

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

DÁMASA RUIZ-JARABOJA COLOMERJA,

predstavljeni 6. maja 2004¹

1. Komisija Evropskih skupnosti je v skladu s členom 226 ES vložila tožbo proti Zvezni republiki Nemčiji, s katero Sodišču predlaga, naj to državo članico obsodi zaradi neizpolnjevanja nekaterih obveznosti, ki ji jih nalaga pravo Skupnosti.

nadaljevanju: uredba o embalaži) z dne 21. avgusta 1998⁴ uvedla sistem za ponovno uporabo embalaže za naravne mineralne vode, ki se polnijo pri izviru.

I – Nacionalna ureditev, ki se uporablja po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju⁵

Komisija ji posebej očita, da je kršila člen 5 Direktive 94/62/ES² in člen 28 ES ter člen 3 Direktive 80/777/EGS³ v povezavi s Prilogo II, odstavek 2(d), k tej direktivi, s tem ko je na podlagi členov 8(1) in 9(2) Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsfällen (uredba o preprečevanju nastajanja in predelavi odpadne embalaže, v

2. Uredba o embalaži določa več ukrepov za uresničitev cilja preprečevanja in zmanjšanja vpliva odpadne embalaže na okolje. Cilj te uredbe, ki je zamenjala uredbo z dne 12. junija 1991,⁶ je prenos Direktive 94/62 v nacionalno pravo in opredelitev embalaže, primerne za ponovno uporabo, kot embalaže, ki se lahko uporabi večkrat za isti namen.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (UL L 365, str. 10). Ta direktiva je bila predmet pomembnih sprememb, uvedenih z Direktivo 2004/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 (UL L 47, str. 26), ki niso zadevale členov, na katere se nanaša ta zadeva.

3 — Direktiva Sveta z dne 15. julija 1980 o približevanju zakonodaje držav članic o izkoriščanju in trženju naravnih mineralnih voda (UL L 229, str. 1).

4 — BGBl. I, str. 2379.

5 — Komisija pojasnjuje, da so bili predpisi prava Skupnosti in tudi predpisi nacionalnega prava spremenjeni med upravnim postopkom, ki je potekal pred vložitvijo tožbe.

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

V skladu z določbami navedene uredbe proizvajalci in distributerji mineralne vode, polnjene 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, če sodelujejo v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo. Vendar če je splošni delež pijače, ki se v Nemčiji prodaja v embalaži, primerni za ponovno uporabo, manjši od 72 % in če v istem obdobju kvota za to vrsto embalaže, ugotovljena leta 1991 v sektorju mineralnih vod, ki je znašala 91,33 %, ni dosežena, gospodarski subjekti izgubijo to možnost in morajo začeti zaračunavati kavcijo ter prevzeti odgovornost za predelavo steklenic.

3. Obveznosti, ki so predpisane v odstavkih 1 in 2, se odpravijo za embalažo, za katero proizvajalec ali distributer sodeluje v integriranem sistemu ravnanja z odpadno embalažo, in rabljeno embalažo, ki zadostno zagotavlja redno zbiranje na domu končnega potrošnika ali v bližini kraja, kjer deluje distributer. Sistem mora predelati zbrano embalažo v skladu z zahtevami, navedenimi v točki 1 Priloge II, in izpolniti zahteve, določene v točkah 3 in 4 Priloge I [...] Dokaz o sodelovanju v takem sistemu je treba predložiti pristojnemu organu. Ravnanje z odpadki mora biti predvideno s pisnim sporazumom z organizacijami za zbiranje in predelavo, ki so javni organi [...]

3. V členu 6 uredbe o embalaži je določeno:

„1. Distributer je dolžan na prodajnem mestu ali v neposredni bližini brezplačno prevzeti prazno embalažo, ki jo je vrnil končni potrošnik, in jo predelati v skladu z zahtevami, določenimi v točkah 1 in 2 Priloge I.

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. [...]“

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

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

„Distributerji, ki tržijo tekoča živila v embalaži za enkratno uporabo, morajo kupcu zaračunati kavcijo v najnižjem znesku 0,50 DEM na embalažo skupaj z DDV, najnižji znesek kavcije znaša 1 DEM skupaj z DDV, če je prostornina embalaže večja od 1,5 litra. Kavcijo zaračuna vsak nadaljnji distributer v vseh fazah trženja do prodaje končnemu potrošniku. Kavcija se povrne ob vračilu embalaže v skladu s členom 6(1) in (2).“

5. Člen 9 navedene uredbe ureja oprostitev obveznosti konsignacije in zaščito okolju prijazne embalaže za pijače:

„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), ki pokriva celotno ozemlje. Člen 6(4) se uporablja smiselno.

vodo in mineralno vodo), gazirane brezalkoholne pijače, sadne sokove (vključno s sadnimi nektarji, z zelenjavnimi sokovi in drugimi negaziranimi pijačami) ali vino (razen polpenečih vin, penečih vin, vermutov in desertnih vin), na splošno pod 72 % v koledarskem letu na ozemlju, na katerem se uporablja ta uredba, je treba ponovno oceniti kvoto embalaže, primerne za ponovno uporabo, ki se uporablja za obdobje dvanajstih mesecev po objavi, da kvota ni bila dosežena. Če je delež embalaže, primerne za ponovno uporabo, 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, primerne za ponovno uporabo, določena leta 1991, ni dosežena. Za pasterizirano mleko za prehrano ljudi se stavka 1 in 2 smiselno uporabljata, če delež embalaže, primerne za ponovno uporabo, in embalaže v obliki vrečk iz polietilena na ozemlju, na katerem se uporablja uredba, pade pod 20 % v koledarskem letu.

2. Če je delež pijače v embalaži, primerni za ponovno uporabo, naj gre za pivo, mineralne vode (vključno z izvirsko vodo, namizno

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

4. Če se upoštevena kvota v skladu z odstavkom 2 za pijače v okolju prijazni embalaži ponovno doseže po odločitvi o razveljavitvi, pristojni organ na podlagi zahteve ali po uradni dolžnosti opravi ponovno oceno v skladu s členom 6(3).“

delovanje notranjega trga in se preprečijo trgovinske ovire kot tudi izkrivljanje in omejevanje konkurence v Skupnosti.

6. Komisija meni, da iz povezave teh določb izhaja, da mora distributer mineralnih voda v embalaži za enkratno uporabo zaračunavati kavcijo za to embalažo in ne more več izpolnjevati te zahteve s sodelovanjem v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, če je splošni delež za pijače v embalaži, primerni za ponovno uporabo, v Nemčiji manjši od 72 % in če kvota embalaže, primerne za ponovno uporabo, ugotovljena leta 1991 za mineralno vodo, ni dosežena.

V ta namen ta direktiva določa ukrepe, katerih glavni cilj je preprečiti nastajanje odpadne embalaže. Nato so naštetih ponovna uporaba, recikliranje in druge vrste predelave odpadne embalaže.

