

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

14 декември 2004 година *

„Околна среда – Свободно движение на стоки – Амбалажи и отпадъци от амбалажи – Директива 94/62/ЕО – Задължение за консигнация и обратна събиране на амбалажите за еднократна употреба по отношение на общия процент на повторно използвани амбалажи”

По дело C-309/02

с предмет преюдициално запитване на основание на член 234 ЕО от страна на Verwaltungsgericht Stuttgart (Германия), с Решение от 21 август 2002 г., подадено в секретариата на Съда на 29 август 2002 г., между

Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co., S. Spitz KG

срещу

Land Baden-Württemberg,

СЪДЪТ (голям състав),

в състав: г-н V. Skouris, председател, г-н СТР. Jann и г-н K. Lenaerts (докладчик), председатели на състав, г-н C. Gulmann, г-н J.-СТР. Puissechet и г-н R. Schintgen, г-жа N. Colneric, г-н S. von Bahr и г-н J. N. Cunha Rodrigues, съдии,

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,

секретар: г-жа M.-F. Contet, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 март 2004 г., като има предвид становищата представени от:

– за Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. и S. Spitz KG, от г-жа R. Karpenstein, Rechtsanwalt,

– за Land Baden-Württemberg, от г-жа L.-A. Versteyl, Rechtsanwalt,

– за германското правителство, от г-н W.-D. Plessing и г-жа A. Tiemann, в качеството на представители, подпомагани от г-жа D. Sellner, Rechtsanwalt,

– за австрийското правителство, от г-жа E. Riedl, в качеството на представител,

– за френското правителство, от г-жа G. de Bergues и D. Petrausch, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

– за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от г-н M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

– за нидерландското правителство, от г-жа S. Terstal и г-жа C. Wissels, в качеството на представители,

– за Комисията на Европейските общности, от г-н J. Grunwald и г-н M. Konstantinidis, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат представено в съдебното заседание от 6 май 2004 г.,

постанови настоящото

Решение

1. Иска за преюдициално запитване се отнася до тълкуването на Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 г. относно амбалажите и отпадъците от амбалажи (ОВ L 365, стр. 10), и от член 28 ЕО.

2. Този иск е бил представен в рамките на спор между Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. и S. Spitz KG, австрийски дружества производители на напитки и Land Baden-Württemberg.

Юридическа рамка

Директива 94/62

3. Съгласно член 1, параграф 1 от Директива 94/62, хармонизирането на националните мерки относно управлението на амбалажите и отпадъците от амбалажи с цел от една страна, да се предвиди и намали тяхното въздействие върху околната среда на държавите-членки и на трети страни и да се гарантира високо ниво на защита на околната среда, а от друга страна, да се гарантира функционирането на вътрешния пазар и да се предотврати появата на пречки в обмена и на изкривявания и ограничавания на конкуренцията в Общността.

4. Съгласно член 1, параграф 2 от тази директива предвижда „мерки целящи на първо място превенцията на отпадъците от амбалажи и като други основни принципи повторната употреба на амбалажи, рециклирането и други форми на използване на отпадъците от амбалажи и оттук намаляването на крайното унищожаване на тези отпадъци”.

5. Член 5 от упоменатата директива гласи:

„Държавите-членки могат да поощряват в съответствие с договора в системите за повторна употреба на амбалажи, които могат да бъдат използвани, без да вредят на околната среда.”

6. Член 7 от Директива 94/62 гласи:

„1. Държавите-членки взимат необходимите мерки, за да се установят системи осигуряващи:

а) прибирането и/или събирането на използваните амбалажи и/или отпадъците от амбалажи идващи от консуматора, или на всеки краен потребител или на потока от отпадъци с цел да се насочват към намиране на най-оптимални решения за управление на отпадъците;

б) повторната употреба или преработката включително рециклирането на амбалажи и/или на отпадъци от амбалажи събрани с цел постигане на целите на настоящата директива.

Тези системи са отворени за участието на икономическите субекти във въпросните сектори и за участие на компетентните държавни органи. Те се прилагат също така и за вносните продукти по не дискриминационен начин, включително що се отнася до условията и до евентуалните тарифи за достъп до системата и трябва да се планират по начин, по който да се избегнат пречките пред обмена или накърняването на конкуренцията съгласно договора.

2. Мерките визирани в параграф 1 се вписват в рамките на една политика покриваща съвкупността от амбалажи и отпадъци от амбалажи и взимат под внимание изискванията в областта на защита на околната среда и здравето на потребителите, на сигурността и хигиената, в областта на защита на качеството автентичността и техническите характеристики на опакованите продукти и на използваните материали, а също така в областта на защита на правата на индустриална и търговска собственост.”

7. Член 18 от същата директива е формулиран, както следва:

„Държавите-членки не могат да се противопоставят на пускането в търговската мрежа на тяхна територия на амбалажи съобразени с настоящата директива.”

Национална регламентация

8. La Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (декрет относно превенцията и употребата на отпадъци от амбалаж) от 21 август 1998 г. (BGBl. 1998 I, стр. 2379, по-надолу „VerpackV”), предвижда различни мерки за превенция и намаляване на вредите от отпадъци от амбалаж на околната среда. Той има за цел между другото да приложи в националното законодателство Директива 94/62, la VerpackV е заместил Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (декрет относно превенцията в областта на отпадъците от амбалажи) от 12 юни 1991 г. (BGBl. 1991 I, стр. 1234).

