

ACTUALITEIT ACTUALITÉ

Rechtspraak/Jurisprudence

EUROPEES HOF VAN JUSTITIE
14 DECEMBER 2004

EUROPEES ECONOMISCH RECHT

Vrij verkeer van goederen – Bepalingen betreffende belastingen

Commissie/Duitsland

Zet.: V. Skouris (president), P. Jahn en K. Lenaerts (rapporteur) (kamerpresidenten), C. Gulmann, J.-P. Puissochet en R. Schintgen, N. Colmeric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (rechters)

Advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer

Zaak C-463/01

Nationale maatregelen inzake wegwerpverpakkingen voor de Europese rechter

1. Teneinde transportkosten te drukken, verkiezen importeurs (bv. van dranken) traditioneel wegwerpverpakkingen boven herbruikbare verpakkingen. In de praktijk is het dan ook zo dat zij een groter aandeel wegwerpverpakkingen gebruiken dan lokale producenten. Wat nu als een Lidstaat nationale wetgeving aanneemt die bijkomende lasten oplegt aan wegwerpverpakkingen en die lasten dus automatisch buitenlandse producenten meer raken dan nationale producenten? Zijn dergelijke maatregelen strijdig met de EG-verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van goederen? Dit is de vraag die recent werd voorgelegd aan het Hof van Justitie (hier ook "het Hof") in een zaak die werd aangespannen door de Europese Commissie (hierna: "de Commissie") tegen Duitsland betreffende een door Duitsland in het leven geroepen statiegeldverplichting en terugnameplicht voor wegwerpverpakkingen. Wat volgt is een beknopte samenvatting van de feiten, de behandeling in rechte en het eigenlijke arrest van het Hof van Justitie.

2. De essentie van de toepasselijke Duitse regelgeving – de zogenaamde "*Verpackungsverordnung*" van 21 augustus 1998 – bestaat erin dat verkopers die dranken in wegwerpverpakkingen in de handel brengen, statiegeld moeten heffen en de door de eindverbruiker gebruikte lege verkoopverpak-

king kosteloos moeten terugnemen op of in de onmiddellijke nabijheid van de plaats van feitelijke levering (waarna het statiegeld wordt terugbetaald). De verkopers zijn van deze verplichting ontheven indien zij deelnemen aan een algemeen inzamelingssysteem (bv. *Der Grüne Punkt*). De specificiteit van de Duitse regelgeving bestaat erin dat deze ontheffingsmogelijkheid niet langer geldt op het moment dat het aandeel van dranken in herbruikbare verpakkingen lager ligt dan 72% van alle drankverpakkingen, en dit gedurende twee opeenvolgende jaren. Dit was het geval in de periode 1999-2001. Zo is het dat sinds 1 januari 2003 in Duitsland een statiegeldverplichting geldt voor wegwerpverpakkingen voor dranken. De Duitse regering deelde dit op 2 juli 2002 mee. Er was dus een overgangperiode van circa 6 maanden.

3. Voor een volledig begrip van de feiten dienen nog twee punten meegegeven te worden, één van feitelijke en één van juridische aard. Feitelijk dient nog vermeld dat het Hof tevens gevat was door een aantal prejudiciële vragen omtrent de Duitse regelgeving vanwege het Verwaltungsgericht te Stuttgart in een geschil gerezen tussen twee Oostenrijkse ondernemingen (Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. en S. Spitz KG) en de deelstaat Baden-Württemberg (zaak C-309/02). Het arrest in deze zaak wordt hierna samen met het arrest in de zaak C-463/01 besproken. Beide arresten dateren overigens van dezelfde dag. Naast het procedurele element (het ene betreft een beroep wegens niet-naleving, het andere een prejudiciële procedure), is er immers slechts één wezenlijk verschil tussen beide: het door de Commissie aanhangig gemaakte beroep had specifiek betrekking op "natuurlijk mineraalwater", dat volgens de toepasselijke Europese regelgeving (in het bijzonder, Richtlijn (EEG) 80/777 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lidstaten inzake de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater) aan de bron gebotteld moet worden om als dusdanig aangemerkt te worden. Daarentegen voerden de Oostenrijkse ondernemingen niet enkel mineraal water, doch een uitgebreid gamma dranken uit naar Duitsland. Essentieel is dat zowel de Commissie als de Oostenrijkse ondernemingen betoogden dat de Duitse regelgeving strijdig was met het vrij verkeer van goederen.

