

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Tel. +45 33 92 00 00  
Fax +45 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Telex 31292 ETR DK  
Telegr. adr. Etrangeres  
Girokonto 300-1806

Bilag  
1

Journalnummer  
400.C.2-0

Kontor  
EU-sekr.

13. september 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges generaladvokatens forslag til afgørelse af 13. september 2001 i sag C-246/99, dåse- /returflaske-sagen.

Forslaget til afgørelse er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg med vedlagte skrivelse.



6. De danske bestemmelser er ikke til hinder for anvendelsen af dåser af aluminium eller af stål for andre drikkevarer, og faktisk bruges dåser til frugtjuice, iste og kakaomælk. Dåser og andre metalbeholdere bruges bl.a. til konserver, kaffe og småkager. Engangsemballager af glas bruges f.eks. til vin, og engangsemballager af plast og pap til mælk, eddike og spiseolie.

Bestemmelserne forbyder heller ikke brugen af dåser til eksport af øl og kulsyreholdige læskedrikke. Kommissionen anfører i stævningen, at Danmark i 1998 eksporterede omkring 120 mio. liter øl i metalbeholdere, dvs. ca. 360 mio. aluminiumsdåser på 33 cl. i første række til andre medlemsstater.

7. Kommissionen har oplyst, at Sverige og Finland har lignende systemer for returnering af emballage, men til forskel fra, hvad der er tilfældet i Danmark, omfatter systemet i disse to lande også dåser, for hvilke der ligeledes skal stilles pant, når de købes. Salgsstederne råder over apparater til returnering af genbrugs- og engangsemballage, og ved returneringen får forbrugeren pantebeløbet tilbage. I Sverige sikrer dette system tilsyneladende en returprocent, der ligger over 90% for dåser (+).

## II - Fællesskabsbestemmelserne

8. I første betragtning i præambelen til direktiv 94/62 anføres følgende grunde til udstedelsen af direktivet: Det er nødvendigt at harmonisere de nationale foranstaltninger vedrørende håndtering af emballage for at forebygge og mindske miljøbelastningen og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og for at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og forvridning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet. Det anføres endvidere i trettende betragtning, at de mål, som medlemsstaterne fastsætter for genanvendelse og genvinding af emballager, bør ligge inden for visse intervaller, således at de forskellige forhold i medlemsstaterne kan tages i betragtning, og det kan undgås, at der skabes hindringer for handelen.
9. Ifølge Kommissionen er de danske bestemmelser i strid med artikel 18, sammenholdt med artikel 5, 7 og 9, hvori det bestemmes:

»Artikel 5

Genbrug

Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med traktaten fremme genbrugssystemer for emballage, der kan genbruges på en miljømæssigt fornuftig måde.«

»Artikel 7

Retur-, indsamlings- og genanvendelsessystemer

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at der indføres systemer til sikring af:

a) tilbagetagelse og/eller indsamling af brugt emballage og/eller emballageaffald fra forbrugeren, fra enhver anden endelig bruger eller fra affaldsstrømmen, med henblik på håndtering af den brugte emballage eller emballageaffaldet på den mest hensigtsmæssige måde

b) genbrug eller genanvendelse, herunder genvinding af indsamlet emballage og/eller emballageaffald

for at opfylde målene i dette direktiv.

[...]«

»Artikel 9

Væsentlige krav

1. Tre år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden (5) sørger medlemsstaterne for, at emballage kun markedsføres, hvis den opfylder alle væsentlige krav i dette direktiv, herunder bilag II.
2. Medlemsstaterne formoder [...], at alle væsentlige krav i dette direktiv, herunder bilag II, er opfyldt for emballage, som er i overensstemmelse med
  - a) de relevante harmoniserede standarder, hvis referencenumre er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Medlemsstaterne offentliggør referencenumrene på de nationale standarder, der gennemfører de harmoniserede standarder
  - b) de nedenfor i stk. 3 omhandlede relevante nationale standarder, hvis der ikke findes harmoniserede standarder på de områder, der er omfattet af disse standarder.
3. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de nationale standarder, jf. stk. 2, litra b), som de anser for at være i overensstemmelse med de væsentlige krav, denne artikel henviser til. Kommissionen sender straks teksten til disse standarder til de øvrige medlemsstater.

Medlemsstaterne offentliggør referencerne for disse standarder. Kommissionen sørger for, at de offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

[...]«

»Artikel 18

Markedsføring

Medlemsstaterne må ikke forhindre, at emballage, der opfylder bestemmelserne i dette direktiv, markedsføres på deres område.«

10. Ifølge Kommissionen har den danske stat en endvidere tilsidesat artikel 28 EF og 30 EF, der henholdsvis lyder som følger:

»Kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne.«

»Bestemmelserne i artikel 28 og 29 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.«

**III - Den administrative procedure**

11. I juni 1997 tilsendte Kommissionen de danske myndigheder en åbningsskrivelse, hvori den gjorde gældende, at de nationale bestemmelser, der forbyder import af øl og læskedrikke i metalemballager, er uforenelige med direktiv 94/62 og med artikel 28 EF. Som følge af en

klage over forpligtelsen til at anvende genpåfyldelig emballage til de samme drikkevarer, der er fremstillet i Danmark, tilsendte Kommissionen den nævnte medlemsstat en anden åbningsskrivelse. I august 1997 besvarede den danske regering den første af disse skrivelser og i august 1998 den anden.

12. I november 1998 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 124, sammenholdt med § 1, stk. 2, og § 3, var i strid med direktiv 94/62, særligt artikel 18, sammenholdt med artikel 5, 7 og 9, samt med artikel 28 EF og 30 EF, og den anmodede de danske myndigheder om at ændre de nævnte bestemmelser inden for en frist på to måneder. En måned senere besvarede de danske myndigheder den begrundede udtalelse, idet de gjorde gældende, at bestemmelserne var forenelige med de gældende fællesskabsbestemmelser, og at det ikke var nødvendigt at ændre dem.

#### **IV - Retsforhandlingerne for Domstolen**

13. Kommissionens stævning blev indleveret til Domstolen den 1. juli 1999 og svarskriftet den 31. august 1999. Begge processkrifter blev suppleret med en replik og en duplik. Det Forenede Kongeriges regering har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande (6).

I retsmødet, som fandt sted den 12. juni 2001, blev der givet møde og afgivet mundtlige indlæg af de befuldmægtigede for Kommissionen, den danske regering og Det Forenede Kongeriges regering.

