SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN
vom am 24. Mai 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese Rechtssache wirft ein schwieriges und heikles Problem auf — die Vereinbarkeit von Maßnahmen des Umweltschutzes mit der grundlegenden Bestimmung des EWG-Vertrags, daß mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Art in bezug auf Einfuhren aus einem Mitgliedstaat in einen anderen rechtswidrig sind.

In Dänemark herrschte lange Zeit die Praxis, beim Verkauf von Bier und Erfrischungsgetränken in Flaschen ein Pfand zu erheben. Die Aussicht, das Pfand zurückzubekommen, bot für einen Großteil der Verbraucher genügend Anreiz, die Flaschen freiwillig zurückzugeben; daher sah man in der Landschaft und auf Grünflächen keine weggeworfenen leeren Flaschen. Das System scheint auf freiwilliger Basis gut funktioniert zu haben, solange eine begrenzte Anzahl unterschiedlicher Flaschen verwendet wurde; in Fällen, in denen Erfrischungsgetränke von ausländischen Herstellern verkauft wurden, wurden diese Getränke häufig in Lizenz in Dänemark hergestellt oder zumindest in Dänemark in Flaschen abgefüllt.

Mitte der 70er Jahre begannen die dänischen Brauereien jedoch, Dosen und unterschiedlich geformte Flaschen zu verwenden. Es soll also nicht nur zwischen den Getränken, sondern auch zwischen den Verpakkungen Wettbewerb bestanden haben. Um die Wirksamkeit des Pfandsystems auch in Zukunft sicherzustellen, wurden daher Rechtsvorschriften erlassen. Das Gesetz Nr. 297 vom 8. Juni 1978 (*Lovtidende* A 1978, S. 851) galt unter anderem für Getränkeverpackungen (§ 1 Absatz 1 Nr. 2) und war ausdrücklich als eine Maßnahme zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung bezeichnet (§ 2 Absatz 1). Es ermächtigte den Minister zum Erlaß von Bestimmungen, um „die Anwendung bestimmter Verpackungsmaterialien oder -typen zu begrenzen oder zu verbieten ... sowie die Verwendung bestimmter Verpackungsmaterialien und -typen vorzuschreiben" (§ 8), ferner zum Erlaß von Bestimmungen über die Einführung eines obligatorischen Pfands für bestimmte Verpackungstypen und zur Festlegung der Höhe dieses Pfands (§ 9). In Kapitel 5 (§§ 12 und 13) wurde dem nationalen Umweltamt die Kontrolle über die Durchführung des Gesetzes übertragen, während § 14 Bestimmungen über die Auskunftspflicht enthielt.

Die aufgrund des Gesetzes Nr. 297 erlassene Verordnung Nr. 397 vom 2. Juli 1981 (*Lovtidende* A 1981, S. 1081) gilt für Verpackungen für kohlesäurehaltiges Mineralwasser, Limonade, Erfrischungsgetränke und Bier (§ 1 Absatz 1). Solche Erzeugnisse dürfen nur in Mehrwegverpackungen auf den Markt gebracht werden (§ 2 Absatz 1), die in § 1 Absatz 2 als Verpackungen definiert sind, für die ein System der Einsammlung und erneuten Füllung besteht, in dem ein Großteil der verwendeten Verpackungen erneut gefüllt wird. Solche Verpackungen

* Aus dem Englischen übersetzt.

müssen vom Umweltamt genehmigt werden, das Auflagen erteilen oder seine Genehmigung zurücknehmen kann (§ 2 Absatz 2). Für die Entscheidung, ob eine bestimmte Verpackung zu genehmigen ist, muß das Amt prüfen,

1) ob die Verpackung technisch geeignet ist, in einem Pfand- und Rücknahmesystem eingesetzt zu werden,

2) ob aufgrund der Ausgestaltung des Rücknahmesystems sichergestellt ist, daß ein Großteil der Verpackungen tatsächlich zurückgegeben wird und

3) ob eine andere Verpackung bereits genehmigt worden ist, die das gleiche Volumen hat, zugänglich ist und sich für die beabsichtigte Verwendung eignet (§ 2 Absatz 3).

