CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 11 september 2003 [1]

1. Bij beschikking van 11 september 2001 heeft de handelskamer van het Landesgericht Korneuburg (Oostenrijk) krachtens artikel 234 EG aan het Hof zeven prejudiciële vragen gesteld.

2. Een deel van de vragen betreft 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. [2] Een ander deel van de vragen dient ertoe de verwijzende rechter in staat te stellen te beoordelen of het Oostenrijkse recht inzake het systeem voor de inzameling en terugwinning van verpakkingen en verpakkingsafval verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

Rechtskader

De communautaire regelgeving

3. Het doel van de richtlijn is om enerzijds een hoog niveau van milieubescherming te bereiken en anderzijds de werking van de interne markt te waarborgen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoringen en -beperkingen binnen de Gemeenschap te voorkomen. [3]

4. In artikel 2, lid 1, van de richtlijn wordt haar werkingssfeer als volgt omschreven:

„Deze richtlijn geldt voor alle in de Gemeenschap in de handel gebrachte verpakkingen en alle verpakkingsafval, gebruikt of ontstaan op industrieel, com-

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 365, blz. 10, hierna: „richtlijn".

3 — Eerste overweging van de considerans van de richtlijn.

mercieel, kantoor-, winkel-, diensten-, huishoudelijk of enig ander niveau, ongeacht het gebruikte materiaal."

5. In artikel 3, punt 1, wordt het begrip verpakking als volgt gedefinieerd:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚verpakking': 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.

Verpakking omvat 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. Weg-, spoor-, scheeps- of vliegtuigcontainers worden niet als verzendverpakking beschouwd."

6. Artikel 7 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten moeten zorgen voor systemen voor terugname, inzameling en terugwinning van verpakkingen en verpakkingsafval.

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

1) de terugname en/of inzameling van gebruikte verpakkingen en/of verpakkingsafval van de consumenten of andere eindgebruikers of uit de afvalstroom, teneinde ze naar de meest geschikte beheersalternatieven toe te leiden;

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

om te voldoen aan de doelstellingen van deze richtlijn.

Deze systemen staan open voor deelneming van de ondernemingen van de betrokken sectoren en voor de deelneming van de bevoegde overheidsinstanties. Zij gelden ook voor ingevoerde producten onder niet-discriminerende voorwaarden, waaronder de regels en eventuele tarieven voor toegang tot de systemen, en worden zo opgezet dat handelsbelemmeringen of concurrentieverstoringen overeenkomstig het Verdrag voorkomen worden.

2. De in lid 1 bedoelde maatregelen maken deel uit van een beleid dat betrekking heeft op alle verpakkingen en alle verpakkingsafval en waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de eisen inzake bescherming van het milieu en van de gezondheid van consumenten, veiligheid en hygiëne, bescherming van de kwaliteit, de authenticiteit en de technische eigenschappen van de verpakte goederen en gebruikte materialen, bescherming van de industriële en commerciële eigendomsrechten."

De nationale regelgeving

7. In Oostenrijk is de richtlijn omgezet bij de Verpackungsverordnung [4] (decreet nr. 1996/648 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).

8. § 1 van de Verpackungsverordnung bepaalt:

„1. Deze Verordnung is van toepassing op elke persoon die op Oostenrijks grondgebied

4 — BGBl. 1996 I, blz. 4553; hierna: „Verpackungsverordnung".

1) verpakkingen of producten waaruit rechtstreeks verpakkingen worden vervaardigd, produceert (hierna: ‚producent'),

2) verpakkingen of producten waaruit verpakkingen worden geproduceerd, alsook waren of goederen in verpakkingen importeert (hierna: ‚importeur'),

3) waren of goederen inpakt, verpakt of met verpakkingen in verbinding brengt voor opslag of afgifte (hierna: ‚verpakker'),

4) verpakkingen of producten waaruit rechtstreeks verpakkingen worden vervaardigd, waren of goederen in verpakkingen, ongeacht in welke fase van de distributie, ook bij wege van verzendhandel, in het verkeer brengt (hierna: ‚verkoper') of

5) verpakkingen, waren of goederen in verpakkingen voor zijn gebruik of verbruik aankoopt of importeert (hierna: ‚eindconsument')."

