# ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
29 april 2004 *

In zaak C-341/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Landesgericht Korneuburg (Oostenrijk), in het aldaar aanhangige geding tussen

**Plato Plastik Robert Frank GmbH**

en

**Caropack Handelsgesellschaft mbH,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10), en andere bepalingen van gemeenschapsrecht,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. Rosas (rapporteur) en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Plato Plastik Robert Frank GmbH, vertegenwoordigd door M. Deuretsbacher, Rechtsanwalt,

— Caropack Handelsgesellschaft mbH, vertegenwoordigd door K. Berger, Rechtsanwalt,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues als gemachtigde,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door B. Hernqvist als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. zur Hausen als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Plato Plastik Robert Frank GmbH, vertegenwoordigd door M. Deuretsbacher en P. Angst, Richter im Ruhestand; Caropack Handelsgesellschaft mbH, vertegenwoordigd door K. Berger; de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door T. Kramler als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door G. zur Hausen, ter terechtzitting van 22 mei 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 september 2003,

het navolgende

## Arrest

1 Bij beschikking van 4 september 2001, ingekomen bij het Hof op 11 september daaraanvolgend, heeft het Landesgericht Korneuburg krachtens artikel 234 EG zeven prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10), en andere bepalingen van gemeenschapsrecht.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Plato Plastik Robert Frank GmbH (hierna: „Plato Plastik"), fabrikant en distributeur van plastic zakken, en Caropack Handelsgesellschaft mbH (hierna: „Caropack"), die deze zakken in de handel brengt, over de weigering van laatstgenoemde om een attest op te stellen waaruit blijkt dat zij is aangesloten bij een systeem voor inzameling en terugwinning van verpakkingsafval.

## Toepasselijke bepalingen

### *Bepalingen van gemeenschapsrecht*

3 Richtlijn 94/62 heeft luidens artikel 1, lid 1, daarvan tot doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval te harmoniseren. Zij beoogt enerzijds elk effect daarvan op het milieu van de lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en anderzijds de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoring en concurrentiebeperking in de Gemeenschap te voorkomen.

4 Luidens artikel 2, lid 1, van richtlijn 94/62 geldt deze voor alle in de Gemeenschap in de handel gebrachte verpakkingen en alle verpakkingsafval, gebruikt of ontstaan op industrieel, commercieel, kantoor-, winkel-, diensten-, huishoudelijk of enig ander niveau, ongeacht het gebruikte materiaal.

5 In artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 wordt het begrip „verpakking" omschreven als:

„[...] alle producten, vervaardigd van materiaal van welke aard ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen, van grondstoffen tot afgewerkte producten, over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument. Ook wegwerpartikelen die voor dit doel worden gebruikt, worden als verpakkingsmateriaal beschouwd."

6 Volgens punt 1, tweede alinea, van hetzelfde artikel omvat verpakking uitsluitend:

„a) verkoop- of primaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat zij voor de eindgebruiker of consument op het verkooppunt een verkoopeenheid vormt;

b) verzamel- of secundaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat zij op het verkooppunt een verzameling van een aantal verkoopeenheden vormt, ongeacht of deze als dusdanig aan de eindgebruiker of consument wordt verkocht, dan wel alleen dient om de rekken op het verkooppunt bij te vullen; deze verpakking kan van het product worden verwijderd zonder dat dit de kenmerken ervan beïnvloedt;

c) verzend- of tertiaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat het verladen en het vervoer van een aantal verkoopeenheden of verzamelverpakkingen wordt vergemakkelijkt om fysieke schade door verlading of transport te voorkomen. [...]"

7 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 94/62, dat betrekking heeft op systemen voor terugname, inzameling en terugwinning van gebruikte verpakkingen en/of verpakkingsafval, luidt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te zorgen voor systemen voor:

a) de terugname en/of inzameling van gebruikte verpakkingen en/of verpakkingsafval van de consumenten [...], teneinde ze naar de meest geschikte beheersalternatieven toe te leiden;

b) het hergebruik of de terugwinning, met inbegrip van recycling, van ingezamelde verpakkingen en/of verpakkingsafval,

om te voldoen aan de doelstellingen van deze richtlijn.

[...]"

*Bepalingen van nationaal recht*

8 Richtlijn 94/62 is in de Oostenrijkse rechtsorde omgezet bij de Verpackungsverordnung, een decreet van de bondsminister van Milieu, Jeugd en Gezin inzake de preventie en de terugwinning van verpakkingsafval en bepaalde resten van

producten en de invoering van inzamel- en terugwinningssystemen (BGBl 1996/648; hierna: „Verpackungsverordnung").

9 Volgens § 1 Verpackungsverordnung is deze met name van toepassing op elke persoon die op Oostenrijks grondgebied verpakkingen of producten waaruit rechtstreeks verpakkingen kunnen worden vervaardigd, produceert of in de handel brengt, of voorts verpakkingen, waren of goederen onder verpakking koopt of invoert voor het gebruik of verbruik ervan.

