűzések elérését tegyék lehetővé. Ezért semmi sem indokolja, hogy az egyik rendszer előnyben részesítése érdekében időlegesen megtiltsák a gazdasági szereplők részére a másikkban való részvételt azon indokkal, hogy a rögzített arányt nem érték el.

50. Harmadszor, jóllehet a vitatott német szabályozás a nemzeti és külföldi gazdasági szereplőkre egyformán vonatkozik, különösen az utóbbiakra van hátrányos hatással. Azon természetes ásványvizek esetében, amelyet a 80/777 irányelv alapján a forrásnál kell palackozni, azok a vállalkozások, amelyek a termékek egy részét export célra

szánják, általában egyszer használatos csomagolást használnak, amelynek kisebb a költsége; hiszen ha az újrahasználató palack üvegből készül, nagyobb a súlya, ami magasabb üzemanyagköltséget és a szállítás szempontjából nagyobb tömeget jelent, továbbá az újra fel nem használható csomagolást nem kell visszaszállítani az eredet szerinti országba és így a költség feleződik, mivel a visszaúton a szállító járművet más termékekkel lehet megrakodni, valamint nem szükséges az üvegek kimosása és sterilizálása. A fentiek bizonyítéka, hogy a más tagállamokban letelepedett ásványvíztermelők számottevően nagyobb hányada alkalmaz műanyag csomagolást, mint a német termelők. Erre vonatkozóan a Bizottság egy 2001 júniusában a Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung által folytatott tanulmányra hivatkozik, amely kimutatta, hogy 1999-ben a német természetesásványvíz-termelők a termékek 90%-át újrahasználató csomagolásba palackozták és csak 10%-ot újra fel nem használhatóba, míg a Németországba importált termékek 71%-át az utóbbi fajta csomagolással látták el.

51. Van egy másik, számomra jelentősnek tűnő megfontolás is; annak érdekében, hogy az ásványvizet a német piacra eljuttassák, a külföldről érkező vizek szállítási távolsága általában nagyobb, mint a hazai forrásoknál palackozott termékek esetében. Vannak ugyan kivételek, hiszen vannak olyan más tagállamokban lévő források, amelyek a német határ közelében találhatók; illetve

bizonyos német gyártók nagy távolságra szállítanak, hogy minden forgalmazási helyet elérjenek, igaz, elkerülhetik az üres csomagolás visszaszállítását, amennyiben részt vesznek valamely újrafelhasználási rendszerben, és standard palackokat használnak. Nem tűnik számomra reálisnak, hogy a külföldi vállalkozások lemondjanak az összes többi országban használt csomagolásról, és a német vállalkozásokkal azonos palackokat használják, annál is inkább, hogy bizonyos esetekben a palackok megkülönböztető jelleggel rendelkeznek, és a grafikai ábrázolásukat védjegyként lajstromozták²⁸.

52. Németország állításával ellentétben, a Bizottság nem azt kifogásolja, hogy az egyszer használatos palackok után betétdíjat kell felszámítani; ez — mint már említettem — a 94/62 irányelv 7. cikke által támogatott szabályozási lehetőség. Valójában a Bizottság a német piacon való italforgalmazás szabályait vitatja, amelyek önkényesen megállapított olyan százalékos arányhoz kötöttek, amelyek végső soron a fogyasztók preferenciájától függenek, és amelyet a gazdasági

28 — Lásd a C-218/01. sz. Henkel-ügyben 2004. február 12-én hozott ítéletet (EBHT 2004., I-1725. o.). A T-146/02–T-153/02. sz., (EBIT 2004., II-447. o.) Deutsche SiSi-Werke kontra OIIM egyesített ügyekben — melyek tárgya egy lábon álló zacskó térbeli védjegyként való lajstromozásának elutasítása volt — 2004. január 28-án hozott ítéletet az Elsőfokú Bíróság.

szereplők csak úgy befolyásolhatnak, ha az egyszer használatos csomagolást újrahasználatos csomagolással váltják fel. Nem gondolom, hogy az a tény, hogy 1994 és 2000 között a más tagállamokból származó ásványvíz importja növekedett meghatározó lenne, hiszen a szabályok hiányában a növekedés nagyobb lehetett volna.