Ursprünglich war vorgesehen, daß unter bestimmten Voraussetzungen nicht nach § 2 genehmigte Flaschen verwendet werden durften. Der Verkauf von Verpackungen, die diesen Vorschriften nicht entsprachen, war mit Strafe belegt. Im Anhang zu der Verordnung sind 18 genehmigte Flaschentypen (mit allgemeiner — Euroflasche 50 cl — und auch spezieller Bezeichnung — Coca Cola 25 cl) und ein genehmigtes Zehn-Liter-Faß beschrieben. Nach dem Inkrafttreten der Verordnung ist ein weiterer Flaschentyp genehmigt worden. Bis jetzt scheint das Umweltamt keinen Antrag auf Genehmigung eines Typs abgelehnt zu haben.

Nach Protesten der Getränke- und Verpakkungshersteller in anderen Mitgliedstaaten und europäischer Einzelhandelsorganisationen, die sich darüber, daß die für den Verkauf von Getränken normalerweise benutzten Verpackungen in Dänemark nicht verwendet werden könnten, und über die mit dem Einsammlungssystem verbundenen Kosten beschwerten, gelangte die Kommission zu der Auffassung, daß diese Bestimmungen gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstießen; nach einem Aufforderungsschreiben vom 16. Dezember 1981 gab sie am 21. Dezember 1982 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Am 16. März 1984 erließ die dänische Regierung die Verordnung Nr. 95 (*Lovtidende* A 1984, S. 345), die § 3 der Verordnung Nr. 397 durch eine neue Bestimmung ersetzte.

Mit dieser neuen Bestimmung sollte die in § 3 enthaltene begrenzte Ausnahme von der Regelung des § 2 geändert werden. Aufgrund dieser Änderung dürfen die in Rede stehenden Getränkearten in nicht genehmigten Verpackungen verkauft werden, wenn der Jahresumsatz 3 000 hl je Hersteller nicht übersteigt oder das Getränk in einer im Herstellungsland für dieses Erzeugnis normalerweise verwendeten Verpackung verkauft wird, um den Markt in Dänemark zu erkunden. Die verwendete Verpackung darf nicht aus Metall sein; es muß ein System für die Rückgabe der Verpackungen zur erneuten Abfüllung oder Wiederverwertung errichtet werden; das Pfand muß so hoch sein wie das normalerweise für die entsprechende genehmigte Verpackung erhobene Pfand. Die für den Absatz verantwortliche Person muß das Umweltamt über die Beachtung dieser Bestimmungen in vollem Umfang auf dem laufenden halten. Den Antworten des dänischen Bevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung ist zu entnehmen, daß die Ausnahme für 3 000 hl gleichermaßen für dänische Hersteller und Importeure von Getränken, die außerhalb von Dänemark hergestellt worden sind, gilt, während die Ausnahme bezüglich der Markterkundung nur für Importeure von Getränken gilt, die außerhalb von Dänemark hergestellt worden sind.

Die Kommission gab sich mit dieser Änderung nicht zufrieden. Sie war der Ansicht, daß ein System, das entweder die Wiederverwendung oder die Wiederverwertung ge-

währleiste, zur Erreichung des umweltpolitischen Ziels ausreiche und daß es nicht gerechtfertigt sei, den Verkauf von Erzeugnissen in nicht nach § 2 genehmigten Flaschen oder den Zeitraum der Markterkundung zu begrenzen. Nach einem neuen Aufforderungsschreiben vom 20. Juni 1984 und einer weiteren mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 18. Dezember 1984 hat die Kommission am 1. Dezember 1986 die vorliegende Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Dänemark gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es das durch die Verordnung Nr. 397 vom 2. Juli 1981 in der Fassung der Verordnung Nr. 95 vom 16. März 1984 festgelegte obligatorische Rücknahmesystem für Verpackungen von Bier und Erfrischungsgetränken eingeführt hat und anwendet. Das Vereinigte Königreich ist dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung der Kommission beigetreten.

