

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

14. prosince 2004^{*}

Ve věci C-309/02,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES,

podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Stuttgart (Německo) ze dne 21. srpna 2002, došlým Soudnímu dvoru dne 29. srpna 2002, v řízení

Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co.,

S. Spitz KG

proti

Spolkové zemi Bádensko-Württembersko,

^{*} Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann a K. Lenaerts (zpravodaj), předsedové senátu,
C. Gulmann, J.-P. Puissechet a 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,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. a S. Spitz KG R. Karpensteinem,
Rechtsanwalt,
- za Spolkovou zemi Bádensko-Württembersko L.-A. Versteylem, Rechtsanwalt,
- za německou vládu W.-D. Plessingem a A. Tiemann, jako zmocněnci, ve
spolupráci s D. Sellnerem, Rechtsanwalt,
- za rakouskou vládu E. Riedlem, jako zmocněncem,

- za francouzskou vládu G. de Bergues a D. Petrauschem, jako zmocněnci,
- za italskou vládu I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s M. Fiorillim, avvocato dello Stato,
- za nizozemskou vládu S. Terstal a C. Wissels, jako zmocněnkyněmi,
- za Komisi Evropských společenství J. Grunwaldem et M. Konstantinidisem, jako zmocněnci,

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

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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) a článku 28 ES.

- 2 Tato žádost byla podána v rámci řízení zahájeného Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. a S. Spitz KG, rakouskými společnostmi vyrábějícími nápoje, proti Spolkové zemi Bádensko-Württembersko.

Právní rámec

Směrnice 94/62

- 3 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.
- 4 Ve svém čl. 1 odst. 2 tato směrnice stanoví „opatření, jejichž první prioritou je prevence vzniku obalových odpadů a dalšími doplňujícími hlavními zásadami je opakované používání obalů, recyklace a další formy využití obalových odpadů, jimiž se omezí množství těchto odpadů určených ke konečnému odstranění“.
- 5 Článek 5 uvedené 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 směrnice 94/62 stanoví:

„1. 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.

2. Opatření podle odstavce 1 se stanou součástí politiky týkající se veškerých obalů a obalových odpadů a musí zejména brát v úvahu požadavky, které se týkají ochrany zdravého životního prostředí a zdraví spotřebitelů, bezpečnosti a hygieny, ochrany jakosti, pravosti a technických charakteristik zabaleného zboží a použitých materiálů, jakož i ochrany práv průmyslového a komerčního vlastnictví.“

7 Článek 18 téže směrnice zní následovně:

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

Vnitrostátní právní úprava

8 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 k 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).

9 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 výrobci 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 katalogích. 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, obdobně se použijí požadavky na využití stanovené v čl. 4 odst. 2, odchýlně 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 výrobků, které výrobce, respektive distributor prodávají. Odstavec 1 věta osmá až desátá se použijí obdobně.“

- 10 Podle odst. 3 téhož článku tyto povinnosti zpětného odběru a využití mohou v zásadě také být splněny účastí výrobce nebo distributora v hromadném systému sběru použitých prodejních obalů. Zjištění, zda tento systém splňuje podmínky stanovené v VerpackV, pokud jde o míru pokrytí, je věcí příslušného orgánu spolkové země.
- 11 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.
- 12 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.

- 13 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 namíste provést nové posouzení relevantních sazeb 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 [...]“

- 14 Podle čl. 9 odst. 3 VerpackV německá vláda každý rok zveřejní relevantní podíly, stanovené v odstavci 2 uvedeného článku 9, pro nápoje balené v ekologicky prospěšných obalech. Podle odstavce 4 téhož článku 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.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 15 Žalobkyně v původním řízení vyvážejí do Německa ve využitelných obalech na jedno použití osvěžující šumivé nápoje, ovocné šťávy a jiné nešumivé nápoje, jakož i stolní

vody. Za účelem využití těchto obalů se připojily k hromadnému systému sběru odpadů provozovanému společností „Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG“, a byly tedy z tohoto důvodu vyjmuty z povinnosti vybírat zálohu podle čl. 8 odst. 1 VerpackV pro nápoje uváděné v Německu na trh v obalech na jedno použití.

- 16 Podle úředního sdělení německé vlády ze dne 28. ledna 1999 klesl podíl opakovaně použitelných nápojových obalů v roce 1997 poprvé pod 72 %, a sice na 71,33 %. Jelikož tento podíl zůstal v průběhu dvou po sobě následujících období, tedy mezi únorem 1999 a lednem 2000 a mezi květnem 2000 a dubnem 2001, na celém spolkovém území na úrovni pod 72 %, uvedená vláda dne 2. července 2002, podle čl. 9 odst. 3 VerpackV, oznámila vybírání, od 1. ledna 2003, povinné zálohy na minerální vody, piva a osvěžující nápoje. Podle VerpackV jsou tedy žalobkyně v původním řízení od tohoto dne povinny vybírat zálohu požadovanou podle čl. 8 odst. 1 této právní úpravy pro většinu svých obalů, pokud jde o nápoje uváděné na trh v Německu, a poté zpětně odebírat a využívat prázdné obaly.
- 17 Dne 23. května 2002 žalobkyně v původním řízení podaly u Verwaltungsgericht Stuttgart žalobu proti Spolkové zemi Bádensko-Württembersko, ve které tvrdí, že režim kvót pro opakovaně použitelné obaly, stanovený v VerpackV, a povinnosti zálohování a zpětného odběru s ním spojené jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 a 2 články 5, 7 a 18 směrnice 94/62, jakož i článkem 28 ES. Ve věci byla vyzvána k vyjádření Spolková republika Německo.
- 18 Podle předkládajícího soudu na základě výkladu zastávaného žalobkyněmi v původním řízení, podle kterého čl. 1 odst. 2 směrnice 94/62 stanoví rovnocennost mezi opakovaným použitím obalů a jejich využitím, vyvstává otázka, zda je systém VerpackV slučitelný s uvedenou směrnicí, jelikož tento systém činí obchodování

s obaly na jedno použití obtížnější, pokud podíl opakovaně použitelných obalů klesne pod určitou prahovou hodnotu. Tento soud podotýká, že výrobci se sídlem v jiném členském státě jsou vystaveni vyšším nákladům než němečtí výrobci, pokud se rozhodnou uvádět své nápoje na trh v opakovaně použitelných obalech. Zdůrazňuje, že podle žalobkyní v původním řízení, i po dobu, kdy je povinnost výběru zálohy pozastavena, dotýká se již německá právní úprava situace výrobců se sídlem v jiném členském státě z důvodu skutečnosti, že němečtí distributoři mají sklon vylučovat obaly na jedno použití ze svého sortimentu nápojů, aby podíl opakovaně použitelných obalů neklesl pod 72 %.

- 19 Za těchto okolností se Verwaltungsgericht Stuttgart rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

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

2) Je třeba vykládat článek 18 směrnice [94/62] v tom smyslu, že zakazuje členským státům klást překážky uvádění nápojů balených ve využitelných obalech na jedno použití na trh tím, že znemožní – pokud spolkový podíl opakovaně použitelných obalů klesne pod 72 % – zprostit se stanovené povinnosti zpětného odběru, nakládání s prázdnými nápojovými obaly na jedno

použití a jejich zálohování, pokud jde o nápoje, pro které podíl opakovaně použitelných obalů klesl pod podíl zjištěný v roce 1991?

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

- 4) Je třeba vykládat článek 28 ES v tom smyslu, že zakazuje členským státům přijmout právní úpravy, které, pokud spolkový podíl opakovaně použitelných obalů klesne pod 72 %, znemožňují zproštění se stanovené povinnosti zpětného odběru, nakládání s prázdnými nápojovými obaly na jedno použití a jejich zálohování, pokud jde o nápoje, pro které podíl opakovaně použitelných obalů klesl pod podíl zjištěný v roce 1991?"

K návrhům na znovuotevření ústní části řízení

- 20 Dopisy došlými kanceláři Soudního dvora dne 14. a 17. června 2004 německá vláda a žalovaná v původním řízení navrhly, aby Soudní dvůr nařídil znovuotevření ústní části řízení podle článku 61 jednacího řádu.

- 21 Na podporu svého návrhu německá vláda uplatňuje, že stanovisko generálního advokáta přednesené dne 6. května 2004 obsahuje řadu prvků, které nebyly předmětem písemné a ústní části řízení a ze kterých vyplývá nesprávné posouzení argumentů, kterých se dovolávala před Soudním dvorem. Žalovaná v původním řízení rovněž ve svém návrhu tvrdí, že uvedené stanovisko uvádí určité prvky, které nebyly projednány a nebyly Soudnímu dvoru dostatečně objasněny.
- 22 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr může podle článku 61 svého jednacího řádu bez návrhu nebo na návrh generálního advokáta nebo na návrh účastníků řízení nařídít znovuotevření ústního řízení, pokud má za to, že věc není dostatečně objasněna nebo že musí být rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení projednán (viz rozsudky ze dne 10. února 2000, *Deutsche Post*, C-270/97 a C-271/97, Recueil, s. I-929, bod 30; ze dne 19. února 2002, *Wouters a další*, C-309/99, Recueil, s. I-1577, bod 42 ; ze dne 18. června 2002, *Philips*, C-299/99, Recueil, s. I 5475, bod 20, a ze dne 12. prosince 2002, *Sieckmann*, C-273/00, Recueil, s. I-11737, bod 22).
- 23 V projednávaném případě má nicméně Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta za to, že disponuje všemi poznatky nezbytnými k tomu, aby odpověděl na položené otázky a že tyto poznatky byly předmětem jednání před ním.
- 24 Vzhledem k tomu je třeba zamítnout návrhy německé vlády a žalované v původním řízení, kterými se domáhaly znovuotevření ústního jednání.

K předběžným otázkám

K přípustnosti předběžných otázek

- 25 Žalovaná v původním řízení tvrdí, že Soudní dvůr musí odmítnout předběžné otázky jako nepřípustné vzhledem k tomu, že žaloba v původním řízení je nepřípustná, protože směřuje proti Spolkové zemi Bádensko-Württembersko. Spolková země Bádensko-Württembersko totiž nemá v dané oblasti žádnou vlastní legislativní pravomoc, neboť pouze provádí spolkovou právní úpravu. Podle žalované měla žaloba směřovat proti spolkovému státu před soudním orgánem k tomu příslušným, tedy před Verwaltungsgericht Berlin. V souběžných řízeních určitý počet německých soudních správních orgánů již konstatoval nepřípustnost obdobných žalob.
- 26 V tomto ohledu je namíste připomenout, že není věcí Soudního dvora, s ohledem na rozdělení úkolů mezi ním a vnitrostátními soudy, ověřovat, zda rozhodnutí, kterým se zabývá, bylo přijato v souladu s pravidly vnitrostátního práva pro organizaci soudních řízení (viz rozsudky ze dne 3. března 1994, Eurico Italia a další, C-332/92, C-333/92 a C-335/92, Recueil, s. I-711, bod 13; ze dne 16. září 1999, WWF a další, C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 33, a ze dne 3. října 2000, Gozza a další, C-371/97, Recueil, s. I-7881, bod 30). Soudní dvůr se musí držet předkládacího rozhodnutí soudu členského státu, pokud nebylo zrušeno v rámci opravných prostředků stanovených případně vnitrostátním právem (rozsudek ze dne 14. ledna 1982, Reina, 65/81, Recueil, s. 33, bod 7).
- 27 V projednávaném případě z předkládacího usnesení vyplývá, že Verwaltungsgericht Stuttgart má za to, že žaloba v původním řízení je alespoň částečně přípustná.

- 28 Mimo to je nepochybné, že existuje přímá souvislost mezi jednak čtyřmi předběžnými otázkami, které se týkají výkladu článků 1, 7 a 18 směrnice 94/62 a článku 28 ES, které byly položeny za účelem umožnit předkládajícímu soudu posoudit slučitelnost dotčené německé právní úpravy s těmito ustanoveními, a jednak předmětem žaloby v původním řízení, kterou se žalobkyně v původním řízení domáhají určení, že nejsou povinny vyhovět povinnosti zálohování a individuálního zpětného odběru jejich obalů na jedno použití.
- 29 Z toho vyplývá, že žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách je přípustná.

K první otázce

- 30 Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 1 odst. 2 směrnice 94/62 brání tomu, aby členský stát podporoval systémy opakovaného použití obalů, tím, že uplatňuje takový systém, jaký je ustanoven v čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV.
- 31 V tomto ohledu je třeba připomenout, že stanoví-li čl. 1 odst. 2 směrnice 94/62 coby „první prioritu“ opatření týkající se prevence vzniku obalových odpadů, coby „další doplňující hlavní zásady“ vyjmenovává opakované používání obalů, recyklaci a další formy využití obalových odpadů.
- 32 Osmý bod odůvodnění této směrnice stanoví, že „dokud nebude dosaženo dalšího vědeckotechnického pokroku v oblasti procesů využití, je třeba z hlediska vlivu na životní prostředí pokládat za výhodnější opakované použití 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“.

- 33 Z výše uvedeného vyplývá, že směrnice 94/62 nezavádí hierarchii mezi jednak opakovaným použitím obalů a jednak využitím obalových odpadů.
- 34 Je třeba nicméně poznamenat, že článek 5 směrnice 94/62 umožňuje členským státům přijmout opatření směřující k podpoře systémů opakovaného použití těch obalů, které lze opakovaně použít způsobem příznivým pro životní prostředí.
- 35 Ze samotného znění tohoto článku 5 vyplývá, že taková politika podpory opakovaného použití obalů je povolena pouze v rozsahu, v němž je v souladu se Smlouvou.
- 36 Tak musí opatření přijatá členským státem v souladu s článkem 5 uvedené směrnice respektovat nejen požadavky, které vyplývají z ostatních ustanovení této směrnice, zejména článku 7, kterého se týká třetí předběžná otázka, ale rovněž povinnosti vyplývající z ustanovení Smlouvy, zejména článku 28 ES, kterého se týká čtvrtá předběžná otázka.
- 37 V důsledku toho je třeba odpovědět na první otázku tak, že čl. 1 odst. 2 směrnice 94/62 nebrání tomu, aby členské státy zavedly opatření směřující k podpoře systémů opakovaného použití obalů.

- 38 Vzhledem k tomu co bylo uvedeno výše je namístě nejprve odpovědět na třetí a čtvrtou předběžnou otázku.

K třetí předběžné otázce

- 39 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda článek 7 směrnice 94/62 přiznává výrobcům a distributorům nápojů balených ve využitelných obalech na jedno použití, kterým je povoleno zprostit se povinností zálohování a zpětného odběru tím, že se budou účastnit hromadného systému sběru obalů, právo pokračovat v účasti v takovém hromadném systému za účelem splnění svých zákonných povinností.
- 40 Je třeba připomenout, že směrnice 94/62 ve svém čl. 7 odst. 1 členským státům ukládá, aby přijaly nezbytná opatření k zajištění vytvoření systémů jednak pro zpětný odběr nebo sběr použitých obalů nebo obalových odpadů a jednak pro opakované použití nebo využití sebraných obalů nebo obalových odpadů. V souladu s tímto ustanovením musí být tyto systémy otevřeny účasti hospodářských subjektů ze zúčastněných odvětví a příslušných orgánů veřejné moci, musí se vztahovat na dovážené výrobky za nediskriminačních podmínek a musí být navrženy tak, aby v souladu se Smlouvou nezpůsobovaly překážky obchodu nebo narušování hospodářské soutěže.
- 41 Článek 7 odst. 2 uvedené směrnice vyžaduje, aby se opatření uvedená v odstavci 1 téhož článku stala součástí politiky týkající se veškerých obalů a obalových odpadů, a upřesňuje, že tato opatření musí zejména brát v úvahu požadavky, které se týkají ochrany zdravého životního prostředí a zdraví spotřebitelů, bezpečnosti a hygieny,

ochrany jakosti, pravosti a technických charakteristik zabaleného zboží a použitých materiálů, jakož i ochrany práv průmyslového a komerčního vlastnictví.

- 42 Uvedený článek 7 ponechává na členských státech výběr, pokud jde o obaly na jedno použití, mezi jednak systémem zálohování a individuálního zpětného odběru a jednak hromadným systémem sběru obalů, nebo kombinací obou těchto systémů podle druhu výrobku, za předpokladu, že účelem zvolených systémů je usměrnit obaly do nejvhodnějších alternativ nakládání s odpady a že se stanou součástí politiky týkající se veškerých obalů a obalových odpadů.
- 43 Toto ustanovení nepřiznává dotčným výrobcům a distributorům žádné právo pokračovat v účasti v zavedeném systému nakládání s obalovými odpady.
- 44 Směrnice 94/62 totiž nebrání tomu, aby členský stát stanovil změny v systémech nakládání s obalovými odpady zavedených na jeho území tak, aby zajistil nejvhodnější alternativu nakládání s odpady.
- 45 Umožňuje-li však směrnice 94/62, aby členský stát stanovil v závislosti na okolnostech nahrazení systému sběru obalů v blízkosti bydliště spotřebitelů nebo místa prodeje systémem zálohování a individuálního zpětného odběru, je nicméně třeba, aby takové nahrazení splňovalo určité podmínky.

- 46 Jednak musí být nový systém rovněž způsobilý dosáhnout cílů směrnice 94/62. Konkrétněji, pokud je nový systém jako v projednávaném případě systémem zálohování a individuálního zpětného odběru, musí dotýčný členský stát dbát na to, aby existovalo dostatečné množství míst zpětného odběru, tak aby spotřebitelé, kteří si koupí výrobky balené v zálohovaných obalech na jedno použití, měli možnost obdržet zpět částku zálohy, i když se nevrátí na místo původního nákupu.
- 47 V tomto ohledu je důležité uvést, že čl. 6 odst. 1 věta první VerpackV stanoví, že distributor je povinen bezplatně zpětně odebírat prázdné prodejní obaly na místě jejich skutečného předání nebo v bezprostřední blízkosti („am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe“). Ačkoliv následující věty uvedeného odstavce dodávají určitá upřesnění, zejména pokud jde o omezení této povinnosti v závislosti na prodejní ploše dotýčného distributora, zůstává rozsah povinnosti zpětného odběru jednoznačný.
- 48 Kromě toho se musí přechod na nový systém uskutečnit bez přerušení a aniž by byla ohrožena možnost hospodářských subjektů dotýčného odvětví skutečně se účastnit nového systému od jeho vstupu v platnost. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62 zavazuje každý členský stát k tomu, aby vždy a bez diskriminace zajistil dotýčným výrobcům a distributorům přístup k systému nakládání s obalovými odpady.
- 49 V důsledku toho je věcí členského státu, který přistoupí k nahrazení existujícího systému nakládání s obalovými odpady jiným systémem, aby zajistil, že dotýční výrobci a distributoři budou mít přiměřenou lhůtu pro přechod na nový systém, aby mohli přizpůsobit své metody výroby, jakož i distribuční řetězce, požadavkům nového systému.

- 50 Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že článek 7 směrnice 94/62, i když nepřiznává dotyčným výrobcům a distributorům právo pokračovat v účasti v zavedeném systému nakládání s obalovými odpady, brání nahrazení hromadného systému sběru takových odpadů systémem zálohování a individuálního zpětného odběru, pokud nový systém není způsobilý dosáhnout cílů uvedené směrnice nebo pokud se přechod na tento nový systém neuskuteční bez přerušení a je ohrožena možnost hospodářských subjektů dotyčných odvětví skutečně se účastnit nového systému od jeho vstupu v platnost.

Ke čtvrté otázce

- 51 Podstatou čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda článek 29 ES brání takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je stanovena v čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV, která pro výrobce a distributory užívající obaly na jedno použití činí možnost vyrovnat se se svými povinnostmi zálohování, zpětného odběru, jakož i využití, prostřednictvím účasti v hromadném systému sběru závislou na podílu opakovaně použitelných obalů na dotyčném trhu.

K použitelnosti článku 28 ES

- 52 Podle německé vlády nemůže existovat rozpor mezi článkem 28 ES a dotčenou vnitrostátní právní úpravou vzhledem k tomu, že co se týče opakovaného používání obalů, účelem směrnice 94/62 a zvláště jejích článků 4, 9 a 18 je provést úplnou harmonizaci v dotyčné oblasti.

- 53 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.
- 54 V tomto ohledu je namístě uvést, že, co se týče opakovaného používání obalů, článek 5 směrnice 94/62 se omezuje na to, že umožňuje členským státům podporovat, v souladu se Smlouvou, systémy opakovaného použití těch obalů, které lze opakovaně použít způsobem příznivým pro životní prostředí.
- 55 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 člancích 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.
- 56 Na rozdíl od značení a identifikace obalů a požadavků na jejich složení opakovanou použitelnost a využitelnost podle článků 8 až 11 a přílohy II tedy směrnice 94/62 není organizace vnitrostátních systémů určených k podpoře opakovaného použití obalů předmětem úplné harmonizace.

- 57 Takové systémy mohou být v důsledku toho posuzovány podle ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu zboží.
- 58 Článek 5 směrnice 94/62 mimoto neumožňuje členským státům podporovat systémy opakovaného použití obalů jinak než „v souladu se Smlouvou“.
- 59 Co se týče článku 18 téže směrnice, je třeba uvést, že v rozsahu, v němž se toto ustanovení omezuje na zajištění volného pohybu na území členských států pro obaly, které splňují požadavky týkající se jejich označování, složení, opakované použitelnosti a využitelnosti, tak také není překážkou tomu, aby bylo ve světle článku 28 posouzeno, zda jsou vnitrostátní systémy nakládání s obalovými odpady schopné ovlivnit podmínky obchodování s dotýcnými výrobky.

K existenci překážek obchodu

- 60 Je namístě posoudit, zda článek 28 ES brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která umožňuje výrobcům a distributorům, kteří používají obaly na jedno použití, aby splnili své povinnosti zálohování a zpětného odběru prostřednictvím účasti v hromadném systému sběru v závislosti na vývoji celkového podílu nápojů balených v obalech na jedno použití na německém trhu, jakož i na podílu dotýcných nápojů, se kterými se obchoduje v takových obalech na témže trhu.

- 61 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že taková právní úprava je bez rozdílu použitelná na vnitrostátní výrobky a na výrobky pocházející z ostatních členských států a stanoví stejné požadavky v oblasti zálohování a zpětného odběru pro výrobce se sídlem v jiných členských státech jako pro vnitrostátní výrobce.
- 62 Zadruhé na rozdíl od maximálního podílu nápojů, se kterými je možno obchodovat v neschválených obalech, který byl předmětem rozsudku Soudního dvora ze dne 20. září 1988, Komise v. Dánsko (302/86, Recueil, s. 4607), ve věci v původním řízení podíl neomezuje množství výrobků, které mohou být dovezeny v určitém druhu obalu. VerpackV totiž nezakazuje obchodování s výrobky balenými v obalech na jedno použití v podílu větším než je uvedený podíl, ale pouze stanoví, že překročení tohoto podílu způsobuje změnu systému nakládání s obaly na jedno použití.
- 63 Je nicméně 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 nápoji vyrobenými v Německu a s nápoji, které pocházejí z jiných členských států.
- 64 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 úprava dotčená v původním řízení, která 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.

65 Je přitom nepochybné, že výrobci se sídlem mimo Německo užívají obaly na jedno použití mnohem častěji než němečtí výrobci.

66 V tomto ohledu předkládající soud upozorňuje, že používání opakovaně použitelných obalů způsobuje zpravidla výrobcí nápojů se sídlem v jiném členském státě vyšší náklady než německému výrobcí vzhledem k tomu, že náklady spojené s organizací systému zálohování a přepravou jsou vyšší, pokud má výrobce sídlo v určité vzdálenosti od místa prodeje.

67 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 nápoji dováženými z ostatních členských států (viz v tomto smyslu, pokud jde o opakovaně použitelné nápojové obaly, výše uvedený rozsudek Komise v. Dánsko, bod 13).

68 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).

69 V tomto kontextu není relevantní tvrdit, jak to činí německá vláda, že zvýšení dovozů přírodních minerálních vod balených v obalech na jedno použití do Německa v období předcházejícím zavedení povinnosti zálohování a individuálního zpětného odběru dokazuje neexistenci diskriminace vůči výrobcům nápojů se sídlem v jiných členských státech. 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 nápojů se sídlem v jiných členských státech, překážku obchodování s jejich výrobky v Německu.

70 Na rozdíl od toho, co tvrdí žalovaná v původním řízení a německá vláda, nelze články 8 a 9 VerpackV pokládat za vnitrostátní ustanovení, která omezují nebo zakazují některé „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).

71 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).

72 Jak bylo přitom uvedeno v bodě 64 tohoto rozsudku, zavazuje nahrazení účasti v hromadném systému sběru zavedením systému zálohování a individuálního zpětného odběru dotyčné výrobce, aby změnili některé údaje na svých obalech.

73 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

74 Dále je namístě zkoumat, zda může být taková právní úprava, jaká je stanovena v čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV, odůvodněna důvody spočívajícími v ochraně životního prostředí, jak tvrdí žalovaná v původním řízení a německá vláda.

- 75 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 ze dne 14. července 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Recueil, s. I 4473, bod 20).
- 76 V tomto ohledu je namístě konstatovat, že povinnost zavést systém zálohování a zpětného odběru prázdných obalů je nepostradatelným prvkem systému, jehož cílem je zajistit opakované použití obalů (výše uvedený rozsudek Komise v. Dánsko, bod 13).
- 77 Co se týče opakovaně nepoužitelných obalů, je třeba uvést, že jak tvrdí žalovaná v původním řízení a 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 vracení prázdných obalů v místě prodeje, přispívá k snížení vzniku odpadů v přírodě.
- 78 Nadto, činí-li právní úprava dotčená v původním řízení 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 německém trhu zvyšuje pravděpodobnost, že dojde ke změně systému. Jelikož dotčená 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.

- 79 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 to, 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).
- 80 V tomto ohledu je třeba uvést, že aby vnitrostátní právní úprava splňovala toto posledně uvedené kritérium, musí umožnit dotyčným výrobcům a distributorům, aby mohli před vstupem systému zálohování a individuálního zpětného odběru v platnost přizpůsobit své metody výroby, jakož i nakládání s odpady z obalů na jedno použití požadavkům nového systému. Členský stát zajisté může nechat na uvedených výrobcích a distributorech, aby zavedli tento systém tím, že budou organizovat zpětný odběr obalů, vracení částek zálohy a jejich případné vyrovnání mezi distributory, musí však zajistit, že se v okamžiku změny systému nakládání s obalovými odpady každý dotyčný výrobce nebo distributor bude moci skutečně účastnit fungujícího systému.
- 81 Je namístě konstatovat, že taková právní úprava jako *VerpackV*, která činí zavedení systému zálohování a individuálního zpětného odběru závislým na podílu opakovaného používání obalů, je zajisté výhodná z ekologického hlediska, odpovídá však zásadě proporcionality pouze v případě, že při podporování opakovaného

použití obalů poskytuje dotyčným výrobcům a distributorům přiměřenou přechodnou lhůtu, aby se mohli přizpůsobit, a zajišťuje, že se v okamžiku změny systému nakládání s obalovými odpady každý dotyčný výrobce nebo distributor bude moci skutečně účastnit fungujícího systému.

82 Je věcí vnitrostátního soudce, aby rozhodl o tom, zda změna systému nakládání s obalovými odpady, jak je stanovena čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV, umožňuje dotyčným výrobcům a distributorům, aby se účastnili fungujícího systému za podmínek uvedených výše.

83 V důsledku toho je třeba odpovědět na čtvrtou otázku tak, že článek 28 ES brání takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je obsažena v čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 VerpackV, která zavádí nahrazení hromadného systému sběru obalů systémem zálohování a individuálního zpětného odběru, aniž by dotyčným výrobcům a distributorům byla poskytnuta přiměřená přechodná lhůta k přizpůsobení a aniž by bylo zajištěno, že se v okamžiku změny systému nakládání s obalovými odpady budou moci skutečně účastnit fungujícího systému.

K druhé otázce

84 S ohledem na odpověď na čtvrtou otázku není již dále nezbytné odpovědět na druhou otázku.

K nákladům řízení

- 85 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření účastníků řízení se nenahrazují.

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

- 1) Článek 1 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech nebrání tomu, aby členské státy zavedly opatření směřující k podpoře systémů opakovaného použití obalů.
- 2) Článek 7 směrnice 94/62, i když nepřiznává dotyčným výrobcům a distributorům právo pokračovat v účasti v zavedeném systému nakládání s obalovými odpady, brání nahrazení hromadného systému sběru takových odpadů systémem zálohování a individuálního zpětného odběru, pokud nový systém není způsobilý dosáhnout cílů uvedené směrnice nebo pokud se přechod na tento nový systém neuskuteční bez přerušení a je ohrožena možnost hospodářských subjektů dotyčných odvětví skutečně se účastnit nového systému od jeho vstupu v platnost.

- 3) Článek 28 ES brání takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je obsažena v 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), která zavádí nahrazení hromadného systému sběru obalů systémem zálohování a individuálního zpětného odběru, aniž by dotyčným výrobcům a distributorům byla poskytnuta přiměřená přechodná lhůta k přizpůsobení a aniž by bylo zajištěno, že se v okamžiku změny systému nakládání s obalovými odpady budou moci skutečně účastnit fungujícího systému.

Podpisy.