8. V členu 5 navedene direktive je določeno:

„Države članice lahko spodbujajo sisteme za ponovno uporabo embalaže, ki jo je mogoče skladno s Pogodbo ponovno uporabiti na okolju varen način.“

II – Zakonodaja Skupnosti

7. V skladu s členom 1 je cilj Direktive 94/62 uskladitev nacionalnih predpisov za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo, da se 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 da se zagotovi

9. V skladu s členom 3 Direktive 80/777 se izviri naravnih mineralnih voda lahko izkoriščajo in njihova voda polni samo v skladu s Prilogo II, v kateri so poleg tega določeni pogoji trženja. V odstavku 2(d) te priloge je prepovedan prevoz vode v drugačni embalaži kot tisti, v kateri se daje v promet. To v

praksi pomeni, da se mora ta voda že pri izviru polniti v embalaži, v kateri se trži.

28 ES ni več uporabljal; po njenem mnenju so bile trgovinske ovire majhne, sporni ukrepi za preprečevanje povečanja odpadne embalaže s spodbujanjem uporabe embalaže, primerne za ponovno uporabo, pa so v vsakem primeru izpolnjevali ekološke zahteve.

III – Predhodni postopek

10. Potem ko je Komisija prejela več pritožb v zvezi z nezdržljivostjo uredbe z dne 12. junija 1991 s pravom Skupnosti in po pogovorih med nacionalnimi organi in njenimi službami, je sklepala, da so ti predpisi v nasprotju s členom 28 ES. Tako je decembra 1995 Zvezni republiki Nemčiji poslala pisni opomin, v katerem je trdila, da je obveznost zaračunavanja kavcije za embalažo za enkratno uporabo ovira za promet znotraj Skupnosti, ker postavlja embalažo za enkratno uporabo v slabši položaj kot embalažo, primerno za ponovno uporabo, in da ta sistem ni upravičen z varstvom okolja, ker se uporablja samo za določeno embalažo in le ohranja razmere takšne, kot veljajo na nemškem trgu v danem obdobju.

11. Zaradi sprejetja Direktive 94/62 in razglasitve uredbe o embalaži v Zvezni republiki Nemčiji je Komisija decembra 1998 tej državi članici poslala dodaten pisni opomin. V njem je izrazila dvom o združljivosti členov 8 in 9 navedene uredbe, ki predpisujeta obveznost zaračunavanja kavcije in določata kvote, ki se uporabljajo za embalažo, primerno za ponovno uporabo, s to direktivo in členom 28 ES, in se sklicevala na to, da so te določbe v nasprotju z načelom sorazmernosti. Meni tudi, da te določbe negativno vplivajo na proizvode, katerih kraj porekla je oddaljen od prodajnih mest in katerih pakiranje v katerekoli drugem kraju po zakonu ni mogoče. Navaja primer mineralnih vod, ki jih pokriva Direktiva 80/777 in ki se morajo polniti pri izviru. Nazadnje poziva nemško vlado, naj predlaga rešitve, ki bodo omogočile prožnejši sistem.

Zvezna republika Nemčija je maja 1996 odgovorila, da je bilo z Direktivo 94/62 to področje v celoti usklajeno, tako da se člen

Zvezna republika Nemčija je aprila 1999 odgovorila, da člen 9 uredbe o embalaži ni

količinska omejitev ali ukrep z enakim učinkom in da bi bil ta ukrep v takem primeru upravičen. Predvsem v zvezi z mineralnimi vodami je trdila, da je po študiji, ki jo je zvezno ministrstvo za okolje objavilo novembra 1998, če je razdalja med krajem polnjenja in prodajnim mestom največ 750 km, uporaba embalaže, primerne za ponovno uporabo, za mineralne vode bolj ekološka kot uporaba embalaže za enkratno uporabo.

ji pojasnila možnosti, ki jih imajo tuji proizvajalci mineralnih voda pri trženju svojih proizvodov v tej državi. Dodala je, da je spodbujanje uporabe embalaže, primerne za ponovno uporabo, v skladu s členom 5 Direktive 94/62 in da ni kršila člena 28 ES, ker je enako obravnavala tuje in nacionalne proizvajalce. Navedla je ekološko analizo, končano avgusta 2000, iz katere je razvidno, da ima embalaža, primerna za ponovno uporabo, prednosti v primerjavi z embalažo za enkratno uporabo tudi pri prevozu v oddaljene kraje. Nazadnje je predlagala spremembo členov 8 in 9 uredbe o embalaži glede na dobljene rezultate.

12. Komisija je julija 2000, potem ko je preučila ta pojasnila, izdala obrazloženo mnenje, v katerem je sklepala, da je kršitev dokazana. Zvezni republiki Nemčiji je očitala, da je člena 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži uporabljala za proizvajalce naravnih mineralnih vod, ki se polnijo pri izviru. Te določbe so po njenem mnenju ovirale trgovino s temi proizvodi, ker nalagajo težko breme podjetjem, ki morajo prevažati prazno embalažo, primerno za ponovno uporabo, na dolgih razdaljah, kar škodi predvsem podjetjem s sedežem v drugih državah članicah. Poleg tega je menila, da jih člen 5 Direktive 94/62 ne upravičuje, ker presegajo potrebno za uresničevanje zasledovanega cilja in niso prožne.

13. Ker Komisije ta pojasnila niso prepričala, se je odločila, da na Sodišču vloži tožbo za ugotovitev domnevne neizpolnitve obveznosti.

IV – Postopek pred Sodiščem

Zvezna republika Nemčija je novembra istega leta izrazila nestrinjanje s Komisijo in

14. Tožba je bila v sodnem tajništvu Sodišča vložena 3. decembra 2001, odgovor na tožbo pa 14. februarja 2002. Dopolnjena sta bila z repliko in dupliko.

15. S sklepom predsednika Sodišča z dne 29. maja 2002 je bila dovoljena intervencija Francoske republike in Združenega kraljestva. Po preučitvi vlog, ki so mu bile poslone, se je Združeno kraljestvo odločilo, da ne vložiti intervencijske vloge.

16. Zastopniki nemške in francoske vlade ter Komisije so na obravnavi 2. marca 2004 podali ustna stališča.

V – Preučitev tožbe

A – Dopustnost

17. Nemška vlada, ki uradno ni vložila ugovora nedopustnosti, v točkah od 5 do 7 duplike trdi, da tožba zaradi neizpolnitve obveznosti ne more uspeti, ker je bil v tožbi predmet spora spremenjen.⁷ Zatrjuje, da je Komisija v pisnem opominu in obrazloženem mnenju seveda izrazila številne pridržke glede uredbe o embalaži, vendar ni navajala pritiska, ki naj bi ga nemški sistem kvot izvajal nad tujimi proizvajalci mineralne vode. Tako ni mogla predložiti stališč o tem očitku in ni mogla niti presoditi niti razpravljati o rešitvah, s katerimi bi preprečila

sodni postopek⁸ in med katerimi je treba navesti na primer izključitev tujih proizvajalcev mineralne vode iz izračuna deležev, predvidenih v členu 9(2) uredbe o embalaži.