Meines Erachtens ist klar — und von Dänemark auch nicht wirklich bestritten —, daß die erlassenen Bestimmungen eine „Handelsregelung der Mitgliedstaaten" darstellen, „die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern", und die daher „als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen" ist (Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837, 852). Der Gerichtshof hat bereits entschieden, daß Erfordernisse bezüglich der Verwendung einer bestimmten Verpackungsform für bestimmte Erzeugnisse nationale Maßnahmen darstellen, die geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (Rechtssache 261/81, Rau/De Smedt, Slg. 1982, 3961, 3972, Randnr. 12; Rechtssache 104/75, De Peijper, Slg. 1976, 613, 635, und Rechtssache 16/83, Prantl, Slg. 1984, 1299, 1327, Randnr. 25). Die vorliegende Regelung beschränkt die Verwendung von Verpackungen, in denen Bier oder Erfrischungsgetränke im Ursprungsmitgliedstaat rechtmäßig in den Handel gebracht werden, oder kann eine solche Verwendung ausschließen. Die Erfordernisse bezüglich Pfand, Einsammlung und Wiederverwendung können ebenfalls den innergemeinschaftlichen Warenverkehr behindern. Die Maßnahmen verstoßen daher auf den ersten Blick gegen Artikel 30 EWG-Vertrag und fallen nach meiner Meinung nicht unter eine der Ausnahmen des Artikels 36.

Somit stellt sich die Frage, ob die vorliegenden Maßnahmen unter den Grundsatz fallen, den der Gerichtshof in der Rechtssache 120/78 (Cassis de Dijon, Slg. 1979, Slg. 649, 662, Randnr. 8) folgendermaßen formuliert hat: „In Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung der Herstellung und Vermarktung ... ist es Sache der Mitgliedstaaten, alle die Herstellung und Vermarktung ... betreffenden Vorschriften für ihr Hoheitsgebiet zu erlassen." Es geht also darum, ob diese „Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft ... [bezüglich der] Vermarktung dieser Erzeugnisse ... hingenommen werden [müssen], soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes".

Dazu ist festzustellen, daß die Richtlinie 85/339/EWG des Rates über Verpackungen für flüssige Lebensmittel (ABl. L 176, S. 18) die Bedeutung der Wiederverwertung oder -verwendung von Abfällen und die möglichen Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt anerkennt, jedoch hervorhebt, daß Maßnahmen der Mitgliedstaaten den Bestimmungen des Vertrages über den freien Warenverkehr entsprechen müssen. In der Richtlinie wird weder ein bestimmter Grad des Umweltschutzes, der er-

reicht werden muß, noch die Anwendung spezifischer Methoden festgelegt. Mitgliedstaaten sollen „unter Einhaltung der den freien Warenverkehr betreffenden Bestimmungen des Vertrages ... entweder durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder im Wege freiwilliger Vereinbarungen Maßnahmen [treffen], die unter anderem darauf abzielen, die Verbraucher über den Nutzen einer Verwendung von Mehrwegverpackungen oder einer Verwertung von Verpackungen aufzuklären, die Wiederverwendung und/oder -verwertung der Verpackungen zu erleichtern und hinsichtlich der Einwegverpackungen ihre getrennte Sammlung zu fördern und sie aus dem Hausmüll auszusondern und den Anteil von Mehrwegverpackungen und/oder verwerteten Verpakkungen zu erhalten und, soweit möglich, zu erhöhen".

Nach der Richtlinie 80/777/EWG vom 15. Juli 1980 (ABl. L 229, S. 1) dürfen Mineralwässer nur gemäß Anhang II der Richtlinie in Flaschen abgefüllt werden. Nach Nummer 2 Buchstabe d des Anhangs II ist der Transport eines natürlichen Mineralwassers in anderen als den zur Abgabe an den Endverbraucher zugelassenen Behältnissen untersagt.