9. § 2 luidt als volgt:

„1. Onder verpakkingen in de zin van deze verordening worden verstaan verpakkingsmiddelen, verpakkingshulpmiddelen, paletten of producten waaruit rechtstreeks verpakkingsmiddelen of verpakkingshulpmiddelen worden vervaardigd. Verpakkingsmiddelen zijn producten die bestemd zijn om goederen in te sluiten of samen te houden voor verhandeling, opslag, transport, verzending of verkoop. Verpakkingshulpmiddelen zijn producten die samen met verpakkingsmiddelen worden gebruikt voor verpakking, in het bijzonder voor het verpakken, inpakken, klaarmaken voor verzending en voor het kenmerken van waren of goederen.

2. Verzendverpakkingen zijn verpakkingen zoals vaten, blikken, kisten, zakken, paletten, dozen, schuimverpakkingen, krimpfolie of soortgelijke omhulsels alsook bestanddelen van verzendverpakkingen die dienen om waren of 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 bekers, zakjes, blisters, blikjes, emmers, vaten, flessen, blikken bussen, zakken, dozen, schalen, draagtassen, tubes of soortgelijke omhulsels alsook bestandde-

len van verkoopverpakkingen die door de eindconsument of een derde in diens opdracht tot het verbruik of gebruik van goederen, inzonderheid als dragers van gebruiksinformatie of wettelijk voorgeschreven productinformatie, worden gebruikt. Een verpakking die dienst kan doen als verkoop- en als verzendverpakking, wordt geacht een verkoopverpakking te zijn.

4. Omsluitende verpakkingen zijn — voorzover zij niet onder de leden 2 of 3 vallen — verpakkingen zoals blisters, folies, dozen of soortgelijke omhulsels 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, puntzakjes, zakjes, flessen 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."

De feiten en het hoofdgeding

10. Plato Plastik Robert Frank GmbH (hierna: „Plato Plastik") vervaardigt met name draagtassen, die in de handel worden gebracht via Caropack Handelsgesellschaft mbH (hierna: „Caropack"). [5]

11. Het hoofdgeding heeft betrekking op twee soorten door Plato Plastik gefabriceerde plastic draagtassen: de „Merkur-draagtassen" en de „Fürnkranz-draagtassen".

12. De „Merkur-draagtassen" worden in supermarkten te koop aangeboden. Zij hangen aan de kassa's en worden de klanten op hun verzoek tegen betaling verstrekt. De klanten gebruiken deze zakken doorgaans om de door hen in de supermarkt gekochte producten in mee te nemen.

13. De „Fürnkranz-draagtassen" worden gebruikt in kledingzaken. Een winkelbediende steekt de door de klant gekochte artikelen in de tas en overhandigt deze aan de klant nadat deze de artikelen heeft betaald, zonder dat de tas afzonderlijk in rekening wordt gebracht. [6]

5 — Zie verwijzingsbeschikking (blz. 3).

6 — Zie opmerkingen van Plato Plastik (punten 3 en 4).

14. Volgens de Verpackungsverordnung wordt Plato Plastik als fabrikant van verpakkingen aangemerkt, die verplicht is ofwel zelf het verpakkingsafval terug te nemen ofwel zich aan te sluiten bij het inzamel- en terugwinningssysteem. Plato Plastik heeft evenwel haar verplichting tot terugname contractueel aan Caropack overgedragen. De overeenkomst bepaalt dat Caropack aan Plato Plastik een schriftelijke verklaring dient af te geven waaruit blijkt dat zij voor de haar geleverde zakken is aangesloten bij het systeem voor inzameling en terugwinning.

15. Plato Plastik is strafrechtelijk vervolgd door de Oostenrijkse administratieve autoriteiten omdat zij niet was aangesloten bij het op grond van de Verpackungsverordnung ingestelde systeem voor inzameling en terugwinning, beheerd door de vennootschap Altstoff Recycling Austria (hierna: „ARA"). Te harer verdediging heeft Plato Plastik Caropack verzocht om een verklaring blijkens welke Caropack bij dit systeem is aangesloten. [7]

16. Caropack weigert echter de verzochte verklaring op te stellen met het betoog dat de plastic draagtassen geen verpakkingen in de zin van de Verpackungsverordnung en de richtlijn zijn. Zij stelt dat zij geenszins tot terugname is verplicht. Bovendien voert zij aan dat het ARA-systeem met de richtlijn onverenigbaar is. [8]

17. Plato Plastik heeft beroep ingesteld bij het Landesgericht Korneuburg en verzoekt Caropack te veroordelen tot afgifte van de betrokken verklaring teneinde aan eventuele strafsancties te ontkomen.