9. Член 6, параграфи 1 и 2 от VerpackV предвижда следните задължения:

„1. Дистрибуторът е задължен да взема обратно без заплащане в пункт за обратно събиране или непосредствена близост до него празните продажни амбалажи използвани от крайния потребител, да ги използва съгласно изискванията определени в точка 1 на приложение I, и да удовлетворява изискванията определени в точка 2 на приложение I. Изискванията за употреба могат също така да бъдат изпълнени чрез повторна употреба и пращане на амбалажите на дистрибутора или на производителя при прилагане на

параграф 2. Дистрибуторът трябва да привлече вниманието на частния потребител върху възможността за събиране предвидена в първата фаза чрез ясно четливи табели. Задължението произтичащо от първата фаза се ограничава до типовете, формите и размерите на амбалажите, а също така и до амбалажите на продуктите, които са част от асортимента на дистрибутора. За дистрибутори разполагащи с търговска площ по-малка от 200 m², задължението за събиране се ограничава до амбалажите на марките продавани от този дистрибутор. При търговията чрез кореспонденция това събиране трябва да се гарантира от възможности за събиране достатъчни близки до крайния потребител. Възможността за събиране трябва да се отбелязва при експедицията на стоките и в каталозите. Ако амбалажите за продажба не идват от частни консуматори съответни споразумения могат да се сключват, както за мястото на събиране, така и за цената. Ако дистрибуторите не изпълняват задълженията по първата фаза за взимане на амбалажите, те трябва да гарантират спазването на система предвидена в параграф 3. За дистрибуторите на амбалажи, за които участието в система предвидена в параграф 3 е изключена, изискванията за употреба предвидени в член 4, параграф 2, се прилагат *mutatis mutandis*, чрез дерогация на първата фаза.

2. Производителите и дистрибуторите следва да взимат обратно безплатно в пунктовете за събиране амбалажите, които трябва да се взимат от дистрибуторите в приложение на параграф 1, да ги използват съгласно изискванията определени в точка 1 на приложение I и да задоволяват изискванията определени от точка 2 на приложение I. Изискванията за употреба могат да бъдат също така изпълнени от повторната употреба на амбалажите. Задълженията предписани от първата фаза се ограничават до типове, форми и размери на амбалажи, а също така и до амбалажи на продукти, които производителите и дистрибуторите пускат в търговската мрежа. Параграфи 1, 8 и 9 изречение се прилагат *mutatis mutandis*.”

10. Съгласно параграф 3 на същия член, задължението за събиране и употреба могат по принцип да бъдат задоволени чрез участие на производителя или дистрибутора в една глобална система за събиране на използваните амбалажи. Съответните регионални власти следва да констатира дали тази система изпълнява условията предвидени в VerpackV що се отнася до процента на покритие.

11. На основание на член 8, параграф 1 от VerpackV, дистрибуторите, които пускат в търговската мрежа течни хранителни продукти в амбалажи за напитки, които не подлежат на втора употреба, трябва да взимат от купувача една такса за амбалаж от минимум 0,25 евро на парче, с включено ДДС. Минималния размер на депозита се равнява на 0,50 евро, с включено ДДС, когато обемът е повече от 1,5 литра. Той трябва да се събира от всеки следващ дистрибутор и при всички стадии на търговията до продажбата на крайния потребител. Депозитът се връща при обратното приемане на амбалажа съгласно член 6, параграфи 1 и 2 от VerpackV.

12. Съгласно член 9, параграф 1, на VerpackV, този задължителен депозит не се прилага за амбалажите, за които производителят и дистрибуторът е освободен от задължението за обратно събиране поради неговото участие в глобална система за събиране такава, каквато е визирана в член 6, параграф 3.

13. La VerpackV предвижда в своя член 9, параграф 2, случаи когато за някои напитки прибягването до член 6, параграф 3, се отменя. Тази разпоредба гласи:

„Когато на територията на приложение на настоящия декрет, процента на напитки в амбалажи подлежащи на втора употреба, бира или минерални води (включително изворните води, трапезните води и минералните води), на разхладителни газирани напитки, на плодови сокове (...) или на вино (...), слеза под 72 % годишно, трябва да се направи нова преценка на валидния процент на употребяеми повторно амбалажи за периода от дванадесет месеца, който следва обявяването на не достигнатия процент на повторно употребяеми амбалажи. Когато процента на повторно употребяемите амбалажи на федералната територия е по-нисък от процента визиран в първата фраза, решението на основание на член 6, параграф 3, се смята за анулирано, върху цялата федерална територия, считано от първия ден на шестия месец следващ публикацията в съответствие с параграф 3, за напитките, за които процента на повторно употребяем амбалаж фиксиран през 1991 г. не е достигнат (...)”

14. Съгласно член 9, параграф 3 от VerpackV, германското правителство публикува всяка година процентите визираны в параграф 2 от споменатия член, за напитките поставени в амбалажи щадящи околната среда. Според параграф 4 от същия член, компетентните органи извършват по молба или служебно нова преценка съгласно член 6, параграф 3, когато процентът на напитки в споменатите амбалажи е наново достигнат след решение за анулиране.

Спор по основното дело и преюдициални въпроси

15. Ищите по основното дело изнасят в Германия, в амбалажи за единична употреба, които подлежат на употреба, газирани разхладителни напитки, плодови сокове и други негазирани напитки, а също така и трапезна вода. С цел употреба на амбалажа те са се присъединили към глобалната система за събиране на отпадъци, която се експлоатира от дружеството „Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG” и на това основание са били освободени от събиране на депозит предвиден в член 8, параграф 1 от VerpackV за напитките разпространявани в Германия в амбалажи за еднократна употреба.