Es ist ebenfalls darauf hinzuweisen, daß die Einheitliche Europäische Akte in den Dritten Teil des EWG-Vertrags einen Titel VII eingefügt hat, nach dessen Artikel 130 r es eines der Ziele der Gemeinschaftspolitik ist, die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern. Die rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen, sind anerkannt worden. Während der Rat nach Artikel 130 s zum Handeln ermächtigt ist, hindern „die Schutzmaßnahmen, die gemeinsam aufgrund des Artikels 130 s getroffen werden, ... die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit diesem Vertrag vereinbar sind" (Artikel 130 t).

Im Jahre 1980 räumte die Kommission ein, daß die Bedeutung des Umweltschutzes eine mögliche Begrenzung des Grundsatzes in Artikel 30 EWG-Vertrag rechtfertigen könne (ABl. 1980, C 256, S. 2). Dem stimmte auch der Gerichtshof in der Rechtssache 240/83 (Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), Slg. 1985, 531, 559, Randnrn. 12 und 13) zu, wo er folgende Feststellungen traf: „Der Grundsatz der Handelsfreiheit gilt nicht absolut; er ist bestimmten Beschränkungen unterworfen, die durch die von der Gemeinschaft verfolgten, im allgemeinen Interesse liegenden Ziele gerechtfertigt sind, sofern das Wesen dieser Rechte nicht beeinträchtigt wird." Weiter führte er aus, daß die in jenem Verfahren streitige Richtlinie „in den Rahmen des Umweltschutzes, eines wesentlichen Zieles der Gemeinschaft", fällt.

Nach meiner Meinung können nationale Maßnahmen des Umweltschutzes „zwingende Erfordernisse" darstellen, die nach dem Urteil „Cassis de Dijon" in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung die Anwendung des Artikels 30 EWG-Vertrag einschränken dürfen.

Das Urteil „Cassis de Dijon" gibt den Mitgliedstaaten jedoch keine Blankovollmacht — das Niveau des Schutzes, das für eine der zulässigen Kategorien gefordert wird, darf meines Erachtens nicht übertrieben oder unangemessen sein, und die Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Forderung müssen notwendig und verhältnismäßig sein (Rechtssache 66/82, Fromançais SA/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (Forma), Slg. 1983, 395, 404, Randnr. 8; Urteil vom 18. September 1986 in der Rechtssache 116/82, Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 2519, Randnr. 21). Darüber hinaus müssen die Maßnahmen

formell und materiell für inländische Hersteller und für Hersteller aus anderen Mitgliedstaaten „unterschiedslos gelten" (Rechtssache 113/80, Kommission/Irland, Slg. 1981, 1625, 1639, Randnr. 10; Rechtssache 6/81, Industrie Diensten Groep/Beele, Slg. 1982, 707, 716, Randnr. 7; Rechtssache 207/83, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1985, 1201, 1212, Randnrn. 19 bis 22).

Die Maßnahmen, die Dänemark in bezug auf genehmigte Flaschen getroffen hat, sind in hohem Maße wirksam. Der Hersteller oder Importeur liefert Flaschen und Kästen gegen ein Pfand an Groß- oder Einzelhändler, die wiederum auf der Einzelhandelsstufe vom Käufer denselben Flaschenpfand verlangen. Der Käufer auf der Einzelhandelsstufe kann die Flaschen bei jedem Einzelhändler zurückgeben, der Bier und Erfrischungsgetränke verkauft. Er erhält seinen Einsatz zurück. Der Einzelhändler sammelt die verschiedenen Flaschen und gibt sie am Ende der Kette an den Hersteller oder Importeur zurück, die schließlich das Pfand zurückzahlen. Fahrzeuge fahren mit Kästen gefüllter Flaschen los und kehren mit Kästen leerer Flaschen zurück. Die verschiedenen Flaschentypen werden beim Einzelhändler, Großhändler oder Hersteller sortiert. Dies führt angeblich dazu, daß 99 % dieser Flaschen zurückgegeben werden; die Flaschen können bis zu 30mal wiederverwendet werden. Einige Flaschen, die vom Käufer nicht zurückgegeben werden, werden von geschäftstüchtigen Kindern zurückgegeben, da das zurückgezahlte Pfand ein geschätztes Taschengeld ist. Das Ergebnis ist eine sauberere Landschaft und die Einsparung von Rohstoffen.

