ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIR GORDON SLYNN της 24ης Μαΐου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η παρούσα υπόθεση αφορά το δυσεπίλυτο και ευαίσθητο ζήτημα του κατά πόσον μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος συμβιβάζονται με τον θεμελιώδη κανόνα της Συνθήκης ΕΟΚ ότι οι ποσοτικοί περιορισμοί και τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος επί των εισαγωγών από ένα κράτος μέλος σε άλλο είναι παράνομοι.

Στη Δανία υπάρχει από καιρό η πρακτική, κατά την πώληση μπύρας και αναψυκτικών, να χρεώνεται η φιάλη. Η επιστροφή του τιμήματος της φιάλης στον αγοραστή αρκούσε για να ενθαρρύνει υψηλό ποσοστό καταναλωτών να επιστρέφουν τις κενές φιάλες οικειοθελώς και έτσι αποφευγόταν η ρύπανση της υπαίθρου και των ακάλυπτων χώρων με πεταμένες κενές φιάλες. Φαίνεται ότι το σύστημα αυτό λειτουργούσε ικανοποιητικά σε οικειοθελή βάση όσο ο αριθμός των διαφορετικών τύπων χρησιμοποιουμένων φιαλών ήταν περιορισμένος· όσον αφορά δε τα αναψυκτικά που διετίθεντο στο εμπόριο από ξένους παρασκευαστές, παρασκευάζονταν συχνά με σχετική άδεια στη Δανία ή τουλάχιστον εμφιαλώνονταν στη Δανία.

Κατά τα μέσα της δεκαετίας του '70, ωστόσο, οι δανοί ζυθοποιοί άρχισαν να χρησιμοποιούν κονσέρβες και φιάλες ποικίλων σχημάτων. Λέγεται έτσι ότι υπήρχε ανταγωνισμός όχι μόνο μεταξύ ποτών αλλά και μεταξύ συσκευασιών. Έτσι, για να εξασφαλιστεί υπό τις συνθήκες αυτές η αποτελεσματικότητα του συστήματος επιστροφής των φιαλών, θεσπίστηκε σχετική νομοθεσία. Ο νόμος 297, της 8ης Ιουνίου 1978, (*Lovtidende* A 1978, σ. 851), είχε, μεταξύ άλλων, εφαρμογή στις συσκευασίες ποτών (άρθρο 1, παράγραφος 1, αριθ. 2) και αποτελούσε, όπως έλεγε, μέτρο κατά της ρυπάνσεως (άρθρο 2, παράγραφος 1). Παρείχε στον υπουργό την εξουσία να « θεσπίζει κανόνες περιορίζοντες ή απαγορεύοντες τη χρήση ορισμένων υλικών και τύπων συσκευασίας ... ή επιβάλλοντες τη χρήση ορισμένων υλικών και τύπων συσκευασίας » (άρθρο 8), να θεσπίζει κανόνες επιβάλλοντες την υποχρέωση οργανώσεως συστήματος επιστροφής για ορισμένους τύπους συσκευασίας και να καθορίζει το ύψος του τιμήματος της επιστρεφόμενης συσκευασίας (άρθρο 9). Το κεφάλαιο 5 (άρθρα 12 και 13) προέβλεπε ότι η Εθνική Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος θα επέβλεπε την πρακτική εφαρμογή του νόμου, ενώ το άρθρο 14 επέβαλλε υποχρεώσεις κοινοποιήσεως.

Το διάταγμα 397, της 2ας Ιουλίου 1981 (*Lovtidende* A 1981, σ. 1081), που εκδόθηκε δυνάμει της εξουσιοδοτήσεως που παρείχε ο νόμος 297, εφαρμόζεται στις συσκευασίες των αεριούχων μεταλλικών νερών, αναψυκτικών και μπύρας (άρθρο 1, παράγραφος 1). Τα προϊόντα αυτά μπορούν να πωλούνται μόνο σε επιστρεφόμενες συσκευασίες (άρθρο 2, παράγραφος 1), οι οποίες ορίζονται κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, ως συσκευασίες για τις οποίες υπάρχει σύστημα περισυλλογής και επαναπληρώσεως, κατά το οποίο επαναπληρώνεται τελικά σημαντική αναλογία των χρησιμοποιημένων συσκευασιών. Οι συσκευασίες αυτές πρέπει να είναι εγκεκριμένες από την Εθνική

* Μετάφραση από τα αγγλικά.

Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος, η οποία μπορεί να επιβάλλει προϋποθέσεις ή να ανακαλεί την έγκρισή της (άρθρο 2, παράγραφος 2). Για να αποφασίσει αν θα εγκρίνει ή όχι ορισμένη συσκευασία, η εν λόγω υπηρεσία ελέγχει:

1) αν η συσκευασία είναι τεχνικά προσαρμοσμένη προς χρήση στο πλαίσιο συστήματος επιστροφών,

2) αν το σύστημα επιστροφής των συσκευασιών είναι έτσι οργανωμένο ώστε να εξασφαλίζει ότι πράγματι επιστρέφεται υψηλή αναλογία των συσκευασιών και

3) αν έχει ήδη χορηγηθεί έγκριση για εναλλακτική συσκευασία ίσης χωρητικότητας, διατιθέμενης και κατάλληλης για την προκείμενη χρήση (άρθρο 2, παράγραφος 3).

Προβλεπόταν αρχικά η χρήση φιαλών μη εγκεκριμένων βάσει του άρθρου 2 υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Προβλέπονταν επίσης ποινές για την πώληση συσκευασιών μη συμφώνων προς τα άρθρα αυτά. Σε παράρτημα του διατάγματος περιγράφονταν 18 εγκεκριμένοι τύποι φιαλών (τόσο γενικών, « Eurobouteille 50 cl », όσο και ειδικών, « Coca Cola 25 cl »), καθώς και ένας τύπος εγκεκριμένου δεκάλιτρου βαρελιού. Από της εκδόσεως του διατάγματος, εγκρίθηκε άλλος ένας τύπος φιάλης. Φαίνεται ότι μέχρι σήμερα καμιά αίτηση εγκρίσεως τύπου συσκευασίας δεν έχει απορριφθεί από την Εθνική Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος.

Κατόπιν καταγγελιών που έλαβε από παραγωγούς ποτών και συσκευασιών άλλων κρατών μελών και από ευρωπαϊκές ενώσεις που αντιπροσωπεύουν το λιανικό εμπόριο, ότι οι συσκευασίες με τις οποίες πωλούνται συνήθως τα ποτά δεν μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στη Δανία, καθώς και σχετικά με το κόστος το οποίο συνεπάγεται το σύστημα περισυλλογής, η Επιτροπή έκρινε ότι οι διατάξεις αυτές ήσαν αντίθετες προς το άρθρο 30 της Συνθήκης· μετά από έγγραφη όχληση της 16ης Δεκεμβρίου 1981, διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη στις 21 Δεκεμβρίου 1982. Στις 16 Μαρτίου 1984, η δανική κυβέρνηση δημοσίευσε το διάταγμα 95 (*Lovtidende* A 1984, σ. 345), που αντικατέστησε το υφιστάμενο άρθρο 3 του διατάγματος 397 με νέο κείμενο.

Τροποποίησε έτσι την περιορισμένη παρέκκλιση του άρθρου 2, την οποία περιείχε το άρθρο 3. Με την τροπολογία αυτή, τα υπό εξέταση είδη ποτών μπορούν να πωλούνται σε μη εγκεκριμένες συσκευασίες, υπό τον όρον ότι η πωλουμένη ποσότητα δεν υπερβαίνει τα 3 000 εκατόλιτρα κατ' έτος ανά παραγωγό ή ότι το ποτό πωλείται σε συσκευασία που χρησιμοποιείται συνήθως για το προϊόν αυτό στη χώρα παραγωγής, για να δοκιμαστεί η δανική αγορά. Η χρησιμοποιούμενη συσκευασία δεν μπορεί να είναι μεταλλική· πρέπει να οργανωθεί σύστημα επιστροφής των συσκευασιών προς επαναπλήρωση ή ανακύκλωση· τέλος, το τίμημα της συσκευασίας πρέπει να είναι ίσο προς εκείνο που συνήθως χρεώνεται και για παρόμοια εγκεκριμένη συσκευασία. Ο υπεύθυνος της εμπορίας του προϊόντος οφείλει να τηρεί ενήμερη την Εθνική Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος και να αποδεικνύεται ότι συμμορφώνεται προς τους όρους αυτούς. Από τις απαντήσεις που έδωσε ο πληρεξούσιος της Δανίας κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι η παρέκκλιση των 3 000 εκατολίτρων χορηγείται σε δανούς παραγωγούς και σε εισαγωγείς ποτών τα οποία παρασκευάζονται εκτός Δανίας, ενώ η παρέκκλιση προς δοκιμή της αγοράς χορηγείται μόνο σε εισαγωγείς ποτών που παρασκευάζονται εκτός Δανίας.