#### **V - Undersøgelse af søgsmålet**

14. Kommissionen gør gældende, at der ved direktiv 94/62 er gennemført en fuldstændig harmonisering af de nationale bestemmelser om emballager, og at en medlemsstat følgelig ikke kan fastsætte strengere regler for de indenlandske producenter. Den omstændighed, at den i artikel 10 omhandlede standardisering ikke er blevet gennemført, ændrer heller ikke medlemsstaternes pligt til at tillade markedsføring af de emballager, der opfylder de væsentlige krav, der er fastsat i bilag II. Såvel dåser som andre engangsemballager opfylder endvidere kravene i punkt 1 og 3 i det nævnte bilag. De danske bestemmelser udgør dernæst en hindring for samhandelen, der er uforenelig med bestemmelserne om de frie varebevægelser, idet foranstaltningerne ikke er nødvendige til beskyttelse af miljøet, og de er uforholdsmæssige, da det samme mål kan nås med mindre restriktive forskrifter.
15. Det Forenede Kongeriges regering er enig i, at direktivet er en fuldstændig harmoniseringsforanstaltning, der indebærer, at der inden for Den Europæiske Union er fri bevægelighed for varer, der markedsføres i emballage, der opfylder kravene i direktivets bestemmelser, og den er også enig i, at de danske bestemmelser ikke må forbyde salg af øl og læskedrikke i dåser. Under alle omstændigheder er de nævnte bestemmelser i strid med artikel 28 EF, for selv om bestemmelserne er begrundet med det lovlige formål at beskytte miljøet, søger de at nå det ved uforholdsmæssige midler.
16. Den danske regering har til sit forsvar i det væsentlige gjort gældende, at der ved direktiv 94/62 ikke er gennemført en fuldstændig harmonisering af de regler, der finder anvendelse på emballager, og at de væsentlige krav i bilag II erså vide, vage og skønsprægede, at de nødvendigvis må præciseres. Den omhandlede harmonisering vil ikke være fuldstændig, så længe der er ikke vedtages fælles europæiske normer, hvori det angives, hvorledes disse krav skal fortolkes for hver enkelt produkttype. Ifølge den danske regering har direktivets grundlæggende krav relation til det produkt, der skal emballeres, og det er netop på basis af produktet, at det i Danmark kræves, at øl og kulsyreholdige læskedrikke skal sælges i genbrugsemballager, mens drikkevarer uden kulsyre, som blot udgør en lille del af det samlede forbrug af læskedrikke, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for bekendtgørelse nr. 124. Formålet med bekendtgørelsens ordning er - via en høj prioritering af genbrug af emballager - at reducere de skadelige virkninger, som forøgede affaldsmængder påfører miljøet.

17. Som det ses, er det grundlæggende punkt, som er omtvistet mellem parterne, omfanget af den harmonisering, der er gennemført ved direktiv 94/62. Jeg skal derfor for det første undersøge, om det omtvistede direktiv har gennemført en fuldstændig harmonisering på området, og derefter, såfremt dette ikke er tilfældet, foretage en undersøgelse af, om den hindring, som de danske bestemmelser medfører for samhandelen mellem medlemsstaterne, er berettiget.

*A - Omfanget af harmoniseringen ved direktiv 94/62*

18. Kommissionen har anført, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne pålægges ved direktiv 94/62, skal finde ensartet anvendelse i alle medlemsstaterne. Dette har to konsekvenser: For det første må medlemsstaterne ifølge bestemmelsen i artikel 18 ikke forhindre, at emballage, der opfylder de væsentlige krav, markedsføres på deres område, og for det andet må de i henhold til artikel 9, stk. 1, kun tillade markedsføring af emballage, der opfylder disse krav. Direktivet indeholder ingen overgangsbestemmelser om anvendelsen af disse to artikler, som skulle have været gennemført i medlemsstaternes nationale ret senest den 30. juni 1996, jf. artikel 22. Direktivet indgår i en række af direktiver, der er vedtaget efter den nye metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder (7), og som er karakteriseret ved, at de inden for bestemte sektorer fastsætter bindende krav til navnlig sikkerhed og miljøbeskyttelse, som varerne skal opfylde (8).
19. Den danske regering er enig i, at direktiv 94/62 stort set opfylder alle formelle betingelser for at være et totalharmoniseringsdirektiv, der er vedtaget efter den nye metode, selv om det ikke fastsætter en overensstemmelsesprocedure. Det blev således vedtaget på grundlag af artikel 95 EF; ifølge dets artikel 1, stk. 1, har det til formål at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage; ifølge direktivets artikel 9 skal medlemsstaterne tre år efter direktivets ikrafttrædelsesdato sørge for, at emballage kun markedsføres, hvis den opfylder alle væsentlige krav i dette direktiv, herunder bilag II; og direktivet fastsætter et vist antal væsentlige krav og bestemmer yderligere, at der skal fastsættes europæiske standarder, som forpligter medlemsstaterne til at acceptere, at en emballage opfylder de nævnte krav.

Den danske regering gør imidlertid gældende, at det reelle indhold af direktivets bestemmelser, herunder især indholdet af de væsentlige krav, der omhandles i artikel 9 og bilag II, er af så vag og upræcis karakter, at det i praksis ikke er muligt at anvende direktivet som et direktiv, der gennemfører en fuldstændig harmonisering. Regeringen fremhæver i den forbindelse, at der er tale om det eneste direktiv, der indtil nu er vedtaget efter den nye metode på miljøområdet. Regeringen understreger, at til forskel fra direktivet om legetøj (9) eller direktivet om gasapparater (10), som harmoniserer de krav, der stilles som betingelse for markedsføringen af disse produkter - med særlig vægt på sikkerheden - ligger hovedvægten i direktiv 94/62 på varetagelsen af miljøhensyn. Regeringen tilføjer, at fastlæggelsen af de væsentlige krav til emballage kræver en afvejning af forskellige parametre, således f.eks. om man skal vægte miljøeffekter (drivhuseffekt, forsurening osv.); om man skal vægte forbruget af råstoffer og energi (olie, jern osv.); og hvorledes man skal vægte de forskellige faser i et produkts liv (produktion, transport, bortskaffelse). Såfremt kravene til miljøbeskyttelse ikke præciseres, kan der ikke sikres en ensartet håndhævelse.

20. Jeg er af en række grunde uenig med den danske regerings opfattelse på dette punkt. Den første grund er, at selv om direktiv 94/62 muligvis er det eneste, der hidtil er vedtaget på miljøområdet efter den nye metode, begrænser bilag II til Rådets resolution fra 1985 ikke harmoniseringen af lovgivningen til de grundlæggende krav til sikkerheden, men tager også højde for andre krav af samfundsmæssig interesse. Den anden grund er, at begrundelserne i afsnit A i »Skitse indeholdende de væsentligste principper og elementer, der skal udgøre direktivernes centrale del« i den nævnte resolution såvel omfatter personers, husdyrs og goders sikkerhed som overholdelsen af andre væsentlige krav om samfundsmæssig beskyttelse, såsom beskyttelse af forbrugers sundhed og miljøet (11). Den tredje grund er, at det hverken fremgår af den nævnte resolution eller af ordlyden af direktiv 94/62, at der, for at en emballage kan sælges, skal foretages en afvejning af de af den danske regering nævnte parametre, og heller ikke, at en præcisering af kravene til miljøbeskyttelse er

nødvendig for at sikre en ensartet håndhævelse.

