CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 13 september 2001 [1]

1. Het Københavns Byret (rechtbank te Kopenhagen) heeft het Hof krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van bepaalde voorschriften van richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking [2] en van artikel 28 EG.

De Deense rechter wenst te vernemen, of voornoemde bepalingen toelaten dat aan de eigenaar van een café waar in Frankrijk geproduceerde blikjes cola verkocht zijn, overeenkomstig het nationale recht een geldboete wordt opgelegd, met verbeurdverklaring van de goederen.

I — De feiten van het hoofdgeding

2. Het openbaar ministerie heeft tegen Tonny Haugsted Hansen strafvervolging ingesteld op grond van artikel 6, lid 1, sub 1, van besluit nr. 124 van 27 februari 1989 inzake de verpakking van bier en frisdranken [3] (hierna: „besluit nr. 124"). Hij wordt ervan verdacht op 12 januari 1999 in zijn PC-café te Kopenhagen S, in strijd met het in artikel 3, lid 1, sub 1, van genoemd besluit bepaalde, drieënzestig blikjes cola te koop te hebben aangeboden.

De blikjes waren gemaakt van staal met een aluminium deksel. De verweten overtreding bestaat in het in de handel brengen van geïmporteerde koolzuurhoudende frisdranken in metalen verpakking. Het openbaar ministerie vordert de veroordeling tot een geldboete en verbeurdverklaring van de goederen, die door de politie in beslag zijn genomen.

3. In verband met de tegen Denemarken ingeleide niet-nakomingszaak [4], die nog aanhangig is bij het Hof, verzocht de raadsman van de verdachte de zaak ter prejudiciële beslissing aan het Hof voor te leggen. Het Københavns Byret heeft aan dat verzoek gevolg gegeven.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10).

3 — Zoals gewijzigd bij besluit nr. 583 van 24 juni 1996 en besluit nr. 300 van 30 april 1997.

4 — Zie mijn conclusie van heden in de zaak Commissie/Denemarken (C-246/99).

II — De prejudiciële vragen

4. Na schorsing van de behandeling van de zaak heeft de nationale rechter het Hof de navolgende vragen gesteld:

„1) Moet richtlijn 94/62, inzonderheid artikel 18 juncto de artikelen 5, 7 en 9, aldus worden uitgelegd, dat deze bepalingen in de weg staan aan een nationale regeling volgens welke het strafbaar is om in strijd met bepaalde nationale voorschriften betreffende de verpakking van bier en frisdranken, geïmporteerde cola in metalen verpakking te verkopen?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, voldoen de bepalingen van de richtlijn, inzonderheid artikel 18 juncto de artikelen 5, 7 en 9, dan aan de voorwaarden om rechtstreeks toepasselijk te zijn, zodat een verdachte zich voor de nationale rechter rechtstreeks op de bepalingen van de richtlijn kan beroepen?

3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, staat artikel 28 EG, in samenhang met overwegingen van milieubescherming [...], dan in de weg aan een nationale regeling volgens welke het strafbaar is om in strijd met bepaalde nationale voorschriften betreffende de verpakking van bier en frisdranken, geïmporteerde cola in metalen verpakking te verkopen?"

III — De Deense wetgeving

5. Volgens artikel 2, lid 1, van besluit nr. 124 mogen bier en koolzuurhoudende frisdranken slechts worden verkocht in verpakkingen die hergebruikt kunnen worden, zoals glazen of plastic flessen; voor deze verpakkingen geldt volgens artikel 1, lid 2, een inzamelsysteem waarin een groot deel van de lege verpakkingen door de consument wordt geretourneerd voor hergebruik.

6. Artikel 2, leden 2 en 3, bepaalt dat de verpakking moet zijn goedgekeurd door het

bureau voor milieubescherming (Miljøstyrelsen), dat met name nagaat of de verpakking technisch geschikt is voor gebruik in een inzamelsysteem en of het inzamelsysteem waarborgt dat een groot deel van de lege verpakkingen wordt geretourneerd voor hergebruik. Bij verkoop van het product wordt statiegeld berekend; de consument ontvangt dit terug wanneer hij de verpakking inlevert bij de winkel, die verplicht is deze in te nemen. Dit systeem spoort de consument aan de verpakking te retourneren voor het statiegeld, wat resulteert in een zeer hoog retourpercentage. [5]

7. Blijkens artikel 3 van dit besluit is de invoer van bier en koolzuurhoudende frisdranken in niet-goedgekeurde verpakkingen toegestaan, op voorwaarde dat hiervoor een inzamelsysteem voor hergebruik of recycling wordt opgezet. Wegwerpverpakkingen zijn geoorloofd, mits zij niet van metaal zijn.

8. Voor andere dranken is het gebruik van aluminium of stalen blikjes in Denemarken niet verboden. Blik en andere metalen verpakkingen worden onder meer gebruikt voor conserven, koffie en koekjes. Het gebruik van blikjes is evenmin verboden voor bier en koolzuurhoudende frisdranken die worden uitgevoerd.

IV — Het gemeenschapsrecht

9. De bepalingen van richtlijn 94/62 waarvan om uitlegging is verzocht, zijn de volgende:

Artikel 5

„Hergebruik

De lidstaten mogen overeenkomstig het Verdrag systemen bevorderen voor het hergebruik van verpakkingen die op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen worden hergebruikt."

