

II

(Közlemények)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ
KÖZLEMÉNYEK

BIZOTTSÁG

A Bizottság Közleménye – Italok csomagolása, betétdíjas rendszerek és az áruk szabad mozgása
(2009/C 107/01)**1. BEVEZETÉS**

A csomagolás kulcsfontosságú társadalmi és gazdasági funkciót tölt be. A modern árukezelés elengedhetetlen része. A csomagolás előbb-utóbb a hulladékáram részévé is válik. Az EU-ban 2006-ban körülbelül 81 millió tonna csomagolási hulladék keletkezett. Környezeti hatásának korlátozása és a csomagolás végleges ártalmatlanításának csökkentése érdekében a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv⁽¹⁾ intézkedéseket ír elő a csomagolási hulladék előállításának megakadályozására, illetve az ilyen hulladék újrafelhasználására, újrafeldolgozására és újrahasznosítására. Ez az irányelv felkéri a tagállamokat, hogy gondoskodjanak róla, hogy a használt csomagolás összegyűjtésére, újrafelhasználásra és a csomagolási hulladék újrafeldolgozására vagy újrahasznosítására irányítási rendszerek kerüljenek alkalmazásra, hogy ezáltal a legmegfelelőbb hulladékfeldolgozási alternatívákkal lehessen őket kezelni. Ebből a célból elsődleges prioritásként a csomagolási hulladék keletkezésének megakadályozását célzó intézkedéseket, további alapelveként pedig a csomagolás újrafelhasználását, az újrafeldolgozást és a csomagolási hulladék egyéb újrahasznosítását irányozza elő.

Nemzeti újrafelhasználási rendszerek a csomagolás több típusára is alkalmazásban állnak. Ezek közül a rendszerek közül néhány nagyon jól működik, különösen a szállítási csomagolás, mint pl. rekeszek és raklapok esetében, de a vendéglátóiparban az italcsomagolás terén is. Más területeken az újrafelhasználási rendszerek alkalmazásának ösztönzésére azonban állami beavatkozásra lehet szükség, függetlenül tényleges piacképességüktől. Ebből a szempontból az Európai Unióban a legtöbb vita az italok fogyasztói csomagolásáról szól (amely a csomagolás össztömegének kb. 20 %-át teszi ki)⁽²⁾.

Noha a tagállami szinten az italcsomagolás újrafelhasználására irányuló rendszerek bevezetése érdekében hozott szabályozó intézkedéseket környezetvédelmi szempontok vezérlik, egyben a belső piac megosztásához is vezethetnek. Azon piaci szereplők számára, akik több tagállamban vesznek részt ilyen tevékenységekben, a rendszerek gyakran megnehezítik, hogy kiaknázhassák a belső piac által nyújtott üzleti lehetőségek előnyeit. Ahelyett, hogy ugyanazt a terméket a különböző piacokon ugyanabban a csomagolásban árusítanák, csomagolásukat az egyes tagállamok követelményeihez kell igazítaniuk, ami általában többletköltségekkel jár.

A 94/62/EK irányelv harmonizáló hatása, amely irányelv a belső piac működésének biztosítását is célul tűzi ki, ezen a területen továbbra is korlátozott. Ehelyett az irányelv rendelkezéseit a közösségi jog alapelvei és az EK-Szerződésben foglalt kötelezettségek (különösen a 28–30., 81., 82., 86. és 90. cikk) fényében kell kezelni.

⁽¹⁾ A legutóbb a 2005. március 9-i 2005/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 70., 2005.3.16.) módosított, a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 1994. december 20-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 365., 1994.12.31.)

⁽²⁾ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv végrehajtásáról, illetve annak a környezetre és a belső piac működésére gyakorolt hatásáról, 2006. december 6., COM(2006) 767, 8. o.

A 94/62/EK irányelv a tagállamok újrafeldolgozási aránya terén jelentős mértékű konvergenciát hozott létre, és a 98/34/EK irányelvben ⁽³⁾ foglalt értesítési eljárás lehetővé tette számos belső piaci probléma megoldását még azelőtt, hogy jogszabályjavaslatot elfogadták volna, és a gyakorlatban problémákat okozott volna. A belső piac működésére és a kereskedelmi akadályok elhárítására irányuló célkitűzések azonban még nem mindegyik csomagolási típus esetében teljesültek maradéktalanul. A korábbi tapasztalatok és a jelenlegi esetek arra utalnak, hogy a különböző tagállamokban az egyoldalú intézkedések elfogadása még mindig problémát okoz. Az üdítőital-ágazatban például számos jogsértési eljárás során derült ki, hogy a nemzeti intézkedések a verseny torzulásához vagy más esetekben a belső piac megosztásához vezettek, ami ellentétes a 94/62/EK irányelv belső piacot érintő céljaival.

A 94/62/EK irányelv végrehajtásáról szóló 2006. évi jelentésében a Bizottság ezen a téren tovább értékelte az egyértelműsítés igényét ⁽⁴⁾. Ez a közlemény ebbe az irányba mutató, nem-szabályozó lépésnek tekintendő, és azáltal, hogy meghatározza közösségi szempontból a szükséges és elkerülendő teendők listáját, a hatályos közösségi szintű jogi keretben nagyobb átláthatóságot szándékozik kialakítani.

Ez a közlemény többek között arra törekszik, hogy azáltal, hogy átfogó és naprakész áttekintést bocsát rendelkezésükre az EK szerződésai és másodlagos jogszabályai elveiről, támogassa azokat az érintett gazdasági szereplőket és tagállami hatóságokat, amelyek az italcsomagolással és italcsomagolási hulladékkal foglalkoznak. Az irányelv bizottsági értelmezését, a szerződések rendelkezéseit, valamint a Bíróság ítélezési gyakorlatát tükrözi.

A Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri a jelenlegi elvek helyes végrehajtását, és gondoskodik róla, hogy reagáljon minden olyan intézkedésre, amely akadályozhatja a belső piac zökkenőmentes működését, vagy környezetvédelmi okokból nem indokolt.

2. AZ ÁRUK SZABAD MOZGÁSA ÉS ITALCSOMAGOLÁSI KÖVETELMÉNYEK

2.1. Az italcsomagolási kvóták problémája

Az elmúlt években néhány tagállam célértékeket (kvótákat) tűzött ki bizonyos italok újrafelhasználható tárolóedényeinek számára vonatkozóan. Ilyen kvóták ellen semmi kifogás nincs egészen addig, amíg általános szakpolitikai célok határoznak meg. Ezek a kvóták azonban többlet vagy hiány esetén bizonyos különleges kötelezettségekhez köthetők. Ezek a kötelezettségek belső piaci aggályokra adhatnak okot. Egyik ilyen ok az, hogy mivel az újrafelhasználási rendszerek megszervezése és a szállítási távolságok többletköltségekkel járnak, az üdítőitalok importőrei rendszerint sokkal nagyobb arányban alkalmaznak olyan csomagolást, amely nem használható fel újra, mint a hazai gyártók.

Ha ezek a kvóták mennyiségi korlátozásokhoz vezetnének, azaz a kvóta elérésével egy adott csomagolású italt a továbbiakban nem lehetne forgalomba hozni, az a kereskedelem akadályozásának minősülne, amely ellentétes az EK-Szerződés 81. cikkével ⁽⁵⁾.

A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a belső piac szempontjából különösen óvatosan kell kezelni az olyan tagállami rendelkezéseket, amelyek közvetlen összefüggést teremtenek a között, hogy egyes italokhoz milyen arányban használhatnak újrahasználatos csomagolást, illetve hogy ki kell-e alakítani betétdíj- és visszaváltó-rendszert az egyszer használatos csomagoláshoz. Az a veszély fenyeget, hogy egy – a jelenlegi kvótáktól függő – kvázi matematikai képleten alapuló mechanizmus torzul az általános tendenciát nem tükröző rövid távú változásoktól. Ilyen körülmények között előfordulhat, hogy a nemzeti jogszabályi rendelkezésekben megállapított közvetlen összefüggés az említett számadatokkal nem bizonyul elég rugalmasnak és különösen elég megbízhatónak az érintett vállalkozások számára kereskedelmi döntéseik tervezése során. Ezért célszerűbb lehet, ha rendszeresen áttekintik a csomagoló ágazatban bekövetkező fejleményeket, és ezen értékelés alapján döntenek az újrafelhasználási rendszerek ösztönzéséhez, illetve a csomagolási fajták arányainak befolyásolásához szükséges intézkedésekről.

⁽³⁾ A legutóbb a 2006. november 20-i 2006/96/EK tanácsi irányelvvel (HL L 363., 2006.12.20.) módosított, a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 1998. június 22-i 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 204., 1998.7.21.).

⁽⁴⁾ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv végrehajtásáról, illetve annak a környezetre és a belső piac működésére gyakorolt hatásáról, 2006. december 6., COM(2006) 767 végleges.

⁽⁵⁾ A C-309/02. sz. *Radlberger Spitz* ügyben hozott ítélet 62. pontja (EBHT 2004, I-11763. o.); továbbá vö.: a 302/86. sz. Bizottság kontra *Dánia* ügy (EBHT 1988, 4607. o.)

2.2. Az italok csomagolását érintő tilalom

Az 94/62/EK irányelv megállapítja a csomagolás összetételére vonatkozó lényeges követelményeket. Az említett irányelv 18. cikkének értelmében a tagállamok nem tilthatják meg olyan csomagolás forgalomba hozatalát területükön, amely eleget tesz az említett irányelv rendelkezéseinek. Ebből következik, hogy a tagállamok nem tilthatják be az italcsomagolások bizonyos fajtáinak forgalomba hozatalát, amennyiben megfelelnek a közösségi jogszabályoknak ⁽⁶⁾. Az irányelv e tekintetben például a csomagolásra vonatkozó lényeges követelmények megállapításával, valamint a csomagolásban jelen lévő nehézfémek mennyiségének korlátozásával igyekszik elérni azt a kettős célt, hogy egyszerre biztosítsa a környezet védelmét és a belső piac működését.

Az olyan tagállami rendelkezések, amelyek korlátozzák az egy bizonyos fajtájú italcsomagolásban importálható termékek mennyiségét az említett irányelv 18. cikkének az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezését is sértenék ⁽⁷⁾.

2.3. Az italcsomagolások előzetes engedélyezése

Az olyan tagállami rendszerek, amelyek előzetes engedélyezéshez kötik az áruk forgalomba hozatalát, korlátozzák az importáló tagállam piacára való bejutást, ezért az EK-Szerződés 28. cikke értelmében a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek kell őket tekinteni ⁽⁸⁾. Továbbá konkrétan az italok csomagolásának esetében minden olyan italcsomagolás piacra jutásának korlátozása, amely egyébként megfelel az irányelv lényeges követelményeinek, sértené az irányelvet, valamint az EK-Szerződés 28. cikkét. Ez még akkor is igaz lehet, ha az engedélyeztetési kötelezettség az érintett ágazat és a tagállam önkéntes megállapodásán alapul, tekintettel arra, hogy egy ilyen megállapodásban való részvétellel, illetve annak ösztönzésével a tagállam támogatja a megállapodás eredményét, és fennáll a veszély, hogy nem teljesíti a közösségi jog szerinti kötelezettségeit, amelyek megtiltják az irányelvnek megfelelő italcsomagolások piacra jutásának akadályozását. Úgy kell tekinteni, hogy a más tagállamban forgalomba hozott italcsomagolások megfelelnek az irányelv lényeges követelményeinek; a belső piacon történő forgalmazásukat ezért nem lehet akadályozni.

3. AZ ÁRUK SZABAD MOZGÁSA ÉS AZ ITALCSOMAGOLÁS-KEZELŐ RENDSZEREK

3.1. Az italcsomagolások újrafelhasználása, hasznosítása és újrahasznosítása

Italcsomagolások esetén az „újrafelhasználás” azt jelenti, hogy egy bizonyos tárolóedényt, amelyet úgy terveztek és arra szántak, hogy életciklusa alatt egy minimális számú visszatérést teljesítsen, újratöltik ugyanarra a célra, mint amelyre eredetileg forgalomba hozták ⁽⁹⁾. Az újrafelhasznált italcsomagolást gyakran újratölthetőnek nevezik.

Az 94/62/EK irányelv nem állapít meg egyértelmű fontossági sorrendet a csomagolás újrafelhasználása és a csomagolási hulladék újrahasznosítása között ⁽¹⁰⁾. Az irányelv preambuluma nyolcadik bekezdése kimondja azonban, hogy „amíg nem következik be tudományos és technológiai fejlődés a hasznosítási eljárások terén, az újrafelhasználást és az újrahasznosítást kell előnyben részesíteni tekintettel környezeti hatásaikra”.

Ettől eltekintve a 94/62/EK irányelv 5. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a Szerződésnek megfelelően előmozdítsák az olyan csomagolás újrahasználati rendszereit, amely csomagolást környezetkímélő módon lehet újrahasználni. Ezzel az 5. cikk olyan lehetőségre világít rá, amelyet a tagállamok saját belátásuk szerint választhatnak. Ha ilyen szakpolitikáról rendelkeznek, a tagállamoknak nem csak az irányelv, hanem a Szerződés rendelkezéseiből következő követelményeknek is meg kell felelniük, különösen azoknak, amelyek az áruk szabad mozgására vonatkoznak ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Lásd Colomer főtanácsnok a C-246/99. sz. *Bizottság kontra Dánia* ügyben előterjesztett indítványának 40. pontját, valamint a C-233/99. sz. ügyben előterjesztett indítványának 24. pontját (mindkét ügyet határozat nélkül törölték a Bíróság nyilvántartásából). Ez nem sérti a tagállamok azon jogát, hogy az EK-Szerződés 95. cikkének (5) bekezdése értelmében eltérésre vonatkozó kérelmet nyújtsanak be az adott tagállamra jellemző olyan probléma miatt, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel.

⁽⁷⁾ A C-309/02. sz. *Radlberger Spitz* ügyben hozott ítélet 62. pontja (EBHT 2004, I-11763. o.).

⁽⁸⁾ Lásd például a C-432/03. sz. *Bizottság kontra Portugália* ügyben hozott ítélet 41. pontját (EBHT 2005., I-9665. o.).

⁽⁹⁾ Vö. 94/62/EK irányelv 3. cikk (5) bekezdés (Fogalommeghatározások).

⁽¹⁰⁾ A C-309/02. sz. *Radlberger Spitz* ügyben hozott ítélet 33. pontja (EBHT 2004, I-11763. o.); továbbá a C-463/01. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben hozott ítélet 40. pontja (EBHT 2004, I-11705. o.). A közelmúltban átdolgozott, hulladékokról szóló keretirányelv (2008/98/EK), amelyhez a csomagolási irányelv mint *lex specialis kapcsolódik*, csak ott és olyan mértékben állapít meg fontossági sorrendet a hulladékképződés megelőzésére, valamint a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és szakpolitikák között (megelőzés, újrafelhasználásra való előkészítés, újrahasznosítás, egyéb, például energetikai hasznosítás és ártalmatlanítás), ahol és amilyen mértékben ez a sorrend biztosítja összességében a legjobb eredményt a környezet szempontjából. Gondolva a hulladéktermelés és -kezelés által összességében gyakorolt hatásokra, ez szükségessé teheti, hogy meghatározott hulladékok eltérjenek ettől a sorrendtől, amennyiben az életciklusuk indokoltá teszi, figyelembe véve többek között a műszaki kivitelezhetőséget, a gazdasági életképességet és a környezet védelmét.

⁽¹¹⁾ A C-309/02. sz. *Radlberger Spitz* ügyben hozott ítélet 36. pontja (EBHT 2004, I-11763. o.).

3.2. Általános italcsomagolás-gyűjtő rendszerek

A csomagolás és a csomagolási hulladék kezelése szükségessé teszi, hogy a tagállamok visszavételi, gyűjtési és hasznosítási rendszereket hozzanak létre. Ezeknek a rendszereknek kettős célja van: egyrészt a használt csomagolás és a csomagolási hulladék visszavétele és/vagy gyűjtése, másrészt az összegyűjtött csomagolás újrafelhasználása vagy a csomagolási hulladék újrahasznosítása ⁽¹²⁾. Italcsomagolás esetén az újrafelhasználás és az újrahasznosítás közötti választást az befolyásolja, hogy a tárolóedény újratölthető vagy sem.

Az újratölthető rendszereket szokás szerint betétdíj-fizetéssel egészítik ki, amely azt hivatott biztosítani, hogy a tárolóedények nagy többsége visszakerüljön újratöltés céljából. Ezeket a betétdíjas visszaváltórendszereket gyakran az érintett töltők működtetik önkéntesen. Vagy saját rendszert hoznak létre az általuk forgalmazott termékekhez, vagy összefognak más gyártókkal úgy, hogy azonos tárolóedényeket és rekeszeket használnak. A jogszabályok ritkán szabályozzák az ilyen fajta újratölthető csomagolásokra vonatkozó önkéntes rendszereket. Mindazonáltal bizonyos egységes paraméterek megállapítása érdekében néhány tagállam szabályozást fogadott el. Ezek a paraméterek általában általános szabályokra korlátozódnak, mint például az egységes betétdíjak. A belső piac szempontjából nem valószínű, hogy az önkéntes rendszerek akadályoznák a kereskedelmet, mivel ezek az érintett ágazatok önként hozott döntésein alapulnak. Ha azonban a tagállamok úgy döntenek, hogy nemzeti jogszabályi keretet alkotnak az újratölthető csomagolások rendszereinek szabályozása érdekében, legalább a 94/62/EK irányelv 7. cikkében megállapított feltételeket be kell tartaniuk:

- A megállapított követelmények – hátrányos megkülönböztetés nélkül – az importált termékekre is vonatkoznak, valamint
- A verseny torzulását el kell kerülni.