Η Επιτροπή δεν έμεινε ικανοποιημένη με την τροπολογία αυτή. Θεώρησε ότι ένα σύστημα που εξασφαλίζει είτε την επαναχρησιμοποίηση είτε την ανακύκλωση αρκεί για την επίτευξη

του σκοπού της προστασίας του περιβάλλοντος και ότι ήταν αδικαιολόγητος ο περιορισμός είτε του όγκου του προϊόντος που μπορούσε να διατεθεί σε φιάλες μη εγκεκριμένες κατά το άρθρο 2, είτε του χρόνου που επιτρεπόταν προς δοκιμή. Αφού απηύθυνε νέα έγγραφη όχληση στις 20 Ιουνίου 1984 και άλλη μια αιτιολογημένη γνώμη της 18ης Δεκεμβρίου 1984, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή την 1η Δεκεμβρίου 1986, ζητώντας να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Δανίας, θεσπίζοντας και εφαρμόζοντας, με το διάταγμα 397, της 2ας Ιουλίου 1981, σύστημα κατά το οποίο οι συσκευασίες της μπύρας και των αναψυκτικών πρέπει να επιστρέφονται, όπως τροποποιήθηκε με το διάταγμα 95, της 16ης Μαρτίου 1984, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ. Το Ηνωμένο Βασίλειο παρενέβη υπέρ της Επιτροπής.

Μου φαίνεται σαφές, η δε Δανία δεν το αμφισβητεί πράγματι, ότι οι θεσπισθέντες κανόνες αποτελούν « εμπορική νομοθεσία των κρατών μελών δυνάμενη να εμποδίσει, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο » και ότι πρέπει επομένως « να θεωρηθούν ως μέτρα αποτελέσματος ισοδυνάμου προς ποσοτικό περιορισμό » (υπόθεση 8/74, Procureur du Roi κατά Dassonville, ECR 1974, σ. 837, 852). Το Δικαστήριο έχει ήδη καταστήσει σαφές ότι οι υποχρεώσεις σχετικά με τους τύπους συσκευασίας των εμπορευμάτων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν αποτελούν εθνικά μέτρα δυνάμενα να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών (υπόθεση 261/81, Rau κατά De Smedt, Συλλογή 1982, σ. 3961, 3972, σκέψη 12, υπόθεση 104/75, De Peijper, ECR 1976, σ. 613, 635, και υπόθεση 16/83, Prantl, Συλλογή 1984, σ. 1299, 1327, σκέψη 25). Οι υπό κρίση διατάξεις είτε περιορίζουν είτε μπορούν να αποκλείσουν τη χρήση συσκευασιών εντός των οποίων η μπύρα και τα αναψυκτικά πωλούνται νομίμως στο κράτος μέλος καταγωγής. Οι υποχρεώσεις καταβολής τιμήματος για τη φιάλη, επιστροφής και επαναχρησιμοποιήσεως μπορούν επίσης να περιορίσουν την κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας. Από μια πρώτη εξέταση, επομένως, τα επίδικα μέτρα είναι αντίθετα προς το άρθρο 30 της Συνθήκης και δεν εμπίπτουν, κατά την άποψή μου, σε καμιά από τις εξαιρέσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 36.

Το ζήτημα που τίθεται, επομένως, είναι μήπως τα επίδικα μέτρα εμπίπτουν στην αρχή που διατύπωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση 120/78, « Cassis de Dijon », (ECR 1979, σ. 649, 662, σκέψη 8), ότι: « Ελλείψει κοινών κανόνων σχετικών με ... την παραγωγή και την εμπορία ..., στο κράτος μέλος εναπόκειται να ρυθμίσει όλα τα σχετικά με την παραγωγή και την εμπορία ζητήματα ... στο έδαφός του ». Το ερώτημα δηλαδή είναι: αποτελούν αυτά « εμπόδια στην κυκλοφορία εντός της Κοινότητας ... σχετικά με την εμπορία των προϊόντων », που « πρέπει να γίνουν δεκτά ως αναγκαία για την ικανοποίηση επιτακτικών απαιτήσεων αναγομένων ειδικότερα στην αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, την προστασία της δημόσιας υγείας, την ευθύτητα των εμπορικών συναλλαγών και την προστασία του καταναλωτή »;

Σχετικώς πρέπει να σημειωθεί ότι η οδηγία 85/339/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 1985, L 176, σ. 18) για τις συσκευασίες υγρών τροφίμων αναγνωρίζει μεν τη σημασία της ανακύκλωσης ή επαναχρησιμοποίησης των απορριμάτων και την πιθανή επίπτωση των χρησιμοποιημένων συσκευασιών στο περιβάλλον, αναφέρει όμως στο προοίμιο ότι τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη πρέπει να είναι σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Δεν ορίζει ούτε ποιο είναι το συγκεκριμένο επίπεδο προστα-