16. Според едно комюнике от немското правителство от 28 януари 1999 г., процента на амбалажите за напитки за повторна употреба е слязъл през 1997 за пръв път под 72 %, а именно 71,33 %. Този процент е останал по време на два последователни периода или между февруари 1999 г. и януари 2000 г. и между май 2000 г. и април 2001 г., за цялата федерална територия под 72 %, споменатото правителство на 2 юли 2002 г., в приложение на член 9, параграф 3 от VerpackV, е обявило събирането на задължителен депозит считано от 1 януари 2003 г., върху минералните води, бирите и разхладителните напитки. Съгласно VerpackV, ищите по основния спор са били задължени след тази дата да взимат депозита предписан в член 8, параграф 1, на тази регламентация за по-голямата част от техните амбалажи, що се отнася до напитките разпространявани в Германия, а след това да взимат обратно и да употребяват празните амбалажи.

17. На 23 май 2002 г., ищите по основния спор са внесли пред Verwaltungsgericht Stuttgart иск срещу Land Baden-Württemberg, в който те твърдят, че режима на квотите на повторно употребяемите амбалажи предвиден в VerpackV, и задължението за събиране на депозит и за обратно събиране противоречат на член 1, параграфи 1 и 2, 5, 7 и 18 от Директива 94/62, а също така и на член 28 ЕО. Федерална република Германия е била призована да отговаря.

18. Според препращащата юрисдикция като се започне от тълкуванието направено от ищците по основния спор, според което член 1, параграф 2 от Директива 94/62 предполага еквивалентност между повторната употреба на амбалажите и тяхното използване, тук следва да се установи дали системата на VerpackV е съвместима със споменатата директива, дотолкова доколкото тази система прави пускането в търговската мрежа на амбалажи с еднократна употреба по-трудна, когато процента на повторно използвани амбалажи слиза под известен праг. Тази юрисдикция отбелязва, че производителите установени в друга държава-членка трябва да понесат по-големи разходи, отколкото немските производители, когато решат да пуснат в търговската мрежа своите напитки в повторно използвани амбалажи. Тя подчертава, че според ищците по основното дело през всичкото време, когато задължението да се взема депозит е отменено германската регламентация накарва положението на производителите установени в друга държава-членка за туй защото германските дистрибутори имат тенденция да изключват от своя асортимент на напитки амбалажите с еднократна употреба, за да може процента на повторно използваните амбалажи да не слиза под 72 %.

19. При тези обстоятелства Verwaltungsgericht Stuttgart реши да спре производството и да зададе на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 1, параграф 2 от Директива 94/62(...) да се тълкуват в смисъл, че забранява на държавите-членки да привилегирват системите за повторна употреба на амбалажи за напитки по отношение на амбалажите за еднократна употреба, които подлежат на последващо използване като анулира – когато федералния процент на повторно използвани амбалажи слезе под 72 % – възможността за изключение от едно задължение за събиране за управление и консигнация на празните амбалажи за еднократна употреба за напитките чрез участие в система за събиране или управление що се отнася до напитките, за които процента на повторно използвани амбалажи е слязъл под процента, установен през 1991 г.?

2) Трябва ли член 18 от Директива 94/62 да се тълкува в смисъл, че той забранява на държавите-членки да възпрепятстват пускането в търговската мрежа на напитки в амбалажи за еднократна употреба, които подлежат на повторно използване като анулира – когато федералния процент на повторно използваните амбалажи слезе под 72 % – възможността от изключение за задължение обратно прибиране, управление и консигнация на празни амбалажи за еднократна употреба чрез участие в система за събиране, управление що се отнася до напитките, за които процента на повторно използвани амбалажи е слязъл под процента установен през 1991 г.?

3) Трябва ли член 7 от Директива 94/62 да се тълкува в смисъл, че той дава на производителите и дистрибуторите на напитки в амбалажи за еднократна употреба подлежащи на повторно използване право да участва във вече установена система за събиране и управление на използвани амбалажи от напитки, за да се задоволи по този начин едно законово задължение за консигнация на амбалажите на напитки с еднократна употреба и за събиране на използваните амбалажи за напитки?

4) Трябва ли член 28 ЕО да се тълкува в смисъл, че забранява на държавите-членки да приемат регламентации съгласно, които когато федералния процент на повторно използваните амбалажи за напитки слезе под 72 %, възможността за отклонение от

задължението за обратно събиране, управление и консигнация на празните амбалажи с еднократна употреба за напитки чрез участие в система за събиране, употреба се анулира що се отнася до напитките, за които процента за повторно използвани амбалажи е слязъл под процента установен за 1991 г.?”

Относно молбите за подновяване на съдебните заседания

20. С жалби подадени в секретариата на Съда, респективно на 14 и 17 юни 2004 г., германското правителство и ответника по основното дело са поискали от Съда да нареди подновяване на съдебните заседания на основание на член 61 от Процедурен правилник.

21. В подкрепа на жалбата си, германското правителство изтъква, че в заключенията на генералния адвокат представени на 6 май 2004 г. се съдържат серия елементи, които не са били разглеждани в писмената фаза на производството и в съдебно заседание, и от които произлиза едно неточно тълкуване на аргументите, които те са представили пред Съда. По същия начин, в молбата си ищецът по основния спор поддържа, че споменатите условия съдържат някои елементи, които не са били обект на спор пред Съда и които не са достатъчно уточнени.