5 — Naar het schijnt zijn er zo'n dertig goedgekeurde verpakkingen voor bier en koolzuurhoudende frisdranken. Glazen flessen worden meer dan 35 keer gebruikt en plastic flessen worden ongeveer 20 keer opnieuw gevuld.

Artikel 7

„Retour-, inzamel- en terugwinningssystemen

1. 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 of andere eindgebruikers of uit de afvalstroom, 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.

[...]"

Artikel 9

„Essentiële eisen

1. De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uiterlijk drie jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn[6] een verpakking alleen in de handel mag worden gebracht indien zij voldoet aan alle in deze richtlijn omschreven essentiële eisen, met inbegrip van die van bijlage II.

2. [De lidstaten] veronderstellen [...] dat aan alle essentiële eisen van deze richtlijn, met inbegrip van die van bijlage II, is voldaan, wanneer een verpakking in overeenstemming is met:

a) de desbetreffende geharmoniseerde normen, waarvan de referentienummers in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* zijn bekendgemaakt. De lidstaten publiceren de referentienummers van de nationale normen waarin deze geharmoniseerde normen zijn omgezet;

6 — Overeenkomstig artikel 24 trad de richtlijn in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad, te weten 31 december 1994.

b) de desbetreffende nationale normen als bedoeld in lid 3, voorzover er op de gebieden waarop dergelijke normen betrekking hebben, geen geharmoniseerde normen bestaan.

3. De lidstaten delen de Commissie de tekst mede van hun nationale normen als bedoeld in lid 2, onder b, die zij in overeenstemming achten met de eisen van dit artikel. De Commissie zendt dergelijke teksten onverwijld naar de andere lidstaten.

De lidstaten publiceren de referentienummers van deze normen. De Commissie zorgt ervoor dat zij in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* worden bekendgemaakt.

[...]"

Artikel 18

„Vrij in de handel brengen

De lidstaten mogen het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan het bepaalde in deze richtlijn voldoen, niet beletten."

10. De nationale rechter verzoekt daarnaast om de uitlegging van artikel 28 EG, dat luidt als volgt:

„Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden."

V — De procedure voor het Hof

11. In deze procedure hebben de Deense regering, de Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend binnen de daarvoor in artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG voorziene termijn.

Ter terechtzitting van 12 juni 2001 hebben de vertegenwoordigers van de Deense regering en van de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsook de gemachtigde van de Commissie, hun argumenten mondeling voorgedragen.

VI — Beoordeling van de prejudiciële vragen

A — *De eerste vraag*

12. Met deze vraag wenst het Københavns Byret te vernemen, of artikel 18 van richtlijn 94/62, junctis de artikelen 5, 7 en 9, in de weg staat aan een nationale regeling die het in de handel brengen van koolzuurhoudende frisdranken in blikjes uit een andere lidstaat strafbaar stelt.

13. De Deense regering stelt dat de richtlijn ruimte biedt voor het verbod om op haar grondgebied bier en koolzuurhoudende frisdranken in metalen verpakking te verkopen, ook al is de uitvoer van die dranken in dit type verpakking wel toegestaan. De richtlijn laat eveneens toe dat degene die de nationale regeling overtreedt door geïmporteerde frisdrank in blikjes te verkopen, wordt gestraft.

14. Tot staving van deze stellingen voert de Deense regering een aantal argumenten aan. Om te beginnen betoogt zij dat de feitelijke inhoud van de bepalingen van de richtlijn, en met name wat de essentiële eisen voor verpakkingen in artikel 9 en in bijlage II betreft, zodanig algemeen en vaag is, dat het in de praktijk onmogelijk is de richtlijn toe te passen alsof zij een volledige harmonisering bevat. Bovendien zijn de aangekondigde geharmoniseerde normen, die dit gebrek aan concretisering zouden kunnen verhelpen, nog niet vastgesteld, zodat de lidstaten noodzakelijkerwijs een zekere beoordelingsmarge toekomt.

15. In de tweede plaats stelt zij dat op dit ogenblik de in artikel 18 van de richtlijn geformuleerde regel inzake het vrij in de handel brengen evenmin toepasbaar is; bijlage II is zo ruim gesteld, dat de lidstaten bij gebreke van een goedkeuringsprocedure niet in staat zijn: a) de exacte eisen waaraan de verpakking moet voldoen; b) de procedure voor de beoordeling of de verpakking aan de eisen voldoet; en c) de instantie die de overeenstemming onderzoekt, vast te stellen. Zij benadrukt dat ofschoon het voorstel van de Commissie niet in een dergelijke procedure voorzag, bij de goedkeuring van de tekst in de notulen een gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie is opgenomen, die luidt als volgt: „[...] een geschikte procedure voor de beoordeling van de overeenstem-

ming van de verpakking met de essentiële eisen zal worden vastgesteld".

16. In de derde plaats stelt zij dat de lidstaten bevoegd zijn om bij de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de specifieke eisen een rangorde tussen het hergebruik en de terugwinning van verpakkingen te bepalen. De essentiële eisen zijn niet per se en onafhankelijk van de bestemming dezelfde voor een bepaald soort verpakking, en in ieder concreet geval moet rekening gehouden worden met het te verpakken product.

