

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)
din 14 decembrie 2004*

Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. și S. Spitz KG
împotriva
Land Baden-Württemberg

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Verwaltungsgericht Stuttgart)

„Mediu - Libera circulație a mărfurilor - Ambalaje și deșeuri de ambalaje -
Directiva 94/62/CE - Obligații de garantare și de returnare pentru ambalaje de unică
folosință în funcție de procentul global de ambalaje refolosibile”

În cauza C-309/02,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare în temeiul articolului
234 CE,

formulată de Verwaltungsgericht Stuttgart (Germania), prin Decizia din 21 august 2002,
primită la Curte la 29 august 2002, în procedura

Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co.,

S. Spitz KG

împotriva

Land Baden-Württemberg,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann și K. Lenaerts (raportor),
președinți de cameră, domnii C. Gulmann, J.-P. Puissochet și R. Schintgen, doamna
N. Colneric, domnii S. von Bahr și J. N. Cunha Rodrigues, judecători,

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,
grefier: doamna M.-F. Contet, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 2 martie 2004,

după examinarea observațiilor prezentate:

– pentru Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. și S. Spitz KG, de către R. Karpenstein,
Rechtsanwalt,

– pentru Land Baden-Württemberg, de către L.-A. Versteyl, Rechtsanwalt,

– pentru guvernul german, de domnul W.-D. Plessing și doamna A. Tiemann, în calitate de
agenți, asistați de către D. Sellner, Rechtsanwalt,

* Limba de procedură: germana.

- pentru guvernul austriac, de domnul E. Riedl, în calitate de agent,
- pentru guvernul francez, de domnii G. de Bergues și D. Petrausch, în calitate de agenți,
- pentru guvernul italian, de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul M. Fiorilli, avvocato dello Stato,
- pentru guvernul Țărilor de Jos, de doamnele S. Terstal și C. Wissels, în calitate de agenți,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii J. Grunwald și M. Konstantinidis, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 mai 2004,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea Directivei 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO L 365, p. 10; ediție specială în limba română: capitol 13 volum 14 p. 238) și interpretarea articolului 28 CE.

2 Cererea a fost prezentată în cadrul unei acțiuni introduse de Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. și S. Spitz KG, societăți austriece producătoare de băuturi, împotriva Land Baden-Württemberg.

Cadrul juridic

Directiva 94/62

3 Directiva 94/62 urmărește, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1), să armonizeze măsurile naționale privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de la ambalaje, pe de o parte, pentru a preveni orice impact al acestora asupra mediului din statele membre, precum și din țări terțe, sau pentru a reduce un astfel de impact, asigurând astfel un grad ridicat de protecție a mediului, și, pe de altă parte, pentru a asigura funcționarea pieței interne și pentru a evita obstacolele în calea comerțului și denaturarea și limitarea concurenței din cadrul Comunității.

4 În conformitate cu articolul 1 alineatul (2), directiva stabilește „măsurile destinate, ca prioritate, prevenirii producerii deșeurilor de ambalaje și, ca principii fundamentale suplimentare, reutilizării ambalajelor, reciclării și altor forme de recuperare a deșeurilor de ambalaje și, în consecință, reducerii eliminării finale a unor astfel de deșeuri”.

5 Articolul 5 din directivă prevede:

„Statele membre pot încuraja sistemele de refolosire a ambalajelor, care pot fi refolosite în mod ecologic, în conformitate cu dispozițiile tratatului”.

6 Articolul 7 din Directiva 94/62 prevede:

„1. Statele membre trebuie să ia măsurile necesare în vederea stabilirii sistemelor astfel încât să asigure:

a) returnarea și/sau colectarea ambalajelor folosite și/sau a deșeurilor de ambalaje de la consumator, alt utilizator final sau de pe fluxul deșeurilor pentru a-l îndrepta spre cea mai bună alternativă de gestionare a deșeurilor;

b) re folosirea sau recuperarea, inclusiv reciclarea ambalajelor și/sau a deșeurilor de ambalaje colectate,

în vederea atingerii obiectivelor prevăzute în prezenta directivă.

Aceste sisteme sunt deschise participării agenților comerciali din sectoarele interesate și autorităților publice competente. Acestea se aplică și produselor importate, în condiții nediscriminatorii, inclusiv modalitățile detaliate și orice tarife impuse accesului la respectivele sisteme, și sunt proiectate astfel încât să evite barierele în calea comerțului sau denaturarea concurenței, în conformitate cu dispozițiile tratatului.

2. Măsurile menționate la alineatul (1) trebuie să facă parte dintr-o politică care va reglementa toate ambalajele și deșeurile de ambalaje și iau în considerare în special cerințele privind protecția mediului și a sănătății, securității și igienei consumatorului; protecția calității, autenticitatea și caracteristicile tehnice ale bunurilor ambalate și ale materialelor utilizate; și protecția drepturilor de proprietate industrială și comercială.”

7 Articolul 18 din directivă este formulat după cum urmează:

„Statele membre nu împiedică introducerea pe piața de pe teritoriul lor a ambalajelor care se conformează dispozițiilor prezentei directive.”

Reglementări naționale

8 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Decret privind prevenirea și recuperarea deșeurilor de ambalaje) din 21 august 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2379, denumit în continuare „VerpackV”) prevede diverse măsuri de prevenire și reducere a impactului deșeurilor de ambalaje asupra mediului. Având ca scop, în special, transpunerea Directivei 94/62, VerpackV a înlocuit Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Decret privind prevenirea deșeurilor de ambalaje) din 12 iunie 1991 (BGBl. 1991 I, p. 1234).

