

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 6. května 2004¹

1. Verwaltungsgericht Stuttgart, německý správní soud prvního stupně, položil Soudnímu dvoru čtyři předběžné otázky k výkladu čl. 1 odst. 2, článku 7 a článku 18 směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech² a dále článku 28 ES.

Účelem otázek je určit, zda uvedená ustanovení zakazují členským státům upřednostňovat opakovaně použitelné nápojové obaly v porovnání s využitelnými obaly nebo zamezit za určitých okolností prodeji osvěžujících nápojů v obalech posledně uvedeného typu.

I – Vnitrostátní právní úprava

2. Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (naří-

zení o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich využití, dále jen „nařízení o obalech“) ze dne 21. srpna 1998³ upravuje různá opatření směřující k uskutečnění cíle spočívajícího v prevenci vlivu obalových odpadů a ve snížení dopadu obalových odpadů na životní prostředí. Tento předpis, jímž bylo nahrazeno nařízení ze dne 12. června 1991⁴, má za cíl provedení směrnice 94/62 do vnitrostátního práva a definuje opakovaně použitelné obaly jako obaly, určené k opakovanému použití za tímž účelem.

V souladu s jeho ustanoveními vybírají výrobci a distributoři nápojů balených v obalech na jedno použití zálohu z každé jednotky ve všech fázích uvedení na trh, přičemž se této povinnosti, k níž náleží také povinnost sběru a využití prázdných lahví, mohou zprostit účastí v integrovaném systému nakládání s obaly a obalovými odpady. Jakmile je však celkový podíl nápojů prodaných v Německu v opakovaně použi-

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Směrnice Parlamentu a Rady ze dne 20. prosince 1994 (Úř. věst. L 365, s. 10; Zvl. vyd. 13/13, s. 349). Tento předpis byl výrazně změněn směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/12/ES ze dne 11. února 2004 (Úř. věst. L 47, s. 26), tyto změny se však netýkaly ustanovení, o jejichž výklad se žádá v projednávané věci.

3 — BGBl. I, s. 2379.

4 — BGBl. I, s. 1234. Toto nařízení obsahovalo obdobná ustanovení týkající se povinné zálohy za obaly na jedno použití určené pro nápoje.

telných obalech nižší než 72 % a zároveň není kvóta pro tento typ obalů zjištěná v roce 1991 v konkrétních odvětvích osvěžujících nápojů, ve kterých hospodářské subjekty působí⁵, dosažena, pak tyto hospodářské subjekty tuto možnost ztrácejí a musejí přistoupit k výběru zálohy a zajistit využití lahví.

3. Povinnosti stanovené v odstavcích 1 a 2 se nevztahují na obaly zahrnuté do integrovaného systému nakládání [...], který zajišťuje [...] jejich sběr [...] v bydlišti konečného spotřebitele nebo v blízkosti působiště distributora. Systém musí využívat obaly sebrané v souladu s požadavky obsaženými v bodě 1 přílohy I [...]. Účast v takovém systému musí být doložena příslušnému orgánu. Subjekt zajišťující nakládání s odpady uzavře písemnou dohodu s veřejnoprávními organizacemi pro sběr a využití [...].

3. V souladu s článkem 6:

„1. Distributor je povinen bezplatně zpětně odebírat prázdné obaly donesené konečným spotřebitelem v místě prodeje nebo v bezprostřední blízkosti a využívat je podle požadavků stanovených v bodech 1 a 2 přílohy I.

4. Příslušný orgán může své rozhodnutí odvolat, jakmile se dozví, že stanovené požadavky nejsou plněny, a to v rozsahu zjištěného neplnění. [...] Odvolání se vztahuje pouze na obaly složené z určitých materiálů, jestliže tyto obaly nedosáhnou kvót pro využití stanovených v příloze I. Odstavce 1 a 2 se uplatní v první den šestého měsíce kalendářního roku po zveřejnění odvolání. [...]“

2. Výrobci a distributoři jsou povinni využívat [...] obaly bezplatně zpětně odebrané v prodejně podle požadavků stanovených v bodě 1.

5 — Podle informací poskytnutých v písemných vyjádřeních žalobkyň v původním řízení byl toho roku referenční podíl opakovaně použitelných obalů podle typů nápojů následující: 91,33 % u minerální vody, 34,56 % u osvěžujících nešumivých nápojů, 73,72 % u osvěžujících šumivých nápojů, 82,16 % u piva a 28,63 % u vína.

4. Článek 8 odst. 1 nařízení o obalech zakotvuje zásadu povinného výběru zálohy za obaly na jedno použití, jejíž znění je následující:

„Distributoři, kteří obchodují s tekutými potravinářskými výrobky balenými v obalech nepoužívaných opakovaně, jsou povinni vybírat od kupujícího zálohu ve výši alespoň 0,25 eur za obal včetně DPH. Minimální výše zálohy se zvyšuje na 0,50 eur včetně DPH, pokud má balení objem větší než 1,5 litru. Záloha musí být vybrána každým následným distributorem, ve všech fázích uvedení na trh, až do okamžiku prodeje konečnému spotřebiteli. Záloha je vrácena při zpětném odběru obalů podle čl. 6 odst. 1 a 2.“

5. Článek 9 upravuje zproštění povinnosti zálohovat a ochranu nápojových obalů, které jsou ekologicky prospěšné. Tento článek zní:

„1. Článek 8 se nepoužije na obaly, pro které se výrobce nebo distributor účastní integrovaného systému nakládání podle čl. 6 odst. 3, který zajišťuje celoplošné pokrytí. Článek 6 odst. 4 se použije přiměřeně.

2. Pokud v oblasti použití tohoto nařízení podíl nápojů balených v opakovaně použitelných obalech, ať již jde o pivo, minerální vody (včetně pramenitých vod, stolních vod a minerálních vod),

osvěžujících šumivých nápojů, ovocných šťáv (včetně ovocných nektarů, zeleninových šťáv a jiných nešumivých nápojů) nebo vína (kromě perlivých vín, pěnových vín, vermutů a dezertních vín) klesne celkově pod 72 % v průběhu kalendářního roku, je na místě provést nové posouzení relevantních sazeb opakovaně použitelných obalů pro období dvanácti měsíců následujících po oznámení, že podíl opakovaně použitelných obalů nebylo dosaženo. Pokud je podíl opakovaně použitelných obalů na spolkovém území nižší než podíl stanovený ve větě první, rozhodnutí podle čl. 6 odst. 3 se má za zrušené na celém spolkovém území od prvního dne šestého měsíce kalendářního roku následujícího po oznámení podle odstavce 3 pro nápoje, pro které podíl opakovaně použitelných obalů stanovený v roce 1991 není dosažen. Pokud se jedná o pasterizované konzumní mléko, použijí se věty 1 a 2 obdobně, jestliže podíl opakovaně používaných obalů a obalů ve formě balicích hadic z polyetylénu dosažený na území působnosti nařízení klesne v průběhu kalendářního roku pod 20 %.

3. Spolková vláda každý rok zveřejní v úředním věstníku relevantní podíly, stanovené v odstavci 2 pro nápoje balené v ekologicky prospěšných obalech.

4. Příslušný orgán provede, na žádost nebo z úřední povinnosti, nové posouzení podle čl. 6 odst. 3, pokud je relevantního podílu podle odst. 2 pro nápoje balené v ekologicky prospěšných obalech znovu dosaženo po rozhodnutí o zrušení“.

8. Dne 2. července 2002 zveřejnila federální vláda v Bundesanzeiger (úředním věstníku) v souladu s ustanoveními čl. 9 odst. 3 sporného nařízení výsledky celostátního výpočtu procentního podílu všech opakovaně použitelných obalů. Podle těchto se tento podíl u všech nápojů kromě mléka v období od května 2000 do dubna 2001 pohyboval pod 72 %.

II – Skutkový stav v původním řízení

6. Žalobkyně jsou středně velké podniky vyrábějící nápoje se sídlem v Rakousku. Do Německa vyvážejí šumivé a nešumivé osvěžující nápoje, ovocné šťávy a stolní vodu ve využitelných obalech na jedno použití.

9. Federální vláda současně oznámila, že zrušení zproštění počínaje prvním dnem šestého měsíce kalendářního roku po tomto zveřejnění se bude týkat odvětví minerální vody, piva a osvěžujících šumivých nápojů, což jsou kategorie, u nichž nebyly dosaženy konkrétní kvóty zjištěné v roce 1991.