σίας του περιβάλλοντος που πρέπει να επιτευχθεί ούτε ποιες συγκεκριμένες μέθοδοι πρέπει να χρησιμοποιηθούν. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται, « τηρώντας τις διατάξεις της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ... (να) λαμβάνουν, είτε με νομοθετικές ή διοικητικές διατάξεις είτε με ελεύθερες συμφωνίες, μέτρα που αποσκοπούν μεταξύ άλλων » στην ανάπτυξη της διαπαιδαγώγησης των καταναλωτών σχετικά με τα πλεονεκτήματα της επαναπλήρωσης ή της ανακύκλωσης των συσκευασιών, στη διευκόλυνση της επαναπλήρωσης ή/και της ανακύκλωσης των συσκευασιών, όσον αφορά δε τις μη επαναπληρώσιμες συσκευασίες, στην οργάνωση της χωριστής κατά είδος περισυλλογής τους, τη διαλογή τους από τα οικιακά απορρίμματα και τη διατήρηση και, ει δυνατόν, την αύξηση του ποσοστού των επαναπληρουμένων ή/και των ανακυκλουμένων συσκευασιών.

Το 1980 η Επιτροπή αναγνώρισε τη σημασία της προστασίας του περιβάλλοντος ως δυνητικό περιορισμό του κανόνα του άρθρου 30 της Συνθήκης (OJ 1980, C 256, σ. 2). Αυτό έγινε δεκτό και από το Δικαστήριο στην υπόθεση 240/83, Procureur de la République κατά Association de défense des brûleurs d' huiles usagées (ADBHU), (Συλλογή 1985, σ. 531, 549, σκέψεις 12 και 13), όπου αναγνώρισε ότι « η αρχή της ελευθερίας του εμπορίου δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται κατά τρόπο απόλυτο, αλλά υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς που δικαιολογούνται από τους στόχους γενικού συμφέροντος τους οποίους επιδιώκει η Κοινότητα, εφόσον δεν προσβάλλεται το ουσιαστικό περιεχόμενό τους » και ότι η τότε επίδικη οδηγία « εντάσσεται (...) στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος που είναι ένας από τους ουσιώδεις στόχους της Κοινότητας ».

Η οδηγία 80/777/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980 (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/009, σ. 132) ορίζει ότι τα μεταλλικά νερά μπορούν να εμφιαλώνονται μόνο σύμφωνα προς το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας. Το παράρτημα ΙΙ, παράγραφος 2, στοιχείο δ), απαγορεύει τη μεταφορά φυσικού μεταλλικού νερού εντός παντός δοχείου διαφόρου εκείνου που έχει εγκριθεί για τη διανομή στον τελικό καταναλωτή.

Κατά την άποψή μου, τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται προς προστασία του περιβάλλοντος μπορούν να συνιστούν « επιτακτική απαίτηση », η οποία, όπως έγινε δεκτό στην υπόθεση « Cassis de Dijon », περιορίζει την εφαρμογή του άρθρου 30 της Συνθήκης ελλείψει κοινοτικών κανόνων.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, παρεμβλήθηκε στο τρίτο μέρος της Συνθήκης ΕΟΚ νέος τίτλος VII, με το άρθρο 130 Π του οποίου συγκαταλέγεται η διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος μεταξύ των τομέων δράσεως της Κοινότητας. Αναγνωρίζεται η ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων και η αρχή της προληπτικής δράσης· ενώ δε παρέχεται στο Συμβούλιο η εξουσία να θεσπίζει μέτρα βάσει του άρθρου 130 Ρ, « τα μέτρα προστασίας που λαμβάνονται από κοινού δυνάμει του άρθρου 130 Ρ δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας που δεν αντίκεινται στην παρούσα Συνθήκη » (άρθρο 130 Σ).