18. Res je, da je pravilnost predhodnega postopka bistveno jamstvo, ki ga daje Pogodba, ne samo za varstvo pravic zadevne države članice, ampak tudi za zagotavljanje, da bo predmet morebitnega sodnega postopka jasno določen spor.⁹ V skladu s sodno prakso Sodišča je cilj predhodnega postopka, da ima država članica možnost utemeljiti svoje stališče oziroma da se ji omogoči, da prostovoljno izpolni zahteve pravnega reda Skupnosti, če je to potrebno. Če ta poskus rešitve ne uspe, je država članica pozvana, naj v določenem roku izpolni svoje obveznosti, natančneje navedene v obrazloženem mnenju, ki zaključuje predhodni postopek, predviden v členu 226 ES.¹⁰

8 — Sodišče je po zaključku ustnega postopka zahtevalo od Komisije, naj izrazi stališče o ugovorih, ki jih je v zvezi s tem navedla Zvezna republika Nemčija, kar je Komisija storila v dokumentu, ki je bil v sodnem tajništvu vložen 16. januarja 2004.

9 — Sklep z dne 11. julija 1995 v zadevi Komisija proti Španiji (C-266/94, Recueil, str. I-1975, točka 17) in sodba z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Komisija proti Franciji (C-159/94, Recueil, str. I-5815, točka 15).

10 — Sodbi z dne 31. januarja 1984 v zadevi Komisija proti Irski (74/82, Recueil, str. 317, točka 13) in z dne 18. marca 1986 v zadevi Komisija proti Belgiji (85/85, Recueil, str. 1149, točka 11).

7 — Komisija se namreč izrecno sklicuje na „pritisk“, ki naj bi ga nemški predpisi izvajali na proizvajalce mineralne vode, da bi uporabljali embalažo, primerno za ponovno uporabo (točka 3 replike).

19. Vendar se ob upoštevanju dokumentov, ki so jih stranke izmenjale med upravno fazo postopka, ne strinjam s presojo nemške vlade.

zahteva ne more v vsakem primeru nalagati popolnega ujemanja v njihovi formulaciji, če predmet postopka ni bil razširjen ali spremenjen.¹²

20. Komisija, ki se je izrecno sklicevala na mineralne vode, ki se morajo polniti pri izviru, je namreč v prvem pisnem opominu, ki je temeljil na kršitvi določb Pogodbe o prostem pretoku blaga, in tudi v dodatnem pisnem opominu, poslanem po sprejetju Direktive 94/62, jasno kritizirala določitev najnižjega deleža embalaže, primerne za ponovno uporabo, za pijače.

21. Komisija je v obrazloženem mnenju, v katerem je določen predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti¹¹, očitke omejila na uporabo spornih predpisov – členov 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži – za dajanje v promet mineralnih voda in pustila ob strani trženje vseh drugih pijač, na katere se nanašajo te določbe. Sodišče je v zvezi s tem izjavilo, da če morajo biti očitki, predstavljeni v tožbi, istovetni z očitki, navedenimi v pisnem opominu in obrazloženem mnenju, ta

22. V obravnavanem primeru so v oddelku IV(2)(a) obrazloženega mnenja navedeni razlogi, zakaj izpodbijane nacionalne določbe ovirajo trgovino: čeprav se brez razlikovanja uporabljajo za nacionalne in uvožene proizvode, nalagajo dodatno breme tujim podjetjem, ki morajo, če se odločijo za uporabo povratnih steklenic, prevažati prazno embalažo na dolgih razdaljah, kar ustvarja dodatne stroške in lahko poveča vpliv te embalaže na okolje v primerjavi z embalažo za enkratno uporabo. Poleg tega, čeprav nemški predpisi ohranjajo segment trga za embalažo za enkratno uporabo, dokler ne bo vzpostavljen mehanizem, ki zahteva zaračunavanje kavcije za vsako steklenico, je njihov namen spodbujati ohranitev te embalaže na ravni iz leta 1991, tako da lahko v praksi proizvajalci, ki so oddaljeni od prodajnega mesta, povečajo svoj tržni delež v Nemčiji samo, če so proizvajalci, ki se nahajajo v bližini, pripravljeni odstopiti svoje deleže.

11 — Sodbe z dne 17. junija 1987 v zadevi Komisija proti Italiji (154/85, Recueil, str. 2717, točka 6); z dne 19. maja 1998 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-3/96, Recueil, str. I-3031, točka 18) in z dne 13. decembra 2001 v zadevi Komisija proti Franciji (C-1/00, Recueil, str. I-9989, točka 53).

12 — Sodbi z dne 9. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Italiji (C-365/97, Recueil, str. I-7773, točka 25) in z dne 25. aprila 2002 v zadevi Komisija proti Franciji (C-52/00, Recueil, str. I-3827, točka 44).

To pojasnilo dobro odraža pritisk, ki ga Komisija navaja v repliki: cilj člena 9(2) uredbe o embalaži je spodbujati proizvajalce k uporabi embalaže, primerne za ponovno uporabo, sicer tvegajo, da ne bodo dosegli določene kvote in bodo torej izgubili možnost, da so oproščeni obveznosti zaračunavanja kavcije, prevzemanja rabljene embalaže in vračanja zneska kavcije, s tem ko sodelujejo v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo.

24. Če je tožena država resnično nameravala izključiti tuje proizvajalce mineralnih voda iz izračuna tega deleža, da bi tistim, ki uporabljajo steklenice za enkratno uporabo, prihranila negotovost, ki jo povzroča dejstvo, da se jim lahko kadarkoli odvzame možnost uporabe integriranega sistema ravnanja, zaradi česar morajo organizirati zaračunavanje kavcije, bi to morala predlagati v tej fazi namesto v dupliki.¹³

25. Nazadnje, očitki, ki jih je Komisija navedla v tožbi, se ujemajo z očitki, navedenimi v obrazloženem mnenju. Tako moram sklepati, da so se pravice države članice do obrambe spoštovale in da je tožba Komisije dopustna.

23. Trditve, ki jih nemška vlada v podporo spornim predpisom navaja v odgovoru na obrazloženo mnenje, dokazujejo, da je pravilno razlagala očitke Komisije, predvsem tiste v zvezi z negativnimi posledicami, ki jih ima obvezni najmanjši delež embalaže, primerne za ponovno uporabo, za podjetja drugih držav članic, ki polnijo in tržijo mineralne vode. Jasno je namreč navedla možnosti, ponujene tem podjetjem za prodajo pijač v Nemčiji: uporaba embalaže, primerne za ponovno uporabo, s sodelovanjem v sistemih delitve standardnih steklenic ali uporaba embalaže za enkratno uporabo z zaračunavanjem kavcije, celo brez konsignacije, če sodelujejo v integriranem sistemu ravnanja, čeprav se ta zadnja možnost lahko ukine, če delež povratnih steklenic, ki se zahteva na nacionalnem trgu, ni dosežen.

26. Zastopnik nemške vlade je na obravnavi poleg tega trdil, da je Komisija izgubila interes za nadaljevanje postopka, saj je 1. januarja 2003 začela veljati splošna obveznost konsignacije, zaradi česa je minil domnevni pritisk na uvoznike.