10 In § 2 Verpackungsverordnung wordt het begrip „verpakking" omschreven als volgt:

„1. Onder verpakkingen in de zin van deze Verordnung worden verstaan verpakkingsmiddelen [...] Verpakkingsmiddelen zijn producten die bestemd zijn om goederen in te sluiten of samen te houden voor verhandeling, opslag, transport, verzending of verkoop. [...]

2. Verzendverpakkingen zijn verpakkingen zoals [...] zakken [...] alsook bestanddelen van verzendverpakkingen die dienen om goederen van bij de producent tot bij de verkoper of via de verkoper tot bij afgifte aan de eindconsument tegen schade te beschermen, of die met het oog op de veiligheid van het vervoer worden gebruikt.

3. Verkoopverpakkingen zijn verpakkingen zoals [...] zakjes, [...] zakken, [...] draagtassen [...] of soortgelijke omhulsels alsook bestanddelen van verkoopverpakkingen die door de eindconsument [...] tot het verbruik of gebruik van goederen, inzonderheid als dragers van gebruiksinformatie of wettelijk voorgeschreven productinformatie, worden gebruikt. [...]

4. Omsluitende verpakkingen zijn [...] verpakkingen [...] die bijkomend rond een of meer verkoopverpakkingen worden aangebracht of producten of goederen insluiten, voorzover zij niet bijvoorbeeld om hygiënische of producttechnische redenen of om redenen van houdbaarheid of bescherming tegen beschadiging of verontreiniging voor de afgifte aan de eindconsument noodzakelijk zijn.

5. Serviceverpakkingen zijn verzend- of verkoopverpakkingen zoals draagtassen, [...], zakjes, [...] of soortgelijke omhulsels, voorzover deze verpakkingen op technisch eenvormige wijze worden vervaardigd en gewoonlijk op de plaats van afgifte of in de buurt daarvan worden gevuld.

[...]

11 § 3 Verpackungsverordnung heeft betrekking op de verplichtingen van de producenten, importeurs, verpakkers en verkopers van verzend- en verkoopverpakkingen op het gebied van recycling.

12 § 4, lid 1, Verpackungsverordnung bepaalt dat de verkoper van verzend- of verkoopverpakkingen, de zogenoemde eindverkoper, moet deelnemen aan een inzamel- of terugwinningssysteem of andere maatregelen voor terugname of terugwinning van verpakkingen in de zin van § 3, lid 6, van deze Verordnung moet treffen, indien een invoerder, verpakker of verkoper in een vorig stadium niet het bewijs levert en niet schriftelijk bevestigt dat hij aangesloten is bij een systeem van inzameling en terugwinning van de in elk stadium gebruikte verpakkingen.

13 § 11, lid 1, Verpackungsverordnung, dat betrekking heeft op de invoering van inzamel- en terugwinningssystemen, luidt:

„Een inzamel- en terugwinningssysteem voor verzend- of verkoopverpakkingen moet de inzameling en terugwinning van de verpakkingsstoffen verzekeren, waarvoor overeenkomsten zijn gesloten met degenen die verplichtingen hebben in de zin van de §§ 3, 4, en 13, lid 3. De inzamel- en terugwinningssystemen zijn verplicht om in het kader van hun in het vergunningsbesluit vastgestelde werkingsgebied overeenkomsten te sluiten met een ieder die verplichtingen heeft in de zin van § 3, voorzover degene die verplichtingen heeft, zulks wenst en dit objectief gerechtvaardigd is."

## Het hoofdgeding

14 Plato Plastik vervaardigt en verkoopt draagtassen en sluitbare zakjes in plastic. Zij levert deze zakken rechtstreeks aan winkeliers of aan handelaars.

15 Caropack brengt door Plato Plastik geleverde draagtassen in de handel. Een deel van deze tassen wordt in supermarkten te koop aangeboden, waar zij aan de kassa hangen en de klant op zijn verzoek tegen afzonderlijke betaling worden verstrekt. Sommige van deze tassen dragen het logo „Der Grüne Punkt", dat erop wijst dat de fabrikant deelneemt aan het systeem voor inzameling en terugwinning van verpakkingsafval. Een ander deel van deze tassen wordt gebruikt in kledingzaken. Een winkelbediende steekt de gekochte artikelen in de tas zonder dat de klant daarvoor afzonderlijk hoeft te betalen.

16 Caropack brengt eveneens door Plato Plastik geleverde sluitbare zakjes in de handel. Deze zakjes worden in de fruit- en groenteafdeling van supermarkten gratis ter beschikking gesteld van de klanten. Zij worden door de klanten gebruikt om er hun aankopen in te steken en te wegen.

17 Krachtens de Verpackungsverordnung wordt Plato Plastik als fabrikant van plastic zakken aangemerkt als producent van verpakkingen, die verplicht is ofwel zelf het verpakkingsafval gratis terug te nemen ofwel zich aan te sluiten bij het inzamel- en terugwinningssysteem.