Η απόφαση στην υπόθεση « Cassis de Dijon », ωστόσο, δεν εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη εν λευκώ· το απαιτούμενο επίπεδο προστασίας, σε όποιες κατηγορίες χωρεί αυτή, δεν πρέπει, όπως το αντιλαμβάνομαι, να είναι υπερβολικό ή μη εύλογο, τα δε μέτρα που λαμβάνονται προς ικανοποίηση της επιτακτικής απαίτησης πρέπει να είναι αναγκαία και ανάλογα [υπόθεση 66/82, Fromançais SA κατά Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Συλλογή 1983, σ. 395, 404, σκέψη 8, και υπόθεση 116/82, Επιτροπή κατά Γερμανίας, απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 1986, Συλλογή 1986, σ. 2519, 2544, σκέψη 21]. Επιπλέον, τα λαμβανόμενα μέτρα πρέπει να « εφαρμόζονται αδιακρίτως »,

ουσιαστικά και τυπικά, τόσο στους εγχώριους παραγωγούς όσο και στους παραγωγούς των άλλων κρατών μελών (υπόθεση 113/80, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1981, σ. 1625, 1639, σκέψη 10· υπόθεση 6/81, Industrie Diensten Groep κατά Beele, Συλλογή 1982, σ. 707, 716, σκέψη 7· υπόθεση 207/83, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1985, σ. 1201, 1212, σκέψεις 19 έως 22).

Τα μέτρα της Δανίας σχετικά με τις εγκεκριμένες φιάλες είναι πολύ αποτελεσματικά. Ο παραγωγός ή εισαγωγέας προμηθεύει φιάλες και κιβώτια έναντι τιμήματος στο χονδρέμπορο ή το λιανοπωλητή, ο οποίος με τη σειρά του χρεώνει το λιανικό αγοραστή με το ίδιο τίμημα για κάθε φιάλη. Ο λιανικός αγοραστής μπορεί να επιστρέψει τη φιάλη σε οποιονδήποτε λιανοπωλητή μπύρας και αναψυκτικών. Ο λιανοπωλητής συγκεντρώνει τις διάφορες φιάλες και τις επιστρέφει κατά την αντίστροφη πορεία στον παραγωγό ή εισαγωγέα, ο οποίος τελικά αποδίδει το τίμημα των συσκευασιών. Οχήματα ξεκινούν με κιβώτια πλήρων φιαλών και επιστρέφουν με κιβώτια κενών φιαλών, ο δε λιανοπωλητής, ο χονδρέμπορος ή ο παραγωγός διαλέγει τις φιάλες κατά είδος. Τελικά, όπως λέγεται, το 99 % των φιαλών αυτών επιστρέφεται και μπορεί να χρησιμοποιηθεί μέχρι 30 φορές. Μερικές φιάλες που δεν επιστρέφονται από τον αγοραστή επιστρέφονται απόπαιδιά με ανεπτυγμένο το επιχειρηματικό πνεύμα, για τα οποία το επιστρεφόμενο τίμημα των κενών φιαλών αποτελεί πολύτιμη πηγή «χαρτζιλικιού». Το αποτέλεσμα είναι διττό: καθαρότερη ύπαιθρος και εξοικονόμηση πρώτων υλών.

Οι μη εγκεκριμένες συσκευασίες, λέγει η Δανία, δεν παρουσιάζουν τα ίδια πλεονεκτήματα. Μολονότι υπόκεινται στο σύστημα επιστρεφομένων συσκευασιών, δεν μπορούν να επιστρέφονται σε οποιονδήποτε λιανοπωλητή, αλλά μόνο σε λιανοπωλητές οι οποίοι τηρούν απόθεμα του συγκεκριμένου ποτού· το αποτέλεσμα είναι ότι επιστρέφεται χαμηλότερο ποσοστό φιαλών. Επιπλέον, δεν πρέπει κατ' ανάγκη να ξαναχρησιμοποιούνται, αλλά μπορούν να οδηγηθούν για θρυμματισμό και ανακύκλωση. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, κατά τον Μάρτιο 1987, 31 περίπου εισαγόμενα προϊόντα κυκλοφορούσαν με μη εγκεκριμένες συσκευασίες (υπόμνημα αντικρούσεως, σ. 7 έως 8).

Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Δανία εξήγησε ότι, ενώ η Επιτροπή με την αρχική της αλληλογραφία επέκρινε τον αποκλεισμό της πώλησης μπύρας σε μεταλλικές κονσέρβες, η προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου φάνηκε να περιορίζεται στους κανόνες σχετικά με τις φιάλες και τις πλαστικές φιάλες. Η Επιτροπή δεν το αμφισβήτησε αυτό. Και αν ακόμη αυτό είναι ακριβές και δεν προκύπτει καταρχήν διαφορά μεταξύ αποκλεισμού των φιαλών και αποκλεισμού των κονσερβών, δεν νομίζω ότι το αίτημα της Επιτροπής σχετικά με τις πρώτες πάσχει κατ' ανάγκη λόγω παραλείψεώς της να προβάλει αίτημα ως προς τις δεύτερες.