21. Den sagsøgte regering anfører endvidere, at en yderligere grund til, at direktiv 94/62 ikke kan være operativt, er, at de forudsete harmoniserede standarder, som kunne have afhjulpet den manglende præcision af de væsentlige krav til emballage, stadig ikke er vedtaget. Efter regeringens opfattelse må den manglende vedtagelse af disse standarder nødvendigvis medføre, at medlemsstaterne har et vist skøn.
22. Jeg er på dette punkt ganske uenig med den danske regering. Som det fremgår af de grundprincipper, der opregnes i bilag II til Rådets resolution fra 1985, har de tekniske specifikationer, som det overlades til de ansvarlige organer for industriel standardisering at udarbejde, ikke karakter af obligatoriske krav, hvorimod de har status som frivillige standarder, således at der alene foreligger en formodning for, at produkter, der er fremstillet i henhold til disse standarder, er i overensstemmelse med direktivets væsentlige krav. Vedtagelsen af harmoniserede standarder udgør således ikke en nødvendig forudsætning for anvendelsen af et direktiv, der er vedtaget efter den nye metode, og betyder heller ikke, at alle produkter skal fremstilles i henhold til disse standarder, eftersom medlemsstaterne fortsat vil være forpligtet til at tillade markedsføring af alle de produkter, der opfylder de væsentlige krav, selv om de ikke er fremstillet i overensstemmelse med kravene i den harmoniserede standard.

Medlemsstaterne har med sikkerhed et vist skøn ved gennemførelsen af de væsentlige krav i national ret, således som det fremgår af artikel 9, stk. 3. Men når de udøver dette skøn, skal medlemsstaterne have begge de med direktivet forfulgte mål for øje, dvs. at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, at garantere det indre markeds funktion og at undgå handelshindringer samt fordrejning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet. Den danske regering synes udelukkende at have taget hensyn til det første mål i dette konkrete tilfælde.

23. Den danske regering er af den opfattelse, at frihandelsklausulen i direktivets artikel 18 indtil videre ikke er operationel, fordi bilag II er så bredt formuleret, at medlemsstaterne i mangel af en overensstemmelsesprocedure ikke er i stand til at fastlægge, a) hvilke krav der mere præcist må stilles til emballagerne, b) hvorledes det skal afgøres, om en given emballage opfylder disse krav, og endelig c) hvilken instans der skal foretage kontrollen. Regeringen henviser til, at selv om Kommissionens forslag ikke indeholdt en sådan procedure, blev der i forbindelse med direktivets vedtagelse i protokollen optaget en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen af følgende indhold: »[...] der skal indføres en passende procedure for kontrol af emballagens overensstemmelse med de væsentlige krav«.
24. Jeg skal undersøge disse indvendinger i samme rækkefølge. For det første finder jeg det vanskeligt at antage, at de væsentlige krav - således som den sagsøgte regering har hævdet igen og igen - mangler præcision i en sådan grad, at de ikke er operationelle, navnlig henset til, at der er 13 medlemsstater, der har gennemført dem i deres nationale lovgivning, og i hvilke stater direktiv 94/62 nufinder anvendelse. Selv om det måtte antages, at de mangler tilstrækkelig klarhed, ville medlemsstaterne fortsat være forpligtet til at anvende dem, så godt som de kan, under overholdelse af fællesskabsretten. Og jeg skal tilføje, at såfremt direktivet havde været behæftet med mangler, der gjorde det ugyldigt, ville medlemsstaterne være berettiget til at påstå det annulleret i medfør af artikel 230 EF, men det har ingen af dem gjort, således at det er bindende for dem alle. Hertil kommer, at det i bilag II, afsnit B, punkt III, nr. 1, til Rådets resolution af 1985 præciseres, at den generelle markedsføringsklausul finder anvendelse, så snart de væsentlige sikkerhedskrav er opfyldt, og at det afhænger af de behandlede emner, hvor detaljeret udformningen af disse krav skal være.
25. Hvad angår de nærmere krav, som emballagerne skal opfylde - under hensyn til begge de formål, der forfølges med direktiv 94/62 - er det min opfattelse, at kravet i bilag II, punkt 3, litra a), hvorefter emballagen skal fremstilles på en sådan måde, at det er muligt at genvinde en vis vægtprocent af de anvendte materialer, ikke betyder, at denne procentdel skal være 100%, men ganske enkelt, at der ikke må anvendes materialer, der ikke kan genvindes. Det fremgår tillige af den samme bestemmelse, at procentdelen kan variere afhængigt af,

hvilken type materiale emballagen består af. Hvad angår kravet i litra b), hvorefter det med henblik på genanvendelse i form af energiudnyttelse kræves, at emballageaffald skal have en mindste nedre brændværdi, er det min opfattelse, at dette udelukker emballager, der ikke bidrager positivt til energiudnyttelsen. Og det kan udledes af den sagsøgte regerings adfærd, at den anser emballager, der kan genanvendes i form af materialegenvinding, for at opfylde de væsentlige krav, idet sådanne emballager bruges til at markedsføre andre drikkevarer i Danmark, og eftersom en væsentlig del af den nationale ølproduktion eksporteres til andre medlemsstater i dåser. Under alle omstændigheder kan det ikke for alvor bestrides, at en dåse opfylder de særlige krav i bilag II, punkt 1, til emballages fremstilling og sammensætning, og heller ikke, at den også opfylder de særlige krav i bilag II, punkt 3, i forbindelse med emballager, der kan genanvendes i form af materialegenvinding, eftersom en bestemt vægtprocent af det anvendte materiale til fremstilling af en dåse kan genvindes. I hvert fald har Danmark ikke påvist, at anvendelsen af de væsentlige krav giver anledning til uoverstigelige vanskeligheder i en medlemsstat, og har i stedet for at forsøge at gennemføre bilag II blot opretholdt de bestemmelser i sin nationale lovgivning, der allerede var gældende før vedtagelsen af direktiv 94/62.

26. Vedrørende spørgsmålet om, hvorledes det på grundlag af disse krav skal afgøres, om en given emballage opfylder dem, er jeg enig med Kommissionen i, at formålet med overensstemmelsesprocedurerne er at kontrollere, om et bestemt produkt opfylder de væsentlige krav i henhold til direktivet, men at de ikke påvirker indholdet af disse krav, der kan finde tilsvarende anvendelse, selv om de nævnte procedurer ikke er vedtaget. Så længe de harmoniserede standarder, som artikel 9 henviser til, ikke er vedtaget, kan medlemsstaterne inden for rammerne af direktiv 94/62 anvende de nationale overensstemmelsesprocedurer.

Jeg skal tilføje, at det i den forbindelse ikke er relevant at henvise til den fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, der ikke bekræftes af ordlyden af direktiv 94/62, og som Danmark har påberåbt sig til støtte for sin argumentation, da det følger af Domstolens praksis, at erklæringer, der er afgivet under de forberedende arbejder op til vedtagelsen af et direktiv, ikke kan tjene som bidrag til fortolkningen af direktivet, når erklæringernes indhold overhovedet ikke kommer til udtryk i den pågældende bestemmelses ordlyd og følgerig er uden retlig betydning (12).