9 Articolul 6 alineatele (1) și (2) din VerpackV formulează următoarele obligații:

„1. Distribuitorul are obligația să accepte returnarea gratuită, la centrul de returnare efectivă sau în imediata apropiere a acestuia, a ambalajelor de vânzare goale utilizate de consumatorul final, să le recupereze în conformitate cu cerințele definite la punctul 1 din anexa I și să îndeplinească cerințele definite la punctul 2 din anexa I. Cerințele de recuperare pot fi îndeplinite, de asemenea, prin re folosirea ambalajelor sau trimiterea lor la distribuitor sau producător în temeiul alineatului (2). Distribuitorul trebuie să atragă atenția consumatorului privat, prin marcaje vizibile clar și lizibile, cu privire la posibilitatea de returnare a ambalajului, prevăzută în prima teză. Obligația prevăzută în prima teză se aplică numai tipurilor, formelor și dimensiunilor de ambalaje, precum și ambalajelor produselor care fac parte din gama de produse a distribuitorului. Pentru distribuitorii care dispun de o suprafață de vânzare mai mică de 200 m², obligația de returnare se limitează la ambalajele mărcilor comercializate de distribuitor. În cazul vânzării prin corespondență, returnarea trebuie să fie garantată prin intermediul unor centre adecvate de returnare, suficient de apropiate de

consumatorul final. Posibilitatea de returnare trebuie să fie semnalată la expedierea mărfurilor și în cataloage. În cazul în care ambalajele de vânzare nu provin de la consumatori privați, se pot încheia acorduri speciale cu privire la locul de returnare și regimul costurilor. În cazul în care distribuitorii nu îndeplinesc obligațiile prevăzute în prima teză prin faptul că acceptă ambalaje la centrul de returnare, aceștia trebuie să garanteze respectarea obligațiilor prin intermediul unui sistem, astfel cum se prevede la alineatul (3). În cazul distribuitorilor de ambalaje care nu pot participa la un sistem în temeiul alineatului (3), cerințele de recuperare prevăzute la articolul 4 alineatul (2) se aplică *mutatis mutandis*, prin derogare de la prima teză.

2. Producătorii și distribuitorii sunt obligați să accepte gratuit, la centrul de returnare efectivă, ambalajele returnate de distribuitori în temeiul alineatului (1), să le recupereze în conformitate cu cerințele definite la punctul 1 din anexa I și să îndeplinească cerințele definite la punctul 2 din anexa I. Cerințele de recuperare pot fi îndeplinite, de asemenea, prin re folosirea ambalajelor. Obligațiile prevăzute în prima teză se aplică numai tipurilor, formelor și dimensiunilor de ambalaje, precum și ambalajelor produselor comercializate de producători și, respectiv, de distribuitori. Alineatul (1) a opta, a noua și a zecea teză se aplică *mutatis mutandis*.”

10 În conformitate cu alineatul (3) din același articol, obligațiile de returnare și recuperare a ambalajelor pot fi îndeplinite, în principiu, și prin participarea producătorului sau a distribuitorului la un sistem global de colectare a ambalajelor de vânzare uzate. Autorității regionale competente îi revine obligația de a constata că sistemul îndeplinește condițiile impuse de VerpackV cu privire la proporția sa de acoperire.

11 În temeiul articolului 8 alineatul (1) din VerpackV, distribuitorii care comercializează produse alimentare lichide în ambalaje de unică folosință pentru băuturi sunt obligați să perceapă de la cumpărător o garanție cu o valoare minimă de 0,25 euro pentru fiecare ambalaj, cu taxa pe valoare adăugată inclusă. Valoarea minimă a garanției se ridică la 0,50 euro, cu taxa pe valoare adăugată inclusă, în cazul în care volumul ambalajului depășește 1,5 litri. Garanția se percepe de către fiecare distribuitor succesiv, în toate etapele din cadrul lanțului de distribuție, până la vânzarea către consumatorul final. Garanția se rambursează la returnarea ambalajelor, în conformitate cu articolul 6 alineatele (1) și (2) din VerpackV.

12 Conform articolului 9 alineatul (1) din VerpackV, garanția obligatorie nu se aplică ambalajelor pentru care producătorul sau distribuitorul este scutit de obligația de returnare datorită participării acestuia la un sistem global de colectare precum cel menționat la articolul 6 alineatul (3).

13 Cu toate acestea, VerpackV prevede, la articolul 9 alineatul (2), situațiile în care, pentru anumite băuturi, nu se mai recurge la articolul 6 alineatul (3). Această dispoziție prevede următoarele:

„În cazul în care, pe teritoriul în care se aplică prezentul decret, procentul de băuturi în ambalaje re folosibile, indiferent dacă este vorba de bere, apă minerală (inclusiv apa de izvor, apa de masă și apa minerală), băuturi răcoritoare carbogazoase, sucuri de fructe [...] sau vin [...], scade în general sub 72 % în cursul anului fiscal, este necesar să se efectueze o nouă evaluare a procentului adecvat de ambalaje re folosibile pentru perioada de doisprezece luni următoare publicării neîndeplinirii procentului de ambalaje. În cazul în care procentul de ambalaje re folosibile de pe teritoriul federal este inferior procentului stabilit în prima teză, se consideră că decizia în temeiul articolului 6 alineatul (3) se anulează pe întreg teritoriul federal, în privința băuturilor pentru care nu s-a atins procentul de ambalaje re folosibile

stabilit în 1991, cu efect din prima zi din a șasea lună fiscală următoare publicării prevăzute la alineatul (3) [...]”

14 În conformitate cu articolul 9 alineatul (3) din VerpackV, guvernul german publică în fiecare an procentele relevante, menționate la alineatul (2) din articolul menționat, pentru băuturile în ambalaje ecologice. Conform alineatului (4) din articolul respectiv, autoritatea competentă efectuează, la cerere sau din oficiu, o nouă evaluare în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) în cazul în care procentul relevant pentru băuturi în astfel de ambalaje este realizat din nou ulterior unei decizii de anulare.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

15 Reclamantele în acțiunea principală exportă în Germania băuturi răcoritoare carbogazoase, sucuri de fructe și alte băuturi necarbogazoase, precum și apă de masă, în ambalaje de unică folosință recuperabile. În scopul recuperării acestor ambalaje, reclamantele au aderat la un sistem global de colectare a deșeurilor, administrat de societatea „Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG”, și, în acest temei, au fost scutite de obligația perceperii garanției prevăzute la articolul 8 alineatul (1) din VerpackV pentru băuturile distribuite în Germania în ambalaje de unică folosință.

