

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
DÁMASA RUIZ-JARABOJA COLOMERJA,
predstavljeni 6. maja 2004¹

1. Verwaltungsgericht Stuttgart (prvostopenjsko upravno sodišče) (Nemčija) je Sodišču postavilo štiri vprašanja za predhodno odločanje o razlagi členov 1(2), 7 in 18 Direktive 94/62/ES² ter člena 28 ES.

Predložitveno sodišče s temi vprašanji sprašuje, ali navedene določbe državam članicam prepovedujejo, da dajo prednost embalaži za pijače, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, pred embalažo, ki jo je mogoče predelati, ali v nekaterih okoliščinah preprečujejo prodajo brezalkoholnih pijač v zadnjenavedeni embalaži.

(uredba o preprečevanju nastajanja in predelavi odpadne embalaže, v nadaljevanju: uredba o embalaži) z dne 21. avgusta 1998³ določa več ukrepov za uresničitev cilja, in sicer preprečiti in zmanjšati vpliv odpadne embalaže na okolje. Namen te uredbe, ki je nadomestila uredbo z dne 12. junija 1991⁴, je prenos Direktive 94/62 v nacionalno pravo in opredelitev embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, kot embalaže, ki se lahko uporabi večkrat za isti namen.

I – Nacionalna ureditev

2. Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen

V skladu z določbami navedene uredbe proizvajalci in distributerji pijač, polnjenih v embalaži za enkratno uporabo, zaračunavajo kavcijo za vsako enoto v vseh fazah trženja, čeprav so lahko oproščeni te obveznosti, h kateri spada obveznost zbiranja in predelave praznih steklenic, s tem da sodelujejo v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo. Vendar če je splošni delež pijače, ki se v Nemčiji prodaja v

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (UL L 365, str. 10). To direktivo je bistveno spremenila Direktiva 2004/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 (UL L 47, str. 26), vendar se spremembe niso nanašale na člene, na razlago katerih se nanaša ta zadeva.

3 — BGBl. I, str. 2379.

4 — BGBl. I, str. 1234. Ta uredba je vsebovala podobne določbe o obvezni kavciji za embalažo za pijače za enkratno uporabo.

embalaži, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, manjši od 72 % in če hkrati kvota za to vrsto embalaže, ugotovljena leta 1991 v sektorju brezalkoholnih pijač, v katerem gospodarski subjekti delujejo⁵, ni dosežena, izgubijo to možnost ter morajo začeti zaračunavati kavcijo in sami poskrbeti za predelavo steklenic.

3. V členu 6 uredbe o embalaži je določeno:

„1. Distributer mora na prodajnem mestu ali v neposredni bližini brezplačno prevzeti prazno prodajno embalažo, ki jo je končni potrošnik uporabil, jo predelati v skladu z zahtevami iz točke 1 priloge I ter izpolniti zahteve iz točke 2 priloge I.

2. Proizvajalci in distributerji morajo embalažo [...], ki so jo brezplačno prevzeli na prodajnem mestu, predelati v skladu z zahtevami iz točke 1.

3. Obveznosti, ki so predpisane v odstavkih 1 in 2, se odpravijo za embalažo, za katero proizvajalec ali distributer sodeluje v integriranem sistemu ravnanja [...], ki zagotavlja [...] zbiranje [...] na domu končnega potrošnika ali v bližini kraja, na katerem deluje distributer. Sistem mora predelati zbrano embalažo v skladu z zahtevami, navedenimi v točki 1 priloge I [...] Dokaz o sodelovanju v takem sistemu je treba predložiti pristojnemu organu. Ravnanje z odpadki mora določati pisni sporazum z organizacijami za zbiranje in predelavo, ki so subjekti javnega prava [...]

4. Pristojni organ lahko prekliče svojo odločitev, če ugotovi, da se navedene zahteve ne upoštevajo. [...] Preklic je omejen na embalažo, sestavljeno iz določenih materialov, če ta embalaža ne dosega kvot za predelavo, določenih v prilogi I. Odstavka 1 in 2 se uporabljata od prvega dne šestega koledarskega meseca po objavi preklica. [...]“

5 — Glede na informacije, ki sta jih v pisnih stališčih predložili tožeci podjetji v postopku v glavni stvari, je to leto stopnja embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, po vrstah pijače, ki se je upoštevala kot referenca, znašala 91,33 % za mineralno vodo, 34,56 % za negazirane brezalkoholne pijače, 73,72 % za gazirane brezalkoholne pijače, 82,16 % za pivo in 28,63 % za vino.

4. Člen 8(1) uredbe o embalaži določa načelo obveznega zaračunavanja kavcije za embalažo za enkratno uporabo:

„Distributerji, ki tržijo prehranske tekočine, ki se hranijo v nepovratnih embalažah za pijače, morajo pri kupcu pobirati kavcijo v najnižjem znesku 0,25 eura za embalažo, pri čemer je davek na dodano vrednost že vključen. Najnižji znesek kavcije znaša 0,50 eura, pri čemer je davek na dodano vrednost že vključen, če zajema embalaža prostornino, večjo od 1,5 litra. Kavcijo je treba pobrati od vsakega nadaljnjega distributerja na vseh stopnjah trženja do prodaje končnemu potrošniku. Kavcija se vrne ob vrnitvi embalaž v skladu s členom 6(1) in (2).“

5. Člen 9 navedene uredbe ureja oprostitve obveznosti konsignacije in zaščito okolju prijazne embalaže za pijače. V tem členu je določeno:

sadne sokove (skupaj s sadnimi nektarji, z zelenjavnimi sokovi in drugimi negaziranimi pijačami) ali vino (razen polpenečih se vin, penečih se vin, vermutov in desertnih vin), v celoti pade pod 72 % v koledarskem letu na ozemlju, na katerem se uporablja ta uredba, je treba ponovno oceniti upoštevno kvoto embalaže za ponovno uporabo, ki se upošteva dvanajst mesecev po objavi, da kvota ni dosežena. Če je delež embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, na zveznem ozemlju manjši od kvote iz prvega stavka, se odločitev na podlagi člena 6(3) razveljavi na zvezni ravni od prvega dne šestega koledarskega meseca po objavi iz odstavka 3 za pijače, za katere kvota embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, določena leta 1991, ni dosežena. Za pasterizirano mleko za potrošnjo se stavka 1 in 2 smiselno uporabljata, če delež embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, in embalaže v obliki cevastih vrečk iz polietilena na ozemlju, na katerem se uporablja uredba, pade pod 20 % v koledarskem letu.

„1. Člen 8 se ne uporablja za embalažo, za katero proizvajalec ali distributer sodeluje v integriranem sistemu ravnanja, kot je določen v členu 6(3), s katerim se zagotovi pokritje vsega ozemlja. Člen 6(4) se uporablja smiselno.

2. Če delež pijače v embalaži, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, naj gre za pivo, mineralne vode (skupaj z izvirske vodo, namizno vodo in mineralno vodo), gazirane brezalkoholne pijače,

3. Zvezna vlada vsako leto v biltenu uradnih obvestil v skladu z odstavkom 2 za pijače v okolju prijazni embalaži objavi upoštevne kvote.

4. Če se upoštevena kvota v skladu z odstavkom 2 za pijače v okolju prijazni embalaži ponovno doseže po odločbi o razveljavitvi, pristojni organ na zahtevo ali po uradni dolžnosti opravi ponovno oceno v skladu s členom 6(3).“
8. Nemška vlada je 2. julija 2002 v Bundesanzeiger (bilten uradnih obvestil) v skladu z določbami člena 9(3) uredbe o embalaži objavila rezultate nacionalne raziskave o deležu, ki ga skupno pomeni embalaža, ki jo je mogoče ponovno uporabiti. Podatki so pokazali, da je bila stopnja za vse pijače, razen za mleko, v obdobju med majem 2000 in aprilom 2001 pod 72 %.

II – Dejansko stanje v sporu o glavni stvari

6. Tožeči stranki sta srednje veliki podjetji, ki proizvajata pijače, s sedežem v Avstriji. V Nemčijo izvažata gazirane in negazirane brezalkoholne pijače, sadne sokove in namizno vodo v embalaži za enkratno uporabo, ki jo je mogoče predelati.
 7. Kot pridobitelja licence sta se podjetji vključili v sistem, ki ga upravlja družba „Duales System Deutschland AG“ („Der Grüne Punkt“); v skladu z izjavo ministrstva za okolje zvezne dežele Baden-Württemberg⁶ gre za integrirani sistem ravnanja z rabljeno embalažo in odpadno embalažo, ki pokriva vse ozemlje v smislu člena 6(3) uredbe o embalaži. Zato sta bili oproščeni obveznosti zaračunavanja kavcije kupcem za vsako embalažo.
 9. Poleg tega je napovedala, da se bo s prvim dnem šestega koledarskega meseca po tej objavi razveljavila oprostitev za sektorje mineralne vode, piva in gaziranih brezalkoholnih pijač, to so kategorije, za katere posebne kvote, ugotovljene leta 1991, niso bile dosežene.
 10. Tožeči stranki menita, da je ta ukrep omejevanje njunega izvoza v Nemčijo, kar ni združljivo s pravom Skupnosti.
- Zato sta morali zadevni podjetji od januarja 2003 zaračunavati kavcijo, predpisano v členu 8(1) navedene uredbe, za večino embalaže za pijače, ki sta jih distribuirali v Nemčiji, sprejemati vrnjeno rabljeno embalažo in jo predelovati.