53. Nem értek egyet az alperes azon állításával, hogy a 94/62 irányelv a különböző fajta csomagolások hierarchiáját állította volna fel. Az 1. cikk (2) bekezdése a csomagolási hulladék keletkezésének megelőzését nevezi meg prioritásként, míg a közvetlenül utána említett újrahasználat, újrahasznosítás, valamint a csomagolási hulladék ártalmatlanításának formái egyenlő súllyal szerepelnek. Igaz, hogy a nyolcadik preambulumbekkezdés kimondja, hogy amint lehetséges, életciklus-elemzést kell végezni annak érdekében, hogy világos hierarchiát lehessen felállítani az újrahasználatos, újrafeldolgozható vagy egyébként újrahasznosítható csomagolások között, azonban — a gyakorlatban — úgy tűnik, hogy a bizonyos államokban készített tanulmányok még nem döntöttek a kérdésről.

54. A német kormány állításával ellentétben nem lehet továbbá azonosnak tekinteni a megelőzést és az újrahasználatot, amelyek fogalmát a 94/62 irányelv 3. cikke határozza meg. A (4) bekezdés alapján megelőzés a csomagolásban és a csomagolási hulladékban lévő anyagok mennyiségének és káros hatásának, illetve a csomagolás és csomagolási hulladék mennyiségének csökkentése a ter-

melés, az értékesítés területén, a forgalmazás, a felhasználás és az ártalmatlanítás szakaszaiban, különösen a „tisztá” termékek és technológiák kifejlesztésének segítségével. Az (5) bekezdés szerint az újrahasználat: olyan művelet, amellyel a csomagolást, amelyet úgy terveztek és arra szántak, hogy életciklusa alatt egy minimális számú fordulót vagy visszatérést teljesítsen, az eredeti célra újratöltsék vagy felhasználják, a piacon jelen lévő és a csomagolás újratöltését lehetővé tévő segédtermékek felhasználásával vagy azok nélkül; az újrahasznált csomagolás csomagolási hulladékká válik, amikor azt már tovább nem használják

55. A megelőzés alapvető szabálya a 94/62 irányelv II. mellékletének 1. pontjában található, amely a csomagolás gyártására és összetételére vonatkozó követelményeket határozza meg: a csomagolást úgy kell előállítani, hogy a csomagolás térfogata és tömege arra a minimálisan elégséges mennyiségre korlátozódjék, amely fenntartja a csomagolt termék és a fogyasztó számára a biztonságosságot, a higiénia és az elfogadhatóság szükséges szintjét, vagyis a megelőzés a csomagolás termeléséhez és gyártásához kapcsolódik, és az a célja, hogy a forrásnál csökkentse, illetve megelőzze a hulladék keletkezését. Mint látható, az intézkedések egyaránt vonatkozhatnak az újrahasználatos és az újra fel nem használható csomagolásra.

56. Abban sem értek egyet a német kormányval, hogy az esetleges kereskedelmi

akadályok a 80/777 irányelv következtében merülnek fel, amely tiltja a természetes ásványvíznek a végső fogyasztó számára való értékesítéshez nem használható palackokba töltve történő szállítását. Egyrészt, az említett szabályozás tárgya az emberi fogyasztásra szánt ételek termelése és forgalmazása, és különösen az a célja, hogy megóvja azokat a szennyezéstől, hiszen az emberi egészség forog kockán; másrészt, biztosítja a fogyasztó jogait, hiszen azzal, hogy az ásványvizet a forrásnál palackozzák, és megfelelően lezárják, biztosítja, hogy a folyadék megtartsa azon jellemzőit, amelyek lehetővé tették az ásványvízként való elismerését. Továbbá, az irányelvet kifejezetten azért fogadták el, hogy megszüntessék az ilyen italok tekintetében a kereskedelmi akadályokat, és biztosítsák a közös piac működését. Igaz, hogy az irányelv elfogadta a nagy távolságra történő szállítás lehetőségét. Ugyanakkor, arra nem adott semmilyen támpontot, hogy milyen csomagolás a kívánatosabb, és nem bátorította az újrahasználatos csomagolásnak az újrahasznosítható csomagolással szembeni használatát.