22. В това отношение, трябва да бъде напоменено, че Съдът може служебно или по предложение на генералния адвокат или по искане на страните да разпорежи подновяване на съдебното заседание на основание на член 61 от процедурния си регламент, ако прецени, че делото не е достатъчно изяснено или трябва да се решава на базата на аргумент, който не е бил предмет на спор между страните (вж. Решения от 10 февруари 2000 г., *Deutsche Post*, C-270/97 и C-271/97, *Requeil* стр. I-929, точка 30; от 19 февруари 2002 г., *Wouters e.a.*, C-309/99, *Requeil* стр. I-1577, точка 42; от 18 юни 2002 г., *Philips*, C-299/99, *Requeil* стр. I-5475, точка 20, и от 12 декември 2002 г., *Sieckmann*, C-273/00, *Requeil* стр. I-11737, точка 22).

23., Въпреки това, в случая Съдът смята, че след като е бил изслушан генералния адвокат той вече разполага с всички елементи, които са му необходими, за да отговори на зададените въпроси и че тези елементи са били обект на споровете пред него.

24. Оттук нататък, следва да бъдат отхвърлени молбите на германското правителство и на ответника по основния спор, с които се е искало подновяването на съдебните заседания.

Относно преюдициалните въпроси

Относно допустимостта на преюдициалните въпроси

25. Ответника по основния спор, твърди пред Съда, че последния трябва да отхвърли преюдициалните въпроси като недопустими, тъй като искът по основното дело е насочен срещу *Land Baden-Württemberg*. И в действителност, след като няма никаква законова или подзаконова компетентност в тази материя, последният не прави нищо друго освен да изпълнява федералната регламентация. Според споменатия ответник, искът би могъл да бъде насочен срещу федералната държава пред компетентната за тази цел юрисдикция, а именно *Verwaltungsgericht Berlin*. В паралелни процедури,

някои немски административни юрисдикции вече са констатирани недопустимостта на подобни искиове.

26. В това отношение, трябва да бъде напоменено, че Съдът не е компетентен да решава въпросите за подсъдността между себе си и националните юрисдикции, нито да проверява дали решението, с което той е сезиран е било взето съобразно организационните и процедурни правила по националното право (вж. Решения от 3 март 1994 г., *Eurico Italia e.a.*, C-332/92, C-333/92 и C-335/92, *Requeil* стр. I-711, точка 13 от 16 септември 1999 г., *WWF e.a.*, C-435/97, *Requeil* стр. I-5613, точка 33, и от 3 октомври 2000 г., *Gozza e.a.*, C-371/97, *Requeil* стр. I-7881, точка 30). Съдът трябва да се придържа към решението за препращане, което идва от една национална юрисдикция на държава-членка, докато то не е било изтеглено в рамките на процедурите за обжалване евентуално предвидени от националното законодателство (Решение от 14 януари 1982 г., *Reina*, 65/81, *Requeil* стр. 33, точка 7).

27. В случая от определението за препращане става ясно, че *Verwaltungsgericht Stuttgart* счита че иска по основното дело е поне частично допустим.

28. От друга страна, е безспорно, че съществува от една страна, пряка връзка между четирите преюдициални въпроса отнасящи се до тълкуването на членове 1, 7 и 18 от Директива 94/62 и член 28 ЕО, зададени, за да позволят на препращащата юрисдикция да прецени съвместимостта на въпросната германска регламентация с тези разпоредби и от друга страна, предметът на иска по основното дело, който съдържа искането да се обяви, че ищите по основното дело не са длъжни да се подчиняват на задълженията за консигнация и индивидуално събиране на техните амбалажи за еднократна употреба.

29. Оттук следва, че молбата за преюдициално решение е допустима.

По първия въпрос

30. С първия си въпрос, препращащата юрисдикция пита дали член 1, параграф 2 от Директива 94/62 се противопоставя на това една държава-членка да фаворизира системата за повторна употреба на амбалажа, чрез прилагане на система подобна на тази предвидена в член 8, параграф 1, и член 9, параграф 2 от *VerpackV*.

31. В това отношение трябва да бъде напоменено, че ако член 1, параграф 2 от Директива 94/62 предвижда като „първи приоритет” мерки целящи предпазването от отпадъци на амбалаж, той изброява в качеството на „други основни принципи, повторната употреба на амбалажи, рециклирането и другите форми на употреба на отпадъците от амбалаж.

32. Втория абзац от тази директива гласи, че „в очакване на научните и технически резултати що се отнася до процеса на използването следва да се направят предпочитания към процеса на повторна употреба и рециклиране, тъй като трябва да се вземе предвид тяхното влияние върху околната среда; за тази причина следва да се направи предпочитание към системи гарантиращи връщането на използваните амбалажи и и/или на отпадъците от амбалажи, които следва да се приемат в държавите-членки; анализите за цикъла на живот, трябва да бъдат приключени в най-кратки срокове с цел да се приеме една точна йерархия между амбалажите за многократна употреба, рециклираните амбалажи и амбалажите подлежащи на използване”.

33. От казаното по-горе става ясно, че Директива 94/62 не установява йерархия между повторната употреба на амбалажи от една страна, и употребата на отпадъци на амбалажи от друга.

34. Въпреки това трябва да бъде прието, че член 5 от Директива 94/62 позволява на държавите-членки да приемат мерки, целящи да фаворизират системите за повторна употреба на амбалажи, които могат да бъдат повторно използвани, без да нанасят вреда на околната среда.

35. От самия текст на член 5 става ясно, че подобна политика за поощряване на повторната употреба на амбалажи се разрешава единствено ако е съобразена с Договора.