18 Het bij de Verpackungsverordnung ingevoerde systeem voor inzameling en terugwinning van verzend- of verkoopverpakkingen wordt in Oostenrijk beheerd door één onderneming, namelijk Altstoffrecycling Austria Aktiengesellschaft (hierna: „ARA"). Blijkens het dossier moeten de ondernemingen die zich aansluiten bij het door deze maatschappij georganiseerde inzamel- en terugwinningssysteem (hierna: „ARA-systeem"), daarvoor een bijdrage betalen.

19 In plaats van zich bij het ARA-systeem aan te sluiten heeft Plato Plastik haar verplichting tot terugname van de plastic zakken contractueel aan Caropack overgedragen. Volgens haar heeft Caropack zich in het kader van deze overeenkomst ertoe verbonden haar telkens een schriftelijke verklaring af te geven waaruit blijkt dat Caropack voor de haar geleverde goederen is aangesloten bij het systeem voor inzameling en terugwinning.

20 Nadat de Oostenrijkse administratieve autoriteiten strafvervolging tegen haar hadden ingesteld omdat zij niet bij het ARA-systeem was aangesloten, heeft Plato Plastik Caropack verzocht om een verklaring blijkens welke deze laatste voor de haar geleverde plastic zakken bij dit systeem is aangesloten. Caropack heeft geweigerd de gevraagde verklaring af te geven met het betoog, dat de draagtassen geen verpakkingen in de zin van de Verpackungsverordnung en richtlijn 94/62 zijn en dat er derhalve geen verplichting tot terugname bestaat. Zij vroeg zich eveneens af of het ARA-systeem verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

21 Met haar beroep verzoekt Plato Plastik het Landesgericht Korneuburg, Caropack op basis van de genoemde overeenkomst te veroordelen tot afgifte van de betrokken verklaring.

## De prejudiciële vragen

22 Volgens het Landesgericht Korneuburg is Caropack niet verplicht de door Plato Plastik gevraagde verklaring af te geven, omdat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde plastic zakken geen verpakking in de zin van richtlijn 94/62 zijn of omdat Plato Plastik niet is te beschouwen als producent van verpakkingen. Er bestaat hoe dan ook geen verplichting om aan het ARA-systeem deel te nemen of de desbetreffende bijdrage te betalen, aangezien de bepalingen van de Verpackungsverordnung in strijd zijn met het gemeenschapsrecht.

23 In deze omstandigheden heeft het Landesgericht Korneuburg besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) a) Zijn uit plastic vervaardigde draagtassen verpakkingen in de zin van richtlijn 94/62 [...], inzonderheid artikel 3, punt 1, ervan,

— wanneer zij door de eindverkoper bij de kassa als product worden aangeboden en aan de klant op zijn verzoek tegen betaling worden verstrekt om daarin de aangekochte goederen mee te nemen, of

— wanneer zij na betaling van de prijs van de aangekochte producten door de eindverkoper met hetzelfde doel worden verstrekt, zonder dat de klant daarom verzoekt en daarvoor afzonderlijk hoeft te betalen, en dus met de aangekochte producten worden gevuld?

b) — Eerste subsidiaire vraag, voor het geval dat een van de vorige vragen op basis van de Duitse versie bevestigend wordt beantwoord:

Luidt het antwoord anders, wanneer in artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 voor de definitie van het begrip ‚verpakkingen' niet wordt uitgegaan van de Duitse versie, waarin alleen sprake is van ‚Waren', maar van de Franse of Italiaanse versie, waarin wordt gesproken van bepaalde goederen (‚marchandises données' of ‚determinate merci'), en zijn in dat geval de door Plato Plastik vervaardigde draagtassen geen verpakkingen in de zin van de richtlijn, omdat zij met willekeurige (en niet met vooraf bepaalde) goederen worden gevuld, en welke versie is in dit geval beslissend?

— Tweede subsidiaire vraag, ingeval een van de vorige vragen ontkennend wordt beantwoord:

Is het de Oostenrijkse wetgever of de Commissie toegestaan, producten die geen verpakking in de zin van voormelde richtlijn zijn, te onderwerpen aan de in deze richtlijn vastgestelde regelingen voor verpakkingen of aan soortgelijke regelingen?

2) Is het in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, wanneer de exploitant van het in Oostenrijk ingevoerde systeem voor inzameling en terugwinning van verpakkingen ook voor niet onder richtlijn 94/62 vallende draagtassen

een vergoeding (‚licentierecht') vraagt, enkel omdat zij zijn voorzien van een merk (‚Der Grüne Punkt'), waarover hij kan beschikken?

3) a) Is als ‚producent' in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 enkel te beschouwen degene die de goederen met het als verpakking dienende product in verbinding brengt of laat brengen, of ook de ondernemer die het als verpakking bestemde product vervaardigt, en moet dat dan als verpakkingsmateriaal worden beschouwd?

b) Subsidiaire vraag, voor het geval de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord:

Mag de Oostenrijkse wetgever of de Commissie ook ondernemers die alleen verpakkingsmateriaal, dus een product dat bestemd is om met goederen te worden gevuld, vervaardigen, verplichten deel te nemen aan een inzamel- en terugwinningssysteem in de zin van artikel 7, lid 1, van richtlijn 94/62?