57. Azzal sem értek egyet, hogy a vitatott német rendelet 8. cikkének (1) bekezdése és 9. cikkének (2) bekezdése csupán értékesítési módok lennének, noha azok megkülönböztetés nélkül alkalmazandók az országban palackozott, illetve az importált italokra. A

Keck és Mithouard ítéletben²⁹ a Bíróság, különbséget téve az árukra vonatkozó feltételekkel kapcsolatos szabályok és az értékesítési módok között, meghatározta azokat a szabályokat, amelyek ugyan egyforma hatással vannak a belföldi és a külföldi termékekre, de olyan korlátokat hoznak létre, amelyek alkalmasak ezeket az EK 28. cikk által tiltott azonos hatású intézkedéssé tenni.

A fent hivatkozott ítéletben a Bíróság megerősítette, hogy harmonizáció hiányában³⁰ azonos hatású intézkedésnek számítanak az áruk szabad mozgásának olyan akadályai, amelyek az árukra vonatkozó feltételekkel kapcsolatos saját szabályok más tagállamból származó olyan árukra történő alkalmazásából erednek, amelyeket jogszerűen állítanak elő és forgalmaznak az adott tagállamban, akkor is, ha ezek a szabályok megkülönböztetés nélkül minden termékre vonatkoznak, amennyiben e követelmények előírását nem igazolja olyan közérdekű cél, amely előbbre való az áruk szabad mozgásának követelményénél³¹.

29 — A C-267/91. sz. és a C-268/91. sz. ügyekben 1993. november 24-én hozott ítélet (FBHT 1993., I 6097. o.). Lásd López Escudero, M.: „La jurisprudencia sobre la prohibición de las medidas de efecto equivalente tras la sentencia Keck y Mithouard”, *Gaceta Jurídica de la C.F. y de la Competencia*, D-28, 47-94. o.

30 — A német kormány fenti állítása legalábbis következtelen, figyelemmel arra, hogy védekezésének egyik fő alappillére az, hogy a 94/92 irányelv teljes harmonizációt valósított meg az újrahasználatos csomagolás alkalmazása és ösztönzése terén.

31 — A 120/78. sz. Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (FBHT 1979., 649. o.); és a már hivatkozott Keck és Mithouard ítélet 15. pontja.

58. A Bíróság az ítélet folytatásában — a korábbiakkal ellentétben — kimondta, hogy az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy tiltó nemzeti jogszabályok nem alkalmasak a tagállamok közötti kereskedelemnek a Dassonville-ítélet³² értelmében vett közvetlen vagy közvetett, tényleges vagy potenciális akadályozására, amennyiben ezek minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, aki az adott állam területén tevékenykedik, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen egyaránt vonatkoznak a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazására.

59. Hozzátette, hogy amennyiben e feltételek teljesülnek, az ilyen típusú szabályozás nem akadályozza, vagy korlátozza nagyobb mértékben ezen termékek piacra jutását, mint a nemzeti termékekét. Az ilyen szabályozás tehát nem tartozik a Szerződés 28. cikkének alkalmazási körébe.

60. A fenti ítélettől kezdődően annak meghatározása érdekében, hogy az EK 28. cikk vonatkozik-e a belföldi és importált termékekre megkülönböztetés nélkül alkalmazandó szabályozásra, szükséges azon szabályok megkülönböztetése, amelyek a termékekre vonatkozó feltételeket határoznak meg — például a megnevezésre, a formára, a méretre, a súlyra, az összetételre, a kizserelésre, a címkézésre, a csomagolásra vonat-

kozó szabályokat — azoktól a szabályoktól, amelyek az értékesítés módjait határozzák meg.

