



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel 22.6.2023
C(2023) 4340 endg.

Herrn Péter Szijjártó
Minister für auswärtige
Angelegenheiten
und Handel
Auswärtiges Amt
und Handel
Bem rakpart 47.
HU – 1027 Budapest

Thema: Notifizierung 2023/125/HU

Regierungsverordnung zum Erlassen detaillierter Vorschriften über die Festlegung und Anwendung von Pfandgebühren und das Inverkehrbringen von Produkten mit einer Pfandgebühr

Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 ⁽¹⁾ übermittelten die ungarischen Behörden der Kommission am 22. März 2023 den Entwurf einer „Regierungsverordnung zum Erlassen detaillierter Vorschriften über die Festlegung und Anwendung von Pfandgebühren und das Inverkehrbringen von Produkten mit einer Pfandgebühr“ unter dem Aktenzeichen 2023/125/HU.

Der Entwurf zielt darauf ab, Maßnahmen für alle *„Produkte mit einer Pfandgebühr, die auf dem Inlandsmarkt in Verkehr gebracht werden“* (Artikel 1 des Entwurfs) vorzuschlagen. In diesem Zusammenhang ist in Artikel 2 Absatz 8 des Entwurfs festgelegt, dass *„Produkte mit einer Pfandgebühr [...] Produkte mit einer obligatorischen Pfandgebühr und Produkte mit einer freiwilligen Pfandgebühr“* einschließen. Insbesondere sieht Artikel 2 Absatz 5 vor, dass Produkte mit einer obligatorischen Pfandgebühr *„die Verpackung eines verbrauchsfertigen*

¹) Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1.

Getränkprodukts oder eines Konzentrats (mit Ausnahme von Milch- und Getränkeprodukten auf Milchbasis), bei denen die Verpackung Kunststoffe, Metalle oder Glas enthält und in Form von Flaschen oder Dosen, entweder wiederverwendbar oder nicht wiederverwendbar, mit einem Fassungsvermögen von 0 bis 6 Litern geliefert wird, ausgenommen Verpackungen von Getränkeprodukten, die von Kleinemittenten vermarktet werden“ einschließen.

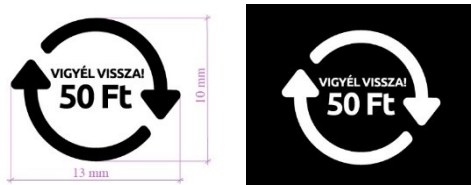
Die Prüfung des notifizierten Entwurfs hat die Kommission dazu veranlasst, die folgende ausführliche Stellungnahme abzugeben.

In Abschnitt(§) 7 Absatz 1 und Absatz 2 des Entwurfs heißt es:

„(1) Der Hersteller stellt sicher, dass die Kennzeichnung nach Anhang 1 deutlich sichtbar, dauerhaft und lesbar auf dem Produkt ist, das einer obligatorischen Pfandgebühr unterliegt.

(2) Ein Produkt mit einer obligatorischen Pfandgebühr darf **nur mit den in Absatz 1 genannten Kennzeichnungen vermarktet** werden. [...]“.

Anhang 1 des Entwurfs („Kennzeichnung eines Produkts mit einer obligatorischen Pfandgebühr“) enthält die Einzelheiten der Kennzeichnung, die „auf dem Produkt oder seinem Etikett“ angebracht wird und in der „die ungarische GTIN-Nummer und der Strichcode des Produkts, die nicht mit dem eines vor dem 1. Januar 2024 in Verkehr gebrachten Produkts übereinstimmen können“ und das Bild aus demselben Anhang 1 enthalten sind:



Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen kann der Schluss gezogen werden, dass alle in Ungarn in Verkehr gebrachten (inländischen und ausländischen) Erzeugnisse, die einer obligatorischen Pfandgebühr unterliegen (und gemäß Abschnitt(§) 2 Absatz 5 „die Verpackung eines verbrauchsfertigen Getränkeprodukts oder eines Konzentrats (mit Ausnahme von Milch- und Getränkeprodukten auf Milchbasis), bei denen die Verpackung Kunststoffe, Metalle oder Glas enthält und in Form von Flaschen oder Dosen, entweder wiederverwendbar oder nicht wiederverwendbar, mit einem Fassungsvermögen von 0 bis 6 Litern geliefert wird, ausgenommen Verpackungen von Getränkeprodukten, die von Kleinemittenten vermarktet werden“ einschließen) eine Kennzeichnung tragen müssen, die die Anforderungen gemäß Anhang 1 erfüllen muss.