4) Is het in strijd met het in de considerans van richtlijn 94/62 genoemde beginsel dat ‚de vervuiler betaalt' wanneer, zoals in § 3, lid 1, eerste zin, [...] Verpackungsverordnung, bij wet wordt bepaald dat producenten, in het bijzonder producenten van verpakkingsmateriaal (zie § 3, lid 1, juncto § 1, lid 1, Verpackungsverordnung), importeurs, verpakkers en verkopers verplicht zijn, verkoop- en verzendverpakkingen na gebruik kosteloos terug te nemen, waarbij deze strijdigheid erin kan bestaan, dat de groep personen op wie deze verplichting rust, te eng is omschreven en niet ook de consument omvat, en/of is een dergelijke regeling in strijd met artikel 1, lid 1, van de richtlijn, omdat daarin het voorkomen van handelsbelemmeringen als doel wordt genoemd, terwijl de verplichting van de producent om het verpakkingsmateriaal terug te nemen de grootst denkbare handelsbelemmering vormt?

5) Is een inzamel- en terugwinningssysteem zoals dat welk door Altstoffrecycling Austria in de zin van § 11 Verpackungsverordnung wordt geëxploiteerd, in strijd met het evenredigheidsbeginsel, wanneer het hogere eisen stelt dan voor een doeltreffende milieubescherming nodig is?

6) Is het in strijd met de in artikel 30 EG en volgende, inzonderheid artikel 37 EG, vastgestelde beginselen, wanneer in een lidstaat, zoals in Oostenrijk op basis van § 11 Verpackungsverordnung is geschied, ter uitvoering van artikel 7 van de richtlijn een inzamel- en terugwinningssysteem met een monopoliepositie (in Oostenrijk de onderneming Altstoffrecycling Austria) wordt ingevoerd en daardoor de mededinging en de fundamentele vrijheden onevenredig en buitenmatig worden beperkt en deze maatregel niet in staat is doeltreffend bij te dragen tot de verhoging van het milieubeschermingsniveau en dit systeem, dat naast het gemeentelijk systeem wordt georganiseerd, bovendien onverenigbaar is met het doel van het aan de bron sorteren, dat volgens de considerans van de richtlijn ‚van doorslaggevende betekenis' is, door de vermenging van alles wat het kenteken ‚Der Grüne Punkt' draagt, en de consument het hem door de Zesde BTW-richtlijn van 17 mei 1977 verleende en gegarandeerde recht op een half respectievelijk verlaagd BTW-tarief voor de ophaling van zijn huisvuil ontneemt?

7) Kan de door artikel 7, lid 1, van de richtlijn vereiste invoering van inzamel- en terugwinningssystemen door de Verpackungsverordnung aldus worden omgezet, dat een monopolist of oligopolist alleen kan beschikken over alle verpakkingsafval dat weer tot ruw materiaal wordt verwerkt, en zo door subsidiëring van ondernemingen, sectoren (bijvoorbeeld de cementindustrie) of gemeenten (bijvoorbeeld de stad Wenen) de terugwinning van afval willekeurig kan sturen en subsidiëren, waardoor juist concurrentieverstoringen worden veroorzaakt, of is een dergelijk systeem in strijd met het gemeenschapsrecht, inzonderheid met artikel 30 EG en volgende, en vooral met artikel 37 EG?"

## De ontvankelijkheid

*Bij het Hof ingediende opmerkingen*

24 De Oostenrijkse regering heeft vragen bij de ontvankelijkheid van de tweede, de vijfde, de zesde en de zevende vraag alsmede de subsidiaire vraag bij de derde vraag. De tweede vraag is van hypothetische aard. De tweede en de vijfde vraag alsmede de subsidiaire vraag bij de derde vraag hebben betrekking op de verenigbaarheid van een nationale regel met het gemeenschapsrecht. Ten slotte zijn de feiten en de rechtsgrondslagen waarop de tweede, de vijfde, de zesde en de zevende vraag berusten, niet toegelicht in de verwijzingsbeschikking.

25 De Commissie heeft twijfels over de ontvankelijkheid van de gehele prejudiciële verwijzing en meer in het bijzonder wat de tweede en de vierde tot en met de zevende vraag alsmede de subsidiaire vraag bij de derde vraag betreft. Partijen in het hoofdgeding lijken het eens te zijn over het bestaan van het ingeroepen recht en de prejudiciële procedure te willen gebruiken om van het Hof een beslissing te verkrijgen over de verenigbaarheid van de nationale bepalingen tot omzetting van richtlijn 94/62 alsmede over de werking van het ARA-systeem. Het Hof kan evenwel geen uitspraak doen in een fictief geding (zie met name arrest van 11 maart 1980, Foglia, 104/79, Jurispr. blz. 745, punt 11). Voorts bevat de verwijzingsbeschikking niet voldoende aanwijzingen over de feiten en de rechtsgrondslagen waarop de verwezen vragen berusten.