27. For så vidt som den danske regering har gjort gældende, at det er umuligt at afgøre, hvem der skal foretage kontrollen, skal jeg minde om, at fabrikanten er pålagt ansvaret for at sikre, at en vare, der skal markedsføres, er blevet udformet og fremstillet i overensstemmelse med de væsentlige krav (13), og at denne placering af ansvaret udgør et af de karakteristiske træk ved de direktiver, der er vedtaget efter den nye metode (14).
28. Den sagsøgte regering finder imidlertid, at afgørelsen om, hvorvidt der ved salget af produkterne skal benyttes emballager, der kan genbruges eller genvindes, ikke kan overlades til fabrikanten, idet miljøkravene ville blive så godt som helt udvandet. I betragtning af, at direktiv 94/62 tilstræber at opnå et højt miljøbeskyttelsesniveau, anser den danske regering kravet om, at emballagen skal kunne genanvendes i form af materialegenvinding eller i form af energiudnyttelse, for at være meget lidt ambitiøst ud fra et miljømæssigt synspunkt, da der i dag ikke findes nogen emballage på markedet, som ikke på en eller anden måde kan genvindes. Særlige krav, såsom kravene om, at emballager skal have det minimumsrumfang, der behøves, og ikke må indeholde skadelige stoffer, er også rimelige, men det er nødvendigt, at de præciseres for at være operationelle.

Igen synes den sagsøgte regering at overse, at direktivet ikke udelukkende har som målsætning at beskytte miljøet, men at det også tilsigter at garantere det indre markeds funktion og at undgå handelshindringer samt fordrejning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet, og at det andet mål ikke er underordnet det første, men at begge står på lige fod. Direktivet bemyndiger medlemsstaterne til at indføre eller opretholde systemer, der fremmer såvel genbrug som genvinding af emballager, og det pålægger dem at træffe de fornødne foranstaltninger for at nå fastsatte mål ved hjælp af retur-, indsamlings-, genanvendelses- eller genvindingssystemer. Som Kommissionen anfører i stævningen, er der tale om egnede midler til at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, uden at de frie

varebevægelser bringes i fare.

29. Efter den danske regerings opfattelse er medlemsstaterne berettiget til at foretage en prioritering mellem emballager til genbrug og emballager til genanvendelse, når de fastlægger, hvorledes de væsentlige krav skal anvendes i praksis. Regeringen er opmærksom på, at denne skønsmæssige beføjelse uundgåeligt vil føre til forskellige fortolkninger i medlemsstaterne, hvilket er en følge af, at direktiv 94/62 ikke indebærer en fuldstændig, operationel harmonisering på dette område.
30. Jeg har hverken i direktiv 94/62's betragtninger, i dets bestemmelser eller i bilag II fundet noget som helst, der kunne underbygge den påståede ret for medlemsstaterne til at fastsætte en prioritering mellem emballager til genbrug og emballager til genanvendelse, således at det, såfremt den ene ordning foretrækkes, er berettiget at udelukke den anden. Nærmere bestemt kan en sådan fortolkning ikke udledes af artikel 1, stk. 2, der som første prioritet nævner forebyggelse af produktion af emballageaffald, da der i dette øjemed kan anvendes såvel genbrug som genanvendelse og de øvrige former for genvinding. Og den kan heller ikke baseres på artikel 5, der blot tillader medlemsstaterne at fremme genbrugssystemer. Hvad angår de væsentlige krav i bilag II mener jeg, at alle emballager skal opfylde de krav, der nævnes i punkt 1, til emballages fremstilling og sammensætning, desuden skal de opfylde kravene i punkt 2, hvis de kan genbruges, eller kravene i punkt 3, hvis de kan genvindes. I det omfang andet ikke er bestemt i direktivet, tilkommer det fabrikanterne af produkterne at træffe afgørelsen om, hvorvidt den ene eller den anden type skal bruges til emballering, mens medlemsstaterne med hjemmel i artikel 5, 7 og 15 kan øve indflydelse på forbrugernes adfærd og motivere dem til at foretrække de typer, der er mest miljøvenlige.

Det er rigtigt, som Kommissionen anfører i stævningen, at anvendelsen af direktivet i nogle medlemsstater kan have stor praktisk betydning for miljøbeskyttelsen med hensyn til emballageaffald, men det er ikke mindre rigtigt, at hvis en medlemsstat finder, at det beskyttelsesniveau, som direktivet fastlægger, er utilstrækkeligt i forhold til det niveau, der er opnået i dens nationale lovgivning, kan den benytte sig af artikel 95, stk. 4, EF. Det har Danmark tilsyneladende ikke gjort.

Danmark har tilsyneladende heller ikke fundet det hensigtsmæssigt at anvende artikel 95, stk. 5, EF som følge af offentliggørelsen i 1998 af ajourføringen af den del af livscyklusvurderingen, der vedrører emballager til øl og læskedrikke (15). I henhold til denne bestemmelse kan en medlemsstat, der efter vedtagelsen af enharmoniseringsforanstaltning finder det nødvendigt at indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelsen på grund af et problem, der er specifikt for landet, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, give Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse.

31. Den sagsøgte regering har yderligere anført, at den på grundlag af anden og ottende betragtning til direktiv 94/62 kan hævde, at der er indført en prioritering mellem genbrug og genanvendelse baseret på livscyklusvurderinger. Ifølge den danske regering viser den danske livscyklusvurdering overordnet, at ståldåser, aluminiumsdåser og engangsemballager af glas og plast er mere skadelige for miljøet end genbrugsemballager, og at denne omstændighed udgør et juridisk grundlag for den prioritering mellem emballagetyper, som er gennemført i Danmark. Efter regeringens opfattelse hindrer direktivets artikel 5 den ikke i at forbyde brugen af engangsemballage til visse produkter.
32. Jeg kan ikke tilslutte mig denne fortolkning. Artikel 5 tillader blot medlemsstaterne at fremme genbrugssystemer for emballage, men den tillader på ingen måde et forbud mod engangsemballager, da et fuldstændigt eller delvist forbud ikke kan betragtes som en foranstaltning, der fremmer en bestemt adfærd i overensstemmelse med direktivet. Jeg er enig med Kommissionen i, at medlemsstaterne kan fremme et system med genbrugsemballager, idet de herved kan anvende foranstaltninger, der ikke hindrer de frie varebevægelser, og som sikrer det samme niveau for miljøbeskyttelsen, f.eks. pant- og indsamlingssystemer, såvel for genbrugsemballager som for engangsemballager, mærkning

af produkterne. anvendelse af økonomiske instrumenter såsom miljøafgifter og fastsættelse af genbrugsmål for bestemte emballagetyper.