6 – Odločba z dne 22. decembra 1992.

III – Vprašanja za predhodno odločanje

20. Verwaltungsgericht Stuttgart je pred odločitvijo o temelju spora prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

že za ponovno uporabo, ki znaša 72 %, v državi ni dosežena, tako, da določa, da gospodarski subjekti v sektorjih, v katerih je stopnja embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, padla pod stopnjo, ugotovljeno leta 1991, izgubijo možnost oprostitve obveznosti zaračunavanja kavcije za steklenice za enkratno uporabo, sprejemanja njihovega vračanja ob povračilu kavcije in njihove predelave s sodelovanjem v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo?

„1. Ali je treba člen 1(2) Direktive 94/62 [...] razlagati tako, da državam članicam prepoveduje, da dajejo prednost sistemu za ponovno uporabo embalaže za pijače pred embalažo, ki jo je mogoče predelati, in če splošna stopnja embalaže za ponovno uporabo, ki znaša 72 %, v državi ni dosežena, tako, da določa, da gospodarski subjekti v sektorjih, v katerih je stopnja embalaže, primerne za ponovno uporabo, padla pod stopnjo, ugotovljeno leta 1991, izgubijo možnost oprostitve obveznosti zaračunavanja kavcije za steklenice za enkratno uporabo, sprejemanja njihovega vračanja ob povračilu kavcije in njihove predelave s sodelovanjem v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo?

3. Ali je treba člen 7 Direktive 94/62 razlagati tako, da proizvajalcem in distributerjem pijač, polnjenih v embalaži za enkratno uporabo, daje pravico sodelovati v že vzpostavljenem sistemu vračanja in ravnanja z embalažo, da bi izpolnili z zakonom predpisano obveznost konsignacije embalaže za enkratno uporabo in vračanja prazne embalaže?

2. Ali je treba člen 18 Direktive 94/62 razlagati tako, da državam članicam prepoveduje, da ovirajo dajanje v promet pijač, polnjenih v embalaži za enkratno uporabo, ki jo je mogoče predelati, in če splošna stopnja embala-

4. Ali je treba člen 28 ES razlagati tako, da državam članicam prepoveduje, da določijo – če splošna stopnja embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti na ravni 72 % v državi ni dosežena –, da gospodarski subjekti v sektorjih, v katerih je stopnja embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, padla pod stopnjo, ugotovljeno leta 1991, izgubijo možnost

oprostitve obveznosti zaračunavanja kavcije za steklenice za enkratno uporabo, njihovega vračanja ob povračilu kavcije in njihove predelave s sodelovanjem v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo?"

2. V ta namen ta direktiva določa ukrepe, katerih poglavitni cilj je preprečiti nastajanje odpadne embalaže, druga osnovna načela pa so ponovna uporaba embalaže, recikliranje in druge oblike predelave odpadne embalaže, in s tem zmanjšanje dokončnega odstranjevanja takšnih odpadkov."

IV – Zakonodaja Skupnosti

12. Pravila sekundarne zakonodaje, katerih razlago zahteva nemško sodišče, so člani 1(2), 7 in 18 Direktive 94/62.

14. Člen 7 navedene direktive, ki ureja sisteme vračanja, zbiranja in predelave, določa:

- „1. Države članice storijo vse potrebno, da zagotovijo, da se vzpostavijo sistemi, ki zagotavljajo:

13. V členu 1 te direktive je določeno:

- „1. Cilj te direktive je uskladitev nacionalnih predpisov za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo, da se, po eni strani, prepreči njen kakršenkoli vpliv na okolje vseh držav članic kot tudi tretjih držav ali da se tak vpliv zmanjša, s čimer se zagotovi visoka raven varstva okolja, ter, po drugi strani, da se zagotovi delovanje notranjega trga in se preprečijo trgovinske ovire kot tudi izkrivljanje in omejevanje konkurence v Skupnosti.

- (a) vračanje in/ali zbiranje rabljene embalaže in/ali odpadne embalaže od potrošnika, drugega končnega uporabnika ali iz sicer zbranih odpadkov, zato da se jo usmeri v drugačne oblike najprimernejšega ravnanja z odpadki;
- (b) ponovno uporabo ali predelavo, vključno z recikliranjem zbrane embalaže in/ali odpadne embalaže,

da se izpolnijo cilji, določeni v tej direktivi.

„Med državami članicami so prepovedane količinske omejitve pri uvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom.“

Ti sistemi so odprti za sodelovanje vseh gospodarskih subjektov iz zadevnih sektorjev in pristojnih javnih oblasti. Brez razlikovanja se uporabljajo tudi za uvožene proizvode, vključno s podrobno ureditvijo in cenami za dostop do teh sistemov, in so zasnovani tako, da ne pride do trgovinskih ovir ali izkrivljanja konkurence skladno s Pogodbo.

V – Postopek pred Sodiščem

2. [...]“

15. Člen 18 iste direktive se sklicuje na prosto dajanje v promet in določa:

17. Tožeči podjetji v postopku v glavni stvari, tožena stranka v postopku v glavni stvari⁷, nemška, francoska, italijanska, nizozemska in avstrijska vlada ter Komisija Evropskih skupnosti so predložili pisna stališča v roku, predpisanem v ta namen v členu 23 Statuta Sodišča.

„Države članice na svojem ozemlju ne ovirajo dajanja v promet embalaže, ki izpolnjuje določbe te direktive.“

Zastopnik tožečih strank in zastopnik tožene stranke, zastopniki nemške, italijanske in nizozemske vlade ter zastopnik Komisije so na obravnavi 2. marca 2004 podali ustna stališča.

16. V členu 28 ES, ki je pravilo primarne zakonodaje in na katerega se sklicuje nacionalno sodišče, je določeno:

⁷ — Dežela Baden-Württemberg. V Nemčiji so dežele pristojne za izvajanje uredbe o embalaži.

VI – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

18. Verwaltungsgericht Stuttgart želi najprej vedeti, ali člen 1(2) Direktive 94/62 nasprotuje temu, da država članica daje prednost ponovni uporabi embalaže za pijače pred recikliranjem in drugimi oblikami predelave ob uporabi določb, kot sta člena 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži.

A – Predložena stališča

19. Po mnenju tožečih podjetij v postopku v glavni stvari Direktiva 94/62 ne daje prednosti embalaži za ponovno uporabo, tako da druge vrste embalaže ne smejo biti v slabšem položaju. Avstrijska vlada meni enako.

20. Zvezna dežela Baden-Württemberg trdi, da nacionalni predpisi ne spodbujajo uporabe embalaže za ponovno uporabo, ampak samo širijo obveznost konsignacije, ki velja za embalažo za ponovno uporabo, na embalažo za enkratno uporabo, kadar njena stopnja pade pod določen prag, tako da se obe vrsti enako obravnavata. Čeprav zakonodajalec Skupnosti ni dal prednosti emba-

laži za ponovno uporabo – leta 1994 še niso obstajale dovolj napredne tehnike ocenjevanja učinka na okolje –, pa tudi ni prepovedal prednostne razvrstitve; zato jo lahko države članice določijo, če to upravičujejo informacije, ki jih imajo na voljo. Opravljene študije v Nemčiji dokazujejo, da je embalaža za ponovno uporabo okolju prijaznejša kot embalaža, ki jo je mogoče predelati.⁸

Nemška vlada poudarja, da sistemi za ponovno uporabo preprečujejo proizvodnjo odpadkov in prispevajo k izvajanju prve prednostne naloge iz Direktive 94/62. Italijanska in nizozemska vlada ter Komisija se strinjajo s temi trditvami.

21. Francoska vlada meni, da je za odgovor na to vprašanje pomemben člen 5 Direktive 94/62, ki državam članicam ne prepoveduje spodbujanja sistemov za ponovno uporabo, če upoštevajo člen 28 ES.

8 — Tožena stranka v postopku v glavni stvari trdi, da je zvezni urad za okolje v temeljnem dokumentu, z naslovom „Ökobilanz Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke und Wein II, Phase 2“, ugotovil, da steklena embalaža za enkratno uporabo in pločevinke ob upoštevanju odločilnih kazalcev, kot so izkoriščanje naravnih virov, toplogredni učinek in zakisanje, pomenijo več nevarnosti kot sistemi embalaže za ponovno uporabo.