*Antwoord van het Hof*

26 Er zij herinnerd aan de vaste rechtspraak, dat het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van

het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing om uitspraak te kunnen doen te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 59; 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38; 10 december 2002, Der Weduwe, C-153/00, Jurispr. blz. I-11319, punt 31, en 21 januari 2003, Bacardi-Martini en Cellier des Dauphins, C-318/00, Jurispr. blz. I-905, punt 40).

27 Nochtans heeft het Hof ook geoordeeld, dat het in uitzonderlijke omstandigheden aan hem staat om een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de nationale rechter hem om een prejudiciële beslissing heeft verzocht (zie in die zin arrest PreussenElektra, reeds aangehaald, punt 39). De verwijzingsprocedure moet immers in een geest van samenwerking worden gevoerd, hetgeen inhoudt dat de nationale rechter zijnerzijds oog dient te hebben voor de aan het Hof opgedragen taak om bij te dragen tot de rechtsbedeling in de lidstaten en niet om adviezen over algemene of hypothetische vragen te geven (reeds aangehaalde arresten Bosman, punt 60; Der Weduwe, punt 32, en Bacardi-Martini en Cellier des Dauphins, punt 41).

28 Zo heeft het Hof geoordeeld, dat het geen uitspraak op een prejudiciële vraag van een nationale rechter kan doen wanneer duidelijk blijkt, dat de door die rechter gestelde vraag over de uitlegging of de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de hem gestelde vragen (zie arrest Bosman, reeds aangehaald, punt 61; arresten van 9 maart 2000, EKW en Wein & Co., C-437/97, Jurispr. blz. I-1157, punt 52, en 13 juli 2000, Idéal tourisme, C-36/99, Jurispr. blz. I-6049, punt 20).

29 Teneinde het Hof in staat te stellen zijn taak overeenkomstig het EG-Verdrag te vervullen, is het onontbeerlijk dat de nationale rechterlijke instanties uiteenzetten waarom, wanneer zulks niet ondubbelzinnig uit de stukken blijkt, zij van mening

zijn dat een antwoord op hun vragen noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil (zie arrest van 16 december 1981, Foglia, 244/80, Jurispr. blz. 3045, punt 17). Zo heeft het Hof er herhaaldelijk op gewezen, dat het van belang is dat de verwijzende rechter de precieze redenen vermeldt waarom hij twijfelt over de uitlegging van het gemeenschapsrecht en het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof noodzakelijk acht (zie met name beschikkingen van 25 juni 1996, Italia Testa, C-101/96, Jurispr. blz. I-3081, punt 6; 30 april 1998, Testa en Modesti, C-128/97 en C-137/97, Jurispr. blz. I-2181, punt 15, en 28 juni 2000, Laguillaumie, C-116/00, Jurispr. blz. I-4979, punt 16).

30 In casu is bij de verwijzende rechter een geding aanhangig dat ertoe strekt op verzoek van Plato Plastik te doen vaststellen dat Caropack haar een verklaring moet afgeven blijkens welke Caropack voor de haar geleverde plastic zakken bij het ARA-systeem is aangesloten. Uit de in deze beschikking aangehaalde feitelijke gegevens blijkt evenwel niet duidelijk dat het hier in werkelijkheid om een fictief geding gaat (zie in die zin arrest van 21 september 1988, Van Eycke, 267/86, Jurispr. blz. 4769). De omstandigheid dat partijen in het hoofdgeding het eens zijn over de uitlegging van de desbetreffende gemeenschapsbepalingen, doet niet af aan de realiteit van dit geschil (zie in die zin arrest van 9 februari 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Jurispr. blz. I-179).

31 Bijgevolg kan het argument dat het om een fictief geding gaat, niet worden aanvaard.

32 Derhalve moet worden onderzocht of de door de verwijzende rechter voorgelegde vragen relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding en of het Hof beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op deze vragen.

33 Met de eerste en de derde vraag alsmede de subsidiaire vragen bij de eerste vraag verzoekt de verwijzende rechter om uitlegging van de in artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 bedoelde begrippen „verpakking" en „producent", om te beoordelen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde draagtassen moeten worden beschouwd als verpakkingen en of Plato Plastik moet worden beschouwd als fabrikant van verpakkingen.

34 Dat deze vragen objectief noodzakelijk zijn voor de beslechting van het hoofdgeding, kan nauwelijks worden betwist. Voorts beschikt het Hof over voldoende gegevens om een nuttig antwoord te kunnen geven aan de verwijzende rechter.