16 Conform unui comunicat al guvernului german din 28 ianuarie 1999, procentul ambalajelor re folosibile pentru băuturi a scăzut, în 1997, pentru prima dată sub 72 %, și anume 71,33 %. Având în vedere că, în cursul a două perioade consecutive, adică între februarie 1999 și ianuarie 2000 și între mai 2000 și aprilie 2001, procentul a rămas sub 72 % pe întreg teritoriul federal, la 2 iulie 2002, guvernul respectiv a anunțat, în temeiul articolului 9 alineatul (3) din VerpackV, perceperea unei garanții obligatorii pentru apa minerală, bere și băuturile răcoritoare începând cu 1 ianuarie 2003. În conformitate cu VerpackV, reclamantele în acțiunea principală sunt obligate, prin urmare, începând cu această dată, să perceapă garanția prevăzută la articolul 8 alineatul (1) din această reglementare pentru majoritatea ambalajelor lor, în privința băuturilor distribuite în Germania, și ulterior să returneze și să recupereze ambalajele goale.

17 La 23 mai 2002, reclamantele în acțiunea principală au introdus în fața Verwaltungsgericht Stuttgart o acțiune împotriva Land Baden-Württemberg, în care acestea susțin că regimul procentelor de ambalaje re folosibile, prevăzut de VerpackV, și obligațiile de percepere a unei garanții și de returnare aferente acestui sistem contravin articolului 1 alineatele (1) și (2), articolelor 5, 7 și 18 din Directiva 94/62, precum și articolului 28 CE. Republica Federală Germania a fost chemată în instanță.

18 Conform instanței de trimitere, plecând de la interpretarea susținută de reclamantele în acțiunea principală, conform căreia articolul 1 alineatul (2) din Directiva 94/62 implică o echivalență între re folosirea ambalajelor și recuperarea acestora, se ridică problema dacă sistemul instituit de VerpackV este compatibil cu directiva în cauză, în măsura în care sistemul îngreunează comercializarea ambalajelor de unică folosință atunci când procentul de ambalaje re folosibile scade sub un anumit prag. Instanța națională observă că producătorii stabiliți în alt stat membru suportă cheltuieli mai mari decât producătorii germani dacă hotărăsc să își comercializeze băuturile în ambalaje re folosibile. Aceasta subliniază că, potrivit reclamantelor în acțiunea principală, chiar dacă obligația de a percepe o garanție este suspendată, reglementarea germană afectează deja situația producătorilor stabiliți în alt stat membru din cauza faptului că distribuitorii germani au tendința de a exclude ambalajele de unică folosință din gama lor de băuturi pentru ca procentul de ambalaje re folosibile să nu scadă sub 72 %.

19 În aceste circumstanțe, Verwaltungsgericht Stuttgart a hotărât să suspende judecata și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 1 alineatul (2) din Directiva 94/62[...] trebuie interpretat în sensul că acesta interzice statelor membre să favorizeze sistemele de refolosire a ambalajelor pentru băuturi în raport cu ambalajele de unică folosință recuperabile anulând – în cazul în care procentul federal de ambalaje refolosibile scade sub 72 % – posibilitatea scutirii de obligația de returnare, gestionare și garantare a ambalajelor goale de unică folosință pentru băuturi, prin participarea la un sistem de recuperare și gestionare, în ceea ce privește băuturile pentru care procentul de ambalaje refolosibile a scăzut sub procentul constatat în 1991?

2) Articolul 18 din Directiva [94/62] trebuie interpretat în sensul că acesta interzice statelor membre să împiedice introducerea pe piață a băuturilor în ambalajele de unică folosință recuperabile anulând – în cazul în care procentul federal de ambalaje refolosibile scade sub 72 % – posibilitatea scutirii de obligația de returnare, gestionare și garantare a ambalajelor goale de unică folosință pentru băuturi prin participarea la un sistem de recuperare și gestionare, în ceea ce privește băuturile pentru care procentul de ambalaje refolosibile a scăzut sub procentul constatat în 1991?

3) Articolul 7 din Directiva [94/62] trebuie interpretat în sensul că acesta conferă producătorilor și distribuitorilor de băuturi în ambalaje de unică folosință recuperabile dreptul de a participa la un sistem deja existent de recuperare și gestionare a ambalajelor uzate pentru băuturi cu scopul de a îndeplini astfel o obligație prevăzută legal de a percepe o garanție pentru ambalajele de unică folosință pentru băuturi și de a recupera ambalajele uzate pentru băuturi?

4) Articolul 28 CE trebuie să fie interpretat în sensul că acesta interzice statelor membre să adopte reglementări conform cărora, în cazul în care procentul federal de ambalaje refolosibile pentru băuturi scade sub 72 %, se anulează posibilitatea scutirii de obligația de returnare, gestionare și garantare a ambalajelor goale de unică folosință pentru băuturi prin participarea la un sistem de recuperare și gestionare, în ceea ce privește băuturile pentru care procentul de ambalaje refolosibile a scăzut sub procentul constatat în 1991?”

Cu privire la cererile de redeschidere a procedurii orale

20 Prin scrisorile primite la grefa Curții la 14 și, respectiv, 17 iunie 2004, guvernul german și pârâta în acțiunea principală au solicitat Curții să ordone redeschiderea procedurii orale, în temeiul articolului 61 din Regulamentul de procedură.