7. Žalobkyně se na základě licence připojily k systému provozovanému společností „Duales System Deutschland AG“ („Der Grüne Punkt“); podle prohlášení ministerstva životního prostředí spolkové země Bádensko-Württembersko⁶ se jedná o integrovaný systém nakládání s použitými obaly a jejich odpady s celkovou mírou pokrytí ve smyslu čl. 6 odst. 3. Proto byly zproštěny povinnosti vybírat od svých zákazníků zálohu za každý obal.

Dotyčné podniky byly tedy povinny vybírat od ledna 2003 zálohu upravenou v čl. 8 odst. 1 nařízení z většiny svých nápojových obalů distribuovaných v Německu, provádět zpětný odběr použitých obalů a využívat je.

10. Žalobkyně se domnívají, že toto opatření je omezením jejich vývozu do Německa, které je neslučitelné s právem Společenství.

6 — Rozhodnutí ze dne 22. prosince 1992.

III – Předběžné otázky

11. Před rozhodnutím sporu ve věci samé se Verwaltungsgericht Stuttgart rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba vykládat čl. 1 odst. 2 směrnice 94/62 [...] v tom smyslu, že zakazuje členským státům upřednostňovat systémy opakovaného použití nápojových obalů vůči využitelným obalům na jedno použití tím, že znemožní – pokud spolkový podíl opakovaně použitelných obalů klesne pod 72 % – zprostit se stanovené povinnosti zpětného odběru, nakládání s prázdnými nápojovými obaly na jedno použití a jejich zálohování, pokud jde o nápoje, pro které podíl opakovaně použitelných obalů klesl pod podíl zjištěný v roce 1991?

2) Je třeba vykládat článek 18 směrnice [94/62] v tom smyslu, že zakazuje členským státům klást překážky uvádění nápojů balených ve využitelných obalech na jedno použití na trh tím, že znemožní – pokud spolkový podíl

opakovaně použitelných obalů klesne pod 72 % – zprostit se stanovené povinnosti zpětného odběru, nakládání s prázdnými nápojovými obaly na jedno použití a jejich zálohování, pokud jde o nápoje, pro které podíl opakovaně použitelných obalů klesl pod podíl zjištěný v roce 1991?

3) Je třeba vykládat článek 7 směrnice [94/62] v tom smyslu, že přiznává výrobcům a distributorům nápojů balených ve využitelných obalech na jedno použití právo účastnit se již zavedeného systému zpětného odběru a nakládání s využitelnými nápojovými obaly na jedno použití, aby tak splnili zákonně stanovenou povinnost zálohování nápojových obalů na jedno použití a zpětného odběru použitých nápojových obalů?

4) Je třeba vykládat článek 28 ES v tom smyslu, že zakazuje členským státům přijmout právní úpravy, které, pokud spolkový podíl opakovaně použitelných obalů klesne pod 72 %, znemožňují zproštění se stanovené povinnosti zpětného odběru, nakládání s prázdnými nápojovými obaly na jedno použití a jejich zálohování, pokud jde o nápoje, pro které podíl opakovaně

použitelných obalů klesl pod podíl zjištěný v roce 1991?“

2. Za tímto účelem stanoví tato směrnice opatření, jejichž první prioritou je prevence vzniku obalových odpadů a dalšími doplňujícími hlavními zásadami je opakované používání obalů, recyklace a další formy využití obalových odpadů, jimiž se omezí množství těchto odpadů určených ke konečnému odstranění.“

IV – Právní předpisy Společenství

12. Normami sekundárního práva, o jejichž výklad žádá německý soud, jsou čl. 1 odst. 2, článek 7 a článek 18 směrnice 94/62.

14. Článek 7 upravuje systémy zpětného odběru, sběru a využití. Tento článek zní:

„1. Za účelem plnění cílů stanovených touto směrnicí přijmou členské státy nezbytná opatření, aby zajistily vytvoření systémů pro:

13. Článek 1 směrnice stanoví:

„1. Účelem této směrnice je harmonizovat vnitrostátní opatření týkající se nakládání s obaly a obalovými odpady, aby se jednak zabránilo jakýmkoli jejich vlivům na životní prostředí všech členských států i třetích zemí anebo aby se tyto účinky zmenšily, a tím se dosáhlo vysoké úrovně ochrany životního prostředí, a jednak aby se zabezpečilo fungování vnitřního trhu, zabránilo se překážkám obchodu a omezování a narušování hospodářské soutěže v rámci Společenství.

a) zpětný odběr nebo sběr použitých obalů nebo obalových odpadů od spotřebitelů a jiných konečných uživatelů nebo z toků odpadů za účelem jejich usměrnění do nejvhodnějších alternativ nakládání s odpady,

b) opakované použití nebo využití, včetně recyklace obalů nebo sebraných obalových odpadů.

Tyto systémy musí být otevřeny účasti hospodářských subjektů ze zúčastněných odvětví a příslušných orgánů veřejné moci. Rovněž se musí vztahovat na dovážené výrobky za nediskriminačních podmínek, včetně podrobných provozních podmínek a veškerých tarifů stanovených pro přístup k těmto systémům, a musí být navrženy tak, aby v souladu se Smlouvou nezpůsobovaly překážky obchodu nebo narušování hospodářské soutěže.

„Množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou zakázána.“

V – Řízení před Soudním dvorem

2. [...]“

15. Článek 18 odkazuje na svobodu uvádění na trh následovně:

17. Svá písemná vyjádření předložily ve lhůtě k tomu stanovené článkem 23 Statutu Soudního dvora žalobkyně v původním řízení, žalovaná v původním řízení⁷, německá, francouzská, italská, nizozemská a rakouská vláda a Komise.

„Členské státy nesmějí na svém území bránit uvádění takových obalů, které vyhovují ustanovením této směrnice, na trh.“

Na jednání konaném dne 2. března 2004 se k přednesení svých ústních vyjádření dostavili zástupce žalobkyň a zástupce žalované, zmocněnec německé vlády, zmocněnec italské vlády, zmocněnec nizozemské vlády a zmocněnec Komise.

16. Článek 28 ES, norma primárního práva, jíž se dovolává vnitrostátní soudce, zní následovně:

⁷ — Spolková země Bádensko-Württembersko. V Německu jsou k provedení nařízení o obalech příslušné spolkové země.

VI – První předběžná otázka

18. Verwaltungsgericht Stuttgart se na prvním místě táže, zda čl. 1 odst. 2 směrnice 94/62 brání tomu, aby členský stát upřednostnil opakovaně používání nápojových obalů v porovnání s recyklací a jinými formami využití, a to uplatňováním takových ustanovení, jako je čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 výše uvedeného nařízení.

A – Předložená vyjádření

19. Podle názoru žalobkyň směrnice 94/62 neupřednostňuje opakovaně použitelné obaly, aby ostatní typy obalů nebyly diskriminovány. Rakouská vláda je téhož názoru.

20. Spolková země Bádensko-Württemberg, žalovaná v původním řízení, tvrdí, že vnitrostátní právní úprava nepodporuje užívání opakovaně použitelných obalů, ale že pouze v případě, kdy jejich podíl klesne pod stanovenou hranici, rozšiřuje na obaly na jedno použití povinnost zálohování, která se vztahuje na opakovaně použitelné obaly, takže je se všemi zacházeno stejně. Zákon-

dárce Společenství neupřednostnil opakovaně použitelné obaly, protože v roce 1994 neexistovaly dostatečně vyvinuté technologie pro hodnocení vlivu na životní prostředí, ale ani nezakázal, aby se hierarchie zaváděla; členské státy ji proto mohou zavést, odůvodňují-li to informace, které jsou jim dostupné. Studie provedené v Německu prokazují, že opakovaně použitelné obaly jsou pro životní prostředí prospěšnější než využitelné obaly⁸.

Spolková vláda zdůrazňuje, že systémy opakovaného použití zamezují produkci odpadů a přispívají k uskutečnění první priority směrnice 94/62. Italská a nizozemská vláda, jakož i Komise s těmito argumenty souhlasí.

21. Francouzská vláda se domnívá, že relevantním ustanovením pro zodpovězení této otázky je článek 5 směrnice 94/62, který členským státům nezakazuje podporovat systémy opakovaného použití, s výhradou dodržení článku 28 ES.