Η θέση την οποία προβάλλει η Επιτροπή είναι ότι τα θεσπισθέντα μέτρα είναι υπερβολικά. Ακόμη, εισάγουν διακρίσεις κατά παραγωγών ή εισαγωγέων από άλλα κράτη μέλη. Η Δανία απαντά ότι τα ληφθέντα μέτρα είναι όλα απαραίτητα για να επιτευχθεί υψηλότατο επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος· το αμφισβητούμενο σύστημα είναι ολοκληρωμένο: έγκριση, επιστροφή έναντι καταβολής του τιμήματος της συσκευασίας, επαναχρησιμοποίηση· επομένως, η άρση μιας από τις προϋποθέσεις του πλήττει την αποτελεσματικότητα του συστήματος στο σύνολό του.

Ισχυρίζεται, εξάλλου, ότι η Επιτροπή δεν της προσήψε, κατά το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο, ότι το σύστημά της συνιστούσε διάκριση κατά των παραγωγών άλλων κρατών μελών. Καίτοι έχει σημασία στην έγγραφη όχληση και την αιτιολογημένη γνώμη κατά το άρθρο 169 να εκτίθενται με επαρκή ενάργεια οι ισχυρισμοί της Επιτροπής, νομίζω

ότι η δεύτερη έγγραφη όχληση της Επιτροπής και η δεύτερη αιτιολογημένη γνώμη θίγουν με αρκετή σαφήνεια το ζήτημα ότι τα μέτρα αυτά επιβάλλουν μεγαλύτερα βάρη στον αλλοδαπό απ' ό,τι στο δανό παραγωγό. Μπορεί οι λέξεις « δυσμενής διάκριση » και « δεν εφαρμόζονται αδιακρίτως » να μην περιέχονται αυτολεξεί, το όλο πνεύμα όμως της υποθέσεως είναι ότι ο μη δανός εισαγωγέας συναντά μεγαλύτερες δυσχέρειες λόγω των κειμένων διατάξεων. Αποκρούω, επομένως, το επιχείρημα της Δανίας ότι η Επιτροπή δεν δικαιούται να ισχυριστεί ότι τα θεσπισθέντα μέτρα δεν εφαρμόζονται αδιακρίτως.

Καίτοι αναγνωρίζω πλήρως τη σημασία της προστασίας του περιβάλλοντος και έχω κατά νουν την αύξουσα επίγνωση αυτής εκ μέρους της Κοινότητας και των κρατών μελών, νομίζω ότι οι δανικές διατάξεις επιβάλλουν στους παραγωγούς μπύρας και αναψυκτικών άλλων κρατών μελών σοβαρούς περιορισμούς. Καταρχάς, μόνο εγκεκριμένες φιάλες μπορούν να χρησιμοποιούνται, με την επιφύλαξη της παρέκκλισης που ισχύει για 3 000 εκατόλιτρα κατ' έτος ανά παραγωγό. Μολονότι, όπως λέει, μέχρι τώρα δεν έχει απορριφθεί ή έγκριση φιαλών, βασικό επιχείρημα της δανικής κυβέρνησης είναι ότι το ισχύον σύστημα δεν μπορεί να απορροφήσει πάνω από 30 τύπους φιαλών. Αν αυξηθούν οι παραγωγοί άλλων κρατών μελών που επιθυμούν να πωλούν μπύρα στη Δανία, υπάρχει κίνδυνος να μη χορηγηθεί έγκριση, διότι δεν θα μπορεί να επιτευχθεί η ανάκληση υφιστάμενης έγκρισης. Ως εκ τούτου, οι εκτός Δανίας παραγωγοί θα αναγκαστούν να κατασκευάζουν ή να αγοράζουν φιάλες ήδη εγκεκριμένου τύπου — έναντι βέβαια αυξημένου κόστους, που, όπως αναγνωρίστηκε π. χ. στην υπόθεση Prantl, συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Η προϋπόθεση την οποία επιβάλλει το άρθρο 2 του διατάγματος 397, ότι η Εθνική Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος πρέπει να πεισθεί ότι το σύστημα είναι τέτοιο που να εξασφαλίζει την επαναχρησιμοποίηση μεγάλου αριθμού συσκευασιών, μου φαίνεται ότι επίσης επιβάλλει στους παραγωγούς άλλων κρατών μελών σημαντικά βάρη. Αυτοί βρίσκονται αντιμέτωποι με το δίλημμα είτε να επιστρέφουν τις κενές φιάλες στις δικές τους εγκαταστάσεις στο κράτος μέλος καταγωγής τους (με πρόσθετο κόστος που έχω την εντύπωση ότι πρέπει να είναι απαγορευτικό) είτε να ιδρύσουν εγκαταστάσεις ζυθοποιίας ή εμφιαλώσεως μπύρας, που θα εισάγεται σε βαρέλια στη Δανία (και πάλι με σημαντικό πρόσθετο κόστος, το οποίο πιθανόν να μη θέλουν να υποστούν). Τόσο η οδηγία 85/339/ΕΟΚ του Συμβουλίου, όσο και η τροπολογία του άρθρου 3 του δανικού διατάγματος, αναγνωρίζουν, εναλλακτικά προς την επαναχρησιμοποίηση, την ανακύκλωση, δεδομένου ότι η πρώτη είναι φυσικά ποσοτικά περιορισμένη. Αν οι φιάλες επιστρέφονται ή περισυλλέγονται και δεν εγκαταλείπονται στην ύπαιθρο, το περιβάλλον προστατεύεται. Η επαναχρησιμοποίηση δεν είναι αναγκαία προς το σκοπό αυτόν. Μολονότι η διατήρηση των πόρων αποτελεί σημαντικό στόχο, δεν νομίζω στο παρόν στάδιο εξελίξεως της κοινοτικής νομοθεσίας ότι πρέπει να γίνει δεκτή η υποχρεωτική επαναχρησιμοποίηση, αν πρόκειται τα αποτελέσματά της να εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Κατά την άποψή μου, επομένως, ο περιορισμός των 3 000 εκατολίτρων ανά παραγωγό κατ' έτος για τις φιάλες που δεν επιβάλλεται να ξαναχρησιμοποιηθούν δεν είναι δικαιολογημένος ούτε ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Εκ πρώτης όψεως, η επιβολή συστήματος υποχρεωτικής επιστροφής των συσκευασιών φαίνεται εύλογη και είναι αποτελεσματική. Τελικά όμως, μου φαίνεται ότι, κατά το μέτρο