17. Ten slotte betwijfelt de Deense regering of blikjes van staal voldoen aan de eis van bijlage II, lid 3, sub a, bij richtlijn 94/62, dat een bepaald gewichtspercentage ervan kan worden teruggewonnen, aangezien met de huidige technologie het aluminium deksel niet van de rest kan worden gescheiden voordat het smelten plaatsvindt.

18. De regeringen van de andere twee lidstaten die in deze procedure opmerkingen hebben ingediend, evenals de Commissie, zijn het niet met voorgaande stellingen eens. Zij stellen zich op het standpunt dat het vrije verkeer van verpakking die aan de essentiële eisen voldoet, niet belet mag worden.

19. Ik moet toegeven dat sommige van de argumenten van de Deense regering, die zo fervent strijd voor de bescherming van het milieu, mijn sympathie hebben gewekt; in de door haar voorgestane uitlegging van richtlijn 94/62 kan ik mij echter niet vinden, zoals ik hierna zal uiteenzetten.

20. Wat het eerste argument betreft, kan ik moeilijk geloven dat de essentiële eisen zo onduidelijk zijn dat zij niet kunnen worden toegepast, te meer daar dertien lidstaten deze eisen in nationaal recht hebben omgezet en richtlijn 94/62 toepassen. Zelfs al zouden de eisen onvoldoende duidelijk zijn, dan nog moeten de lidstaten deze zo goed mogelijk toepassen met inachtneming van het gemeenschapsrecht. En indien de richtlijn gebreken zou hebben die haar geldigheid aantasten, hadden de lidstaten krachtens artikel 230 EG beroep tot nietigverklaring kunnen instellen, wat echter geen van de lidstaten heeft gedaan, zodat de richtlijn voor allen bindend is. Ik herinner eraan dat richtlijn 94/62 deel uitmaakt van de reeks richtlijnen die tot stand is gekomen volgens de nieuwe aanpak op het gebied van harmonisatie en normalisatie, die gestalte heeft gekregen in de resolutie van

de Raad van 1985[7] en als kenmerk heeft dat in bepaalde sectoren bindende voorschriften voor producten worden opgelegd, onder meer op het gebied van de veiligheid en milieubescherming.[8] Bovendien preciseert bijlage II, deel B, punt III, nummer 1, bij genoemde resolutie, dat de algemene bepaling inzake het vrij in de handel brengen van toepassing is zodra de fundamentele veiligheidsvoorschriften zijn nagekomen, die naar gelang van de behandelde onderwerpen meer of minder gedetailleerd moeten zijn.

Verder blijkt uit de fundamentele beginselen die in bijlage II bij de resolutie van de Raad van 1985 zijn opgesomd, dat de technische specificaties die de op het gebied van de industriële normalisatie bevoegde organen dienen op te stellen, niet bindend zijn, maar hun karakter van facultatieve normen behouden, en dat slechts een vermoeden bestaat ten gunste van de producten die conform de normen zijn geproduceerd, dat zij aan de fundamentele voorschriften van de richtlijn voldoen. De vaststelling van geharmoniseerde normen is derhalve geen noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van een richtlijn die in overeenstemming met de nieuwe aanpak is vastgesteld, en betekent evenmin dat alle producten conform die normen geproduceerd moeten worden, aangezien de lidstaten hoe dan ook verplicht zijn het in de handel brengen van alle producten toe te laten die, ook al zijn zij niet volgens de geharmoniseerde norm geproduceerd, aan de essentiële eisen voldoen.

Het staat vast dat de lidstaten bij de omzetting van de essentiële eisen in het nationale recht, zoals ook uit artikel 9, lid 3, blijkt, een zekere beoordelingsbevoegdheid hebben. Bij de uitoefening daarvan moeten zij evenwel rekening houden met de twee doelstellingen van de richtlijn, te weten het bereiken van een hoog niveau van milieubescherming en het waarborgen van de werking van de interne markt en het voorkomen van handelsbelemmeringen, concurrentieverstoringen en -beperkingen binnen de Gemeenschap. In Denemarken is kennelijk alleen aan de eerste doelstelling uitvoering gegeven.

21. Wat het tweede argument betreft, kan mijns inziens niet gesteld worden dat toepassing van de regel van artikel 18 betreffende het vrij in de handel brengen thans niet mogelijk is omdat een goedkeuringsprocedure ontbreekt. Hiervoor zijn verschillende gronden aan te voeren.

Om te beginnen met de precieze eisen waaraan de verpakking moet voldoen, de

7 — Resolutie van 7 mei 1985 (PB C 136, blz. 9).