De prejudiciële vragen

18. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter besloten de procedure te schorsen en aan het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

1) a) Zijn uit plastic vervaardigde draagtassen verpakkingen in de zin van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, 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 ver-

7 — Zie opmerkingen van de Commissie (punt 2).

8 — Zie verwijzingsbeschikking (blz. 7 onderaan, punt 2).

strekt, zonder dat de klant daarom verzoekt en daarvoor afzonderlijk hoeft te betalen, en dus met de aangekochte producten worden gevuld?

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?

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 vooraf bepaalde) goederen worden gevuld, en welke versie is in dit geval beslissend?

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?

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

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, van de Oostenrijkse 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) bij 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?"

Het onderwerp van de prejudiciële vragen

19. Het prejudiciële verzoek van het Landesgericht Korneuburg werpt twee reeksen vragen op.

20. De eerste reeks vragen, bestaande uit de eerste en de derde prejudiciële vraag, betreft de uitlegging van artikel 3, punt 1, van de richtlijn. De verwijzende rechter wenst te vernemen of plastic draagtassen die op verzoek en tegen betaling aan de klant worden verstrekt of zonder dat de klant daarom uitdrukkelijk verzoekt gratis ter beschikking worden gesteld, verpakkingen zijn in de zin van de richtlijn. Hij vraagt eveneens wat hij moet verstaan onder het begrip producent in de zin van dit artikel van de richtlijn.

21. De tweede reeks vragen, bestaande uit de tweede en de vierde tot en met de zevende prejudiciële vraag, betreft de verenigbaarheid van het ARA-systeem met het gemeenschapsrecht. De verwijzende rechter wenst te vernemen of:

— het met het gemeenschapsrecht verenigbaar is dat een exploitant van het systeem voor inzameling van verpakkingen in Oostenrijk een vergoeding vraagt voor plastic tassen die niet onder het begrip „verpakking" in de zin van de richtlijn vallen (tweede vraag);

— het verenigbaar is met het in de richtlijn genoemde beginsel „de vervuiler betaalt" dat krachtens de nationale regelgeving de producenten, importeurs en ook verkopers van verpakkingen, maar niet de consumenten tot terugname verplicht zijn (vierde vraag);

— de bepalingen van het Verdrag op het gebied van de mededinging, het vrije verkeer en het evenredigheidsbeginsel zich ertegen verzetten dat het nationale

ARA-systeem een monopoliepositie inneemt (vijfde, zesde en zevende vraag).

De bevoegdheid van het Hof

22. In limine litis zal ik de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen onderzoeken, die overigens zowel door de Commissie als door de Oostenrijkse regering op verschillende gronden wordt betwist.

23. Volgens vaste rechtspraak vormt de procedure van artikel 234 EG een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties. [9]

24. In het kader van de bij artikel 234 EG ingevoerde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instantie staat het aan 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 voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. [10] Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. [11]

25. Niettemin heeft het Hof geoordeeld, dat het ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid een onderzoek kan instellen naar de omstandigheden waaronder de nationale rechter zich tot hem heeft gewend. [12]

26. Gelet op deze taak heeft het Hof geoordeeld, dat het geen uitspraak kan doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter 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, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen. [13]

9 — Zie met name arresten van 1 december 1965, Schwarze (16/65, Jurispr. blz. 1081, 1094), en 4 juni 2002, Lyckeskog (C-99/00, Jurispr. blz. I-4839, punt 14).

10 — Arrest van 9 februari 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Jurispr. blz. I-179, punten 8 e.v.). Zie eveneens in deze zin arresten van 29 november 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Jurispr. blz. 2347); 28 november 1991, Durighello (C-186/90, Jurispr. blz. I-5773), en 16 juli 1992, Meilicke (C-83/91, Jurispr. blz. I-4871, punt 23).

11 — Arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 59). Zie eveneens arresten van 8 november 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Jurispr. blz. I-4003, punt 20); 5 oktober 1995, Aprile (C-125/94, Jurispr. blz. I-2919, punten 16 en 17), en 13 maart 2001, PreussenElektra (C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38).

12 — Arrest Bosman, reeds aangehaald (punt 60). Zie eveneens arrest Meilicke, reeds aangehaald (punt 25).

13 — Arrest Bosman, reeds aangehaald (punt 61). Zie eveneens arrest Meilicke, reeds aangehaald (punt 32).

27. In dit laatste geval is het wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, noodzakelijk dat deze rechter een omschrijving geeft van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd. [14]

28. Zonder deze gegevens kan namelijk niet worden bepaald welke concrete uitleggingsvraag de verschillende communautaire voorschriften waarvan de verwijzende rechter om uitlegging verzoekt, kunnen opwerpen.

29. De verplichting om het feitelijke en juridische kader nauwkeurig te omschrijven, geldt in het bijzonder op het gebied van de mededinging, dat door complexe feitelijke en juridische situaties wordt gekenmerkt. [15]

30. Zoals ik heb uiteengezet, kunnen de prejudiciële vragen in twee categorieën worden ingedeeld. De eerste categorie betreft de uitlegging van de in de richtlijn genoemde begrippen „verpakking" en „producent". Het Hof beschikt over voldoende informatie voor de beantwoording van deze vragen, waarvan ik de ontvankelijkheid niet in twijfel trek.

31. Ik ben evenwel van mening dat de door de rechter aan de orde gestelde tweede reeks vragen niet beantwoordt aan deze ontvankelijkheidsvereisten. Met zijn tweede vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof namelijk vast te stellen, of het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat een exploitant van het inzamelsysteem in Oostenrijk een vergoeding verlangt voor plastic draagtassen die niet onder het begrip verpakking in de zin van de richtlijn vallen, en zulks alleen omdat deze tassen een merk dragen („Der Grüne Punkt") waarover hij de beschikking heeft.

Evenwel bevat de vraag van de verwijzende rechter in het geheel geen nadere gegevens aangaande het algemene kader, het doel, de modaliteiten en het bedrag van de vergoeding of hoe vaak deze door de exploitant van het systeem wordt verlangd. Evenmin verschaft de verwijzende rechter het Hof enige aanwijzing over het merk „Der Grüne Punkt" en de samenhang daarvan met de door de exploitant van het inzamelsysteem voor verpakkingen verlangde vergoeding.

32. Diezelfde overwegingen gelden voor de andere vragen van de nationale rechter. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het in strijd is met het in de richtlijn genoemde beginsel „de vervuiler betaalt", dat de nationale regeling

14 — Zie arrest van 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo e.a. (C-320/90 — C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 6), en met name de conclusie van advocaat-generaal Gulmann (punten 5-21). Zie eveneens beschikkingen van 19 maart 1993, Banchero (C-157/92, Jurispr. blz. I-1085, punt 6), en 9 augustus 1994, La Pyramide (C-378/93, Jurispr. blz. I-3999, punt 14).

15 — Zie beschikkingen Banchero, reeds aangehaald (punt 5), en 28 juni 2000, Laguillaumie (C-116/00, Jurispr. blz. I-4979, punt 19). Zie eveneens arrest van 13 april 2000, Lehtonen en Castors Braine (C-176/96, Jurispr. blz. I-2681, punt 22).

de inzamelverplichting aan producenten, importeurs en verkopers van verpakkingen oplegt maar niet aan consumenten. Evenwel bevat de verwijzingsbeschikking noch met betrekking tot de verschillende regelingen inzake de onderhavige verplichting noch over de positie van de verschillende marktdeelnemers (meer bepaald de producenten, importeurs en consumenten) feitelijke en juridische gegevens op grond waarvan het Hof een antwoord met betrekking tot het beginsel „de vervuiler betaalt" zou kunnen geven.

33. Met zijn vijfde tot en met zevende vraag verzoekt de nationale rechter het Hof om een beoordeling van het inzamel- en terugwinningssysteem zoals dit door de vennootschap ARA wordt beheerd, uit het oogpunt van de mededingingsvoorschriften, de fundamentele vrijheden en het evenredigheidsbeginsel. Ik moet echter constateren dat de rechter in zijn verwijzingsbeschikking geen enkele informatie over het door de Republiek Oostenrijk ingevoerde nationale inzamel- en terugwinningssysteem, te weten het door ARA beheerde systeem, heeft verschaft. Het Hof weet niets van de werking en de praktijken van ARA en evenmin van haar positie op de nationale markt of van de wijze waarop zij zich jegens de verschillende marktdeelnemers gedraagt.

34. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging de tweede en de vierde tot en met de zevende vraag van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk te verklaren. Ik zal derhalve mijn uiteenzetting beperken tot de in de verwijzingsbeschikking gestelde eerste en derde vraag.

Ten gronde

35. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of plastic draagtassen die in een winkel gratis of tegen betaling ter beschikking van de klanten worden gesteld, verpakkingen zijn in de zin van artikel 3, punt 1, van de richtlijn.

36. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof een definitie van het begrip „producent" in de zin van artikel 3, punt 1, van de richtlijn. Vastgesteld dient te worden of als „producent" enkel te beschouwen is degene die de goederen met het als verpakking dienende product in verbinding brengt of laat brengen, dan wel ook de ondernemer die het tot verpakking bestemde product vervaardigt, en of dat dan als verpakkingsmateriaal moet worden beschouwd.

37. Ik zal de begrippen „verpakking" en „producent" gezamenlijk onderzoeken, omdat het begrip „producent" met het begrip „verpakking" verband houdt en niet los daarvan kan worden begrepen. Overeenkomstig de door het Hof aanvaarde uitleggingsmethoden [16] zal ik voor de beantwoording van de door de verwijzende rechter gestelde vragen de formulering, de systematiek alsmede de doelstellingen van de richtlijn onderzoeken.

16 — Zie inzonderheid arresten van 23 maart 2000, Berliner Kindl Brauerei (C-208/98, Jurispr. blz. I-1741), en 12 oktober 2000, Cooke (C-372/98, Jurispr. blz. I-8683).

38. Ik wijs erop dat dit de eerste maal is dat het Hof wordt verzocht het begrip „verpakking" in de zin van artikel 3, punt 1, van de richtlijn uit te leggen.

De formulering van artikel 3, punt 1, van de richtlijn

39. Uit artikel 3, punt 1, van de richtlijn blijkt dat het begrip „verpakking" impliceert dat aan twee cumulatieve voorwaarden moet zijn voldaan. In de eerste plaats moet het product beantwoorden aan de voorwaarden van de eerste alinea van de algemene definitie. In de tweede plaats moet het vallen onder een of meer van de drie in artikel 3, punt 1, sub a, b en c genoemde categorieën.

40. Volgens de algemene definitie van het begrip „verpakking" kan een verpakking uit materiaal van welke aard ook zijn vervaardigd en moet zij kunnen worden gebruikt voor het insluiten, aanbieden, beschermen, verladen en afleveren van bepaalde goederen over het gehele traject van producent tot consument of gebruiker. Aan deze nauwkeurig afgebakende definitie wordt nog een precisering toegevoegd, die het begrip „verpakking" in de zin van de richtlijn uitbreidt, aangezien volgens de tweede zin van artikel 3, punt 1, „[o]ok wegwerpartikelen die voor dit doel worden gebruikt, [...] als verpakkingsmateriaal [worden] beschouwd".

41. Mijns inziens is de opsomming van de mogelijke functies van de verpakking (transport, bescherming en aanbieding) niet zodanig geformuleerd dat zij moet worden opgevat als een cumulatieve opsomming; het gaat integendeel om alternatieve functies. Het is juist dat de wetgever tussen de verschillende doelstellingen van de verpakking het verbindingswoord „en" heeft gebruikt, hetgeen wellicht de gedachte kan doen postvatten dat de opsomming, letterlijk opgevat, cumulatief is. Evenwel zullen wij in het kader van de systematische en teleologische uitlegging zien dat de wetgever duidelijk het tegendeel heeft gewild. Ik ga er derhalve van uit dat het hier in beginsel gaat om alternatieve functies.

42. Zoals dit eerste deel van de definitie, met name de tweede zin, is geformuleerd, is ratione materiae sprake van een uitgebreid toepassingsgebied. Derhalve moet worden nagegaan of plastic draagtassen als in het hoofdgeding aan de orde zijn, die in een winkel aan klanten worden verstrekt, onder het eerste deel van de definitie van artikel 3, punt 1, van de richtlijn vallen.

43. De „Merkur"- en „Fürnkranz"-tassen worden in winkels aan de klanten verstrekt om met de door hen gekochte goederen te worden gevuld. Zij dienen om de waren in te steken en om ze te beschermen en van de winkel naar de plaats van verbruik te vervoeren. Zij maken het mogelijk alle goederen samen te houden, ze gemakkelijker te vervoeren en beschadigingen te voorkomen.

44. Bovendien worden de tassen na dit gebruik doorgaans leeg, of met afval gevuld, weggeworpen. Het lijkt mij echter met het oog op een andere kwalificatie niet relevant rekening te houden met het secundaire gebruik waartoe deze tassen zich lenen, zoals het gebruik als vuilniszak. Ik constateer derhalve dat plastic draagtassen zeer zeker vallen onder de tweede zin van de algemene definitie van artikel 3, punt 1, van de richtlijn, die betrekking heeft op alle „wegwerpartikelen".

45. Op grond van een strikt letterlijke uitlegging stel ik vast, dat de definitie van het begrip verpakking in artikel 3, punt 1, eerste deel, van de richtlijn plastic draagtassen die in een winkel aan een klant ter beschikking worden gesteld, kan omvatten. Ik zal thans bezien of ook het tweede deel van de definitie van het begrip „verpakking" volgens een letterlijke uitlegging plastic draagtassen omvat.

46. Zoals ik al heb uiteengezet, kan volgens artikel 3, punt 1, van de richtlijn alleen als verpakking worden beschouwd datgene wat in de eerste plaats voldoet aan de zojuist genoemde algemene voorwaarde, maar bovendien ook onder een van de drie limitatief gedefinieerde verpakkingscategorieën valt.

47. Die categorieën zijn: verkoopverpakking, verzamelverpakking en verzendverpakking. Volgens artikel 3, punt 1, sub c, van de richtlijn is een verzendverpakking een verpakking die het verladen of het vervoer van goederen vergemakkelijkt om schade te voorkomen.

48. Ik heb zojuist vastgesteld dat plastic draagtassen het de klanten mogelijk maken het vervoer van hun aankopen te vergemakkelijken, precies als in artikel 3, punt 1, sub c, van de richtlijn is bedoeld. Het door mij genoemde doel van de plastic draagtassen bestaat juist hierin dat de gekochte goederen onbeschadigd kunnen worden afgeleverd.

49. Ik ben van mening dat het gebruik van de in het hoofdgeding bedoelde plastic draagtassen overeenstemt met dat van deze laatste categorie verpakkingen, namelijk verzendverpakkingen.

50. De „Merkur"- en de „Fürnkranz"-tassen vormen derhalve verzendverpakkingen in de zin van artikel 3, punt 1, sub c, van de richtlijn.

51. De verwijzende rechter wijst er ten slotte op dat volgens artikel 3, punt 1, van de richtlijn bovengenoemde voorwaarde van aflevering door de producent aan de

consument de vraag kan opwerpen wie de producent is. Is het de producent van de gekochte goederen dan wel degene die de gekochte goederen met de verpakking in verbinding brengt (in casu Caropack), of is het degene die de verpakkingsproducten vervaardigt (in casu Plato Plastik)? Mijns inziens kan een antwoord alleen worden gegeven uitgaande van de definitie van verpakking, omdat het begrip „producent" daarvan deel uitmaakt.

52. Zoals wij tot dusverre hebben gezien, berust de definitie van het begrip „verpakking" volgens een letterlijke uitlegging van artikel 3, punt 1, van de richtlijn op de doelstellingen van de verpakking: verzending, bescherming en aanbieding. Het begrip „producent" wordt juist gebruikt ter beschrijving van een van de functies van de verpakking, die erin bestaat de verzending, het vervoer van de goederen van de producent, derhalve de fabrikant van de goederen, naar de consument of de gebruiker van de goederen mogelijk te maken.

53. Derhalve dient het begrip „producent" mijns inziens aldus te worden verstaan, dat daarmee wordt bedoeld degene die de goederen vervaardigt die vervolgens dienen te worden verpakt. Deze producent kan zijn goederen rechtstreeks of onrechtstreeks, via een verkoper, aan de verbruikers verkopen zonder dat dit het doel van de verpakking en daarmee haar definitie wijzigt.