8 — Žalovaná v původním řízení uvádí, že v základním dokumentu nazvaném „Ökobilanz Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke und Wein II, Phase 2“ spolkový úřad životního prostředí konstatoval, že s ohledem na rozhodující ukazatele, jako je využití přírodních zdrojů, sklenkový efekt a oxyselování, představují obaly na jedno použití ze skla a plechovky více nevýhod než systémy opakovaně použitelných obalů.

B – *Odpověď na otázku*

22. Při bližším pohledu na znění čl. 1 odst. 2 směrnice 94/62, o jehož výklad žádá vnitrostátní soud, je třeba konstatovat, že neposkytuje žádný základ pro podporu systémů opakovaného použití v porovnání se systémy recyklace a s ostatními formami využití. Toto ustanovení nezavádí žádnou hierarchii, definuje jako první prioritu prevenci vzniku obalových odpadů a klade na stejnou roveň opakované použití, recyklaci a ostatní formy využití uvedené dále v textu ustanovení. Osmý bod odůvodnění sice stanoví, že je třeba co nejdříve provést posouzení životního cyklu, aby bylo možné jednoznačně odůvodnit hierarchii mezi opakovaně použitelným, recyklovatelným a využitelným obalem, ale studie prováděné v některých zemích dosud v praxi zjevně nepřinesly konečné výsledky.

23. Rovněž nelze zaměňovat pojmy prevence a opakované použití, které jsou definovány v článku 3 směrnice 94/62. Podle bodu 4 spočívá první z těchto pojmů ve snižování množství a škodlivosti pro životní prostředí u materiálů a látek obsažených v obalech a v obalovém odpadu a rovněž u obalů a obalového odpadu na úrovni výrobního procesu a ve stadiích marketingu, distribuce, používání a odstraňování, a to zejména vývojem „čistých“ výrobků

a technologií. Bod 5 vymezuje opakované použití jako jakoukoli operaci, při které se obaly, vytvořené a navržené tak, aby během své životnosti vykonaly určitý minimální počet obrátek nebo cyklů, znovu plní nebo používají k témuž účelu, pro nějž byly vytvořeny, s podporou nebo bez podpory pomocných výrobků, a poté se stávají odpadem.

24. Základní pravidlo prevence je obsaženo v odstavci 1 přílohy II směrnice 94/62, který upravuje požadavky na výrobu a složení obalů: musí být vyráběny tak, aby objem a hmotnost obalu byly omezeny na minimální hodnotu přiměřenou pro zachování nezbytné úrovně bezpečnosti, hygieny a přijatelnosti pro balený výrobek i pro spotřebitele; jinými slovy, prevence se týká navrhování obalů a jejich výrobního procesu za účelem omezení a zabránění vzniku odpadů, a to od počátku. Jak je vidět, jedná se o opatření, která se uplatňují stejným způsobem na obaly opakovaně použitelné i na obaly recyklovatelné.

25. Článek 5 směrnice 94/62 umožňuje členským státům podporovat systémy opakovaného použití těch obalů, které lze opakovaně použít způsobem příznivým pro

životní prostředí za předpokladu, že budou jednat v souladu se Smlouvou. Rámec, v němž mohou jednat, a otázku, zda právní úprava jako v projednávaném případě splňuje tento požadavek, posoudím současně se čtvrtou předběžnou otázkou.

A – Předložená vyjádření

26. Článek 1 odst. 2 směrnice 94/62 pouze prohlašuje za prioritu prevenci vzniku obalových odpadů a neupřednostňuje opakovaně použitelné obaly, takže se členský stát nemůže tohoto ustanovení dovolávat, hodlá-li se rozhodnout pro opakované použití nápojových obalů na úkor recyklace a ostatních forem využití.

28. Žalobkyně v původním řízení tvrdí, že ustanovení směrnice a zejména ustanovení obsažená v její příloze II upravují vyčerpávajícím způsobem rizika obalů pro životní prostředí: základní požadavky na ochranu nejsou minimálními ustanoveními, které by bylo možné doplnit vnitrostátním právem prostřednictvím zavedení kvót pro opakovaně použitelné obaly. Recyklovatelné a energeticky využitelné obaly na jedno použití rovněž vyhovují základním požadavkům, takže uvádění nápojů balených v tomto typu obalů na trh nelze omezit. Německé nařízení tím, že obecně považuje opakovaně použitelné obaly za ekologicky přijatelné a obaly na jedno použití za ekologicky neprospěšné, zachází diskriminačně s opakovaně nepoužitelnými obaly a s nápoji, které v nich jsou obsaženy. Rakouská, francouzská a italská vláda s tímto hodnocením souhlasí.

VII – Druhá předběžná otázka

27. Předmětem této otázky je určit, zda článek 18 směrnice 94/62, který zakotvuje svobodu uvádění na trh pro obaly vyhovující režimu zavedenému směrnicí, brání tomu, aby členský stát kladl překážky uvádění nápojů balených v obalech na jedno použití na trh uplatňováním ustanovení, jako je čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 německého nařízení o obalech.

29. Spolková země Bádensko-Württembersko a německá vláda stejně jako Komise se přiklání k záporné odpovědi. Nizozemská vláda podotýká, že vnitrostátní orgány mohou zamezit uvádění na trh u výrobků balených v obalech, které nevyhovují právním předpisům o opakovaném použití,

o využití nebo o systémech zpětného odběru, sběru a využití.

31. Z těchto důvodů se domnívám, že článek 18 směrnice 94/62 není vhodným ustanovením pro posouzení účinků pro volný pohyb zboží, jaké může vyvolat uplatňování pravidel, jako je čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 německého nařízení o obalech.

B – Odpověď na otázku

30. Přikláním se k názoru žalované, německé vlády a Komise, že článek 18 umožňuje uvádět na trh v celém Společenství obaly, které splňují základní požadavky vymezené v článku 9 a v příloze II, pokud se jedná o složení a opakovanou použitelnost a využitelnost obalů, a že pouze zakazuje jakékoli diskriminační zacházení s obaly, které vyhovují požadavkům směrnice 94/62, nehlédě na jejich typ.

Systém zálohování, zpětného odběru a využití zavedený dotčeným německým nařízením není na překážku obchodování s nápoji balenými v obalech na jedno použití a neupravuje složení obalů, nýbrž podmínky distribuce. Rovněž nebrání uvádění obalů na trh z důvodu jejich technických vlastností; toliko definuje podmínky pro jejich sběr a využití.

VIII – Třetí předběžná otázka

32. Verwaltungsgericht Stuttgart se dále táže, zda článek 7 směrnice 94/62 přiznává výrobcům a distributorům nápojů balených v obalech na jedno použití právo účastnit se již zavedeného systému zpětného odběru a nakládání s prázdnými obaly, aby tak splnili zákonně stanovenou povinnost výběru zálohy, zpětného odběru použitých obalů a jejich využití, v kterémžto případě by vnitrostátní orgány nebyly oprávněny tuto možnost zrušit nebo uložit takové povinnosti těmto hospodářským subjektům, jakmile podíl opakovaně použitelných obalů klesne pod stanovenou hranici.

A – Předložená vyjádření

33. Podle žalobkyň přiznává směrnice hospodářským subjektům právo účasti v integrovaných systémech nakládání

s obaly a obalovými odpady, které nemůže být vnitrostátními orgány omezeno. Je-li takové omezení upraveno, jako je tomu v Německu, dochází pak ke stažení velkého počtu nápojů balených v obalech na jedno použití z trhu. Rakouská, italská a francouzská vláda se vyslovily v totémž smyslu. Nizozemská vláda k tomuto bodu nepředložila vyjádření.

ních podílů během prvního pětiletého období⁹, na jehož konci má Rada stanovit cíle odpovídající druhému pětiletému období s úmyslem podstatně je zvýšit¹⁰.

34. Spolková země Bádensko-Württembersko a německá vláda navrhuje zápornou odpověď. V opačném případě by podniky mohly odepřít účast ve vyspělejších systémech sběru obalů a obalových odpadů s odůvodněním, že se již účastní stávajícího systému. Komise s tímto názorem souhlasí.