27. Tudi s to trditvijo se ne strinjam. Tu se ne bi rad spuščal v analizo vprašanja, ali lahko nemški predpisi spodbudijo uvoznike

13 — Zastopnik nemške vlade je na obravnavi vztrajal pri tem.

mineralne vode k določenemu ravnanju, saj se bom s tem ukvarjal pri preučitvi temelja, vendar je treba na eni strani opozoriti, da Komisiji v okviru izvajanja pristojnosti, ki jih ima na podlagi členov 211 ES in 226 ES, ni treba dokazati obstoja posebnega pravnega interesa, ker ima v splošnem interesu Skupnosti po uradni dolžnosti nalogo, da zagotavlja pravilno izvajanje Pogodbe s strani držav članic in doseže ugotovitev obstoja morebitnih neizpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz te pogodbe¹⁴, ter na drugi strani, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kot je obstajal v okviru roka, določenega v obrazloženem mnenju¹⁵, tako da tudi če bi bila neizpolnitev obveznosti odpravljena po izteku omenjenega roka, nadaljevanje postopka s tožbo ohrani interes, ki je lahko zlasti v tem, da se vzpostavi podlaga za odgovornost, ki lahko za državo članico nastane do tistih, ki zaradi omenjene neizpolnitve obveznosti pridobijo pravice¹⁶.

B – Temelj

28. Komisija trdi, da zadevni nemški predpisi, navedeni v členih 8(1) in 9 (2) uredbe o

embalaži, niso združljivi s členom 5 Direktive 94/62 in členom 28 ES, ker vplivajo na trženje naravnih mineralnih voda s poreklom iz drugih držav članic, ki se polnijo pri izviru¹⁷, in ker ovirajo trgovino, česar varstvo okolja ne upravičuje. Francoska vlada meni enako.

29. Nemška vlada, ki odločno brani svoja stališča, zatrjuje, da tožba ni utemeljena, in sicer iz treh razlogov: 1. ker člena 8 in 9 uredbe o embalaži temeljita na Direktivi 94/62, ki izčrpno ureja uporabo in spodbujanje embalaže, primerne za ponovno uporabo, in ker ju posledično ni treba preučiti z vidika člena 28 ES; 2. ker ne ovirata prostega pretoka blaga, ker vsebujeta samo načine prodaje in ker niti proizvajalci niti distributerji niso prisiljeni uporabljati embalaže, primerne za ponovno uporabo, ter 3. ker sta primerna in potrebna za zagotavljanje varstva okolja v Nemčiji.

14 — Sodbi z dne 4. aprila 1974 v zadevi Komisija proti Franciji (167/73, Recueil, str. 359, točka 15) in z dne 11. avgusta 1995 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-431/92, Recueil, str. I-2189, točka 21), zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji, točka 59, in sodba z dne 25. aprila 2002 v zadevi Komisija proti Franciji (C-418/00 in C-419/00, Recueil, str. I-3969, točka 29).

15 — Sodba z dne 17. januarja 2002 v zadevi Komisija proti Irski (C-394/00, Recueil, str. I-581, točka 12).

16 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji, točka 6.

17 — V zadevi Radlberger in Spitz (C-309/02), ki poteka pred Sodiščem, je nemško sodišče postavilo štiri vprašanja za predhodno odločanje, s katerimi od Sodišča zahteva, naj razloži člene 1(2), 7 in 18 Direktive 94/62 in člen 28 ES, da se ugotovi, ali nasprotujejo nekaterim določbam uredbe o embalaži, ki se uporabljajo za embalažo, v kateri se poleg mineralnih voda tržijo skoraj vse brezalkoholne pijače in vino.

Te tri razloge je treba analizirati v vrstnem redu, ki ga je predlagala tožena stranka.

in distributerjem nalaga določene obveznosti, ne postavlja nobenega vprašanja združljivosti s pravom Skupnosti¹⁸, ker je predvideno v členu 7 Direktive 94/62, ki so ga morale države članice prenesti v svoje pravne rede. Ta sistem velja za embalažo, primerno za ponovno uporabo, in tudi za embalažo za enkratno uporabo. Torej je treba v zvezi s tem delno dati prav toženi državi članici.

1. Obseg uskladitve z Direktivo 94/62 in uporaba člena 28 ES za to zadevo

30. Po mnenju nemške vlade je namen možnosti, ki jo državam članicam daje člen 5 Direktive 94/62, in sicer da spodbujajo sistem ravnanja z embalažo, zaračunavanje kavcije za embalažo, primerno za ponovno uporabo, in za embalažo za enkratno uporabo. Meni, da ta direktiva izčrpno ureja ta sektor, tako da se člen 28 ES za preučitev nacionalnih določb z vidika sistema Skupnosti uporablja samo podredno, če nujna skladnost teh določb z Direktivo ni bila dokazana. Evropska unija je izrecno dovolila spodbujanje embalaže, primerne za ponovno uporabo, in navedeni člen 5 bi bil brez polnega učinka, če bi uporaba take embalaže in njena vrnitev na kraj proizvodnje lahko škodili prostemu pretoku blaga, kot trdi Komisija.

32. V sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil 13. septembra 2001 v zadevi Komisija proti Danski¹⁹, ki je zadevala nacionalno zakonodajo, ki je prepovedovala uvoz piva in gaziranih brezalkoholnih pijač v pločevinkah, sem se imel priložnost opredeliti o obsegu usklajevanja, ki je bilo na tem področju opravljeno 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 uvaža prosto dajanje v promet embalaže v vseh državah članicah. Sklepal 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

31. Po mojem mnenju dejstvo, da država članica organizira zbiranje odpadne embalaže in prazne embalaže s sistemom konsignacije, vračanja in predelave, ki proizvajalcem

¹⁸ — Treba je preučiti, ali navedeni sistem ne povzroča delitve trga in ali ne vpliva predvsem na proizvode s poreklom iz drugih držav članic.

¹⁹ — C-246/99, Recueil 2002, str. I-6943. Glej točke od 18 do 41. Postopek je bil ustavljen.

nadzirati njene združljivosti s primarno zakonodajo, ki ureja prost pretok blaga.²⁰

izboljšanje pakirnic, proizvodnjo embalaže, primerne za ponovno uporabo, ali začetek dejavnosti, ki spodbujajo ponovno uporabo, ter če sprejmejo gospodarske, finančne ali davčne ukrepe, morajo upoštevati pravila o državni pomoči in konkurenci ter ravnati v skladu z določbami Pogodbe na davčnem področju.

33. Vendar se ne strinjam z mnenjem nemške vlade, ko meni, da sta bila usklajena uporaba in spodbujanje embalaže, primerne za ponovno uporabo. Člen 5 Direktive 94/62, ki državam članicam omogoča spodbujanje sistemov za ponovno uporabo, s tem ko tem državam nalaga obveznost, da to naredijo v skladu s Pogodbo, je nenatančno pravilo, katerega besedilo ne ponuja nobene informacije o načinu, kako je nacionalnim organom dovoljeno ukrepati, ali o smeri, v kateri lahko gredo. Ponovna uporaba, torej možnost, da se embalaža ponovno napolni in uporabi za isti namen, za kateri je bila zasnovana, je opredeljena v členu 3(5) iste direktive, ki v zvezi s tem, kar nas tu zanima, ne ponuja nobenega pojasnila, tako da ni mogoče trditi, kot zatrjuje nemška vlada, da je Direktiva poenotila spodbujanje uporabe embalaže, primerne za ponovno uporabo.

Poleg tega, če obstajajo dokazi, da odločitve, ki jih je država članica sprejela za spodbujanje sistemov za ponovno uporabo, ovirajo prost pretok blaga, vendar ne ovirajo uvoza, jih je treba preučiti z vidika členov 28 ES 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 subtilnejše oblike državnih ukrepov, s katerimi se lahko doseže isti rezultat.