35 Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de exploitant van een inzamel- en terugwinningssysteem een bijdrage kan vragen voor plastic zakken die geen verpakkingen in de zin van richtlijn 94/62 zijn, maar een vermelding dragen waarover de exploitant kan beschikken, in casu het logo „Der Grüne Punkt". Met de subsidiaire vraag bij de derde vraag vraagt deze rechter zich af of fabrikanten van verpakkingen door de Commissie dan wel de lidstaten kunnen worden gedwongen deel te nemen aan een inzamel- en terugwinningssysteem. De vierde vraag heeft met name betrekking op de rol van de consument in het systeem voor inzameling en terugwinning van verpakkingen en verpakkingsafval.

36 Vastgesteld zij, zoals de Commissie in de punten 33 en 46 van haar opmerkingen terecht vermeldt, dat deze vragen in het hoofdgeding kennelijk niet aan de orde zijn.

37 Met de vijfde en de zesde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het ARA-systeem verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, uit het oogpunt van de concurrentieregels, de fundamentele vrijheden en het evenredigheidsbeginsel.

38 Het is niet duidelijk of deze vragen invloed hebben op de beslechting van het hoofdgeding. Het onderzoek naar het bestaan van deze invloed en, in voorkomend geval, het onderzoek van deze vragen worden bemoeilijkt door het feit dat de verwijzingsbeschikking slechts weinig gegevens over de feitelijke situatie bevat. Zoals de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie terecht opmerkt, heeft het Hof immers geen informatie over de werking en de praktijken van ARA, noch over haar positie op de nationale markt of over haar gedrag ten aanzien van de diverse ondernemingen. Voorts verduidelijkt de verwijzende rechter niet welk verband er bestaat tussen elk van de bepalingen van gemeenschapsrecht waarvan hij de uitlegging wenst, en de feitelijke situatie. Bij gebreke van deze aanwijzingen kan het concrete uitleggingsprobleem dat met betrekking tot elk van deze bepalingen zou kunnen rijzen, niet worden afgebakend.

39 Door de te onduidelijke omschrijving in de verwijzingsbeschikking van de situaties, rechtens en feitelijk, waarnaar in de vijfde tot en met de zevende vraag wordt verwezen, kan het Hof aldus het concrete probleem van uitlegging van het gemeenschapsrecht niet afbakenen en kan het dienaangaande geen nuttig antwoord geven.

40 Uit het voorgaande volgt dat enkel op de eerste vraag en de bijbehorende subsidiaire vragen alsmede op de derde vraag hoeft te worden geantwoord.

## De eerste vraag

41 Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de draagtassen, die in winkels ter beschikking van de klanten worden gesteld om de aangekochte producten mee te nemen, verpakkingen in de zin van richtlijn 94/62

zijn en of belang moet worden gehecht aan het feit dat de klant zelf de tas koopt of dat de winkelier de klant ongevraagd en zonder bijkomende kosten de tas verstrekt en vult.

42 Om te beginnen zij opgemerkt dat deze vraag enkel betrekking heeft op de draagtassen en niet op de sluitbare zakjes die in het hoofdgeding eveneens aan de orde zijn.

*Bij het Hof ingediende opmerkingen*

43 Volgens Plato Plastik en Caropack zijn plastic draagtassen geen verpakkingen in de zin van richtlijn 94/62. Krachtens artikel 3, punt 1, van deze richtlijn moet de betrokken zak worden gebruikt om een product in te pakken. Dit is in casu niet het geval, aangezien het product de koper los van de draagtas wordt verstrekt. Voorts moeten de goederen die bestemd zijn om in de verpakking te worden ingesloten, volgens een aantal taalversies van deze bepaling welbepaalde goederen zijn, dus vooraf geïdentificeerd zijn. De met producten gevulde plastic zakken die de klant worden verstrekt, dienen evenwel niet om welbepaalde goederen in te sluiten en te beschermen.

44 Volgens Caropack worden de functies van verpakking in artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 cumulatief opgesomd. De draagtassen dienen niet om een welbepaald product aan te bieden in de zin van deze bepaling. Deze zakken zijn immers willekeurige koopwaren, die zoals ongeacht welk ander product aan de klanten worden aangeboden.

45 De Oostenrijkse, de Franse, de Finse en de Zweedse regering alsmede de Commissie zijn het erover eens dat de plastic draagtassen verpakkingen in de zin van richtlijn 94/62 zijn. Deze uitlegging wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn alsook door de context en het doel van de regelgeving waarvan zij deel uitmaakt. De communautaire wetgever heeft een ruim begrip verpakking willen invoeren. Voorts moet het beginsel van recycling niet worden aangetast. Ten slotte worden volgens het memorandum van het in artikel 21 van deze richtlijn bedoelde comité aan de kassa verstrekte zakken uitdrukkelijk beschouwd als verpakkingen.

46 Deze regeringen en de Commissie betogen dat geen belang dient te worden gehecht aan de vraag of de klant de plastic draagtas zelf koopt dan wel of de winkelier hem deze zonder bijkomende kosten verstrekt, en evenmin aan de vraag of de klant dan wel de winkelier de tas met goederen vult.

