DOMSTOLENS DOM
av den 20 september 1988*

Mål 302/86

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren R. Wainwright och av J. Christoffersen, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, rättstjänsten, båtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sökande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av S.J. Hay, Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos den brittiska ambassaden, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

mot

Danmark, företrätt av J. Molde, juridisk rådgivare vid utrikesdepartementet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos den danska ambassaden, 11 b, boulevard Joseph-II,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Danmark, genom att införa och tillämpa det obligatoriska retursystem för öl och läskedrycksförpackningar som inrättades genom förordning nr 397 av den 2 juli 1981, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida och G. C. Rodríguez Iglesias samt domarna U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet och F. A. Schockweiler,

* Rättegångsspråk: danska.

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,
justitiesekreterare: B. Pastor, byrådirektör,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som förekommit vid den muntliga förhandlingen den 15 mars 1988,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 24 maj 1988,

meddelar följande

dom

1 Genom en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 1 december 1986, har Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget väckt talan för att få fastställt att Danmark, genom att införa och tillämpa ett obligatoriskt retursystem för öl- och läskedrycksförpackningar som inrättades genom förordning nr 397 av den 2 juli 1981, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.

2 Det system vars förenlighet med gemenskapsrätten kommissionen har ifrågasatt innebär att tillverkarna är skyldiga att enbart saluföra öl och läskedrycker i förpackningar som kan återanvändas. Förpackningarna skall godkännas av Miljøstyrelsen, som kan vägra godkännande för en ny förpackningstyp, i synnerhet om den bedömer att förpackningen inte är tekniskt anpassad till ett retursystem, att det retursystem som planeras inte garanterar att en tillräckligt stor andel av förpackningarna verkligen återanvänds eller att det redan finns en godkänd förpackning med samma volym som är anpassad för samma användning.

3 Ovannämnda regler ändrades genom förordning nr 95 av den 16 mars 1984 som, på villkor att ett pant- och retursystem infördes, tillät användningen av icke godkända förpackningar, utom alla slags metallförpackningar, för högst 3 000 hl per tillverkare och år, liksom även vid sådan försäljningsverksamhet som bedrivs av utländska tillverkare för att undersöka marknaden.

4 Genom beslut av den 8 maj 1987 tilläts Förenade kungarikets regering intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

5 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp samt parternas invändningar och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

6 För att avgöra förevarande mål är det viktigt att i enlighet med domstolens fasta rättspraxis (dom av den 20 februari 1979 i målet 120/78 Rewe, Rec. 1979, s. 649, och dom av den 10 november 1982 i målet 261/81 Rau, Rec. 1982, s. 3961) först och främst slå fast att i avsaknad av gemensamma regler för saluföringen av de berörda produkterna skall hinder för den fria rörligheten inom gemenskapen, som uppstår på grund av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar, godtas i den mån bestämmelserna i fråga tillämpas utan åtskillnad på inhemska och importerade produkter och kan anses vara nödvändiga för att tillgodose tvingande gemenskapsrättsliga hänsyn. Sådana regler måste dessutom stå i proportion till det avsedda ändamålet. Om en medlemsstat har möjlighet att välja mellan olika åtgärder för att uppnå samma mål skall den välja det medel som minst begränsar den fria rörligheten för varor.

7 I föreliggande fall har den danska regeringen hävdat att det obligatoriska retursystem för öl- och läskedrycksförpackningar som används i Danmark är befogat på grund av tvingande miljöskyddshänsyn.

8 Domstolen har redan i dom av den 7 februari 1985 i målet 240/83 Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (Rec. 1985, s. 531) slagit fast att miljöskyddet utgör "en av gemenskapens viktigaste målsättningar", och som sådan kan rättfärdiga vissa inskränkningar i principen om fri rörlighet för varor. Denna bedömning bekräftas för övrigt genom Europeiska enhetsakten.

9 Med hänsyn till vad som sagts ovan kan det alltså konstateras att skyddet av miljön har karaktären av tvingande hänsyn som kan begränsa tillämpningen av artikel 30 i fördraget.

10 Kommissionen har gjort gällande att de danska bestämmelserna strider mot proportionalitetsprincipen eftersom målet att skydda miljön skulle kunna uppnås med medel som i mindre utsträckning begränsar handeln inom gemenskapen.

11 Det skall i detta hänseende erinras om att domstolen i ovannämnda dom av den 7 februari 1985 slagit fast att åtgärder som vidtas i syfte att skydda miljön inte får "gå utöver sådana restriktioner som oundvikligen krävs för att fullfölja den målsättning av allmänt intresse som miljöskyddet utgör".