61. Az 1993-as Keck és Mithouard-ítélet³³ óta, amelynek tárgya a veszteséggel történő eladás franciaországi tilalma volt, a Bíróság például kimondta, hogy értékesítési módnak tekintendő valamely szakmai testület által elfogadott etikai szabályozás, amely megtiltotta a gyógyszeriparnak az általuk forgalmazott gyógyszeripari termékek gyógyszerárakon kívüli reklámozását³⁴; az üzletek maximális nyitvatartási idejének és kötelező zárva tartási idejének szabályozása³⁵; a kereskedelmi árusítóhelyek vasárnapi nyitva tartásának megtiltása³⁶; a csecsemők részére feldolgozott tejnek kizárólag gyógyszerárban való forgalmazását előíró szabályozás³⁷; az olyan forgalmazási rendszer, amely a dohánytermékek árusítását csak a hatóságok által jóváhagyott helyeken engedélyezi³⁸; az olyan szabályozás, amely tiltja a értékesítési ágazat televíziós reklámozását³⁹; a nagyon alacsony profittal való értékesítést tiltó szabály⁴⁰; a 12 év alatti gyerekeknek szóló és a megtevesztő

33 — Hivatkozás fent.

34 — A C-292/92. sz. Hünermund és társai ügyben 1993. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-6787. o.).

35 — A C-401/92. és C-402/92. sz., Tankstation 't Heuvske és Boermans egyesített ügyekben 1994. június 2-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-2199. o.).

36 — A C-69/93 és C-258/93. sz., Punto Casa és PPV egyesített ügyekben 1994. június 2-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-2355. o.).

37 — A C-391/92. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1995. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1621. o.).

38 — A C-387/93. sz. Banchero-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4663. o.).

39 — A C-412/93. sz., Leclerc-Siplec ügyben 1995. február 9-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-179. o.).

40 — A C-63/94. sz. Belgapom-ügyben 1995. augusztus 11-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-2467. o.).

32 — A 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.).

reklámok teljes tilalma⁴¹; az állam valamennyi szeszes ital gyártójára és importőrére vonatkozó tilalom, amely szerint tilos a fogyasztók felé történő reklámozás⁴²; és a meghatározott közigazgatási területen működő kereskedők számára a házaló kereskedelem útján történő értékesítést csak akkor lehetővé tevő szabályozás, ha az adott területen állandó telephelyük is van, amelyben az érintett termékeket árusítják⁴³.

62. A fenti példákra figyelemmel nehéz lenne fenntartani, hogy a német szabályozás kizárólag értékesítési módra irányul, hiszen közvetlenül a forgalomba hozott termék csomagolása tekintetében gyakorol nyomást a termelőkre, és így ezek a termék jellegzetességeivel kapcsolatos szabályok.

63. A fenti indokok alapján úgy vélem, hogy a Bizottságnak igaza van abban, hogy a vitatott rendelet 8. cikkének (1) bekezdésében és 9. cikkének (2) bekezdésében foglalt szabályozás az EK 28. cikk által tiltott mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül.

3. A környezetvédelem Németországban mint a vitatott rendelet igazolása

64. Németország állítása szerint a csomagolásról szóló rendelet 8. és 9. cikkeit közérdekű feltétlenül érvényesítendő követelmények igazolják, mivel azok három, a környezetvédelemmel összefüggő célt követnek, nevezetesen a hulladék keletkezésének megelőzése, a hulladék hatékonyabb kezelése és a természetnek az illegális hulladéklerakás felszámolásával történő védelme. Fenntartja, hogy a rendelkezések nem csupán az öko-egyensúly-vizsgálatokon alapulnak, ezért nem lehet a hatékonyságukat kizárólag abból a szempontból vizsgálni, hogy mekkora távolságra kell az üres újrahasználatos csomagolást visszaszállítani az eredet szerinti országba. A fenti célokat a palackok visszavételének magas arányával érik el, függetlenül a csomagolás szállítási távolságától és — hazai vagy külföldi — eredetétől. Az állam bármely más kezdeményezése nem érne el olyan hatékony eredményt, mint a betétdíjnak a minden újra fel nem használható darab utáni, kereskedők általi felszámítása. Álláspontja szerint a német rendszer nem működne, ha a más tagállamokból származó ásványvíz-csomagolás mentesülne a betétdíj alól, mert ez az egyszer használatos csomagolást alkalmazó vállalkozások közötti versenyt torzítaná. Hozzáteszi, hogy a fenti rendelkezések összhangban vannak a közösségi joggal és különösen az EK 174. cikk (2) bekezdésében kimondott elővigyázatosság és megelőzés elvével, amely a tagállamoknak

41 — A C-34/95., C-35/95., és C-36/95. sz., De Agostini és TV-Shop egyesített ügyekben 1997. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3843. o.).