33. Den danske regering gør gældende, at de væsentlige krav ikke nødvendigvis er de samme for den samme type emballage uanset dennes brug, men at der i hvert enkelt tilfælde skal tages hensyn til, hvilket produkt den skal indeholde. Det er i den forbindelse naturligt, at prioriteringen mellem genbrug og genanvendelse af emballager til øl og læskedrikke falder anderledes ud end prioriteringen for emballager til produkter, der anvendes i mere begrænset omfang. Det er netop de særlige forhold vedrørende øl og kulsyreholdige læskedrikke, der har foranlediget den danske regering til at fastsætte en særlig ordning for disse drikkevarer. Regeringen forklarer, at såfremt der skulle oprettes et indsamlingssystem for emballager til frugtjuice, iste og kakaomælk - der sælges i et omfang, der ligger langt under salget af øl og læskedrikke - med henblik på genbrug af emballagerne, kunne det resultere i en miljøbelastning, der ville være større end de opnåede miljømæssige gevinster, og derudover skabe uforholdsmæssigt store praktiske vanskeligheder såvel for producenterne og detailhandelen som for forbrugerne. Efter den danske regerings opfattelse viser genbrugsemballagernes fortrin i forhold til engangsemballagerne sig først og fremmest derved, at de førstnævnte ikke er affald, men har en værdi for producenten og aftapningsvirksomheden, således at der kan udvikles effektive indsamlingssystemer med henblik på at tilskynde de forskellige led i kæden til at deltage i denne genbrugsproces, mens de andre er affald uden enhver værdi, bortset fra egenværdien, hvilket er grunden til, at der ikke foreligger eksempler på indsamlingssystemer for denne emballagetype, hvor returprocenten når op på over 90%, eller hvor der er indført pligt til at stille en pant.
34. Efter min mening har Kommissionen ret, når den anfører, at de væsentlige krav i bilag II, punkt 2 og 3, angår emballagetyper, og at kravene finder anvendelse, uanset hvilke produkter emballagen benyttes til, mens nogle af kravene i punkt 1 til emballagens fremstilling og sammensætning også kan omfatte emballager til bestemte produkter. Kravet om, at fremstillingen skal ske således, at emballagen mindskes til det minimum, der er nødvendigt for at bevare det for det emballerede produkt og for forbrugeren nødvendige sikkerheds-, hygiejne- og acceptniveau, betyder således, at det, der er acceptabelt for ét produkt, muligvis ikke er det for et andet. Det kan herefter ikke i alvor hævdes, at en dåse ikke er egnet som emballage til øl, at den ikke opfylder alle kravene til sikkerhed og hygiejne, eller at hovedparten af det materiale, der er anvendt til fremstilling af den, ikke kan genbruges eller genvindes.

I Danmark må dåser alene bruges til drikkevarer og levnedsmidler, der sælges i et meget lille omfang. Begrundelsen for forbuddet mod at bruge dem til øl og kulsyreholdige læskedrikke er således ikke, at en dåse ikke opfylder de væsentlige krav, der er fastsat i bilag II, punkt 1 og 3, men den miljöpåvirkning, som det kvantum af dåser, der omsættes på markedet, kunne forårsage (16). Som Kommissionen med fuld føje anfører i stævningen, fastsætter bilag II ikke de væsentlige krav i relation til antallet af enheder af en bestemt emballagetype, som omsættes i forbindelse med et bestemt produkt, og medlemsstaterne kan med henblik på at nedbringe mængden af engangsemballager anvende direktivets artikel 5, 7 og 15, hvorefter der kan indføres ordninger, der kan medvirke til at nedbringe den samlede mængde af emballager, dels ved at indføre retursystemer, dels ved at tilskynde til brug af miljøvenlige emballagetyper ved hjælp af økonomiske virkemidler.

35. Den danske regering finder det tvivlsomt, om aluminiumsdåser opfylder kravet i bilag II, punkt 3, litra a), om, at en vis vægtprocent skal kunne genvindes, eftersom den teknologi, der anvendes i dag, ikke gør det muligt at adskille aluminiumslåget fra resten, før dåsen omsmeltes. Selv om det tab af genvindeligt aluminium, som omsmeltningsprocessen medfører, er begrænset, idet aluminiummet kun udgør ca. 10% af ståldåsens vægt, bemærker den danske regering, at det energiforbrug, som omsmeltningen medfører, er betydeligt, og at fremstillingen aflåget står for ca. 50% af det energiforbrug, der medgår til fremstillingen af en dåse (17). Som følge af det store energiindhold bidrager aluminiummet utvivlsomt til nedsmeltningen, men der er ikke tale om en genanvendelse af aluminiummet, idet der alene er tale om en energiudnyttelse.
36. Jeg er heller ikke enig med sagsøgte på dette punkt. Ifølge Kommissionen er det muligt at

adskille aluminiumslåget, før det omsmeltes. Der er ikke under sagen forelagt beviser for den ene eller den anden opfattelse. Det fremgår klart af kravene i forbindelse med emballagens genanvendelighed, at det skal være muligt at genvinde en vis vægtprocent af de anvendte materialer til fremstilling af emballagen, men det kan ikke udledes af denne formulering, at der skal kunne genvindes en bestemt procentdel af alle bestanddelene. Og ifølge bilag II, punkt 3, litra a), kan fastsættelsen af procentdelen variere afhængigt af, hvilken type materiale emballagen består af.

37. Den danske regering bemærker, at en livscyklusvurdering er en metode til at vurdere dels de væsentligste forbrug af råvarer og energi, dels påvirkningen af miljøet. Den muliggør en miljømæssig sammenligning mellem forskellige produkter og tager udgangspunkt i de forudsætninger, der vurderes som mest sandsynlige. Ifølge regeringen er det generelt anerkendt, at den danske livscyklusvurdering - som blev foretaget i 1996 og opdateret i 1998 vedrørende emballager til øl og sodavand - er af høj faglig kvalitet. Livscyklusvurderingen omfatter beregninger af miljøbelastningen for forskellige typer emballager, der bruges til øl og læskedrikke, nemlig genpåfyldelige flasker, engangsflasker af glas og plast og dåser af stål og aluminium, lige fra udvindingen af råmaterialerne til tapping, distribution, brug og affaldshåndtering. Vurderingen tager højde for alle miljøbelastninger, idet den vurderer forbruget af energi og råvarer såvel i form af ikke-fornybare energiressourcer, f.eks. kul og råolie, som i form af råmaterialer, der heller ikke er fornybare, som f.eks. tin og aluminium. Endvidere undersøges emballagernes miljøeffekter som følge af emissioner og udledninger i luft og i vand, såsom drivhuseffekten, som CO<sub>2</sub>-emissioner bidrager til; forurening, som forårsages af SO<sub>2</sub>- og NO<sub>x</sub>-emissioner; forureningen af næringssaltene på grund af frigivelse af NO<sub>x</sub>; og emissioner af flygtige organiske forbindelser, som bidrager til luftforureningen.