B – Odpověď na otázku

35. Směrnice 94/62 nejprve v článku 5 umožňuje členským státům podporovat systémy opakovaného použití obalů v souladu se Smlouvou, a dále ve svém článku 6 stanoví cíle spočívající ve využití a recyklaci, vyjádřené v povinnosti dosáhnout minimálních a maximálních procent-

36. Za účelem dosažení žádoucích výsledků vyžaduje článek 7, aby vnitrostátní orgány usnadnily zavádění jednak systémů zpětného odběru a sběru použitých obalů a obalových odpadů, jednak systémů opakovaného použití a využití, včetně recyklace obalů a sebraných obalových odpadů, přičemž se tato opatření mají stát součástí politiky týkající se veškerých obalů. Tyto systémy musí být otevřeny účasti zúčastněných hospodářských subjektů i orgánů veřejné moci. Musí se vztahovat na dovážené výrobky za nediskriminačních podmínek, včetně tarifů stanovených pro přístup k těmto systémům a jejich podrobných provozních podmínek; musí být navrženy tak, aby v souladu se Smlouvou nezpůsobovaly překážky obchodu nebo narušování hospodářské soutěže.

9 — Řecku, Irsku a Portugalsku bylo umožněno, aby vzhledem ke své zvláštní situaci stanovily nižší cíle.

10 — Tyto cíle jsou zakotveny ve směrnici 2004/12/ES. Stanoví se, že nejpozději dne 31. prosince 2007 určí Evropský parlament a Rada na návrh Komise cíle pro třetí, také pětileté období let 2009 až 2014 a že se tento postup bude opakovat každých pět let.

37. Domnívám se, že v souladu s tímto ustanovením mohou vnitrostátní orgány buď podřídit opakovaně nepoužitelné lahve výběru zálohy, zpětnému odběru a využití, anebo zajistit prostřednictvím integrovaného systému nakládání jejich sběr v bydlišti spotřebitele nebo v blízkosti působiště distributora. Směrnice 94/62 ponechává na členských státech, aby si zvolily některou z těchto metod nebo jejich kombinaci například podle typu nápoje nebo zálohovaných částek za každý obal v závislosti na objemu různých nádob. Je však třeba připomenout, že článek 6 směrnice provádí harmonizaci minimálních a maximálních procentních podílů pro využití a recyklaci; členské státy, které navrhují překročení stanovených cílů¹¹, navíc musejí o svých záměrech uvědomit Komisi, a dále mít k dispozici nezbytné kapacity a při zavádění systému do praxe zamezit narušování vnitřního trhu a nebránit ostatním členským státům v uskutečňování cílů.

38. Jakmile si členský stát stanoví ctižádostivý program nakládání s opakovaně použitelnými obalovými odpady a určí vyšší procentní podíl, aby tím zamezil vzniku divokých skládek narušujících krajinu, tihne přitom k zavedení povinnosti zálohování, která má vynikající výsledky, neboť sami spotřebitelé vracejí prázdné lahve, aby si mohli vybrat

částku zálohy. Tento systém může zvýšit podíl zpětného odběru, snížit znečištění způsobené vyhazovanými obaly na jedno použití a zvýšit možnosti recyklace sebraných obalů. Zavedením zálohování lze totiž dosáhnout vyššího koeficientu využití opakovaně nepoužitelných složek obalů a tomu odpovídajícího menšího znečištění způsobovaného prázdnými lahvemi, plechovkami a krabicemi. Pokud se třídění a sběr spočívající na zálohování svěří profesionálním systémům, přizpůsobené využití složek pak zajistí úsporu surovin a získání recyklovatelného materiálu o vyšší čistotě, než je tomu v případě selektivního třídění domovního odpadu, při němž dochází častěji k chybám při třídění.

39. V členských státech, kde je ekologické povědomí méně rozvinuté, se orgány veřejné moci snaží ušetřit spotřebitele nepříjemností spojených se systémy zálohování a zpětného odběru, a tak ponechávají třídění na nich samotných, což s sebou přináší riziko chyby, nedbalosti nebo nezájmu, a stanoví, že podniky odpovědné za nakládání jsou povinny provádět sběr odpadů v bydlišti konečného spotřebitele nebo v blízkosti působiště distributora. Účinky obou systémů na životní prostředí jsou sice jednoznačně zcela odlišné, ale jeden jako druhý spadají pod článek 7 směrnice 94/62.

11 — Nemí mi známo, zda se Německo mezi takové státy řadí.

40. Jakmile se členské státy rozhodnou pro uplatnění jednoho nebo druhého systému na veškeré typy obalů či pouze na některé z nich, jsou povinni dodržovat ustanovení článku 7, a tedy zaručit všem výrobcům a distributorům nápojů balených v opakovaně nepoužitelných obalech včetně dovážených nápojů přístup v jakýkoli okamžik a na nediskriminačním základě k systémům sběru a nakládání, které nahrazují zákonně stanovenou povinnost zpětného odběru prázdných obalů a jejich využití. Nedomnívám se však, že hospodářské subjekty mohou na základě tohoto ustanovení uplatňovat subjektivní právo na využití služeb některého z těchto systémů zejména pouze z toho důvodu, že svou činnost vykonávají v dotyčném členském státě, nebo subjektivní právo na další účast v těchto systémech, jestliže se vnitrostátní orgány rozhodnou, že od stanoveného data má být při nákupu určitých nápojů balených v obalech na jedno použití vybírána záloha.

41. Proto je třeba německému soudu odpovědět, že článek 7 směrnice 94/62 nepříznává výrobcům a distributorům nápojů balených v obalech na jedno použití právo účasti na již zavedeném systému zpětného odběru a nakládání s obaly, pokud jej vnitrostátní orgány nahradí systémem zálohování určeným k tomu, aby zaručil zpětný odběr prázdných obalů pro účely lepšího selektivního využití a boje proti divokým skládkám.

IX – Čtvrtá předběžná otázka

42. Zbývá určit, zda článek 28 ES zakazuje členskému státu stanovit, že není-li v zemi dosažen celkový podíl opakovaně použitelných obalů ve výši 72 %, pak hospodářské subjekty v odvětvích, kde podíl opakovaně použitelných obalů klesl pod podíl zjištěný v roce 1991, ztrácejí možnost zprostit se povinnosti výběru zálohy za lahve na jedno použití, jejich zpětného odběru, vrácení částky zálohy a jejich využití v rámci účasti v integrovaném systému nakládání s obaly a obalovými odpady.

A – Předložená vyjádření

43. Žalobkyně tvrdí, že německý režim kvót pro opakovaně použitelné obaly je opatřením s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, které nepřímou způsobou narušuje obchod uvnitř Společenství a které není odůvodněno kategoričnými požadavky na ochranu životního prostředí. Stanovení podílu obalů na jedno použití nacházejících se na státním území v maximální výši 28 % představuje překážku růstu vývozu do Německa; k tomu se přičítá vyšší cena nápojů balených v opakovaně nepoužitelných obalech způsob-

bená vyšší částkou zálohy¹², která vybízí ke spotřebě výrobků balených v opakovaně použitelných obalech (které jsou již pojmově vnitrostátního původu), a dále dodatečné štítkování z důvodu povinného zálohování, v jehož důsledku dochází k segmentaci trhu. Tento názor sdílí rakouská, francouzská a nizozemská vláda.

44. Spolková země Bádensko-Württembersko a německá vláda uvádějí, že článek 28 ES se na spor v původním řízení nepoužije. V první řadě tvrdí, že článek 5 směrnice 94/62 vyčerpávajícím způsobem harmonizuje používání a podporu opakovaně použitelných obalů a že režim kvót pro opakovaně použitelné obaly a povinnost zálohování, zpětného odběru a využití jsou pouze způsoby prodeje, které nemají žádný vliv na vlastnosti obalu a které se vztahují bez rozdílu na uvádění vnitrostátních i dovážených výrobků na trh, a to jak fakticky, tak právně. Kdyby dotčená právní úprava představovala překážku obchodu, její zachování v platnosti by bylo možné odůvodnit nutností vyhovět kategorickým požadavkům na ochranu životního prostředí. K těmto argumentům se připojuje i italská vláda.

45. Podle názoru Komise otázka nesměřuje ani tak k prostému zrušení integrovaných systémů nakládání, které zůstávají v platnosti do určitého okamžiku, jako spíše k přechodu od předcházejícího systému na nový se zohledněním přechodných okolností a podrobných podmínek obou systémů¹³. Pokud se jedná o vnitrostátní právní úpravu, která se použije bez rozdílu na nápoje vyráběné v tuzemsku a na nápoje dovážené, je třeba připustit překážky volnému pohybu uvnitř Společenství vyplývající z rozdílností právních úprav, neboť je lze odůvodnit kategorickými požadavky na ochranu životního prostředí. Komise dodává, že členské státy musí dbát, aby přechod od stávajícího integrovaného systému sběru a nakládání na nový systém zálohování a zpětného odběru nevytvářel nepřiměřené překážky volnému pohybu zboží a nebyl diskriminační ve vztahu k dováženým výrobkům.