Die fraglichen nationalen Maßnahmen betreffen einen Sektor, der unter Bestimmungen des abgeleiteten EU-Rechts, insbesondere der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (im Folgenden „PPWD“), fällt. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Kennzeichnungsanforderungen von Produkten, um die Verbraucher

über die Tatsache zu informieren, dass für diese Erzeugnisse eine obligatorische Pfandgebühr erhoben wird, nicht in den Bereich fallen, für den die PPWD eine vollständige Harmonisierung bewirkt hat. Die PPWD schließt daher die Anwendung der Artikel 34 bis 36 AEUV auf den Maßnahmenentwurf nicht aus.

Artikel 34 AEUV in seiner Auslegung durch den Gerichtshof verbietet Maßnahmen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern. Nationale Vorschriften, die Anforderungen an die Aufmachung, Etikettierung und Verpackung von Waren festlegen, die aus anderen Mitgliedstaaten stammen, in denen sie rechtmäßig hergestellt und vermarktet werden, stellen Hindernisse für den freien Warenverkehr dar und stellen Maßnahmen gleicher Wirkung dar, die nach Artikel 34 AEUV verboten sind⁽²⁾. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs können spezifische nationale Kennzeichnungsanforderungen eine Wirkung haben, die einer nach Artikel 34 AEUV verbotenen mengenmäßigen Beschränkung gleichwertig ist, wenn diese Anforderungen den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen oder möglicherweise dadurch beeinträchtigen können, dass sie nicht nur zusätzliche Kosten verursachen, sondern auch die Vermarktung und den Vertrieb erschweren⁽³⁾.

Der Maßnahmenentwurf würde durch die Verhängung eines spezifischen Etiketts für alle in Ungarn in Verkehr gebrachten (inländischen und ausländischen) Erzeugnisse, die einer obligatorischen Pfandgebühr unterliegen, die Organisation spezifischer Herstellungs- und Konformitätsverfahren zur Anpassung der Erzeugnisse auf dem ungarischen Markt erfordern. In der Tat könnten Produkte, die in anderen EU-Mitgliedstaaten vermarktet werden können, nicht ohne Änderungen auf dem ungarischen Markt in Verkehr gebracht werden, da aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Produkte spezifisch angepasst werden müssten, um die im Maßnahmenentwurf geforderten Elemente zu tragen.

U. a. müssten ausländische Wirtschaftsakteure, um in den ungarischen Markt einzusteigen, entweder ungarische spezifische Produktions-/Verpackungsvarianten vorbereiten oder die Verpackungsgröße erhöhen, um den Anforderungen der verschiedenen Mitgliedstaaten gerecht zu werden, wobei die damit verbundenen Kosten steigen, die Produktion verzögert und sowohl Geschäftsmodelle als auch Größenvorteile beeinträchtigt werden könnten.

Diese Anforderungen dürften daher zu einem zusätzlichen und erheblichen wirtschaftlichen und regulatorischen Aufwand für die Wirtschaftsakteure führen, der insbesondere KMU aus anderen Mitgliedstaaten betrifft, die Zugang zum ungarischen Markt haben wollen, was den grenzüberschreitenden Verkauf erheblich beeinträchtigt. Es sei darauf hingewiesen, dass *„bereits die Tatsache allein, dass er davon abgehalten wird, die fraglichen Erzeugnisse in dem betreffenden Mitgliedstaat in den Verkehr zu bringen oder zu vertreiben, für den Importeur eine Behinderung des freien Warenverkehrs dar[stellt]“*⁽⁴⁾ und *„als „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen“ im Sinne des Art. 34 AEUV diejenigen Maßnahmen eines Mitgliedstaats anzusehen [sind], mit denen bezweckt oder bewirkt wird, Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig zu behandeln, sowie Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften*

²⁾ Siehe Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74, *Dassonville*, EU:C:1974:82.

³⁾ Urteil vom 14. Dezember 2004, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland*, C-463/01, EU:C:2004:797 und Urteil vom 14. Oktober 2004, *Comission v. Italien*, C-143/03, EU:2004:629.

⁴⁾ Urteil vom 6. Oktober 2011, *Philippe Bonnarde gegen Agence de Services et de Paiement*, Rechtssache C-443/10, EU:2011:641, Rn. 26.

daraus ergeben, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und/oder in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen, selbst dann, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten“ ⁽⁵⁾.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kann davon ausgegangen werden, dass die Aufbringung bestimmter Elemente auf dem Packstück den freien Warenverkehr behindern kann, was zu einem Verstoß gegen Artikel 34 AEUV führt.

Selbst wenn eine Maßnahme als gegen Artikel 34 AEUV verstoßend angesehen wird, kann sie nach Artikel 36 AEUV oder auf der Grundlage einer der vom Gerichtshof anerkannten zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. In dieser Hinsicht lässt sich eine nationale Regelung, die eine durch den Vertrag gewährleistete Grundfreiheit wie den freien Warenverkehr beschränken kann, nur dann mit Erfolg rechtfertigen, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist ⁽⁶⁾. Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass die Beweislast dafür bei dem Mitgliedstaat liegt, der die restriktive Maßnahme verhängt. Insoweit müssen die Rechtfertigungsgründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, von geeigneten Beweisen oder einer Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenen beschränkenden Maßnahme sowie von genauen Angaben zur Stützung seines Vorbringens begleitet sein ⁽⁷⁾.

Gemäß der Mitteilung besteht der Zweck des notifizierten Entwurfs darin, dass *„die Wiederverwendung von Verpackungen, das Recycling oder die sonstige Verwertung von Verpackungsabfällen erhöht und die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere auf die aquatische Umwelt und die menschliche Gesundheit, verhindert und verringert werden“*.

Zunächst ist festzustellen, dass der Gerichtshof die Umwelterwägungen als „obligatorisches Erfordernis“ anerkannt hat, das grundsätzlich bestimmte Beschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen kann. In diesem Zusammenhang stellte der Gerichtshof fest, dass *„das Ziel des Umweltschutzes nationale Maßnahmen rechtfertigen [kann], die geeignet sind, den Handel in der Gemeinschaft zu behindern, sofern diese Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen“* ⁽⁸⁾.

Selbst unter der Annahme, dass die Maßnahme als zur Erreichung des oben genannten Umweltziels in vollem Umfang geeignet angesehen werden könnte, wäre noch zu prüfen, ob die Maßnahme nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist (d. h., könnte dasselbe Ziel nicht mit anderen weniger einschränkenden Mitteln erreicht werden). Zu diesem Aspekt stellte der Gerichtshof fest, dass *„zum Schutz der Umwelt erlassene Maßnahmen nicht "über die unvermeidlichen Beschränkungen*

⁵⁾ Urteil vom 6. Oktober 2011, *Philippe Bonnarde gegen Agence de Services et de Paiement*, Rechtssache C-443/10, Randnr. 27.

⁶⁾ Siehe Urteil vom 19. Oktober 2016, Rechtssache C 418/15, *Deutsche Parkinson Vereinigung*, EU:C:2016:776, Rn. 34; Urteil vom 9. Dezember 2010, Rechtssache C-421/09, *Humanplasma*, EU:2010:760, Rn. 34 und Urteil vom 23. Dezember 2015, Rechtssache C-333/14, *The Scotch Whisky Association u. a.*, EU:2015:845, Rn. 33.

⁷⁾ Siehe Rechtssache C-418/15, *Deutsche Parkinson Vereinigung*, Rn. 35; siehe auch Rechtssache C-333/14, *Scotch Whisky Association u. a.*, Rn. 54).

⁸⁾ Urteil vom 4. Juni 2009, Rechtssache C-142/05 *Mickelsson und Roos*, EU:2009:336, Rn. 32

hinausgehen ((dürfen)), die aus Gründen des Umweltschutzes, eines im Allgemeininteresse liegenden Ziels, gerechtfertigt sind“⁹⁾.

Es sei darauf hingewiesen, dass der notifizierte Entwurf keine spezifische Begründung für die Verhältnismäßigkeit der Auferlegung der spezifischen Anforderungen in Anhang 1 enthält, um zu bestätigen, dass für ein Erzeugnis eine obligatorische Pfandgebühr gilt.

In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass Ungarn offenbar die *„Mitteilung der Kommission – Getränkeverpackungen, Pfandsysteme und freier Warenverkehr“* (2009/C 107/01) nicht berücksichtigt hat. In dieser Mitteilung wird in dem Teil, in dem die Möglichkeit erörtert wird, die Kennzeichnung von Getränken oder Getränkeverpackungen, die einem Pfand- und Rückgabesystem unterliegen, zu verwenden, um diese leichter zu erkennen, darauf hingewiesen, dass *„empfohlen [wird], keine ausschließliche Kennzeichnung von Getränkeverpackungen mit einem einzigen Logo vorzuschreiben, sondern auch die Verwendung anderer Logos aus anderen Mitgliedstaaten zu gestatten. Auf diese Weise könnten die Hersteller die gleiche Kennzeichnung für mehrere Mitgliedstaaten verwenden. [...]“*.

Aus den oben genannten Gründen gibt die Kommission eine ausführliche Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 ab, wonach sie der Auffassung ist, dass Abschnitt (§) 7 Absatz 1 und Absatz 2 und Anhang 1 des notifizierten Entwurfs gegen die Artikel 34 und 36 AEUV verstoßen würden, würden sie angenommen, ohne die vorstehenden Bemerkungen gebührend zu berücksichtigen, da sie Hindernisse für den Binnenmarkt schaffen könnten.

Die Kommission erinnert die ungarischen Behörden daran, dass die Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 den Mitgliedstaat, der den betreffenden Entwurf einer technischen Vorschrift verfasst hat, verpflichtet, diesen nicht vor Ablauf von sechs Monaten ab Notifizierung anzunehmen.

Diese Stillhaltefrist endet daher am 25. September 2023.

Die Kommission weist die ungarischen Behörden ferner darauf hin, dass der Mitgliedstaat, der Adressat einer ausführlichen Stellungnahme ist, nach der genannten Bestimmung verpflichtet ist, die Kommission über die Maßnahmen zu unterrichten, die er aufgrund der Stellungnahme zu ergreifen beabsichtigt.

Die Kommission fordert die ungarischen Behörden darüber hinaus auf, ihr den endgültigen Wortlaut des betreffenden Entwurfs einer technischen Vorschrift in Übereinstimmung mit Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/1535 unverzüglich nach seiner Annahme mitzuteilen.

Sollte Ihre Regierung den in der Richtlinie (EU) 2015/1535 vorgesehenen Pflichten nicht nachkommen oder sollte der Wortlaut des betreffenden Entwurfs einer technischen Vorschrift ohne Berücksichtigung der oben genannten Einwände angenommen werden oder auf andere Art und Weise gegen das Recht der Europäischen Union verstoßen, darf die Kommission gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein Verfahren einleiten.

⁹⁾ Urteil vom 20. September 1988, Kommission/Dänemark, C-302/86, EU: C:1988:421, Rn. 11.

--

Für die Kommission

Thierry Breton
Mitglied der Kommission