Nicht genehmigte Verpackungen bieten angeblich nicht die gleichen Vorteile. Obwohl das Rücknahmesystem auch für sie gilt, können sie nicht bei jedem Einzelhändler zurückgegeben werden, sondern nur bei solchen, die das betreffende Getränk führen, so daß im Ergebnis ein geringerer Prozentsatz von Flaschen zurückgegeben wird. Außerdem müssen sie nicht verwendet werden, sondern können zerkleinert und verwertet werden. Aus den Akten ergibt sich, daß im März 1987 etwa 31 eingeführte Erzeugnisse in nicht genehmigten Verpackungen in den Handel gebracht wurden (Klagebeantwortung, S. 7 f.)

In der mündlichen Verhandlung hat Dänemark darauf hingewiesen, daß die Kommission in dem ursprünglichen Schriftwechsel das Verbot des Verkaufs von Bier in Metalldosen beanstandet habe, die beim Gerichtshof eingereichte Klage aber offensichtlich auf die Bestimmungen über Plastikflaschen und andere Flaschen beschränkt habe. Die Kommission hat dem nicht widersprochen. Auch wenn dies richtig ist und wohl grundsätzlich kein Unterschied zwischen dem Ausschluß von Flaschen und dem von Dosen besteht, wird die Argumentation der Kommission bezüglich der Flaschen meines Erachtens nicht zwangsläufig dadurch beeinflußt, daß sie auf die Herbeiführung einer Entscheidung bezüglich der Dosen verzichtet hat.

Nach Ansicht der Kommission gehen die erlassenen Maßnahmen zu weit. Außerdem benachteiligten sie Hersteller oder Importeure aus anderen Mitgliedstaaten. Dänemark hält dem entgegen, daß die getroffenen Maßnahmen sämtlich von wesentlicher Bedeutung seien, um einen sehr weitgehenden Umweltschutz zu erreichen, und daß es sich um ein integriertes System — Genehmigung, Einsammlung gegen Pfand und Wiederverwendung — handele, so daß die Aufhebung eines der Erfordernisse die Wirksamkeit des Systems insgesamt beeinträchtigen würde. Außerdem trägt Dänemark vor, daß die Kommission in den einleitenden Verfahrensabschnitten nicht geltend gemacht habe, daß das System Hersteller aus anderen Mitgliedstaaten benachteilige. Obwohl es wichtig ist, daß das Aufforderungsschreiben und die begründete Stellung-

nahme nach Artikel 169 hinreichend Aufschluß über die Argumentation der Kommission geben, hat die Kommission nach meiner Ansicht in ihrem zweiten Aufforderungsschreiben und in ihrer zweiten mit Gründen versehenen Stellungnahme eindeutig beanstandet, daß diese Maßnahmen die ausländischen Hersteller stärker belaste als die dänischen Hersteller. Die Begriffe „Ungleichbehandlung" und „nicht unterschiedslos geltend" mögen als solche nicht auftauchen, die Stoßrichtung der Argumente aber geht insgesamt dahin, daß die ausländischen Importeure aufgrund der erlassenen Maßnahmen größere Schwierigkeiten haben. Ich weise daher das Argument Dänemarks zurück, daß die Kommission nicht mehr rügen könne, daß die erlassenen Maßnahmen nicht unterschiedslos gälten.