21 În sprijinul cererii sale, guvernul german susține că concluziile prezentate la 6 mai 2004 de avocatul general conțin o serie de elemente care nu au făcut obiectul procedurii scrise și orale și că din concluziile respective reiese o apreciere inexactă a argumentelor invocate de acesta în fața Curții. De asemenea, în cererea sa, pârâta în acțiunea principală susține că respectivele concluzii abordează anumite aspecte care nu au fost dezbătute și despre care Curtea nu a fost informată suficient.

22 În această privință, trebuie amintit faptul că Curtea poate, din oficiu sau la propunerea avocatului general ori la cererea părților, să ordone redeschiderea procedurii orale, în conformitate cu articolul 61 din regulamentul său de procedură, în cazul în care aceasta consideră că îi lipsesc suficient de multe informații sau cauza trebuie să fie soluționată pe baza unui argument care nu a fost dezbătut între părți (a se vedea Hotărârea din 10 februarie

2000, Deutsche Post, C-270/97 și C-271/97, Rec., p. I-929, punctul 30; Hotărârea din 19 februarie 2002, Wouters și alții, C-309/99, Rec., p. I-1577, punctul 42; Hotărârea din 18 iunie 2002, Philips, C-299/99, Rec., p. I-5475, punctul 20, și Hotărârea din 12 decembrie 2002, Sieckmann, C-273/00, Rec., p. I-11737, punctul 22).

23 Cu toate acestea, în speță, Curtea, după ascultarea avocatului general, consideră că dispune de toate elementele care îi sunt necesare pentru a răspunde la întrebările adresate și că aceste elemente au făcut obiectul unor dezbateri desfășurate în fața sa.

24 Prin urmare, este necesar să se respingă cererea guvernului german și a pârâtei în acțiunea principală având ca obiect redeschiderea procedurii orale.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

25 Pârâta în acțiunea principală susține că este necesar ca întrebările preliminare să fie respinse de Curte ca fiind inadmisibile, având în vedere că acțiunea principală este inadmisibilă deoarece a fost introdusă împotriva Land Baden-Württemberg. Într-adevăr, aceasta din urmă nu are competență legislativă sau administrativă în materie, ci pur și simplu pune în aplicare normele federale. Conform pârâtei menționate, acțiunea ar fi trebuit să fie introdusă împotriva statului federal în fața instanței competente în această privință, și anume Verwaltungsgericht Berlin. În proceduri paralele, anumite instanțe administrative germane au constatat deja inadmisibilitatea unor acțiuni similare.

26 În această privință, trebuie amintit faptul că nu este de competența Curții, ținând seama de repartizarea funcțiilor între aceasta și instanțele naționale, să verifice dacă decizia de trimitere a fost adoptată în conformitate cu normele naționale de organizare și procedură judiciare (a se vedea Hotărârea din 3 martie 1994, Eurico Italia și alții, C-332/92, C-333/92 și C-335/92, Rec., p. I-711, punctul 13; Hotărârea din 16 septembrie 1999, WWF și alții, C-435/97, Rec., p. I-5613, punctul 33, și Hotărârea din 3 octombrie 2000, Gozza și alții, C-371/97, Rec., p. I-7881, punctul 30). Curtea trebuie să se limiteze la decizia de trimitere a unei instanțe a unui stat membru, în măsura în care aceasta nu a fost anulată în cadrul căilor de atac prevăzute eventual de dreptul național (Hotărârea din 14 ianuarie 1982, Reina, 65/81, Rec., p. 33, punctul 7).

27 În speță, din ordonanța de trimitere reiese că Verwaltungsgericht Stuttgart apreciază că acțiunea principală este cel puțin parțial admisibilă.

28 De asemenea, este evident că există o legătură directă între, pe de o parte, cele patru întrebări preliminare referitoare la interpretarea articolelor 1, 7 și 18 din Directiva 94/62 și a articolului 28 CE, adresate pentru a permite instanței de trimitere să aprecieze compatibilitatea dintre reglementările germane în litigiu și aceste dispoziții și, pe de altă parte, obiectul acțiunii principale, acela de a obține o declarație conform căreia reclamantele în acțiunea principală nu sunt obligate să se supună obligațiilor de garantare și de recuperare individuală a ambalajelor lor de unică folosință.

29 Rezultă că cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare este admisibilă.

Cu privire la prima întrebare

30 În cadrul primei întrebări, instanța de trimitere dorește să afle, în fond, dacă articolul 1 alineatul (2) din Directiva 94/62 se opune ca un stat membru să favorizeze sistemele de refolosire a ambalajelor, prin aplicarea unui sistem precum cel prevăzut la articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (2) din VerpackV.

31 În această privință, trebuie amintit faptul că, în vreme ce articolul 1 alineatul (2) din Directiva 94/62 stabilește ca „prioritate” măsurile destinate prevenirii producerii deșeurilor de ambalaje, acesta enumeră, ca „principii fundamentale suplimentare”, reutilizarea ambalajelor, reciclarea și alte forme de recuperare a deșeurilor de ambalaje.

32 Al optulea considerent din directivă prevede că, „până la realizarea unui progres științific și tehnologic în privința unor procese de recuperare, refolosirea și reciclarea ar trebui să fie avute în primul rând în vedere în ceea ce privește impactul asupra mediului; întrucât aceasta necesită crearea în statele membre a unor sisteme de garantare a returnării ambalajelor folosite și/sau a deșeurilor de la ambalaje; întrucât evaluările ciclurilor de viață ar trebui încheiate cât se poate de repede pentru a justifica o ierarhie clară între ambalajul refolosibil, reciclabil și recuperabil”.

33 Din cele menționate anterior reiese că Directiva 94/62 nu stabilește o ierarhie între refolosirea ambalajelor, pe de o parte, și recuperarea deșeurilor de ambalaje, pe de altă parte.