8 — Ter terechtzitting gaf de Commissie aan dat tot dusver bijna dertig richtlijnen volgens de nieuwe aanpak zijn vastgesteld. Zie de Gids voor de tenuitvoerlegging van de op basis van de nieuwe aanpak en de globale aanpak tot stand gekomen richtlijnen, op de volgende pagina: http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/newapproach.htm.

eis van bijlage II, punt 3, sub a, dat de verpakking zodanig moet worden vervaardigd dat een bepaald gewichtspercentage van de gebruikte materialen gerecycled kan worden, houdt naar mijn mening niet in dat dit voor 100 % moet gebeuren, maar enkel dat materialen die niet gerecycled kunnen worden, niet gebruikt mogen worden. Uit deze bepaling blijkt verder, dat het percentage kan variëren naargelang het soort materiaal waaruit de verpakking bestaat. De sub b geformuleerde eis, dat verpakkingsafval dat wordt verwerkt met het oog op energieterugwinning een zekere calorische onderwaarde moet hebben, sluit mijns inziens stoffen uit die geen positieve bijdrage aan de energieterugwinning leveren. Uit het optreden van de Deense autoriteiten kan men bovendien afleiden dat verpakkingen die door recycling van materialen kunnen worden teruggewonnen, naar hun mening voldoen aan de essentiële eisen, aangezien deze verpakkingen in Denemarken worden gebruikt voor de verkoop van andere dranken en ook een belangrijk deel van de nationale bierproductie in blikjes naar andere lidstaten wordt geëxporteerd. Hoe het ook zij, men kan niet in alle ernst ontkennen dat een blikje aan de specifieke vervaardigings- en samenstellingseisen van bijlage II, punt 1, voldoet of aan de specifieke eisen van bijlage II, punt 3, met betrekking tot de terugwinning van verpakking door recycling van materialen, aangezien een bepaald gewichtspercentage van het voor de vervaardiging gebruikte materiaal gerecycled kan worden.

Ik moet hierbij opmerken dat de goedkeuringsprocedures tot doel hebben, vast te stellen of een bepaald product aan de door de richtlijn voorgeschreven essentiële eisen voldoet, zonder dat hierdoor de inhoud van die eisen wordt beïnvloed; die eisen kunnen nog steeds toegepast worden, ook al zijn de voormelde procedures niet vastgesteld. Zolang de geharmoniseerde normen als bedoeld in artikel 9 nog niet zijn verschenen, kunnen de lidstaten in het kader van richtlijn 94/62 de nationale goedkeuringsprocedures toepassen. De gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie, die in de tekst van richtlijn 94/62 niet terugkomt, is in dit verband niet relevant: het is immers vaste rechtspraak van het Hof dat de tijdens de voorbereidende werkzaamheden betreffende een richtlijn geformuleerde verklaringen niet bij de uitlegging van die richtlijn kunnen worden gebruikt, wanneer de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden en zij dus geen juridische betekenis hebben.[9]

Ten aanzien van de onmogelijkheid vast te stellen wie de beoordeling dient uit te voeren, herinner ik eraan dat de verantwoordelijkheid voor het feit dat een voor de verkoop bestemd product conform de essentiële eisen is ontworpen en geproduceerd, bij de fabrikant rust[10] en dat die

9 — Arresten van 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punt 18), 13 februari 1996, Bautiaa en Société française maritime (gevoegde zaken C-197/94 en C-252/94, Jurispr. blz. I-505, punt 51) en 8 juni 2000, Epson Europe (C-375/98, Jurispr. blz. I-4243, punt 26).

10 — Aubry-Caillaud, F.: *La libre circulation des marchandises. Nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris 1998, blz. 223: „Les auteurs des directives ‚nouvelle approche' doivent par conséquent déterminer les modules à utiliser, afin que le niveau de sécurité nécessaire soit garanti; l'idée étant de laisser au fabriquant le choix le plus large possible. Dans l'esprit de la nouvelle approche, il est souhaitable de restreindre au maximum l'intervention directe des administrations."

overdracht van verantwoordelijkheid een van de kenmerken is van de volgens de nieuwe aanpak vastgestelde richtlijnen. [11]

22. Ook in het derde argument dat de Deense regering voor haar interpretatie van de bepalingen van richtlijn 94/62 heeft aangevoerd, kan ik mij niet vinden. Noch in de considerans, noch in de artikelen van de richtlijn en in bijlage II heb ik enig bewijs gevonden voor de gestelde bevoegdheid van de lidstaten om een rangorde vast te stellen tussen hergebruik en terugwinning van verpakking, zodanig dat de voorrang voor het ene systeem de uitsluiting van het andere kan rechtvaardigen. We mogen niet uit het oog verliezen dat milieubescherming niet de enige doelstelling van de richtlijn is, maar dat zij tevens beoogt de werking van de interne markt te waarborgen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoringen en -beperkingen binnen de Gemeenschap te voorkomen, en dat de tweede doelstelling niet ondergeschikt is aan de eerste, maar daarmee op gelijke voet staat. De richtlijn staat de lidstaten toe systemen voor de bevordering van zowel hergebruik als terugwinning van verpakkingen in te voeren of te handhaven, en verplicht hun de maatregelen te treffen die nodig zijn om door middel van terugname-, inzamel-, hergebruik- of terugwinningssystemen de vastgestelde doelstellingen te bereiken. Dit zijn instrumenten die geschikt zijn om een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen en die het vrije goederenverkeer niet in gevaar brengen.

Die bevoegdheid is mijns inziens niet af te leiden uit artikel 1, lid 2, dat de hoogste prioriteit geeft aan de preventie van verpakkingsafval, aangezien het daartoe in hergebruik, recycling en terugwinning voorziet. Evenmin bestaat voor genoemde bevoegdheid een basis in artikel 5, dat de lidstaten louter de mogelijkheid geeft systemen voor hergebruik te bevorderen. Wat de essentiële eisen van bijlage II betreft, iedere verpakking moet voldoen aan de in punt 1 gestelde eisen met betrekking tot de vervaardiging en samenstelling ervan, en daarnaast aan de eisen van punt 2 in geval van hergebruik en aan die van lid 3 in geval van terugwinning. Voorzover de richtlijn niet anders bepaalt, zijn de producenten vrij om te kiezen voor het ene of het andere type verpakking, en kunnen de lidstaten op grond van de artikelen 5, 7 en 15 het gedrag van de consument beïnvloeden door hem te bewegen de meest milieuvriendelijke producten te kiezen.

23. Voorts ben ik het er niet mee eens dat stalen blikjes niet aan de eis van bijlage II, punt 3, sub a, voldoen. Volgens de Com-

11 — Zie hoofdstuk 3, dat is gewijd aan de verantwoordelijkheid, van de in voetnoot 8 aangehaalde Gids.

missie kan het aluminium deksel vóór het smelten van het blikje gescheiden worden. Tijdens de procedure is geen bewijs hiervoor, of voor het tegendeel, aangevoerd. De specifieke eisen die voor de terugwinning gelden, schrijven weliswaar voor dat een bepaald gewichtspercentage van de gebruikte materialen gerecycled moet kunnen worden, maar uit deze formulering blijkt niet dat een bepaald percentage van alle componenten gerecycled moet kunnen worden. Bovendien kan de vaststelling van dit percentage volgens bijlage II, punt 3, sub a, variëren naargelang het soort materiaal waaruit de verpakking bestaat.

24. Om al deze redenen — de in artikel 18 geformuleerde regel inzake het vrij in de handel brengen in de lidstaten van verpakkingen die aan de bepalingen van de richtlijn voldoen; het feit dat de lidstaten op grond van artikel 5 systemen voor hergebruik van verpakking mogen bevorderen, dat artikel 7 aangeeft met welke systemen de doelstellingen van de richtlijn moeten worden bereikt, dat artikel 9 verpakking die niet aan de essentiële eisen voldoet, van de handel uitsluit, en het vermoeden vestigt dat, zolang geen relevante geharmoniseerde normen bestaan, aan de eisen is voldaan wanneer een verpakking in overeenstemming is met de desbetreffende nationale normen, en tot slot dat de essentiële eisen van bijlage II ten aanzien van de samenstelling en de aard van de verpakking voldoende nauwkeurig zijn om praktische toepassing ervan mogelijk te maken — staat voor mij vast dat richtlijn 94/62 een volledige harmonisatie inhoudt van de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval.

De richtlijn staat derhalve in de weg aan een nationale regeling die het in de handel brengen van koolzuurhoudende frisdranken in blikjes afkomstig uit een andere lidstaat strafbaar stelt.

B — *De tweede vraag*

25. Met deze vraag wenst het Københavns Byret te vernemen, of artikel 18 van richtlijn 94/62, junctis de artikelen 5, 7 en 9, rechtstreekse werking heeft, zodat een verdachte zich daarop voor de nationale rechter kan beroepen.

26. De Deense regering stelt dat het antwoord ontkennend dient te luiden, aangezien artikel 18 weliswaar een eenduidige en onvoorwaardelijke bepaling bevat, maar de verplichtingen van de lidstaten onduidelijk worden wanneer het artikel wordt gelezen in samenhang met de artikelen 5, 7 en 9. Zowel artikel 5 als artikel 7 kent de staten een ruime beoordelingsvrijheid toe, en de

essentiële eisen waaraan de verpakking moet voldoen, zoals die zijn geregeld in artikel 9 en bijlage II, zijn onduidelijk.

27. De Nederlandse regering is de tegengestelde mening toegedaan, evenals de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie.

28. De ontwikkeling van 's Hofs rechtspraak met betrekking tot de rechtstreekse werking van richtlijnen is in de jaren zeventig aangevangen en lijkt thans uitgekristalliseerd. In het arrest Van Duyn [12] stelde het Hof reeds dat het met de dwingende werking die in artikel 249 EG aan een richtlijn wordt toegekend, onverenigbaar ware indien men in beginsel zou uitsluiten dat een daarbij opgelegde verplichting kan worden ingeroepen door personen op wie zij betrekking heeft; dat in het bijzonder in gevallen waarin de gezagsorganen van de Gemeenschap de lidstaten bij richtlijn hebben verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, het nuttig effect van zodanige handeling zou worden verzwakt wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop niet als element van het gemeenschapsrecht acht zouden mogen slaan; dat artikel 234 EG, waarin aan de nationale rechterlijke instanties wordt toegestaan zich tot het Hof te wenden inzake de geldigheid en de uitlegging van alle handelingen der instellingen, zonder onderscheid, voorts impliceert dat die handelingen door justitiabelen bij genoemde rechterlijke instanties mogen worden ingeroepen, en dat in ieder afzonderlijk geval moet worden onderzocht of de aard, opzet en bewoordingen van het betrokken voorschrift medebrengen dat het in de rechtsbetrekkingen tussen de lidstaten en particulieren tot directe gevolgen kan leiden.