54. Derhalve volgt uit de formulering van de definitie van het begrip „verpakking" in artikel 3, punt 1, van de richtlijn, in haar geheel beschouwd, dat plastic draagtassen die aan een klant in een winkel ter beschikking worden gesteld, als verpakkingen moeten worden beschouwd.

55. Dit resultaat lijkt mij verenigbaar met de opzet van de richtlijn.

De systematiek van de richtlijn

56. De plaats die artikel 3 inneemt in het systeem van de richtlijn toont aan dat het een van de meest fundamentele artikelen van de richtlijn is, waarin het onderwerp, de werkingssfeer van de richtlijn en de definities van de daarin voorkomende belangrijkste begrippen zijn vastgelegd.

57. De richtlijn definieert allereerst de begrippen „verpakkingen" en „verpakkingsafval" en verplicht de lidstaten maatregelen te treffen ter voorkoming van het ontstaan van verpakkingsafval en systemen in te stellen voor de terugname, inzameling en terugwinning van dit verpakkingsafval.

58. De richtlijn definieert eveneens de fundamentele vereisten qua samenstelling, hergebruik en terugwinning waaraan de verpakkingen en het verpakkingsafval moeten voldoen.

59. Wij hebben gezien dat de richtlijn blijkens de vijfde overweging van de considerans [17] en artikel 2 een ruime werkingssfeer heeft en geldt voor alle in de Gemeenschap in de handel gebrachte verpakkingen.

60. In dit kader is het duidelijk hoe artikel 3, punt 1, van de richtlijn in het licht van de systematiek van de richtlijn moet worden uitgelegd. Anders dan Plato Plastik en Caropack hebben opgemerkt, moet de definitie zo ruim mogelijk worden opgevat. [18]

61. Dienovereenkomstig moeten de in het hoofdgeding ter discussie staande plastic draagtassen volgens zowel een letterlijke als een systematische uitlegging van de richtlijn als verpakkingen worden aangemerkt.

62. Deze analyse is mijns inziens eveneens in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn.

De doelstellingen van de richtlijn

63. Zoals bekend, heeft de richtlijn een tweevoudige doelstelling. Enerzijds beoogt zij een hoog niveau van milieubescherming te verzekeren en anderzijds heeft zij tot doel om de werking van de interne markt te waarborgen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoringen en -beperkingen binnen de Gemeenschap te voorkomen. [19]

64. Te dien einde voorziet de richtlijn in de harmonisatie van de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval. [20] Bovendien wordt in de richtlijn gewezen op de noodzaak de totale hoeveelheid verpakkingen te verminderen, met als eerste prioriteit de preventie van verpakkingsafval. [21]

65. Om deze doelstellingen te realiseren, bepaalt de richtlijn met name dat de lidstaten een inzamel- en terugwinningssysteem voor verpakkingen en verpakkingsafval moeten instellen dat beantwoordt aan de communautaire voorschriften inzake non-discriminatie, vrij verkeer en vrije concurrentie. [22]

17 — „Overwegende dat deze richtlijn gericht moet zijn op alle soorten verpakkingen die op de markt komen [...]".

18 — Zie in deze zin de opmerkingen van de Franse regering (punten 7 en 9).

19 — Eerste overweging van de considerans.

20 — Idem.

21 — Zevende overweging van de considerans.

22 — Achttiende overweging van de considerans en artikel 7 van de richtlijn.

66. Evenwel moet worden geconstateerd dat de toename van verpakkingen en verpakkingsafval niet wordt voorkomen door een restrictieve uitlegging van het begrip „verpakking" alleen.

67. Het staat vast dat plastic draagtassen dagelijkse gebruiksvoorwerpen zijn geworden. Consumenten in de gehele wereld gebruiken deze tassen om ze met hun boodschappen te vullen en ze gemakkelijker van de winkel naar hun woning of de plaats van verbruik mee te nemen.

68. Evenwel leidt een dergelijk veelvuldig gebruik van plastic tassen in het dagelijkse leven tot een belangrijk milieuprobleem wegens het grote aantal plastic tassen dat in omloop is (vele miljarden), maar vooral omdat deze tassen zeer lang meegaan. [23] Bepaalde landen hebben dan ook besloten het gebruik ervan te verbieden, teneinde de daaraan verbonden aanzienlijke verontreiniging te voorkomen. [24]

69. Het is bekend dat plastic draagtassen ook in de Europese Gemeenschap dagelijks in groten getale door alle consumenten worden gebruikt.