36. Следователно мерките предприети от една държава-членка в приложение на член 5 на споменатата директива, трябва да се съобразяват не само с изискванията, които произтичат от другите разпоредби на последната, включително и член 7, визиран от третия преюдициален въпрос, но също така и със задълженията произтичащи от разпоредбите на Договора, включително на член 28 ЕО, визиран от четвъртия преюдициален въпрос.

37. Следователно на първия въпрос трябва да се отговори, че член 1, параграф 2 от Директива 94/62 не се противопоставя на това, държавите-членки да приемат мерки целящи поощряването на системите за повторно употреба на амбалажи.

38. Като се има предвид казаното до тук, трябва да се отговори първо на третия и четвъртия преюдициални въпроси.

По третия въпрос

39. С третия си въпрос, препращащата юрисдикция пита дали член 7 от Директива 94/62 дава на производителите и дистрибуторите на напитки, опаковани в амбалажи за еднократна употреба подлежащи на използване и на които им е разрешено да изпълняват своите задължения за консигнация и събиране чрез участие в глобална система за събиране на амбалажите, правото да продължат да участват в подобна глобална система с цел да задоволят своите законни задължения.

40. Следва да бъде напомнено, че Директива 94/62 налага на държавите-членки посредством своя член 7, параграф 1, да вземат необходимите мерки, за да бъдат установени системи осигуряващи от една страна, повторното прибиране и/или събирането на използваните амбалажи и/или отпадъците от амбалажи и от една страна, повторната употреба или използването на амбалажи или отпадъци от амбалажи, които са вече събрани. Пак съгласно тази разпоредба, споменатите системи трябва да бъдат отворени за участие на икономическите оператори в споменатите сектори, както и за участието на компетентните публични власти и да се прилага по недискриминационен начин спрямо вносните продукти и тази система да бъде установена по начин да се избягва накарняването на обмена и конкуренцията съобразно Договора.

41. Член 7, параграф 2 от упоменатата директива изисква визираните мерки в параграф 1 от същия член, да се извършват в рамките на политика покриваща съвкупността на

амбалажите и отпадъците от амбалажи и уточнява, че тези мерки трябва да вземат под внимание включително и изискванията в областта на защита на околната среда и здравето на потребителите, на сигурността и хигиената, а също така и в областта на защита на качеството, автентичността и техническите характеристики на опакованите продукти и използваните материали, а също така в областта на защита правата на индустриална и търговска собственост.

42. Споменатия член 7 оставя на държавите-членки възможността да избират що се отнася до амбалажите за еднократна употреба между системата за индивидуално консигнация и събиране от една страна, и глобална система за събиране на амбалажите от друга, или възможността да приемат комбинация между тези две системи според спецификата на продуктите, дотолкова доколкото избраните системи имат за цел да насочват амбалажите към решение за управление на отпадъците, които най-добре се вписват в рамките на политика покриваща съвкупността от амбалажите и отпадъците от амбалажи.

43. Тази разпоредба не дава на производителите и на дистрибуторите засегнати от нея никакво право да продължат да участват в дадена система на управление на отпадъците от амбалажи.

44. В действителност, Директива 94/62 не се противопоставя на това една държава-членка да предвиди промени в системите си на управление на отпадъците от амбалажи установени на нейна територия по начин, по който да гарантира решаването на въпроса за най-оптималното управление на отпадъците.

45. Ако Директива 94/62 следователно позволява на една държава-членка да предвиди заместването съгласно специфичните обстоятелства на система за събиране на амбалаж близо до консуматорите или местата за продажба със система за индивидуална консигнация и обратно взимане, трябва въпреки това подобно заместване да отговаря на някои условия.

46. От друга страна, новата система трябва също така да е предназначена за постигане на целите на Директива 94/62. По-специално, когато новата система е както в случая система за индивидуално прибиране или консигнация засегнатата държава-членка трябва да внимава да съществуват известно количество пунктове за обратно събиране, за да могат консуматорите, които са купили продуктите опаковани в амбалажи за еднократна употреба, които подлежат на консигнация да могат да си получат обратно размера на консигнацията, дори да не се връщат към мястото, откъдето са направили първоначалната покупка.

47. В това отношение, трябва да отбележим, че член 6, параграф 1, първо изречение от VerpackV гласи, че дистрибутора трябва да взема обратно и безплатно амбалажите в места за връщане или в непосредствена близост („am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe“). Ако е вярно, че следващите фрази на този параграф добавят някои уточнения, включително що се отнася до ограничението на това задължение според характеристиките на въпросните амбалажи и според търговската площ на въпросния дистрибутор, то това не накърнява разпространето на задължението за обратно прибиране, тъй като не внася никаква двусмислица в него.

48. От друга страна, преминаването към нова система, трябва да се извърши без проблеми и без да се получи заплаха спрямо възможността на икономическите оператори във въпросния сектор да участват ефективно в новата система още от влизането ѝ в сила. Трябва да се установи в това отношение, че член 7, параграф 1 от Директива 94/62 задължава всяка държава-членка да гарантира на въпросните производители и дистрибутори във всеки момент без дискриминация достъпа до система за управление на отпадъците от амбалаж.

49. Въпреки това, държавата-членка, която извършва заместване на съществуващата система на управление на амбалажи следва да осигури условията, при които производителите и дистрибуторите, засегнати от нея разполагат с разумен срок за премиване към новата система, за да могат те да адаптират своите методи на производство, а също така и мрежите си за дистрибуция към изискванията на новата система.