που επιτρέπεται η χρήση και μη εγκεκριμένων φιαλών, το σύστημα επιβάλλει ορισμένους περιορισμούς στον εισαγωγέα από άλλα κράτη μέλη. Κατά το ισχύον σύστημα, μόνο οι εγκεκριμένες φιάλες μπορούν να επιστραφούν σε οποιοδήποτε κατάστημα· οι μη εγκεκριμένες φιάλες πρέπει να επιστρέφονται σε λιανοπωλητή του συγκεκριμένου προϊόντος. Μπορεί κάλλιστα για το λόγο αυτόν οι καταναλωτές να μην αγοράζουν εισαγόμενη μπύρα, αν είναι δυσκολότερη η απόδοση του τιμήματος της συσκευασίας — αν και είναι ασφαλώς πιθανό ο αγοραστής αλλοδαπής μπύρας να ξαναπάει στο κατάστημα λιανικής πωλήσεως για να ξαναγοράσει μπύρα, επιστρέφοντας και τις κενές φιάλες. Το υποχρεωτικό σύστημα χρέωσης της συσκευασίας μπορεί επίσης να είναι ανεφάρμοστο για τις συσκευασίες μιας χρήσεως.

Είναι ενδεχόμενο μερικοί ζυθοποιοί να προτιμήσουν να χρησιμοποιούν εγκεκριμένες φιάλες, για να υπαχθούν στο σύστημα, έτσι ώστε να μπορούν οι καταναλωτές να επιστρέφουν τις φιάλες τους σε οποιοδήποτε κατάστημα για να τους επιστραφεί το αντίτιμο. Καίτοι εκ πρώτης όψεως το σύστημα αυτό εφαρμόζεται αδιακρίτως σε δανούς και σε αλλοδαπούς ζυθοποιούς και μολονότι, όπως λέγεται, πριν καταστεί υποχρεωτικό το σύστημα επιστροφής των συσκευασιών, οι μη δανικές μπύρες είτε κατασκευάζονταν βάσει αδείας είτε εμφιαλώνονταν στη Δανία, νομίζω ότι το σύστημα, όπως λειτουργεί επί του παρόντος, παρουσιάζει πράγματι μεγαλύτερα μειονεκτήματα για τον μη δανό ζυθοποιό, διότι η υποχρέωση επαναχρησιμοποιήσεως — και όχι απλώς ανακυκλώσεως — των συσκευασιών βαρύνει κατ' ανάγκη περισσότερο αυτόν απ' ό,τι το δανό ανταγωνιστή του και διότι η χρήση εγκεκριμένων φιαλών για τις πωλήσεις του στη δανική αγορά μπορεί κάλλιστα να συνεπάγεται πρόσθετες γενικές δαπάνες για τις εγκαταστάσεις και τα μηχανήματα εμφιαλώσεως. Δεν πείθομαι ότι το κόστος συγκεντρώσεως και διαλογής των φιαλών, που επιβάλλεται στους δανούς παρασκευαστές, είναι της ίδιας τάξης με το κόστος που αντιμετωπίζουν οι παρασκευαστές από άλλα κράτη μέλη.

Είμαι, επομένως, της άποψης ότι, έστω και αν επιφανειακά οι κανόνες εφαρμόζονται χωρίς διάκριση σε δανούς και σε μη δανούς παρασκευαστές, βαρύνουν στην πράξη εντονότερα τους τελευταίους. Γι' αυτόν το λόγο, η Δανία δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να επικαλεστεί την αρχή που διατυπώνεται στην υπόθεση « Cassis de Dijon », εφόσον οι δανικές διατάξεις — έστω και μη τυπικά, αλλά στην πράξη — δεν εφαρμόζονται αδιακρίτως, έστω και αν, πράγμα που δέχομαι, η προστασία του περιβάλλοντος συγκαταλέγεται μεταξύ των πιθανών λόγων εξαιρέσεως από τους βασικούς κανόνες.

Οι δανικές αρχές φέρουν το βάρος να αποδείξουν ότι τα μέτρα είναι αναγκαία και ότι δεν είναι δυσανάλογα προς επίτευξη ενός θεμιτού στόχου (απόφαση της 6ης Μαΐου στην υπόθεση 304/84, Ministère public κατά Muller, Συλλογή 1986, σ. 1511).

Η Δανία διατείνεται ότι οι αλλοδαπές μπύρες δεν συγκεντρώνουν τις προτιμήσεις των δανών καταναλωτών και ότι οι εισαγόμενες μπύρες αντιπροσώπευαν το 1985 μόνο το 0,01 % της συνολικής κατανάλωσης (ίσως τώρα να είναι λίγο παραπάνω). Αυτό δεν αποτελεί καθαυτό επιχείρημα προς δικαιολόγηση του περιορισμού· θα μπορούσε μάλιστα το επιχείρημα να αντιστραφεί, εφόσον η απειλή για την προστασία του περιβάλλοντος, την οποία αντιπροσωπεύουν τα εισαγόμενα προϊόντα, είναι τόσο περιορισμένη.

Δέχομαι τον ισχυρισμό της Δανίας ότι επιτυγχάνει το υψηλότερο επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος ως προς τη συλλογή των συσκευασιών, μολονότι δέχεται προφανώς ότι υπάρχει κίνδυνος να εγκαταλείπονται ορισμένοι τύποι φιαλών ή συσκευασιών στην

ύπαιθρο (π. χ. φιάλες οίνου, που εγκαταλείπονται, όπως λέει, σε μικρές μόνο ποσότητες).

Δέχομαι επίσης ότι είναι ίσως δύσκολο να επιτευχθεί το ίδιο υψηλό επίπεδο με άλλες μεθόδους. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι πρέπει να δικαιωθεί η Δανία στην υπό κρίση προσφυγή, αν δεν αποδείξει η Επιτροπή ότι το ίδιο επίπεδο μπορεί να επιτευχθεί με άλλα συγκεκριμένα μέσα. Πρέπει να σταθμιστούν τα συμφέροντα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της προστασίας του περιβάλλοντος, έστω και αν προς επίτευξη ισορροπίας πρέπει να μειωθεί το υψηλό επίπεδο της επιδιωκόμενης προστασίας. Το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας πρέπει να είναι εύλογο: δεν πείθομαι ότι οι διάφορες μέθοδοι που απαριθμούνται στην οδηγία του Συμβουλίου και αναφέρθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση — π. χ. χωριστή κατά είδος περισυλλογή από κρατικές αρχές ή ιδιωτικές επιχειρήσεις, σύστημα οικειοθελούς επιστροφής των συσκευασιών, ποινές για τη ρύπανση, διαπαιδαγώγηση του κοινού σχετικά με τη διάθεση των αποβλήτων — δεν καθιστούν δυνατή την επίτευξη ευλόγου επιπέδου που να προσκρούει λιγότερο στις διατάξεις του άρθρου 30.

Επομένως, κατά την άποψή μου, πρέπει να γίνει δεκτή η υπό κρίση προσφυγή της Επιτροπής και να της επιδικαστούν τα δικαστικά έξοδα.