Den danske regering anfører endvidere, at livscyklusvurderingen overordnet viser, at miljøbelastningen er større for ståldåser, aluminiumsdåser og engangsflasker af glas og plast end miljøbelastningen for de genpåfyldelige flasker af glas og plast. Vurderingen viser endvidere, at de væsentligste miljøbelastninger for alle de analyserede emballagematerialer og emballagetyper i høj grad er bundet til energiforbruget, heri medregnet forbruget af fossile brændsler med den deraf følgende frigivelse af emissioner til luften. Med udgangspunkt i den forudsætning, at elektriciteten produceres på et nyt kulfyret kraftværk, set i relation til det samlede danske forbrug af øl i emballager på 33 cl, er den årlige CO<sub>2</sub>-emission beregnet til 100 000 tons for genbrugsflasker, mens tallet er det dobbelte for engangsemballage, og emissionerne for stål- og aluminiumsdåser udgør henholdsvis 247 000 tons og 208 000 tons. For læskedrikke beregnes det, at den årlige CO<sub>2</sub>-emission for 50 cl genpåfyldelige plastflasker er på 41 000 tons; derimod medfører engangsflasker af plast en emission på 140 000 tons; aluminiumsdåser 143 000 tons; ståldåser 170 000 tons. I øvrigt forebygger det danske returemballagesystem en produktion på ca. 390 000 tons affald, hvilket svarer til ca. 20% af mængden af dagrenovation fra husholdningerne.

38. Jeg kan imidlertid kun lykønske den danske regering med, at den har påtaget sig udarbejdelsen af denne livscyklusvurdering for drikkevareemballage, med arbejdets omfang og med den høje kvalitet af det opnåede resultat. Der er tale om en pionerundersøgelse inden for sin art, som vil sætte normen for de undersøgelser, der udføres i fremtiden, og som er overordentlig nyttig med henblik på at fastlægge de virkninger, som emballager kan forårsage i miljøet, i det øjemed at tilskynde til bestemte genanvendelsessystemer ved hjælp af pant og returnering eller ved hjælp af økonomiske virkemidler.

Jeg er imidlertid enig med Kommissionen i, at et dokument af denne art ikke, således som den danske regering hævder, kan bruges til at afgøre, om en emballage opfylder de væsentlige krav, og heller ikke kan bruges som grundlag for at forbyde brugen af emballager, der opfylder de nævnte krav. Faktisk pålægger direktiv 94/62 ikke medlemsstaterne en forpligtelse til udelukkende at tillade de emballager, som er de mest miljøvenlige ifølge livscyklusvurderingen, som i øvrigt følger den metode kun at undersøge miljøpåvirkningerne og ikke tager højde for direktivets andet formål, som er lige så vigtigt, og som er at sikre det indre markeds funktion.

I livscyklusvurderingens bilag H, hvori der foretages en kritisk gennemgang af vurderingen, angives faktisk nogle af dens begrænsninger (18).

39. Jeg anser det for overflødigt at bedømme indholdet af direktiv 94/62 i lyset af artikel 6 EF, som indført ved Amsterdam-traktaten, og ifølge hvilken miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling. Det nævnte direktiv, der som hjemmel henviser til artikel 95 EF, tilsigter såvel at garantere det indre markeds funktion som at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau ved at harmonisere de nationale foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage, og herved fastlægger direktivet nogle foranstaltninger med første prioritet med henblik på at forebygge produktion af affald ved hjælp af genbrug, genanvendelse og de andre former for genvinding.
40. Af alle de grunde, som jeg hermed har angivet - nemlig under hensyn til den i artikel 18 indeholdte klausul om fri markedsføring i medlemsstaterne af emballager, der opfylder direktivets bestemmelser, under hensyn til, at artikel 5 tillader medlemsstaterne at fremme genbrugssystemer for emballage, under hensyn til, at artikel 7 foreskriver de systemer, der skal indføres for at opfylde direktivets mål, under hensyn til, at artikel 9 forbyder handel med emballager, der ikke opfylder de væsentlige krav, med en formodning for at de opfylder dem, så længe de relevante harmoniserede standarder ikke er vedtaget, såfremt de er i overensstemmelse med de nationale standarder på området, og under hensyn til, at præciseringen af de væsentlige krav i bilag II til emballagernes sammensætning og egenskaber gør det muligt at anvende dem i praksis - må jeg fastslå, at der ved direktiv 94/62 er gennemført en fuldstændig harmonisering af de nationale foranstaltninger om håndtering og reduktion af emballage.

En medlemsstat tilsidesætter følgelig de forpligtelser, som den pålægges ved det nævnte direktiv, navnlig ved de citerede artikler, såfremt den under påberåbelse af, at bestemmelserne er upræcise, bestemmer, at visse emballager, der opfylder de væsentlige krav i bilag II, punkt 1 og 3, hverken må anvendes ved salg eller ved import på medlemsstatens område af øl og kulsyreholdige læskedrikke.

41. Såfremt Domstolen ikke måtte være af denne opfattelse, skal jeg dog i det følgende undersøge, om den handelshindring, som udgøres af forbuddet mod at indføre øl og kulsyreholdige læskedrikke i dåseemballage til Danmark, kan være begrundet i det tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen.

*B - Spørgsmålet, om forbuddet mod at indføre bog kulsyreholdige læskedrikke i dåseemballage er berettiget*

42. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at når der ikke findes fælles forskrifter vedrørende afsætningen af et produkt, må hindringer for den frie samhandel inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger, accepteres, i det omfang sådanne nationale lovbestemmelser, der skal gælde uden forskel for indenlandske og indførte produkter, kan anses for berettigede, fordi de er nødvendige for at varetage tvingende hensyn, som fællesskabsretten anerkender (19). De pågældende bestemmelser skal endvidere stå i et rimeligt forhold til det tilsigtede formål, og hvis en medlemsstat har valgt mellem flere forskellige foranstaltninger, som kan opfylde det samme mål, skal den vælge det middel, som hindrer den frie samhandel mindst muligt (20).
43. Den danske regering bestrider ikke, at forbuddet mod import af øl og læskedrikke i dåser er en handelshindring, men den har den opfattelse, at denne hindring er af yderst begrænset rækkevidde, og at den er retfærdiggjort af miljøbeskyttelseshensyn, et hensyn, der ikke kan varetages lige så effektivt med mindre vidtgående foranstaltninger. I øvrigt er dåsers andel af markedet for øl og læskedrikke lavt i de fleste europæiske lande (21), og importen af udenlandsk produceret øl udgør en meget lille del af ølforbruget, ikke blot i Danmark, men også i en række andre europæiske lande, og den er særlig lav i lande, der har en betydelig egenproduktion: 2,7% i Tyskland, 1,9% i Finland, 1,3% i Danmark, 4% i Østrig og 0,5% i

Norge (22). Disse tal viser efter regeringens opfattelse, at der ikke er nogen umiddelbar sammenhæng mellem den relativt lave import af øl i Danmark og forbuddet mod brugen af dåser.

Den danske regering gør opmærksom på, at såfremt importforbuddet ophæves, vil flere danske producenter tappe deres produkter i udlandet for herefter at eksportere dem til Danmark, hvilket medfører en risiko for, at effektiviteten af hele systemet for emballageindsamling, der er karakteriseret ved en høj returprocent, vil blive svækket betragteligt. Grunden til, at Danmark forbyder import af øl og kulsyreholdige læskedrikke i dåser, når det er tilladt at eksportere dem i denne emballagetype, er, at der i Danmark findes et effektivt retursystem for genbrugsemballager, og at forbrug af sådanne drikkevarer i dåseemballage ville have skadelige virkninger i relation til drivhuseffekten, hvilket ikke vil være tilfældet i andre stater, der ikke har et tilsvarende effektivt system for emballageindsamling.