*Antwoord van het Hof*

47 Er zij aan herinnerd dat krachtens artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 als verpakking moet worden beschouwd elk product dat aan twee voorwaarden voldoet.

48 In de eerste plaats moet volgens de eerste alinea van deze bepaling sprake zijn van een product dat kan worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument. In de tweede alinea van dezelfde bepaling wordt vermeld dat alle wegwerpartikelen die voor dit doel worden gebruikt, als verpakkingsmateriaal moeten worden beschouwd.

49 Zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie terecht opmerkt, worden de mogelijke functies van de verpakking in artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 niet cumulatief opgesomd. Deze uitlegging wordt bevestigd, zoals uit de artikelen 54 tot en met 58 van het onderhavige arrest blijkt, door het doel van richtlijn 94/62.

50 In de tweede plaats moet het product behoren tot een van de in artikel 3, punt 1, tweede alinea, sub a tot en met c, van richtlijn 94/62 opgesomde en omschreven categorieën van verpakkingen, namelijk verkoopverpakking, verzamelverpakking en verzendverpakking. Sub c van deze bepaling wordt verzendverpakking omschreven als verpakking die zo is ontworpen dat het verladen en het vervoer van een aantal verkoopeenheden of verzamelverpakkingen wordt vergemakkelijkt om fysieke schade door verlading of transport te voorkomen.

51 Volgens artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 hoeft evenwel geen belang te worden gehecht aan omstandigheden als de vraag of de klant het product dat als verpakking kan dienen, zelf koopt dan wel of de winkelier het hem ongevraagd en zonder bijkomende kosten geeft en vult.

52 In casu kunnen de plastic draagtassen die in een winkel aan de klant worden verstrekt, worden gebruikt om met de door hem gekochte goederen te worden gevuld, om deze goederen te beschermen en om het vervoer ervan van de winkel naar de plaats van verbruik te vergemakkelijken. Zij zijn zo ontworpen dat met name het vervoer van de verkoopeenheden wordt vergemakkelijkt om fysieke schade door verlading of transport te voorkomen. Na hun gebruik worden deze tassen normalerwijze weggeworpen, leeg of gevuld met afval.

53 Vastgesteld zij dat de plastic draagtassen die in een winkel aan de klant worden verstrekt, aan de twee voorwaarden van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 voldoen. In beginsel vallen zij dan ook onder de omschrijving van het begrip „verpakking" in artikel 3, punt 1, van deze richtlijn.

54 Deze uitlegging wordt bevestigd door de contextuele en teleologische elementen van laatstgenoemde bepaling.

55 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat richtlijn 94/62 tot doel heeft, elk effect van verpakkingen en verpakkingsafval op het milieu van de lidstaten en derde landen te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen. Daartoe bepaalt de richtlijn met name dat de lidstaten een systeem van inzameling en terugwinning van verpakkingen en verpakkingsafval invoeren.

56 Overeenkomstig de vijfde overweging van de considerans en artikel 2 van richtlijn 94/62 is deze in ruime zin van toepassing op alle in de Gemeenschap in de handel gebrachte verpakkingen.

57 De uitsluiting van plastic draagtassen van het begrip „verpakking" zou evenwel indruisen tegen een ruime uitlegging van dit begrip verpakking. Voorts zou een dergelijke beperking de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 94/62 in de weg staan. Zoals de advocaat-generaal in punt 68 van zijn conclusie terecht opmerkt, kan nauwelijks worden betwist dat het alom verbreide gebruik van plastic zakken in het dagelijkse leven een bron van milieuhinder is wegens het grote aantal in omloop zijnde zakken en hun lange levensduur.

58 De omstandigheid dat de klant de draagzak zelf koopt of dat de winkelier deze ongevraagd geeft en vult, alsook de vraag of de zak al dan niet tegen betaling wordt verstrekt, kunnen niet afdoen aan deze beoordeling. Om de uitvoering van de uit richtlijn 94/62 voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, moeten de fabrikanten en de gebruikers van draagtassen kunnen weten of dit product, ook indien het leeg is, een verpakking in de zin van deze richtlijn vormt, zonder zich vragen te stellen over de wijze waarop het de klant wordt verstrekt en over de eventuele bijkomende kosten. Opgemerkt zij overigens dat indien deze omstandigheden in aanmerking zouden worden genomen, de ondernemingen zich gemakkelijk aan de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen zouden onttrekken, met name door voor de betrokken tassen een nominale prijs te bepalen.

59 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 aldus moet worden uitgelegd dat plastic draagtassen die in een winkel gratis of tegen betaling aan een klant worden verstrekt, verpakkingen in de zin van deze richtlijn zijn.

## De subsidiaire vragen bij de eerste vraag

60 Met de eerste subsidiaire vraag bij de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het antwoord op de eerste vraag anders luidt naargelang de uitlegging betrekking heeft op de verschillende taalversies van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62.