34. Iz tega sledi, da se je treba za presojo teh ukrepov sklicevati na primarno zakonodajo v celoti in ne samo na načela, ki urejajo prost pretok blaga. Če javni organi dodelijo subvencije ali pomoč za spodbujanje raziskav in povečanje naložb za preoblikovanje ali

35. Da bi dokazala, da člen 28 ES ne velja za to zadevo, se nemška vlada sklicuje tudi na sodbo DaimlerChrysler²¹, v kateri je Sodišče

20 — 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).

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

v točki 44 opozorilo, da uporabe izraza „v zvezi s Pogodbo“ v členu 4(3)(a)(i) Uredbe (EGS) št. 259/93²² ni mogoče razumeti v pomenu, da je treba preučiti, ali je nacionalni ukrep, ki izpolnjuje zahteve te določbe, združljiv s primarno zakonodajo o prostem pretoku blaga.

treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je bilo izčrпно usklajeno na ravni Skupnosti, presoati glede na ta usklajevalni ukrep in ne glede na primarno zakonodajo²⁴, čeprav je treba pristojnost, ki jo državam članicam daje člen 14(1) Direktive 97/7/ES²⁵, izvajati ob upoštevanju Pogodbe, kot je izrecno določeno v tej določbi²⁶.

36. Po mojem mnenju je zaradi več ugotovitev mogoče trditi, da ta trditev tožene stranke ne more uspeti. Prvič, Sodišče je v naslednji točki sodbe dopolnilo zgoraj predstavljeno presojo, ko je dodalo, da ta izraz tudi 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 predpisi, sprejeti na področju pošiljk odpadkov, ne nanašajo neposredno. Sodišče je enako presodilo v točki 64 sodbe *Deutscher Apothekerverband*²³, v kateri je ugotovilo, da je

37. 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. Seveda je, kot navaja nemška vlada, izraz za sklicevanje na Pogodbo, uporabljen v Uredbi št. 259/93 in Direktivi 94/62, enak. Vendar obstaja velika razlika 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 konkretne ukrepe,

22 — 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).

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

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

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

26 — Ta člen državam članicam omogoča, da na področju, ki ga pokriva ta uredba, uvedejo ali obdržijo strožje določbe, združljive s Pogodbo, da bi zagotovile višjo raven varstva potrošnikov.

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.

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

38. 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 pravilnega delovanja notranjega trga.

39. Tako sklepam, da je člen 5 Direktive 94/62 premalo 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 primarno zakonodajo o prostem pretoku blaga.

40. Nemška vlada meni, da je cilj členov 8 in 9 uredbe o embalaži vključiti člen 5 Direktive 94/62 v notranji pravni red, tako da ne moreta biti v nasprotju s členom 28 ES niti ovirati trgovine: ne ščitita enostransko nacionalnih interesov države in izvajata obveznosti, naložene v splošnem interesu Skupnosti. Meni, da ta uredba distributerjem omogoča, da se odločijo za prodajo pijač v eni ali drugi vrsti embalaže; obveznost zaračunavanja kavcije velja za vse, ki v Nemčiji tržijo mineralno vodo v nepovratnih steklenicah ne glede na kraj njihovega sedeža. Tujih proizvajalcev te pijače to v nobenem primeru ne zadeva, ker zadevna pravila vplivajo samo na trgovca na drobno in potrošnika. Za potrošnika so stroški isti, če kupi vodo, pakirano v povratni steklenici ali v embalaži za enkratno uporabo. V obeh primerih plača kavcijo za embalažo, katere znesek dobi nazaj, ko vrne prazno embalažo. Nemška vlada v dupliki poudarja, da člen 8 navedene uredbe vsebuje temeljno pravilo, po katerem prodaja pijač v embalaži za enkratno uporabo vključuje zaračunavanje kavcije za vsako steklenico, medtem ko člen 9 iste uredbe določa datum in uradne pogoje

za izvajanje zaračunavanja te kavcije. Meni, da ni mogoče razlikovati, kot poskuša Komisija, med objavo, da kavcija začne veljati od določenega datuma, kar bi bilo v nasprotju s pravom Skupnosti, in samo zahtevo, ki bi bila kot taka v skladu s tem pravom.

Trdi, da se na tuje proizvajalce mineralnih voda ne izvaja nobenega pritiska, da bi svoje proizvode pakirali v embalažo, primerno za ponovno uporabo, saj se je uvoz z 230 milijonov litrov leta 1994 povečal na 680 litrov leta 2000. Leta 2002 so zaračunavali kavcijo že za večino embalaže za enkratno uporabo (približno 53 % uvoza) in jo prostovoljno prevzemali. Uredba o embalaži ne vsebuje nobene neposredne diskriminacije, saj se ne uporablja glede na kraj porekla vode ali embalaže in postavlja podjetja iz drugih držav v enak položaj kot nacionalna podjetja.

41. S sklicevanjem na člen 3(5) Direktive 94/62 nemška vlada zatrjuje, da ta direktiva daje prednost embalaži, primerni za ponovno uporabo, ker ta prispeva k preprečevanju nastajanja odpadkov, kar je prvi cilj na seznamu prednostnih nalog. Trdi, da člen 5 te direktive državam članicam ne daje svobode pri spodbujanju sistemov za ponovno uporabo: izvajanje Direktive zahteva,

da je embalaža zasnovana in oblikovana tako, da opravi najmanjše število poti ali kroženj, da se lahko ponovno uporabi na okolju varen način in da upošteva druga pravila in splošna načela.

42. Nemška vlada sklepa, da je treba trgovinske ovire, če obstajajo, pripisati Direktivi 80/777, saj je bil pred njenim sprejetjem odstotek mineralnih vod, prodanih v povratnih steklenicah, izredno visok v državah članicah. S tem ko je zakonodajalec Skupnosti določil, da se vode polnijo pri izviru, je sprejel prevoz te vrste embalaže na dolgih razdaljah. Podjetja, ki tržijo te pijače, se morajo v praksi spopadati z večjimi težavami kot njihovi konkurenti v sektorju brezalkoholnih pijač, ne glede na to, kateri embalaži dajejo prednost. Nazadnje navaja, da člena 8 in 9 uredbe o embalaži vsebujeta samo načine prodaje, ki jih ne pokriva člen 28 ES.

43. Res je, da je Sodišče, kot zatrjuje nemška vlada, razsodilo, da nacionalnega pravila, sprejetega za izvajanje direktive Sveta v splošnem interesu Skupnosti²⁷, ni mogoče šteti za ukrep z enakim učinkom, kot ga ima količinska omejitev pri uvozu v smislu člena

27 — Sodbi z dne 25. januarja 1977 v zadevi Bauhuis (46/76, Recueil, str. 5, točki 28 in 29) in z dne 23. marca 2000 v zadevi Berendse-Koenen (C-246/98, Recueil, str. I-1777, točki 24 in 25).

28 ES. Kot Komisija upravičeno opozarja, pogoj, da se ta sodna praksa lahko uporablja, in sicer da država članica ravna v skladu z obveznostjo, ki jo nalaga Direktiva, v obravnavanem primeru ni izpolnjen, saj kot smo videli zgoraj, člen 5 Direktive 94/62 le navaja možnost, namesto da bi nalagal kakršnokoli obveznost.

45. Po mnenju Zvezne republike Nemčije je cilj teh določb spodbujati uporabo embalaže, primerne za ponovno uporabo. Po mojem mnenju Komisija upravičeno trdi, da te določbe v tej državi otežujejo trženje proizvodov, kot so naravne mineralne vode, ki se morajo v skladu z Direktivo 80/777 polniti pri izviri. Ne strinjam se niti z mnenjem, da navedene določbe zadevajo samo trgovce na drobno in potrošnike.

46. Moje stališče temelji na naslednjih razlogih.

44. Sporni določbi sta člen 8(1) uredbe o embalaži, na podlagi katerega mora distributer pijač, polnjenih v embalaži, primerni za ponovno uporabo, 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, primerne za ponovno uporabo, v državi ne pade pod 72 %. Če se ta delež spusti pod ta prag, začne veljati obveznost konsignacije, vračanja in predelave za pijače, za katere je kvota embalaže, primerne za ponovno uporabo, ostala pod kvoto, doseženo leta 1991, ki je za mineralne vode znašala 91,33 %, kot v tožbi navaja Komisija. Zdi se, da so ta način postopne ureditve sprejeli zadevni gospodarski subjekti, ki so se zavezali, da se kvota embalaže, primerne za ponovno uporabo, ki ne onesnažuje, za pijače ne zmanjša glede na kvoto, ugotovljeno v tistem obdobju.

47. Prvič, člen 7 Direktive 94/62 državam članicam nalaga, da storijo vse potrebno, da zagotovijo, da se vzpostavijo sistemi, ki zagotavljajo vračanje ali zbiranje rabljene embalaže in odpadne embalaže, in natančneje določa, da so ti sistemi odprti za sodelovanje zadevnih gospodarskih subjektov. Na podlagi te določbe se nacionalni organi lahko 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 uporabe druge možnosti odvisno od tega, ali se splošna količina 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 če delež ostaja pod določenim pragom, podjetja delujejo leto za letom v strahu, da odstotek ne bo dosežen, saj se morajo, če v zadevnem sektorju tudi kvota iz leta 1991 ni dosežena, v kratkem času organizirati za zaračunavanje kavcije v vseh fazah trženja.

primerne za ponovno uporabo, 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 zakonodajalec pri podjetjih, ki se odločijo za vstop na nemški trg, s predpisi s temi značilnostmi ne dodaja močnega elementa negotovosti glede nadaljevanja te odločitve.

Gre za ureditev, ki na eni strani povzroča negotovost pri gospodarskih subjektih, ki so se odločili za sodelovanje v integriranem sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, saj ti subjekti ne vedo, koliko časa bodo lahko opravljali svoje dejavnosti pod istimi pogoji, in ki jih na drugi strani spodbuja k temu, da se, da bi preprečili to negotovost, odpovejo tej ugodnejši možnosti, tako da zaračunavajo kavcijo za embalažo za enkratno uporabo ali uporabljajo embalažo, primerno za ponovno uporabo. K temu je treba dodati odvračalni učinek, ki ga lahko imajo ta pravila na podjetja, ki nameravajo izvažati mineralno vodo v Nemčijo.

49. Drugič, člen 7 Direktive 94/62 postavlja v enak položaj sisteme vračanja in sisteme zbiranja ter tudi sisteme za ponovno uporabo in sisteme predelave, vključno 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.

48. Treba je tudi poudariti, da podjetja, ki so, če kvota embalaže, primerne za ponovno uporabo, pade pod določen prag, izključena iz možnosti, ki jo ponuja člen 9(1) uredbe o embalaži, lahko znova uporabijo to možnost, če se delež uporabe embalaže, primerne za ponovno uporabo, znova poveča. Čeprav je cilj teh pravil spodbujati uporabo embalaže,

50. Tretjič, čeprav se zadevni nemški predpisi uporabljajo brez razlike za nacionalne in tuje izvajalce, vplivajo predvsem na slednje. Glede naravnih mineralnih voda, ki se v skladu z Direktivo 80/777 polnijo pri izviru, podjetja, ki nameravajo izvažati del svoje proizvodnje, uporabljajo embalažo za en-

kratno uporabo zaradi njene nižje cene: če so povratne steklenice iz stekla, 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, hkrati pa ni treba prati in sterilizirati embalaže. Dokaz za to je, da v praksi proizvajalci mineralne vode 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 % svoje proizvodnje v embalaži, primerni za ponovno uporabo, ostalih 10 % pa v steklenice za enkratno uporabo, medtem ko je bilo 71 % izvoza mineralnih voda v Nemčijo polnjenih v to vrsto embalaže.

kilometrov, da oskrbijo vsa distribucijska mesta, čeprav se lahko izognejo pošiljanju prazne embalaže nazaj na velikih razdaljah s sodelovanjem v sistemu ravnanja, če uporabljajo standardne steklenice. Ne zdi se mi realno predlagati tujim podjetjem, naj se odpovejo embalaži, ki jo uporabljajo za druge države članice, in sprejmejo embalažo, ki so jo potrdili nemški organi, predvsem ker ima embalaža v nekaterih primerih razlikovalni učinek in je bila njena grafična predstavitev registrirana kot znamka.²⁸

51. Pomembna se mi zdi druga ugotovitev: za vnos mineralnih voda na nemški trg je dolžina prevoza vode iz tujine na splošno večja od dolžine prevoza vod, zajetih pri nacionalnih izviri. Res je, da obstajajo izjeme za izvire, ki izvirajo v drugih državah članicah v bližini meje z Nemčijo; poleg tega nekateri nemški proizvajalci naredijo veliko

52. V nasprotju s tem, kar navaja Zvezna republika Nemčija, Komisija tej državi ne očita odločitve, da zaračunava kavcijo za embalažo za enkratno uporabo, kar je zakonodajna možnost, ki – kot sem poudaril prej – izhaja iz člena 7 Direktive 94/62. V resnici graja pogoje, ki urejajo trženje pijač v tej državi in so povezani z naključno določenimi odstotki, ki so nazadnje odvisni od preferenc potrošnikov in na katere gospodarski subjekti vplivajo samo, če sprejmejo, da se odpovejo embalaži za enkratno uporabo in uporabljajo embalažo, primerno za ponovno uporabo. Dejstvo, da se je med letoma 1994 in 2000 uvoz mineralne vode iz

28 — 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 SiSi-Werke proti UUNT (Sachet tenant debout) (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.

drugih držav članic povečal, se mi ne zdi odločilno, saj bi bilo povečanje mogoče večje, če ti predpisi ne bi obstajali.

laže in odpadne embalaže v proizvodnem procesu in pri trženju, distribuciji, uporabi in uničevanju, zlasti z razvojem „čistih“ proizvodov in tehnologije. Točka 5 navedenega člena opisuje ponovno uporabo kot kakršnokoli 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 kateri je bila zasnovana, in sicer s pomočjo pomožnih proizvodov ali brez njih, nato pa postane odpadna embalaža.

53. Ne strinjam se s trditvijo tožene stranke glede hierarhije med različnimi vrstami embalaže, ki jo je uvedla Direktiva 94/62. Člen 1(2) te direktive kot prvo prednostno nalogo opredeljuje preprečevanje nastajanja odpadne embalaže, medtem ko so ponovna uporaba, recikliranje in druge oblike predelave, ki so navedeni v nadaljnjem besedilu, na isti ravni. Seveda osma uvodna izjava navedene 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.

55. Temeljno pravilo preprečevanja je navedeno v odstavku 1 Priloge II k Direktivi 94/62, ki določa zahteve za izdelavo in sestavo embalaže: ta se mora izdelati tako, da sta njena prostornina in masa omejeni na najmanjšo ustrežno vrednost, da se zagotovi potrebna raven varnosti, higiene in sprejemljivosti za embalirani proizvod in potrošnika; povedano drugače, cilj preprečevanja je zasnova embalaže in proces proizvodnje te embalaže, da bi že na začetku zmanjšali in preprečili nastajanje odpadkov. Kot lahko vidimo, gre za ukrepe, ki se enako uporabljajo za embalažo, primerno za ponovno uporabo, in embalažo, ki jo je mogoče reciklirati.

54. Prav tako ne moremo enačiti, kot poskuša nemška vlada, preprečevanja in ponovne uporabe, pojmov, 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 emba-

56. Ne strinjam se niti z zamislijo nemške vlade, da so trgovinske ovire, če obstajajo,

posledica Direktive 80/777, ki prepoveduje prevoz naravne mineralne vode v drugačni embalaži kakor tisti, v kateri se daje v promet. Na eni strani ta direktiva ureja izkoriščanje in dajanje v promet živil za prehrano ljudi, pri čemer vztraja predvsem pri tem, da jih je treba nujno zaščititi pred tveganji onesnaženja, če je v nevarnosti javno zdravje; na drugi strani zagotavlja potrošniku pravice, tako da s stekleničenjem pri izviru in ustreznim zapiranjem zagotavlja, da tekočina ohrani značilnosti, ki upravičujejo njeno priznavanje za mineralno vodo. Še več, navedena direktiva je bila sprejeta predvsem zaradi odprave ovir pri trgovini s temi pijačami in lažjega delovanja skupnega trga. Res je, da je zakonodajalec sprejel, da se te vode lahko prevažajo na dolgih razdaljah. Vendar se ni opredelil o vrsti embalaže, ki jo priporoča, niti ni dal prednosti embalaži, primerni za ponovno uporabo, pred embalažo, ki jo je mogoče reciklirati.

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.

57. Ne strinjam se niti z mnenjem, da člena 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži predstavljata samo načine prodaje, čeprav se brez razlikovanja uporabljata za naravne mineralne vode, ki se polnijo v državi, in vode, ki se uvažajo. Sodišče je v sodbi Keck et Mithouard²⁹, v kateri je poudarilo razliko med

Sodišče je v tej sodbi kot ovire za prost pretok blaga, ki so zaradi neusklajene zakonodaje³⁰ posledica uporabe za blago s poreklom iz drugih držav članic, kjer se zakonito proizvaja in trži, pravil 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 pretoka³¹.

29 — 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, str. od 47 do 94.

30 — Ta trditev nemške vlade je vsaj nedosledna, ker je eden od glavnih argumentov, ki jih navaja v svojo obrambo, da sta bila z Direktivo 94/62 v celoti usklajena uporaba in spodbujanje embalaže, primerne za ponovno uporabo.

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

58. Sodišče je nato v nasprotju s tem, kar je razsodilo do tedaj, razsodilo, da nacionalna pravila, ki omejujejo ali prepovedujejo nekatere načine prodaje, ne morejo neposredno ali posredno ter dejansko ali potencialno ovirati trgovine med državami članicami v smislu sodne prakse v zadevi Dassonville³², če se ta pravila uporabljajo za zadevne izvajalce, 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.

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

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

ži, ter pravili, ki urejajo načine njihove prodaje.

61. Odkar je Sodišče leta 1993 izreklo sodbo Keck et Mithouard³³, 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 parafarmaceutske pripravke, ki jih smejo prodajati³⁴; ureditev najdaljšega odpiralnega časa trgovin in tudi časa zaprtja³⁵; obveznost, da trgovine na drobno niso odprte ob nedeljah³⁶; ureditev, ki dovoljuje prodajo predelane mleka za dojenčke samo v lekarnah³⁷; distribucijski sistem, ki dovoljuje prodajo na drobno tobaka prodajalnam, ki jih odobri javna oblast³⁸; pravilo, ki prepoveduje razširjanje televizijskih oglasnih sporočil za gospodarski sektor distribucije³⁹; prepoved prodaje z izredno znižano stopnjo dobička⁴⁰; popolna prepoved oglaševanja, namenjenega

33 — Navedena zgoraj.

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

35 — 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).

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

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

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

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

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

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

otrokom, mlajšim od dvanajst let, in zavajajočega oglaševanja⁴¹; prepoved za proizvajalce in uvoznike alkoholnih pijač v državo, da razširjajo oglasna sporočila za potrošnike⁴², in možnost, odobrena trgovcem v danem upravnem okrožju, da opravljajo ambulantno prodajo samo, če v tem okrožju izvajajo dejavnost tudi v stalni poslovni enoti, kjer prodajajo isto blago⁴³.

3. Varstvo okolja v Nemčiji kot utemeljitev zadevnih predpisov.

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

63. Iz zgoraj navedenih razlogov sklepam, da Komisija upravičeno trdi, da je ureditev v členih 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev, prepovedana s členom 28 ES.

64. Zvezna republika Nemčija trdi, da sta člena 8 in 9 uredbe o embalaži utemeljena z nujnimi zahtevami v splošnem interesu, saj zasledujeta tri cilje, povezane z varstvom okolja, in sicer preprečevanje nastajanja odpadkov, optimizacijo ravnanja z odpadki in ohranjanje pokrajine s preprečevanjem smetenja. Meni, da te določbe ne temeljijo samo na rezultatih ekoloških analiz, tako da se njihova učinkovitost ne presoja samo glede na pot, ki jo mora opraviti prazna embalaža, primerna za ponovno uporabo, za vrnitev v državo odpreme. Ti cilji so doseženi zaradi visokega deleža vračanja, ne glede na dolžino prevoza in nacionalno ali tuje poreklo embalaže. Nobena od mogočih pobud države ne bi mogla biti tako učinkovita pri doseganju teh rezultatov kot zaračunavanje kavcije za vsako embalažo za enkratno uporabo s strani trgovcev. Po njenem mnenju nemški sistem ne bi mogel delovati, če bi bila embalaža mineralne vode s poreklom iz drugih držav članic oproščena konsignacije, saj bi to izkrivljalo konkurenco med podjetji, ki bi tržila svoje proizvode v embalaži za enkratno uporabo. Dodaja, da so navedene določbe v skladu s pravom Skupnosti in predvsem s previdnostnim načelom in načelom, da je treba delovati preventivno, iz člena 174(2) ES, ki državam članicam

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

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

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

dajeta določeno diskrecijsko pravico v interesu okoljske politike.⁴⁴

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, primerne za ponovno uporabo, ne doseže deleža iz leta 1991.

65. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča so lahko nacionalni predpisi, ki omejujejo promet znotraj Skupnosti, upravičeni z razlogi varstva okolja, kakršne navaja nemška vlada.⁴⁵ Vendar morajo biti predpisi v tem primeru sorazmerni z zasledovanimi cilji, teh ciljev pa ni mogoče doseči z ukrepi, ki manj omejujejo promet znotraj Skupnosti.⁴⁶

66. Navedena vlada me ni prepričala, da so s stališča varstva okolja nujni predpisi, ki določajo, da če delež embalaže, primerne za ponovno uporabo, v državi pade pod 72 %, podjetja izgubijo možnost, da so oproščena

67. Prvič, nemška vlada ni pojasnila, zakaj ima 72-odstotni delež embalaže, primerne za ponovno uporabo, v obtoku v državi z ekološkega vidika prednost pred 60-, 70- ali 80-odstotnim deležem, če naštejemo nekaj primerov. Ne poznam niti razlogov, povezanih z varstvom okolja, za katere 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 če je tisto leto delež povratnih steklenic mineralne vode dosegel 91,33 %, je 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. In to vrsto embalaže uporabljajo predvsem tuji proizvajalci.

44 — Nemška vlada v podporo tej presoji navaja dve sodbi Sodišča, ki se mi ne zdita upoštevni. Prva sodba z dne 14. julija 1983 v zadevi Sandoz (174/82, Recueil, str. 2445), ko te določbe še ni bilo v Pogodbi, se je nanašala na predhodno dovoljenje za prodajo proizvodov za prehrano ljudi, ki so jim bili dodani vitamini. Druga sodba z dne 15. septembra 1994 v zadevi Houtwipper (C-293/93, Recueil, str. I-4249) dejansko priznava državam članicam široko diskrecijsko pravico, vendar je šlo v tej zadevi za odločitev med izvajanjem *a priori* nadzora s strani neodvisnega organa in prepovedjo prodaje izdelkov iz plemenitih kovin brez zlatarskega žiga.

45 — 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 Danskí (302/86, Recueil, str. 4607, točka 9).

46 — Zgoraj navedena sodba De Agostini in TV-Shop, točka 45, ter sodbi z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Franzén (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 Danskí⁴⁷ sklepalo, da omejitev

47 — Zgoraj navedena sodba, točka 21.

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.

69. 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, primerne za ponovno uporabo, poraba goriva, izpusti v zrak in obraba komunikacijskih poti, če dolžina prevoza presega določeno število kilometrov, z neizogibnim povečanjem gostote prometa in nevarnostjo nezgod), katerih presoja omogoča uravnoteženje domnevnih ekoloških prednosti, tako da je embalaža za enkratno uporabo lahko zanimiva alternativa z okoljskega vidika.

68. Drugič, če gre res za preprečevanje, čeprav posredno, nastajanja odpadne embalaže s spodbujanjem uporabe embalaže, primerne za ponovno uporabo, 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 uporabnika, ki se poleg tega hitro vda v to, da plača kavcijo. Ko se enkrat sistem začne izvajati, kar ne gre brez težav, se sprašujem o prednostih vrnitve nazaj, katere predvidljive posledice so ponovno zmanjšanje uporabe embalaže, primerne za ponovno uporabo, in nihanja, ki lahko destabilizirajo navade potrošnikov, proizvajalcev in distributerjev, da ne pozabimo posledičnega nazadovanja pri ravnanju z odpadno embalažo in ohranjanju krajine.

70. 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 gospodarskih subjektov iz zadevnih sektorjev in se brez razlikovanja uporabljajo za uvožene proizvode ter so zasnovani tako, da ne pride do trgovinskih ovir ali izkrivljanja konkurence skladno s Pogodbo. Ne zdi se mi upravičeno, da javni organi, ko se vzpostavijo sistemi 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 trend ne obrne. Gre za omejitev prostega pretoka blaga, ki ni sorazmerna z majhnimi ugodnostmi, ki jih ta praksa predstavlja za varstvo okolja. Menim,

da Direktiva 94/62 vsebuje dovolj mehанизmov, ki nemškim organom omogočajo, da zagotovijo to varstvo s sprejetjem dovolj trajnih predpisov, ki izvoznim podjetjem olajšujejo srednje- in dolgoročno načrtovanje vrste embalaže, ki je primerna za trženje mineralne vode v Nemčiji.

neizvedljiva, ampak bi bila tudi stalni vir pravne negotovosti.⁴⁸

71. Petič, ne strinjam se s trditvijo nemške vlade, da naj bi Sodišče priznalo nujnost splošnih predpisov, da bi država članica in njene institucije lahko upoštevale nujno zahtevo izvedljivosti gospodarskih ukrepov. Ta vlada hoče s to trditvijo, ne da bi upoštevala okoliščine zadeve, razširiti na določbe, ki so jih sprejeli organi države članice za izvajanje možnosti, ki jo podeljuje Direktiva, sodno prakso, po kateri, če morajo institucije Skupnosti pri izvajanju svojih pooblastil zagotavljati, da obveznosti, naložene gospodarskim subjektom, ne presežejo potrebnega za uresničitev ciljev, ki jih mora organ doseči, iz tega vseeno ne sledi, da je treba to obveznost oceniti glede na poseben položaj določene skupine izvajalcev, saj bi bila takšna ocena zaradi številčnosti in zapletenosti gospodarskih okoliščin ne samo

72. Nazadnje se ne strinjam niti s trditvijo, da je zaračunavanje kavcije za embalažo za enkratno uporabo ukrep, ki lahko spodbudi uporabo embalaže, primerne za ponovno uporabo. Nesporni rezultat tega ukrepa je namreč, da kupec ali katerakoli druga zainteresirana oseba vrne prazno embalažo, da dobi nazaj znesek kavcije, kar ni nezamisljivo, 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.

73. 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.

74. Ob upoštevanju navedenih ugotovitev sklepam, da Zvezna republika Nemčija, s tem ko je uporabila člena 8(1) in 9(2) uredbe o embalaži za mineralne vode, ki se polnijo pri izviru, ni izpolnila obveznosti, ki ji jih nalagajo člen 5 Direktive 94/62 in člen

⁴⁸ — Sodba z dne 24. oktobra 1973 v zadevi Balkan-Import-Export (5/73, Recueil, str. 1091, točka 22).

28 ES ter člen 3 Direktive 80/777 v povezavi s Prilogo II, odstavek 2(d), k tej direktivi.

VI – Stroški

75. Posledično je tožba Komisije utemeljena in je treba ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti.

76. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker predlagam, naj se ugotovi tožbi Komisije, in ker je ta predlagala, naj se Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov, je treba tej državi članici naložiti plačilo stroškov.

VII – Predlog

77. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev predlagam Sodišču, naj:

1. odloči, da Zvezna republika Nemčija, s tem, da je člena 8(1) in 9(2) Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (uredba o preprečevanju nastajanja in predelavi odpadne embalaže) uporabila za mineralne vode, ki se polnijo pri izviru, ni izpolnila obveznosti, ki ji jih nalagajo člen 5 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži in člen 28 ES ter člen 3 Direktive Sveta 80/777/EGS z dne 15. julija 1980 o približevanju zakonodaje držav članic o izkoriščanju in trženju naravnih mineralnih voda v povezavi s Prilogo II, odstavek 2(d), k tej direktivi;

2. naloži Zvezni republiki Nemčiji plačilo stroškov.