34 Totuși, trebuie să se observe că articolul 5 din Directiva 94/22 permite statelor membre să adopte măsuri de încurajare a sistemelor de refolosire a ambalajelor, care pot fi refolosite în mod ecologic.

35 Din însăși formularea acestui articol 5 reiese că o astfel de politică de promovare a refolosirii ambalajelor este autorizată doar în măsura în care aceasta este conformă cu tratatul.

36 Astfel, măsurile adoptate de un stat membru în temeiul articolului 5 din directivă trebuie să respecte nu doar cerințele care decurg din celelalte dispoziții ale sale, în special din articolul 7, la care face referire a treia întrebare preliminară, ci și obligațiile care decurg din dispozițiile tratatului, în special din articolul 28 CE, menționat de a patra întrebare preliminară.

37 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 1 alineatul (2) din Directiva 94/62 nu se opune ca statele membre să instituie măsuri de încurajare a sistemelor de refolosire a ambalajelor.

38 Având în vedere considerentele precedente, este necesar să se răspundă, în primul rând, la a treia și a patra întrebare preliminară.

Cu privire la a treia întrebare

39 În cadrul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere dorește să afle, în fond, dacă articolul 7 din Directiva 94/62 acordă producătorilor și distribuitorilor de băuturi în ambalaje de unică folosință recuperabile, care sunt autorizați să își îndeplinească obligațiile de garantare și de returnare prin participarea la un sistem global de colectare a ambalajelor, dreptul de a continua să participe la un astfel de sistem global pentru a își îndeplini obligațiile legale.

40 Trebuie amintit faptul că Directiva 94/62 le impune statelor membre, la articolul 7 alineatul (1), să ia măsurile necesare în vederea stabilirii sistemelor astfel încât să asigure, pe de o parte, returnarea și/sau colectarea ambalajelor folosite și/sau a deșeurilor de ambalaje și, pe de

altă parte, refolosirea sau recuperarea ambalajelor sau a deșeurilor de ambalaje colectate. De asemenea, această dispoziție prevede că sistemele respective trebuie să fie deschise participării agenților comerciali din sectoarele interesate și autorităților publice competente, să se aplice produselor importate în condiții nediscriminatorii și să fie proiectate astfel încât să evite barierele în calea comerțului sau denaturarea concurenței, în conformitate cu dispozițiile tratatului.

41 Articolul 7 alineatul (2) din directivă impune ca măsurile menționate la alineatul (1) din acest articol să facă parte dintr-o politică de reglementare a tuturor ambalajelor și deșeurilor de ambalaje și precizează că aceste măsuri trebuie să ia în considerare în special cerințele privind protecția mediului și a sănătății, securității și igienei consumatorului, protecția calității, autenticitatea și caracteristicile tehnice ale bunurilor ambalate și materialelor utilizate, precum și protecția drepturilor de proprietate industrială și comercială.

42 Articolul 7 oferă statelor membre posibilitatea de a alege, în ceea ce privește ambalajele de unică folosință, între un sistem de garantare și returnare individuală, pe de o parte, și un sistem global de colectare a ambalajelor, pe de altă parte, sau de a opta pentru o combinație între aceste două sisteme în funcție de tipul de produse, cu condiția ca sistemele alese să aibă ca obiect direcționarea ambalajelor către cele mai adecvate alternative de gestionare a deșeurilor și să se înscrie într-o politică de reglementare a tuturor ambalajelor și deșeurilor de ambalaje.

43 Această dispoziție nu le conferă producătorilor și distribuitorilor în cauză vreun drept de a continua să participe la un sistem anumit de gestionare a deșeurilor de ambalaje.

44 Într-adevăr, Directiva 94/62 nu împiedică un stat membru să prevadă modificări ale sistemelor de gestionare a deșeurilor de ambalaje instituite pe teritoriul său astfel încât să garanteze cea mai adecvată alternativă de gestionare a deșeurilor.

45 Deși Directiva 94/62 permite, prin urmare, ca un stat membru să prevadă înlocuirea, în funcție de situație, a unui sistem de colectare a ambalajelor în apropierea domiciliului consumatorilor sau a punctelor de vânzare cu un sistem de garantare și de returnare individuală, trebuie totuși ca o astfel de înlocuire să îndeplinească anumite condiții.

46 Pe de o parte, noul sistem trebuie, de asemenea, să poată fi adecvat pentru atingerea obiectivelor Directivei 94/62. În special, în cazul în care noul sistem este, precum în speță, un sistem de garantare și de returnare individuală, statul membru în cauză trebuie să se asigure că există un număr suficient de centre de colectare pentru a da consumatorilor care au plătit o garanție când au cumpărat produse în ambalaje de unică folosință posibilitatea de a-și recupera suma plătită drept garanție, chiar dacă nu se întorc în locul achiziției inițiale.

47 În această privință, trebuie subliniat faptul că articolul 6 alineatul (1) prima teză din VerpackV prevede că distribuitorul este obligat să accepte gratuit returnarea ambalajelor de vânzare la centrul de returnare efectivă sau în imediata apropiere a acestuia („am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe”). Deși este adevărat că următoarele teze de la alineatul respectiv adaugă anumite precizări, în special în ceea ce privește limitările acestei obligații în funcție de caracteristicile ambalajelor în cauză și în funcție de suprafața de vânzare a distribuitorului în cauză, este la fel de adevărat că sfera de aplicare a obligației de returnare nu pare a fi lipsită de ambiguitate.

48 Pe de altă parte, trecerea la noul sistem trebuie să se facă fără întreruperi și fără a pune în pericol posibilitatea agenților economici din sectoarele interesate de a participa efectiv la noul

sistem încă de la intrarea în vigoare a acestuia. Trebuie să se constate că articolul 7 alineatul (1) din Directiva 94/62 obligă fiecare stat să garanteze producătorilor și distribuitorilor în cauză, în orice moment și fără discriminare, accesul la un sistem de gestionare a deșeurilor de ambalaje.