In het arrest Ratti [13] voegde het Hof daaraan toe, dat een lidstaat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, het feit dat hij de op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, niet aan de justitiabelen kan tegenwerpen; dat wanneer een justitiabele die overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn heeft gehandeld, de nationale rechter verzoekt een nationale bepaling die onverenigbaar is, buiten toepassing te laten, die rechter aan dat verzoek moet voldoen indien de betrokken verplichting onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is; en dat een lidstaat zijn nationale, nog niet aan een richtlijn aangepaste wetgeving — ook indien deze strafbedreigingen bevat — na het verstrijken van de voor de uitvoering van die richtlijn gestelde termijn niet mag toepassen op degene die overeenkomstig de bepalingen van die richtlijn handelt.

In het arrest Becker [14] heeft het Hof deze rechtspraak gesystematiseerd. Wanneer de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig lijken en uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, kunnen particulieren zich op die bepalingen beroepen

12 — Arrest van 4 december 1974 (41/74, Jurispr. blz. 1337 e. v., inzonderheid blz. 1348 en 1349).

13 — Arrest van 5 april 1979 (148/78, Jurispr. blz. 1629, punten 22 tot en met 24).

14 — Arrest van 19 januari 1982 (8/81, Jurispr. blz. 53, punt 25).

tegen elk nationaal voorschrift dat niet met die richtlijn in overeenstemming is; hetzelfde geldt wanneer die bepalingen rechten vastleggen die de particulieren tegenover de staat kunnen doen gelden.

In het arrest Comitato di coordinamento per la difesa della Cava [18] oordeelde het Hof dat een gemeenschapsbepaling onvoorwaardelijk is, wanneer de verplichting die zij oplegt, van geen enkele voorwaarde en haar uitvoering of werking van generlei handeling van de instellingen der Gemeenschappen of van de lidstaten afhankelijk is gesteld. Een bepaling is voldoende nauwkeurig om door een justitiabele voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast, wanneer de verplichting die zij oplegt, in niet mis te verstane bewoordingen is gesteld. [19]

29. Tegenover wie een bepaling van een richtlijn die voldoet aan de voorwaarden om rechtstreekse werking te hebben, kan worden ingeroepen, heeft het Hof uitgemaakt in het arrest Marshall I. Het wees erop dat volgens artikel 249 EG het dwingende karakter van een richtlijn — waarop de mogelijkheid om er voor de nationale rechter beroep op te doen, is gebaseerd — slechts bestaat ten aanzien van „elke lidstaat waarvoor zij bestemd is", waaruit volgt dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen. [15] Deze rechtspraak is meer recent bevestigd in de arresten Faccini Dori [16] en El Corte Inglés. [17]

30. Om de voorgelegde vraag te kunnen beantwoorden, moet onderzocht worden of de bepalingen waarvan de nationale rechter om uitlegging verzoekt, te weten artikel 18, junctis de artikelen 5, 7 en 9 van richtlijn 94/62, voldoen aan de voorwaarden die in de rechtspraak voor rechtstreekse werking zijn gesteld.

31. Artikel 18 verplicht de lidstaten om het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan het bepaalde in de richtlijn voldoen, niet te beletten. Aangezien het de marktdeelnemers zijn die de verpakkingen in de handel brengen, kan men zeggen dat zij van de autoriteiten mogen verwachten dat zij hun handelingsvrijheid niet beknotten indien de verpak-

15 — Arrest van 26 februari 1986, Marshall (152/84, Jurispr. blz. 723, punt 48). Zie tevens de arresten van 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Jurispr. blz. 3969, punten 7 tot en met 9), 20 september 1988, Beentjes (31/87, Jurispr. blz. 4635, punt 40), 22 juni 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Jurispr. blz. 1839, punten 29 tot en met 31), en 22 februari 1990, Busseni (C-221/88, Jurispr. blz. I-495, punten 22 en 23).

16 — Arrest van 14 juli 1994 (C-91/92, Jurispr. blz. I-3325, punten 20, 22 en 23).

17 — Arrest van 7 maart 1996 (C-192/94, Jurispr. blz. I-1281, punten 16 en 17).

18 — Arrest van 23 februari 1994 (C-236/92, Jurispr. blz. I-483, punten 9 en 10).

19 — Arrest van 4 december 1986, Federatie Nederlandse Vakbeweging (71/85, Jurispr. blz. 3855, punt 18).

king aan de bepalingen van de richtlijn voldoet. De verplichting is voorts voldoende nauwkeurig, nu zij in niet mis te verstane bewoordingen aan de staten is gesteld.

32. De verpakking dient echter te voldoen aan het in de richtlijn bepaalde. Daarom betrekt de Deense rechter in zijn verzoek tevens de artikelen 5, 7 en 9.

Ik ben het met de regering van het Verenigd Koninkrijk eens dat artikel 5, dat de lidstaten toestaat om in overeenstemming met het Verdrag systemen te bevorderen voor het hergebruik van verpakkingen die op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen worden hergebruikt, geen nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting oplegt en ook niet duidelijk aangeeft of het aan particulieren rechten beoogt toe te kennen.

Wat artikel 7 betreft, sluit ik mij aan bij de opvatting van de Commissie. De formulering van lid 1, eerste alinea, maakt het, zolang de lidstaten de nodige maatregelen niet hebben genomen, onmogelijk de exacte draagwijdte van de rechten die het aan de burgers toekent, te definiëren. Zodra evenwel deze maatregelen zijn genomen, zijn de in artikel 7, lid 1, tweede alinea, bedoelde rechten voldoende nauwkeurig om door een particulier voor de nationale rechter te worden ingeroepen.

Artikel 9 en bijlage II bij de richtlijn vullen artikel 18 aan. Artikel 9 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen, dat uiterlijk drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn een verpakking alleen in de handel mag worden gebracht indien zij voldoet aan alle in de richtlijn omschreven essentiële eisen, en dat de lidstaten na het verstrijken van de termijn voor de omzetting van de richtlijn in het nationale recht, veronderstellen dat aan die essentiële eisen is voldaan wanneer een verpakking in overeenstemming is met de geharmoniseerde normen of, bij gebreke daarvan, met de desbetreffende nationale normen. Bijlage II bepaalt in punt 1 de specifieke eisen voor de vervaardiging en de samenstelling van verpakking, in punt 2 de eisen die gelden voor het hergebruik van verpakking en in punt 3 die welke gelden voor de terugwinning in de vorm van recycling van materialen, de terugwinning in de vorm van energieterugwinning of van compostering, en de biologisch afbreekbare verpakking.

33. Uit artikel 18 in samenhang met artikel 9 en bijlage II leid ik af, dat de aan de lidstaten opgelegde verplichting om de marktdeelnemers toe te staan op hun

grondgebied verpakkingen in de handel te brengen die aan de essentiële eisen voldoen, nauwkeurig is, nu zij in niet mis te verstane bewoordingen is gesteld. Tevens moet zij onvoorwaardelijk worden geacht, aangezien zij van geen enkele voorwaarde en haar uitvoering of werking van generlei handeling van de instellingen der Gemeenschappen of van de lidstaten afhankelijk is gesteld.

34. Het antwoord aan de nationale rechter moet derhalve zijn, dat een marktdeelnemer zich rechtstreeks kan beroepen op artikel 18, junctis artikel 9 en bijlage II bij richtlijn 94/62, om zich te onttrekken aan de wettelijke regeling van een lidstaat die de verkoop op zijn grondgebied van koolzuurhoudende frisdranken in een verpakking waarvan de invoer verboden is, ook al voldoet zij aan de essentiële eisen, strafbaar stelt.

C — *De derde vraag*

35. Met deze vraag wenst het Københavns Byret voor het geval dat richtlijn 94/62 naar het oordeel van het Hof niet in de weg staat aan een regeling als de Deense, te vernemen, of de belemmering die zij voor het vrije goederenverkeer vormt, door het vereiste van milieubescherming wordt gerechtvaardigd.

36. De Deense regering erkent weliswaar dat de belemmering die de regeling veroorzaakt, maar stelt dat de gevolgen ervan beperkt zijn en dat zij hoe dan ook gerechtvaardigd is op grond van milieubeschermingsoverwegingen. Zij betwijfelt of de bescherming van het milieu even doeltreffend zou kunnen geschieden met minder drastische maatregelen. [20]

37. De Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie erkennen dat milieubescherming een dwingende reden van algemeen belang is die de toepassing van artikel 28 EG kan beperken, maar betogen dat een nationaal voorschrift dat het gebruik van blikjes voor koolzuurhoudende frisdranken volledig verbiedt, onevenredig is en bijgevolg onverenigbaar met het gemeenschapsrecht.

38. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof moeten bij gebreke van een

20 — Voor het overige herhaalt zij de in zaak C-246/99 aangevoerde argumenten, zodat ik de lezer verwijs naar mijn conclusie in die zaak, waarin deze argumenten gedetailleerd zijn weergegeven.

gemeenschappelijke regeling inzake de verhandeling van een product, belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen worden aanvaard, voorzover een dergelijke regeling, die zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde producten, haar rechtvaardiging vindt in dwingende eisen van gemeenschapsrecht. [21] Bovendien moet een dergelijke wettelijke regeling evenredig zijn aan het ermee beoogde doel en dient een lidstaat, indien hij de keuze heeft tussen verschillende maatregelen om hetzelfde doel te bereiken, het middel te kiezen dat het vrije handelsverkeer het minst belemmert. [22]

39. Naar mijn mening volstaat geen van de door de Deense regering aangevoerde argumenten als rechtvaardiging voor de belemmering van het vrije goederenverkeer door het volledige verbod op de invoer in Denemarken van dranken die rechtmatig in andere lidstaten zijn verpakt en in de handel gebracht. Het Hof heeft de bescherming van het milieu weliswaar erkend als dwingend vereiste dat de toepassing van artikel 28 EG kan beperken. [23] Niettemin moeten in ieder concreet geval de middelen worden onderzocht die feitelijk beschikbaar zijn om die bescherming te waarborgen, evenals de gevolgen daarvan voor andere belangen die mogelijk voor bescherming door het recht in aanmerking komen.

40. In de eerste plaats maakt artikel 28 EG, zoals het Hof heeft vastgesteld, bij de omschrijving van de maatregelen die een gelijke werking hebben als kwantitatieve invoerbeperkingen, geen enkel onderscheid naargelang de mate waarin de handel tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. Een nationale maatregel die de invoer kan belemmeren, vormt ook dan een maatregel van gelijke werking indien de belemmering van geringe omvang is. [24] Volgens de Commissie is het verbod op de invoer van een product in een bepaalde verpakking een drastisch ingrijpen door de overheid, dat de handel tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt.