42 — A C-405/98. sz., Gourmet International Products ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1795. o.).

43 — A C-254/98. sz., TK-Heimdienst ügyben 2000. január 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-151. o.).

bizonyos mérlegelési jogkört biztosít a környezetpolitika terén.⁴⁴

65. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely olyan nemzeti szabályozás, amely korlátozza a Közösségen belüli kereskedelmet, vagy arra alkalmas, igazolható a környezet védelmével kapcsolatos olyan típusú megfontolásokkal, mint a német kormány által hivatkozottak⁴⁵. Ugyanakkor, ebben az esetben feltétel, hogy az intézkedés arányos legyen a kitűzött céllal, és e célokat a kereskedelmet kevésbé korlátozó eszközökkel ne lehessen elérni⁴⁶.

66. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy a környezet védelme érdekében szükséges az olyan szabályozás, amelynek értelmében minden esetben, amikor Németországban az újrahasználható csomagolás aránya 72%

alá csökken, a vállalkozások elvesztik az újra fel nem használható csomagolás tekintetében a betétdíj felszámítása alóli — valamely átfogó csomagolás és csomagolási hulladék kezelési rendszerben való részvétel útján történő — mentesülés lehetőségét, amennyiben abban az ágazatban, amelyben tevékenykednek, az újrahasználható csomagolás aránya nem éri el az 1991-es évi szintet.

67. Először is, az alperes kormány nem indokolta, hogy miért éppen a belföldön forgalomban lévő újrahasználható csomagolás 72%-os aránya, és nem például 60%, 70% vagy 80%-os aránya kedvező ökológiai szempontból. Nem ismerem annak környezetvédelmi okait sem, hogy miért kellene az 1991-ben elért eredményeket a jövőre nézve megmerevíteni anélkül, hogy a piaci szereplők és a fogyasztók preferenciáinak és viselkedésének megfelelő kiigazító tényezők figyelembevételét előírnánk. El kell ismerni, hogy amennyiben a fent hivatkozott évben az újrahasználható ásványvízpalack aránya 91,33% volt, a terméküket újra fel nem használható palackba csomagoló termelők részére fennmaradó hányad, hogy a betétdíj elkerülése érdekében átfogó rendszerben vegyenek rész, egészen alacsony. Továbbá, főként a külföldi termelők használnak ilyen típusú palackot.

Mint az közismert, a Bíróság a Bizottság kontra Dánia ítéletben⁴⁷ kimondta, hogy az

44 — A fenti állítás alátámasztására az alperes kormány a Bíróság két, álláspontom szerint nem releváns ítéletére hivatkozik. Az első, a 174/82. sz. Sandoz-ügyben 1983. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1983., I-2445. o.) — amelynek idején a Szerződés még nem tartalmazta a fenti rendelkezést — tárgyát az emberi fogyasztásra szánt, vitaminnal dúsított termékek értékesítéséhez szükséges előzetes jóváhagyás képezte. A második, a C-293/93. sz. Houtvipper-ügyben 1994. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4249. o.) valóban tág mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak, de abban az ügyben a kérdés egy független szervezet által végzett előzetes kontroll vagy a jelzés nélküli nemesfém tárgyak értékesítésének tilalma közötti választás volt.

45 — A 240/83. sz., Asociación de defensa de los quemadores de aceites usados ügyben 1985. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1985., 531. o.); valamint a 302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1998. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1998., 4607. o.) 9. pontja.

46 — A fent hivatkozott De Agostini és TV-Shop ítélet 45. pontja, a C-189/95. sz. Franzén-ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5909. o.) 75. pontja és a C-389/96.sz., Aher-Waggon-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4473. o.) 18-20. pontja.

47 — A fent hivatkozott ítélet 21. pontja.

importőrök által értékesíthető termékekre vonatkozó mennyiségi korlátozás a kitűzött célhoz képest aránytalan. Abban az ügyben a dán kormány maximum 3000 hektoliter, nem jóváhagyott csomagolásban fogalmazott sör és üdítőital értékesítését engedélyezte a forgalmazók számára, feltéve, hogy ezek újrahasználhatók, és betétdíjat számolnak fel minden egységre.

68. Másodszor, amennyiben — bár közvetett módon — ténylegesen a csomagolási hulladék keletkezését kívánja megelőzni az újrahasználható csomagolás ösztönzésével, nem értem miért lenne szükséges a 72%-os arány újbóli eléérésekor feléleszteni az újra fel nem használható palackokra vonatkozó betétdíj alóli mentesség lehetőségét. Bizonyos, hogy a betétdíj felszámítása biztosítja, hogy a fogyasztó az üres palackokat magasabb arányban vigye vissza, és a fogyasztó emellett hamar beletörődik a betétdíj megfizetésébe. Amennyiben egyszer már bevezették ezt a rendszert, ami nem könnyű, kétségeim vannak afelől, hogy milyen előnye lenne a visszatérésnek, amely azzal az előre látható következménnyel jár, hogy az újrahasználható csomagolás aránya ismét csökken, olyan áringadozást okozva, amely alkalmas a fogyasztók, a termelők és a forgalmazók szokásainak megingatására. Továbbá, nem esett még szó arról, hogy milyen visszalépést jelent ez a csomagolási hulladék kezelése és a természet megóvása szempontjából

69. Harmadszor, a német kormány az újrahasználható palackok ösztönzésével a környezetnek az anyagában történő és más hasznosítási módok következményeitől való megóvása terén megnyilvánuló lelkesedésében úgy tűnik, nem vett más tényezőket tekintetbe (például az újrahasználható csomagolásra vonatkozó tisztítási, sterilizálási műveleteket, az üzemanyag-fogyasztást, a légtérbe való kibocsátást, az utak használatát, amennyiben a szállítási távolság nagyobb, az elkerülhetetlen forgalomnövekedést és a balesetek kockázatát), amelyek ellensúlyozzák az állítólagos ökológiai előnyöket, és amelynek következtében az újra fel nem használható palack környezetvédelmi szempontból megfontolandó alternatíva lehet.

70. Negyedszer, a 94/62 irányelv 7. cikke alapján a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a csomagolás visszavételének és gyűjtésének, valamint újrahasználatának és hasznosításának rendszerei kiépítésre kerüljenek; ezeknek a rendszereknek nyitva kell állniuk a piaci szereplők előtt, az importált termékekre megkülönböztetés nélkül kell vonatkozniuk, és úgy kell azokat felállítani, hogy a Szerződéssel összhangban elkerüljék a kereskedelem akadályozását vagy a verseny torzulását. Álláspontom szerint, amint egyszer egy adott államban a gyűjtési rendszer bevezetésre került, nincs elfogadható indoka annak, hogy — mivel az érintett állam fogyasztói megváltoztatták vásárlási szokásaikat, és az italt inkább újra fel nem használható csomagolásban veszik — a hatóságok ideiglenesen megakadályozzanak bizonyos piaci szereplő-

ket a versenyben való részvételben, és ezt mindaddig fenntartsák, amíg a trend meg nem fordul. Ez az intézkedés az áruk szabad mozgásának olyan korlátozását jelenti, amely nem áll arányban a környezet védelmére vonatkozó elhanyagolható előnnyel. Nézetem szerint a 94/62 irányelv elegendő eszközt tartalmaz arra, hogy lehetővé tegye a német kormány számára, hogy a környezet védelmét megfelelően stabil szabályozással biztosítsa, amely lehetővé teszi az exportáló vállalkozások számára, hogy közép-, illetve hosszú távra tervezzenek a németországi forgalomba hozatalra alkalmas csomagolás megválasztásának vonatkozásában.

71. Ötödször, nem osztom az alperes tagállam véleményét arra vonatkozóan, hogy a Bíróság elismerte az átfogó szabályozás szükségességét annak érdekében, hogy az állam és az intézményei figyelembe vehessék azt a feltétlenül érvényesítendő követelményt, hogy a gazdasági természetű intézkedések kivitelezhetőek legyenek. Ebben a tekintetben a német kormány — az ügy összefüggésén figyelmen kívül hagyva — azt az ítélkezési gyakorlatot próbálja kiterjeszteni a tagállamok hatóságai által valamely irányelv által biztosított lehetőség átültetése érdekében elfogadott intézkedései tekintetében, amely kimondja, hogy a közösségi intézmények, a piaci szereplőkre kivetett díjakra vonatkozó hatáskörük gyakorlása során kötelesek biztosítani, hogy az ilyen összegek ne haladják meg a kitűzött célok eléréséhez szükséges mértéket, de ebből nem feltétlenül következik, hogy e kötelezettséget a piaci szereplők meghatározott csoportjának egyedi helyzete alapján kellene megítélni, mivel figyelemmel a gazdasági körülmények sokaságára és komplexitására, az ilyen felmérést nem csak lehetetlen lenne elvégezni,

de az állandó jogbizonytalanságot eredményezne⁴⁸.

72. Végül, nem értek egyet azzal, hogy az újra fel nem használható csomagolásra felszámított betétdíj megfelelő módja lenne az újrahasználható csomagolás ösztönzésének. Ez az intézkedés bizonyára biztosítja, hogy a vevő vagy más érdekelt személy visszavigye a csomagolást, hogy a betétdíjat visszakapja, ami nem elhanyagolható eredmény, de amennyiben mindenféle csomagolásért fizetni kell, a fogyasztó általában azt választja, amely számára a legkényelmesebb, és nem feltétlenül azt, amely kevésbé ártalmas a környezetre.

73. A fentiekből egyértelműen következik, hogy a vitatott német szabályozás nem igazolható a környezetvédelemmel, mint az EK 28. cikk alkalmazásának korlátozására alkalmas feltétlenül érvényesítendő követelménnyel, mivel nem felel meg az arányosság elvének.

74. A fent ismertetett indokok alapján álláspontom szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság — a csomagolásról szóló rendelet 8. cikke (1) bekezdésének és 9. cikke (2) bekezdésének az ásványvizek csomagolására történő alkalmazásával — nem teljesítette a 94/62/EK irányelv 5. cikkéből, az

48 — Az 5/73. sz., Balkan. Import. Export ügyben 1973. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1973., 1091. o.) 22. pont.

EK 28. cikkéből, valamint a 80/777/EGK irányelv 3. cikke és II. melléklete 2. pontja d) alpontjának együtt értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.

75. Következésképpen a Bizottság keresete megalapozott, és meg kell állapítani a Németországi Szövetségi Köztársaság kötelezettség-szegését.

VI — A költségekről

76. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Németországi Szövetségi Köztársaságot, mivel azt indítványozom, hogy a Bíróság adjon helyt a Bizottság keresetének, illetve mivel a Bizottság ezt kérte, kötelezni kell a költségek viselésére.

VII — Véglövetkeztetések

76. A fenti megfontolások alapján javaslom, hogy a Bíróság:

- 1) állapítsa meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság — az 1998. augusztus 21-i csomagolásról szóló rendelet 8. cikke (1) bekezdésének és 9. cikke (2) bekezdésének a forrásnál palackozandó ásványvizekre történő alkalmazásával — nem teljesítette a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 1994. december 20-i 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikkét, az EK 28. cikket, valamint a természetes ásványvizek kinyerésére és forgalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1980. július 15-i 80/777/EGK tanácsi irányelv 3. cikke és II. melléklete 2. pontja d) alpontjának együtt értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.
- 2) a Németországi Szövetségi Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.