49 Prin urmare, statul membru care înlocuiește sistemul existent de gestionare a deșeurilor de ambalaje cu un alt sistem are sarcina de a se asigura că producătorii și distribuitorii în cauză dispun de o perioadă rezonabilă pentru tranziția către noul sistem astfel încât să își poată adapta metodele de producție, precum și lanțurile de distribuție, cerințelor noului sistem.

50 În consecință, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că articolul 7 din Directiva 94/62, deși nu le conferă producătorilor și distribuitorilor în cauză niciun drept de a continua să participe la un anumit sistem de gestionare, se opune înlocuirii unui sistem global de colectare a deșeurilor de ambalaje cu un sistem de garantare și returnare individuală în cazul în care noul sistem nu este la fel de adecvat pentru atingerea obiectivelor directivei respective sau în cazul în care trecerea la noul sistem nu se face fără întrerupere și fără a pune în pericol posibilitatea ca actorii economici din sectoarele în cauză să participe efectiv la noul sistem, încă de la intrarea în vigoare a acestuia.

Cu privire la a patra întrebare

51 În cadrul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere dorește să afle, în fond, dacă articolul 28 CE se opune unor reglementări naționale, precum cele prevăzute la articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (2) din VerpackV, care condiționează de procentul ambalajelor refolosibile de pe piața relevantă posibilitatea ca producătorii și distribuitorii care utilizează ambalaje de unică folosință să își îndeplinească obligațiile de garantare, returnare și recuperare prin participarea la un sistem global de colectare.

Cu privire la aplicabilitatea articolului 28 CE

52 Conform guvernului german, nu poate exista un conflict între articolul 28 CE și reglementările naționale în litigiu având în vedere că, în ceea ce privește refolosirea ambalajelor, Directiva 94/62, în special articolele 5, 9 și 18, au ca obiect și ca efect o armonizare completă a domeniului în cauză.

53 Având în vedere faptul că, în cazul în care un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivel comunitar, orice măsură națională conexă se apreciază ținând seama de dispozițiile măsurii de armonizare în cauză și nu de cele ale legislației primare (Hotărârea din 12 octombrie 1993, Vanacker și Lesage, C-37/92, Rec., p. I-4947, punctul 9; Hotărârea din 13 decembrie 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec. p. I-9897, punctul 32, și Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Rec., p. I-14887, punctul 64), trebuie, prin urmare, să se stabilească dacă armonizarea realizată de Directiva 94/62 exclude aprecierea compatibilității reglementărilor naționale în litigiu cu articolul 28 CE.

54 În această privință, este necesar să se observe că, în ceea ce privește refolosirea ambalajelor, articolul 5 din Directiva 94/62 se limitează la a permite statelor membre să încurajeze, în conformitate cu tratatul, sistemele de refolosire a ambalajelor, care pot fi refolosite în mod ecologic.

55 În afara definiției noțiunii de „refolosire” a ambalajelor, anumite dispoziții generale privind măsurile de prevenire a deșeurilor de ambalaje și dispozițiile referitoare la sistemele de returnare, colectare și recuperare, care sunt prevăzute la articolul 3 punctul 5, articolul 4 și

respectiv articolul 7, Directiva 95/62 nu reglementează, în ceea ce privește statele membre care sunt dispuse să utilizeze dreptul acordat la articolul 5, organizarea unor sisteme care favorizează ambalajele refolosibile.

56 Contrar cazului marcajului și identificării ambalajelor și al cerințelor privind compoziția și caracterul refolosibil sau recuperabil ale ambalajelor, reglementate de articolele 8–11 și de anexa II la Directiva 94/62, organizarea sistemelor naționale destinate încurajării refolosirii ambalajelor nu face, prin urmare, obiectul unei armonizări complete.

57 Astfel de sisteme pot, în consecință, să fie apreciate în baza dispozițiilor tratatului privind libera circulație a mărfurilor.

58 De altfel, articolul 5 din Directiva 94/62 le permite statelor membre să încurajeze sistemele de refolosire a ambalajelor doar „în conformitate cu dispozițiile tratatului”.

59 În ceea ce privește articolul 18 din directivă, trebuie subliniat faptul că, în măsura în care această dispoziție se limitează să garanteze libera circulație, pe teritoriul statelor membre, a ambalajelor care îndeplinesc cerințele referitoare la marcajul, compoziția și caracterul refolosibil și recuperabil ale ambalajelor, aceasta nu mai împiedică aprecierea sistemelor naționale de gestionare a deșeurilor de ambalaje în lumina articolului 28 CE, în cazul în care acestea sunt susceptibile să afecteze condițiile de comercializare a produselor în cauză.

Cu privire la existența unei bariere în calea comerțului

60 Este necesar să se aprecieze dacă articolul 28 CE se opune unor reglementări naționale, precum cele contestate în acțiunea principală, care permit producătorilor și distribuitorilor care utilizează ambalaje de unică folosință să își îndeplinească obligațiile de garantare și returnare prin participarea la un sistem global de colectare, în funcție de evoluția procentului global de băuturi în ambalaje de unică folosință de pe piața germană, precum și a procentului băuturilor în cauză comercializate în astfel de ambalaje pe aceeași piață.

61 În această privință, trebuie să se sublinieze, în primul rând, că astfel de reglementări sunt aplicabile, fără deosebire, produselor naționale și produselor care provin din alte state membre și prevăd aceleași cerințe în materie de garantare și returnare atât pentru producătorii stabiliți în alte state membre, cât și pentru producătorii naționali.