Üzleti szempontból figyelembe kell venni, hogy az újratölthető rendszereket többnyire a belföldi töltők alkalmazzák, mivel a tárolóedények bizonyos forgalmát igénylik, a költségek pedig a töltő és az értékesítési pont közötti távolsággal általában emelkednek.

A nem újratölthető tárolóedények esetében továbbra is az általános gyűjtőrendszerek dominálnak. Néhány tagállam azonban a nem újrafelhasználható italcsomagolások esetében is kötelező betétdíjas rendszert vezetett be. A közösségi jog a jelenlegi állás szerint az egyes tagállamokra bízta egyrészt a betétdíjas visszaváltórendszer, másrészt az általános csomagolásgyűjtő rendszer közötti választást, vagy a termék fajtájától függően a két rendszer kombinációjának a bevezetését, azzal a feltétellel, hogy a választott rendszereket úgy kell megtervezni, hogy azok a legmegfelelőbb ártalmatlanítási megoldásokat alkalmazzák a csomagolásra, és az összes csomagolásra és csomagolási hulladéokra kiterjedő politika részét képezzék ⁽¹³⁾.

Ennek a választásnak azonban továbbra is meg kell felelnie a 94/62/EK irányelv 7. cikkének, valamint az Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek:

- A rendszerben az érintett ágazatok piaci szereplői és az illetékes hatóságok vehetnek részt.
- A választott rendszer – hátrányos megkülönböztetés nélkül – az importált termékekre is vonatkozik, beleértve a részletes rendelkezéseket és a rendszerekbe való belépésre megállapított díjakat. Ez utóbbiakat illetően a tagállamoknak kerülniük kell az olyan rendszereket, amelyek – ugyanazon szolgáltatás tekintetében – különböző szinteken a részvételi díjak indokolatlan megkétszereződéséhez vezetnek, ami különösen a kisvállalkozásokat hozhatná nehéz helyzetbe.
- A rendszer ne akadályozza indokolatlanul a kereskedelmet, megsértve ezzel az EK-Szerződés 28–30. cikkét.
- A rendszer az EK-Szerződés 81., 82. és 86. cikkében leírtak szerint nem torzíthatja a versenyt.

⁽¹²⁾ Lásd a 94/62/EK irányelv 7. cikkének (1) bekezdését.

⁽¹³⁾ A C-309/02. sz. *Radlberger Spitz* ügyben hozott ítélet 42. pontja (EBHT 2004, I-11763. o.).

3.3. A kötelező betétdíjas rendszerek mint a kereskedelem akadályai

Akadályozza a kereskedelmet, ha a nem újratölthető italcsomagolás tekintetében kötelező betétdíjas visszaváltórendszert vezetnek be, mivel ezek a rendszerek lehetővé teszik, hogy ugyanazt a terméket azonos csomagolásban több tagállamban értékesítsék. Ehelyett előfordulhat, hogy a gyártóknak és a forgalmazóknak módosítaniuk kell az importált termékek csomagolását vagy címkézését, továbbá viselniük kell a visszaváltórendszer megszervezésével, a betétdíjként kifizetett összegek visszatérítésével, valamint ezeknek az összegeknek a forgalmazók közötti elosztásával kapcsolatos pluszköltségeket. Ezekben az esetekben noha ezek a rendszerek ténylegesen nem tiltják az italok nem újrafelhasználható csomagolásban történő behozatalát, jelentős módosításokat és beruházásokat igényelnek, és ezáltal akadályozzák az importált italok piacra jutását ⁽¹⁴⁾.

Attól azonban, hogy kereskedelmi akadálynak minősülnének, nem kevésbé igaz, hogy a környezet védelme érdekében ezek a tagállami rendelkezések indokoltak. A Bíróság szerint a betétdíjas visszaváltórendszerek növelhetik a visszaváltott üres csomagolás arányát, ugyanakkor a csomagolási hulladék célzottabb szétválogatásához is vezethet. Továbbá a személtelést is segíthet megelőzni, mivel arra ösztönzi a fogyasztókat, hogy váltsák vissza az üres csomagolást ⁽¹⁵⁾. Végül mivel ezek a tagállami rendelkezések arra buzdítják az érintett gyártókat, illetve forgalmazókat, hogy újrafelhasználható csomagolást használjanak, hozzájárulnak az ártalmatlanításra kerülő hulladék összmennyiségének általános csökkentéséhez, ami a környezetvédelmi szakpolitika általános célkitűzése.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a tagállamok bevezethetnek kötelező betétdíjas rendszert, ha a tagállamok saját belátásuk szerint úgy ítélik meg, hogy környezetvédelmi okokból szükség van rá.

Ha egy tagállam kötelező betétdíjas visszaváltórendszer bevezetése mellett dönt, mindazonáltal be kell tartania bizonyos követelményeket annak érdekében, hogy biztosítsa a környezetvédelmi célkitűzések és a belső piac igényei közti igazságos egyensúlyt. Az importált termékeket sújtó pluszterhek tekintettel ezeknek a rendszereknek tekintettel kell lenniük a különleges helyzetre, és olyan eszközöket kell alkalmazniuk, amelyek nem lépnek túl a tervezett cél eléréséhez szükséges mértéken.

A 94/62/EK irányelv alapján, valamint az EK-Szerződés 28–30. cikke szerinti arányosság elve alapján a Bíróság több olyan biztosítékot is azonosított, amelyet a rendszer megtervezése során tekintetbe kell venni.

3.3.1. Átmeneti időszak

Az egyik hulladékkezelési rendszerről egy másikra történő átállás jó és alapos előkészítést igényel minden kulcsfontosságú résztvevő részéről, tekintettel arra, hogy ez a szakasz kritikus fontosságú a piaci résztvevők számára, mivel a jogi és a tényleges helyzettel kapcsolatos bizonytalanságok instabilitást okozhatnak a piacon. Az új rendszerre történő átállásnak zökkenőmentesnek kell lennie, és nem akadályozhatja az érintett vállalkozásokat abban, hogy ténylegesen részt vegyenek az új rendszerben, amint működőképessé válik. Ez azt jelenti, hogy a rendszer funkcióit ki kell dolgozni és be kell vezetni, a gyártókat és az értékesítési láncot ki kell igazítani, a fogyasztókat pedig tájékoztatni kell. Mindez időt és energiát igényel. Ezért a gyártók és a forgalmazók számára elég hosszú átmeneti időszakot kell biztosítani, hogy alkalmazkodni tudjanak az új rendszer követelményeihez, mielőtt a betétdíjas visszaváltórendszer életbe lépne. Egy teljes átállás esetében, amelynek az elején új rendszert kell kidolgozni, a jogszabály kihirdetése és a hatályba lépés között eltelt hat hónapos időszak nem bizonyult elegendőnek ⁽¹⁶⁾. Úgy tűnik, hogy ilyen körülmények között legalább egyéves időszakokra van szükség.

Viszont ha már kialakult a betétdíjas visszaváltórendszer, a későbbi módosításokra a kezdeti kialakításkor adott átmeneti időszagnál rövidebb határidővel is sor kerülhet. Összességében a nemzeti hatóságoknak minden egyes esetben külön kell értékelniük az időigényt az átmeneti időszak hosszának megállapításához.

3.3.2. A rendszer kialakítása igazságos, nyitott és átlátható

A rendszer további kulcsfontosságú jellemzője, hogy a nem újratölthető csomagolásra vonatkozó kötelező betétdíjas rendszernek milyen működési feltételeknek kell megfelelnie. E paraméterek közül néhány a 94/62/EK irányelv 7. cikkéből következik, másokat a Bíróság dolgozott ki az EK-Szerződés 28. cikkén alapuló esetjogban.

⁽¹⁴⁾ A C-463/01. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 61. és 62. pontja (EBHT 2004., I-11705. o.).

⁽¹⁵⁾ A C-309/02. sz. Radlberger Spitz ügyben hozott ítélet 77. pontja (EBHT 2004., I-11763. o.).

⁽¹⁶⁾ A C-463/01. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 81. pontja (EBHT 2004., I-11705. o.).

- a) Olyan országos rendszert kell üzemeltetni, amely lefedi a kötelező betétdíjas rendszer által érintett teljes területet. Ebből nem következik azonban, hogy egyetlen rendszerüzemeltető létezhet csupán. Több szolgáltató is elképzelhető, amennyiben a rendszerek együttműködnek egymással és senkit nem zárnak ki. Az országos rendszer kialakításának az a célja, hogy elegendő számú visszaváltópont legyen ahhoz, hogy a fogyasztók az eredeti vásárlás helyétől függetlenül visszakaphassák a betétdíjat. Ennek köszönhetően ugyanis a fogyasztók nagyobb mértékben elfogadják az ilyen rendszereket, megkönnyíti az üres csomagolás visszaváltását, és kétségkívül növeli az összegyűjtött anyag mennyiségét. A múltbeli tapasztalatok azt mutatják, hogy az országos rendszer hiánya a kiskereskedők saját megoldásainak (elszigetelt megoldások) elterjedéséhez vezet, ami egy egymással nem együttműködő, különböző visszaváltórendszerekből álló hevenyészett rendszer kialakulását jelenti. Az elszigetelt megoldások továbbá gyakran lehetővé teszik, hogy a kiskereskedők előírják szállítóik számára, hogy a csomagolás a kiskereskedők saját márkakövetelményeihez igazítsák, amivel plusz költségeket kényszerítenek a szállítókra. Ez valószínűleg súlyosbítja a belső piacra gyakorolt negatív hatást. Ebben az összefüggésben vizsgálva elsődleges, hogy létezzen egy országos rendszer ⁽¹⁷⁾.
- b) A kötelező betétdíjas visszaváltórendszerben az érintett ágazatok valamennyi piaci szereplője részt vehet. A rendszer – hátrányos megkülönböztetés nélkül – az importált termékekre is vonatkozik. Idetartoznak a rendszer részletes rendelkezései és a rendszert üzemeltető szervezet által megállapított díjak. Ezeknek a garanciáknak az a célja, hogy megelőzzék a verseny akadályozását vagy a verseny torzulását.
- c) A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy se a betétdíjtól mentes, se a betétdíjas termékeket ne különböztessék meg hátrányosan, illetve bármilyen megkülönböztetés objektív kritériumokon alapuljon. Ezért a Bizottság azon a véleményen van, hogy a megkülönböztetés alapja elvben a tárolóedényekhez használt anyag, ne pedig a bennük lévő ital legyen, mivel magának a tartalomnak nincs semmi köze a csomagolás környezetvédelmi tulajdonságaihoz.

A tagállamok választhatnak a között, hogy saját maguk létrehoznak egy ilyen rendszert, vagy az érintett ágazatra (pl. a gyártókra és forgalmazókra) bízzák a feladatot. Mindenesetre ez utóbbi lehetőség nem mentesíti a tagállamokat azon kötelezettségük alól, hogy megfelelően működő rendszerről gondoskodjanak. E tekintetben a tagállamokat terheli a felelősség a végeredményért. Ez aktív közreműködést igényel a nemzeti hatóságok részéről. E garanciának a teljesítéséhez a tagállamok jogszabályi rendelkezésekben rögzítheti a rendszer bizonyos jellemzőit, illetve bizonyos ellenőrzési és felügyeleti feladatokra támaszthatnak igényt a rendszer üzemeltetéséért felelős szervezettel szemben.

3.3.3. Bevált gyakorlatok

Néhány fent említett kérdés megoldására a tagállamok mérlegelhetik az alábbi gyakorlati megoldások alkalmazását:

- a) Címkézés: Annak érdekében, hogy a fogyasztó könnyebben felismerhesse a betétdíj- és visszaváltó rendszer keretébe tartozó italt vagy italcsomagolást, hasznos lehet az érintett termékek címkézése pl. egy közös logó segítségével ⁽¹⁸⁾. Mindazonáltal a fogyasztónál megjelenő haszon többletköltséget generálhat a gyártónál vagy a forgalmazónál, hiszen a címkét a nemzeti piac sajátos követelményeihez kell igazítani. A csomagolás megváltoztatására irányuló bármilyen kötelezettség az EK-Szerződés 28. cikke ⁽¹⁹⁾ szerinti potenciális kereskedelmi akadályt képezhet. Az egymásnak ellentmondó érdekek – vagyis a fogyasztó tájékoztatása és a könnyű piacra jutás – kiegyensúlyozása érdekében az ilyen címkézési követelményt a szükséges minimumszinten kell tartani. A kötelező betétdíj jelzés használatának elősegítéséhez hasznos, ha a gyártó könnyen hozzáfér a design leírásához és a nyomtatási specifikációhoz. Ezen túlmenően a kis mennyiséget behozó importőröket el lehet látni öntapadó matricával. A kis mennyiségeket forgalmazónak így az eredeti címkézést csupán egy további

⁽¹⁷⁾ Vö.: a C-309/02. sz. *Radlberger Spitz* ügyben hozott ítélet 46. pontja (EBHT 2004., I-11763 o.).

⁽¹⁸⁾ A 94/62/EK irányelv 8. cikkében meghatározott jelölési és azonosítási rendszerek jelenleg a csomagolóanyagok azonosítási rendszerének a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében történő meghatározásáról szóló 1997. január 28-i 97/129/EK határozatra korlátozódnak, amely határozat a csomagolóanyagokra vonatkozik. A valamely betétdíj- és visszaváltó rendszer keretébe tartozó csomagolás címkézésre viszont jelenleg nem vonatkozik harmonizált közösségi jogszabály.

⁽¹⁹⁾ A C-315/92. sz. *Clinique Laboratoires* ügyben hozott ítélet 19. pontja (EBHT 1994., I-317. o.).

- matricával kellene kiegészítenie, ahelyett hogy az egész címkézést megváltoztatná. Végül ajánlott, hogy az italcsomagolás címkézésére ne egy kizárólagos logó legyen előírva, hanem más tagállamokban használatos logókat is lehessen alkalmazni. Ez lehetővé tenné a gyártónak, hogy ugyanazt a logót több tagállamban is használhassa. Sajátos körülmények között csalásellenes megfontolásokból természetesen korlátozható, hogy az érintett csomagolás számos betétdíjlogóval párhuzamosan legyen címkézve. Hasonló megfontolások vonatkoznak egy másik címkézési rendszerre, az európai gyártmánykódra (EAN-vonalkód) is. El kellene kerülni az országspecifikus EAN-vonalkódok alkalmazásának szükségességét, hiszen ezek a kódok is országonkénti csomagolást kívánhatnak meg, ami újfent a határokon átnyúló kereskedelem akadályozásával fenyegetne.
- b) Elszámolási rendszer: Egy elszámolási rendszer segítene annak garantálásában, hogy az érintett szereplők között kiegyenlítődjenek a begyűjtött és kifizetett betétdíjak különböző összegei. Tanácsos a rendszert könnyen hozzáférhetővé tenni, tekintet nélkül arra, hogy az érintett gyártónak vagy forgalmazónak melyik tagállamban van a székhelye.
- c) Kisvállalkozásoknak adott mentességek: A tagállamok a részt vevő kisvállalkozások esetében csökkenthetik a betétdíjrendszerre vonatkozó működési kötelezettségek egy részét, például *de minimis* megfontolások alapján. Erre szolgálhatnak például azok a kis büfék, amelyeknek esetleg nincs elegendő raktárterük a visszavételi kötelezettségek teljesítéséhez. Ezért ésszerű lehet számukra bizonyos mentességeket adni. Tanácsos azonban felmérni, hogy egy-egy ilyen mentesség nem befolyásolja-e hátrányosan a betétdíj- és visszaváltó rendszer egészének átfogó minőségét és működését, vagy nem vezet-e a feltételek diszkriminatív alkalmazásához.
- d) Könnyű import / export: A kötelező betétdíjas visszaváltó rendszerek megnehezítik az importált termékek piacra jutását, hiszen megkövetelik a termék átcsomagolását. Az ilyen rendszerek ugyanakkor az exportot is akadályozhatják: nehéznek bizonyulhat egy másik tagállamban forgalmazni egy olyan terméket, amelyet kifejezetten annak a tagállamnak a betétdíj- és visszaváltó rendszeréhez terveztek, amelyben először kezdték forgalmazni. Az ilyen kereskedelmi nehézségek némelyike bizonyosan elkerülhetetlen következménye ezeknek az rendszereknek, hiszen ezek egy-egy adott tagállamban fennálló körülményekhez kapcsolódnak, nem pedig az EU egészét jellemző helyzethez. A tagállamoknak mindazonáltal el kellene kerülniük minden olyan szabályozást, amely a sajátos csomagolási előírások miatt gyakorlatilag ellehetetlenítené az ital kivitelét, újrabehozatalát vagy párhuzamos behozatalát.

3.4. A verseny torzulásának elkerülése

A 94/622/EK irányelv 7. cikke előírja, hogy a visszaváltó, begyűjtő vagy újrahasznosító rendszerek létrehozásánál a tagállamok elkerülik a verseny torzulását. Ha a rendszer felállítását magánszervezetre bízták, akkor a nemzeti hatóságoknak el kell kerülniük, hogy a rendszert potenciálisan az új versenytársak piacra lépésének akadályozására használják fel. A megfelelő biztosítékokról a jogszabályi keretben kell rendelkezni. Hangsúlyozni kell, hogy az EK-Szerződés 81. és 82. cikke szerinti erőfölénnyel való visszaélést vagy versenyellenes magatartásért mindenekelőtt a magánszervezet tartozik felelősséggel. A tagállamok mindenesetre felkéretnek, hogy a betétdíj- és visszaváltó rendszer megtervezését és működését vizsgálják meg minden olyan lehetséges kockázat tekintetében, amely megkönnyíthetné a vele való visszaélést.

4. ALTERNATÍV MEGKÖZELÍTÉSEK

4.1. Adóalapú rendszerek

A 94/62/EK irányelv 15. cikke rávilágít a tagállamok azon jogkörére, hogy – harmonizált rendelkezések híján – fogadjanak el gazdasági intézkedéseket a környezetvédelmi politika célkitűzéseinek előmozdítására. Ezeknek az intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk többek között „a szennyező fizet” elvet és a Szerződésből eredő kötelezettségeket.

A gazdasági eszközök egy formájaként és a fenntartható csomagolás felé történő irányítás elérésének egy alternatív módjaként a tagállamok nemzeti adóalapú rendszerek bevezetését is mérlegelhetik. Egy nemzeti környezetvédelemtől adórendszernek való megfelelés költségei gyakran alacsonyabbak, mint a fent leírt kötelező betétdíjrendszerhez kapcsolódó járulékos költségek. A csomagolás megadóztatásának hatásai ugyanakkor egyáltalán nem semlegesek a belső piacra nézve. Az ilyen adók – amennyiben a felhasznált anyaghoz kapcsolódnak – előidézhetik egy másik anyagra történő áttárást, hiszen az italcsomagolásban az anyagok általában helyettesíthetők egymással. Ráadásul ezek az adók – mivel gyakran továbbhárítják őket –, növelik a kiskereskedelmi árat, és így a fogyasztó döntését is befolyásolhatják.

Mindezeket szem előtt tartva a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti adózás megfeleljen a Szerződés 90. cikkének. Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy garantálja a belső adók teljes semlegességét a hazai és a valamely más tagállamból importált termékek versenyhelyzetének szempontjából⁽²⁰⁾. Megakadályozza a tagállamokat, hogy olyan nemzeti adózást alkalmazzanak, amely a hazai gazdasági szereplőket részesíti előnyben azon más tagállamokból származó versenytársaikkal szemben, akik hasonló vagy konkurens terméket gyártanak. Ezt a diszkriminációmentességi elvet a törvényben és a valóságban egyaránt tiszteletben kell tartani. A Bizottság eseti alapon értékeli, hogy a nemzeti adórendszerek esetlegesen összeegyeztethetetlenek-e a 90. cikkel.

Ezzel a rendelkezéssel szemben megengedhető a hasonló termékek közötti differenciálás, ha az olyan gazdasági, társadalmi vagy környezeti célkitűzésekre irányul, amelyek maguk is összeegyeztethetők az EK-Szerződéssel és a másodlagos közösségi joganyaggal, és feltéve, hogy a részletes szabályok kerülnek a diszkrimináció minden formáját⁽²¹⁾. Ebből a kritériumból következik, hogy a tagállamok – objektív kritériumok, például a felhasznált nyersanyag jellege vagy az alkalmazott gyártási folyamat alapján – elfogadhatnak a különböző termékek között különbséget tevő adózási szabályokat⁽²²⁾.

A jelenlegi összefüggésben egy differenciálási kritérium akkor tekinthető objektívnek, ha a felhasznált anyag környezeti hatását tükrözi. Az ilyen környezeti kritériumokat következetesen kell alkalmazni. Amennyiben a csomagolás újrahajthatatlansága miatt vetnek ki adót, különös elővigyázatossággal kell szemlélni a tartalma szerinti differenciálást, hiszen a tartalom olyan tényező, amely önmagában független a csomagolás környezeti hatásától.

A fenti megfontolások a teljes adórendszerre, többek között az adókedvezményekre is vonatkoznak. A preferenciális elbánásokat megkülönböztetés nélkül ki kell terjeszteni az azonos feltételeknek megfelelő, más tagállamból származó termékekre is.

4.2. Önkéntes rendszerek

Az önkéntes rendszereket vagy a gyártók saját visszaváltó rendszereit általában újrafelhasználható tárolóedények esetében alkalmazzák, mert ezekben az esetekben jórészt a gyártók érdeke, hogy a felhasznált csomagolás nagy részét begyűjtsék, és így működtetni tudják az „újratöltési ciklust”. Belső piaci nézőpontból ezek a rendszerek nem jelentenek kereskedelmi akadályt. A tagállamok mindazonáltal megállapíthatnak bizonyos paramétereket azzal a céllal, hogy gondoskodjanak az interoperabilitásról, a hozzáférhetőségről és a fogyasztóvédelemről.

5. TAGÁLLAMOKRA VONATKOZÓ BEJELENTÉSI KÖVETELMÉNYEK

A 98/34/EK irányelv⁽²³⁾ egy bejelentési eljárást ír elő a műszaki szabványok és szabályok terén annak érdekében, hogy megelőzze a belső piacon belül új kereskedelmi akadályt képező nemzeti szabványok és műszaki szabályok elfogadását. Az irányelv szerint a tagállamok műszaki szabályaikról még előkészítésük szakaszában kötelesek tájékoztatni a Bizottságot. Ez az eljárás lehetőséget ad a Bizottságnak és a tagállamoknak, hogy még az elfogadás előtt elemezzék a (másik) tagállamok műszakiszabály-tervezeteit, ami lehetővé teszi számukra, hogy már a kezdeteknél kiküszöböljék az áruk szabad mozgása előtti akadályokat.

A bejelentési (notifikációs) kötelezettség a műszakiszabály-tervezetekre vonatkozik. Az irányelv 1. cikkének 11. pontja szerint „műszaki szabály” az a műszaki leírás és más követelmény vagy szolgáltatásra vonatkozó szabály, beleértve a vonatkozó közigazgatási rendelkezéseket is, amelyek betartása kötelező.

Az irányelv 1. cikkének 3. pontja szerint a „műszaki leírás” az a valamely dokumentumban szereplő részletes leírás, amely egy termék előírt tulajdonságait határozza meg, ilyen például a minőségi színvonal, a teljesítmény, a biztonság vagy a méretek, beleértve a termékre alkalmazandó olyan követelményeket, mint a termék megnevezése, a terminológia, a jelképek, a vizsgálat és a vizsgálati módszerek, a csomagolás, a jelölés vagy címkézés és a megfelelőségértékelési eljárások. A „műszaki leírás” kifejezés kiterjed a mezőgazdasági termékekkel kapcsolatosan használt gyártási módszerekre és eljárásokra, valamint az emberi és állati fogyasztásra szánt termékekre is.

⁽²⁰⁾ A C-167/05. sz. Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítélet 40. pontja.

⁽²¹⁾ Vö. a C-221/06. sz. *Stadtgemeinde Frohnleiten* ügyben hozott ítélet 56. pontja (EBHT 2007., I-9643 o.), és a C-213/96. sz. *Outokumpu Oy* ügyben hozott ítélet 30. pontja (EBHT 1998., I-1777. o.).

⁽²²⁾ A C-90/94. sz. *Haahr Petroleum* ügyben hozott ítélet 29. pontja (EBHT 1997., I-4085. o.).

⁽²³⁾ Lásd a 3. lábjegyzetet.

Az irányelv 1. cikkének 4. pontja szerint „egyéb követelmény” a műszaki leíráson kívüli egyéb olyan követelmény, amelyet a termékre különösen a fogyasztók vagy a környezet védelme céljából írnak elő, és amely befolyásolja a termék forgalomba hozatal utáni életciklusát; ilyen követelmény például a használat, az újrafeldolgozás, az újrafelhasználás vagy az ártalmatlanítás feltételei, ha ezek a feltételek jelentősen befolyásolhatják a termék összetételét vagy természetét, valamint értékesítését.

A csomagolási hulladék kezelésére vonatkozó vagy a csomagolás visszaváltásának vagy újrafelhasználásának előírására, sőt egyes termékek szelektív gyűjtésére irányuló nemzeti szabályok is várhatóan tartalmazni fognak olyan rendelkezéseket, amelyek az „egyéb követelmény” kategóriába tartoznak, és ezért a 98/34/EK irányelv szerinti notifikációs eljárással be kell őket jelenteni a Bizottságnak.

Ezáltal a bejelentési kötelezettséget alkalmazni kell az összes – *de jure* vagy *de facto* – kötelező műszaki szabályra, köztük az olyan önkéntes megállapodásokra is, amelyek egyik szerződő fele egy állami hatóság.

Ráadásul a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv 16. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak még az elfogadás előtt értesíteniük kell a Bizottságot az általuk a 94/62/EK irányelv keretében elfogadni szándékozott minden intézkedéstervezetről, hogy a Bizottság megállapíthassa, megfelelnek-e a 94/62/EK irányelvnek.

A 16. cikk így kiterjeszti a bejelentési kötelezettséget, hiszen a tagállamoknak azokat az intézkedéseket is be kell jelenteniük a Bizottságnak, amelyek ugyan a 98/34/EK irányelv értelmében nem műszaki szabályok, ám a 94/62/EK irányelv hatálya alá tartoznak. A műszaki szabályt tartalmazó intézkedéseket mind a 94/62/EK mind pedig a 98/34/EK irányelv szerint be kell jelenteni.

A notifikációs eljárások gördülékeny működésének biztosítása végett „egyablakos ügyintézés” vezettek be ezekre az intézkedéstervezetekre: a 98/34/EK irányelvben meghatározott eljárás szerint kell bejelenteni őket, és az elemzésük is ugyanezen eljárás szerint zajlik.

A tagállamok a 98/34/EK irányelv szerint valóban rendszeresen bejelentik jogszabálytervezeteiket, különösen a betétdíj-, visszaváltó és begyűjtő rendszerekre vonatkozókat. Ennek segítségével a Bizottság bepillanthat a nemzeti szabályozási kezdeményezésekbe, ami egyrészt egy valódi vitafórumot hozott létre (többek között az iparág képviselőinek részvételével), továbbá segítette a problémák megelőzésében, vagyis a költséges és ellentmondásos jogsértési eljárások elkerülésében, amelyeket csak az intézkedés hatálybalépését követően lehet megindítani.

6. KÖVETKEZTETÉS

Ez a közlemény azon különböző jogi szempontokat mutatta be, amelyeken keresztül az italcsomagolásra vonatkozó szabályozási intézkedések kihatnak a valóban belső piacként működő piacra. A tagállamok felkérést kapnak, hogy ennek tudatában és a jobb szabályozás érdekében jelentsék be és megelőző jelleggel ellenőrizzék nemzeti intézkedéseik ezen vonatkozásait annak érdekében, hogy megkönnyítsék az áruk szabad áramlását, és a lehető leginkább gondoskodjanak a nemzeti rendszerek interoperabilitásáról.

A Bizottság a maga részéről folytatja az italcsomagolási ágazat fejleményeinek figyelemmel kísérését, szükség esetén pedig ellenőrzi, milyen – szabályozási vagy nem szabályozási szintű – lépésekre lesz szükség, ideértve ennek a közleménynek az esetleges felülvizsgálatát is.