44. Efter min mening er ingen af disse argumenter tilstrækkeligt holdbare til at retfærdiggøre den hindring for de frie varebevægelser, som udgøres af det ubetingede forbud mod import til Danmark af drikkevarer, der lovligt er tappet og bragt på markedet i de øvrige medlemsstater. Selv om Domstolen har anerkendt miljøbeskyttelse som et tvingende hensyn, der kan begrænse anvendelsen af artikel 28 EF (23), skal det i hvert enkelt tilfælde undersøges, hvilke midler der bringes i anvendelse for at sikre beskyttelsen af dette hensyn, og hvilke konsekvenser dette indebærer for andre retligt beskyttede goder.
45. For det første bemærkes, at som det er fastslået af Domstolen, sonderer artikel 28 EF med hensyn til definitionen af foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion ikke efter, i hvilken grad foranstaltningerne påvirker handelen mellem medlemsstaterne. Når en national foranstaltning kan hindre indførslerne, skal den anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning, selv hvis hindringen har en begrænset rækkevidde. Efter Kommissionens opfattelse er et forbud mod at importere et produkt i en bestemt emballage et vidtgående indgreb fra myndighedernes side i samhandelen mellem medlemsstaterne.
46. For det andet bemærkes, at i de data, som den danske regering har fremlagt om det lave niveau for ølimporten i de ølproducerende lande, sondres der ikke på grundlag af emballagetyperne. Jeg kan derfor ikke fastslå, om der er en umiddelbar sammenhæng mellem det forholdsvis lave niveau for ølimporten i Danmark og forbuddet mod metalemballager, som i øvrigt ikke kun berører øl, men også kulsyreholdige læskedrikke. Den omstændighed, at importen har et så lille omfang, giver mig under alle omstændigheder grundlag for at formode, at miljøpåvirkningen af dåser ikke vil være særlig markant.
47. For det tredje har den danske regering ikke overbevist mig om, at forbuddet mod at indføre øl og kulsyreholdige læskedrikke i dåser er en foranstaltning, der er nødvendig for at beskytte miljøet, og heller ikke, at det er forholdsmæssigt med henblik på virkeliggørelsen af dette formål. Tilsyneladende bygger forbuddet mod at anvende dåser og engangsemballager til øl og kulsyreholdige læskedrikke på konklusionerne i den nævnte livscyklusvurdering. Uanset denne undersøgelses ubestridelige kvalitet står det fast, at den hviler på en arbejdshypotese, der er mindre sikker, når den omsættes i virkeligheden, og at resultaterne af beregningerne ville have været forskellige, såfremt udgangspunktet havde hvilet på andre forudsætninger, og de enkelte elementer var blevet vægtet anderledes. Kommissionen nævner en undersøgelse, der er foretaget i Tyskland, og som viser, at ved transportafstande på over 1 000 km reduceres de miljømæssige fordele ved returemballage (24), således at dåser kan være et interessant alternativ ud fra en miljømæssig betragtning. De strækninger, der blev taget i betragtning i livscyklusvurderingen, som blev udarbejdet i Danmark, er i gennemsnit omkring 170 km, hvilket er faktiske oplysninger, der er meddelt af Bryggeriforeningen, men Kommissionen har ret, når den anfører, at det indre marked betyder, at varer transporteres over lange afstande.
48. For det fjerde bemærkes, at de beregninger, den danske regering har fremlagt vedrørende fordelene ved systemet med returemballager og vedrørende de affaldsmængder, der

forebygges ved systemet, hviler på den hypotese, at genbrugsemballager erstattes totalt af engangsemballager. En sådan tankegang forekommer mig lidet realistisk (25), og i øvrigt er det muligt at indføre et pant- og indsamlingssystem, der gør det muligt at genvinde meget store mængder brugte dåser. Kommissionen har også anført, at selv i lande, hvor dåser ikke sælges med pant, opnås der en genvindingsprocent på op til 84% (26).

49. For det femte er jeg enig i, at medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger for at begrænse drivhuseffekten, selv om det er enkeltstående foranstaltninger. Kommissionen har imidlertid ret, når den anfører, at sådanne foranstaltninger ikke må bestå i at hindre samhandelen med varer - idet salget af bestemte varer forbydes - idet et sådant forbud er urimeligt vidtgående i forhold til det mål, der søges nået. Opretholdelsen af det mange gange nævnte forbud synes snarere at udspringe af et ønske om at videreføre det gældende system for returemballager med pant og indsamling end af et ønske om at bekæmpe drivhuseffekten under anvendelse af den mest avancerede tekniske viden på området.
50. Endelig - og for det tilfælde at forbuddet mod at importere dåser måtte anses for en foranstaltning til bekæmpelse af drivhuseffekten - har Kommissionen fremført et argument, som jeg finder afgørende. Såfremt CO<sub>2</sub>-emissionen, således som det fremgår af livscyklusvurderingen og som anført af den danske regering, beregnes til 210 000 tons for engangsflasker og 208 000 tons for aluminiumsdåser, er virkningen af de førstnævnte generelt set svarende til virkningen af de sidstnævnte, hvorfor de bør behandles på samme måde i relation til miljøbeskyttelsen. Som det er fremgået, tillader de danske bestemmelser imidlertid indførsel af øl og kulsyreholdige læskedrikke i engangsemballager, forudsat at der sikres en pant- og indsamlingsordning, mens indførsler af dåser er fuldstændig forbudt.
51. Af de ovenfor anførte grunde mener jeg, at Danmark har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet det har opretholdt det forbud mod, at øl og kulsyreholdige læskedrikke importeres i dåseemballage, der findes i § 3 i bekendtgørelse nr. 124.
52. Jeg finder herefter, at Kommissionens søgsmål er begrundet, og at Kongeriget Danmark skal dømmes.
53. Jeg skal som slutbemærkning tilføje, at Danmark igennem alle led i denne sag har ført et indædt forsvar for sin ordning med tapning af øl og kulsyreholdige læskedrikke i genbrugsemballager, der er omfattet af en pant- og indsamlingsordning, og at det efter min mening er blevet påvist, at dette system efter Danmarks opfattelse vanskeligt kan forbedres. Det er vidt og bredt bekendt, at det stærke ønske om at beskytte miljøet ikke er et anliggende, der i Danmark er forbeholdt myndighederne, men at det omfatter praktisk talt hele befolkningen. Jeg er på grundlag af denne kendsgerning overbevist om, at de forudsigelser, som den sagsøgte regering har fremført under sagen, vedrørende de kolossale skadevirkninger, som ville følge af en ophævelse af forbuddet i denne stat mod at markedsføre øl og kulsyreholdige læskedrikke i engangsemballager, er overdrevne, eftersom konsekvenserne i virkeligheden ville være langt mindre og under alle omstændigheder kontrollerbare.