Auch wenn die Bedeutung des Umweltschutzes vollkommen anzuerkennen und dem wachsenden Bewußtsein der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht Rechnung zu tragen ist, meine ich, daß die dänischen Bestimmungen den Herstellern von Bier und Erfrischungsgetränken in anderen Mitgliedstaaten ernsthafte Beschränkungen auferlegen. Erstens können — abgesehen von der Ausnahme für 3 000 hl je Jahr und Hersteller — nur genehmigte Flaschen verwendet werden. Auch wenn vorgetragen worden ist, daß bisher für keine Flasche die Genehmigung versagt worden sei, ist es doch ein wesentliches Argument der dänischen Regierung, daß das vorliegende System nicht mehr als 30 Flaschentypen umfassen könne. Wenn in zunehmendem Maße Erzeuger aus anderen Mitgliedstaaten Bier in Dänemark verkaufen wollen, besteht die Gefahr, daß die Genehmigung nicht erteilt wird, weil die Rücknahme einer bestehenden Genehmigung nicht erreicht werden kann. Hersteller außerhalb von Dänemark müßten dann Flaschen eines bereits genehmigten Typs herstellen oder kaufen — mit der Folge höherer Kosten, was unter anderem im Urteil Prantl als eine Beschränkung des freien Warenverkehrs angesehen worden ist.

Das Erfordernis in § 2 der Verordnung Nr. 397, daß vor dem Umweltamt der Nachweis geführt wird, daß das System die Wiederverwendung eines Großteils der Verpackungen gewährleisten kann, belastet meines Erachtens die Hersteller in anderen Mitgliedstaaten ebenfalls beträchtlich. Sie sehen sich vor die Wahl gestellt, entweder die leeren Flaschen in ihre eigenen Betriebe im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung zurückzubringen (zu meines Erachtens abschreckenden Mehrkosten) oder Betriebe zur Herstellung von Bier oder zu seiner Abfüllung aus nach Dänemark importierten Fässern zu errichten (wiederum mit erheblichen Mehrkosten, die sie vielleicht nicht tragen wollen). Sowohl in der Richtlinie 85/339/EWG des Rates als auch in der Änderung des § 3 der dänischen Verordnung wird die Wiederverwertung als eine Alternative zur Wiederverwendung anerkannt, wobei letztere natürlich zahlenmäßig begrenzt ist. Wenn die Flaschen zurückgegeben oder eingesammelt und nicht in der Landschaft zurückgelassen werden, ist die Umwelt geschützt. Die Wiederverwendung ist insoweit nicht erforderlich. Auch wenn die Erhaltung von Ressourcen ein wichtiges Ziel ist, kann nach meiner Meinung beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts eine Verpflichtung zur Wiederverwendung nicht akzeptiert werden, wenn sie sich als ernsthafte Behinderung des freien Warenverkehrs auswirkt. Daher ist nach meiner Ansicht die Begrenzung auf 3 000 hl je Hersteller und Jahr für Flaschen, die nicht wiederverwendbar sein müssen, weder gerechtfertigt noch verhältnismäßig.

Auf den ersten Blick scheint die Forderung nach einem obligatorischen Pfandsystem vernünftig und wirkungsvoll. Bei näherer Betrachtung meine ich jedoch, daß das Sy-

stem, soweit nicht genehmigte Flaschen verwendet werden dürfen, Importeuren aus anderen Mitgliedstaaten bestimmte Beschränkungen auferlegt. Nach dem geltenden System können nur genehmigte Flaschen in jedem beliebigen Geschäft abgegeben werden; nicht genehmigte Flaschen müssen bei einem Einzelhändler zurückgegeben werden, der das betreffende Erzeugnis führt. Es kann gut sein, daß Verbraucher infolgedessen kein eingeführtes Bier kaufen, wenn es für sie schwieriger ist, den Einsatz zurückzubekommen, obwohl es durchaus möglich ist, daß ein Käufer von ausländischem Bier zu dem Einzelhändler zurückgeht, um mehr zu kaufen, und dabei seine leeren Bierflaschen mitnimmt. Möglicherweise ist ein obligatorisches Pfandsystem auch bei Einwegpackungen nicht durchführbar.

Vielleicht ziehen einige Brauereien die Verwendung genehmigter Flaschen vor, um sich das System zunutze zu machen, so daß die Verbraucher ihre Flaschen in jedem beliebigen Geschäft abgeben und ihren Einsatz zurückerhalten können. Selbst wenn das System auf den ersten Blick unterschiedslos für dänische und ausländische Brauereien gilt und selbst wenn ausländische Biere, bevor das Pfand- und Rücknahmsystem verbindlich wurde, angeblich entweder in Lizenz hergestellt oder in Dänemark abgefüllt wurden, meine ich, daß das System, wie es derzeit angewendet wird, ausländische Brauereien stärker benachteiligt, weil sie das Erfordernis der Wiederverwendung statt der bloßen Wiederverwertung von Verpackungen zwangsläufig stärker belastet als die dänischen Brauereien und die Verwendung genehmigter Flaschen für den Verkauf auf dem dänischen Markt durchaus zusätzliche allgemeine Unkosten für Anlagen und Abfüllmaschinen mit sich bringen kann. Ich bin nicht überzeugt, daß die Kosten, die den dänischen Herstellern für das Einsammeln und Sortieren der Flaschen entstehen, in derselben Größenordnung liegen wie die, denen sich die Hersteller aus anderen Mitgliedstaaten gegenübersehen.

Deshalb meine ich, daß die Bestimmungen, selbst wenn sie nach außen hin für dänische und ausländische Hersteller gleichermaßen gelten, in der Praxis die letzteren schwerer belasten. Insoweit kann sich Dänemark meines Erachtens nicht auf den im Urteil „Cassis de Dijon" aufgestellten Grundsatz berufen, da die dänischen Bestimmungen zwar nicht formell, wohl aber in der Praxis nicht unterschiedslos gelten, auch wenn der Umweltschutz, wie ich einräume, in die Gruppe der möglichen Ausnahmen von den grundlegenden Vorschriften fällt.

Die dänischen Behörden haben nachzuweisen, daß die Maßnahmen notwendig und zur Erreichung eines legitimen Ziels nicht unverhältnismäßig sind (Urteil vom 6. Mai 1986 in der Rechtssache 304/84, Ministère public/Muller, Slg. 1986, 1511).

Dänemark hat vorgetragen, daß ausländische Biere bei dänischen Biertrinkern nicht beliebt seien und eingeführte Biere im Jahr 1985 nur 0,01 % (heute vielleicht etwas mehr) des Gesamtverbrauchs ausgemacht hätten. Dies ist an sich kein Argument zur Rechtfertigung der Beschränkung und wenn es überhaupt von Bedeutung ist, so zielt es in die andere Richtung, da die von den eingeführten Erzeugnissen ausgehende Gefährdung der Umwelt damit um so geringer ist.

Ich gestehe Dänemark zu, daß es bei der Einsammlung von Verpackungen ein Höchstmaß an Umweltschutz erreicht hat, auch wenn es offenkundig die Gefahr, daß bestimmte Arten von Flaschen oder Verpakkungen in der Landschaft zurückgelassen werden, hinnimmt (z. B. Weinflaschen, die

angeblich nur in geringer Menge zurückgelassen werden).

Ich räume auch ein, daß es schwierig sein mag, mit anderen Methoden denselben hohen Standard zu erreichen. Ich meine jedoch nicht, daß Dänemark in dieser Rechtssache obsiegen muß, falls die Kommission nicht dartun kann, daß derselbe Standard mit anderen spezifischen Mitteln erreicht werden kann. Es muß eine Interessenabwägung zwischen dem freien Warenverkehr und dem Umweltschutz stattfinden, auch wenn bei diesem Ausgleich der angestrebte weitgehende Schutz vermindert werden muß. Das Niveau des angestrebten Schutzes muß vernünftig sein: Ich bin nicht davon überzeugt, daß die verschiedenen Methoden, die in der Richtlinie des Rates aufgezeigt und in der mündlichen Verhandlung genannt worden sind — z. B. getrennte Sammlung durch staatliche Behörden oder die Privatindustrie, ein freiwilliges Pfandsystem, Sanktionen für das Wegwerfen von Abfall, Aufklärung der Öffentlichkeit über die Abfallbeseitigung —, ungeeignet sind, um einen vernünftigen Standard zu erreichen, der die Bestimmungen des Artikels 30 weniger beeinträchtigt.

Deshalb bin ich der Ansicht, daß der Feststellungsklage der Kommission und ihrem Antrag auf Erstattung ihrer Auslagen stattzugeben ist.