B – Odpověď na otázku

46. Předně je třeba posoudit použitelnost článku 28 ES na projednávaný případ, neboť tato otázka vyvolala diskuzi mezi účastníky tohoto řízení o předběžné otázce, kteří předložili svá vyjádření.

12 — Podle informací poskytnutých žalobkyněmi se na pořízení plechovky piva uplatní záloha ve výši 25 centimů; je-li tentýž nápoj nakupován v opakovaně použitelné lahvi, záloha činí pouze 8 centimů.

13 — Po ukončení písemné části řízení Soudní dvůr požádal Komisi o objasnění tohoto bodu. Ve své odpovědi, která došla kanceláři dne 16. ledna 2004, Komise uvádí, že s ohledem na čl. 7 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 94/62 lze přechod od předcházejícího systému na nový uskutečnit teprve v okamžiku, kdy je nový systém funkční.

1) Dosah harmonizace provedené směrnicí 94/62

kontrolovat jejich slučitelnost s primárním právem upravujícím volný pohyb zboží¹⁵.

47. Nesouhlasím s účastníky řízení, kteří se domnívají, že článek 5 směrnice 94/62 vyčerpávajícím způsobem harmonizoval použití a podporu opakovaně použitých obalů.

48. Ve stanovisku, které jsem přednesl ve věci C-246/99, Komise v. Dánsko¹⁴, jež se týkala vnitrostátních právních předpisů zakazujících dovoz piva a osvěžujících šumivých nápojů v plechovkách, jsem měl příležitost vyslovit se k dosahu harmonizace provedené směrnicí 94/62 v dané oblasti. V této věci obaly vyhovovaly všem základním požadavkům obsaženým v příloze II směrnice, takže zákaz byl jednoznačně v rozporu s jejím článkem 18, který zakotvuje svobodu uvádění obalů na trh ve všech členských státech. Dospěl jsem k názoru, že na základě tohoto ustanovení byla vnitrostátní opatření týkající se nakládání s obaly a obalových odpadů harmonizována. Jsou-li vnitrostátní právní předpisy v souladu se směrnicí, nelze v takových případech podle judikatury navíc

49. Článek 5 směrnice 94/62, který členským státům umožňuje podporovat systémy opakovaného použití, přičemž jim ukládá, aby tak činily v souladu se Smlouvou, však není dostatečně přesnou normou a jeho znění neposkytuje vnitrostátním orgánům žádné vodítko k tomu, jakým způsobem jsou oprávněny jednat nebo jakým směrem se mohou vydat. Opakované použití, to znamená možnost znovu naplnit obal a použít jej k témuž účelu, pro nějž byl vytvořen, je definováno v čl. 3 bodě 5, který však pro dané účely neobsahuje žádné vysvětlení, takže nelze tvrdit, že by směrnice sjednotila podporu použití opakovaně použitelných obalů.

50. Z toho vyplývá, že pro posouzení těchto opatření je třeba se odvolat nejen na zásady, které ovládají volný pohyb zboží, ale také na primární právo jako celek. Jakmile tedy orgány veřejné moci poskytnou subvence nebo podpory k pobídnutí výzkumu a zvýšení investic určených na transformaci nebo optimalizaci lahvovacích provozů, na výrobu opakovaně použitelných obalů nebo na zahájení činností na podporu opaková-

14 — Dne 13. září 2001 (Recueil, 2002, s. I-6943). Viz body 18 až 41. V řízení došlo ke zpětvzetí návrhu.

15 — Rozsudky ze dne 23. května 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Recueil, s. I-2553, bod 18), a ze dne 12. listopadu 1998, Komise v. Německo (C-102/96, Recueil, s. I-6871, body 21 a 22).

ného použití a jakmile přijmou opatření hospodářského, finančního nebo daňového rázu, jsou povinny dodržovat normy vztahující se na státní podpory a na hospodářskou soutěž a stejně tak se musejí řídit ustanoveními Smlouvy v daňové oblasti.

Jestliže navíc existují náznaky toho, že rozhodnutí přijatá členským státem na podporu systému opakovaného použití představují překážku volnému pohybu zboží, aniž by přesto kladla překážky dovozu, musí být tato rozhodnutí přezkoumána ve světle článků 28 ES a 30 ES. Článek 18 směrnice 94/62 totiž členským státům zjevně zakazuje, aby na svém území bránily uvádění na trh takových obalů, které vyhovují harmonizovaným základním požadavkům obsaženým v příloze II směrnice. Existují však i důvtipnější formy státních opatření, které mohou vést k těmto výsledku.

51. Na důkaz nepoužitelnosti článku 28 ES na projednávaný případ se německá vláda odvolává¹⁶ rovněž na rozsudek Daimler-

Chrysler¹⁷, v jehož bodě 44 Soudní dvůr prohlásil, že použití výrazu „podle Smlouvy“ v čl. 4 odst. 3 písm. a) i) nařízení (EHS) č. 259/93¹⁸ nelze chápat tak, že vnitrostátní opatření vyhovující požadavkům tohoto ustanovení musí být předmětem přezkumu slučitelnosti s primárním právem vztahujícím se na volný pohyb zboží.

52. Podle mého mínění vedou mnohé úvahy k závěru, že tato teze může jen stěží obstát. Zprvce, Soudní dvůr v následujícím bodě svého rozsudku doplnil shora uvedené posouzení, když dodal, že tento výraz rovněž neznamená, že by veškerá vnitrostátní opatření omezující přepravu odpadů podle čl. 4 odst. 3 písm. a) i) nařízení č. 259/93 musela být systematicky považována za slučitelná s právem Společenství pouze z toho důvodu, že jejich účelem je provedení jedné nebo více zásad zmíněných v tomto ustanovení. Naopak, taková vnitrostátní opatření musí být nejen v souladu s nařízením, ale také dodržovat pravidla nebo obecné zásady Smlouvy, které nejsou přímo obsaženy v právní úpravě přijaté v oblasti přepravy odpadů. Totéž posouzení je uvedeno v bodě 64 rozsudku *Deutscher*

17 — Rozsudek ze dne 13. prosince 2001 (C-324/99, Recueil, s. I-9897).

18 — Nařízení Rady ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj, a o její kontrole (Úř. věst. L 30, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 176).

16 — Ve svém písemném vyjádření odkazuje na body 15 až 21 žalobní odpovědi a na body 9 až 11 dupliky ve věci C-463/01, Komise v. Německo.

Apothekerverband eV¹⁹, kde Soudní dvůr konstatoval, že každé vnitrostátní opatření přijaté v oblasti, která byla na úrovni Společenství vyčerpávajícím způsobem harmonizována, musí být posuzováno ve vztahu k tomuto harmonizačnímu opatření, a nikoli ve vztahu k primárnímu právu²⁰, i když pravomoc udělená členským státům v čl. 14 odst. 1 směrnice 97/7²¹ musí být vykonávána při dodržení Smlouvy, jak také toto ustanovení výslovně stanoví²².

53. Zadruhé, dotčeným předpisem Společenství ve věci DaimlerChrysler bylo nařízen; kromě toho, že již pojmově je tento typ normativního nástroje obecně závazný, že zavazuje ve všech svých částech a že je přímo použitelný na území Unie, je navíc přesnější než směrnice, jejíž ustanovení mají být provedena členskými státy v jejich vlastních právních řádech. Odkaz na Smlouvu uvedený v nařízení č. 259/93 a ve směrnici 94/62 je totožný. Existuje však značný rozdíl mezi obsahem čl. 4 odst. 3 písm. a) i) nařízení a článkem 5 směrnice: zatímco prvně uvedená ustanovení zakotvuje zásady vztahující

se na členské státy a na konkrétní opatření, která mohou přijmout, druhé ustanovení pouze upřesňuje, že taková opatření mají podporovat obaly, které lze opakovaně použít způsobem příznivým pro životní prostředí.

54. Zákonodárce Společenství je nepochybně příznivě nakloněn opatřením vnitrostátních orgánů přijatým ve prospěch systémů opakovaného použití obalů, které představují nepřímý způsob prevence vzniku odpadů, pokud takové systémy, ať již jsou hospodářského, finančního, daňového či jiného rázu, nekladou překážku řádnému fungování vnitřního trhu.

55. Podle mého názoru tedy článku 5 směrnice 94/62 chybí taková míra přesnosti, která je nezbytná k tomu, aby bylo možné posoudit slučitelnost ustanovení přijatých členskými státy na podporu systémů opakovaného použití obalů příznivých pro životní prostředí s právem Společenství, a dále se domnívám, že není možné toto ustanovení doplnit s odvoláním na jiné články téhož předpisu. Celkový odkaz na Smlouvu obsažený v tomto článku umožňuje kontrolu souladu těchto ustanovení s primárním právem vztahujícím se na volný pohyb zboží.

19 — Rozsudek ze dne 11. prosince 2003 (C-322/01, Recueil, s. I-14887).

20 — Rozsudky ze dne 12. října 1993, Vanacker a Lesage (C-37/92, Recueil, s. I-4947, bod 9) a DaimlerChrysler, uvedený výše, bod 32.

21 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES ze dne 20. května 1997 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených na dálku (Úř. věst. L 144, s. 19; Zvl. vyd. 15/03, s. 319).

22 — Tento článek umožňuje členským státům, aby v oblasti působnosti směrnice zavedly nebo ponechaly v platnosti přísnější ustanovení slučitelná se Smlouvou za účelem zajištění vyššího stupně ochrany spotřebitele.

2) Povaha sporných norem: opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu nebo pouhý způsob prodeje

56. Spornými ustanoveními jsou čl. 8 odst. 1 nařízení o obalech z roku 1998, na jehož základě distributor nápojů balených v opakovaně nepoužitelných obalech musí vybírat zálohu od zákazníka a vrátit mu ji při zpětném odběru prázdných obalů, a čl. 9 odst. 2, který platnost tohoto opatření pozastavuje, účastní-li se odpovědný podnik integrovaného systému nakládání s odpady, pokud v zemi podíl opakovaně použitelných obalů neklesne pod 72 %. V případě poklesu pod tuto hranici nastupuje povinnost zálohování, zpětného odběru a využití, pokud se jedná o nápoje, pro něž se kvóta opakovaně použitelných obalů ocitla pod kvótou dosaženou v roce 1991. S touto metodou odstupňované právní úpravy zjevně souhlasily dotyčné hospodářské subjekty, které se zavázaly, že kvóta opakovaně použitelných „čistých“ nápojových obalů neklesne pod kvótu zjištěnou ve shora uvedeném období.

Podle Spolkové republiky Německo je cílem těchto ustanovení podnítit používání opakovaně použitelných obalů. Podle mého názoru tato právní úprava ztěžuje uvádění na trh v Německu, pokud se jedná o nápoje balené výrobci v jiných členských státech do lahví na jedno použití.

57. Můj postoj je založen na následujících úvahách.

58. Zprvč, článek 7 směrnice 94/62 ukládá členským státům přijetí nezbytných opatření k zavedení systémů zajišťujících zpětný odběr nebo sběr použitých obalů a obalových odpadů a upřesňuje, že tyto systémy musejí být otevřené účasti zúčastněných hospodářských subjektů. Podle tohoto ustanovení mohou vnitrostátní orgány buď podřídit opakovaně nepoužitelné lahve výběru zálohy, zpětnému odběru a využití, anebo zajistit, aby byl prostřednictvím integrovaného systému nakládání proveden jejich sběr v bydlíšti spotřebitele nebo v působišti distributora. Skutečnost, že zákonodárce členského státu podmíní platnost druhé možnosti tím, že celkový objem opakovaně použitelných lahví neklesne na vnitrostátním trhu pod stanovenou kvótu, je však bezpochyby zdrojem právní nejistoty pro hospodářské subjekty, které uvádějí na trh své výrobky v obalech na jedno použití, protože dokud je podíl udržován nad stanovenou hranicí, podniky hospodaří rok od roku v obavě, že procentní podíl nebude dosažen, v kterémžto případě, nebude-li v dotyčném odvětví dosažena ani kvóta z roku 1991, by se musely v krátké době připravit na výběr zálohy ve všech fázích uvedení na trh.

Jedná se o právní úpravu, která jednak vyvolává nejistotu u hospodářských subjektů,

59. Je třeba také zdůraznit, že podniky, které jsou v případě poklesu kvóty pro opakovaně použitelné nádoby pod stanovenou hranici vyloučeny z možnosti volby podle čl. 9 odst. 1 nařízení o obalech, mohou tuto možnost získat zpět, jestliže podíl opakovaně použitelných obalů vzroste. Je-li cílem těchto pravidel podpora opakovaně použitelných lahví, pak není smysluplné, aby výrobci při překročení kvóty 72 % mohli opět používat obaly na jedno použití, jehož pravděpodobným důsledkem bude další pokles tohoto podílu. Domnívám se, že rozhodnutí podniků o používaném typu obalů je dostatečně významné, a že by proto zákonodárce neměl prostřednictvím takto nastavené právní úpravy vnášet výrazný prvek nejistoty ohledně dalšího trvání takového rozhodnutí, pokud se jedná o podniky, které se hodlají na německém trhu usadit.

60. Zadruhé, článek 7 směrnice 94/62 zakotvuje rovnocennost mezi systémy zpětného odběru a systémy sběru a dále mezi systémy opakovaného použití a systémy využití, včetně recyklace, když stanoví jediný požadavek, a sice aby umožnily dosažení stanovených cílů. Není tedy důvodu, aby ve snaze podpořit jeden systém bylo dočasně bráněno účasti hospodářských subjektů v jiném systému, nebyla-li dosažena stanovená kvóta.

61. Zatřetí, přestože se dotčená německá právní úprava uplatní bez rozdílu na vnitrostátní i zahraniční subjekty, postihuje především posledně uvedené. Výrobci nápojů, kteří hodlají vyvážet část svých výrobků, využívají spíše lahvování do obalů na jedno použití pro jeho nižší náklady: váha opakovaně použitelných lahví ze skla je vyšší, což způsobuje vyšší spotřebu pohonných hmot a vyšší přepravní tonáž; používání obalů na jedno použití krom toho nevyžaduje zpětnou přepravu a náklady se dělí dvěma, neboť při návratu vozidla lze využít jeho kapacity pro přepravu jiného zboží a vyhnout se mytí a sterilizaci obalů. Důkazem toho je, že výrobci nápojů z jiných členských států v praxi používají podstatně vyšší procento umělohmotných obalů než němečtí výrobci. V tomto ohledu Komise cituje studii z června roku 2001, kterou vypracovala Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, aby prokázala, že v roce 1999 němečtí výrobci přírodní minerální vody balili 90 % své produkce do opakovaně použitelných obalů

a zbývajících 10 % do lahví na jedno použití, zatímco vývoz do Německa v tomto typu obalů představoval 71 %. Žalobkyně v původním řízení uvádějí, že za tentýž rok bylo 90 % dovezených nápojů prodáno v obalech na jedno použití, zatímco vnitrostátní nápoje uváděné na trh v této formě představovaly pouhých 26 %.

pro německé podniky, a to tím spíše, že v některých případech mají obaly rozlišovací způsobilost a jejich grafické ztvárnění bylo zapsáno jako ochranná známka²³.

63. Dotčená právní úprava stanoví některé podmínky pro uvádění nápojů na trh v Německu na základě náhodně stanovených procentních podílů, které v poslední řadě závisejí na preferencích spotřebitelů a na něž mají hospodářské subjekty vliv jen tehdy, upustí-li od používání obalů na jedno použití ve prospěch opakovaně použitelných obalů. Skutečnost, že dovoz z ostatních členských států mezi lety 1994 a 2000 vzrostl, nepovažuji za rozhodnou, protože, kdyby tato právní úprava nebyla existovala, byl by možná nárůst vyšší.

62. I následující úvaha mi připadá významná: při dopravě zahraničních nápojů na německý trh je vzdálenost zpravidla větší než při vnitrostátní přepravě nápojů. Existují jistě výjimky, neboť lze nalézt výrobce v jiných členských státech poblíž hranice s Německem; někteří německí výrobci navíc procestují mnoho kilometrů při zásobování všech distribučních míst, třebaže se mohou vyhnout zpětné přepravě prázdných obalů na velké vzdálenosti při účasti na systému opakovaného použití, jestliže používají standardizované lahve. Nejeví se mi realistické navrhnout zahraničním podnikům, aby se zřekly obalů, které používají ve zbývajících členských státech, a přijaly obaly schválené

64. Rovněž nesouhlasím s názorem, že čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 dotčeného německého nařízení upravují pouhý způsob prodeje, přestože se uplatňují bez rozdílu na nápoje balené v tuzemsku a na dovážené nápoje.

23 — Rozsudek ze dne 12. února 2004, Henkel (C-218/01, Recueil, s. I-1725). Soud dne 28. ledna 2004 vydal rozsudek ve spojených věcech T-146/02 až T-153/02, Deutsche SiSi-Werke GmbH & Co. Betriebs KG v. OHIM (Recueil, s. II-447), které se týkaly odmítnutí zápisu tvaru nápojového obalu v podobě stojícího sáčku jako trojrozměrné známky.

V rozsudku Keck a Mithouard²⁴ Soudní dvůr zdůraznil rozdíl mezi ustanoveními týkajícími se vlastností výrobků a ustanoveními týkajícími se způsobů prodeje, přičemž upřesnil pravidla, která mají sice stejný dopad na vnitrostátní i zahraniční výrobky, ale vyvolávají omezení schopná přetvořit tato pravidla na opatření s rovnocenným účinkem zakázaná článkem 28 ES.

zakazují určité způsoby prodeje, nejsou způsobila přímo či nepřímo narušovat, skutečně či potenciálně, obchod mezi členskými státy ve smyslu judikatury Dassonville²⁶, pokud se tato pravidla použijí na všechny dotčené hospodářské subjekty vykonávající svou činnost na státním území a pokud se uplatní stejným způsobem právně i fakticky na uvádění vnitrostátních výrobků a výrobků pocházejících z jiných členských států na trh.

V tomto rozsudku Soudní dvůr potvrdil, že překážky volnému pohybu zboží v případech, kdy se na zboží pocházející z jiných členských států, kde je zákonně vyráběno a uváděno na trh, uplatní pravidla ohledně podmínek, které má toto zboží splňovat, představují při neexistenci harmonizace právních předpisů opatření s rovnocenným účinkem, a to i tehdy, když se tato pravidla použijí bez rozdílu na veškeré výrobky, ledaže by jejich použití bylo možné odůvodnit účelem obecného zájmu, který převažuje nad požadavky volného pohybu²⁵.

Soudní dvůr dodal, že jsou-li tyto podmínky splněny, nemůže pak úprava tohoto typu bránit přístupu na trh těchto posledně uvedených výrobků nebo jej omezovat více, než tak činí u vnitrostátních výrobků. Taková právní úprava tedy nespadá do působnosti článku 28 ES.

65. Soudní dvůr dále v protikladu ke své dosavadní rozhodovací praxi prohlásil, že vnitrostátní pravidla, která omezují nebo

66. Od přijetí tohoto rozsudku je tedy třeba při posuzování, zda se článek 28 ES použije na právní úpravu, která se uplatní bez rozdílu na vnitrostátní i na dovážené výrobky, rozlišit pravidla týkající se podmínek, jaké musí toto zboží splňovat, jako například podmínky týkající se jeho názvu, tvaru, rozměrů, váhy,

24 — Rozsudek ze dne 24. listopadu 1993 (C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097). Viz López Escudero, M., „La Jurisprudencia sobre la prohibición de las medidas de efecto equivalente tras la sentencia Keck y Mithouard“, *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, D-28, s. 47 až 94.

25 — Rozsudky ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, nazývaný „Cassis de Dijon“ (120/78, Recueil, s. 649), a ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard, uvedený výše, bod 15.

26 — Rozsudek ze dne 11. července 1974 (8/74, Recueil, s. 837).

složení, prezentace, štítkování a obalu, od pravidel, která upravují způsoby prodeje.

zákaz reklamy zaměřené na děti do dvanácti let a klamavé reklamy³⁵; zákaz pro výrobce a dovozce alkoholických nápojů v určitém státě šířit reklamní sdělení zaměřená na spotřebitele³⁶; a možnost vyhrazenou obchodníkům určitého správního obvodu provádět ambulantní prodej pouze tehdy, vykonávají-li tam současně svou činnost ve stálé provozovně nebo prodávají-li totéž zboží³⁷.

67. Po vydání rozsudku Keck a Mithouard v roce 1993²⁷, v němž se jednalo o zákaz dalšího prodeje se ztrátou ve Francii, Soudní dvůr posuzoval některé způsoby prodeje, z nichž lze uvést: etické pravidlo stanovené profesní komorou, které zakazuje lékárníkům provádět mimo lékárnu reklamu na parafarmaceutika, pro něž mají povolení k prodeji²⁸; právní úpravu maximálního počtu hodin otevírací doby obchodů a jejich zavírací doby²⁹; povinnost neotevírat maloobchody v neděli³⁰; právní úpravu, která vyhrazuje prodej zpracovaného kojeneckého mléka pouze lékárnám³¹; distribuční systém, který vyhrazuje maloobchod s tabákem prodejnám majícím povolení orgánů veřejné moci³²; pravidlo zakazující šíření televizních reklamních sdělení pro hospodářské odvětví distribuce³³; zákaz prodeje se značně sníženou marží³⁴; naprostý

68. S ohledem na tyto příklady lze jen sotva tvrdit, že německá ustanovení představují pouhý způsob prodeje, protože tlak, jaký vyvíjejí na výrobce, přímo souvisí s typem obalů, v nichž je zboží uváděno na trh; tato pravidla jsou tedy opatřeními týkajícími se vlastností zboží.

69. Z výše uvedených důvodů se domnívám, že právní úprava obsažená v čl. 8 odst. 1 a v čl. 9 odst. 2 sporného nařízení je opatřením s účinkem rovnocenným množ-

27 — Uvedený výše.

28 — Rozsudek ze dne 15. prosince 1993, Hünermund a další (C-292/92, Recueil, s. I-6787).

29 — Rozsudek ze dne 2. června 1994, Tankstation 't Heuske vof a Boermans (C-401/92 a C-402/92, Recueil, s. I-2199).

30 — Rozsudek ze dne 2. června 1994, Punto Casa a PPV (C-69/93 a C-258/93, Recueil, s. I-2355).

31 — Rozsudek ze dne 29. června 1995, Komise v. Řecko (C-391/92, Recueil, s. I-1621).

32 — Rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Banchemo (C-387/93, Recueil, s. I-4663).

33 — Rozsudek ze dne 9. února 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Recueil, s. I-179).

34 — Rozsudek ze dne 11. srpna 1995, Belgapom (C-63/94, Recueil, s. I-2467).

35 — Rozsudek ze dne 9. července 1997, De Agostini a TV-Shop (C-34/95 až C-36/95, Recueil, s. I-3843).

36 — Rozsudek ze dne 8. března 2001, Gourmet International Products (C-405/98, Recueil, s. I-1795).

37 — Rozsudek ze dne 13. ledna 2000, T'K-Heimdienst (C-254/98, Recueil, s. I-151).

stevnímu omezení, které je zakázáno článkem 28 ES.

poklesne-li v zemi podíl opakovaně použitelných obalů pod 72 %, ztrácejí podniky možnost zprostit se povinnosti výběru zálohy za obaly na jedno použití prostřednictvím účasti v systému nakládání s obaly a obalovými odpady, jestliže v odvětví, v němž působí, nedosáhne podíl opakovaně použitelných obalů úrovně z roku 1991.

3) Ochrana životního prostředí v Německu jako odůvodnění dotčené právní úpravy

70. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora lze vnitrostátní právní úpravu omezující obchod uvnitř Společenství odůvodnit ochranou životního prostředí, jak to činí německá vláda³⁸. V takovém případě je také nutné, aby právní úprava byla přiměřená sledovaným cílům a aby tyto cíle nemohly být dosaženy opatřeními, která by méně omezovala obchod uvnitř Společenství³⁹.

71. Nejsem přesvědčen o tom, že by z hlediska ochrany životního prostředí byla nutná právní úprava, která stanoví, že

72. Zprvce, žalovaná vláda neobjasnila, proč je z ekologického hlediska vhodnější podíl opakovaně použitelných obalů v oběhu ve výši 72 % než například podíl ve výši 60 %, 70 % nebo 80 %. Rovněž mi zůstávají neznámé důvody ochrany životního prostředí, pro něž byly výsledky dosažené v roce 1991 zmrazeny do budoucna, aniž by byla upravena jakákoli zmírňující kritéria v závislosti na chování a preferencích hospodářských subjektů a spotřebitelů. Je třeba připustit, že jestliže onoho roku dosáhl podíl opakovaně použitelných lahví minerální vody 91,33 %, pak výrobci, kteří své výrobky balí do obalů na jedno použití v rámci integrovaného systému nakládání, disponují velmi malým prostorem, aby se mohli zprostit povinnosti výběru zálohy. Totéž lze říci o výrobcích piva, u nichž dosáhl podíl 82,16 %, a o výrobcích osvěžujících šumivých nápojů s podílem ve výši 73,72 %; tento typ obalů však používají převážně zahraniční výrobci.