41. In de tweede plaats ben ik er niet van overtuigd dat het verbod op de invoer van bier en koolzuurhoudende frisdrank in blikjes een maatregel is die noodzakelijk is voor de bescherming van het milieu en een evenredig middel ter bereiking van die doelstelling. De Deense regering beschikt immers voor het bevorderen van het her-

21 — Arresten van 20 februari 1979, Rewe (120/78, Jurispr. blz. 649), 10 november 1982, Rau (261/81, Jurispr. blz. 3961), en 20 september 1988, Commissie/Denemarken (302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 6).

22 — Arresten van 9 juli 1997, De Agostini en TV-Shop (gevoegde zaken C-34/95, C-35/95 en C-36/95, Jurispr. blz. I-3843, punt 45), en 23 oktober 1997, Franzén (C-189/95, Jurispr. blz. I-5909, punt 75).

23 — Arresten van 7 februari 1985, Asociación de defensa de los quemadores de aceites usados (240/83, Jurispr. blz. 531, punt 13), Commissie/Denemarken, aangehaald in voetnoot 21 (punt 9), en 14 juli 1998, Aher-Waggon (C-389/96, Jurispr. blz. I-4473, punt 19).

24 — Arrest van 5 april 1984, Van de Haar (gevoegde zaken 177/82 en 178/82, Jurispr. blz. 1797, punt 13).

gebruik van verpakking over andere middelen, die door richtlijn 94/62 zijn toegestaan, die het goederenverkeer in mindere mate beperken en die het milieu in dezelfde mate beschermen; bijvoorbeeld statiegeld- en inzamelsystemen voor blikjes, de merking van producten, de inzet van economische instrumenten zoals milieuheffingen, en de vaststelling van doelstellingen voor hergebruik van bepaalde soorten verpakkingen.

Kennelijk rust het verbod op het gebruik van blikjes en wegwerpverpakkingen voor bier en koolzuurhoudende dranken op de resultaten van de levenscyclusanalyse die de Deense regering heeft laten verrichten.[25] Niettegenstaande de onbetwistbare kwaliteit van dat onderzoek, is het duidelijk dat het uitgaat van werkhypothesen waarvan de concretisering in de praktijk op zijn minst onzeker is, en dat met andere uitgangspunten en de toekenning van een ander specifiek gewicht aan de elementen ook de uitkomsten van de berekening anders zouden zijn geweest. De Commissie verwijst naar een in Duitsland opgesteld rapport dat aantoont dat indien de vervoersafstand groter is dan 1 000 km, de ecologische voordelen van het hergebruik van verpakking kleiner worden[26], zodat blikjes vanuit milieuopzicht een interessant alternatief kunnen vormen. De Deense levenscyclusanalyse ging uit van trajecten van gemiddeld 170 km, reële gegevens die door de Federatie van Bierbrouwers zijn verstrekt. De Commissie heeft echter gelijk wanneer zij stelt dat de interne markt goederenvervoer over lange afstanden meebrengt.

42. Ik meen dan ook dat het verbod op de invoer van bier en koolzuurhoudende frisdranken in blikjes uit andere lidstaten, dat een belemmering vormt voor het vrije verkeer van goederen, niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en derhalve niet door het vereiste van milieubescherming wordt gerechtvaardigd.

43. Indien het Hof het nodig acht deze vraag te beantwoorden, geef ik in overweging aan de Deense rechter te antwoorden dat artikel 28 EG, ook gelet op het vereiste van milieubescherming, zich verzet tegen een nationale regeling als besluit nr. 124, dat het in de handel brengen van cola in blikjes uit een andere lidstaat strafbaar stelt.

25 — Environmental Project nr. 399, 1998. Life Cycle Assessement of Packaging Systems for Beer and Soft Drinks. Main Report. Ministry of Environment and Energy, Denmark.

26 — Ökobilanz für Getränkeverpackungen, Umweltbundesamt, 1995, bijvoorbeeld blz. A 25, A 38, B 24 e.v. en B 34 e.v.

VII — Conclusie

44. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging het Københavns Byret te antwoorden als volgt:

„1) Artikel 18 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, dat voorziet in het vrij in de handel brengen in de lidstaten van verpakkingen die aan het bepaalde in deze richtlijn voldoen, juncto artikel 5, op grond waarvan systemen voor hergebruik mogen worden bevorderd, juncto artikel 7, dat de systemen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn vermeldt, juncto artikel 9, dat verpakking die niet aan de essentiële eisen voldoet, van de handel uitsluit, verzet zich tegen een nationale regeling die het in de handel brengen van koolzuurhoudende frisdranken in blikjes uit een andere lidstaat strafbaar stelt.

2) Een marktdeelnemer kan zich voor de nationale rechter rechtstreeks op artikel 18, junctis artikel 9 en bijlage II bij richtlijn 94/62 beroepen om zich te onttrekken aan de wettelijke regeling van een lidstaat die de verkoop op zijn grondgebied van koolzuurhoudende frisdranken in een verpakking waarvan de invoer verboden is ook al voldoet zij aan de essentiële eisen, strafbaar stelt.

3) Ook gelet op het vereiste van milieubescherming staat artikel 28 EG in de weg aan een nationale regeling als besluit nr. 124 inzake de verpakking van bier en frisdranken, dat het in de handel brengen van cola in blikjes uit een andere lidstaat strafbaar stelt."