62 În al doilea rând, contrar procentului maxim de băuturi care pot fi comercializate în ambalaje neautorizate, care era în litigiu în Hotărârea din 20 septembrie 1988, Comisia/Danemarca (302/86, Rec., p. 4607), în acțiunea principală, procentele nu limitează cantitatea de produse care pot fi importate într-un anumit tip de ambalaje. Într-adevăr, VerpackV nu interzice comercializarea produselor în ambalaje de unică folosință care depășesc procentele indicate, ci prevede numai faptul că depășirea acestor procente determină o schimbare a sistemului de gestionare a ambalajelor de unică folosință.

63 Cu toate acestea, este necesar să se constate că, deși articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (2) din VerpackV se aplică, în mod cert, tuturor producătorilor și distribuitorilor care își exercită activitatea pe teritoriul național, acestea nu afectează în același fel comercializarea băuturilor produse în Germania și cea a băuturilor care provin din alte state membre.

64 Într-adevăr, deși trecerea de la un sistem de gestionare a ambalajelor la un altul determină, în general, costuri în privința marcajului sau etichetării ambalajelor, reglementări precum cele în litigiu în acțiunea principală, care obligă producătorii și distribuitorii care folosesc ambalaje

de unică folosință să înlocuiască participarea lor la un sistem global de colectare cu adoptarea unui sistem de garantare și colectare individuală, generează pentru producătorii și distribuitorii care utilizează astfel de ambalaje costuri suplimentare legate de organizarea returnării ambalajelor, a rambursării sumelor plătite drept garanție și a eventualei compensări a sumelor respective între distribuitori.

65 Este evident că producătorii stabiliți în afara Germaniei utilizează o cantitate considerabil mai mare de ambalaje de unică folosință decât producătorii germani.

66 În această privință, instanța de trimitere observă că recurgerea la ambalaje refolosibile generează, în mod normal, pentru un producător de băuturi stabilit în alt stat membru, costuri mai mari decât cele suportate de un producător german, având în vedere că costurile aferente organizării unui sistem de garantare și transportului sunt mai mari în cazul în care producătorul este stabilit la o anumită distanță de punctele de vânzare.

67 Rezultă că, în ceea ce privește ambalajele de unică folosință, înlocuirea unui sistem global de colectare a ambalajelor cu un sistem de garantare și de returnare individuală este de natură să împiedice comercializarea pe piața germană a băuturilor importate din alte state membre (a se vedea, în acest sens, în ceea ce privește ambalajele de băuturi refolosibile, Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 13).

68 În această privință, nu este relevant faptul că dispozițiile în cauză au în vedere obligații de garantare și de returnare individuală pentru ambalajele de unică folosință, fără a interzice importurile de băuturi în astfel de ambalaje și că, în plus, există posibilitatea ca producătorii să recurgă la ambalaje refolosibile. Într-adevăr, o măsură care poate împiedica importurile trebuie să fie considerată drept o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative, chiar dacă bariera este puțin importantă și există alte posibilități de comercializare a produselor (Hotărârea din 5 aprilie 1984, Van de Haar și Kaveka de Meern, 177/82 și 178/82, Rec., p. 1797, punctul 14).

69 În acest context, nu este relevantă afirmația, precum cea făcută de guvernul german, că, pentru perioada anterioară introducerii obligațiilor de garantare și de returnare, creșterea importurilor în Germania de apă minerală naturală în ambalaje de unică folosință demonstrează absența discriminării împotriva producătorilor de băuturi stabiliți în alte state membre. Astfel, deși se observă această tendință pe piața germană, aceasta nu este de natură să anuleze faptul că articolele 8 și 9 din VerpackV constituie, pentru producătorii de băuturi stabiliți în alte state membre, o barieră în calea comercializării produselor lor în Germania.

70 Contrar afirmațiilor pârâtei în acțiunea principală și ale guvernului german, articolele 8 și 9 din VerpackV nu pot fi asimilate unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite „metode de vânzare” în sensul Hotărârii din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097, punctul 16 și următoarele).

71 Într-adevăr, Curtea a considerat că necesitatea, derivată din măsurile în cauză, de a modifica ambalajul sau eticheta produselor importate exclude ca aceste măsuri să se refere la metodele de vânzare a acestor produse în sensul Hotărârii Keck și Mithouard, citată anterior (a se vedea Hotărârea din 3 iunie 1999, Colim, C-33/97, Rec., p. I-3175, punctul 37; Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Spania, C-12/00, Rec., p. I-459, punctul 76, și Hotărârea din 18 septembrie 2003, Morellato, C-416/00, Rec., p. I-9343, punctul 29).

72 Astfel cum s-a subliniat la punctul 64 din prezenta hotărâre, înlocuirea participării la un sistem global de colectare cu instituirea unui sistem de garantare și returnare individuală obligă producătorii în cauză să modifice anumite informații de pe ambalajele lor.

73 În orice caz, având în vedere că dispozițiile VerpackV nu afectează în același fel comercializarea băuturilor produse în Germania și cea a băuturilor care provin din alte state membre, acestea nu pot fi excluse din domeniul de aplicare a articolului 28 CE (a se vedea Hotărârea Keck și Mithouard, citată anterior, punctele 16 și 17).

Cu privire la justificările întemeiate pe protecția mediului

74 În continuare, este necesar să se examineze dacă, astfel cum afirmă pârâta în acțiunea principală și guvernul german, reglementări precum cele prevăzute la articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (2) din VerpackV pot fi justificate din motive legate de protecția mediului.

75 Conform unei jurisprudențe constante, măsurile naționale care pot constitui o barieră în calea comerțului intracomunitar pot fi justificate de cerințe imperative legate de protecția mediului, cu condiția ca măsurile în cauză să fie proporționale cu obiectivul urmărit (Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctele 6 și 9, precum și Hotărârea din 14 iulie 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Rec., p. I-4473, punctul 20).

76 În această privință, este necesar să se constate că obligația de instituire a unui sistem de garantare și returnare a ambalajelor goale este un element indispensabil unui sistem având ca obiect asigurarea refolosirii ambalajelor (Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 13).