38 — Rozsudky ze dne 7. února 1985, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (240/83, Recueil, s. 531), a ze dne 20. září 1988, *Komise v. Dánsko* (302/86, Recueil, s. 4607, bod 9).

39 — Rozsudky *De Agostini a TV-Shop*, uvedený výše, bod 45; ze dne 23. října 1997, *Franzen* (C-189/95, Recueil, s. I-5909, bod 75), a ze dne 14. července 1998, *Aher-Waggon* (C-389/96, Recueil, s. I-4473, body 18 až 20).

Jak je dobře známo, Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Dánsko⁴⁰ shledal, že omezení množství výrobků, které mohou dovozci uvádět na trh, je nepřiměřené sledovanému cíli. V této věci povolovala dánská právní úprava výrobcům uvádět na trh až 3 000 hl piva a osvěžujících nápojů ročně v neschválených obalech za předpokladu, že jsou opakovaně použitelné a z každé jednotky je vybírána záloha.

a výkyvy schopné destabilizovat návyky spotřebitelů, výrobců a distributorů, pominu-li krok zpátky, jaký to bude znamenat pro nakládání s obalovými odpady a pro zachování krajiny.

73. Zadruhé, je-li skutečně cílem zamezit, i když jen nepřímo, produkci obalových odpadů podporou opakovaně použitelných obalů, není mi zcela jasné, proč je nutné při opětovném dosažení podílu 72 % znovu umožnit zproštění povinnosti výběru zálohy za lahve na jedno použití. Je zcela nepochybné, že při stanovení povinnosti zálohovat lze dosáhnout mnohem vyššího procenta prázdných obalů vrácených spotřebitelem, který navíc rychle svolí k zaplacení zálohy. Kladu si otázku, jaké budou po zavedení systému do praxe, což se jistě neobjede bez potíží, výhody návratu zpět, jehož předpokládány následky budou další pokles v používání opakovaně použitelných obalů

74. Zatřetí, německá vláda ve své snaze o podporu opakovaně použitelných lahví za účelem ochrany životního prostředí před důsledky recyklace a využití odpadů z obalů na jedno použití zjevně nezohlednila další faktory (jako například zpracování opakovaně použitelných obalů čištěním a sterilizací, spotřebu pohonných hmot, emise do atmosféry a opotřebování komunikací, překročí-li přepravní vzdálenost určitý počet kilometrů, s nevyhnutelným nárůstem hustoty provozu a rizika nehod), při jejichž posouzení lze vyvážit údajné ekologické výhody opakovaně použitelných obalů a z nichž vyplývá, že obaly na jedno použití mohou z ekologického hlediska představovat zajímavou alternativu.

75. Začtvrté, z článku 7 směrnice 94/62 vyplývá, že členské státy musí zajistit vytvoření jednak systémů zpětného odběru či sběru obalů, jednak systémů opakovaného použití nebo využití, které budou otevřené

40 — Uvedený výše, bod 21.

účasti hospodářských subjektů ze zúčastněných odvětví, budou se vztahovat na dovážené výrobky za nediskriminačních podmínek a budou navrženy tak, aby v souladu se Smlouvou nezpůsobovaly překážky obchodu nebo narušování hospodářské soutěže. Podle mého názoru není důvodné, aby po zavedení systémů sběru v některém členském státě orgány veřejné moci určitým hospodářským subjektům dočasně zabránily konkurovat ostatním hospodářským subjektům z toho důvodu, že občané tohoto státu změnili své návyky co do spotřeby nápojů a upřednostňují jejich pořízení v opakovaně nepoužitelných lahvích, a aby tak činily, dokud se tento trend prokazatelně neobrátí. Jedná se o omezení volného pohybu zboží, které není přiměřené málo významným výhodám, které tato praxe přináší v ochraně životního prostředí. Domnívám se, že směrnice 94/62 obsahuje dostatečné množství mechanismů, které německým orgánům umožňují zajištění této ochrany přijetím dostatečně stabilní právní úpravy, která vývozcům usnadní střednědobé a dlouhodobé plánování, pokud se jedná o typ obalů vhodný k uvádění jejich nápojů na trh v Německu.

zpětný odběr a pro vrácení zaplacené částky. Vzhledem k tomu, že dovážené nápoje jsou nejčastěji uváděny na trh v obalech na jedno použití, by v opačném případě mohly vzniknout překážky obchodu, k nimž by se dále přidalo i narušení hospodářské soutěže, kdyby byly opakovaně použitelné lahve používány většinou vnitrostátních výrobců zároveň vráceny za výhodnějších podmínek. Upřednostnění vzniku velkého počtu rozdrobených systémů zálohování, z nichž by si každý stanovil své vlastní požadavky a nepokryval by celé území, rovněž není moudrým řešením, neboť by tím byl ztížen přístup na trh pro zahraniční výrobce a dovozce lahvovaných nápojů nehledě na to, že malé a střední podniky z ostatních členských států by pravděpodobně neměly dostatečné zdroje na přizpůsobení svých obalů těmto podmínkám.

Za těchto okolností sdílím názor Komise, podle nějž v případě, že orgány rozhodnou o všeobecném výběru zálohy za všechny opakovaně nepoužitelné obaly, musejí zároveň určit dostatečný počet míst pro jejich

76. Konečně se nedomnívám, že by výběr zálohy za obaly na jedno použití byl opatřením způsobilým podpořit používání opakovaně použitelných obalů. Toto opatření totiž zcela jistě směřuje k tomu výsledku, aby kupující nebo jiná dotčená osoba vrátil prázdné obaly, aby mohl získat zpět částku zálohy, což sice není zanedbatelné, avšak s ohledem na nutnost platit za oba typy obalů se spotřebitel zpravidla rozhodne pro obal,

který se mu jeví pohodlnějším, a nikoli pro obal, který méně znečišťuje.

77. Z této argumentace vyplývá, že dotčené německé nařízení nelze odůvodnit ochranou životního prostředí, jakožto kategorickým požadavkem způsobilým omezit použití článku 28 ES, protože není v souladu se zásadou proporcionality.

78. Proto je namístě vykládat článek 28 ES v tom smyslu, že zakazuje členským státům stanovit, že není-li v zemi dosažen celkový podíl opakovaně použitelných obalů ve výši 72 %, pak hospodářské subjekty v odvětvích, kde podíl opakovaně použitelných obalů klesl pod podíl zjištěný v roce 1991, ztrácejí možnost zprostit se povinnosti výběru zálohy za lahve na jedno použití, jejich zpětného odběru, vrácení částky zálohy a jejich využití v rámci účasti v integrovaném systému nakládání s obaly a obalovými odpady.

X – Závěry

79. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Verwaltungsgericht Stuttgart odpověděl následovně:

- „1) Článek 1 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech pouze prohlašuje za prioritu prevenci vzniku obalových odpadů a neupřednostňuje opakovaně použitelné obaly, takže se členský stát nemůže tohoto ustanovení dovolávat, hodlá-li se

rozhodnout pro opakované použití nápojových obalů na úkor recyklace a ostatních forem využití.

- 2) Článek 18 směrnice 94/62 není vhodným ustanovením pro posouzení účinků pro volný pohyb zboží, jaké může vyvolat uplatňování pravidel, jako je čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 německého nařízení o obalech.
- 3) Článek 7 směrnice 94/62 nepřiznává výrobcům a distributorům nápojů balených v obalech na jedno použití právo účasti v již zavedeném systému zpětného odběru a nakládání s obaly, pokud jej vnitrostátní orgány nahradí systémem zálohování určeným k tomu, aby zaručil zpětný odběr prázdných obalů pro účely lepšího selektivního využití a boje proti divokým skládkám.
- 4) Článek 28 ES zakazuje členským státům stanovit, že není-li v zemi dosažen celkový podíl opakovaně použitelných obalů ve výši 72 %, pak hospodářské subjekty v odvětvích, kde podíl opakovaně použitelných obalů klesl pod podíl zjištěný v roce 1991, ztrácejí možnost zprostit se povinnosti výběru zálohy za lahve na jedno použití, jejich zpětného odběru, vrácení částky zálohy a jejich využití v rámci účasti v integrovaném systému nakládání s obaly a obalovými odpady.“