70. Indien plastic draagtassen niet onder het begrip „verpakking" vielen, zou de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn (het beheer van verpakkingen) worden belemmerd, omdat deze tassen buiten alle nationale inzamel- en terugwinningssystemen voor verpakkingen en verpakkingsafval zouden vallen. Als gevolg daarvan zouden deze in groten getale weggeworpen tassen buiten het nuttige kader van de richtlijn vallen en hun nadelig effect op het milieu behouden.

71. De uitsluiting van plastic draagtassen van de werkingssfeer van de richtlijn zou tot gevolg hebben dat zij niet zouden vallen onder haar voornaamste doelstelling, te weten de vermindering van verpakkingen, die de meest efficiënte manier vormt om de schadelijke gevolgen van plastic draagtassen voor het milieu te voorkomen.

72. Derhalve volgt uit een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van artikel 3, punt 1, van de richtlijn, dat plastic draagtassen verpakkingen zijn.

73. De verwijzende rechter wenst eveneens van het Hof te vernemen of rekening moet

23 — Sommigen spreken van 100, 400 en zelfs meer jaren. Aangezien een duidelijke studie over dit onderwerp ontbreekt, is men het erover eens dat het in ieder geval om meer dan een mensenleven gaat.

24 — Bijvoorbeeld Taiwan, waar dagelijks 16 miljoen plastic draagtassen worden uitgereikt. Corsica heeft in de lente van 2003 een referendum georganiseerd over de vraag of de plastic tassen in de supermarkten van het Île de Beauté moeten worden vervangen.

worden gehouden met het feit dat de klant de tas zelf koopt dan wel gratis ontvangt.

De andere vragen

74. Artikel 3 van de richtlijn geeft niet aan dat dergelijke criteria van belang zijn voor de kwalificatie van een product als verpakking. Volgens de definitie van het begrip „verpakking" in de richtlijn is het niet relevant of een verpakking tegen betaling of gratis ter beschikking wordt gesteld.

75. Ik ben van mening dat het voor het gebruik en de functie van plastic draagtassen geen verschil maakt of zij gratis dan wel tegen betaling aan de klanten worden verstrekt. Het betreft hier alleen een commerciële keuze van de winkel die de zakken ter beschikking stelt of verkoopt. Een dergelijke keuze heeft evenwel geen consequenties voor de uitlegging van het begrip „verpakking" en voor de vaststelling dat deze tassen ertoe dienen de aankopen van de klanten te vervoeren en als verpakkingen in de zin van de richtlijn moeten worden beschouwd.

76. Mitsdien geef ik het Hof in overweging artikel 3, punt 1, van de richtlijn aldus uit te leggen, dat plastic draagtassen die in een winkel gratis of tegen betaling aan de klanten worden verstrekt, verpakkingen zijn in de zin van de richtlijn.

77. Met zijn eerste subsidiaire vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het antwoord op de eerste vraag anders luidt naar gelang van de taalversie van artikel 3, punt 1, van de richtlijn waarvan wordt uitgegaan.

78. Volgens vaste rechtspraak moeten de verschillende taalversies van een bepaling van gemeenschapsrecht eenvormig worden uitgelegd en moet de betrokken bepaling, indien er verschillen tussen die versies bestaan, worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling. [25]

79. Volgens een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van artikel 3,

25 — Zie inzonderheid arresten van 27 oktober 1977, Boucherau (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); 13 april 2000, W.N. (C-420/98, Jurispr. blz. I-2847, punt 21), en 9 januari 2003, Givane e.a. (C-257/00, Jurispr. blz. I-345, punt 37).

punt 1, van de richtlijn dienen plastic draagtassen hoe dan ook onder de definitie van het begrip „verpakking" te vallen. De taalkundige verschillen zijn derhalve van geen enkel belang.

80. De tweede subsidiaire vraag behoeft niet te worden beantwoord aangezien zij enkel is gesteld voor het geval dat de eerste vraag ontkennend zou worden beantwoord, in die zin dat plastic draagtassen geen verpakkingen zijn.

Conclusie

81. Mitsdien geef ik het Hof in overweging te verklaren voor recht:

„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. Het begrip ‚producent' in de zin van dit artikel heeft betrekking op de producent van de goederen, met uitsluiting van de fabrikant van de verpakkingsartikelen."