12 Det är därför nödvändigt att kontrollera om alla de begränsningar som de omtvistade reglerna innebär för den fria rörligheten för varor är nödvändiga för att uppnå syftet med dessa bestämmelser.

13 Vad för det första beträffar skyldigheten att inrätta ett pant- och retursystem för tomma förpackningar så är denna skyldighet ett oundgängligt inslag i ett system vars syfte är att säkerställa återanvändning av förpackningar, och den måste därför anses nödvändig för att uppnå syftet med de omtvistade bestämmelserna. Följaktligen kan inte de begränsningar som denna skyldighet innebär för den fria rörligheten för varor betraktas som oproportionerliga.

14 Det är därefter nödvändigt att pröva skyldigheten för tillverkare och importörer att endast använda förpackningar som godkänts av Miljøstyrelsen.

15 Den danska regeringen har under rättegången vid domstolen uppgivit att det nuvarande pant- och retursystemet inte skulle fungera om antalet godkända förpackningar översteg ett trettiotal, eftersom de återförsäljare som har knutits till systemet inte är beredda att ta emot ett större antal flasktyper på grund av de ökade hanteringskostnader och det behov av större lagringsytor som detta skulle medföra. Det skulle vara av detta skäl som Miljøstyrelsen hittills har tillämpat en praxis som innebär att befintliga godkännanden vanligtvis dras in när nya godkännanden beviljas.

16 Även om detta argument inte är utan betydelse så måste det emellertid konstateras att det nu gällande systemet i Danmark ger de danska myndigheterna möjlighet att vägra godkännande för en utländsk tillverkare, även om denne är beredd att säkerställa att de returnerade förpackningarna återanvänds.

17 Under dessa förhållanden skulle en utländsk tillverkare som trots detta ville sälja i Danmark vara tvungen att tillverka eller köpa förpackningar av en redan godkänd typ, vilket skulle medföra betydande merkostnader och därför i hög grad försvåra importen av dessa produkter till Danmark.

18 För att avlägsna detta hinder ändrade den danska regeringen bestämmelserna genom ovannämnda förordning nr 95 av den 16 mars 1984 som medger att en tillverkare får saluföra upp till 3 000 hl öl och läskedrycker per år i icke godkända förpackningar, under förutsättning att han inför ett pant- och retursystem.

19 Bestämmelsen i förordning nr 95 om begränsning till 3 000 hl av den mängd öl och läskedrycker per år som en tillverkare får saluföra i icke godkända förpackningar har ifrågasatts av kommissionen med motiveringen att den inte är nödvändig för att uppnå syftet med systemet.

20 Det är utan tvivel riktigt att det nuvarande retursystemet för godkända förpackningar garanterar en maximal återanvändningsgrad och därmed ett mycket påtagligt skydd för miljön, eftersom tomma förpackningar kan lämnas till alla återförsäljare av drycker. Icke godkända förpackningar kan däremot enbart lämnas till den återförsäljare som sålde dryckerna på grund av att det inte är möjligt att inrätta ett lika omfattande system även för dessa förpackningar.

21 Även retursystemet för icke godkända förpackningar kan emellertid skydda miljön och omfattar för övrigt, vad gäller importerade varor, bara en begränsad mängd drycker i förhållande till den totala inhemska konsumtionen på grund av returkravets hämmande verkan på importen. En begränsning av den mängd produkter som importörer får saluföra är därför oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.

22 Det skall därför slås fast att Danmark, genom att i förordning nr 95 av den 16 mars 1984 begränsa den mängd öl och läskedrycker som får saluföras i icke godkända förpackningar till 3 000 hl per tillverkare och år vad gäller import av sådana produkter från andra medlemsstater, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.

23 Talan i övrigt skall ogillas.

Rättegångskostnader

24 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt punkt 3 första stycket i samma artikel kan dock domstolen besluta att vardera parten helt eller delvis skall

bära sin kostnad, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom sökandens talan bara delvis har bifallits bör vardera parten bära sin kostnad. Förenade kungarikets regering, som är intervenient, skall bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Genom att i förordning nr 95 av den 16 mars 1984 begränsa den mängd öl och läskedrycker som får saluföras i icke godkända förpackningar till 3 000 hl per tillverkare och år vad gäller importen av dessa produkter från andra medlemsstater, har Danmark underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 30 i EEG-fördraget.**

2) **Talan i övrigt ogillas.**

3) **Parterna och intervenienten skall bära sina egna rättegångskostnader.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Everling Bahlmann

Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 september 1988.

J-G. Giraud
Justitiesekreterare

A.J. Mackenzie Stuart
Ordförande