50. Следователно на третия въпрос трябва да се отговори, че член 7 от Директива 94/62, въпреки че не дава на производителите и дистрибуторите засегнати от нея никакво право да продължат да участват в определена система на управление на отпадъците от амбалажи се противопоставя на заместването на една глобална система за събиране на споменатите отпадъци със система на консигнация индивидуално събиране, когато новата система не е способна да постигне целите на въпросната директива или когато преминаването към тази нова система не става без сътресение или без да заплаши възможността на икономическите оператори в засегнатите сектори да участват ефективно в новата система още от влизане в сила на последната.

По четвъртия въпрос

51. С четвъртия си въпрос препращащата юрисдикция пита дали член 28 ЕО се противопоставя на национална регламентация такава каквато е предвидена в член 8, параграф 1, и член 9, параграф 2 от VerpackV, която създава зависимост между процента на амбалажите за повторна употреба на въпросния пазар и възможността за производителите и дистрибуторите използващи амбалажи за еднократна употреба да изпълняват задълженията си за консигнация и събиране, а също и за използване на амбалажа чрез участие на глобална система за събиране.

Относно приложимостта на член 28 ЕО

52. Според немското правителство, не би могло да съществува конфликт между член 28 ЕО и въпросната национална регламентация, след като когато става дума за повторна употреба на амбалажи, Директива 94/62 и в частност нейните членове 5, 9 и 18 имат за цел и за последствие да извършат пълна хармонизация във въпросната област.

53. Като се има предвид обстоятелството, че когато в една област е извършена хармонизация на общностно ниво всяка национална мярка трябва да бъде преценявана с оглед разпоредбите на въпросната мярка за хармонизация, а не на тези на първичното право (Решения от 12 октомври 1993 г., Vanacker и Lesage, C-37/92, Requeil стр. I-4947, точка 9; от 13 декември 2001 г., DaimlerChrysler, C-324/99, Requeil стр. I-9897, точка 32, и от 11 декември 2003 г., Deutscher Apothekerverband, C-322/01, все още непубликувано в сборника, точка 64), следователно трябва да определим дали извършената

хармонизация от Директива 94/62 изключва разглеждането на съвместимостта на националната регламентация, за която става въпрос с член 28 ЕО

54. В това отношение трябва да отбележим, че когато става дума за повторна употреба на амбалажи, член 5 от Директива 94/62 се ограничава да разреши на държавите-членки да фаворизират съгласно договора системите за повторна употреба на амбалажи, които могат да бъдат употребявани повторно, без да се нанася вреда на околната среда.

55 Извън дефиницията на понятието „повторна употреба” на амбалажите, някои общи разпоредби относно мерките за превенция в областта на отпадъците от амбалажи и разпоредби относно системите за повторно прибиране и използване фигурират респективно в член 3, параграфи 5, 4 и член 7, Директива 94/62 не регламентира що се отнася до държавите-членки, които могат да използват възможността дадена от член 5, организацията, която поощрява използването на амбалажи за повторна употреба.

56 Противно на това, което е при случаите на маркиране и идентификация на амбалажите относно съдържанието и възможността за повторна употреба или използване на последните, нещо което се регламентира от членове 8 до 11 и от приложение 2 от Директива 94/62, организацията на националните системи предназначени да поощрят повторната употреба на амбалажите следователно не е обект на повторна хармонизация.

57 Такива системи следователно могат да бъдат преценени в светлината на разпоредбата на договора относно свободното движение на стоки.

58 Член 5 от Директива 94/62 между другото не разрешава на държавите-членки да фаворизират системи за повторна употреба на амбалажи по друг начин освен „в съответствие с Договора”.

59 Когато става дума за член 18 от същата директива, трябва да отбележим, че дотолкова доколкото тази разпоредба се ограничава до гарантиране на свободното движение на територията на държавите-членки на амбалажи изпълняващи изискванията относно отбелязването на съдържанието и възможността за повторна употреба или използване на последните, тя не се противопоставя на това националните системи за управление на отпадъците от амбалажи да бъдат преценявани в съответствие с член 28 ЕО ако са способни да накърнят условията за пускане в търговската мрежа на въпросните продукти.

Относно съществуването на пречки в областта на обмена

60 Трябва да се прецени дали член 28 ЕО се противопоставя на националната регламентация, за каквато става дума в основното дело, позволяваща на производителите и дистрибуторите използвайки амбалажи за еднократна употреба да изпълняват задълженията си за консигнация и повторно събиране чрез участие в глобална система за събиране и това да зависи от развитието на глобалната пропорция на напитки опаковани в амбалажи за еднократна употреба на немския пазар, а също и на това пропорцията на въпросните напитки в търговската мрежа в подобни амбалажи на въпросния пазар.

61 В това отношение трябва да преценим на първо място, че подобна регламентация се прилага независимо от това дали продуктите произхождат от въпросната страна или от други държави-членки и предвижда същите изисквания в областта на консигнацията и повторното събиране за производителите установени в други държави-членки, различни от националните производители.

62 На второ място, обратно на максималния процент на напитки, които биха могли да бъдат пуснати в търговската мрежа в нерегламентирани опаковки, така както става дума в Решение от 20 септември 1988 г., *Commission/Danemark* (302/86, *Requeil* стр. 4607), в основното дело процентите не ограничават количеството на продуктите, които могат да бъдат внасяни в определен тип амбалажи. В действителност, *VerpackV* не забранява пускането в търговската мрежа на продукти опаковани в амбалажи за еднократна употреба над определените проценти, а единствено предвижда, че надхвърлянето на тези проценти води до смяна на системата на управление на амбалажите за еднократна употреба.