B – *Odgovor na prvo vprašanje*

22. Če se sklicujemo na besedilo člena 1(2) Direktive 94/62, katerega razlago zahteva nacionalno sodišče, ugotovimo, da ne ponuja nobene podlage, ki bi dala prednost sistemom za ponovno uporabo pred sistemi recikliranja in drugimi oblikami predelave. Ta določba ne uvaja nobene hierarhije, ampak kot prednostno nalogo opredeljuje preprečevanje nastajanja odpadne embalaže, s katerim po pomembnosti izenačuje ponovno uporabo, recikliranje in druge oblike predelave, navedene v nadaljevanju besedila. Ni sporno, da osma uvodna izjava te direktive določa, da je treba čim prej oceniti življenjski cikel embalaže, da se utemelji jasna hierarhija med embalažo, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, reciklirati in predelati, vendar se zdi, da v praksi še ni dokončnih rezultatov študij, opravljenih v nekaterih državah.

23. Prav tako ne moremo enačiti pojmov preprečevanja in ponovne uporabe, ki sta opredeljena v členu 3 Direktive 94/62. V skladu s točko 4 tega člena je preprečevanje tako zmanjševanje količine in škodljivosti za okolje materialov in snovi, ki jih vsebujeta embalaža in odpadna embalaža, kot zmanjševanje embalaže in odpadne embalaže v proizvodnem procesu in pri trženju, distribuciji, uporabi ter uničevanju, zlasti z razvojem „čistih“ proizvodov in tehnologije.

Točka 5 navedenega člena opisuje ponovno uporabo kot kakršno koli dejavnost, pri kateri se embalaža, ki je bila zasnovana in oblikovana tako, da v svojem življenjskem ciklu opravi najmanjše število poti ali kroženj, ponovno napolni ali uporabi za isti namen, za katerega je bila zasnovana, in sicer s pomočjo pomožnih proizvodov ali brez njih, nato pa postane odpadek.

24. Temeljno pravilo preprečevanja je navedeno v prvem odstavku Priloge II k Direktivi 94/62, ki določa zahteve za izdelavo in sestavo embalaže: ta mora biti izdelana tako, da sta njena prostornina in teža omejeni na minimum, ki je potreben za zagotovitev zahtevane ravni varnosti, higiene in sprejemljivosti za embalirani proizvod in potrošnika; povedano drugače, cilj preprečevanja je oblikovati takšno embalažo in takšen postopek njene izdelave, da bi se že na začetku zmanjšalo in preprečilo nastajanje odpadkov. Kot lahko vidimo, gre za ukrepe, ki se enako uporabljajo za embalažo za ponovno uporabo in embalažo, ki jo je mogoče reciklirati.

25. Člen 5 Direktive 94/62 državam članicam dovoljuje, da spodbujajo sisteme ravnanja z embalažo, ki jo je mogoče ponovno uporabiti na okolju varen način, če se ravna v

skladu s Pogodbo ES. Okvir, v katerega spada ravnanje organov oblasti, bom preučil, s tem da bom hkrati med obravnavanjem četrtega vprašanja za predhodno odločanje natančneje navedel, ali predpisi, kot so ti iz obravnavanega primera, izpolnjujejo to zahtevo.

A – Predložena stališča

26. Člen 1(2) Direktive 94/62, ki daje prednost samo preprečevanju odpadne embalaže, ne daje prednosti embalaži za ponovno uporabo, tako da se država članica ne more sklicevati na to določbo, ko izbere ponovno uporabo embalaže za pijačo pred recikliranjem in drugimi oblikami predelave.

28. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari trdita, da določbe Direktive 94/62, zlasti določbe Priloge II, izčrpno obravnavajo tveganja, ki jih embalaža pomeni za okolje: temeljne zahteve varovanja niso minimalne zahteve, ki bi jih nacionalna zakonodaja lahko dopolnila z naložitvijo kvot za embalažo za ponovno uporabo. Tudi embalaža za enkratno uporabo, ki se lahko reciklira in predela v energijo, izpolnjuje temeljne zahteve, tako da se trženja pijač, polnjenih v tej vrsti embalaže, ne sme omejevat. S pavšalno navedbo, da je embalaža, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, ekološko sprejemljiva in da je embalaža za enkratno uporabo škodljiva za okolje, uredba o embalaži diskriminatorno obravnava embalažo, ki je ni mogoče ponovno uporabiti, in pijače, polnjene v taki embalaži. Avstrijska, francoska in italijanska vlada se strinjajo s to presojo.

VII – Drugo vprašanje za predhodno odločanje

27. Namen tega vprašanja je ugotoviti, ali člen 18 Direktive 94/62, ki določa prosto dajanje v promet embalaže, ki ustreza ureditvi, ki jo uvaja Direktiva, nasprotuje temu, da država članica ovira trženje pijač, polnjenih v embalaži za enkratno uporabo, z uporabo določb, kot sta člena 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži.

29. Zvezna dežela Baden-Württemberg in nemška vlada ter Komisija menijo, da je treba odgovoriti nikalno. Nizozemska vlada meni, da lahko nacionalni organi preprečijo dajanje v promet proizvodov v embalaži, ki ne upošteva zakonodaje o ponovni uporabi,

predelavi ali sistemih vračanja, zbiranja in predelave.

31. Zato menim, da člen 18 Direktive 94/62 ni primerna določba za analizo učinkov, ki bi jih lahko imela uporaba določb, kot sta člena 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži, na prosti pretok blaga.

B – Odgovor na drugo vprašanje

30. Strinjam se z mnenjem tožene stranke v postopku v glavni stvari, nemške vlade in Komisije, ko menijo, da člen 18 Direktive 94/62 v vsej Skupnosti dovoljuje trženje embalaže, ki izpolnjuje temeljne zahteve, opredeljene v členu 9 iste direktive in v Prilogi II k tej direktivi, o sestavi embalaže ter možnosti njene ponovne uporabe in predelave, in da prepoveduje samo vsakršno diskriminatorno obravnavo embalaže, ki je skladna z zahtevami Direktive, ne glede na njeno vrsto.

Sistem konsignacije, vračanja in predelave, urejen z uredbo o embalaži, ne ovira trgovine s pijačami, polnjenimi v embalaži za enkratno uporabo, in ne ureja sestave te embalaže, ampak samo načine distribucije. Prav tako ne nasprotuje dajanju v promet embalaže zaradi njenih tehničnih značilnosti, ampak opredeljuje samo pogoje njenega zbiranja in predelave.

VIII – Tretje vprašanje za predhodno odločanje

32. Verwaltungsgericht Stuttgart nato sprašuje, ali člen 7 Direktive 94/62 proizvajalcem in distributerjem pijač, polnjenih v embalaži za enkratno uporabo, daje pravico sodelovati pri že vzpostavljenem sistemu vračanja in ravnanja s prazno embalažo, da bi s tem izpolnili zakonsko obveznost zaračunavanja kavcije, vračanja rabljene embalaže in njene predelave; v tem primeru nacionalni organi ne bi bili pooblaščenici za odpravo te možnosti ali naložitev takih bremen tem gospodarskim subjektom, kadar se stopnja embalaže za ponovno uporabo zmanjša v primerjavi z določeno ravno.

A – Predložena stališča

33. Tožeči podjetji v postopku v glavni stvari menita, da Direktiva 94/62 gospodarskim akterjem daje pravico sodelovati v integrira-

nih sistemih ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, ki je nacionalni organi ne smejo omejevati. Če je predvidena taka omejitev, kot je v Nemčiji, so zaradi nje iz prodaje umaknjene številne pijače, polnjene v embalaži za enkratno uporabo; avstrijska, francoska in italijanska vlada so izrazile enako stališče. Nizozemska vlada glede tega ni predložila stališč.

odstotnih deležev v prvem petletnem obdobju⁹, po izteku katerega mora Svet za njihovo bistveno zvišanje določiti ustrezne cilje za drugo petletno obdobje¹⁰.

34. Zvezna dežela Baden-Württemberg in nemška vlada predlagata, naj se odgovori nikalno. V nasprotnem primeru bi podjetja lahko zavrnila sodelovanje v bolj izpopolnjenih sistemih zbiranja embalaže in odpadne embalaže, s tem da bi trdila, da so že vključena v obstoječi sistem. Komisija se strinja s tem stališčem.

36. Da bi se dosegli želeni rezultati, člen 7 navedene direktive od nacionalnih organov zahteva, da olajšajo vzpostavitev sistemov vračanja in zbiranja uporabljene embalaže in odpadne embalaže ter sistemov za ponovno uporabo in predelavo, skupaj z recikliranjem zbrane embalaže in odpadne embalaže; ti ukrepi so del politike, ki velja za vso embalažo. Ti sistemi morajo biti odprti za sodelovanje vseh zadevnih gospodarskih subjektov in javnih organov. Brez razlikovanja se uporabljajo tudi za uvožene proizvode, kar velja tudi glede pristojbin za dostop do sistemov in njihovo podrobno ureditev, poleg tega morajo biti zasnovani tako, da v skladu s Pogodbo ne ovirajo trgovine ali izkrivljajo konkurence.

B – Odgovor na tretje vprašanje

35. Direktiva 94/62 najprej v členu 5 državam članicam dovoljuje spodbujanje sistemov za ponovno uporabo embalaže v skladu s Pogodbo, nato pa v členu 6 določa cilje predelave in recikliranja, ki jih izraža z obveznostjo doseganja najnižjih in najvišjih

9 — Helenski republiki, Irski in Portugalski republiki je bilo zaradi posebnih razmer vsake države dovoljeno, da določijo nižje cilje.

10 — Ti cilji so navedeni v Direktivi 2004/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o spremembi Direktive 94/62 (UL L 47, str. 26). Določeno je, da Evropski parlament in Svet najpozneje do 31. decembra 2007 na predlog Komisije določita ciljne deleže za tretje, prav tako petletno obdobje od 2009 do 2014; ta postopek se bo ponavljal vsakih pet let.

37. Menim, da se nacionalni organi na podlagi te določbe lahko odločijo, da za nepovratne steklenice določijo zaračunavanje kavcije, vračanje in predelavo ali da se te prek integriranega sistema ravnanja zbirajo na domu potrošnika oziroma v bližini kraja, kjer deluje distributer. Direktiva 94/62 prepušča državam članicam, da se odločijo za eno od teh metod ali za kombinacijo obeh, glede na vrsto pijače ali zneske, ki jih je treba zaračunati kot kavcijo za vsako embalažo glede na prostornino različne embalaže. Vendar je treba opozoriti, da člen 6 te direktive določa uskladitev najnižjih in najvišjih odstotnih deležev predelave in recikliranja; še več, države članice, ki nameravajo preseči določene cilje¹¹, morajo ne samo o svojih namerah obvestiti Komisijo, ampak imeti potrebne zmogljivosti in vzpostaviti sistem, tako da ne povzročajo izkrivljanja razmer na notranjem trgu in drugim državam članicam ne preprečujejo izpolnjevanja ciljev.

38. Kadar država članica določi velikopotezen program ravnanja z odpadno embalažo, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, tako da zahteva visoke odstotne deleže, da bi preprečila nenadzorovano odlaganje odpadkov, ki uničujejo pokrajino, nalaga obveznost konsignacije, ki daje odlične rezultate, saj potrošniki sami vračajo prazne steklenice, da

bi dobili nazaj kavcijo. Ta sistem lahko poveča stopnjo vračanja, zmanjša onesnaževanje zaradi zavržene embalaže za enkratno uporabo in poveča možnosti recikliranja zbrane embalaže. Z uvedbo kavcije se namreč doseže višja stopnja predelave sestavnih delov embalaže, ki je ni mogoče ponovno uporabiti, in ustrezno zmanjšanje onesnaževanja zaradi praznih steklenic, pločevink in praznih škatel. Kadar se sortiranje in zbiranje, ki temeljita na konsignaciji, zaupata pridobitnim sistemom, prilagajena predelava sestavnih delov omogoča varčevanje s surovino in zbiranje materialov, ki jih je mogoče reciklirati, z višjo stopnjo čistosti od stopnje, dosežene s selektivnim sortiranjem gospodinjskih odpadkov, pri katerem prihaja do pogostejših napak pri sortiranju.

39. V državah članicah, kjer je ekološka ozaveščenost najmanj razvita, organi oblasti potrošniku raje prihranijo nevšečnosti, povezane s sistemi konsignacije in vračanja, tako da prepuščajo skrb za sortiranje njemu samemu, z vsemi tveganji napak, malomarnosti in pomanjkanja interesa, ki jih prinaša, in določajo, da podjetja, odgovorna za ravnanje z odpadki, odpadke zbirajo na domu končnega potrošnika ali v bližini kraja, kjer deluje distributer. Učinki teh dveh sistemov na okolje so očitno zelo različni, vendar za oba velja člen 7 Direktive 94/62.

¹¹ — Ne vem, ali je Zvezna republika Nemčija med temi državami.

40. Kadar se države članice odločijo za uporabo enega ali drugega sistema, naj gre za vse vrste embalaže ali samo za nekatere, morajo upoštevati določbe člena 7 navedene direktive in torej vsem proizvajalcem in distributerjem pijač, polnjenih v embalaži, ki ni primerna za ponovno uporabo, skupaj z uvoženo pijačo, zagotavljati, da kadar koli in brez razlikovanja dostopajo do sistemov zbiranja in ravnanja, ki nadomeščajo zakonsko obveznost, da jemljejo nazaj in predelajo prazno embalažo. Vendar ne verjamem, da imajo gospodarski subjekti na podlagi te določbe subjektivno pravico do uporabe storitev enega od teh sistemov, zlasti že samo zato, ker svojo dejavnost izvajajo v zadevni državi članici, ali da so vanj še naprej vključeni, ko se nacionalni organi odločijo, da se od določenega datuma zaračunava kavcija ob nakupu nekaterih pijač, polnjenih v embalaži za enkratno uporabo.

41. Zato je treba predložitvenemu sodišču odgovoriti, da člen 7 Direktive 94/62 proizvajalcem in distributerjem pijač, polnjenih v embalaži za enkratno uporabo, ne daje pravice sodelovati pri že vzpostavljenem sistemu vračanja in ravnanja z embalažo, ko nacionalni organi nadomestijo ta sistem s sistemom konsignacije, katere namen je zagotavljati vračanje prazne embalaže, da bi izboljšali selektivno predelavo in preprečevali nedovoljeno odlaganje odpadkov.

IX – Četrto vprašanje za predhodno odločanje

42. Treba je še ugotoviti, ali člen 28 ES državam članicam prepoveduje, da za gospodarske subjekte v sektorjih, v katerih je stopnja embalaže za ponovno uporabo padla pod stopnjo, ugotovljeno leta 1991 – če splošna stopnja embalaže za ponovno uporabo, ki znaša 72 %, v državi ni dosežena –, določijo izgubo možnosti oprostitve obveznosti zaračunavanja kavcije za steklenice za enkratno uporabo, sprejemanja njihovega vračanja, vračila kavcije in predelave te embalaže s sodelovanjem v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo.

A – Predložena stališča

43. Tožeči podjetji v postopku v glavni stvari trdita, da je nemški sistem kvot za embalažo za ponovno uporabo ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev, ki posredno ovira trgovino znotraj Skupnosti in ki ga ne upravičujejo nujne zahteve, povezane z varstvom okolja. Določitev stopnje embalaže za enkratno uporabo, prisotne na ozemlju, na največ 28 %, ovira povečanje izvoza te embalaže v Nemčijo; k temu je treba dodati višjo ceno pijač, polnjenih v embalaži, ki je ni mogoče ponovno uporabiti, zaradi višjega zneska kavcije¹², ki spodbuja k porabi proizvodov v embalaži za ponovno uporabo (ki je

¹² – Glede na podatke, ki sta jih predložili tožeči stranki v postopku v glavni stvari, znaša kavcija za nakup pločevinke piva 25 centov, medtem ko kavcija za isto pijačo, kupljeno v povratni steklenici, znaša samo 8 centov.

po naravi nacionalnega porekla), in dodatno označevanje, ki ga zahteva obvezna kavcija, kar pomeni delitev trga. Avstrijska, francoska in nizozemska vlada menijo enako.

45. Po mnenju Komisije se vprašanje ne nanaša toliko na enostavno odpravo integriranih sistemov ravnanja, ki veljajo do določenega trenutka, kot na prehod s starega sistema na novega ob upoštevanju okoliščin prehoda in podrobnih pravil obeh sistemov.¹³ Ker gre za nacionalne predpise, ki se brez razlikovanja uporabljajo za pijače, proizvedene na nacionalnem ozemlju, in uvožene pijače, je treba sprejeti ovire za prosti pretok znotraj Skupnosti, ki so posledica različnih predpisov, saj jih upravičujejo nujne zahteve, povezane z varovanjem okolja. Dodaja, da morajo države članice zagotoviti, da prehod med obstoječim integriranim sistemom zbiranja in ravnanja ter novim sistemom konsignacije in vračanja ne ustvarja nesorazmernih ovir za prosti pretok blaga in da ni diskriminatoren za uvožene proizvode.

44. Zvezna dežela Baden-Württemberg in nemška vlada trdita, da se člen 28 ES ne uporablja za spor o glavni stvari. Trdita, prvič, da je člen 5 Direktive 94/62 izčrpno uskladi uporabo in spodbujanje embalaže za ponovno uporabo, ter drugič, da sta sistem kvot za embalažo za ponovno uporabo in obveznost konsignacije, vračanja in predelave samo načina prodaje, ki nimata nobenega vpliva na značilnosti embalaže ter dejansko in pravno brez razlikovanja vplivata na trženje nacionalnih in uvoženih proizvodov. Če bi zadevni predpisi ovirali trgovino, bi njihovo nadaljnjo veljavnost upravičevala nujnostjo izpolnjevati nujne zahteve, povezane z varovanjem okolja. Italijanska vlada se pridružuje tem trditvam.

B – Odgovor na četrto vprašanje

46. Najprej je treba preučiti uporabo člena 28 ES v obravnavanem primeru, saj je to vprašanje vzbudilo razpravo med udeleženci tega postopka predhodnega odločanja, ki so predložili stališča.

¹³ — Po zaključku pisnega postopka je Sodišče od Komisije glede tega zahtevalo pojasnila. Komisija je v odgovoru, ki je v sodno tajništvo prispel 16. januarja 2004, navedla, da se lahko na podlagi člena 7(1), drugi pododstavek, Direktive 94/62 prehod med starim in novim sistemom izvede samo, če slednji deluje.

1. Obseg uskladitve, izvedene z Direktivo 94/62

nadzirati njene združljivosti s primarnim pravom, ki ureja prosti pretok blaga.¹⁵

47. Ne strinjam se s strankami, ki menijo, da je člen 5 Direktive 94/62 izčrpno uskladił uporabo in spodbujanje embalaže za ponovno uporabo.

48. V sklepnih predlogih, ki sem jih 13. septembra 2001 predstavil v zadevi Komisija proti Danski¹⁴, ki je zadevala nacionalno zakonodajo o prepovedi uvoza piva in gaziranih brezalkoholnih pijač v pločevinkah, sem imel priložnost izraziti stališče o obsegu uskladitve, ki je bila na tem področju izvedena z Direktivo 94/62. V tej zadevi je embalaža izpolnjevala vse bistvene zahteve, navedene v Prilogi II k navedeni direktivi, tako da je bila prepoved jasno v nasprotju s členom 18 te direktive, ki vzpostavlja prosto dajanje v promet embalaže v vseh državah članicah. Menil sem, da so bili nacionalni ukrepi v zvezi z ravnanjem z embalažo in odpadno embalažo usklajeni s sprejetjem te določbe. V takih primerih v skladu s sodno prakso Sodišča, če je nacionalna zakonodaja v skladu z direktivo, ni mogoče poleg tega

49. Člen 5 Direktive 94/62, ki državam članicam omogoča, da spodbujajo sisteme za ponovno uporabo, s tem da jim nalaga obveznost, da to naredijo v skladu s Pogodbo, ni preveč natančno pravilo, katerega besedilo v ničemer ne napotuje na način ali smer, v katerih je nacionalnim organom dovoljeno ukrepati. Ponovna uporaba, torej možnost, da se embalaža ponovno napolni in uporabi za isti namen, za katerega je bila zasnovana, je opredeljena v členu 3(5) iste direktive, ki v zvezi s tem, kar nas tu zanima, ničesar ne pojasnjuje, tako da ni mogoče trditi, da je Direktiva poenotila spodbujanje uporabe embalaže, primerne za ponovno uporabo.

50. Iz tega sledi, da se je treba za presojo teh ukrepov sklicevati na primarno pravo v celoti in ne samo na načela, ki urejajo prosti pretok blaga. Če javni organi dodelijo subvencije ali pomoč za spodbujanje raziskav in povečanje naložb za preoblikovanje ali izboljšanje pakirnic, za proizvodnjo embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, ali za začetek dejavnosti, ki spodbujajo ponovno uporabo, ter če sprejmejo gospodarske, finančne ali

14 — C-246/99, Recueil, str. I-6943. Glej točke od 18 do 41. Postopek se je končal z odstopom od tožbe.

15 — Sodbi z dne 23. maja 1996 v zadevi Hedley Lomas (C-5/94, Recueil, str. I-2553, točka 18) in z dne 12. novembra 1998 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-102/96, Recueil, str. I-6871, točki 21 in 22).

davčne ukrepe, morajo upoštevati pravila o državni pomoči in konkurenci ter ravnati v skladu z določbami Pogodbe na davčnem področju.

sler¹⁷, v kateri je Sodišče v točki 44 opozorilo, da uporabe izraza „v zvezi s Pogodbo“ v členu 4(3)(a)(i) Uredbe (EGS) št. 259/93¹⁸ ni mogoče razumeti v pomenu, da je treba preučiti, ali je nacionalni ukrep, ki izpolnjuje zahteve te določbe, združljiv s primarnim pravom o prostem pretoku blaga.

Poleg tega, če obstajajo dokazi, da odločitve, ki jih je država članica sprejela za spodbujanje sistemov za ponovno uporabo, ovirajo prosti pretok blaga, vendar ne ovirajo uvoza, jih je treba preučiti z vidika členov 28 in 30 ES. Očitno je namreč, da člen 18 Direktive 94/62 državam članicam prepoveduje, da na svojem ozemlju preprečujejo trženje embalaže, ki izpolnjuje bistvene zahteve, ki so določene v Prilogi II k tej direktivi in so bile usklajene. Vendar obstajajo bolj prikriti oblike državnih ukrepov, s katerimi se lahko doseže enak rezultat.

51. Da bi dokazala, da se člen 28 ES ne uporablja v obravnavani zadevi, se nemška vlada sklicuje¹⁶ tudi na sodbo DaimlerChry-

52. Po mojem mnenju je zaradi več ugotovitev mogoče trditi, da ta trditev ni utemeljena. Prvič, Sodišče je v naslednji točki sodbe dopolnilo zgoraj predstavljeno presojo, s tem da je dodalo, da ta izraz niti ne pomeni, da je treba za vse nacionalne ukrepe, ki omejujejo pošiljke odpadkov iz člena 4(3)(a)(i) Uredbe št. 259/93, sistematično sklepati, da so v skladu s pravom Skupnosti samo zato, ker je njihov cilj izvajanje enega ali več načel, navedenih v tej določbi. Nasprotno, navedeni nacionalni ukrepi morajo poleg tega, da so v skladu z Uredbo, upoštevati tudi pravila ali splošna načela Pogodbe, na katera se predpiše, sprejeti na področju pošiljk odpadkov, ne nanašajo neposredno. Sodišče je enako

16 — V pisnih stališčih se sklicuje na točke od 15 do 21 odgovora na tožbo in točke od 9 do 11 duplike v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-463/01, ZOdl., str. I-11705), o kateri Sodišče še odloča.

17 — Sodba z dne 13. decembra 2001 (C-324/99, Recueil, str. I-9897).

18 — Uredba Sveta z dne 1. februarja 1993 o nadzorovanju in kontroli pošiljk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje (UL L 30, str. 1).

presodilo v točki 64 sodbe Deutscher Apothekerverband¹⁹, v kateri je ugotovilo, da je treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je bilo izčrpno usklajeno na ravni Skupnosti, presojati glede na ta usklajevalni ukrep in ne glede na primarno pravo²⁰, čeprav je treba pristojnost, ki jo državam članicam daje člen 14(1) Direktive 97/7/ES²¹, izvajati ob upoštevanju Pogodbe, kot je izrecno določeno v tej določbi²².

lika med vsebino člena 4(3)(a)(i) te uredbe in vsebino člena 5 navedene direktive: medtem ko so v prvem navedena načela, ki veljajo za države članice in za konkretne ukrepe, ki jih te lahko sprejmejo, je v drugem natančneje navedeno samo, da morajo taki ukrepi spodbujati uporabo embalaže, ki se lahko ponovno uporabi na okolju varen način.

53. Drugič, v zgoraj navedeni zadevi je bil zadevni akt Skupnosti uredba; poleg tega, da se ta vrsta zakonodajnega instrumenta po definiciji uporablja splošno, da je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja na ozemlju Unije, je tudi natančnejša od direktive, katere določbe morajo države članice prenesti v svoje pravne rede. Ni dvoma, da sta izraza, uporabljena v Uredbi št. 259/93 in Direktivi 94/62, s katerima se napotuje na Pogodbo, enaka. Vendar obstaja velika raz-

54. Ni dvoma, da zakonodajalec Skupnosti odobrava ukrepe nacionalnih organov v korist sistemov za ponovno uporabo embalaže, ki neposredno preprečujejo nastajanje odpadkov, če ti sistemi, naj so gospodarski, finančni, davčni ali drugi, ne ovirajo pravnega delovanja notranjega trga.

55. Tako menim, da člen 5 Direktive 94/62 ni dovolj natančen, da bi omogočal presojo, ali so s pravom Skupnosti združljive določbe, ki jih države članice sprejmejo za spodbujanje sistemov za ponovno uporabo embalaže, ki ne škoduje okolju, in menim, da navedene določbe ni mogoče dopolniti s sklicevanjem na druge člene iste direktive. Komisija torej upravičeno trdi, da sklicevanje na celotno Pogodbo v tem členu omogoča nadzor skladnosti teh določb s primarnim pravom o prostem pretoku blaga.

19 — Sodba z dne 11. decembra 2003 (C-322/01, Recueil, str. I-14887).

20 — Sodba z dne 12. oktobra 1993 v zadevi Vanacker in Lesage (C-37/92, Recueil, str. I-4947, točka 9) ter zgoraj navedena sodba DaimlerChrysler, točka 32.

21 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 1997 o varstvu potrošnikov pri prodaji na daljavo (UL L 144, str. 19).

22 — Ta člen državam članicam omogoča, da na področju, ki ga pokriva Direktiva, sprejmejo ali obdržijo strožje določbe, združljive s Pogodbo, da bi zagotovile višjo raven varstva potrošnikov.

2. Narava spornih pravil: ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev pri uvozu ali samo načini prodaje

57. Moje stališče temelji na naslednjih razlogih.

56. Sporni določbi sta člen 8(1) uredbe o embalaži, na podlagi katerega mora distributer pijač, polnjenih v embalaži, ki je ni mogoče ponovno uporabiti, zaračunati kavcijo kupcu in mu jo vrniti ob vračilu prazne embalaže, in člen 9(2) te uredbe, ki ta ukrep začasno ukinja, če odgovorno podjetje sodeluje v integriranem sistemu ravnanja, dokler delež embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, v državi ne pade pod 72 %. Če se delež spusti pod ta prag, začne veljati obveznost konsignacije, prevzema in predelave za pijače, za katere je kvota embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, ostala pod kvoto, doseženo leta 1991. Zdi se, da so ta način postopne ureditve sprejeli zadevni gospodarski subjekti, ki so se zavezali, da se kvota embalaže za pijače, ki jo je mogoče ponovno uporabiti in ne povzroča onesnaževanja, ne zmanjša glede na kvoto, ugotovljeno v tistem obdobju.

58. Prvič, člen 7 Direktive 94/62 državam članicam nalaga, da morajo storiti vse potrebno, da se vzpostavijo sistemi, ki zagotavljajo vračanje ali zbiranje rabljene embalaže in odpadne embalaže, ter natančneje določa, da so ti sistemi odprti za sodelovanje zadevnih gospodarskih subjektov. Na podlagi te določbe se lahko nacionalni organi odločijo, da za nepovratne steklenice določijo zaračunavanje kavcije pri vračanju in predelavi ali da se prek integriranega sistema ravnanja te zbirajo na domu potrošnika ali v bližini kraja, kjer deluje distributer. Vendar je okoliščina, da zakonodajalec v neki državi določi, da je nadaljevanje druge možnosti odvisno od tega, ali se splošni obseg povratnih steklenic na nacionalnem trgu ne zmanjša v primerjavi z določeno kvoto, nedvomno vir pravne negotovosti gospodarskih subjektov, ki tržijo svoje proizvode v embalaži za enkratno uporabo, saj podjetja, če delež ostaja pod določenim pragom, leto za letom delujejo v strahu, da odstotek ne bo dosežen, v takem primeru pa se morajo, če v zadevnem sektorju tudi kvota iz leta 1991 ni dosežena, v kratkem času organizirati za zaračunavanje plačila v vseh fazah trženja.

Po mnenju Zvezne republike Nemčije je cilj teh določb spodbujati uporabo embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti. Po mojem mnenju ta ureditev v Nemčiji otežuje trženje pijač, ki jih njihovi proizvajalci v drugih državah članicah polnijo v steklenice za enkratno uporabo.

Gre za ureditev, ki povzroča negotovost pri gospodarskih subjektih – ki so se odločili za

sodelovanje v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, saj ne vedo, koliko časa bodo lahko opravljali svoje dejavnosti pod istimi pogoji – in jih hkrati spodbuja k temu, da se za preprečitev te negotovosti odpovejo ugodnejši možnosti, tako da zaračunavajo kavcijo za embalažo za enkratno uporabo ali uporabljajo embalažo, ki jo je mogoče ponovno uporabiti. K temu je treba dodati odvrtačni učinek, ki ga lahko imajo ta pravila na podjetja, ki nameravajo izvažati svojo pijačo v Nemčijo.

59. Treba je tudi poudariti, da lahko podjetja, ki so, če kvota embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, pade pod določen prag, izključena iz možnosti iz člena 9(1) uredbe o embalaži, znova uporabijo to možnost, če se delež uporabe embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, znova poveča. Če je cilj teh pravil spodbujati povratne steklenice, nima smisla, da se proizvajalcem, če se je prag 72 % lahko presegel, dovoli, da znova uporabljajo embalažo za enkratno uporabo, zaradi česar se lahko ta delež verjetno spet zmanjša. Menim, da je odločitev podjetij v zvezi z vrsto embalaže, ki jo uporabljajo, dovolj pomembna, da predpisi zakonodajalca s temi značilnostmi v razmerju do podjetij, ki se odločijo za vstop na nemški trg, ne pomenijo izrazite negotovosti glede nadaljevanja te odločitve.

60. Drugič, člen 7 Direktive 94/62 postavlja v enak položaj sisteme vračanja in sisteme zbiranja ter tudi sisteme za ponovno uporabo in sisteme predelave, skupaj z recikliranjem, s tem da navaja samo eno zahtevo, in sicer da omogočajo doseganje navedenih ciljev. Torej ni nobenega razloga, da se s spodbujanjem enega sistema začasno prepreči sodelovanje gospodarskih subjektov v drugem sistemu, ker določena kvota ni bila dosežena.

61. Tretjič, čeprav se zadevni nemški predpisi uporabljajo enako za nacionalne in tuje gospodarske subjekte, vplivajo predvsem na slednje. Proizvajalci pijač, ki nameravajo izvažati del svoje proizvodnje, uporabljajo embalažo za enkratno uporabo zaradi njene nižje cene: če so povratne steklenice steklene, so težje, zaradi česar se povečata poraba goriva in tonaža za prevoz; poleg tega embalaže za enkratno uporabo ni treba pošiljati nazaj v državo odpreme, stroški pa se razpolovijo, ker je mogoče izkoristiti zmogljivost vozila, ki se vrača, za prevoz drugega blaga, pri tem pa tudi ni treba prati in sterilizirati embalaže. Dokaz za to je, da v praksi proizvajalci pijač iz drugih držav članic uporabljajo veliko višji odstotek plastične embalaže kot nemški proizvajalci. Komisija v zvezi s tem navaja študijo, ki jo je junija 2001 opravil Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, da bi dokazal, da

so nemški proizvajalci naravne mineralne vode leta 1999 polnili 90 % proizvodnje v embalaži, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, ostalih 10 % pa v steklenice za enkratno uporabo, medtem ko je bilo 71 % izvoza mineralnih voda v Nemčijo polnjenih v embalažo za enkratno uporabo. Tožeči podjetji v postopku v glavni stvari navajata, da je bilo v istem letu 90 % uvoženih pijač prodanih v embalaži za enkratno uporabo, medtem ko se je 26 % proizvodnje nacionalnih pijač tržilo v tej obliki.

ki so jo potrdili nemški organi, predvsem zato, ker ima embalaža v nekaterih primerih razlikovalni učinek in je bila njena grafična predstavitev registrirana kot znamka.²³

63. Skratka, zadevni predpisi določajo nekatere pogoje, ki se uporabljajo za trženje pijač v Nemčiji in so povezani z naključno določenimi odstotki, ki so nazadnje odvisni od preferenc potrošnikov in na katere gospodarski subjekti vplivajo samo, če se odločijo za možnost, da se odpovejo embalaži za enkratno uporabo in uporabljajo embalažo, ki jo je mogoče ponovno uporabiti. Dejstvo, da se je med letoma 1994 in 2000 uvoz iz drugih držav članic povečal, se mi ne zdi odločilno, saj bi bilo povečanje morda večje, če ti predpisi ne bi obstajali.

62. Pomembna se mi zdi druga ugotovitev: za vnos tujih pijač na nemški trg je dolžina prevoza na splošno večja od dolžine prevoza nacionalnih pijač. Res je, da obstajajo izjeme, saj gotovo obstajajo proizvajalci v drugih državah članicah v bližini meje z Nemčijo; poleg tega nekateri nemški proizvajalci naredijo veliko kilometrov, da oskrbijo vsa distribucijska mesta, čeprav se lahko izognejo pošiljanju prazne embalaže nazaj na velikih razdaljah s sodelovanjem v sistemu ravnanja, če uporabljajo standardizirane steklenice. Ne zdi se mi realen predlog tujim podjetjem, naj se odpovejo embalaži, ki jo uporabljajo za druge države članice, in sprejmejo embalažo,

64. Ne strinjam se niti z mnenjem, da člena 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži pomenita samo načine prodaje, čeprav se brez razlikovanja uporabljata za pijače, ki se polnijo v državi, in za uvožene pijače. Sodišče je v

23 — Sodba z dne 12. februarja 2004 v zadevi Henkel (C-218/01, Recueil, str. I-1725). Sodišče prve stopnje je 28. januarja 2004 izreklo sodbo v zadevah Deutsche Süss-Werke proti UUNT (Stoječa vrečka) (od T-146/02 do T-153/02, Recueil, str. II-447), v katerih je obravnavalo zavrnitev registracije oblike embalaže za pijačo kot tridimenzionalne znamke.

sodbi Keck in Mithouard²⁴, v kateri je poudarilo razliko med določbami glede značilnosti proizvodov in določbami glede načinov prodaje, natančneje navedlo pravila, ki čeprav zadevajo enako nacionalne in tuje proizvode, povzročajo omejitve, ki lahko spremenijo navedena pravila v ukrepe z enakim učinkom, ki so prepovedani s členom 28 ES.

katere načine prodaje, ne morejo neposredno ali posredno ter dejansko ali potencialno ovirati trgovine med državami članicami v smislu sodne prakse v zadevi Dassonville²⁶, če se ta pravila uporabljajo za vse zadevne gospodarske subjekte, ki opravljajo svojo dejavnost na nacionalnem ozemlju, ter če enako, pravno in dejansko, zadevajo trženje nacionalnih proizvodov in proizvodov s poreklom iz drugih držav članic.

Sodišče je v tej sodbi potrdilo ovire za prosti pretok blaga, ki so zaradi neusklajene zakonodaje posledica tega, da se za blago s poreklom iz drugih držav članic, kjer se zakonito proizvaja in trži, uporabljajo pravila o pogojih, ki jih mora izpolnjevati to blago, čeprav se ta pravila brez razlikovanja uporabljajo za vse proizvode, če te uporabe ni mogoče utemeljiti s ciljem splošnega interesa, ki lahko daje prednost zahtevam prostega pretoka.²⁵

Dodalo je, da takšni predpisi, če so ti pogoji izpolnjeni, ne morejo preprečiti dostopa zadnjenavedenih proizvodov na trg ali ta dostop ovirati bolj kot ovirajo dostop nacionalnih proizvodov. Ti predpisi torej ne spadajo na področje uporabe člena 28 ES.

65. Sodišče je nato v nasprotju s tem, kot je razsojalo do tedaj, razsodilo, da nacionalna pravila, ki omejujejo ali prepovedujejo ne-

66. Od te sodbe je treba za ugotovitev, ali člen 28 ES velja za predpise, ki brez razlikovanja veljajo za nacionalne in uvožene proizvode, ločevati med pravili glede pogojev, ki jih mora izpolnjevati to blago, kot so pravila o imenu, obliki, velikosti, teži, sestavi,

24 — Sodba z dne 24. novembra 1993 (C-267/91 in C-268/91, Recueil, str. I-6097). Glej 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, strani od 47 do 94.

25 — Sodba z dne 20. februarja 1979 v zadevi Rewe-Zentral, imenovana Cassis de Dijon (120/78, Recueil, str. 649) in zgoraj navedena sodba Keck in Mithouard, točka 15.

26 — Sodba z dne 11. julija 1974 (8/74, Recueil, str. 837).

predstavitvi, označevanju in embalaži, in pravili, ki urejajo načine njihove prodaje.

otrokom, mlajšim od dvanajst let, in zavajajočega oglaševanja³⁵; prepoved za proizvajalce in uvoznike alkoholnih pijač v državo, da razširjajo oglasna sporočila za potrošnike³⁶, in možnost, odobreno trgovcem v danem upravnem okrožju, da opravljajo ambulatno prodajo samo, če v tem okrožju izvajajo dejavnost tudi v stalni poslovni enoti, kjer prodajajo enako blago³⁷.

67. Odkar je Sodišče leta 1993 izreklo sodbo *Keck et Mithouard*²⁷, v kateri je obravnavalo prepoved ponovne prodaje z izgubo v Franciji, je preučilo nekatere načine prodaje, med njimi: deontološko pravilo, ki ga je določilo strokovno združenje in lekarnarjem prepoveduje, da zunaj lekarne oglašujejo parafarmacevtske pripravke, ki jih smejo prodajati²⁸; ureditev najdaljšega odpiralnega časa trgovin in tudi časa zaprtja²⁹; obveznost, da trgovine na drobno niso odprte ob nedeljah³⁰; ureditev, ki dovoljuje prodajo predelanega mleka za dojenčke samo v lekarnah³¹; distribucijski sistem, ki dovoljuje prodajo na drobno tobaka prodajalnam, ki jih odobri javna oblast³²; pravilo, ki prepoveduje razširjanje televizijskih oglasnih sporočil za gospodarski sektor distribucije³³; prepoved prodaje z izredno znižano stopnjo dobička³⁴; popolno prepoved oglaševanja, namenjenega

68. Ob upoštevanju teh primerov se zdi težko trditi, da so zadevne določbe uredbe o embalaži samo načini prodaje, saj je pritisk, ki ga izvajajo na proizvajalce, neposredno povezan z vrsto embalaže tržnega blaga; ta pravila so torej del ukrepov glede značilnosti proizvodov.

27 — Navedena zgoraj.

28 — Sodba z dne 15. decembra 1993 v zadevi *Hünernmund in drugi* (C-292/92, Recueil, str. I-6787).

29 — Sodba z dne 2. junija 1994 v zadevi *Tankstation 't Heukske vof in Boermans* (C-401/92 in C-402/92, Recueil, str. I-2199).

30 — Sodba z dne 2. junija 1994 v zadevi *Punto Casa in PPV* (C-69/93 in C-258/93, Recueil, str. I-2355).

31 — Sodba z dne 29. junija 1995 v zadevi *Komisija proti Grčiji* (C-391/92, Recueil, str. I-1621).

32 — Sodba z dne 14. decembra 1995 v zadevi *Banchero* (C-387/93, Recueil, str. I-4663).

33 — Sodba z dne 9. februarja 1995 v zadevi *Leclerc-Siplec* (C-412/93, Recueil, str. I-179).

34 — Sodba z dne 11. avgusta 1995 v zadevi *Belgapom* (C-63/94, Recueil, str. I-2467).

69. Zaradi zgoraj navedenih razlogov menim, da je ureditev v členih 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži ukrep z enakim učinkom

35 — Sodba z dne 9. julija 1997 v zadevi *De Agostini in TV-Shop* (od C-34/95 do C-36/95, Recueil, str. I-3843).

36 — Sodba z dne 8. marca 2001 v zadevi *Gourmet International Products* (C-405/98, Recueil, str. I-1795).

37 — Sodba z dne 13. januarja 2000 v zadevi *TK-Heimdienst* (C-254/98, Recueil, str. I-151).

kot količinska omejitev, prepovedana s členom 28 ES.

uporabiti, v državi pade pod 72 %, izgubijo možnost, da so oproščena obveznosti zaračunavanja kavcije za embalažo za enkratno uporabo s sodelovanjem v sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, če v sektorju, v katerem delujejo, delež embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, ne doseže deleža iz leta 1991.

3. Varstvo okolja v Nemčiji kot utemeljitev zadevnih predpisov

70. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča lahko nacionalne predpise, ki omejujejo trgovino znotraj Skupnosti, upravičujejo razlogi varstva okolja, kakršne navaja nemška vlada.³⁸ Ob tem morajo biti predpisi sorazmerni z zasledovanimi cilji, pri čemer jih ni mogoče doseči z ukrepi, ki manj omejujejo trgovino znotraj Skupnosti.³⁹

71. Nisem prepričan, da so s stališča varstva okolja nujni predpisi, ki določajo, da podjetja, če delež embalaže, ki jo je mogoče ponovno

72. Prvič, nemška vlada ni pojasnila, zakaj ima 72-odstotni delež embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, v obtoku v državi z ekološkega vidika prednost pred 60-, 70- ali 80-odstotnim deležem, če natejem le nekaj primerov. Ne poznam niti razlogov, povezanih z varstvom okolja, zaradi katerih so morali biti rezultati, doseženi leta 1991, jasno izraženi za prihodnost, ne da bi bila določena merila za prilagoditev glede na ravnanje in preference gospodarskih subjektov in potrošnikov. Treba je priznati, da je, če je tisto leto delež povratnih steklenic mineralne vode dosegel 91,33 %, v integriranem sistemu ravnanja manevrski prostor, ki ga imajo na voljo proizvajalci, ki svoje proizvode polnijo v embalažo za enkratno uporabo, da bi bili oproščeni obveznosti zaračunavanja kavcije, majhen. Enako lahko rečemo za proizvajalce piva, s stopnjo 82,16 %, in proizvajalce gaziranih brezalkoholnih pijač, s stopnjo 73,72 %; vendar so predvsem tuji proizvajalci tisti, ki uporabljajo to vrsto embalaže.

38 — Sodbi z dne 7. februarja 1985 v zadevi *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (240/83, Recueil, str. 531) in z dne 20. septembra 1988 v zadevi *Komisija proti Danskim* (302/86, Recueil, str. 4607, točka 9).

39 — Zgoraj navedena sodba *De Agostini* in *TV-Shop*, točka 45, ter sodbi z dne 23. oktobra 1997 v zadevi *Franzen* (C-189/95, Recueil, str. I-5909, točka 75) in z dne 14. julija 1998 v zadevi *Aher-Waggon* (C-389/96, Recueil, str. I-4473, točke od 18 do 20).

Dobro je znano, da je Sodišče v sodbi Komisija proti Danski⁴⁰ menilo, da omejitev količine proizvodov, ki jih lahko tržijo uvozniki, ni sorazmerna v primerjavi z zasledovanim ciljem. V tej zadevi so danski predpisi dovoljevali proizvajalcem, da na leto tržijo do 3000 hl piva in brezalkoholnih pijač v neodobreni embalaži, če je ta primerna za ponovno uporabo in se za vsako enoto zaračuna kavcija.

proizvajalcev in distributerjev, da sploh ne govorimo o posledičnem nazadovanju pri ravnanju z odpadno embalažo in ohranjanju krajine.

73. Drugič, če gre res za preprečevanje, čeprav posredno, nastajanja odpadne embalaže s spodbujanjem uporabe embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, ne vem, zakaj bi bilo treba ponovno uveljaviti možnost oprostitve obveznosti zaračunavanja kavcije za steklenice za enkratno uporabo, ko je 72-odstotni delež znova dosežen. Nobenega dvoma ni, da naložitev kavcije omogoča, da se doseže višji odstotek vračila prazne embalaže s strani potrošnika, ki se poleg tega hitro vda v njeno plačilo. Ko se enkrat sistem začne izvajati, kar ne gre brez težav, me zanima, katere so prednosti vrnitve nazaj, katere predvidljive posledice so ponovno zmanjšanje uporabe embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, in nihanja, ki lahko destabilizirajo navade potrošnikov,

74. Tretjič, zdi se, da nemška vlada, ki vneto spodbuja uporabo povratnih steklenic zaradi varstva okolja pred posledicami recikliranja in predelave odpadne embalaže za enkratno uporabo, ni upoštevala drugih dejavnikov (kot so pranje in sterilizacija embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, poraba goriva, izpusti v zrak in obraba komunikacijskih poti, če dolžina prevoza presega določeno število kilometrov, z neizogibnim povečanjem gostote prometa in nevarnostjo nesreč), katerih presoja omogoča uravnoteženje domnevnih ekoloških prednosti embalaže za enkratno uporabo, tako da je ta lahko zanimiva alternativa z okoljskega vidika.

75. Četrtrič, iz člena 7 Direktive 94/62 izhaja, da morajo države članice zagotoviti vzpostavitev sistemov, ki zagotavljajo vračanje ali zbiranje embalaže in ponovno uporabo ali predelavo, so odprti za sodelovanje vseh

40 — Navedena zgoraj, točka 21.

gospodarskih subjektov iz zadevnih sektorjev in se brez razlikovanja uporabljajo tudi za uvožene proizvode ter so zasnovani tako, da v skladu s Pogodbo ne pride do trgovinskih ovir ali izkrivljanja konkurence. Ne zdi se mi upravičeno, da javni organi, ko se vzpostavi sistem zbiranja v neki državi članici, začasno preprečijo nekaterim gospodarskim subjektom, da konkurirajo drugim izvajalcem, ker so državljani te države spremenili navade pri porabi pijač in te raje kupujejo v nepovratnih steklenicah, in da jim to preprečujejo, dokler se ta težnja ne spremeni. Gre za omejitve prostega pretoka blaga, ki ni sorazmerna z majhnimi ugodnostmi, ki jih ta praksa pomeni za varstvo okolja. Menim, da Direktiva 94/62 vsebuje dovolj mehanizmov, ki nemškemu organom omogočajo, da varstvo zagotovijo s sprejetjem predpisov, ki veljajo dovolj dolgo ter izvoznim podjetjem olajšujejo srednje- in dolgoročno načrtovanje vrste embalaže, ki je primerna za trženje njihovih pijač v Nemčiji.

zneska. V nasprotnem primeru bi se lahko, ker se uvožene pijače najpogosteje tržijo v embalaži za enkratno uporabo, pojavile trgovinske ovire, poleg njih pa še izkrivljanje konkurence, če bi se hkrati povratne steklenice, ki jih uporablja večina nacionalnih proizvajalcev, vračale pod ugodnejšimi pogoji. Tudi dajanje prednosti vzpostavitvi številnih ločenih sistemov konsignacije, od katerih bi vsak imel svoje zahteve in ne bi pokrival vsega ozemlja, ne bi bilo primerna rešitev, saj bi se zaradi tega zapletel dostop tujih proizvajalcev in uvoznikov ustekleničenih pijač na trg, da ne govorimo o tem, da srednja in mala podjetja v drugih državah članicah verjetno ne bi imela zadostnih sredstev za prilagoditev embalaže tem pogojem.

Zato se strinjam s stališčem Komisije, da morajo ti organi, če se odločijo posplošiti zaračunavanje kavcije za vso embalažo, ki je ni mogoče ponovno uporabiti, določiti dovolj mest za njeno vračanje in vračilo plačanega

76. Nazadnje se mi ne zdi, da je zaračunavanje kavcije za embalažo za enkratno uporabo ukrep, ki lahko spodbudi uporabo embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti. Nesporni rezultat tega ukrepa je namreč, da kupec ali katera koli druga zainteresirana oseba vrne prazno embalažo, da dobi nazaj znesek kavcije, kar ni nezanimljivo, vendar se potrošnik, če mora plačati za dve vrsti embalaže, ponavadi odloči za embalažo, ki se

mu zdi pripravnejša, in ne nujno za tisto, ki najmanj onesnažuje okolje.

77. Iz te utemeljitve izhaja, da nemške uredbe o embalaži ni mogoče upravičiti z varstvom okolja kot nujno zahtevo, ki lahko omeji uporabo člena 28 ES, saj ni v skladu z načelom sorazmernosti.

78. Zato je treba člen 28 ES razlagati tako, da državi članici prepoveduje, da določi, če splošna stopnja embalaže za ponovno uporabo, ki znaša 72 %, v državi ni dosežena, da gospodarski subjekti v sektorjih, v katerih je stopnja embalaže, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, padla pod stopnjo, ugotovljeno leta 1991, izgubijo možnost oprostitve obveznosti zaračunavanja kavcije za steklenice za enkratno uporabo, sprejemanja njihovega vračanja, vračila kavcije in predelave embalaže s sodelovanjem v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo.

X – Predlog

79. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev predlagam Sodišču, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Verwaltungsgericht Stuttgart, odgovori:

1. Člen 1(2) Direktive 94/62/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži daje samo prednost preprečevanju nastajanja odpadne embalaže, vendar ne daje prednosti embalaži, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, tako da se država članica ne more sklicevati

na to določbo, da bi se odločila za ponovno uporabo embalaže za pijače v škodo recikliranja in drugih oblik predelave.

2. Člen 18 Direktive 94/62 ni primerna določba za analizo učinkov, ki bi jih uporaba določb, kot sta člena 8(1) in 9(2) Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (uredba o preprečevanju nastajanja in predelavi odpadne embalaže), lahko imela na prosti pretok blaga.
3. Člen 7 Direktive 94/62 proizvajalcem in distributerjem pijač, polnjenih v embalaži za enkratno uporabo, ne daje pravice sodelovati pri že vzpostavljenem sistemu vračanja in ravnanja z embalažo, ko nacionalni organi nadomestijo ta sistem s sistemom konsignacije, katere namen je zagotavljanje vračanja prazne embalaže, da bi izboljšali selektivno predelavo in preprečevali nedovoljeno odlaganje odpadkov.
4. Člen 28 ES državam članicam prepoveduje, da določijo, da za gospodarske subjekte v sektorjih, v katerih je stopnja embalaže za ponovno uporabo padla pod stopnjo, ugotovljeno leta 1991 – če splošna stopnja embalaže za ponovno uporabo, ki znaša 72 %, v državi ni dosežena —, določijo izgubo možnosti oprostitve obveznosti zaračunavanja kavcije za steklenice za enkratno uporabo, sprejemanja njihovega vračanja, vračila kavcije in predelave te embalaže s sodelovanjem v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo.