

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

14. prosince 2004 *

Ve věci C-463/01,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES,

podaná dne 3. prosince 2001,

Komise Evropských společenství, zastoupená G. zur Hausen, jako zmocněncem,
s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

podporovaná

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Bergues, E. Puisaisem
a D. Petraschem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

a

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, původně zastoupeným P. Ormond, poté C. Jackson, jako zmocněnkyněmi,

vedlejšími účastníky,

proti

Spolkové republice Německo, zastoupené W.-D. Plessingem a T. Rummlerem, jako zmocněnci, ve spolupráci s D. Sellnerem, Rechtsanwalt,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann a K. Lenaerts (zpravodaj), předsedové senátu, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr a J. N. Cunha Rodrigues, soudci,

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: M.-F. Contet, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. března 2004,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. května 2004,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo tím, že prostřednictvím čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 nařízení z roku 1998 o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich využití zavedla systém směřující k opakovanému použití obalů pro výrobky, které mají být na základě směrnice Rady 80/777/EHS ze dne 15. července 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se využívání a prodeje přírodních minerálních vod (Úř. věst. L 229, s. 1; Zvl. vyd. 13/06, s. 50) baleny u zdroje, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech (Úř. věst. L 365, s. 10; Zvl. vyd. 13/13, s. 349), ve spojení s článkem 28 ES, jakož i z ustanovení článku 3, ve spojení s přílohou II bodem 2 písm. d) směrnice 80/777.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 2 Článek 3 směrnice 80/777 odkazuje, pokud jde o podmínky využívání zřidel přírodních minerálních vod a pravidla vztahující se na plnění těchto vod do láhví, na přílohu II této směrnice.
- 3 Tato příloha stanoví v bodě 2:

„Zařízení použité k využívání vody musí být instalováno takovým způsobem, aby se vyloučila možnost znečištění a aby se zachovaly vlastnosti, které jsou vodě připisovány a které má voda u zdroje.

Za tímto účelem musí být zejména

[...]

- d) zakázána přeprava přírodních minerálních vod v jiných nádobách než v nádobách schválených pro distribuci konečnému spotřebiteli.“

4 Účelem směrnice 94/62 je podle jejího čl. 1 odst. 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 aby se zabezpečilo fungování vnitřního trhu, zabránilo se překážkám obchodu a omezování a narušování hospodářské soutěže v rámci Společenství.

5 Článek 5 této směrnice stanoví:

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

6 Článek 7 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

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

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

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

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

Vnitrostátní právní úprava

- 7 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (nařízení o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich využití) ze dne 21. srpna 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379, dále jen „VerpackV“) stanoví různá opatření pro prevenci vlivu obalových odpadů a snížení dopadu obalových odpadů na životní prostředí. VerpackV mělo za cíl zejména provést směrnici 94/62 a nahradilo Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (nařízení o prevenci vzniku obalových odpadů) ze dne 12. června 1991 (BGBl. 1991 I, s. 1234).

8 Článek 6 odst. 1 a 2 VerpackV stanoví následující povinnosti:

„1. Distributor je povinen bezplatně zpětně odebírat prázdné prodejní obaly použité konečným spotřebitelem na místě jejich skutečného předání nebo v bezprostřední blízkosti, využívat je podle požadavků stanovených v bodě 1 přílohy I a splňovat požadavky stanovené v bodě 2 přílohy I. Požadavky na využití mohou být rovněž splněny opakovaným použitím nebo vrácením obalů distributorovi nebo výrobcí podle odst. 2. Distributor musí upozornit soukromého spotřebitele na možnost zpětného odběru podle věty první zřetelně viditelnými a čitelnými vývěskami. Povinnost stanovená větou první se omezuje na druhy, tvary a velikosti obalů, jakož i na obaly od výrobků, které jsou v sortimentu distributora. Pro distributory s prodejní plochou menší než 200 m² se povinnost zpětného odběru omezuje na obaly ochranných známek prodávaných distributorem. Při obchodování formou zásilkového prodeje musí být zpětný odběr zaručen vhodnými možnostmi zpětného odběru v dostatečné blízkosti konečného spotřebitele. Na možnost zpětného odběru musí být upozorněno při zaslání zboží a v katalozích. Pokud prodejní obaly nepocházejí od soukromých spotřebitelů, lze uzavřít dohody o výjimkách, pokud jde o místo zpětného odběru a úpravu hrazení nákladů. Pokud distributoři nesplňují povinnosti stanovené větou první tím, že odebírají obaly na místě jejich vydání, musí zajistit jejich plnění systémem stanoveným v odstavci 3. Pro distributory obalů, pro které je vyloučena účast v systému stanoveném v odstavci 3, se použijí obdobně požadavky na využití stanovené v čl. 4 odst. 2, odchylně od věty první.

2. Výrobci a distributoři jsou povinni bezplatně zpětně odebírat na místě skutečného vydání obaly zpětně odebrané distributory na základě odstavce 1, využívat je podle požadavků stanovených v bodě 1 přílohy I a splňovat podmínky stanovené v bodě 2 přílohy I. Požadavky na využití mohou být rovněž splněny opakovaným použitím

obalů. Povinnosti stanovené větou první se omezují na druhy, tvary a velikosti obalů, jakož i obaly od výrobců, které výrobce, respektive distributor, prodávají. Odstavec 1 věta osmá až desátá se použijí obdobně.“

- 9 Podle odst. 3 téhož článku mohou tyto povinnosti zpětného odběru a využití být v zásadě také splněny účastí výrobce nebo distributora v hromadném systému sběru použitých prodejních obalů. Zjištění, zda tento systém splňuje podmínky stanovené ve VerpackV, pokud jde o míru pokrytí, je věcí příslušného orgánu spolkové země.
- 10 Podle čl. 8 odst. 1 VerpackV jsou distributoři, kteří obchodují s tekutými potravinářskými výrobky balenými v nápojových obalech nepoužívaných opakovaně, povinni vybírat od kupujícího zálohu ve výši alespoň 0,25 eur za obal včetně daně z přidané hodnoty. Minimální výše zálohy se zvyšuje na 0,50 eur včetně daně z přidané hodnoty, 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 VerpackV.
- 11 Podle čl. 9 odst. 1 VerpackV se toto povinné zálohování nepoužije na obaly, pro které je výrobce nebo distributor zproštěn povinnosti zpětného odběru z důvodu své účasti v hromadném systému sběru, tak jak je upraven v čl. 6 odst. 3.

- 12 VerpackV nicméně ve svém čl. 9 odst. 2 stanoví okolnosti, za kterých pro některé nápoje nelze použít ustanovení čl. 6 odst. 3. Znění tohoto ustanovení je následující:

„Pokud v oblasti použití tohoto nařízení podíl nápojů balených v opakovaně použitelných obalech, ať již jde o pivo, minerální vody (včetně pramenitých vod, stolních vod a minerálních vod), osvěžující šumivé nápoje, ovocné šťávy [...], nebo víno [...], klesne celkově pod 72 % v průběhu kalendářního roku, je na místě provést nové posouzení relevantních podílů opakovaně použitelných obalů pro období dvanácti měsíců následujících po oznámení, že podílu 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 [...]“

- 13 Podle čl. 9 odst. 3 VerpackV německá vláda každý rok zveřejní relevantní podíly, stanovené v odstavci 2 uvedeného článku, pro nápoje balené v ekologicky prospěšných obalech. Podle odstavce 4 téhož článku 9 příslušný orgán provede, na žádost nebo z úřední povinnosti, nové posouzení podle čl. 6 odst. 3, pokud je relevantního podílu pro nápoje balené v takových obalech znovu dosaženo po rozhodnutí o zrušení.

- 14 Z těchto vnitrostátních ustanovení vyplývá, že výrobci minerálních vod ztrácejí možnost splnit svou povinnost zpětného odběru obalů tím, že se účastní hromadného systému sběru, pokud celkový podíl nápojů balených v opakovaně použitelných obalech klesne pod 72 % v průběhu dvou po sobě následujících let a pokud zároveň není dosaženo pro minerální vody balené v opakovaně použi-

telných obalech podílu z roku 1991. V takovém případě nápoje balené v opakovaně nepoužitelných obalech podléhají systému zálohování a individuálního zpětného odběru upraveného v čl. 8 odst. 1 VerpackV.

- 15 Podle německé vlády klesl podíl opakovaně použitelných nápojových obalů v roce 1997 poprvé pod 72 %, a sice na 71,33 %. Později podíl nadále klesal z důvodu velkého nárůstu nápojových obalů na jedno použití. Za tohoto stavu uvedená vláda v průběhu písemné části řízení před Soudním dvorem zavedla ode dne 1. ledna 2003 výběr zálohy na obaly na jedno použití na minerální vody, piva a osvěžující šumivé nápoje.

Postup před zahájením soudního řízení

- 16 Dne 12. prosince 1995 zaslala Komise Spolkové republice Německo dopisem výzvu, v níž uplatnila, že ustanovení týkající se výběru zálohy na některé opakovaně nepoužitelné obaly představují překážku obchodu uvnitř Společenství. Po uplynutí lhůty k provedení směrnice 94/62 a přijetí VerpackV zaslala Komise dne 11. prosince 1998 tomuto členskému státu dopisem doplňující výzvu obsahující několik výtek vycházejících z neslučitelnosti nové německé právní úpravy s ustanoveními směrnice 94/62, ve spojení s článkem 30 Smlouvy o ES (nyní článek 28 ES).
- 17 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla s vysvětlením předloženým německou vládou v odpovědích na výzvy zasláné těmito dopisy spokojena, zaslala jí dne 27. července 2000 odůvodněné stanovisko konstatující, že Spolková republika Německo tím, že

prostřednictvím VerpackV zavedla systém směřující k opakovanému použití obalů na přírodní minerální vody, které musí být na základě směrnice 80/777 baleny u zdroje, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení článku 5 směrnice 94/62, ve spojení s článkem 28 ES, jakož i z ustanovení článku 3, ve spojení s přílohou II bodem 2 písm. d) směrnice 80/777. V tomto stanovisku Komise tvrdí, že pokud jde o přírodní minerální vody, německá právní úprava představuje pro výrobce, kteří musí prázdné obaly znovu zaslat na místo výroby, pokud tyto obaly nemohou být použity pro jiné výrobky, překážku obchodu. Uvedenou německou právní úpravu nelze odůvodnit ochranou životního prostředí vzhledem k tomu, že bez ohledu na zvláštní situaci výrobků, jež musí být přepravovány na dlouhé vzdálenosti, její dosah překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle.

- 18 V odpovědi na toto odůvodněné stanovisko německá vláda dopisem ze dne 10. listopadu 2000 zpochybnila existenci překážky obchodu uvnitř Společenství. Tvrdí, že německá právní úprava poskytuje výrobcům minerálních vod se sídlem v jiném členském státě svobodu uvádět jejich výrobky na trh buď s využitím opakovaně použitelných obalů, zejména v rámci systému standardizovaných lahví, nebo s využitím opakovaně nepoužitelných obalů. I za předpokladu, že dotčená právní úprava představuje překážku obchodu uvnitř Společenství, je odůvodněna ochranou životního prostředí vzhledem k tomu, že opakovaně použitelné nápojové obaly představují s ohledem na obaly na jedno použití výhody z ekologického hlediska i přes případnou nutnost zajistit jejich přepravu na dlouhé vzdálenosti.
- 19 Dne 16. března 2001 oznámila Spolková republika Německo Komisi záměr změny VerpackV. Nicméně vzhledem k tomu, že se tento záměr setkal v průběhu legislativního procesu s obtížemi, toto oznámení bylo dne 3. července 2001 vzato zpět.
- 20 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že Spolková republika Německo nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z práva Společenství, podala tuto žalobu.

- 21 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 29. května 2002 bylo povoleno vedlejší účastenství Francouzské republiky a Spojeného království na podporu návrhů Komise. Dopisem ze dne 26. září 2002 Spojené království oznámilo, že se vzdává předložení vyjádření vedlejšího účastníka.

K předmětu a přípustnosti žaloby

- 22 Úvodem je třeba upřesnit, že Komise zpochybňuje německou právní úpravu v rozsahu, v němž čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV tím, že v závislosti na podílu opakovaně použitelných obalů na německém trhu zavádějí povinnosti zálohování a individuálního zpětného odběru pro obaly na jedno použití, ukládají výrobcům přírodních minerálních vod pocházejícím z jiných členských států zvláštní zátěž. Podle Komise způsobuje používání opakovaně použitelných obalů, k němuž uvedená právní úprava podněcuje výrobce používající obaly na jedno použití, výrobcům přírodních minerálních vod se sídlem v jiných členských státech dodatečné výdaje.
- 23 Německá vláda uplatňuje, že Komise jí během postupu před zahájením soudního řízení nevytkla skutečnost, že články 8 a 9 VerpackV vykonávají na výrobce přírodních minerálních vod tlak, aby používali opakovaně použitelné obaly. V tomto bodě jí Komise nedala příležitost odůvodnit její stanovisko nebo případně splnit dobrovolně požadavky práva Společenství, zejména vyloučením výrobců přírodních minerálních vod se sídlem v jiném členském státě z výpočtu podílů stanovených v čl. 9 odst. 2 VerpackV.
- 24 V tomto ohledu je namístě připomenout, že podle ustálené judikatury je účelem postupu před zahájením soudního řízení dát dotyčnému členskému státu příležitost jednak splnit povinnosti vyplývající z práva Společenství a jednak uplatnit efektivně

důvody uplatňované v rámci jeho obrany proti výtkám formulovaným Komisí (viz zejména rozsudky ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie, C-439/99, Recueil, s. I-305, bod 10, a ze dne 20. června 2002, Komise v. Německo, C-287/00, Recueil, s. I-5811, bod 16).

- 25 Zachování pravidel postupu před zahájením soudního řízení představuje základní záruku nejen ochrany práv dotčeného členského státu, ale rovněž zajištění toho, že předmětem případného soudního řízení bude jasně vymezený spor (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 17).
- 26 Předmět žaloby podané na základě článku 226 ES je tedy vymezen v rámci postupu před zahájením soudního řízení upraveného v tomto ustanovení. Z toho vyplývá, že žaloba musí být založena na stejném odůvodnění a žalobních důvodech jako odůvodněné stanovisko (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie, bod 11).
- 27 V projednávaném případě je namíste konstatovat, že Komise nerozšířila předmět sporu tak, jak byl vymezen v průběhu postupu před zahájením soudního řízení.
- 28 Již v první výzvě zasláné dopisem totiž Komise kritizovala skutečnost, že německá právní úprava je založena na podílu opakovaně použitelných obalů, důsledkem čehož je ustálení takového stavu trhu, jaký byl během daného období. V odpovědi na tento dopis německá vláda vysvětlila důvody, proč byl příslušný podíl stanoven, tvrdíc, že dotčená právní úprava neukládá výrobcům určitý způsob balení.

- 29 Stejně tak v doplňující výzvě zaslané dopisem Komise kritizovala nepřiměřené důsledky VerpackV na situaci výrobců přírodních minerálních vod, zdůrazňujíc, že pravidlo stanovící podíl opakovaně použitelných obalů může zabránit uvádění nových výrobků balených v obalech na jedno použití na trh v Německu. V odpovědi na tento dopis německá vláda zopakovala své stanovisko, podle nějž dotčená právní úprava nebrání tomu, aby výrobci se sídlem v jiném členském státě používali obaly na jedno použití.
- 30 Konečně ve stadiu odůvodněného stanoviska, ve kterém byly výtky omezeny na dopad článků 8 a 9 VerpackV na obchodování s přírodními minerálními vodami, Komise tvrdila, že tato ustanovení podněcují výrobce k tomu, aby nezvyšovali podíl obalů na jedno použití tak, aby podíly stanovené pro opakovaně použitelné obaly už nebyly dosaženy. VerpackV umožňuje výrobcům, jejichž podnik je značně vzdálen od místa prodeje, zvýšit jejich podíl na trhu s výrobky balenými v obalech na jedno použití, pouze pokud jsou jiní výrobci se sídlem blíže místa prodeje připraveni snížit svůj podíl.
- 31 Z odpovědi na odůvodněné stanovisko vyplývá, že německá vláda pochopila, že uvedené stanovisko poukazuje zejména na účinek německé právní úpravy na volbu způsobu balení. Německá vláda totiž v této odpovědi uvedla různé možnosti nabízené výrobcům se sídlem v jiném členském státě pro obchodování s jejich výrobky na německém trhu, opakujíc své stanovisko, že nelze konstatovat žádnou překážku obchodování s výrobky balenými v obalech na jedno použití.
- 32 Z toho vyplývá, že tvrzení, že německá právní úprava podněcuje výrobce přírodních minerálních vod se sídlem v jiných členských státech k používání opakovaně použitelných obalů, bylo skutečně zahrnuto mezi důvody dovolávanými Komisí v průběhu postupu před zahájením soudního řízení na podporu toho, že VerpackV není slučitelné s dotčenými ustanoveními práva Společenství.

33 Žaloba je tedy přípustná.

K věci samé

34 Mezi účastníky řízení je nesporné, že články 8 a 9 VerpackV náležejí do rámce právní úpravy, jejímž cílem je provedení směrnice 94/62.

35 Účastníci řízení se oproti tomu rozcházejí v tom, zda pokud jde o podporu opakovaného použití obalů, mohou být články 8 a 9 VerpackV posuzovány rovněž podle článku 28 ES. Komise, podporovaná francouzskou vládou, je toho názoru, že německá právní úprava může být slučitelná s článkem 5 směrnice 94/62 pouze tehdy, pokud je v souladu rovněž s článkem 28 ES, zatímco německá vláda tvrdí, že tento článek 5 obsahuje úplnou harmonizaci oblastí, jež vylučuje jakékoli posuzování článku 8 a 9 VerpackV vzhledem k ustanovením Smlouvy týkajícím se volného pohybu zboží.

36 Vzhledem k okolnosti, že pokud je nějaká oblast předmětem úplné harmonizace na úrovni Společenství, musí být každé vnitrostátní opatření, které se jí týká, posuzováno vzhledem k ustanovením harmonizačního opatření, a nikoliv vzhledem k primárnímu právu (rozsudky ze dne 12. října 1993, Vanacker a Lesage, C-37/92, Recueil, s. I-4947, bod 9; ze dne 13. prosince 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Recueil, s. I-9897, bod 32, a ze dne 11. prosince 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Recueil, s. I-14887, bod 64), je tedy třeba určit, zda harmonizace provedená směrnicí 94/62 vylučuje zkoumání slučitelnosti dotčené vnitrostátní právní úpravy s článkem 28 ES.

K použitelnosti článku 28 ES

- 37 Co se týče podpory takového opakovaného použití obalů, jaké je upraveno směrnicí 94/62, je třeba v první řadě připomenout, že jak z prvního bodu odůvodnění, tak z čl. 1 odst. 1 této směrnice vyplývá, že tato směrnice sleduje dvojí cíl, spočívající jednak v zabránění jakýmkoliv vlivům obalových odpadů na životní prostředí nebo zmenšení těchto účinků tak, aby se dosáhlo vysoké úrovně ochrany životního prostředí, a jednak v zabezpečení dobrého fungování vnitřního trhu a zabránění překážkám obchodu a narušování a omezování hospodářské soutěže v rámci Společenství (viz rozsudek ze dne 19. června 2003, Mayer Parry Recycling, Mayer Parry Recycling, C-444/00, Recueil, s. I-6163, bod 71).
- 38 Stanoví-li směrnice 94/62 coby „první prioritu“ prevenci vzniku obalových odpadů, coby „další doplňující hlavní zásady“ vyjmenovává v čl. 1 odst. 2 opakované používání obalů, recyklaci a další formy využití obalových odpadů.
- 39 Osmý bod odůvodnění této směrnice stanoví, že „dokud nebude dosaženo dalšího vědecko-technického pokroku v oblasti procesů využití, je třeba z hlediska vlivu na životní prostředí pokládat za výhodnější opakované použití a recyklaci; že je tedy nezbytné, aby byl v členských státech zaveden systém zabezpečující zpětný odběr použitých obalů nebo obalových odpadů; že je třeba co nejdříve provést posouzení životního cyklu, aby bylo možné jednoznačně odůvodnit hierarchii mezi opakovaně použitelným, recyklovatelným a využitelným obalem“.
- 40 V rozporu s tím, co tvrdí německá vláda, tedy směrnice 94/62 nezavádí hierarchii mezi jednak opakovaným použitím obalů a jednak využitím obalových odpadů.

- 41 Co se týče opakovaného použití obalů, článek 5 této směrnice se omezuje na to, že členským státům umožňuje podporovat v souladu se Smlouvou systémy opakovaného použití těch obalů, které lze opakovaně použít způsobem příznivým pro životní prostředí.
- 42 Podle čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice jsou členské státy mimoto povinny přijmout nezbytná opatření, aby zajistily vytvoření systémů nejen pro zpětný odběr nebo sběr použitých obalů nebo obalových odpadů za účelem jejich usměrnění do nejvhodnějších alternativ nakládání s odpady, ale rovněž pro opakované použití nebo využití, včetně recyklace obalů nebo sebraných obalových odpadů.
- 43 Kromě definice pojmu „opakovaného použití“ obalů, některých obecných ustanovení o opatřeních k prevenci vzniku obalových odpadů a ustanovení týkajících se systémů zpětného odběru, sběru a využití, uvedených v jejím čl. 3 bodě 5, respektive článcích 4 a 7, neupravuje směrnice 94/62, pokud jde o členské státy, které zamýšlejí využít možnosti dané jejím článkem 5, organizaci systémů podporujících opakovaně použitelné obaly.
- 44 Na rozdíl od značení a identifikace obalů a požadavků na jejich složení, opakovanou použitelnost a využitelnost podle článků 8 až 11 a přílohy II směrnice 94/62 není tedy organizace vnitrostátních systémů určených k podpoře opakovaného použití obalů předmětem úplné harmonizace.
- 45 Takové systémy mohou být v důsledku toho posuzovány podle ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu zboží.

- 46 Článek 5 směrnice 94/62 mimoto neumožňuje členským státům podporovat systémy opakovaného použití obalů jinak než „v souladu se Smlouvou“.
- 47 V rozporu s tím, co tvrdí německá vláda, výše uvedený rozsudek DaimlerChrysler nemůže vést k jinému závěru. V bodě 44 tohoto rozsudku Soudní dvůr jasně rozhodl, že použití výrazu „v souladu se Smlouvou“ v ustanovení Společenství nelze chápat v tom smyslu, že vnitrostátní opatření, které splňuje požadavky tohoto ustanovení, musí být kromě toho předmětem zvláštního přezkoumání své slučitelnosti s ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu zboží.
- 48 Nicméně v tomto rozsudku bylo dotčeno nařízení Rady (EHS) č. 259/93 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; 15/02, s. 176). Toto nařízení upravuje harmonizovaným způsobem na úrovni Společenství otázku přepravy odpadů za účelem zajištění ochrany životního prostředí (výše uvedený rozsudek Daimler-Chrysler; bod 42). Jak však bylo konstatováno výše, opakované použití obalů není případ směrnice 94/62.
- 49 Nadto čl. 4 odst. 3 písm. a), bod i) uvedeného nařízení umožňuje členským státům upravit „podle Smlouvy [v souladu se Smlouvou]“ přepravu odpadů, které mají být odstraněny, přičemž uvádí řadu zásad, jako je zásada blízkosti, priority využívání a soběstačnosti na úrovni Společenství i na úrovni jednotlivých států, jež musí členské státy vzít v úvahu, pokud této možnosti využijí.

- 50 Výklad, který Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku DaimlerChrysler dal výrazu „v souladu se Smlouvou“, nemůže být přenesen do stávajícího kontextu, ve kterém je možnost podporovat opakované použití obalů daná členským státem formulována obecně, aniž by byla upřesněna kritéria, jež mají vzít v úvahu členské státy, které této možnosti využijí.
- 51 Ještě je důležité uvést, že v bodě 45 téhož rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že výraz „v souladu se Smlouvou“ také neznamená, že veškerá vnitrostátní opatření omezující přepravu odpadů, uvedená v čl. 4 odst. 3 písm. a), bodě i) nařízení, musí být systematicky považována za slučitelná s právem Společenství pouze z toho důvodu, že jsou určena k provedení jedné nebo více zásad zmíněných tímto ustanovením. Tento výraz musí být vykládán spíše v tom smyslu, že uvedená vnitrostátní opatření musí, navíc ke svému souladu s nařízením, dodržovat rovněž obecná pravidla nebo zásady Smlouvy, jež nejsou přímo uváděna právní úpravou přijatou v oblasti přepravy odpadů.
- 52 Je tedy třeba přezkoumat slučitelnost dotčených vnitrostátních ustanovení práva s článkem 28 ES.

K existenci překážky obchodu uvnitř Společenství

- 53 Komise, podporovaná francouzskou vládou, uplatňuje, že čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV činí distribuci přírodních minerálních vod pocházejících z jiných členských států obtížnější nebo nákladnější, a že tedy představují opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 28 ES.

- 54 Německá vláda má v první řadě za to, že tato obecná ustanovení práva nelze považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení vzhledem k tomu, že neslouží k jednostranné ochraně vnitrostátních zájmů, ale jsou určena výhradně k provedení povinností vyplývajících ze směrnice Společenství.
- 55 V tomto ohledu postačuje uvést, že i když se Soudní dvůr domníval, že vnitrostátní ustanovení práva, jímž členský stát plní povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice, nelze kvalifikovat jako překážku obchodu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 25. ledna 1977, Bauhuis, 46/76, Recueil, s. 5, body 28 až 30; ze dne 23. března 2000, Berendse-Koenen, C-246/98, Recueil, s. I-1777, body 24 a 25, a výše uvedený rozsudek Deutscher Apothekerverband, body 52 až 54), je nutné konstatovat, že článek 5 směrnice 94/62 pouze umožňuje členským státům podporovat systémy opakovaného použití obalů v souladu se Smlouvou, aniž by ukládal v tomto smyslu jakoukoliv povinnost.
- 56 Německá vláda dále zpochybňuje skutečnost, že články 8 a 9 VerpackV vedou k jakékoliv přímé, či nepřímé diskriminaci výrobců se sídlem v jiném členském státě.
- 57 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 9 odst. 2 VerpackV upravuje změnu systému nakládání s odpady z obalů na jedno použití za přesně stanovených okolností. Ačkoliv VerpackV zakládá tuto změnu na skutečnosti, že na vnitrostátním trhu není dosaženo určitých podílů opakovaně použitelných obalů, činí tak vstup této změny v platnost závislým na nových posouzeních těchto podílů, jež musí být provedena později. Tak pro některé nápoje, včetně přírodních minerálních vod, výrobci a distributoři už nemohou využívat hromadného systému sběru, a musí tedy pro své nápojové obaly na jedno použití zavést systém zálohování a individuálního zpětného odběru, pokud během dvou po sobě následujících let podíl nápojů

balených v opakovaně použitelných obalech v Německu klesne pod 72 % a pokud není pro předmětné nápoje dosaženo podílu opakovaně použitelných obalů z roku 1991.

- 58 Je přitom nutno konstatovat, že čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV, i když se zajisté použijí na všechny výrobce a distributory vykonávající svou činnost na vnitrostátním území, neovlivňují stejným způsobem obchodování s přírodními minerálními vodami vyrobenými v Německu a s nápoji, které pocházejí z jiných členských států.
- 59 Pokud totiž přechod z jednoho systému nakládání s obaly na druhý obecně způsobuje náklady, pokud jde o značení a štítkování obalů, taková právní úprava, jako je dotčená úprava, jež zavazuje výrobce a distributory užívající obaly na jedno použití nahradit svou účast v hromadném systému sběru přijetím systému zálohování a individuálního zpětného odběru, způsobuje pro každého výrobce a distributora, který používá takové obaly, dodatečné náklady spojené s organizací zpětného odběru obalů, vracení částek zálohy a případného vyrovnání uvedených částek mezi distributory.
- 60 Přitom, jak uvádí Komise, aniž by jí německá vláda odporovala, výrobci přírodních minerálních vod pocházející z jiných členských států používají podstatně více plastových obalů na jedno použití než němečtí výrobci. Podle studie uskutečněné Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung v červnu 2001 použili němečtí výrobci v roce 1999 přibližně 90 % opakovaně použitelných obalů a přibližně 10 % obalů na jedno použití, zatímco tyto poměry byly obrácené, pokud jde o přírodní minerální vody prodávané v Německu zahraničními výrobci, s použitím přibližně 71 % plastových obalů na jedno použití.

61 V tomto ohledu je třeba uvést, že výrobci přírodních minerálních vod prodávající své výrobky v Německu daleko od místa jímání těchto vod, kteří mají z velké části sídlo v jiném členském státě, nesou, pokud používají opakovaně použitelné obaly, dodatečné náklady. Z četby článku 3 ve spojení s přílohou II směrnice 80/777 totiž vyplývá, že přírodní minerální vody musí být plněny do lahví u zdroje, takže opakované použití jejich obalů vyžaduje, aby byly tyto obaly dopravovány až na místo jímání zdroje. I když je pravda, že, jak tvrdí německá vláda, výrobce přírodních minerálních vod může snížit tyto výdaje tím, že se připojí k systému opakovaně použitelných standardizovaných lahví, přesto je výrobce přírodních minerálních vod obchodující se svými výrobky na více trzích, včetně trhu německého, jako je tomu v případě výrobce se sídlem v jiném členském státě, který vyváží do Německa, nucen přizpůsobit distribuci svých výrobků zvláštním požadavkům německého trhu.

62 Z toho vyplývá, že nahrazení, pokud jde o obaly na jedno použití, hromadného systému systémem zálohování a individuálního zpětného odběru může způsobit na německém trhu překážku obchodování s přírodními minerálními vodami dováženými z ostatních členských států (viz v tomto smyslu, pokud jde o opakovaně použitelné nápojové obaly, rozsudek ze dne 20. září 1988, Komise v. Dánsko, 302/86, Recueil, s. 4607, bod 13).

63 V tomto ohledu není relevantní, že dotčená ustanovení upravují povinnosti zálohování a individuálního zpětného odběru obalů na jedno použití, aniž by zakazovaly dovoz nápojů balených v takových obalech, a že mimoto pro výrobce existuje možnost začít používat opakovaně použitelné obaly. Opatření, které je způsobilé být překážkou dovozu, totiž musí být kvalifikováno jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, pokud je překážka malá a pokud existují jiné možnosti odbytu výrobků (rozsudek ze dne 5. dubna 1984, Van de Haar a Kaveka de Meern, 177/82 a 178/82, Recueil, s. 1797, bod 14).

64 V rozporu s tím, co tvrdí německá vláda, překážka obchodu uvedená v projednávané žalobě nemá svůj původ v ustanovení směrnice 80/777, podle něž musí být přírodní minerální vody baleny u zdroje. Ačkoliv zajisté nelze vyloučit, že toto ustanovení má vliv na volbu výrobců přírodních minerálních vod, pokud jde o obal jejich výrobků, je třeba nicméně připomenout, že nahrazení hromadného systému sběru zálohováním a individuálním zpětným odběrem představuje dodatečné výdaje nejen pro výrobce přírodních minerálních vod, ale rovněž pro výrobce a distributory jiných nápojů uvedených v čl. 9 odst. 2 VerpackV, kteří mají sídlo v jiných členských státech a kteří používají obaly na jedno použití.

65 Není také relevantní tvrdit, jak to činí německá vláda, že zvýšení dovozů přírodních minerálních vod balených v obalech na jedno použití do Německa dokazuje neexistenci diskriminace vůči výrobcům přírodních minerálních vod používajícím obaly na jedno použití. I když totiž takovou tendenci na německém trhu lze pozorovat, není takové povahy, aby vyvrátila skutečnost, že články 8 a 9 VerpackV představují pro výrobce přírodních minerálních vod se sídlem v jiných členských státech překážku obchodování s jejich výrobky v Německu.

66 Konečně na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, nemohou být články 8 a 9 VerpackV vyjmuty z rozsahu působnosti článku 28 ES z důvodu, že neupravují způsob balení přírodních minerálních vod, ale pouze jejich způsoby prodeje ve smyslu rozsudku ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097, body 16 a následující).

- 67 Soudní dvůr měl totiž za to, že nezbytnost změnit obal nebo štítek dovážených výrobků, vyplývající z dotčených opatření, vylučuje, aby se tato opatření týkala způsobů prodeje těchto výrobků ve smyslu výše uvedeného rozsudku Keck a Mithouard (viz rozsudky ze dne 3. června 1999, Colim, C-33/97, Recueil, s. I-3175, bod 37; ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Španělsko, C-12/00, Recueil, s. I-459, bod 76, a ze dne 18. září 2003, Morellato, C-416/00, Recueil, s. I-9343, bod 29).
- 68 Jak bylo přitom uvedeno v bodě 59 tohoto rozsudku, zavazuje nahrazení účasti v hromadném systému sběru zavedením systému zálohování a individuálního zpětného odběru dotčené výrobce, aby změnili některé údaje na svých obalech.
- 69 V každém případě nemohou být dotčená ustanovení VerpackV vzhledem k tomu, že neovlivňují stejným způsobem obchodování s nápoji vyrobenými v Německu a s nápoji pocházejícími z ostatních členských států, vyjmuta z rozsahu působnosti článku 28 ES (viz výše uvedený rozsudek Keck a Mithouard, body 16 a 17).

K odůvodnění vycházejícímu z ochrany životního prostředí

- 70 Je třeba přezkoumat, zda mohou být čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV v rozsahu, v němž představují překážku obchodu, odůvodněny důvody směřujícími k ochraně životního prostředí.

- 71 Komise, podporovaná francouzskou vládou, tvrdí, že pokud se jedná přírodní minerální vody, jež musí být baleny u zdroje, není uvedená právní úprava odůvodněna důvody souvisejícími s politikou životního prostředí a v každém případě nespĺňuje kritérium přiměřenosti.
- 72 Německá vláda ze své strany považuje články 8 a 9 VerpackV za odůvodněné různými cíli souvisejícími s ochranou životního prostředí, a to prevencí vzniku odpadů, stanovením nejvhodnějších alternativ nakládání s odpady z obalů na jedno použití a ochranou krajiny proti hromadění odpadů v přírodě. Tvrdí, že i v případě přijetí stanoviska, že uvedená ustanovení směřují pouze k obecnému cíli prevence vzniku odpadů, výhody z hlediska ekologického vyplývající ze systému zálohování nápojových obalů na jedno použití značně převažují nad možnými nesnáze spojenými se skutečností, že některé obaly musí být dopravovány k místu výroby na dlouhé vzdálenosti.
- 73 Podle stanoviska německé vlády je systém zálohování obalů na jedno použití vhodný a nezbytný k dosažení uvedených cílů vzhledem k tomu, že se jedná o opatření, jehož cílem je především změnit chování spotřebitele. Zálohování obalů na jedno použití vede spotřebitele k připodobnění těchto obalů k opakovaně použitelným obalům.
- 74 Konečně zásady obezřetnosti a prevence, vyjádřené v čl. 174 odst. 2 ES, svěřují členským státům prostor pro volnou úvahu v zájmu politiky životního prostředí. Podle německé vlády není možné vyjmout nápoje přepravované na dlouhé vzdálenosti z povinnosti zálohování vzhledem k tomu, že takové osvobození by způsobilo nejen narušení hospodářské soutěže mezi podniky, které prodávají své výrobky v obalech na jedno použití, ale zbavilo by podporu opakovaně použitelných obalů stanovenou v článku 5 směrnice 94/62 užitečného účinku. Takové osvobození

také není uskutečnitelné z důvodu skutečnosti, že některá prodejní místa nacházející se na německém území nejsou vzdálena od míst výroby přírodních minerálních vod prodávaných v Německu nacházejících se mimo tohoto území.

- 75 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury mohou být opatření způsobilá být překážkou obchodu v rámci Společenství odůvodněna kategorickými požadavky spočívajícími v ochraně životního prostředí, jen když jsou přiměřená uvedenému cíli (výše uvedený rozsudek Komise v. Dánsko, body 6 a 9, jakož i rozsudek ze dne 14. července 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Recueil, s. I-4473, bod 20).
- 76 Jak tvrdí německá vláda, zavedení systému zálohování a individuálního zpětného odběru může zvýšit návratnost prázdných obalů a vede k třídění obalového odpadu, čímž přispívá ke zlepšení jeho využití. Jelikož mimoto vybírání zálohy podněcuje spotřebitele k vrácení prázdných obalů v místě prodeje, přispívá ke snížení odpadů v přírodě.
- 77 Nadto, činí-li dotčená právní úprava vstup nového systému nakládání s obalovými odpady v platnost závislým na podílu opakovaně použitelných obalů na německém trhu, vytváří situaci, kdy jakékoliv zvýšení prodeje nápojů balených v obalech na jedno použití na tomto trhu zvyšuje pravděpodobnost, že dojde ke změně systému. Jelikož uvedená právní úprava podněcuje jak výrobce, tak dotyčné distributory k používání opakovaně použitelných obalů, přispívá ke snížení odpadů, které je třeba odstranit, což představuje jeden z obecných cílů politiky ochrany životního prostředí.

- 78 Nicméně, aby taková právní úprava byla v souladu se zásadou proporcionality, je důležité ověřit nejen, zda prostředky, kterými je prováděna, jsou způsobilé uskutečnit uvedené cíle, ale rovněž, zda nepřekračují meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (viz rozsudek ze dne 14. července 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, Recueil, s. I-4301, bod 57).
- 79 V tomto ohledu je třeba uvést, že k tomu, aby vnitrostátní právní úprava splňovala toto posledně uvedené kritérium, musí poskytovat dotyčným výrobcům a distributorům dostatečnou přechodnou lhůtu, aby se mohli před vstupem systému zálohování a individuálního zpětného odběru v platnost přizpůsobit požadavkům nového systému.
- 80 Lhůta šesti měsíců stanovená v čl. 9 odst. 2 *VerpackV* mezi oznámením, že má být zaveden systém zálohování a individuálního zpětného odběru, a mezi vstupem takového systému v platnost však není dostatečná k tomu, aby umožnila výrobcům přírodních minerálních vod přizpůsobit jejich výrobu a nakládání s odpady z obalů na jedno použití novému systému vzhledem k tomu, že tento systém má být zaveden ihned.
- 81 V tomto ohledu nelze brát v úvahu období předcházející uvedené lhůtě šesti měsíců. I po prvním zjištění nedostatečnosti podílu opakovaně použitelných obalů totiž přetrvává nejistota, pokud jde o to, zda systém zálohování a individuálního zpětného odběru vstoupí v platnost, a případně, v jakém okamžiku, jelikož to nezávisí pouze na nových posouzeních týkajících se celkového podílu opakovaně použitelných obalů přítomných na německém trhu a podílu přírodních minerálních vod uvedených na tentýž trh v takových obalech, ale rovněž na rozhodnutí německé vlády oznámit výsledek těchto posouzení.

- 82 VerpackV tak vytváří situaci, kdy během neurčitého období není změna systému nakládání s obalovými odpady dostatečně jistá k tomu, aby bylo možné od hospodářských subjektů v dotčeném odvětví požadovat zavedení systému zálohování a individuálního zpětného odběru, jež by byl k dispozici krátce po oznámení data vstupu nového systému v platnost.
- 83 Za těchto okolností musí být žaloba Komise považována za opodstatněnou.
- 84 Je tedy třeba konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že prostřednictvím čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV zavedla systém směřující k opakovanému použití obalů pro výrobky, které musí být podle směrnice 80/777 baleny u zdroje, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 5 směrnice 94/62, ve spojení s článkem 28 ES.

K nákladům řízení

- 85 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. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Spolková republika Německo byla ve sporu neúspěšná, je namístě uložit jí náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 69 odst. 4 prvním pododstavcem téhož řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhů předložených Komisí, ponесou své náklady.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Spolková republika Německo tím, že prostřednictvím 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) zavedla systém směřující k opakovanému použití obalů pro výrobky, které musí být podle směrnice Rady 80/777/EHS ze dne 15. července 1980 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se využívání a prodeje přírodních minerálních vod baleny u zdroje, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech, ve spojení s článkem 28 ES.
- 2) Spolkové republiky Německo se ukládá náhrada nákladů řízení.
- 3) Francouzská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku ponесou své náklady.

Podpisy.