## **VI - Sagens omkostninger**

54. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Eftersom jeg foreslår, at der gives Kommissionen medhold i sagen, og da der er nedlagt påstand om, at Kongeriget Danmark pålægges at betale sagens omkostninger, bør det tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## **VII - Forslag til afgørelse**

55. Af de ovenfor anførte grunde foreslår jeg Domstolen at fastslå, at:

»1) Kongeriget Danmark har tilsidesat de forpligtelser, der pålægges ved Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og

emballageaffald, særligt artikel 18, sammenholdt med artikel 5, 7 og 9, samt artikel 28 EF og 30 EF, fordi det dels har opretholdt § 2, stk. 1, jf. § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 124 om emballage til øl og læskedrikke, der fastsætter, at disse drikkevarer kun må markedsføres i returemballage, og dels § 3 i samme bekendtgørelse, hvorefter emballage til drikkevarer, der importeres, ikke må være fremstillet af metal.

2) Kongeriget Danmark betaler sagens omkostninger.«

1: - Originalsprog: spansk.

2: - Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20.12.1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10).

3: - I svarskriftet anfører den danske regering, at der er godkendt ca. 30 emballager til øl og kulsyreholdige læskedrikke. Regeringen tilføjer, at glasflasker bruges mere end 35 gange, og at plastflaskerne genpåfyldes ca. 20 gange.

4: - Jf. publikationen *The Recycling of Aluminium Cans in Sweden*, AB Svenska Returpack, Stockholm, 1997, s. 22.

5: - I henhold til artikel 24 trådte direktivet i kraft ved offentliggørelsen i EF-Tidende, der skete den 31.12.1994.

6: - Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 12.11.1999.

7: - Vedtaget ved Rådets resolution af 7.5.1985 (EFT C 136, s. 1).

8: - Kommissionen oplyste i retsmødet, at der hidtil er vedtaget omkring 30 direktiver efter den nye metode. Jf. vejledningen vedrørende anvendelsen af direktiver, der er vedtaget i henhold til den nye metode og i henhold til den generelle metode, på følgende adresse:  
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach>.

9: - Rådets direktiv 88/378/EØF af 3.5.1988 (EFT L 187, s. 1).

10: - Rådets direktiv 90/396/EØF af 29.6.1990 (EFT L 196, s. 15).

11: - F. Aubry-Caillaud: *Le concept de subsidiarité et la nouvelle approche en matière de libre circulation des marchandises*, Revue des affaires européennes, 1998, 1 og 2, s. 67, 68 og 69, navnlig s. 67.

12: - Dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 18, af 13.2.1996, forenede sager C-197/94 og C-252/94, Bautiaa og Société française maritime, Sml. I, s. 505, præmis 51, og af 8.6.2000, sag C-375/98, Epson Europe, Sml. I, s. 4243, præmis 26.

13: - F. Aubry-Caillaud: *La libre circulation des marchandises. Nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris 1998, s. 223: »Forfatterne til direktiverne efter den nye metode skal følgelig angive de typer, der skal anvendes med henblik på at garantere den fornødne grad af sikkerhed; det er herved tanken at overlade fabrikanten det videst mulige valg. Efter den nye metodes ånd er det ønskeligt

at begrænse myndighedernes direkte indgriben mest muligt.«

14: - Jf. vejledningen, der er nævnt i fodnote 8 ovenfor, kapitel 3 om ansvaret.

15: - Environmental Project n° 399, 1998, Life Cycle Assessment of Packaging Systems for Beer and Soft Drinks. Main Report. Ministry of Environment and Energy, Denmark.

16: - Under retsmødet spurgte jeg den danske regerings befuldmægtigede, hvilke væsentlige krav i bilag II det er, som dåser ikke opfylder. Jeg fik det svar, at låget af aluminium ikke kan adskilles fra resten af dåsen, som er af stål, før den omsmeltes.

17: - Modsat anføres det i den publikation, der er nævnt i fodnote 8 ovenfor, på s. 21: »The amount of energy used in manufacturing and reconstituting returnable cans is less than commonly believed. Refined and advanced technology has greatly reduced the amount of energy used per can. In terms of total energy used, beverage packs today are among the most economical of all types of packaging used for food products. Energy consumption per type of packaging (total energy consumption throughout the natural cycle): [...] 33 cl clear returnable bottle, 30 collections = 2.7 MJ/litre; 45 cl aluminium can, 90% recycling = 2.9 MJ/litre; 33 cl green returnable bottles, 30 collections = 3.3 MJ/litre.«

18: - Se navnlig punkt H.4, s. 379, hvor det bemærkes: »In its present form this study report is not quite suitable as support of public decision making, and it cannot be the solely background for predicting which of the packaging systems are most environmentally preferable. For such an evaluation many other aspects, either omitted in the study (e.g. littering, migration from packaging materials, retailer processes, work environment, functionality, hygiene, home transport, economics) or not adequately serviced by the Life Cycle Assessment tool (e.g. local environment impacts), also have to be taken into account.«

19: - Dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe, Sml. s. 649, af 10.11.1982, sag 261/81, Rau, Sml. s. 3961, og af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 6.

20: - Dom af 9.7.1997, forenede sager C-34/95, C-35/95 og C-36/95, De Agostini og TV-Shop, Sml. I, s. 3843, præmis 45, og af 23.10.1997, sag C-189/95, Franzén, Sml. I, s. 5909, præmis 75.

21: - I svarskriftet anfører den danske regering med henvisning til tal, der er offentliggjort i *Tal fra Bryggeriforeningen*, 1999, at tallene er følgende: Belgien 8,2%, Tyskland 15,4%, Spanien 13%, Frankrig 8,5%, Grækenland 20%, Irland 12,7%, Italien 8,5%, Luxembourg 3,4%, Østrig 11,4%, Portugal 4,4%, Finland 5,3%, Det Forenede Kongerige 23%, Norge 1% og Schweiz 5,3%.

22: - Beregninger af den danske regering på grundlag af oplysninger fra 1998 fra Sammenslutningen af Fællesmarkedets Bryggerier.

23: - Dom af 7.2.1985, sag 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Sml. s. 531, præmis 13, den i fodnote 19 ovenfor nævnte dom i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 9, og dom af 14.7.1998, sag C-389/96, Aher-Waggon, Sml. I, s. 4473, præmis 19.

24: - Ökobilanz für Getränkeverpackungen, Umweltbundesamt, 1995, f.eks. s. A 25, A 38, B 24 ff. og B 34 ff.

25: - Kommissionen nævner som eksempel Tyskland, i hvilket land 78% af ølforbruget blev markedsført i returflasker i 1997, 18,8% blev markedsført i dåser og 3,2% i engangsflasker af glas. Kilde: Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, oktober 1998: Einweg- und Mehrwegverpackung von Getränken 1980-1997.

26: - Kilde: Appeal News, Issue n° 11, Recycling Rate of Steel Packaging in Europe.