63 Въпреки това, трябва да се установи, че член 8, параграф 1, и член 9, параграф 2 от *VerpackV*, ако се прилагат за всички производители и дистрибутори упражняващи дейността на националната територия не накърняват по един и същи начин пускането в търговската мрежа на напитки произведени в Германия и на напитки произведени в други държави-членки.

64 В действителност, ако преминаването към една система на управление на амбалажите към друга, води що се отнася до цената на маркирането и етикетирането на амбалажите, до изменения една регламентация такава за каквата става дума по основното дело задължаваща производителите и дистрибуторите използващи амбалаж с еднократна употреба да заменят своето участие в глобална система за събиране със системата за консигнация и индивидуално събиране, води за всеки производител или дистрибутор използващ подобни амбалажи до допълнителни разноси свързани със събирането на амбалажите, изплащането на консигнациите и евентуалната компенсация на тези суми между дистрибуторите.

65 Но е безспорно, че производителите установени извън Германия използват значително повече амбалаж за еднократна употреба, отколкото германските производители.

66 В това отношение препращащата юрисдикция изтъква, че прибягването до амбалажи за повторна употреба, обикновено води за един производител установен в друга държава-членка до разходи, които надвишават тези на немски производител, тъй като разходите свързани с организацията на система за консигнация и транспорт са по-големи ако производителят е установен на известно разстояние от пунктовете за продажба.

67 Оттук следва, че заместването що се отнася до амбалажите за еднократна употреба на система за глобално събиране на амбалажите със система за консигнация и индивидуално събиране е от естество да попречи на пускането в търговската мрежа на Германия на напитки внесени от други държави-членки (вж. в този смисъл, що се отнася до амбалажите за повторна употреба на напитки, Решение *Commission/Danemark*, упоменато по-горе, точка 13).

68 Без значение е в случая, че въпросните разпоредби предвиждат задължения за консигнация и индивидуално събиране за амбалажите за еднократна употреба, без забрана на внос на напитки, опаковани в подобни амбалажи, и че от друга страна, съществува възможност за производителите да прибягват до амбалажи за повторна употреба. В действителност подобна мярка способна да попречи на вноса трябва да бъде квалифицирана като мярка имаща за последствие количествена рестрикция, дори ако ограничението е слабо и съществуват други възможности за пускане на продуктите (Решение от 5 април 1984 г., Van de Haer и Kaveka de Meern, 177/82 и 178/82, Requeil стр. 1797, точка 14).

69. В този контекст не можем да се твърди, както прави германското правителство, че за периода предшестваш внасянето на задължение за консигнация и индивидуално събиране, увеличението на вноса в Германия на натурални минерални води в амбалажи за еднократна употреба показва липсата на дискриминация срещу производителите на напитки установени в други държави-членки. В действителност дори когато тази тенденция се забелязва на немския пазар, тя не може да ни накара да пренебрегнем факта, че членове 8 и 9 от VerpackV представляват за производителите на напитки установени в други държави-членки, препятствие за пускане в търговската мрежа на своите продукти в Германия.

70. Противно на това, което поддържат ответника по основното дело и немското правителство, членове 8 и 9 от VerpackV не могат да бъдат приравнени към национални разпоредби, които ограничават или забраняват някои „условия за продажба” по смисъла на Решение от 24 ноември 1993 г., Keck и Mithouard (C-267/91 и C-268/91, Requeil стр. I-6097, точки 16 и следващи).

71. В действителност Съдът е преценил, че необходимостта произтичаща от въпросните мерки да се промени амбалажа или етикетирването на внесените продукти, изключва факта, че тези мерки се отнасят до условията за продажба на споменатите продукти по смисъла на Решение Keck и Mithouard, упоменато по-горе (вж., Решения от 3 юни 1999 г., Colim, C-33/97, Requeil стр. I-3175, точка 37; от 16 януари 2003 г., Commission/Espagne, C-12/00, Requeil стр. I-459, точка 76, и от 18 септември 2003 г., Morellato, C-416/00, Requeil стр. I-9343, точка 29).

72. Но така както беше отбелязано в точка 64 от настоящото решение подмянето на участието на глобална система за събиране със система за индивидуална консигнация и събиране задължава засегнатите производители да променят някои отметки върху техния амбалаж.

73. Във всички случаи, след като разпоредбите на VerpackV не накърняват самия начин на пускане в търговската мрежа на напитки произведени в Германия и този на напитки произхождащи от други държави-членки, те не биха могли да се изплъзнат от приложното поле на член 28 ЕО (вж. Решение Keck и Mithouard, упоменато по-горе, точки 16 и 17).

По оправданията произхождащи от защита на околната среда

74. Трябва по-нататък да разгледаме въпроса дали така както твърди ответника по основния спор и немското правителство, една регламентация, такава каквато е

предвидена в членове 8, параграф 1, и 9, параграф 2 от VerpackV, може да бъде оправдана от причини касаещи защитата на околната среда

75. Съгласно трайната съдебна практика, националните мерки способни да накърнят вътрешно търговията на Общността могат да бъдат оправдани от изисквания отнасящи се до защита на околната среда, дотолкова доколкото въпросните мерки са пропорционални на визираната цел (Решения Commission/Danemark, упоменати по-горе, точки 6 и 9, а също така и от 14 юли 1998 г., Aher-Waggon, C-389/96, Requeil стр. I-4473, точка 20).

76. В това отношение трябва да се установи, че задължението да се установи система за консигнация и обратно събиране на амбалажите е един необходим елемент от система, която позволява повторната употреба на амбалажите (Решение Commission/Danemark, упоменато по-горе, точка 13).