61 Om te beginnen zij opgemerkt dat de Franse, de Italiaanse en de Finse versie van deze bepaling het begrip „verpakking" koppelen aan dat van welbepaalde

goederen („marchandises données", „determinate merci" en „tiettyjen tavaroiden") terwijl de andere taalversies enkel melding maken van goederen.

*Bij het Hof ingediende opmerkingen*

62 Plato Plastik en Caropack betogen dat onder de verschillende taalversies van artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 voorrang moet worden gegeven aan de Franse en de Italiaanse taalversie, omdat deze het nuttig effect van de betrokken bepaling vrijwaren. Bijgevolg moeten de goederen die in de verpakking kunnen worden ingesloten, vooraf bepaald zijn.

63 De andere belanghebbenden die opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens dat de omschrijving in de zin van „welbepaalde" goederen, die in sommige taalversies voorkomt, geen bijzondere betekenis heeft en geen echte bijkomende kwalificatie toevoegt aan het begrip „goederen".

*Antwoord van het Hof*

64 Er zij herinnerd aan de vaste rechtspraak volgens welke de verschillende taalversies van een bepaling van gemeenschapsrecht eenvormig moeten worden

uitgelegd en de betrokken bepaling, indien er verschillen tussen die versies bestaan, derhalve moet worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie arresten van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 14; 7 december 1995, Rockfon, C-449/93, Jurispr. blz. I-4291, punt 28; 17 december 1998, Codan, C-236/97, Jurispr. blz. I-8679, punt 28, en 11 december 2003, Hässle, C-127/00, Jurispr. blz. I-14781, punt 70).

65 Zoals uit punt 54 van het onderhavige arrest blijkt, wordt de uitlegging volgens welke de plastic draagtassen onder de omschrijving van het begrip „verpakking" in artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 vallen, bevestigd door de contextuele en teleologische elementen van deze bepaling. De omschrijving in de zin van „welbepaalde" goederen in drie taalversies van de betrokken bepaling voegt geen echte bijkomende kwalificatie toe aan het begrip „goederen".

66 Derhalve heeft het feit dat bepaalde taalversies het begrip „verpakking" lijken te koppelen aan dat van welbepaalde goederen, niet tot gevolg dat het antwoord op de eerste vraag anders moet luiden dan dat geformuleerd in punt 59 van het onderhavige arrest.

67 Gelet op de antwoorden op de eerste vraag en op de eerste subsidiaire vraag daarbij, hoeft geen antwoord te worden gegeven op de tweede subsidiaire vraag, die enkel was gesteld voor het geval de plastic draagtassen die in een winkel aan de klant worden verstrekt, niet zouden worden beschouwd als verpakkingen in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62.

## De derde vraag

68 Met de derde vraag verzoekt de verwijzende rechter in wezen om toelichting over de inhoud van het begrip „producent" in artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62.

### *Bij het Hof ingediende opmerkingen*

69 Volgens Plato Plastik moet worden uitgemaakt of zij dient te worden beschouwd als leverancier van verpakkingsmaterialen in de zin van richtlijn 94/62 voor de sluitbare zakjes die, anders dan de plastic draagtassen, moeten worden beschouwd als verpakkingen.

70 Volgens Caropack moet als producent in de zin van artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 worden beschouwd degene die goederen in verbinding brengt of laat brengen met het als verpakking dienende product, en niet de onderneming die het product vervaardigt dat als verpakking moet dienen.

71 De Franse regering en de Commissie betogen dat het begrip „producent" in de context van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 betrekking heeft op de fabrikant van de te verpakken goederen. Volgens de Oostenrijkse regering doelt dit begrip niet alleen op degene die de verpakkingen en de te verpakken goederen met elkaar in verbinding brengt, maar ook op de fabrikant van het materiaal dat vervolgens als verpakking wordt gebruikt.

*Antwoord van het Hof*

72 Er zij aan herinnerd dat het begrip „producent" in artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 in deze context wordt gebruikt ter omschrijving van een van de functies van de verpakking, die erin bestaat het vervoer van de goederen vanaf de producent, dus de fabrikant van de goederen, tot bij de consument of de gebruiker van deze goederen mogelijk te maken.

73 Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt ondubbelzinnig dat het begrip „producent" doelt op dat van de te verpakken goederen en niet op dat van de verpakking of het verpakkingsmateriaal.

74 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het begrip „producent" in de context van artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 betrekking heeft op de producent van de te verpakken goederen, met uitsluiting van de fabrikant van de verpakkingsartikelen.

## Kosten

75 De kosten door de Oostenrijkse, de Franse, de Finse en de Zweedse regering alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Landesgericht Korneuburg bij beschikking van 4 september 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval moet aldus worden uitgelegd dat plastic draagtassen die in een winkel gratis of tegen betaling aan een klant worden verstrekt, verpakkingen in de zin van de richtlijn zijn.**

2) **Het begrip „producent" heeft in de context van artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 betrekking op de producent van de goederen, met uitsluiting van de fabrikant van de verpakkingsartikelen.**

Timmermans Rosas von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 april 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris