

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 6. května 2004¹

1. Komise podala v souladu s článkem 226 ES proti Spolkové republice Německo žalobu, již se domáhá, aby Soudní dvůr rozhodl, že tento členský stát nesplnil některé povinnosti, které mu ukládá právo Společenství.

o obalech“) ze dne 21. srpna 1998⁴ zavedl systém opakovaného použití obalů pro přírodní minerální vody, které mají být baleny u zdroje.

I – Vnitrostátní právní úprava platná v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku⁵

Komise tomuto členskému státu konkrétně vytýká, že porušil článek 5 směrnice 94/62/ES² a článek 28 ES, jakož i článek 3 směrnice 80/777/EHS³ ve spojení s přílohou II odst. 2 písm. d) této směrnice tím, že na základě čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (nařízení o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich využití, dále jen „nařízení

2. Německé nařízení o obalech 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 1991⁶, má za cíl provedení směrnice 94/62 do vnitrostátního práva a definuje opakovaně použitelné obaly jako obaly, určené k opakovanému použití za tímž účelem.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech (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 článků, které jsou předmětem projednávané věci.

3 — Směrnice Rady ze dne 15. července 1980 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se využívání a prodeje přírodních minerálních vod (Úř. věst. L 229, s. 1; Zvl. vyd. 13/06, s. 50).

4 — BGBl. I, s. 2379.

5 — Komise objasňuje, že v průběhu správního řízení předcházejícího podání žaloby byla změněna jak ustanovení práva Společenství, tak ustanovení vnitrostátního práva.

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

V souladu s jeho ustanoveními vybírají výrobci a distributoři minerální vody balené 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 však celkový podíl nápojů prodaných v Německu v opakovaně použitelných obalech klesne pod 72 % a zároveň není dosažena kvóta pro tento typ obalů zjištěná v roce 1991 v odvětví minerální vody, kde představovala 91,33 %, 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, v jejichž případě se výrobce nebo distributor účastní na integrovaném systému nakládání s obalovými obaly a použitými obaly, který dostatečně zajišťuje jejich pravidelný sběr v bydlišti konečného spotřebitele nebo v blízkosti působiště distributora. Systém musí využívat sebrané obaly v souladu s požadavky obsaženými v bodě 1 přílohy I a splňovat požadavky stanovené v bodech 3 a 4 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 zrušit, jakmile se dozví, že stanovené požadavky nejsou plněny, a to v rozsahu zjištěného neplnění. [...] Zrušení 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 následujícího po zveřejnění zrušení. [...]“

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

4. Článek 8 odst. 1 nařízení o obalech zakotvuje zásadu povinného výběru zálohy za obaly na jedno použití a to následovně:

„1) Distributoři, kteří obchodují s tekutými potravinářskými výrobky balenými v obalech nepoužívaných opakovaně, jsou povinni vybírat od kupujících zálohu ve výši alespoň 0,50 DEM za obal včetně DPH. Minimální výše zálohy se zvyšuje na 1 DEM 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 obdobně.

vody (včetně pramenitých vod, stolních vod a minerálních vod), osvěžující šumivé nápoje, ovocné šťávy (včetně ovocných nektarů, zeleninových šťáv a jiných nešumivých nápojů) nebo víno (kromě perlivých vín, pěnivých 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 použitelných obalů a obalů ve formě sáčků z polyetylenu 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.

2) Pokud v oblasti použití tohoto nařízení podíl nápojů balených v opakovaně použitelných obalech, ať již jde o pivo, minerální

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."

aby se zabezpečilo fungování vnitřního trhu, zabránilo se překážkám obchodu a omezování a narušování hospodářské soutěže v rámci Společenství.

6. Ze spojení těchto ustanovení dle názoru Komise vyplývá, že distributor minerálních vod balených v obalech na jedno použití je povinen za tyto obaly vybrat zálohu a tuto povinnost již nemůže splnit svou účastí na integrovaném systému nakládání s obaly a jejich odpady, pokud je v Německu celkový podíl nápojů balených v opakovaně použitelných obalech nižší než 72 % a není dosaženo kvóty opakovaně použitelných obalů zjištěné v roce 1991 pro minerální vody.

Za tímto účelem stanoví směrnice opatření, jejichž první prioritou je prevence vzniku obalových odpadů. Dále se uvádí opakované používání obalů, recyklace a další formy využití obalových odpadů.

8. Podle článku 5:

„Členské státy mohou v souladu se Smlouvou podporovat systémy opakovaného použití těch obalů, které lze opakovaně použít způsobem příznivým pro životní prostředí“.

II – Právní předpisy Společenství

7. Účelem směrnice 94/62 je podle jejího článku 1 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

9. Podle článku 3 směrnice 80/777 zřídla přírodních minerálních vod mohou být využívána a voda z těchto zřídla může být plněna do lahví pouze v souladu s přílohou II, která mimo jiné vymezuje podmínky pro prodej. Odstavec 2 písm. d) této přílohy zakazuje přepravu přírodních minerálních vod v jiných nádobách než v nádobách schválených pro distribuci konečnému spotřebiteli. V praxi to znamená, že tyto vody

musejí být od počátku plněny do lahví, v nichž jsou prodávány.

článek 28 ES již nelze použít; dle jejího názoru byla překážka obchodu nepatrná a sporná opatření určená k zamezení nárůstu obalových odpadů podporou používání opakovaně použitelných obalů v každém případě vycházejí z ekologických důvodů.

III – Postup před zahájením soudního řízení

10. Poté, co jí bylo předloženo několik stížností týkajících se neslučitelnosti německé právní úpravy z roku 1991 s právem Společenství, a po jednáních mezi vnitrostátními orgány a jejími vlastními útvary, Komise dospěla k závěru, že tato právní úprava je v rozporu s článkem 28 ES. V prosinci roku 1995 tedy zaslala spolkové vládě dopisem výzvu, v níž uplatňovala, že povinnost výběru zálohy na opakovaně nepoužitelné obaly představuje překážku obchodu uvnitř Společenství, protože znevýhodňuje obaly na jedno použití v porovnání s opakovaně použitelnými obaly, a že tento systém není odůvodněný z hlediska ochrany životního prostředí, neboť se uplatní pouze na některé obaly a toliko zachovává podmínky, které v určité době platily na německém trhu.

11. Z důvodu přijetí směrnice 94/62 a vyhlášení nařízení z roku 1998 Spolkovou republikou Německo, které provádělo ustanovení směrnice a zrušilo nařízení z roku 1991, zaslala Komise tomuto členskému státu v prosinci 1998 dopisem doplňující výzvu. V této výzvě vyjádřila své pochybnosti o slučitelnosti článků 8 a 9 nového nařízení o obalech, které ukládají povinnost vybírat zálohu a stanoví kvóty na opakovaně použitelné obaly, s touto směrnicí a s článkem 28 ES, přičemž poukázala na rozpor těchto ustanovení se zásadou proporcionality. Komise se rovněž domnívá, že tato ustanovení mají negativní dopad na výrobky, jejichž místo původu je vzdálené od místa prodeje a pro něž není balení v jakémkoli jiném místě podle zákona možné. Uvádí zde příklad minerálních vod, na něž se vztahuje směrnice 80/777 a které mají být plněny do lahví u zdroje. Konečně vyzývá německou vládu, aby navrhla řešení zajišťující vyšší pružnost daného systému.

Spolková republika Německo odpověděla v květnu 1996, že směrnice 94/62 provedla v dané oblasti úplnou harmonizaci, takže

Spolková republika Německo v dubnu roku 1999 odpověděla, že článek 9 nařízení

o obalech není množstevním omezením nebo opatřením s rovnocenným účinkem a že je-li tomu tak, pak je takové opatření odůvodněné. Pokud se jedná konkrétně o minerální vody, tvrdí, že v souladu se studií zveřejněnou spolkovým ministerstvem životního prostředí v listopadu 1998 je do maximální vzdálenosti 750 km mezi místem balení a místem prodeje používání opakovaně použitelných obalů na minerální vody ekologičtější než používání obalů na jedno použití.

a objasnila možnosti, které se nabízejí zahraničním výrobcům minerálních vod při uvádění výrobků na trh v této zemi. Dodala, že podpora opakovaně použitelných obalů je v souladu s článkem 5 směrnice 94/62 a že neporušuje ani článek 28 ES, protože se zahraničními a vnitrostátními výrobci zachází stejným způsobem. Odkázala přitom na ekologickou bilanci dokončenou v srpnu roku 2000, z níž vyplývalo, že opakovaně použitelné obaly jsou výhodnější než obaly na jedno použití i v případě jejich přepravy do vzdálených míst. Konečně navrhl, že provede změnu článků 8 a 9 nařízení o obalech v závislosti na získaných výsledcích.

12. V červenci roku 2000, po prostudování těchto vysvětlení, vydala Komise odůvodněné stanovisko, v němž považovala porušení povinnosti za prokazatelné. Spolkové republiky Německo vytkla, že čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 sporného nařízení se vztahují na výrobce minerálních vod balených u zdroje. Dle jejího názoru tato ustanovení pro uvedené výrobky představují překážku obchodu tím, že ukládají značnou zátěž podnikům, které jsou nuceny přepravovat prázdné opakovaně použitelné obaly na dlouhé vzdálenosti, což postihuje zejména podniky usazené v jiných členských státech. Dále se domnívala, že tato ustanovení nejsou odůvodněná článkem 5 směrnice 94/62, neboť překračují meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné, a postrádají pružnost.

13. Komisi tato vysvětlení nepřesvědčila, a proto se rozhodla obrátit na Soudní dvůr, aby určil, že k tvrzenému nesplnění povinnosti došlo.

IV – Řízení před Soudním dvorem

V listopadu téhož roku sdělila Spolková republika Německo Komisi svůj nesouhlas

14. Žaloba došla kanceláři Soudního dvora dne 3. prosince 2001 a žalobní odpověď dne 14. února 2002. Žaloba i žalobní odpověď byly doplněny replikou a duplikou.

15. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 29. května 2002 bylo povoleno vedlejší účastenství Francouzské republiky a Spojeného království. Spojené království se po prostudování procesních podkladů, které mu byly předány, vzdalo předložení svého vyjádření.

16. Na jednání konané dne 2. března 2004 se k přednesení svých ústních vyjádření dostavil zmocněnec Komise, zmocněnec francouzské vlády a zmocněnec německé vlády.

V – Posouzení žaloby

A – *K přípustnosti*

17. Aniž by německá vláda formálně vznesla námitku nepřipustnosti, uvádí v bodech 5 až 7 své dupliky, že žaloba pro nesplnění povinnosti nemůže obstát, protože v žalobě byl předmět sporu změněn⁷. Přitom tvrdí, že Komise sice ve své dopisem zaslané výzvě a v odůvodněném stanovisku vznesla četné výhrady vůči nařízení o obalech, ale že se nezmiňuje o tlaku vyvíjeném německým systémem kvót na zahraniční výrobce minerální vody. Německá vláda byla takto zbavena možnosti předložit vyjádření k této výtce a nemohla ani posoudit, ani projednat řešení, na jejichž základě by bylo možné

vyhnout se soudnímu sporu⁸, z nichž lze uvést například vyloučení zahraničních výrobců minerální vody z výpočtu podílů stanovených v čl. 9 odst. 2 nařízení o obalech.

18. Je pravdou, že zachování pravidel postupu před zahájením soudního řízení představuje, jak to požaduje Smlouva, základní záruku nejen ochrany práv dotčeného členského státu, ale rovněž zajištění toho, že předmětem případného soudního řízení bude jasně vymezený spor⁹. V souladu s judikaturou Soudního dvora je účelem postupu před zahájením soudního řízení dát členskému státu příležitost odůvodnit své stanovisko nebo mu případně umožnit dobrovolné splnění požadavků právního řádu Společenství. Není-li toto úsilí o urovnání úspěšné, je členský stát vyzván, aby ve stanovené lhůtě splnil své povinnosti upřesněné v odůvodněném stanovisku, které uzavírá fázi postupu před zahájením soudního řízení upravenou článkem 226 ES¹⁰.

7 — Komise totiž výslovně poukazuje na „tlak“, jaký německá právní úprava vyvíjí na výrobce minerální vody, aby používali opakovaně použitelné obaly (bod 3 repliky).

8 — Po uzavření písemné části řízení Soudní dvůr požádal Komisi, aby zaujala stanovisko k námitkám vzneseným v této souvislosti Spolkovou republikou Německo, což Komise učinila dokumentem zapsaným u kanceláře dne 16. ledna 2004.

9 — Usnesení ze dne 11. července 1995, Komise v. Španělsko (C-266/94, Recueil, s. I-1975, bod 17), a rozsudek ze dne 23. října 1997, Komise v. Francie (C-159/94, Recueil, s. I-5815, bod 15).

10 — Rozsudky ze dne 31. ledna 1984, Komise v. Irsko (74/82, Recueil, s. 317, bod 13), a ze dne 18. března 1986, Komise v. Belgie (85/85, Recueil, s. 1149, bod 11).

19. Po posouzení dokumentů, které si účastníci řízení navzájem předali během správní fáze řízení, však nesdílím názor německé vlády.

tento požadavek nemůže zacházet tak daleko, že by za jakýchkoli okolností byla nutná naprostá shoda v jejich formulaci, pokud ovšem nedošlo k rozšíření nebo změně předmětu sporu¹².

20. Jak v první dopisem zaslané výzvě, která vycházela z porušení ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu zboží, tak v doplňující výzvě zaslané dopisem po přijetí směrnice 94/62 Komise s výslovným odkazem na minerální vody, které mají být baleny u zdroje, jednoznačně napadala stanovení minimálního podílu opakovaně použitelných nápojových obalů.

21. V odůvodněném stanovisku, které určuje předmět žaloby pro nesplnění povinnosti¹¹, Komise své výtky omezila na uplatňování sporné právní úpravy – čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 nařízení o obalech – na prodej minerálních vod, přičemž ponechala stranou obchodování se všemi ostatními nápoji, na něž se vztahují předcházející právní předpisy. Soudní dvůr v tomto ohledu prohlásil, že výtky obsažené v žalobě sice mají být totožné s výtkami uvedenými v dopisem zaslané výzvě a v odůvodněném stanovisku, ale že

22. V projednávaném případě oddíl IV odst. 2 písm. a) odůvodněného stanoviska obsahuje důvody, pro něž napadená vnitrostátní ustanovení představují překážku obchodu: přestože se použijí bez rozdílu na vnitrostátní i dovezené výrobky, ukládají vyšší zátěž zahraničním podnikům, které jsou povinny v případě, že se rozhodnou pro používání opakovaně použitelných lahví, přepravovat prázdné obaly na dlouhé vzdálenosti, což způsobuje další náklady a hrozí zvýšením jejich vlivu na životní prostředí v porovnání s obaly na jedno použití. Německá právní úprava mimoto sice vyhrazuje určitý segment trhu opakovaně nepoužitelným obalům před spuštěním mechanismu ukládajícího povinnost výběru zálohy za každou láhev, podporuje však zachování těchto obalů na jejich úrovni z roku 1991, takže v praxi mohou výrobci vzdálení od místa prodeje zvýšit svůj podíl na trhu v Německu pouze za předpokladu, že výrobci usazení v blízkosti místa prodeje budou ochotni jim takový podíl přenechat.

11 — Rozsudky ze dne 17. června 1987, Komise v. Itálie (154/85, Recueil, s. 2717, bod 6); ze dne 19. května 1998, Komise v. Nizozemsko (C-3/96, Recueil, s. I-3031, bod 18), a ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie (C-1/00, Recueil, s. I-9989, bod 53).

12 — Rozsudky ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie (C-365/97, Recueil, s. I-7773, bod 25), a ze dne 25. dubna 2002, Komise v. Francie (C-52/00, Recueil, s. I-3827, bod 44).

Toto vysvětlení jasně odráží tlak, na nějž Komise poukazuje ve své replice: cílem čl. 9 odst. 2 sporného nařízení je podnítit výrobce, aby používali opakovaně použitelné nádoby, jinak jim hrozí, že nedosáhnou stanovené kvóty, a ztratí tak možnost zprostit se svých povinností výběru zálohy, zpětného odběru použitých obalů a vrácení částky zálohy účastí na integrovaném systému nakládání s obaly a jejich odpady.

24. Byl-li žalovaný stát skutečně ochoten vyloučit zahraniční výrobce minerálních vod z výpočtu tohoto podílu, aby tím odstranil nejistotu výrobců používajících lahve na jedno použití plynoucí ze skutečnosti, že jim může být kdykoli zamítnut přístup k integrovanému systému nakládání s odpady, s čímž by byla spojena povinnost zajistit výběr zálohy, měl to navrhnout v tomto stadiu, a nikoli ve své duplice¹³.

25. Konečně výtky vznesené Komisí v žalobě se shodují s výtkami vyjádřenými v odůvodněném stanovisku. Jsem tedy nucen konstatovat, že právo na obhajobu členského státu bylo dodrženo a že žaloba Komise je přípustná.

23. Argumenty německé vlády na podporu sporné právní úpravy obsažené v její odpovědi na odůvodněné stanovisko naznačují, že správně vyložila výtky Komise a zejména výtky týkající se negativních důsledků povinného minimálního podílu opakovaně použitelných obalů pro podniky z jiných členských států, které balí a uvádějí minerální vody na trh. Německá vláda fakticky jasně vylicila možnosti, jaké se těmto podnikům nabízejí při prodeji nápojů v Německu: používání opakovaně použitelných nádob v rámci účasti na společných systémech pro standardizované lahve nebo používání obalů na jedno použití s výběrem zálohy, či dokonce bez zálohování za podmínky spolupráce v rámci integrovaného systému nakládání s odpady s tím, že posledně uvedená možnost může být zrušena, není-li na vnitrostátním trhu dosaženo požadovaného podílu opakovaně použitelných lahví.

26. Zmocněnec německé vlády na jednání mimo jiné uvedl, že Komise ztratila zájem na pokračování sporu, neboť dne 1. ledna 2003 vstoupila v platnost obecná povinnost zálohování, která odstraňuje údajný tlak na dovozce.

27. Ani s touto tezí nesouhlasím. Aniž bych se na tomto místě zabýval otázkou, zda německá právní úprava může podněcovat

13 — Zmocněnec německé vlády během jednání na tomto bodě trval.

dovozce minerální vody k určitému chování, což bude předmětem přezkoumání věci samé, musím připomenout, že při výkonu pravomoci na základě článků 211 ES a 226 ES Komise nemusí prokazovat existenci zvláštního zájmu na vedení řízení, neboť má v obecném zájmu Společenství za úkol dbát z úřední povinnosti na řádné provádění Smlouvy o ES ze strany členských států a zajistit, aby bylo rozhodnuto o případném neplnění povinností, které z ní vycházejí¹⁴, a dále že existenci nesplnění povinnosti je třeba posoudit vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku¹⁵, takže i kdyby bylo nesplnění povinností po uplynutí této lhůty napraveno, nadále by existoval zájem na pokračování v řízení, aby mohl být stanoven základ odpovědnosti členského státu vůči těm, kdo z nesplnění povinnosti odvozují svá práva¹⁶.

B – *K věci samé*

28. Komise tvrdí, že dotčená německá právní úprava obsažená v čl. 8 odst. 1

a čl. 9 odst. 2 nařízení o obalech je neslučitelná s článkem 5 směrnice 94/62 a s článkem 28 ES v tom, že se dotýká obchodování s přírodními minerálními vodami pocházejícími z jiných členských států, balenými u zdroje¹⁷, a to z toho důvodu, že představuje překážku obchodu, kterou nelze odůvodnit ochranou životního prostředí. Tétož názoru je i francouzská vláda.

29. Německá vláda pevně stojí za svým stanoviskem a tvrdí, že žaloba není opodstatněná ze tří důvodů: 1) výše uvedené články 8 a 9 jsou založeny na směrnici 94/62, která vyčerpávajícím způsobem upravuje používání a podporu opakovaně použitelných obalů, pročež není namístě posuzovat je ve světle článku 28 ES, 2) nepředstavují překážku volného pohybu zboží z toho důvodu, že obsahují pouhé způsoby prodeje a ani výrobci, ani distributoři nejsou nuceni používat opakovaně použitelné obaly a 3) jsou vhodné a nezbytné k zajištění ochrany životního prostředí v zemi.

14 — Rozsudky ze dne 4. dubna 1974, Komise v. Francie (167/73, Recueil, s. 359, bod 15); ze dne 11. srpna 1995, Komise v. Německo (C-431/92, Recueil, s. I-2189, bod 21); ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie, uvedený výše, bod 59, a ze dne 25. dubna 2002, Komise v. Francie (C-418/00 a C-419/00, Recueil, s. I-3969, bod 29).

15 — Rozsudek ze dne 17. ledna 2002, Komise v. Irsko (C-394/00, Recueil, s. I-581, bod 12).

16 — Rozsudek ze dne 17. června 1987, Komise v. Itálie, uvedený výše, bod 6.

17 — Ve věci C-309/02, Radlberger a další, v současnosti probíhající u Soudního dvora, položil německý soud čtyři předběžné otázky, jimiž žádá Soudní dvůr o výklad čl. 1 odst. 2, článku 7 a článku 18 směrnice 94/62, jakož i článku 28 ES, aby bylo možné určit, zda brání některým ustanovením nařízení o obalech, týkajícím se nádob, v nichž jsou uváděny na trh vedle minerálních vod téměř veškeré osvěžující nápoje a víno.

Posouzení těchto tří důvodů je vhodné provést v pořadí, v jakém byly navrženy žalovanou.

1) Dosah harmonizace provedené směrnice 94/62 a použitelnost článku 28 ES na projednávaný případ

30. Spolková vláda se domnívá, že možnost poskytnutá členským státům článkem 5 směrnice 94/62 podporovat systémy opakovaného použití obalů se vztahuje na výběr zálohy za opakovaně použitelné obaly i za obaly na jedno použití. Domnívá se, že směrnice 94/62 tuto oblast upravuje vyčerpávajícím způsobem, takže pro účely posouzení vnitrostátních ustanovení z hlediska režimu Společenství se článek 28 ES použije pouze podpůrně, pokud se neprokáže nezbytný soulad těchto ustanovení se směrnicí. Evropská unie výslovně povolila podporu opakovaně použitelných obalů a článek 5 směrnice 94/62 by byl zcela zbaven užitečného účinku, kdyby jejich použití a vrácení do místa výroby mohly narušovat volný pohyb zboží, jak to naznačuje Komise.

31. Dle mého mínění skutečnost, že členský stát řeší sběr obalových odpadů a prázdných obalů pomocí systému zálohování, zpětného odběru a využití, který ukládá určitou zátěž

výrobci a distributorům, sama o sobě nevyvolává problém slučitelnosti s právem Společenství¹⁸, neboť s ní počítá článek 7 směrnice 94/62, který měly členské státy provést do svých právních řádů. Tento systém se vztahuje na opakovaně použitelné obaly stejně tak jako na obaly na jedno použití. V tomto bodě je tedy třeba dát částečně za pravdu žalovanému členskému státu.

32. Ve stanovisku, které jsem přednesl ve věci C-246/99, Komise v. Dánsko¹⁹, jež se týkala vnitrostátních právních předpisů zakazujících dovoz piva a osvěžujících šumivých nápojů v plechovkách, jsem měl příležitost vyslovit se k dosahu harmonizace provedené směrnice 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 přijetím tohoto ustanovení byla vnitrostátní opatření týkající se nakládání s obaly a obalových odpadů harmonizována. Jsou-li vnitrostátní právní předpisy v souladu se směrnicí, nelze podle judikatury v takových případech navíc kon-

18 — Je třeba přezkoumat, zda tento systém nezpůsobuje segmentaci trhu a zda nepostihuje zejména výrobky pocházející z ostatních členských států.

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

trolovat jejich slučitelnost s primárním právem upravujícím volný pohyb zboží²⁰.

33. Nesouhlasím však s názorem vysloveným německou vládou, podle něž byly předmětem harmonizace používání a podpora opakovaně použitelných obalů. Článek 5 směrnice 94/62, který členským státům umožňuje podporovat systémy opakovaného použití, přičemž jim ukládá, aby tak činily v souladu se Smlouvou, není dostatečně přesnou normou a jeho znění neposkytuje žádné vodítko k tomu, jakým způsobem jsou vnitrostátní orgány oprávněny jednat nebo jakým směrem se mohou vydat. Opakované použití, tedy 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, jak to činí žalovaná vláda, že by směrnice sjednotila podporu používání opakovaně použitelných obalů.

34. Z toho vyplývá, že pro posouzení těchto opatření je třeba se odvolat nejen na zásady, kterými se řídí 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 lahvacích provozů, na výrobu opakovaně použitelných obalů nebo na zahájení činností na podporu opakovaného 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 dovozu bránily, 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 témuž výsledku.

35. Na důkaz nepoužitelnosti článku 28 ES na projednáváný případ se německá vláda odvolává rovněž na rozsudek DaimlerChrysler²¹, v jehož bodě 44 Soudní dvůr prohlásil,

20 — 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).

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

že použití výrazu „v souladu se Smlouvou“ v čl. 4 odst. 3 písm. a) i) nařízení (EHS) č. 259/93²² nelze chápat tak, že vnitrostátní opatření vyhovující požadavkům tohoto ustanovení musí být předmětem přezkumu slučitelnosti s primárním právem vztahujícím se na volný pohyb zboží.

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 právu²⁴, i když pravomoc udělená členským státům v čl. 14 odst. 1 směrnice 97/7/ES²⁵ musí být vykonávána při dodržení Smlouvy, jak také toto ustanovení výslovně stanoví²⁶.

36. Dle mého mínění vedou mnohé úvahy k závěru, že tato teze žalované může jen stěží obstát. Zaprvé, Soudní dvůr v následujícím bodě svého rozsudku doplnil shora uvedené posouzení, když dodal, že tento výraz rovněž neznamená, že veškerá vnitrostátní opatření omezující přepravu odpadů podle čl. 4 odst. 3 písm. a) i) nařízení č. 259/93 musí 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 obecná pravidla nebo zásady Smlouvy, které nejsou přímo uváděny v právní úpravě přijaté v oblasti přepravy odpadů. Totéž posouzení je uvedeno v bodě 64 rozsudku *Deutscher Apothekerverband eV*²³, kde Soudní dvůr

37. Zadruhé, dotčeným předpisem Společenství ve věci *DaimlerChrysler* bylo nařízen; kromě toho, že již pojmově má tento typ normativního nástroje obecnou působnost, je závazný ve všech svých částech a je přímo použitelný na území Unie, je navíc přesnější než směrnice, jejíž ustanovení mají být provedena členskými státy v jejich vlastních právních řádech. Jak uvádí německá vláda, 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 uvedené ustanovení

22 — 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).

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

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

25 — 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).

26 — 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.

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.

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

38. Zákonodárce Společenství je nepochybně příznivě nakloněn opatřením vnitrostátních orgánů 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.

39. Dle 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 domnívám se, že není možné toto ustanovení doplnit s odvoláním na jiné články téhož předpisu. Komise tedy správně uvádí, že celkový odkaz na Smlouvu obsažený v tomto článku umožňuje kontrolu souladu těchto ustanovení s primárním právem vztahujícím se na volný pohyb zboží.

40. Podle žalované vlády je účelem článků 8 a 9 nařízení o obalech zpracovat článek 5 směrnice 94/62 do vnitrostátního právního řádu, takže nemohou být v rozporu s článkem 28 ES ani představovat překážky obchodu: nechrání jednostranně vnitrostátní zájmy státu a provádějí povinnosti uložené v obecném zájmu Společenství. Dle jejího mínění dává výše uvedené nařízení distributorům na výběr, zda své nápoje budou prodávat v obalech prvního či druhého typu; povinnost vybírat zálohu se vztahuje na kohokoli, kdo v Německu uvádí na trh minerální vodu v opakovaně nepoužitelných lahvích bez ohledu na místo, kde je usazen. Zahraniční výrobci tohoto nápoje nejsou nijak dotčeni, protože předmětná pravidla mají dopad pouze na maloobchodníka a na spotřebitele. Pro posledně uvedeného je zátěž stejná, ať nakupuje vodu balenou v opakovaně použitelné lahvi nebo v obalu na jedno použití. V obou případech musí zaplatit zálohu, jejíž částka mu je vrácena, jakmile vrátí prázdný obal. Spolková vláda ve své duplice zdůrazňuje, že článek 8 nařízení obsahuje základní pravidlo, podle něhož je s prodejem nápojů v opakovaně nepoužitelných obalech spojen výběr zálohy za každou láhev, zatímco článek 9 stanoví termín a formální podmínky pro uplatnění této

zálohy. Domnívá se, že nelze oddělit, jak se o to pokouší Komise, oznámení povinnosti vybírat zálohu od určitého data, což by mělo být v rozporu s právem Společenství, od samotné povinnosti, která by jako taková měla být v souladu s právem Společenství.

Žalovaná vláda tvrdí, že na zahraniční výrobce minerálních vod není vyvíjen žádný tlak, aby své výrobky balili do opakovaně použitelných obalů, protože dovoz stoupl z 230 milionů litrů v roce 1994 na více než 680 v roce 2000. V roce 2002 již tito výrobci zálohovali většinu obalů na jedno použití (přibližně 53 % u dovozů) a prováděli dobrovolně jejich zpětný odběr. Nařízení neobsahuje žádnou nepřímou diskriminaci, neboť se neuplatňuje v závislosti na místě původu vody nebo obalů a zachovává rovnost mezi vnitrostátními podniky a podniky z jiných států.

41. S poukazem na čl. 3 bod 5 žalovaná vláda tvrdí, že směrnice 94/62 stanoví přednost ve prospěch opakovaně použitelných obalů, jelikož tyto přispívají k prevenci vzniku odpadů, což je první cíl v rámci výčtu priorit. Uplatňuje, že článek 5 nedává členským státům naprostou volnost při prosazování systémů opakovaného použití: při uplatňování směrnice je nezbytné, aby obaly byly

vytvořené a navržené tak, aby vykonaly určitý minimální počet obrátek nebo cyklů, aby bylo možné je použít způsobem příznivým pro životní prostředí a aby dodržovaly ostatní pravidla a obecné zásady.

42. Žalovaná vláda se domnívá, že existují-li překážky obchodu, je třeba je přičíst směrnici 80/777, neboť před jejím přijetím byl procentní podíl minerálních vod prodávaných v opakovaně použitelných lahvích v členských zemích značně vysoký. Zavedením balení u zdroje zákonodárce Společenství připustil přepravu tohoto typu obalů na dlouhé vzdálenosti. V praxi čelí podniky obchodující s těmito nápoji větším obtížím než jejich soutěžitelé v odvětví osvěžujících nápojů nehledě na to, jaký obal upřednostňují. Konečně uvádí, že články 8 a 9 nařízení o obalech obsahují pouhé způsoby prodeje, na něž se článek 28 ES nevztahuje.

43. Soudní dvůr sice rozhodl, jak uvádí německá vláda, že vnitrostátní pravidlo přijaté k provedení směrnice Rady v obecném zájmu Společenství²⁷ nelze považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 28

27 — Rozsudky ze dne 25. ledna 1977, Bauhuis (46/76, Recueil, s. 5, body 28 a 29), a ze dne 23. března 2000, Berendse-Koenen (C-246/98, Recueil, s. I-1777, body 24 a 25).

ES. Ovšem, jak správně uvádí Komise, podmínka použitelnosti této judikatury, a sice aby členský stát jednal na základě povinnosti uložené směrnicí, není v projednávaném případě splněna, protože v souladu s tím, co bylo řečeno výše, článek 5 směrnice pouze dává možnost, a zdaleka tedy neukládá jakoukoli zátěž.

45. Podle Spolkové republiky Německo je cílem těchto ustanovení podnítit používání opakovaně použitelných obalů. Dle mého názoru Komise správně tvrdí, že v této zemi ztěžují uvádění na trh takových výrobků, jako jsou přírodní minerální vody, které mají být v souladu se směrnicí 80/777 baleny u zdroje. Rovněž nesouhlasím s názorem, že se dotýkají pouze maloobchodníků a spotřebitelů.

46. Můj postoj je založen na následujících důvodech.

44. 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, která podle údajů Komise uvedených v žalobě představovala v případě minerálních vod 91,33 %. S touto metodou odstupňované právní úpravy jak se zdá souhlasily dotyčné hospodářské subjekty, které se zavázaly, že kvóta opakovaně použitelných „čistých“ nápojových obalů neklesne pod kvótu zjištěnou ve shora uvedeném období.

47. Zprv, článek 7 směrnice 94/62 ukládá členským státům povinnost 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 dotčených 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 blízkosti působiště distributora. Skutečnost, že zákonodárce členského státu podmíní trvání 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.

lahví, pak není smysluplné, aby výrobci při překročení kvóty 72 % mohli opět používat obaly na jedno použití, čehož pravděpodobným důsledkem bude další pokles tohoto podílu. Domnívám se, že rozhodnutí podniků o používaném typu obalů je dostatečně závažné, 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 rozhodnou ke vstupu na německý trh.

Jedná se o právní úpravu, která jednak vyvolává nejistotu u hospodářských subjektů, které si zvolily účast v integrovaném systému nakládání s obaly a jejich odpady, neboť tyto subjekty nevědí, jak dlouhou dobu budou moci pokračovat ve své činnosti za stejných podmínek, a jednak je vybízí ke vzdání se této pohodlnější volby a přechodu k výběru zálohy za obaly na jedno použití nebo používání opakovaně použitelných obalů, aby se této nestabilitě vyhnuli. K tomu se přidává odrazující účinek, jaký mohou tato pravidla vyvolat u podniků majících v úmyslu zavést své nápoje v Německu.

49. 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.

48. 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

50. Zatřetí, přestože se dotčená německá právní úprava uplatní bez rozdílu na vnitrostátní i zahraniční subjekty, postihuje především posledně uvedené. Pokud se jedná o přírodní minerální vody balené v souladu se směrnicí 80/777 u zdroje, podniky, které 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, přičemž je možné vyhnout se mytí a sterilizaci obalů. Důkazem toho je, že výrobci minerální vody 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 %.

výrobci z tohoto státu 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 pro německé podniky, a to tím spíše, že v některých případech mají obaly rozlišovací způsobilost a jejich grafické ztvárnění bylo zapsáno jako ochranná známka²⁸.

51. I následující úvaha mi připadá významná: při zavádění minerálních vod na německý trh je vzdálenost při přepravě vody ze zahraničí zpravidla větší než v případě vody získávané z vnitrostátních zdrojů. Existují jistě výjimky, pokud se jedná o zdroje nacházející se v jiných členských státech poblíž hranice s Německem; někteří

52. V rozporu s tím, co tvrdí Spolková republika Německo, jí Komise nevytýká rozhodnutí vybírat zálohu za obaly na jedno použití, což je legislativní možnost upravená článkem 7 směrnice 94/62, jak jsem již uvedl výše. Ve skutečnosti napadá podmínky upravující obchodování s nápoji v tomto státě, které jsou vázány na nejisté stanovené procentní podíly, které v konečném důsledku 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 minerální vody z ostatních členských států mezi lety 1994

28 — 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 Süss-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.

a 2000 vzrostl, nepovažuji za rozhodnou, protože kdyby tato právní úprava nebyla existovala, byl by možná nárůst vyšší.

a obalového odpadu na úrovni výrobního procesu a ve stadiích marketingu, distribuce, používání a odstraňování, a to zejména vývojem „čistých“ výrobků a technologií. Odstavec 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.

53. Nesouhlasím s tezí žalované, pokud se jedná o zavedení hierarchie mezi jednotlivými typy obalů ve směrnici 94/62. Článek 1 odst. 2 definuje jako první prioritu prevenci vzniku obalových odpadů a klade na roveň opakované použití, recyklaci a další 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.

55. Základní pravidlo prevence je uvedeno v odstavci 1 přílohy II směrnice 94/62, který upravuje zvláštní 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.

54. Rovněž nelze zaměňovat, jak to činí německá vláda, pojmy „prevence“ a „opakované použití“, které jsou definovány v článku 3 směrnice 94/62. Podle odstavce 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

56. Dále nesdílím myšlenku německé vlády, že případné překážky obchodu lze přičíst

směrnici 80/777, která zakazuje přepravu přírodní minerální vody v jiných nádobách než v nádobách schválených pro distribuci konečnému spotřebiteli. Tento předpis na jednu stranu upravuje využívání a prodej potravin určených k lidské spotřebě, přičemž klade důraz zejména na nutnost chránit je před nebezpečím znečištění, neboť jde o veřejné zdraví, a na druhou stranu pak zaručuje spotřebiteli práva tím, že prostřednictvím plnění do lahví u zdroje a vhodného uzávěru zajišťuje, aby si kapalina zachovala vlastnosti, díky kterým byla uznána za minerální vodu. Směrnice byla navíc schválena právě za účelem odstranění překážek pro obchodování s těmito nápoji a pro usnadnění fungování společného trhu. Zákonnodárce sice připustil, že mohou být přepravovány na dlouhé vzdálenosti, neupřednostnil však žádný typ obalu a nestanovil nadřazenost opakovaně použitelných obalů ve vztahu k obalům recyklovatelným.

a Mithouard²⁹ Soudní dvůr zdůraznil rozdíl mezi ustanoveními týkajícími se vlastností výrobků a ustanoveními týkajícími se způsobů prodeje, přičemž upřesnil pravidla, která mají stejný dopad na vnitrostátní i zahraniční výrobky, ale vyvolávají omezení schopná přetvořit tato pravidla na opatření s rovnocenným účinkem zakázaná článkem 28 ES.

V tomto rozsudku Soudní dvůr potvrdil, že překážky volnému pohybu zboží vyplývající z toho, že se na zboží pocházející z jiných členských států, kde je zákonně vyráběno a uváděno na trh, uplatní pravidla ohledně podmínek, které musí toto zboží splňovat, představují při neexistenci harmonizace právních předpisů³⁰ 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 pohybu³¹.

57. Rovněž nesouhlasím s názorem, že čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 dotčeného německého nařízení stanoví pouze způsob prodeje, přestože se uplatňují bez rozdílu na přírodní minerální vody balené v tuzemsku i na ty, které jsou dovážené. V rozsudku Keck

29 — 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.

30 — Toto tvrzení žalované vlády je přinejmenším nedůsledné, neboť jedním z hlavních argumentů, které uvádí na svou obranu, je, že směrnice 94/62 provedla úplnou harmonizaci v oblasti používání a podpory opakovaně použitelných obalů.

31 — 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, uvedené výše, bod 15.

58. Soudní dvůr dále v protikladu ke své dosavadní rozhodovací praxi prohlásil, že vnitrostátní pravidla, která omezují nebo zakazují určité způsoby prodeje, nejsou způsobilá přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod mezi členskými státy ve smyslu judikatury *Dassonville*³², 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.

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

60. Od přijetí tohoto rozsudku je tedy třeba při určení, 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,

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

61. Po vydání rozsudku *Keck a Mithouard* v roce 1993³³, 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 prodeji³⁴; právní úprava maximálního počtu hodin otevírací doby obchodů a jejich zavírací doby³⁵; povinnost neotevírat maloobchody v neděli³⁶; právní úprava, která vyhrazuje prodej zpracovaného kojeneckého mléka pouze lékárnám³⁷; distribuční systém, který vyhrazuje maloobchod s tabákem prodejnám majícím povolení orgánů veřejné moci³⁸; pravidlo zakazující šíření televizních reklamních sdělení pro hospodářské odvětví distribuce³⁹; zákaz prodeje se značně sníženou marží⁴⁰; naprostý zákaz reklamy zamě-

33 — Uvedený výše.

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

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

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

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

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

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

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

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

řené na děti do dvanácti let a klamavé reklamy⁴¹; zákaz pro výrobce a dovozce alkoholických nápojů v určitém státě šířit reklamní sdělení zaměřená na spotřebitele⁴²; a možnost vyhrazená obchodníkům určitého správního obvodu provádět podomní prodej pouze tehdy, vykonávají-li tam současně svou činnost ve stálé provozovně, kde prodávají totéž zboží⁴³.

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

62. 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.

63. Z výše uvedených důvodů se domnívám, že Komise správně uvádí, že právní úprava obsažená v čl. 8 odst. 1 a v čl. 9 odst. 2 sporného nařízení je opatřením s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, které je zakázáno článkem 28 ES.

64. Spolková republika Německo tvrdí, že články 8 a 9 nařízení o obalech jsou odůvodněny kategorickými požadavky obecného zájmu, neboť sledují tři cíle související s ochranou životního prostředí, a sice prevenci vzniku odpadů, optimalizaci nakládání s odpady a zachování krajiny odstraněním divokých skládek odpadů. Domnívá se, že tato ustanovení nejsou založena pouze na výsledcích ekologických bilancí, takže se jejich účinnost nehodnotí pouze podle vzdálenosti, jakou musí urazit prázdné opakovaně použitelné obaly při zpětné přepravě. Těchto cílů je dosahováno díky vysokému podílu zpětného odběru nehledě na přepravní vzdálenost a na vnitrostátní či zahraniční původ obalů. Žádná jiná možná iniciativa státu by nebyla tak účinná při dosahování těchto výsledků, jako je tomu v případě, kdy obchodníci vybírají zálohu za každý obal na jedno použití. Dle jejího názoru by německý systém nemohl fungovat, kdyby obaly na minerální vody pocházející z jiných členských států byly vyňaty ze zálohování, neboť by tak docházelo k narušování hospodářské soutěže mezi podniky uvádějícími své výrobky na trh v obalech na jedno použití. Spolková republika Německo dodává, že shora uvedená ustanovení jsou v souladu s právem Společenství a zejména se zásadami obezřetnosti a prevence vyjádřenými v čl. 174 odst. 2 ES, které svěřují členským

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

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

43 — Rozsudek ze dne 13. ledna 2000, *TK-Heimdienst* (C-254/98, Recueil, s. I-151).

státům určitý prostor pro uvážení v zájmu politiky životního prostředí⁴⁴.

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.

65. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora lze vnitrostátní právní úpravu omezující obchod uvnitř Společenství odůvodnit ochranou životního prostředí, jak to činí německá vláda⁴⁵. 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 Společenství⁴⁶.

66. Žalovaná vláda mě nepřesvědčila o tom, že by z hlediska ochrany životního prostředí byla nutná právní úprava, která stanoví, že poklesne-li v zemi podíl opakovaně použitelných obalů pod 72 %, ztrácejí podniky

67. Zprvée, 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 pro to, aby se mohli zprostit povinnosti výběru zálohy. A tento typ lahví používají převážně zahraniční výrobci.

44 — Na podporu této analýzy odkazuje žalovaná vláda na dva rozsudky Soudního dvora, které dle mého názoru nejsou relevantní. První rozsudek, ze dne 14. července 1983, Sandoz (174/82, Recueil, s. I-2445), tedy z doby, kdy toto ustanovení ještě nebylo ve Smlouvě obsaženo, se týkal předchozího povolení k prodeji výrobků určených k lidské spotřebě, do nichž byly přidány vitamíny. Druhý rozsudek, ze dne 15. září 1994, Houtwipper (C-293/93, Recueil, s. I-4249), skutečně přiznává členským státům široký prostor pro uvážení, avšak v této věci se jednalo o volbu mezi provedením předběžné kontroly nezávislou organizací a zákazem prodeje výrobků z drahého kovu, na nichž není vyražen punc.

45 — 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).

46 — Rozsudky De Agostini a TV-Shop, uvedený výše, bod 45; ze dne 23. října 1997, Franzén (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. Dánsko⁴⁷ shledal, že omezení

47 — Uvedený výše, bod 21.

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 hektolitrů piva a osvěžujících nápojů ročně v neschválených obalech za předpokladu, že jsou opakovaně použitelné a z každé jednotky je vybírána záloha.

69. 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 čištění a sterilizaci opakovaně použitelných obalů, spotřebu pohonných hmot, emise do atmosféry a opotřebování komunikací, překročí-li přepravní vzdálenost určitý počet kilometrů, s nevyhnutelným nárůstem hustoty provozu a rizika nehod), jež vyvažují údajné ekologické výhody, takže obaly na jedno použití mohou z ekologického hlediska představovat zajímavou alternativu.

68. 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 se navíc rychle s placením zálohy smíří. Kladu si otázku, jaké budou po zavedení systému do praxe, což se jistě neobejde bez potíží, výhody návratu zpět, jehož předpokládánými následky budou další pokles v používání opakovaně použitelných obalů 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.

70. 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 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. Dle mého názoru není odůvodněné, 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 neobrátil.

Jedná se o omezení volného pohybu zboží, které není přiměřené nepatrným 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 minerální vody na trh v Německu.

71. Zapáté, nesouhlasím s tvrzením žalované vlády, podle něž Soudní dvůr uznal nutnost přijetí všeobecné právní úpravy k tomu, aby členský stát a jeho orgány mohly zohlednit kategorický požadavek proveditelnosti opatření hospodářské povahy. Německá vláda se v rámci tohoto argumentu snaží bez ohledu na souvislosti případu vztáhnout na ustanovení, přijatá orgány členského státu k provedení možnosti poskytnuté směrnicí, judikaturu, podle níž mají orgány Společenství při výkonu svých pravomocí dbát na to, aby zátěž uložená hospodářským subjektům nepřekračovala meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů, které je orgán povinen uskutečňovat, z čehož však nevyplývá, že tato povinnost má být poměřována ve vztahu ke konkrétní situaci určité skupiny hospodářských subjektů, protože by to vzhledem k četnosti a složitosti hospodářských situací bylo nejen neproveditelné, ale představovalo

by to mimo jiné neustálý zdroj právní nejistoty⁴⁸.

72. Konečně nesouhlasím s argumentem, podle něž je výběr zálohy za obaly na jedno použití opatřením způsobilým podpořit používání opakovaně použitelných obalů. Toto opatření totiž zcela jistě směřuje k tomu výsledku, že kupující nebo jiná zúčastněná osoba vrátí prázdné obaly, aby mohla 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.

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

74. S ohledem na tyto úvahy se domnívám, že Spolková republika Německo tím, že čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 nařízení o obalech uplatnila na minerální vody, které mají být baleny u zdroje, nesplnila povinnosti, které jí ukládá článek 5 směrnice 94/62 a článek 28 ES, jakož i článek 3 směrnice 80/777 ve

48 — Rozsudek ze dne 24. října 1973, *Balkan-Import-Export* (5/73, Recueil, s. 1091, bod 22).

spojení s přílohou II odst. 2 písm. d) této směrnice. **VI – Náklady řízení**

75. Žaloba Komise je proto opodstatněná a je třeba určit, že Spolková republika Německo nesplnila svou povinnost.

76. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Jelikož navrhuji, aby bylo žalobě Komise vyhověno, a Komise ve svém návrhu požadovala náhradu nákladů Spolkovou republikou Německo, je namístě uložit tomuto členskému státu náhradu nákladů řízení.

VII – Závěry

77. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- 1) určil, že Spolková republika Německo tím, že čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 nařízení o obalech ze dne 21. srpna 1998 uplatnila na minerální vody, které mají být baleny u zdroje, nesplnila povinnosti, které jí ukládá článek 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech a článek 28 ES, jakož i článek 3 směrnice Rady 80/777/EHS ze dne 15. července 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se využívání a prodeje přírodních minerálních vod ve spojení s přílohou II odst. 2 písm. d) této směrnice;
- 2) uložil Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.