

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

1. Na podstawie art. 226 WE Komisja wystąpiła do Trybunału ze skargą przeciwko Republice Federalnej Niemiec, w której wnosi o stwierdzenie, iż wymienione Państwo Członkowskie uchybiło niektórym zobowiązaniom nałożonym na nie na mocy prawa wspólnotowego.

o opakowaniach”) z dnia 21 sierpnia 1998 r.⁴ systemu wielokrotnego użytku opakowań dla naturalnych wód mineralnych butelkowanych u źródła.

I — Ustawodawstwo krajowe obowiązujące na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii⁵

Zarzuca mu w szczególności naruszenie art. 5 dyrektywy 94/62/WE² oraz art. 28 WE, jak również art. 3 dyrektywy 80/777/EWG³ w związku z ust. 2 lit. d) załącznika II do tej dyrektywy, poprzez ustanowienie na mocy § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (rozporządzenia w sprawie zapobiegania powstawaniu oraz odzysku odpadów opakowaniowych, zwanego dalej „rozporządzeniem

2. Rozporządzenie o opakowaniach ustanawia szereg środków w celu zapobiegania i ograniczenia wpływu odpadów opakowaniowych na środowisko. Akt ten, zastępujący rozporządzenie z dnia 12 czerwca 1991 r.⁶, ma na celu transpozycję do prawa wewnętrznego dyrektywy 94/62. Definiuje on opakowania wielokrotnego użytku jako opakowania przeznaczone do wykorzystania wiele razy w tym samym celu.

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). Na mocy dyrektywy 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. (Dz.U. L 47, str. 26) do powyższego aktu zostały wprowadzone istotne zmiany, które nie dotyczą artykułów stanowiących przedmiot rozpatrywanej sprawy.

3 — Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych (Dz.U. L 229, str. 1).

4 — BGBl. I, str. 2379.

5 — Komisja wyjaśnia, iż zarówno przepisy prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego uległy zmianom w trakcie postępowania administracyjnego, które poprzedziło wniesienie skargi.

6 — BGBl. I, str. 1234. To rozporządzenie zawierało podobne przepisy dotyczące obowiązkowej kaucji mającej zastosowanie do opakowań jednorazowych do napojów.

Zgodnie z jego przepisami producenci i dystrybutorzy wody mineralnej butelkowanej w opakowania jednorazowe pobierają kaucję od każdej sztuki na każdym etapie dystrybucji, nawet jeśli mogą wywiązać się z tego zobowiązania, do którego należy dodać obowiązki związane ze zbiórką i odzyskiem pustych butelek, uczestnicząc w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Jednakże, kiedy ogólny udział napojów sprzedanych w Niemczech w opakowaniach wielokrotnego użytku jest niższy niż 72% oraz gdy, jednocześnie, udział tego typu opakowań stwierdzony w roku 1991 w sektorze wód mineralnych na poziomie 91,33% nie zostanie osiągnięty, podmioty gospodarcze tracą tę możliwość i muszą rozpocząć pobieranie kaucji oraz odpowiadają za odzysk butelek.

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 [...]

3. Zgodnie z § 6 rozporządzenia o opakowaniach:

„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 [...].

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. [...]”.

4. Paragraf 8 ust. 1 rozporządzenia o opakowaniach ustanawia zasadę obowiązkowego pobierania kaucji od opakowań jednorazowych w następujący sposób:

„Dystrybutorzy wprowadzający do obrotu płynne produkty spożywcze w jednorazowych opakowaniach są zobowiązani do pobrania od kupującego kaucji w wysokości minimalnej 0,50 DEM od opakowania, zawierającej podatek od wartości dodanej; gdy pojemność opakowania przekracza 1,5 litra, kwota minimalna kaucji wraz z podatkiem od wartości dodanej wynosi 1 DEM. 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 reguluje zwolnienie z obowiązku pobierania kaucji oraz wspieranie stosowania opakowań do napojów, które są korzystniejsze z ekologicznego punktu widzenia. Jest on sformułowany w następujący sposób:

„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".

6. W opinii Komisji z połączenia tych przepisów wynika, iż dystrybutor wód mineralnych butelkowanych w opakowania jednorazowego użytku jest zobowiązany do pobierania kaucji za te opakowania i nie może już wypełnić tego zobowiązania poprzez uczestniczenie w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami oraz odpadami po nich, jeżeli w Niemczech całkowity udział napojów butelkowanych w opakowania wielokrotnego użytku jest niższy od 72% i jednocześnie wskaźnik określony dla opakowań wielokrotnego użytku wykorzystywanych do butelkowania wód mineralnych stwierdzony w 1991 r. nie został osiągnięty.

środowiska, a po drugie, w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia przeszkód w handlu i zakłóceń oraz ograniczeń konkurencji we Wspólnocie.

W tym celu dyrektywa ustanawia środki zmierzające do zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych, co jest pierwszym priorytetem. Ponadto wymienione są wielokrotny użytek, recykling oraz inne formy odzyskiwania odpadów opakowaniowych.

8. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 94/62:

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

II — Prawodawstwo wspólnotowe

7. Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 94/62 ma ona na celu zharmonizowanie krajowych przepisów dotyczących gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, po pierwsze, w celu zapobiegania i ograniczenia ich wpływu na środowisko Państw Członkowskich oraz państw trzecich, zapewniając w ten sposób wysoki poziom ochrony

9. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 80/777 źródła naturalnej wody mineralnej powinny być eksploatowane, a wody z nich pakowane, zgodnie z załącznikiem II, który określa ponadto warunki sprzedaży. Ustęp 2 lit. d) tego załącznika zabrania transportu naturalnej wody mineralnej do konsumenta finalnego w jakimkolwiek pojemniku innym niż pojemniki dozwolone do dystrybucji.

W praktyce oznacza to, że woda ta musi być od samego początku butelkowana w pojemniki, w których będzie sprzedawana.

zacji przedmiotowej dziedziny, zatem art. 28 WE nie znajduje już zastosowania; jej zdaniem, przeszkoda w handlu jest minimalna, w każdym zaś razie sporne przepisy, zmierzające od zapobieżenia zwiększaniu się ilości odpadów opakowaniowych poprzez zachęcanie do wykorzystywania opakowań wielokrotnego użytku, odpowiadają celom ekologicznym.

III — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

10. Po otrzymaniu licznych skarg dotyczących niezgodności regulacji niemieckiej z 1991 r. z prawem wspólnotowym oraz po konsultacjach między władzami krajowymi i jej własnymi służbami Komisja uznała, że regulacja ta jest niezgodna z art. 28 WE. Skierowała zatem w grudniu 1995 r. do rządu federalnego wezwanie do usunięcia uchybienia, podnosząc, że obowiązek uiszczenia kaucji od opakowań nienadających się do ponownego wykorzystania stanowi przeszkodę w handlu wewnątrzwspólnotowym, ponieważ faworyzuje opakowania wielokrotnego użytku w porównaniu z opakowaniami jednorazowymi oraz że system ten nie jest uzasadniony względami ochrony środowiska, niektórych opakowań oraz ogranicza się do zachowania w niezmienionym stanie wymogów obowiązujących na rynku niemieckim w danym okresie.

11. W związku z przyjęciem dyrektywy 94/62 oraz promulgacją przez Republikę Federalną Niemiec rozporządzenia z 1998 r. dokonującego transpozycji przepisów dyrektywy i uchylenia rozporządzenia z 1991 r., w grudniu 1998 r. Komisja skierowała do tego Państwa Członkowskiego uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia. Wyraziła w nim wątpliwości co do zgodności z tą dyrektywą oraz z art. 28 WE § 8 i 9 nowego rozporządzenia o opakowaniach, ustanawiających obowiązek pobierania kaucji oraz wskaźniki mające zastosowanie do opakowań wielokrotnego użytku, podnosząc niezgodność tych przepisów z zasadą proporcjonalności. Uznała również, że mają one negatywny wpływ na produkty, których miejsce pochodzenia jest oddalone od punktu sprzedaży i w przypadku których butelkowanie w jakimkolwiek innym miejscu nie jest zgodnie z przepisami możliwe. Podała jako przykład wody mineralne, które są objęte zakresem dyrektywy 80/777 i muszą być butelkowane u źródła. Na końcu wezwała rząd niemiecki do przedstawienia propozycji rozwiązań pozwalających na uelastycznienie systemu.

Republika Federalna Niemiec odpowiedziała w maju 1996 r., stwierdzając, iż na mocy dyrektywy 94/62 dokonano pełnej harmoni-

W kwietniu 1999 r. Republika Federalna Niemiec odpowiedziała, że § 9 rozporządze-

nia o opakowaniach nie stanowi ograniczenia ilościowego ani środka jemu równoważnego, a jeśli nawet miałyby być inaczej, ograniczenie takie jest uzasadnione. W szczególności jeśli chodzi o wody mineralne stwierdziła, że zgodnie z wynikami badań opublikowanymi w listopadzie 1998 r. przez federalne ministerstwo środowiska, w odniesieniu do odległości nieprzekraczającej 750 km między miejscem pakowania i punktem sprzedaży stosowanie do wód mineralnych opakowań wielokrotnego użytku jest korzystniejsze dla środowiska niż korzystanie z opakowań jednorazowych.

iż nie zgadza się z jej stanowiskiem oraz wskazała możliwości, jakimi dysponowali zagraniczni producenci wód mineralnych w zakresie sprzedaży ich produktów w tym kraju. Dodała, iż promowanie opakowań wielokrotnego użytku jest zgodne z art. 5 dyrektywy 94/62 oraz że traktując w jednakowy sposób producentów zagranicznych i producentów krajowych nie naruszała również art. 28 WE. Powołała się na bilans ekologiczny ukończony w sierpniu 2000 r., z którego wynikało, iż w porównaniu z opakowaniami jednorazowymi opakowania wielokrotnego użytku były korzystniejsze, nawet wtedy, gdy trzeba było je transportować do odległych miejsc. Na koniec proponowała dokonanie zmian w § 8 i 9 rozporządzenia o opakowaniach w zależności od uzyskanych rezultatów.

12. W lipcu 2000 r., po zapoznaniu się z tymi wyjaśnieniami Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której stwierdzała, iż naruszenie zostało wykazane. Zarzuciła Republice Federalnej Niemiec stosowanie § 8 ust. 1 oraz § 9 ust. 2 spornego rozporządzenia wobec producentów naturalnych wód mineralnych butelkowanych u źródła. Przepisy te stanowiły, jej zdaniem, przeszkodę w handlu tymi produktami, ponieważ w sposób istotny obciążały przedsiębiorstwa, zmuszając je do transportowania pustych opakowań wielokrotnego użytku na długich dystansach, co w szczególności dotyczyło przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych Państwach Członkowskich. Ponadto Komisja uznała, że nie znajdowały one uzasadnienia na gruncie art. 5 dyrektywy 94/62, ponieważ wykraczały poza to, co niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu oraz brakowało im elastyczności.

13. Ponieważ wyjaśnienia te nie przekonały Komisji, postanowiła ona skierować skargę do Trybunału w celu stwierdzenia zarzucanego uchybienia.

IV — Postępowanie przeprowadzone przed Trybunałem Sprawiedliwości

14. Skarga wpłynęła do sekretariatu Trybunału w dniu 3 grudnia 2001 r., natomiast odpowiedź na nią w dniu 14 lutego 2002 r. Zostały one uzupełnione przez replikę i duplikę.

W listopadzie tego samego roku Republika Federalna Niemiec poinformowała Komisję,

15. Na mocy postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 29 maja 2002 r. Republika Francuska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów. Po zapoznaniu się z aktami sprawy, które zostały mu przekazane, Zjednoczone Królestwo zrezygnowało z wnoszenia uwag.

16. Na rozprawie przeprowadzonej w dniu 2 marca 2004 r. stawili się, w celu przedstawienia uwag ustnych, pełnomocnik Komisji, pełnomocnik rządu francuskiego oraz pełnomocnik rządu niemieckiego.

V — Analiza skargi

A — W przedmiocie dopuszczalności

17. Nie podnosząc w sposób formalny zarzutu niedopuszczalności, rząd niemiecki stwierdza w pkt 5–7 dupliki, że skarga o stwierdzenie uchybienia nie może być rozpatrywana, ponieważ przedmiot sporu został zmieniony w skardze⁷. Utrzymuje on, iż w wezwaniu do usunięcia uchybienia oraz w uzasadnionej opinii Komisja co prawda przedstawiła liczne zastrzeżenia dotyczące rozporządzenia o opakowaniach, jednakże nie wspomniała o presji, jaką niemiecki system udziałów wywiera na zagranicznych producentów wody mineral-

nej. Został on tym samym pozbawiony możliwości przedstawienia uwag w przedmiocie tego zarzutu oraz nie mógł ani ocenić, ani przedyskutować rozwiązań, które pozwoliłyby uniknąć konfrontacji w Trybunale⁸, spośród których należy wymienić, tytułem przykładu, wyłączenie zagranicznych producentów wody mineralnej z rachunku procentowych udziałów określonych w § 9 ust. 2 rozporządzenia o opakowaniach.

18. Nie ulega wątpliwości, że prawidłowe przeprowadzenie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi stanowi zasadniczą gwarancję zawartą w Traktacie, nie tylko w celu ochrony praw Państw Członkowskich, lecz również po to, aby ewentualne postępowanie przed Trybunałem miało za przedmiot wyraźnie określony spór⁹. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest stworzenie Państwu Członkowskiemu możliwości uzasadnienia swego stanowiska lub, jeśli zachodzi taka potrzeba, pozwolenie mu na dobrowolne dostosowanie się do wymogów wspólnotowego porządku prawnego. Jeśli ten wysiłek podjęty w celu uregulowania sprawy nie zostanie ukoronowany sukcesem, Państwo Członkowskie wzywane jest do spełnienia, w wyznaczonym czasie, swych zobowiązań, wskazanych w uzasadnionej opinii, której wydanie kończy fazę poprzedzającą wniesienie skargi, przewidzianą w art. 226 WE¹⁰.

8 — Po zakończeniu procedury pisemnej Trybunał zwrócił się do Komisji o udzielenie odpowiedzi na sprzeciw, jaki w tym względzie wyraziła Republika Federalna Niemiec, co Komisja uczyniła w piśmie zarejestrowanym w sekretariacie w dniu 16 stycznia 2004 r.

9 — Postanowienie z dnia 11 lipca 1995 r. w sprawie C-266/94 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-1975, pkt 17 oraz wyrok z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-159/94 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-5815, pkt 15.

10 — Wyroki z dnia 31 stycznia 1984 r. w sprawie 74/82 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. 317, pkt 13 oraz z dnia 18 marca 1986 r. w sprawie 85/85 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 1149, pkt 11.

7 — W rzeczywistości Komisja w sposób wyraźny mówi o „presji”, którą regulacja niemiecka wywiera na producentów wody mineralnej, w celu skłonienia ich do korzystania z opakowań wielokrotnego użytku (zob. pkt 3 repliki).

19. Jednakże, mając na uwadze dokumenty, jakie strony wymieniły między sobą podczas postępowania administracyjnego, nie mogą zgodzić się z oceną rządu niemieckiego.

wymóg ten nie może być rozumiany jako narzucający całkowitą zbieżność użytych sformułowań, w sytuacji gdy przedmiot sporu nie został rozszerzony ani zmieniony¹².

20. Zarówno bowiem w pierwszym wezwaniu do usunięcia uchybienia, które oparte było na naruszeniu postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów, jak również w uzupełniającym wezwaniu do usunięcia uchybienia, sporządzonym po wydaniu dyrektywy 94/62, Komisja, odwołując się wyraźnie do wód mineralnych, które muszą być butelkowane u źródła, wyraźnie skrytykowała ustanowienie mającego zastosowanie do napojów minimalnego udziału opakowań wielokrotnego użytku.

21. W uzasadnionej opinii, w której ustalony zostaje przedmiot skargi o uchybienie zobowiązaniom¹¹, Komisja ograniczyła swe zarzuty do zastosowania spornej regulacji, tj. § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia o opakowaniach do wprowadzania do obrotu wód mineralnych, pomijając sprzedaż wszystkich innych napojów, objętych zakresem wcześniejszych aktów. W tym względzie Trybunał stwierdził, że o ile zarzuty przedstawione w skardze muszą być jednakowe z zarzutami znajdującymi się w wezwaniu do usunięcia uchybienia i w uzasadnionej opinii,

22. W rozpatrywanej sprawie, w rozdziale IV ust. 2 lit. a) uzasadnionej opinii wskazane są powody, dla których zaskarżone przepisy krajowe stwarzają przeszkodę w handlu: mimo iż są jednolicie stosowane do produktów krajowych i produktów zagranicznych, nakładają większe obciążenia na przedsiębiorstwa zagraniczne, które, jeśli zdecydują się na używanie butelek wielokrotnego użytku, muszą dokonywać transportu pustych opakowań na odległych dystansach, co pociąga za sobą dodatkowe koszty oraz ryzyko zwiększenia ich wpływu na środowisko w porównaniu z opakowaniami jednorazowymi. Ponadto pomimo iż regulacja niemiecka rezerwuje pewien segment rynku dla opakowań nienadających się do ponownego użycia, nie obejmując go mechanizmem zobowiązującym do pobierania kaucji od każdej butelki, ma ona na celu nakłonienie do zachowania takiej ilości tych opakowań, jaka została osiągnięta w 1991 r., co powoduje, iż w praktyce producenci oddaleni od punktu sprzedaży nie mogą zwiększyć swego udziału w rynku niemieckim, o ile producenci posiadający swe zakłady w ich bezpośredniej bliskości nie zdecydują się na przekazanie im swego udziału w rynku.

11 — Wyroki z dnia 17 czerwca 1987 r. w sprawie 154/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 2717, pkt 6; z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie C-3/96 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-3031, pkt 18 oraz z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-9989, pkt 53.

12 — Wyroki z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-7773, pkt 25 oraz z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie C-52/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-3827, pkt 44.

Wyjaśnienie to dobrze oddaje presję, o której wspomina Komisja w replice: celem § 9 ust. 2 spornego rozporządzenia jest nakłonienie producentów do korzystania z opakowań wielokrotnego użytku pod rygorem narażenia się na ryzyko nieosiągnięcia wymaganego udziału procentowego, a tym samym utratę możliwości spełnienia obowiązku pobrania kaucji, przyjęcia zwrotu zużytych opakowań i zwrotu kaucji poprzez uczestnictwo w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami po nich.

23. Argumenty, które rząd niemiecki podnosi na obronę spornej regulacji w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, dowodzą, iż prawidłowo zinterpretował on zarzuty Komisji, w szczególności odnoszące się do negatywnych skutków, jakie wywiera ustanowienie minimalnego obowiązkowego udziału opakowań wielokrotnego użytku na przedsiębiorstwa z innych Państw Członkowskich, które butelkują i sprzedają wodę mineralną. Jasno bowiem przedstawił możliwości, jakimi dysponują te przedsiębiorstwa, aby móc sprzedawać napoje w Niemczech: wykorzystywanie opakowań wielokrotnego użytku dzięki uczestniczeniu w systemie wspólnego korzystania z butelek standardowych lub używanie opakowań jednorazowych połączone z pobieraniem kaucji, a nawet bez konieczności jej pobierania, pod warunkiem uczestniczenia w ogólnym systemie gospodarowania, chociaż ta ostatnia możliwość może nie być dostępna, jeśli wymagany udział butelek wielokrotnego użytku w rynku krajowym nie zostanie osiągnięty.

24. Jeżeli rząd niemiecki rzeczywiście był gotów wyłączyć zagranicznych producentów wód mineralnych z rachunku tego udziału, po to, aby ci, którzy korzystają z butelek jednorazowych, uniknęli niepewności wynikającej z faktu, iż mogą w każdej chwili być wykluczeni z ogólnego systemu gospodarowania i w konsekwencji zmuszeni do zorganizowania działalności w sposób pozwalający na wywiązanie się z obowiązku pobierania kaucji, powinien był zaproponować to w tamtym stadium sprawy, nie zaś w duplice¹³.

25. Wreszcie zarzuty sformułowane przez Komisję w skardze pokrywają się z zarzutami postawionymi w uzasadnionej opinii. Muszę zatem uznać, że prawo do obrony pozwanego Państwa Członkowskiego nie zostało naruszone, a zatem skarga Komisji jest dopuszczalna.

26. Podczas rozprawy pełnomocnik rządu niemieckiego podniósł ponadto, że Komisja nie ma już interesu prawnego w dalszym prowadzeniu postępowania, ponieważ w styczniu 2003 r. wszedł w życie ogólny obowiązek pobierania kaucji, co pociągnęło za sobą zniknięcie domniemanej presji wywieranej na importerów.

27. Nie podzielam również i tego punktu widzenia. Nie wdając się w tym miejscu w analizę kwestii, czy regulacja niemiecka

13 — Na rozprawie pełnomocnik rządu niemieckiego podkreślił tę kwestię.

może spowodować, że importerzy wody mineralnej będą postępować w określony sposób, którą zajmę się, rozpatrując istotę sprawy, należy przypomnieć, po pierwsze, iż w wykonywaniu zadań powierzonych jej na mocy art. 211 WE i 226 WE Komisja nie musi wykazać istnienia szczególnego interesu prawnego, ponieważ z mocy prawa jej misją jest, w ogólnym interesie Wspólnoty, stanie na straży prawidłowego stosowania Traktatu WE przez Państwa Członkowskie oraz stwierdzanie istnienia ewentualnych naruszeń zobowiązań, które z niego wypływają¹⁴; po drugie zaś, iż istnienie naruszenia oceniane jest w odniesieniu do sytuacji, jaka panowała w Państwie Członkowskim w chwili upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii¹⁵, zatem, nawet jeśli naruszenie zostało usunięte po upływie tego terminu, dalsze prowadzenie postępowania jest celowe, po to, aby ustalić podstawę odpowiedzialności państwa wobec tych, którzy na przedmiotowym uchybieniu opierają swoje roszczenia¹⁶.

B — *Co do istoty sprawy*

28. Komisja utrzymuje, iż rozpatrywana regulacja niemiecka, zawarta w § 8 ust. 1

i § 9 ust. 2 rozporządzenia o opakowaniach, jest niezgodna z art. 5 dyrektywy 94/62 oraz z art. 28 WE, w zakresie, w jakim wywiera wpływ na sprzedaż naturalnych wód mineralnych pochodzących z innych Państw Członkowskich, butelkowanych u źródła¹⁷, ponieważ stanowi przeszkodę w handlu, nieuzasadnioną względami ochrony środowiska. Tego samego zdania jest rząd francuski.

29. Rząd niemiecki, twierdząc, że jego stanowiska, jest zdania, iż skarga jest bezzasadna z trzech powodów: 1) ponieważ ww. § 8 i 9 oparte są na dyrektywie 94/62, która w sposób wyczerpujący reguluje korzystanie z i promocję opakowań wielokrotnego użytku, a zatem nie należy analizować ich w świetle art. 28 WE; 2) ponieważ nie stanowią one przeszkody w swobodnym przepływie towarów, jako że odnoszą się do zwykłych metod sprzedaży, a zarówno producenci, jak i dystrybutorzy nie są zmuszeni do stosowania opakowań wielokrotnego użytku oraz 3) ponieważ są właściwe i niezbędne dla zapewnienia ochrony środowiska w Republice Federalnej Niemiec.

14 — Wyroki z dnia 4 kwietnia 1974 r. w sprawie 167/73 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 359, pkt 15; z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-2189, pkt 21; ww. wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 59 oraz z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawach połączonych C-418/00 i C-419/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-3969, pkt 29.

15 — Wyrok z dnia 17 stycznia 2002 r. w sprawie C-394/00 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-581, pkt 12.

16 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 17 czerwca 1987 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 6.

17 — W sprawie C-309/02 Radlberger i Spitz, zawisłej obecnie przed Trybunałem, sąd niemiecki postawił cztery pytania prejudycjalne, poprzez które zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 1 ust. 2, art. 7 i 18 dyrektywy 94/62 oraz art. 28 WE, w celu ustalenia, czy stoją one na przeszkodzie niektórym przepisom rozporządzenia o opakowaniach, mającym zastosowanie do opakowań, w których sprzedawane są, poza wodami mineralnymi, prawie wszystkie napoje orzeźwiające i wino.

Należy dokonać analizy tych powodów w kolejności zaproponowanej przez stronę pozwaną.

1) Zakres harmonizacji dokonanej na mocy dyrektywy 94/62 i właściwość art. 28 WE w rozpatrywanej sprawie.

30. Zdaniem rządu federalnego, przysługująca Państwu Członkowskiemu na gruncie art. 5 dyrektywy 94/62 możliwość zachęcania do stosowania systemu wielokrotnego użytku opakowań przewiduje pobieranie kaucji zarówno od opakowań wielokrotnego użytku, jak i od opakowań jednorazowych. Jego zdaniem, dyrektywa 94/62 reguluje rozpatrywany sektor w sposób wyczerpujący, a zatem w celu przeprowadzenia analizy przepisów krajowych w świetle zasad systemu wspólnotowego, art. 28 WE może być zastosowany jedynie pomocniczo, w sytuacji gdy nie zostanie wykazana niezbędna zgodność tych przepisów z dyrektywą. Unia Europejska w sposób wyraźny wyraziła zgodę na promocję opakowań wielokrotnego użytku, a art. 5 dyrektywy 94/62 byłby całkowicie pozbawiony skuteczności, gdyby korzystanie z nich oraz ich zwrot zastępujący ich produkcję mogłyby, jak to sugeruje Komisja, utrudniać swobodny przepływ towarów.

31. Moim zdaniem, fakt, iż Państwo Członkowskie organizuje zbiórkę odpadów opakowaniowych oraz pustych opakowań w ramach systemu kaucji, zwrotu i odzysku,

który wiąże się z nałożeniem pewnych obciążeń na producentów, nie stanowi sam w sobie problemu z punktu widzenia zgodności z prawem wspólnotowym¹⁸, ponieważ jest on przewidziany w art. 7 dyrektywy 94/62, tj. w przepisie, który Państwa Członkowskie powinny transponować do swoich porządków prawnych. Należy zatem w tym względzie częściowo przyznać rację pozwanemu Państwu Członkowskiemu.

32. W opinii, którą przedstawiłem w sprawie C-246/99 Komisja przeciwko Danii¹⁹, dotyczącej ustawodawstwa krajowego zabraniającego przywozu piwa i gazowanych napojów orzeźwiających w puszkach, miałem okazję wypowiedzieć się w sprawie zakresu harmonizacji dokonanej w tej dziedzinie dyrektywą 94/62. W tej sprawie opakowania spełniały wszystkie zasadnicze wymogi wymienione w załączniku II do dyrektywy, a zatem zakaz był jawnie sprzeczny z art. 18 dyrektywy, ustanawiającym swobodę wprowadzania do obrotu opakowań we wszystkich Państwach Członkowskich. Uznałem, że krajowe przepisy mające zastosowanie do gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowanymi zostały zharmonizowane w wyniku przyjęcia tego przepisu. Zgodnie z orzecznictwem, w takich przypadkach, jeśli ustawodawstwo krajowe pozostaje w zgodzie z dyrektywą, nie można ponadto podać go kontroli z punktu widzenia zgodności

¹⁸ — Należy zbadać, czy funkcjonowanie systemu nie pociąga za sobą segmentacji rynku oraz czy nie wywiera wpływu w szczególności na produkty pochodzące z innych Państw Członkowskich.

¹⁹ — W dniu 13 września 2001 (postanowienie z dnia 11 września 2002 r., Rec. str. I-6943). Zobacz pkt 18–41. Postępowanie zakończyło się cofnięciem skargi.

z prawem pierwotnym regulującym swobodny przepływ towarów²⁰.

33. Jednakże nie podzielam opinii przedstawionej przez rząd niemiecki, zgodnie z którą to, co zostało poddane harmonizacji, to korzystanie z i promocja opakowań wielokrotnego użytku. Artykuł 5 dyrektywy 94/62, pozwalający Państwom Członkowskim na zachęcanie do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku, zobowiązując je do czynienia tego zgodnie z Traktatem, jest przepisem niezbyt precyzyjnym, którego redakcja nie zawiera żadnych wskazówek dotyczących sposobu, w jaki mogą postępować władze krajowe, ani kierunku, jaki mogą obrać. Wielokrotny użytek, tzn. możliwość powtórnego napełniania opakowania lub jego wykorzystywania do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone, zdefiniowany jest w art. 3 ust. 5 tej dyrektywy, który w zajmującej nas kwestii niewiele wyjaśnia, a zatem nie można uznać, jak utrzymuje rząd niemiecki, iż dyrektywa ujednoliciła promocję i korzystanie z opakowań wielokrotnego użytku.

34. Z powyższego wynika, iż w celu przeprowadzenia oceny tych działań należy odwołać się, poza zasadami regulującymi swobodny przepływ towarów, do całości prawa pierwotnego. Zatem, jeżeli władze publiczne przyznają subwencje lub pomoc w celu popierania badań i wzrostu inwestycji na przebudowę lub ulepszenie zakładów,

w których butelkuje się produkty, na produkcję opakowań wielokrotnego użytku lub uruchomienie działalności zachęcającej do wielokrotnego użytku oraz gdy podejmują kroki o charakterze gospodarczym, finansowym lub fiskalnym, są zobowiązane do przestrzegania zasad odnoszących się do pomocy państwa i konkurencji, jak również do stosowania się do postanowień podatkowych Traktatu.

Ponadto, jeżeli istnieją oznaki, iż decyzje podjęte przez dane Państwo Członkowskie w celu promowania systemu wielokrotnego użytku utrudniają swobodny przepływ towarów, nie idąc jednak tak daleko, aby stanowić przeszkodę w przywozie, powinny być one zbadane w świetle art. 28 WE i 30 WE. Oczywiście jest, że art. 18 dyrektywy 94/62 zabrania Państwom Członkowskim utrudniania wprowadzania do obrotu na ich terytorium opakowań spełniających zasadnicze wymogi ustanowione w załączniku II do dyrektywy, które zostały poddane harmonizacji. Istnieją wszakże bardziej subtelne formy działania państwa, mogące prowadzić do takiego samego rezultatu.

35. Aby wykazać, że art. 28 WE nie ma zastosowania w rozpatrywanej sprawie, rząd niemiecki powołuje się również na wyrok w sprawie DaimlerChrysler²¹, w którym Trybunał orzekł, w pkt 44, iż użycie

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

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

w art. 4 ust. 3 lit. a) ppkt i) rozporządzenia (EWG) nr 259/93²² sformułowania „zgodnie z Traktatem” nie może być interpretowane w ten sposób, że krajowy przepis, który odpowiada wymogom tego przepisu, musi ponadto być przedmiotem odrębnego badania odnośnie do jego zgodności z postanowieniami Traktatu w zakresie swobody przepływu towarów.

na poziomie wspólnotowym, powinny być oceniane w świetle przyjętych przepisów harmonizacyjnych, nie zaś w świetle prawa pierwotnego²⁴, nawet jeśli kompetencja przyznana Państwom Członkowskim na mocy art. 14 ust. 1 dyrektywy 97/7/WE²⁵ musi być wykonywana z poszanowaniem Traktatu, jak zostało to wyraźnie przewidziane w tym przepisie²⁶.

36. Moim zdaniem, istnieje wiele powodów pozwalających na stwierdzenie, iż powyższa teza strony pozwanej ma niewielkie szanse powodzenia. Po pierwsze, Trybunał uzupełnił w kolejnym punkcie swego wyroku zaprezentowaną powyżej ocenę, dodając, iż sformułowanie to nie oznacza również, że w odniesieniu do wszystkich przepisów krajowych ograniczających przesyłkę odpadów przewidzianą w art. 4 ust. 3 lit. a) ppkt i) rozporządzenia nr 259/93 należy konsekwentnie przyjmować domniemanie zgodności z prawem wspólnotowym wyłącznie z tego względu, że przewidują one wykonanie jednej lub kilku zasad wskazanych w tym przepisie. Wręcz przeciwnie, rzeczone przepisy krajowe, oprócz zgodności z rozporządzeniem, muszą również pozostawać w zgodzie z regułami i ogólnymi zasadami Traktatu, które nie zostały bezpośrednio wskazane w regulacji przyjętej w dziedzinie wysyłki odpadów. Podobny wniosek figuruje w pkt 64 wyroku w sprawie Deutscher Apothekerverband²³, w którym Trybunał stwierdził, iż wszelkie przepisy krajowe wydane w dziedzinie, która została poddana wyczerpującej harmonizacji

37. Po drugie, w sprawie DaimlerChrysler rozpatrywanym aktem wspólnotowym było rozporządzenie, które poza tym, że z definicji ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane na całym terytorium Unii, jest bardziej precyzyjne niż dyrektywa, której przepisy muszą zostać transponowane przez Państwa Członkowskie do ich poszczególnych porządków prawnych. Prawdą jest, jak zauważył rząd niemiecki, że sformułowania użyte w rozporządzeniu nr 259/93 i w dyrektywie 94/62 w celu dokonania odesłania do Traktatu są identyczne. Istnieje jednak znaczna różnica między treścią art. 4 ust. 3 lit. a) ppkt i) rozporządzenia i art. 5 dyrektywy: o ile pierwszy z nich ustanawia zasady skierowane do Państw Członkowskich i dotyczące kon-

22 — 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).

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

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

25 — 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).

26 — Przepis ten pozwala Państwom Członkowskim na wprowadzenie lub utrzymanie w mocy, w dziedzinie regulowanej przez dyrektywę, przepisów bardziej surowych zgodnych z Traktatem, w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony konsumenta.

kretnych działań, jakie mogą one podejmować, drugi ogranicza się do stwierdzenia, iż działania takie mają zachęcać do stosowania opakowań, które można ponownie wykorzystać, nie szkodząc środowisku.

38. Nie ulega wątpliwości, iż ustawodawca wspólnotowy przychylnie spogląda na działania władz krajowych zachęcające do stosowania systemów wielokrotnego użytku opakowań, które w pośredni sposób zapobiegają powstawaniu odpadów, o ile systemy te, bez względu na ich gospodarczy, finansowy lub fiskalny charakter, nie stanowią przeszkody w sprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

39. Jestem zatem zdania, iż samemu art. 5 dyrektywy 94/62 brakuje precyzji niezbędnej do dokonania oceny zgodności z prawem wspólnotowym przepisów wydanych przez Państwa Członkowskie w celu zachęcania do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku w sposób przyjazny dla środowiska, i uważam, że nie sposób uzupełnić tego przepisu przy pomocy innych artykułów tego aktu. W związku z tym Komisja słusznie uważa, że odesłanie do Traktatu en bloc zastosowane w tym artykule pozwala na zbadanie zgodności takich przepisów z postanowieniami prawa pierwotnego dotyczącymi swobodnego przepływu towarów.

2) Charakter spornych reguł: środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego w przywozie czy zwykłe metody sprzedaży

40. Zdaniem rządu niemieckiego, celem § 8 i 9 rozporządzenia o opakowaniach jest inkorporowanie art. 5 dyrektywy 94/62 do krajowego porządku prawnego, nie mogą być one zatem niezgodne z art. 28 WE ani stanowić przeszkody w handlu: nie chronią jednostronnie interesów krajowych, lecz służą wykonaniu obowiązków nałożonych w powszechnym interesie Wspólnoty. W jego opinii wspomniane rozporządzenie pozwala dystrybutorom na dokonanie wyboru między sprzedażą ich napojów w opakowaniach jednego lub drugiego rodzaju; obowiązek pobierania kaucji ma zastosowanie do każdej osoby dokonującej sprzedaży wody mineralnej w butelkach jednorazowych w Niemczech, bez względu na miejsce jej siedziby. Rozpatrywane przepisy nie dotyczą w żadnym wypadku zagranicznych producentów tego napoju, ponieważ wywierają one skutki tylko wobec sprzedawców detalicznych i konsumentów. W odniesieniu do tych ostatnich — obciążenia pozostają takie same, bez względu na to, czy kupują oni wodę w butelce wielokrotnego użytku, czy też w opakowaniu jednorazowym. W obu przypadkach muszą zapłacić kaucję, która jest im zwracana, kiedy oddają puste opakowania. W duplice rząd federalny podkreśla, że § 8 rozporządzenia ustanawia podstawową zasadę, zgodnie z którą sprzedaż napojów w opakowaniach nienadających się do wielokrotnego użytku stanowi podstawę do pobrania kaucji od każdej butelki, natomiast § 9 określa datę i formalne prze-

słanki poboru tej kaucji. Jest zdania, iż wbrew twierdzeniu Komisji nie można rozróżnić między ogłoszeniem o konieczności pobierania kaucji od określonej daty, co byłoby sprzeczne z prawem wspólnotowym, i samym obowiązkiem pobierania kaucji, który, jako taki, jest z tym prawem zgodny.

Rząd niemiecki utrzymuje, że na zagranicznych producentów wód mineralnych nie jest wywierana żadna presja mająca skłonić ich do butelkowania ich produktów w opakowania wielokrotnego użytku, ponieważ import liczony w milionach litrów wzrósł od 230 w 1994 r. do przeszło 680 w 2000 r. W 2002 r. pobierali oni kaucję od większości opakowań jednorazowych (blisko 53% przywozu) i dobrowolnie przyjmowali ich zwrot. Rozporządzenie nie powoduje również żadnej dyskryminacji pośredniej, ponieważ jest ono stosowane bez względu na miejsce pochodzenia wody lub opakowań i traktuje przedsiębiorców z innych państw na równi z przedsiębiorcami krajowymi.

41. Powołując się na art. 3 ust. 5, rząd niemiecki twierdzi, że dyrektywa 94/62 zawiera zachętę do stosowania opakowań wielokrotnego użytku, ponieważ przyczyniają się one do zapobiegania powstawaniu odpadów, co jest pierwszym celem na liście priorytetów. Podnosi, że art. 5 tej dyrektywy nie pozostawia Państwom Członkowskim pełnej swobody w odniesieniu do promocji systemów wielokrotnego użytku: wykonanie dyrektywy wymaga, aby opakowania były przeznaczone i zaprojektowane do osiągnię-

cia minimalnej liczby transportów i rotacji, aby można było je ponownie wykorzystać w sposób przyjazny dla środowiska oraz aby pozostawały w zgodzie z innymi regułami i ogólnymi zasadami.

42. Rząd niemiecki uważa, że o ile istnieją jakieś przeszkody w handlu, ich źródłem jest dyrektywa 80/777, ponieważ przed jej przyjęciem odsetek wód mineralnych sprzedawanych w Państwach Członkowskich w butelkach wielokrotnego użytku był bardzo wysoki. Ustanawiając obowiązek butelkowania u źródła, ustawodawca wspólnotowy zaakceptował transportowanie tego typu opakowań na długich dystansach. W praktyce przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą tych napojów borykają się z większymi trudnościami niż ich konkurenci z sektora napojów chłodzących, bez względu na rodzaj opakowania, które preferują. Wskazuje na końcu, iż § 8 i 9 rozporządzenia o opakowaniach regulują jedynie metody sprzedaży, które pozostają poza zasięgiem art. 28 WE.

43. Prawdą jest, iż, jak zauważa rząd niemiecki, Trybunał orzekł, że przepis krajowy przyjęty w celu wykonania dyrektywy Rady w powszechnym interesie Wspólnoty²⁷ nie może zostać uznany za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 28 WE. Jednakże, jak słusznie zauważa Komisja, w rozpatrywanej sprawie nie została speł-

²⁷ — Wyroki z dnia 25 stycznia 1977 r. w sprawie 46/76 Bauhuis, Rec. str. 5, pkt 28 i 29 oraz z dnia 23 marca 2000 r. w sprawie C-246/98 Berendse-Koenen, Rec. str. I-1777, pkt 24 i 25.

niona przesłanka zastosowania tego orzecznictwa, mianowicie fakt, iż Państwo Członkowskie podejmuje działanie w celu wykonania obowiązku nałożonego na nie dyrektywą, ponieważ, jak zauważyłem powyżej, art. 5 dyrektywy daleki jest od nakładania jakiegokolwiek obowiązku i ogranicza się jedynie do wskazania pewnej możliwości.

45. Celem tych przepisów w opinii Republiki Federalnej Niemiec jest zachęcanie do korzystania z opakowań wielokrotnego użytku. Moim zdaniem, Komisja słusznie sądzi, iż komplikują one sprzedaż w tym kraju takich produktów, jak naturalne wody mineralne, które, zgodnie z dyrektywą 80/777, muszą być butelkowane u źródła. Nie podzielam również zdania, iż przepisy te dotyczą jedynie sprzedawców detalicznych i konsumentów.

46. Moje stanowisko opieram na następujących argumentach:

44. Spornymi przepisami są: § 8 ust. 1 rozporządzenia o opakowaniach z 1998 r., na mocy którego dystrybutor napojów butelkowanych w opakowania nienadające się do ponownego użytku zobowiązany jest do pobrania od klienta kaucji i do jej oddania przy zwrocie pustych opakowań, oraz § 9 ust. 2, na mocy którego środek ten ulega zawieszeniu, jeżeli zobowiązany przedsiębiorca uczestniczy w ogólnym systemie gospodarowania, o ile wskaźnik udziału opakowań wielokrotnego użytku nie spadnie poniżej wysokości 72% w skali kraju. Jeśli próg ten zostanie przekroczony, obowiązek pobierania kaucji, przyjmowania zwrotu i dokonywania odzysku powstaje na nowo w odniesieniu do napojów, dla których udział opakowań wielokrotnego użytku utrzymywał się poniżej poziomu osiągniętego w 1991 r., to jest, zgodnie z tym, co Komisja wskazuje w skardze, 91,33% w przypadku wód mineralnych. Zdaje się, że zainteresowane podmioty gospodarcze pogodziły się z tą kilku-poziomową metodą reglamentacji i zobowiązały się do tego, by ilość niewywołujących zanieczyszczeń opakowań wielokrotnego użytku nie spadła w stosunku do poziomu osiągniętego w tamtym okresie.

47. Po pierwsze, art. 7 dyrektywy 94/62 zobowiązuje Państwa Członkowskie do podjęcia niezbędnych działań w celu ustanowienia systemów zapewniających zwrot lub zbiórkę zużytych opakowań lub odpadów opakowaniowych oraz precyzuje, iż systemy takie muszą pozostać otwarte dla podmiotów gospodarczych działających w danych sektorach. Na mocy tego przepisu władze krajowe mogą wybrać pomiędzy objęciem butelek nienadających się do ponownego użytku obowiązkiem pobrania kaucji, przyjęcia zwrotu i dokonania odzysku lub spowodowaniem, iż w ramach ogólnego systemu gospodarowania będą one zbierane w miejscu zamieszkania konsumenta lub niedaleko od miejsca, w którym prowadzi działalność dystrybutor. Okoliczność, iż w danym państwie ustawodawca uzależnia możliwość zastosowania tej drugiej opcji od tego, że całkowita ilość butelek wielokrotnego użytku nie zmniejsza się na rynku krajowym w stosunku do określonego poziomu, stanowi natomiast, bez wątpienia,

źródło niepewności prawnej dla podmiotów gospodarczych, które dokonują sprzedaży produktów w opakowaniach jednorazowych, ponieważ w sytuacji, gdy udział utrzymuje się na poziomie wyższym od ustalonego, przedsiębiorstwa działają rok po roku w obawie, iż odsetek ten nie zostanie osiągnięty, a wtedy, o ile poziom z 1991 r. również nie zostanie osiągnięty w odniesieniu do danego sektora, będą musiały w krótkim czasie zreorganizować działalność, by móc pobierać kaucję na każdym etapie sprzedaży.

Mamy tu do czynienia z regulacją, która, po pierwsze, budzi niepewność u podmiotów gospodarczych, które obrały uczestnictwo w ogólnym systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami po nich, ponieważ podmioty te nie wiedzą, jak długo będą mogły prowadzić swoją działalność w tych samych warunkach i, po drugie, skłania je, po to aby uniknąć tej niepewności, do rezygnacji z tej wygodniejszej metody, poprzez pobieranie kaucji od opakowań jednorazowych lub korzystanie z opakowań wielokrotnego użytku. Do tego należy dodać zniechęcający efekt, jaki przepisy te mogą wywołać wobec przedsiębiorstw zamierzających wprowadzić wody mineralne na rynek niemiecki.

48. Należy również podkreślić, że przedsiębiorstwa, które zostają wykluczone z systemu dostępnego na mocy § 9 ust. 1 rozporządzenia o opakowaniach w chwili, gdy udział opakowań wielokrotnego użytku spada poniżej określonego progu, mogą na nowo z niego skorzystać, w sytuacji gdy ogólny poziom wykorzystania opakowań wielokrotnego użytku wzrośnie. Jeżeli zatem celem

tych przepisów jest zachęcanie do stosowania butelek wielokrotnego użytku, umożliwienie producentom, w chwili gdy 72-procentowy udział zostanie przekroczony, ponownego korzystania z opakowań jednorazowych, które w konsekwencji może spowodować kolejny spadek tego udziału, nie ma większego sensu. Jestem zdania, że mając na uwadze wagę podejmowanej przez przedsiębiorstwo decyzji dotyczącej rodzaju opakowania, z jakiego będzie korzystał, ustawodawca nie powinien wprowadzać, za pośrednictwem regulacji o opisanych powyżej cechach, poważnego elementu niepewności mającego wpływ na ciągłość tej decyzji dla przedsiębiorstw, które decydują się na zaistnienie na rynku niemieckim.

49. Po drugie, art. 7 dyrektywy 94/62 stawia na równi systemy zwrotu i systemy zbiórki, jak również systemy wielokrotnego użytku i odzysku, w tym poprzez recykling, formułując tylko jeden wymóg, mianowicie aby systemy te zmierzały do realizacji celów określonych w dyrektywie. Nie istnieją zatem żadne powody, aby z chęci popierania jednego systemu uniemożliwiać czasowo podmiotom gospodarczym uczestnictwo w innym systemie, z tego powodu, iż określony udział nie został osiągnięty.

50. Po trzecie, stanowiąca przedmiot sporu regulacja niemiecka, pomimo iż jest jednolite stosowana zarówno do podmiotów krajowych, jak i podmiotów zagranicznych, narusza w szczególności interesy tych ostatnich. W odniesieniu do naturalnych wód mineralnych butelkowanych, zgodnie z dyrektywą 80/777, u źródła, przedsiębior-

stwa, które zamierzają eksportować część swej produkcji, wykazują skłonność do wykorzystywania opakowań jednorazowych, ze względu na ich niższy koszt: jeśli butelki wielokrotnego użytku są ze szkła, ich ciężar jest większy, co pociąga za sobą większe zużycie paliwa i zwiększony ciężar towaru przy transporcie; ponadto korzystanie z opakowań jednorazowych pozwala na uniknięcie konieczności ich ponownego transportowania, co umożliwia zmniejszenie kosztów o połowę, ponieważ pojazd może zostać wykorzystany do przewiezienia w drodze powrotnej innych towarów, i jednocześnie uniknięcie konieczności mycia i sterylizacji opakowań. Dowodem na to jest fakt, że w praktyce odsetek wykorzystanych opakowań plastikowych u producentów wód mineralnych z innych Państw Członkowskich jest znacznie wyższy niż u producentów niemieckich. W tym względzie Komisja przytacza wyniki badań przeprowadzonych przez Gesellschaft für Verpackungsmaktforschung z czerwca 2001 r., aby wykazać, że w 1999 r. niemieccy producenci naturalnych wód mineralnych butelkowali 90% produkcji w opakowania wielokrotnego użytku, a pozostałe 10% w opakowania jednorazowe, natomiast przywóz do Niemiec dokonywany w tego typu opakowaniach osiągnął 71%.

51. Jeszcze jedno spostrzeżenie wydaje mi się istotne: aby wprowadzić wody mineralne na rynek niemiecki, odległość, jaką należy pokonać w celu przetransportowania wody pochodzącej z zagranicy, jest większa od odległości przemierzanej w przypadku wód wydobywanych ze źródeł krajowych. Prawdą jest, że istnieją wyjątkowe przypadki źródeł, które biją w innych Państwach Członkow-

skich niedaleko granicy z Niemcami; ponadto niektórzy producenci pochodzący z tego kraju przemierzają wiele kilometrów w celu obsłużenia wszystkich punktów dystrybucyjnych, nawet jeśli mogą uniknąć powrotnego transportu pustych opakowań na dużych dystansach poprzez uczestnictwo w systemie wielokrotnego użytku, jeżeli korzystają z butelek standardowych. Nie wydaje mi się zbyt realistyczne, aby sugerować zagranicznym przedsiębiorstwom rezygnację z opakowań, których używają w pozostałych Państwach Członkowskich, i korzystanie z opakowań dozwolonych dla przedsiębiorstw niemieckich, tym bardziej że w niektórych przypadkach opakowania mają charakter odróżniający, a ich przedstawienie graficzne zostało zarejestrowane jako znak towarowy²⁸.

52. Komisja, w przeciwieństwie do tego, co sądzi Republika Federalna Niemiec, nie zarzuca jej podjęcia decyzji o pobieraniu kaucji od opakowań jednorazowych, tj. dokonania pewnego wyboru ustawodawczego, przewidzianego w art. 7 dyrektywy 94/62. W rzeczywistości krytykuje ona warunki sprzedaży napojów w tym państwie, które związane są z udziałami procentowymi określanymi w sposób przypadkowy, uzależniony w ostateczności od preferencji konsumentów i na które podmioty gospodarcze mają wpływ jedynie, jeśli zdecydują się na rezygnację z opakowań jednorazowych na rzecz opakowań wielokrotnego

28 — Wyrok z dnia 12 lutego 2004 r. w sprawie C-218/01 Henkel, Rec. str. I-1725. W dniu 28 stycznia 2004 r. Sąd wydał wyrok w sprawach połączonych od T-146/02 do T-153/02 Deutsche SiSi Werke przeciwko OHIM, Rec. str. II-447, w których spór dotyczył odmowy zarejestrowania jako trójwymiarowego znaku towarowego formy opakowania do napojów przedstawionego jako stojąca prosto torba.

użytku. Okoliczność, iż w latach 1994–2000 przywóz wód mineralnych pochodzących z innych Państw Członkowskich wzrósł, nie ma, moim zdaniem, decydującego znaczenia, ponieważ jeśli regulacja ta by nie istniała wzrost ten mógłby być jeszcze większy.

53. Nie podzielam wysuwanej przez stronę pozwaną tezy dotyczącej hierarchii ustanowionej przez dyrektywę 94/62 między różnymi rodzajami opakowań. Artykuł 1 ust. 2 określa jako cel priorytetowy zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych, podczas gdy wielokrotny użytek, recykling oraz inne formy odzysku wymienione dalej w tekście sytuują się na tym samym poziomie. Co prawda zgodnie z ósmym motywem dyrektywy przeprowadzone powinny być jak najszybciej oceny cyklu życia pozwalające na ustanowienie jasnej hierarchii między opakowaniami przeznaczonymi do wielokrotnego użytku, do recyklingu i do odzysku, jednakże w praktyce badania przeprowadzone w niektórych Państwach Członkowskich nie doprowadziły jeszcze do opracowania ostatecznych wyników.

54. Nie można ponadto, jak zdaje się to czynić rząd niemiecki, zrównywać zapobiegania z wielokrotnym użytkowaniem, w sensie, jaki tym pojęciom nadano w definicjach zamieszczonych w art. 3 dyrektywy 94/62. Zgodnie z art. 3 ust. 4 zapobieganie oznacza zmniejszenie ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych, jak i zredukowanie 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 transportów i rotacji jest powtórnie napełniane lub wykorzystywane do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone, z pomocą lub bez pomocy wyrobów pomocniczych, po czym staje się odpadem.

55. Podstawowa zasada zapobiegania zamieszczona została w ust. 1 załącznika II do dyrektywy 94/62, który ustala wymogi dotyczące produkcji i składu opakowań: powinny one być wytwarzane 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 dotyczy procesu projektowania opakowania i jego produkcji, tak aby od samego początku uniknąć powstania odpadów. Chodzi zatem, jak można zauważyć, o działania mające zastosowanie zarówno do opakowań wielokrotnego użytku, jak i do opakowań podlegających recyklingowi.

56. Nie zgadzam się również z twierdzeniem rządu niemieckiego, zgodnie z którym, o ile

istnieją jakieś przeszkody w handlu, ich źródłem jest dyrektywa 80/777, która zabrania transportowania naturalnej wody mineralnej do konsumenta finalnego w jakimkolwiek innym pojemniku niż pojemniki dozwolone do dystrybucji. Z jednej strony tekst ten reguluje wykorzystanie i wprowadzenie na rynek środków spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, kładąc w szczególności nacisk na konieczność ich chronienia przed ryzykiem zanieczyszczenia, jeśli w grę wchodzi ochrona zdrowia publicznego; z drugiej strony gwarantuje pewne prawa konsumentowi, zapewniając poprzez butelkowanie u źródła oraz odpowiednie zamknięcie butelki, iż napój zachowa cechy, na podstawie których został uznany za wodę mineralną. Ponadto dyrektywa została przyjęta właśnie w celu wyeliminowania przeszkód w handlu tymi napojami i uproszczenia funkcjonowania wspólnego rynku. Prawdą jest, że ustawodawca zaakceptował ich transport na długich dystansach. Nie wypowiedział się jednakże w sprawie preferowanego przez niego rodzaju opakowania ani nie wskazał na wyższość opakowań wielokrotnego użytku nad opakowaniami poddawanymi recyklingowi.

w sprawie Keck i Mithouard²⁹ Trybunał Sprawiedliwości, zaznaczając różnicę między przepisami odnoszącymi się do cech produktów i tymi, które regulują metody sprzedaży, wskazał jednocześnie te zasady, które, mimo iż dotyczą w ten sam sposób produktów krajowych jak i produktów zagranicznych, wywołują ograniczenia mogące sprawić, iż przepisy te staną się zabronionymi przez art. 28 WE środkami o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych.

W wyroku tym Trybunał uznał za takie właśnie przeszkody w swobodnym przepływie towarów, które wynikają, przy braku harmonizacji przepisów³⁰, ze stosowania do towarów pochodzących z innych Państw Członkowskich, w których są one zgodnie z obowiązującym prawem wytwarzane i sprzedawane, zasad dotyczących warunków, które towary te winny spełniać, nawet jeśli zasady te są bez żadnego rozróżnienia stosowane wobec wszystkich produktów, o ile przepis ten nie znajduje uzasadnienia w przesłankach wynikających z interesu publicznego, którym daje się pierwszeństwo nad wymogami swobodnego przepływu towarów³¹.

57. Nie podzielam również zdania, zgodnie z którym § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia niemieckiego rozporządzenia regulują tylko zwykłe metody sprzedaży, mimo iż są one jednolicie stosowane do naturalnych wód mineralnych butelkowanych w kraju i tych, które są importowane. W wyroku

29 — 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 la medidas de efecto equivalente tras la sentencia Keck y Mithouard”, w: *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, D-28, str. 47-94.

30 — Powyższe twierdzenie rządu niemieckiego jest co najmniej niekonsekwentne, ponieważ jednym z zasadniczych argumentów, które powołuje on na swoją obronę, jest założenie, iż na mocy dyrektywy 94/62 dokonano pełnej harmonizacji w zakresie korzystania i zachęcania do korzystania z opakowań wielokrotnego użytku.

31 — Wyrok z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral, zwany „Cassis de Dijon”, Rec. str. 649 oraz ww. wyrok w sprawie Keck i Mithouard, pkt 15.

58. Trybunał orzekł następnie, że w przeciwieństwie do dotychczasowego orzecznictwa regulacje krajowe, które ograniczają lub zabraniają pewnych metod sprzedaży, nie mogą utrudnić w sposób bezpośredni lub pośredni, potencjalny lub rzeczywisty handlu między Państwami Członkowskimi w rozumieniu wyroku w sprawie *Dassonville*³², o ile tylko obowiązują one wszystkich handlowców prowadzących działalność na terytorium krajowym i dotyczą w ten sam sposób, prawnie i faktycznie, handlu produktami krajowymi i pochodzącymi z innych państw.

59. Trybunał dodał, iż, o ile tylko są zachowane powyższe warunki, stosowanie tego rodzaju przepisów nie ma charakteru uniemożliwienia dopuszczenia tychże produktów na rynek lub większego utrudnienia ich dopuszczenia niż ma to miejsce w przypadku produktów krajowych. W związku z powyższym do regulacji tych nie ma zastosowania art. 28 WE.

60. Począwszy od tego wyroku, w celu stwierdzenia, czy regulacje mające jednolite zastosowanie do produktów krajowych i produktów importowanych objęte są zakresem art. 28 WE, należy dokonać rozróżnienia na przepisy dotyczące warunków, które powinny spełniać towary, takie jak ich nazwa, forma, wymiary, waga, skład, wygląd, etykiety

i opakowania, i przepisy mające na celu regulowanie metod sprzedaży.

61. Od chwili wydania w 1993 r. wyroku w sprawach *Keck i Mithouard*³³, który dotyczył obowiązującego we Francji zakazu dokonywania sprzedaży ze stratą, Trybunał zbadał niektóre metody sprzedaży, między innymi: zasadę deontologiczną, ustanowioną przez izbę zawodową, która zabraniała aptekarzom reklamy produktów parafarmaceutycznych dopuszczonych do sprzedaży poza terenem apteki³⁴; regulację dotyczącą maksymalnej dopuszczalnej liczby godzin otwarcia punktów handlowych i okresów ich zamknięcia³⁵; obowiązek zamknięcia detalicznych punktów handlowych w niedziele³⁶; regulację zastrzegającą sprzedaż przetworzonego mleka dla niemowląt jedynie dla aptek³⁷; system dystrybucji zastrzegający sprzedaż detaliczną wyrobów tytoniowych dla punktów posiadających zezwolenie władz publicznych³⁸; przepis zabraniający rozpowszechniania za pośrednictwem telewizji informacji reklamowych dotyczących pewnego gospodarczego sektora dystrybucji³⁹; zakaz sprzedaży ze szczególnie obniżoną marżą zysku⁴⁰; całkowity zakaz reklamy

33 — Wyżej wymieniony.

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

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

36 — 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.

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

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

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

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

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

skierowanej do dzieci, które nie ukończyły dwunastu lat, oraz reklamy wprowadzającej w błąd⁴¹; mający zastosowanie do producentów i importerów napojów alkoholowych w danym państwie zakaz rozpowszechniania informacji reklamowych skierowanych do konsumentów⁴² oraz ograniczenie w dokonywaniu sprzedaży obwoźnej na terenie danego okręgu administracyjnego, polegające na obowiązku posiadania w tym samym okręgu stałego punktu sprzedaży, w którym sprzedaje się te same produkty⁴³.

62. W świetle powyższych przykładów trudno jest uznać, iż przepisy niemieckie stanowią jedynie zwyczajną metodę sprzedaży, ponieważ presja, jaką wywierają na producentów jest bezpośrednio związana z rodzajem opakowania, w którym towary są sprzedawane; te regulacje należą zatem do środków odnoszących się do warunków, które powinny spełniać towary.

63. Z przyczyn przedstawionych powyżej jestem zdania, iż Komisja słusznie uważa, że regulacja zawarta w § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 spornego rozporządzenia stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego, zabroniony w art. 28 WE.

3) Ochrona środowiska w Niemczech jako przyczyna uzasadniająca rozpatrywaną regulację.

64. Republika Federalna Niemiec twierdzi, iż § 8 i 9 rozporządzenia o opakowaniach są uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu publicznego, ponieważ zmierzają one do realizacji trzech celów związanych z ochroną środowiska, mianowicie zapobiegania powstawaniu odpadów, optymalizacji gospodarowania tymi odpadami oraz ochroną krajobrazu poprzez walkę z dzikimi wysypiskami. Jest ona zdania, że przepisy te opierają się nie tylko na wynikach ekobilansów, a zatem ich skuteczność nie może być oceniana jedynie w odniesieniu do odległości, jaką muszą przebyć puste opakowania wielokrotnego użytku po to, aby wysłać je z powrotem. Cele te są osiągnięte dzięki ustanowieniu wysokich udziałów zwrotu opakowań, bez względu na odległość, na której dokonuje się transportu, oraz pochodzenie, krajowe lub zagraniczne, opakowań. Żadne z działań, jakie państwo mogłoby podjąć, nie byłoby tak skuteczne w osiągnięciu tych rezultatów jak pobieranie przez samych przedsiębiorców kaucji od każdego opakowania jednorazowego. Jej zdaniem, system niemiecki nie mógłby funkcjonować, gdyby butelki służące do pakowania do wody mineralnej pochodzące z innych Państw Członkowskich były zwolnione z kaucji, ponieważ spowodowałoby to zakłócenie konkurencji między przedsiębiorstwami, które sprzedają swe produkty w opakowaniach jednorazowych. Dodaje, że przytoczone przepisy są zgodne z prawem wspólnotowym, a w szczególności z przewidzianymi w art. 174 ust. 2 WE zasadami ostrożności i działania zapobiegawczego, zgodnie z którym Państwa Członkowskie działają w pewnych granicach swo-

41 — 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.

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

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

bodnej oceny w interesie polityki ochrony środowiska⁴⁴.

65. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału regulacja krajowa, która ogranicza handel wewnątrzwspólnotowy, może być uzasadniona względami ochrony środowiska, takimi jak te podniesione przez rząd niemiecki⁴⁵. Jednakże w takim przypadku trzeba jeszcze, aby regulacja była proporcjonalna do zamierzonych celów i aby celów tych nie można było osiągnąć przy użyciu metod mniej restrykcyjnych dla handlu wewnątrzwspólnotowego⁴⁶.

66. Rząd niemiecki nie przekonał mnie o konieczności zastosowania, w celu ochrony środowiska, regulacji przewidującej, iż w chwili gdy udział opakowań wielokrotnego użytku spada w skali kraju poniżej 72%,

przedsiębiorstwa tracą możliwość wypełnienia obowiązku pobrania kaucji od opakowań jednorazowych poprzez uczestnictwo w systemie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, jeżeli w sektorze, w którym prowadzą działalność, udział opakowań wielokrotnego użytku nie osiągnął poziomu z 1991 r.

67. Po pierwsze, rząd niemiecki nie wyjaśnił, dlaczego udział w wysokości 72% opakowań wielokrotnego użytku będących w obiegu na terenie kraju jest korzystniejszy z ekologicznego punktu widzenia niż udział w wysokości, dajmy na to, 60%, 70% czy 80%. Nieznane są mi również mające związek z ochroną środowiska motywy, dla których rezultat osiągnięty w 1991 r. musiał zostać utrwalony na przyszłość, bez możliwości zastosowania kryteriów łagodzących, odnoszących się do zachowania i preferencji podmiotów gospodarczych i konsumentów. Nie da się ukryć, że ponieważ w tym roku udział butelek wielokrotnego użytku osiągnął poziom 91,33% w ramach ogólnego systemu gospodarowania, margines, który pozostaje producentom pakującym swe produkty w opakowania jednorazowe, aby wywiązać się z obowiązku pobierania kaucji, jest minimalny. A to właśnie producenci zagraniczni z reguły używają tego rodzaju butelek.

44 — Rząd niemiecki powołuje dwa wyroki Trybunału dla poparcia tego stwierdzenia, lecz nie wydają mi się one trafnie dobrane. Pierwszy z nich, z dnia 14 lipca 1983 r. w sprawie 174/82 Sandoz, Rec. str. 2445, tj. z czasu, w którym powyższy przepis nie figurował jeszcze w Traktacie, dotyczył uprzedniego zezwolenia na sprzedaż produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, do których zostały dodane witaminy. Drugi z nich, z dnia 15 września 1994 r. w sprawie C-293/93 Houtwipper, Rec. str. I-4249, pozostawiał w istocie Państwu Członkowskim szeroki margines swobody, lecz w sprawie tej chodziło o wybór między systemem kontroli uprzedniej przeprowadzanej przez niezależną instytucję a zakazem wprowadzania do sprzedaży wyrobów rzemiosła z metali szlachetnych nieopatrzonych znakiem próby.

45 — Wyroki z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Rec. str. 531 oraz z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. 4607, pkt 9.

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

Jak wiadomo, Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Danii⁴⁷, że

47 — Wyżej wymieniony, pkt 21.

ograniczenie ilości produktów, które mogą być sprzedane przez importerów, jest dysproporcjonalne w odniesieniu do zamierzonego celu. W powołanej sprawie regulacja duńska zezwalała producentom na sprzedaż piwa i napojów chłodzących w opakowaniach niedozwolonych w ilości nieprzekraczającej 3000 hl rocznie, o ile opakowania te nadawały się do ponownego użytku oraz o ile od każdego opakowania pobrano kaucję.

68. Po drugie, jeżeli zamierzonym celem jest rzeczywiście zapobieganie, nawet w sposób pośredni, produkcji odpadów opakowaniowych poprzez zachęcanie do stosowania opakowań wielokrotnego użytku, nie rozumiem, dlaczego, w chwili gdy 72-procentowy udział zostaje ponownie osiągnięty, umożliwia się na nowo korzystanie ze zwolnienia z obowiązku pobierania kaucji od butelek jednorazowych. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie kaucji umożliwia osiągnięcie dużo wyższego poziomu zwrotu pustych opakowań przez konsumenta, który poza tym dosyć szybko godzi się z koniecznością jej uiszczenia. Zastanawiam się nad tym, jakie korzyści mogą płynąć, w sytuacji gdy system zostanie już uruchomiony, co już samo w sobie nie jest łatwe, z robienia kroku wstecz, pociągającego za sobą dające się przewidzieć konsekwencje w postaci kolejnego spadku wykorzystania opakowań wielokrotnego użytku i fluktuacji, które mogą zdestabilizować przyzwyczajenia konsumentów, producentów i dystrybutorów, nie wspominając nawet o problemach, jakie wywołuje to dla gospodarowania odpadami opakowaniowymi i dla ochrony krajobrazów.

69. Po trzecie, w chęci uprzywilejowania butelek wielokrotnego użytku z zamiarem chronienia środowiska przed skutkami recyklingu i odzysku odpadów opakowaniowych rząd niemiecki zapomniał o uwzględnieniu pewnych czynników (takich jak procesy mycia i sterylizacji stosowane wobec opakowań wielokrotnego użytku, zużycie paliwa, emisje do atmosfery, degradacja szlaków komunikacyjnych, jeżeli odległość pokonywana podczas transportu przekracza pewną liczbę kilometrów, jak również nieuniknione zwiększenie ruchu na drogach i ryzyko wypadków), których wzięcie pod uwagę pozwala na zrównoważenie rzekomych korzyści dla środowiska i czyni z opakowań jednorazowych interesującą alternatywę z ekologicznego punktu widzenia.

70. Po czwarte, z art. 7 dyrektywy 94/62 wynika, że Państwa Członkowskie muszą zagwarantować ustanowienie systemów zapewniających zarówno zwrot lub zbiórkę opakowań, jak i wielokrotny użytek lub odzysk, otwartych dla podmiotów gospodarczych działających w danych sektorach, mających zastosowanie do wyrobów przywożonych na niedyskryminacyjnych warunkach oraz tak skonstruowanych, by, zgodnie z Traktatem, uniknąć przeszkód w handlu oraz zakłóceń konkurencji. Jestem zdania, że w sytuacji gdy w Państwie Członkowskim funkcjonuje system zbiórki, nie ma uzasadnienia dla stosowanej przez władze publiczne praktyki czasowego utrudniania niektórym podmiotom gospodarczym konkurowania z innymi podmiotami, ze względu na to, że obywatele tego państwa zmienili swe przyzwyczajenia w zakresie konsumpcji napojów i wolą je nabywać w butelkach jednorazowych, oraz czynienia tak dopóty, dopóki

trend ten nie ulegnie zmianie. Występuje tutaj ograniczenie swobodnego przepływu towarów, które nie jest proporcjonalne w stosunku do skromnych korzyści, jakie praktyka ta przedstawia dla środowiska. Uważam, iż dyrektywa 94/62 zawiera wystarczającą ilość mechanizmów pozwalających władzom niemieckim na zapewnienie tej ochrony poprzez przyjęcie regulacji wystarczająco stabilnej, która ułatwi przedsiębiorstwom eksportującym zadanie długoterminowego planowania rodzaju opakowań nadających się do sprzedaży wody mineralnej w Niemczech.

71. Po piąte, nie podzielam twierdzenia rządu niemieckiego, zgodnie z którym Trybunał uznał konieczność wprowadzania ogólnych regulacji, po to, aby Państwo Członkowskie i jego organy mogły uwzględnić nadrzędny wymóg trwałości rozstrzygnięć o charakterze gospodarczym. Poprzez ten argument rząd niemiecki usiłuje, bez względu na okoliczności sprawy, rozciągnąć na przepisy wprowadzone przez władze danego Państwa Członkowskiego w celu zastosowania pewnej możliwości stworzonej przez dyrektywę orzecznictwo, zgodnie z którym, o ile instytucje wspólnotowe zobowiązane są, w wykonywaniu swych kompetencji, do zapewnienia, aby obciążenia nałożone na przedsiębiorców nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów, za których realizację odpowiadają władze, nie wynika z tego jednakże, iż zakres tego obowiązku musi być określony w odniesieniu do szczególnej sytuacji pewnej określonej grupy przedsiębiorców, ponieważ, zważywszy wielość i złożoność takich sytuacji, ocena taka byłaby nie tylko niemożliwa do przeprowadzenia, ale stanowiłaby

ponadto źródło nieustającej niepewności co do prawa⁴⁸.

72. Wreszcie nie zgadzam się również z argumentem, jakoby pobieranie kaucji od opakowań jednorazowych było działaniem mogącym promować korzystanie z opakowań wielokrotnego użytku. W rzeczywistości bowiem pewnym rezultatem, do którego prowadzi zastosowanie tego środka, jest fakt, co prawda niepozbawiony znaczenia, iż kupujący, lub inna zainteresowana osoba, zwraca puste opakowania po to, aby odzyskać kaucję, jednakże skonfrontowany z koniecznością uiszczenia opłaty zarówno za jeden, jak i za drugi rodzaj opakowania, konsument wybierze z reguły to, które z jego punktu widzenia będzie wygodniejsze, a niekoniecznie to, które jest mniej szkodliwe dla środowiska.

73. Z powyższych rozważań wynika, iż rozpatrywane niemieckie rozporządzenie nie znajduje uzasadnienia na gruncie ochrony środowiska traktowanej jako wymóg nadrzędny, mogący ograniczyć zakres stosowania art. 28 WE, ponieważ nie jest ono zgodne z zasadą proporcjonalności.

74. Mając na uwadze przedstawione rozważania, jestem zdania, iż stosując § 8 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia o opakowaniach do wód mineralnych, które muszą być butelkowane u źródła, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym

⁴⁸ — Wyrok z dnia 24 października 1973 r. w sprawie 5/73 *Balkan-Import-Export*, Rec. str. 1091, pkt 22.

na niej na mocy art. 5 dyrektywy 94/62 oraz art. 28 WE, jak również art. 3 dyrektywy 80/777 w związku z ust. 2 lit. d) załącznika II do tej dyrektywy.

75. W związku z powyższym skarga Komisji jest zasadna i należy stwierdzić, iż Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom.

VI — W przedmiocie kosztów

76. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ proponuję uwzględnienie skargi Komisji oraz mając na uwadze fakt, iż złożyła ona wniosek o obciążenie kosztami Republiki Federalnej Niemiec, należy, zgodnie z żądaniem obciążyć to Państwo Członkowskie kosztami.

VII — Wnioski

77. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości:

- 1) stwierdził, iż poprzez zastosowanie § 8 ust. 1 oraz § 9 ust. 2 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (rozporządzenia w sprawie zapobiegania powstawaniu oraz odzysku odpadów opakowaniowych) do wód mineralnych, które muszą być butelkowane u źródła, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom Państwa Członkowskiego ciążącym na niej na mocy art. 5 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz art. 28 WE, jak również art. 3 dyrektywy Rady 80/777/EWG z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych w związku z ust. 2 lit. d) załącznika II do tej dyrektywy;
- 2) obciążył Republikę Federalną Niemiec kosztami.