77. Когато става дума за амбалажи неподлежащи на повторна употреба, трябва да се отбележи, че така както твърди ответника по основното дело и немското правителство, установяването на система за консигнация и индивидуално събиране, може да увеличи процента на връщане на празните амбалажи и води до разделно събиране на остатъците от амбалажи като позволява по-доброто използване на последните. От друга страна, дотолкова доколкото взимането на депозит подтиква потребителя да връща празните амбалажи в пунктовете за продажба, той способства за намаляването на отпадъците замърсяващи околната среда.

78. Освен това, дотолкова доколкото регламентацията, за която става дума в основното дело прави зависимо влизането в сила на новата система на управление на отпадъците от амбалажи от пропорцията на амбалажи използвани повторно на немския пазар, тя създава ситуация при която всяко увеличение на продажба на напитки, опаковани в тези амбалажи за повторна употреба на пазара засилва възможността за смяна на системата. Дотолкова доколкото споменатата регламентация само така поощрява производителите и дистрибуторите засегнати от нея да прибягват до амбалажи за повторна употреба, тя способства за намаляването на отпадъците подлежащи на елиминиране, нещо което представлява една от основните цели на политиката за защита на околната среда.

79. Въпреки това, за да може подобна регламентация да бъде съобразена с принципа на пропорционалността, трябва да се провери не само дали средствата, които въвежда в действие са способни да осъществят визираните цели, но и дали те не надхвърлят това което е необходимо за постигането на тези цели (вж. Решение от 14 юли 1998 г., Safety Hi-Tech, C-284/95, Requeil стр. I-4301, точка 57).

80. В това отношение, следва да се напомни, че една национална регламентация, която е способна да отговори на последния критерий, трябва да позволява на засегнатите производители и дистрибутори, преди влизане в сила на системата за консигнация и индивидуално събиране да адаптират своите методи на производство също както и управлението на отпадъците от амбалажи за еднократна употреба към изискването на новата система. Ако една държава-членка може да остави на споменатите производители и дистрибутори грижата да установят тази система организирайки събирането на амбалажите, изплащането на сумите за консигнация и евентуалната компенсация на последните между дистрибуторите, би трябвало въпросната държава-

членка да осигури в момента на смяната на системата на управление на отпадъците от амбалажи, че всеки засегнат производител или дистрибутор може ефективно да участва в една операционна система.

81. Трябва да се установи, че една регламентация, такава каквато е VerpackV, поставя в зависимост установяването на система за консигнация и индивидуално събиране на процента за повторна употреба на амбалажите, което разбира се, е изгодно в екологичен план, но не отговаря на принципа за пропорционалност ако поощрявайки повторната употреба на амбалажите тя дава на производителите и дистрибуторите засегнати от тази мярка разумен преходен срок, за да се адаптират и осигурява в момента на смяна на система на управление на отпадъците от амбалажи възможността за всеки производител и дистрибутор да участва ефективно в една операционна система.

82. Именно националният съдия трябва да се произнесе по въпроса дали промяната на управлението на отпадъците от амбалаж така както това е предвидено в член 8, параграф 1, и член 9, параграф 2 от VerpackV, позволява на производителите и дистрибуторите засегнати от въпросната разпоредба да участват в операционна система при упоменатите по-горе условия.

83. Следователно следва да отговорим на четвъртия въпрос, че член 28 ЕО се противопоставя на национална регламентация такава каквато е предвидена в член 8, параграф 1, и член 9, параграф 2 от VerpackV, когато тя обявява заместването на глобална система за събиране на отпадъците от амбалажи със система на консигнация и индивидуално събиране, без да се дава на засегнатите производители и дистрибутори разумен преходен период, за да се адаптират и да се осигурява в момента на промяна на системата за управление на отпадъците от амбалаж възможността ефективно да участват в операционна система

По втория въпрос

84. Предвид отговора даден на четвъртия въпрос няма смисъл да се отговаря на втория въпрос.

По съдебните разноски

85. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото производство представлява отклонение от обичайния ход на производството пред преpraщачата юрисдикция последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите направени за представяне на становищата пред Съда, различни от тези на посочените страни не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши :

1) Член 1, параграф 2 от Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 г. относно амбалажите и отпадъците от амбалажи не се противопоставя на това държавите-членки да приемат мерки поощряващи системата за повторна употреба на амбалажите.

2) Член 7 от Директива 94/62, въпреки че не дава на производителите и дистрибуторите никакво право да продължат да участват в система за управление на отпадъците от амбалажи се противопоставя на замяната на глобална система за събиране на споменатите отпадъци със системата за консигнация и индивидуално събиране, когато новата система не е в състояние да постигне целите на споменатата директива или когато преминаването към тази нова система не се прави без сътресение и без да накърни възможността на икономическите оператори във въпросните сектори да участват ефективно в новата система при влизането в сила на последния.

3) Член 28 ЕО се противопоставя на националната регламентация, каквато е обявена в член 8, параграф 1, и член 9, параграф 2 от *Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen* (декрет относно превенцията и употребата на отпадъци от амбалажи), когато тя обявява заместването на глобална система за събиране на отпадъци от амбалажи със система за консигнация и индивидуално събиране, без да се дава на засегнатите производители и дистрибутори, разумен преходен период, за да се адаптират и за да бъдат сигурни, че момента на смяна на системата на отпадъци от амбалажи те биха могли ефективно да участват в операционна система.

Подписи