4. Juridisch dient nog Richtlijn (EG) nr. 94/62 betreffende verpakking en verpakkingsafval aangestipt te worden. Richtlijn (EG) nr. 94/62 betreft het hergebruik van herbruik-

bare verpakkingen en de terugwinning (bv. de recyclage) van wegwerpverpakkingen. Omtrent het hergebruik stelt het (art. 5) dat de Lidstaten “*overeenkomstig het Verdrag systemen [mogen] bevorderen voor het hergebruik van verpakkingen die op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen worden hergebruikt*”. De vraag of deze bepaling het hergebruik van verpakkingen volledig harmoniseert is door het Hof negatief beantwoord. In overeenstemming met vaste rechtspraak, is het gevolg hiervan dat de bevoegdheid van de Lidstaten inzake het hergebruik van verpakkingen blijvend gevat wordt door het in artikel 28 EG neergelegde verbod.

5. Betreffende de artikel 28 EG-analyse, argumenteerde Duitsland in de eerste plaats dat er geen sprake was van een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 28 EG aangezien de *Verpackungsverordnung* louter en alleen tot doel had de verplichtingen van Richtlijn (EG) nr. 94/62 uit te voeren. Verwijzend naar een vaste rechtspraak verwierp het Hof dit middel: een nationale bepaling waarbij een Lidstaat voldoet aan de voor hem uit een richtlijn voortvloeiende verplichtingen kunnen weliswaar niet als een handelsbelemmering aangemerkt worden, doch Richtlijn (EG) nr. 94/62 laat, zoals hierboven vermeld, de Lidstaten enkel toe te handelen “*overeenkomstig het Verdrag*” en legt de Lidstaten voor het overige geen verplichtingen op.

6. Duitsland argumenteerde verder dat haar regelgeving zonder enig onderscheid van toepassing is op alle drankproducenten. Bijgevolg kon er volgens de Duitse regering geen sprake zijn van een discriminatie van in andere Lidstaten gevestigde producenten. Het Hof volgde deze redenering niet. Volgens het Hof raakte de Duitse regelgeving de facto de verhandeling van in Duitsland geproduceerde dranken en die van dranken uit andere Lidstaten niet gelijkkelijk. De reden daarvoor werd hoger reeds vermeld, namelijk dat in het buitenland gevestigde producenten beduidend meer wegwerpverpakkingen gebruiken dan Duitse producenten. De vervanging van een algemeen inzamelsysteem (genre *Der Grüne Punkt*) door een systeem van statiegeld en individuele terugname belemmert dan ook de verhandeling van wegwerpverpakkingen op de Duitse markt door deze buitenlandse producenten.

7. Als ultieme joker om aan de werkingssfeer van artikel 28 EG te ontkomen, trok Duitsland ten slotte de *Keck en Mithouard*-kaart: volgens Duitsland regelde de *Verpackungsverordnung* niet de verpakkingswijze van natuurlijk mineraalwater, maar uitsluitend de verkoopmodaliteiten ervan. Volgens 's Hof's rechtspraak in *Keck en Mithouard* vallen dergelijke verkoopmodaliteiten niet onder het verbod van artikel 28 EG. Het Hof verwierp ook dit middel: de *Verpackungsverordnung* heeft immers tot gevolg dat de verpakking en bepaalde vermeldingen op de etikettering van de ingevoerde producten gewijzigd moeten worden, en kan dan ook niet als een loutere verkoopmodaliteit beschouwd worden.

8. De conclusie van het Hof is dan ook dat de Duitse regeling een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 28 EG uitmaakt.

9. In een tweede fase onderzoekt het Hof, in overeenstemming met vaste rechtspraak, of dwingende eisen van milieubescherming de Duitse regelgeving kunnen rechtvaardigen. Naast de gronden die zijn opgesomd in artikel 30 EG (bv. bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid), kan een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 28 EG immers eveneens gerechtvaardigd worden indien (i) voldaan is aan bepaalde door het Hof in zijn rechtspraak erkende dwingende eisen (bv., inzake milieubescherming) en (ii) deze eisen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

10. Het onderzoek van het Hof van het eerste lid van deze dubbele test toont aan dat de brede interpretatie van artikel 28 EG wordt geflankeerd door een al even brede interpretatie van de beleidsruimte die de Lidstaten rest onder de dwingende eisen van milieubescherming. Het Hof stemt over de ganse lijn in met de filosofie van de Duitse regelgeving: deze doet het percentage geretourneerde lege verpakking toemen en leidt tot selectie van het verpakkingsafval, hetgeen bijdraagt tot een betere terugwinning daarvan. Ook zet de heffing van statiegeld de verbruiker ertoe aan de lege verpakkingen naar de verkooppunten te retourneren, hetgeen op zijn beurt bijdraagt tot de beperking van afval in de natuur. Voorts worden de betrokken producenten aangemoedigd om herbruikbare verpakkingen te gebruiken, aangezien zij er zich van bewust zijn dat elke stijging van de verkoop van dranken in wegwerpverpakkingen de inwerkingtreding van een statiegeldverplichting bespoedigt. Dit leidt in het algemeen tot een beperking van het te verwijderen afval. Ten slotte verwerpt het Hof het middel als zou er zoiets bestaan als een verworven recht in hoofde van de betrokken producenten om aan hun wettelijke verplichtingen te blijven voldoen via deelname aan een algemeen inzamelingssysteem, en om zodoende de omschakeling naar een systeem van statiegeld en individuele terugname uit de weg te kunnen gaan.

11. De Lidstaten kunnen m.a.w. op basis van Richtlijn (EG) nr. 94/62 rechtsgeldig vereisen van de betrokken producenten dat zij overschakelen van een algemeen inzamelingssysteem naar een systeem van statiegeld en individuele terugname, mits aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen.

12. Het is hier dat volgens het Hof het schoentje knelt. Op basis van een evenredigheidstoets besluit het Hof inderdaad tot schending van artikel 28 EG (en, wat de prejudiciële vragen betreft, tot mogelijke schending van art. 28 EG, aangezien het aan de verwijzende rechter toekomt om de door het Hof gestelde criteria concreet toe te passen). Kort gezegd, moeten de Lidstaten er naar zijn oordeel op toezien dat de betrokken producenten en verkopers een voldoende lange overgangstermijn krijgen om zich aan te passen aan een systeem van statiegeld en individuele terugname en om deel te nemen aan een bedrijfsklaar systeem op het moment dat de

nieuwe regeling van toepassing wordt. Voor producenten van natuurlijk mineraalwater is het Hof van oordeel dat een overgangperiode van zes maanden onredelijk kort is.

13. Twee slotopmerkingen bij het arrest van het Hof. Ten eerste, het besproken arrest, dat door de Commissie als een "landmark judgment" (IP/04/1468, 14 december 2004) binnengehaald werd, legt de meest recente spelregels tussen de EG en de Lidstaten op het vlak van hergebruikbare verpakkingen, *c.g.* de recyclage van wegwerpverpakkingen, vast. Volgens deze spelregels hebben de Lidstaten een ruime bevoegdheid om het ene systeem boven het andere te verkiezen, en zelfs om van het ene systeem naar het andere over te schakelen. Wanneer zij dit doen, moeten zij er in de eerste plaats voor zorgen dat de de facto gevolgen van hun beleidskeuzes geen onevenredige lasten voor buitenlandse producenten met zich meebrengt. Omgekeerde discriminatie, d.w.z., het opleggen van strengere normen aan de binnenlandse producenten, is volgens een andere vaste rechtspraak van het Hof sowieso toegelaten. Ten tweede, de rechtspraak van het Hof inzake nationale maatregelen op wegwerpverpakkingen spitst zich tot op vandaag, wegens de aard van de nationale maatregelen, toe op artikel 28 EG. Het Hof werd bv. nog niet gevraagd zich uit te spreken over de mate waarin nationale maatregelen op wegwerpverpakkingen al dan niet artikel 90 EG kunnen schenden. Deze laatste bepaling verzet zich tegen iedere hindernis van fiscale aard die het vrije goederenverkeer en de normale mededingingsverhoudingen tussen Lidstaten kunnen belemmeren. In dit opzicht is het Belgische Arbitragehof een voorloper. In een recent arrest van 1 december 2004 (arrest nr. 195/2004) oordeelde het, op basis van de feiten van de zaak, dat de Belgische ecotakswetgeving, die een "verpakkingsheffing" in het leven roept voor wegwerpverpakkingen, niet strijdig was met artikel 90 EG.

Filip Tuytschaever
VWEW Advocaten
Centrum Europees Recht (VUB)

**COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES 14 DÉCEMBRE 2004**

DROIT ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Libre circulation des marchandises – Dispositions relatives aux impôts

Commission/Allemagne

Siég.: V. Skouris (président), P. Jahn et K. Lenaerts (rapporteur) (présidents de chambre), C. Gulmann, J.-P. Puissochet et R. Schintgen, N. Colmeric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (juges)
Avocat-général: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Affaire C-463/01

Les mesures nationales en matière d'emballages à usage unique devant le juge européen

1. Afin de comprimer les coûts de transport, les importateurs (par ex. de boissons) préfèrent traditionnellement les emballages à usage unique aux emballages réutilisables. En pratique, ces importateurs utilisent dès lors une part plus importante d'emballages à usage unique que les producteurs locaux. Qu'en est-il si un Etat membre adopte une législation nationale qui impose des charges additionnelles aux emballages à usage unique et que ces charges touchent donc automatiquement davantage les producteurs étrangers que les producteurs nationaux? De telles mesures sont-elles contraires aux dispositions du traité CE en matière de libre circulation des marchandises? C'est la question qui fut récemment posée à la Cour de justice (dénommée ci-dessous "la Cour") dans une affaire intentée par la Commission européenne (ci-après: "la Commission") contre l'Allemagne concernant l'instauration par celle-ci d'une obligation de consigne et de reprise pour les emballages à usage unique. Dans les lignes qui suivent, nous allons faire un exposé succinct des faits, du traitement en droit et de l'arrêt en tant que tel de la Cour de justice.

2. La réglementation allemande applicable – ce qu'on appelle la "*Verpackungsverordnung*" du 21 août 1998 – consiste essentiellement à imposer aux vendeurs qui font le commerce de boissons en emballages à usage unique, l'obligation de percevoir une consigne et de reprendre gratuitement les emballages vides utilisés par le consommateur final à proximité immédiate du lieu de la livraison de fait (ensuite de quoi le montant de la consigne est remboursé). Les vendeurs sont exonérés de cette obligation s'ils participent à un système général de collecte (par ex. *Der Grüne Punkt*). La spécificité de la réglementation allemande réside dans la circonstance que cette possibilité de dégrèvement ne s'applique plus au moment où la part des boissons en des emballages réutilisables descend en dessous de 72% de tous les emballages de boissons et ce durant deux années consécutives. Ce fut le cas au cours de la période 1999-2001 en sorte que le gouvernement allemand a annoncé le 2 juillet 2002 qu'une obligation de consigne pour les emballages à usage unique pour boissons serait appliquée au 1^{er} janvier 2003. Une période transitoire d'environ 6 mois était donc prévue.

3. Pour une compréhension complète des faits, il faut encore attirer l'attention du lecteur sur deux points, l'un concernant les faits et l'autre ayant un caractère juridique.

Au niveau des faits, il faut signaler que la Cour a été également saisie d'un certain nombre de questions préjudicielles concernant la réglementation allemande de la part du *Verwaltungsgericht* de Stuttgart dans le cadre d'un litige né entre des entreprises autrichiennes (*Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. et S. Spitz KG*) et le land de Baden-Württemberg (affaire C-309/02). L'arrêt dans cette affaire est commenté dans les lignes qui suivent en même temps que l'affaire C-463/01. Les deux arrêts portent d'ailleurs la