77 În ceea ce privește ambalajele nerefolosibile, trebuie să se observe că, astfel cum afirmă pârâta în acțiunea principală și guvernul german, instituirea unui sistem de garantare și returnare individuală este de natură să crească procentul de returnare a ambalajelor goale și conduce la o triere selectivă a deșeurilor de ambalaje, contribuind astfel la îmbunătățirea recuperării acestora. În plus, în măsura în care perceperea unei garanții încurajează consumatorul să returneze ambalajele goale la punctele de vânzare, aceasta contribuie la reducerea deșeurilor din natură.

78 De asemenea, în măsura în care reglementările în litigiu în acțiunea principală fac ca intrarea în vigoare a unui nou sistem de gestionare a deșeurilor de ambalaje să depindă de procentul ambalajelor refolosibile de pe piața germană, acestea creează o situație în care orice creștere a vânzărilor de băuturi în ambalaje de unică folosință de pe această piață mărește probabilitatea realizării unei schimbări a sistemului. În măsura în care reglementările respective încurajează astfel producătorii și distribuitorii în cauză să recurgă la ambalaje refolosibile, acestea contribuie la reducerea deșeurilor care trebuie eliminate, ceea ce reprezintă unul dintre obiectivele generale ale politicii de protecție a mediului.

79 Cu toate acestea, pentru ca astfel de reglementări să fie conforme cu principiul proporționalității, trebuie să se verifice nu numai dacă mijloacele pe care acestea le pun în aplicare sunt adecvate pentru realizarea obiectivelor vizate, ci și dacă acestea nu depășesc ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective (a se vedea Hotărârea din 14 iulie 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Rec., p. I-4301, punctul 57).

80 În această privință, trebuie subliniat faptul că, pentru a îndeplini acest criteriu, o reglementare națională trebuie să le permită producătorilor și distribuitorilor în cauză, înainte

de intrarea în vigoare a sistemului de garantare și de returnare individuală, să își adapteze metodele de producție, precum și gestionarea deșeurilor de ambalaje de unică folosință, cerințelor noului sistem. Deși este adevărat că un stat membru poate lăsa producătorilor și distribuitorilor în cauză sarcina de a pune în aplicare acest sistem organizând returnarea ambalajelor, rambursarea sumelor plătite drept garanție și eventuala compensare a acestor sume între distribuitori, este necesar, de asemenea, ca statul membru în cauză să se asigure că, la momentul schimbării sistemului de gestionare a deșeurilor de ambalaje, orice producător sau distribuitor interesat poate participa efectiv la un sistem operațional.

81 Este necesar să se constate că o reglementare precum VerpackV, care face ca punerea în aplicare a unui sistem de garantare și de returnare individuală să depindă de un procent de refolosire a ambalajelor, care este cu siguranță avantajoasă în plan ecologic, îndeplinește principiul proporționalității doar în cazul în care, deși încurajează refolosirea ambalajelor, aceasta le oferă producătorilor și distribuitorilor în cauză o perioadă de tranziție rezonabilă pentru a se adapta acestui sistem și garantează că, la momentul schimbării sistemului de gestionare a deșeurilor de ambalaje, orice producător sau distribuitor în cauză poate participa efectiv la un sistem operațional.

82 Instanței naționale îi revine competența de a stabili dacă schimbarea sistemului de gestionare a deșeurilor de ambalaje, precum cel prevăzut la articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (2) din VerpackV, le permite producătorilor și distribuitorilor interesați să participe la un sistem operațional în condițiile menționate anterior.

83 În consecință, trebuie să se răspundă la a patra întrebare că articolul 28 CE se opune unor reglementări naționale, precum cele enunțate la articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (2) din VerpackV, atunci când acestea anunță înlocuirea unui sistem global de colectare a deșeurilor de ambalaje cu un sistem de garantare și returnare individuală fără ca producătorii și distribuitorii în cauză să dispună de o perioadă de tranziție rezonabilă pentru a se adapta sistemului respectiv și fără să se garanteze că, la momentul schimbării sistemului de gestionare a deșeurilor de ambalaje, aceștia pot participa efectiv la un sistem operațional.

Cu privire la a doua întrebare

84 Având în vedere răspunsul la a patra întrebare, nu mai este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

85 Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței de trimitere, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a depune observații în fața Curții, altele decât cele ale părților, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

1) Articolul 1 alineatul (2) din Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje nu se opune ca statele membre să instituie măsuri de încurajare a sistemelor de refolosire a ambalajelor.

2) Articolul 7 din Directiva 94/62, deși nu conferă producătorilor și distribuitorilor interesați niciun drept de a continua să participe la un anumit sistem de gestionare a

deșeurilor de ambalaje, se opune înlocuirii unui sistem global de colectare a deșeurilor de ambalaje cu un sistem de garantare și returnare individuală în cazul în care noul sistem nu este la fel de adecvat pentru atingerea obiectivelor directivei respective sau în cazul în care trecerea la acest nou sistem nu se face fără întrerupere și fără a pune în pericol posibilitatea ca actorii economici din sectoarele interesate să participe efectiv la noul sistem, încă de la intrarea în vigoare a acestuia.

3) Articolul 28 CE se opune unor reglementări naționale, precum cele enunțate la articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (2) din Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Decret privind prevenirea și recuperarea deșeurilor de ambalaje) atunci când acestea anunță înlocuirea unui sistem global de colectare a deșeurilor de ambalaje cu un sistem de garantare și returnare individuală fără ca producătorii și distribuitorii interesați să dispună de o perioadă de tranziție rezonabilă pentru a se adapta sistemului și fără să se garanteze că, la momentul schimbării sistemului de gestionare a deșeurilor de ambalaje, aceștia pot participa efectiv la un sistem operațional.

Semnături.