



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

10 november 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Richtlijn 94/62/EG — Artikel 3 — Verpakking en verpakkingsafval — Begrip — Rollen, kokers of cilinders waaromheen flexibele producten zijn gewikkeld („rolkernen’) — Richtlijn 2013/2/EU — Geldigheid — Wijziging door de Europese Commissie van de in bijlage I bij richtlijn 94/62/EG opgenomen lijst van voorbeelden van verpakkingen — Onjuiste opvatting van het begrip ‚verpakking’ — Overschrijding van de uitvoeringsbevoegdheden”

In de gevoegde zaken C-313/15 en C-530/15,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de tribunal de commerce de Paris (handelsrechter Parijs, Frankrijk) bij beslissing van 19 juni 2015, ingekomen bij het Hof op 25 juni 2015, en door de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 1 oktober 2015, ingekomen bij het Hof op 8 oktober 2015, in de procedures

Eco-Emballages SA

tegen

Sphère France SAS,

Carrefour Import SAS,

SCA Tissue France SAS,

Melitta France SAS,

SCA Hygiène Products SAS,

Wepa France SAS, voorheen Wepa Troyes SAS,

Industrie Cartarie Tronchetti SpA,

Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica SL,

Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG,

Kimberly-Clark SAS,

Gopack SAS,

Délipapier SAS,

* Procestaal: Frans.

Scamark SAS,

CMC France SARL,

Schweitzer SAS,

Paul Hartmann SA,

Wepa France SAS, voorheen Wepa Lille SAS,

Système U Centrale Nationale SA,

Industrie Cartarie Tronchetti France SAS,

in tegenwoordigheid van:

Group'Hygiène syndicat professionnel (C-313/15),

en

Melitta France SAS,

Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG,

Délipapier SAS,

Gopack SAS,

Industrie Cartarie Tronchetti SpA,

Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica SL,

Kimberly-Clark SAS,

Wepa France SAS, voorheen Lucart France,

Paul Hartmann SA,

SCA Hygiène Products SAS,

SCA Tissue France SAS,

Group'Hygiène syndicat professionnel

tegen

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie,

in tegenwoordigheid van:

Industrie Cartarie Tronchetti France SAS (C-530/15),

wijst HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, M. Vilaras (rapporteur), J. Malenovský, M. Safjan en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 mei 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- Eco-Emballages SA, vertegenwoordigd door L. Koehler-Magne, advocat,
- Délipapier SAS, Gopack SAS, Industrie Cartarie Tronchetti SpA, Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica SL, Industrie Cartarie Tronchetti France SAS, Kimberly-Clark SAS, Wepa France SAS (voorheen Lucart France), Paul Hartmann SA, SCA Hygiène Products SAS, SCA Tissue France SAS, CMC France SARL en Group'Hygiène syndicat professionnel, vertegenwoordigd door N. Chahid-Nourai, J.-M. Leprêtre en C. Boillot, avocats,
- Melitta France SAS en Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door H. Weil en A. de Lalande, avocats,
- Système U Centrale Nationale SAS, vertegenwoordigd door A. Gossement, advocat,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas, J. Traband en S. Ghiandoni als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Sanfrutos Cano, F. Simonetti, S. Petrova en C. Zadra als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 juli 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen zowel de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB 1994, L 365, blz. 10), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 (PB 2004, L 47, blz. 26; hierna: „richtlijn 94/62”), als de geldigheid van richtlijn 2013/2/EU van de Commissie van 7 februari 2013 tot wijziging van bijlage I bij richtlijn 94/62 (PB 2013, L 37, blz. 10; hierna: „richtlijn 2013/2”).
- 2 Het verzoek in zaak C-313/15 is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Eco-Emballages SA en anderzijds Sphère France SAS, Carrefour Import SAS, SCA Tissue France SAS, Melitta France SAS, SCA Hygiène Products SAS, Wepa France SAS (voorheen Wepa Troyes SAS), Industrie Cartarie Tronchetti SpA, Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica SL, Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG, Kimberly-Clark SAS, Gopack SAS, Délipapier SAS, Scamark SAS, CMC France SARL, Schweitzer SAS, Paul Hartmann SA, Wepa France SAS (voorheen Wepa Lille SAS), Système U Centrale Nationale SA en Industrie Cartarie Tronchetti France SAS, betreffende de

weigering van laatstgenoemde ondernemingen om de financiële bijdrage te betalen die verschuldigd is voor de recycling van de artikelen die zij sinds 1 januari 2007 in de handel hebben gebracht en die door Eco-Emballages worden aangemerkt als verpakkingsproducten.

- 3 Het verzoek in zaak C-530/15 is ingediend in het kader van het beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding dat door Melitta France SAS, Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG, Délipapier SAS, Gopack SAS, Industrie Cartarie Tronchetti SpA, Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica SL, Kimberly-Clark SAS, Wepa France SAS, Paul Hartmann SA, SCA Hygiène Products SAS, SCA Tissue France SAS en Group'Hygiène syndicat professionnel is ingesteld tegen de door de ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (minister van Ecologie, Duurzame Ontwikkeling en Energie) vastgestelde arrêté du 6 août 2013 modifiant l'arrêté du 7 février 2012 relatif aux exemples d'application des critères précisant la notion d'„emballage” définis à l'article R. 543-43 du code de l'environnement [besluit van 6 augustus 2013 tot wijziging van het besluit van 7 februari 2012 inzake voorbeelden van de toepassing van de criteria voor het begrip „verpakkingen” als gedefinieerd in artikel R. 543-43 van het milieuwetboek (JORF nr. 198 van 27 augustus 2013, blz. 14487; hierna: „besluit van 6 augustus 2013”)].

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 4 Artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚verpakking’: alle producten, vervaardigd van materiaal van welke aard ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen, van grondstoffen tot afgewerkte producten, over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument. Ook wegwerpartikelen die voor dit doel worden gebruikt, worden als verpakkingsmateriaal beschouwd.

Verpakking omvat uitsluitend:

- a) verkoop- of primaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat zij voor de eindgebruiker of consument op het verkooppunt een verkoopeenheid vormt;
- b) verzamel- of secundaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat zij op het verkooppunt een verzameling van een aantal verkoopeenheden vormt, ongeacht of deze als dusdanig aan de eindgebruiker of consument wordt verkocht, dan wel alleen dient om de rekken op het verkooppunt bij te vullen; deze verpakking kan van het product worden verwijderd zonder dat dit de kenmerken ervan beïnvloedt;
- c) verzend- of tertiaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat het verladen en het vervoer van een aantal verkoopeenheden of verzamelverpakkingen wordt vergemakkelijkt om fysieke schade door verlading of transport te voorkomen. Weg-, spoor-, scheeps- of vliegtuigcontainers worden niet als verzendverpakking beschouwd.

De definitie van ‚verpakking’ is verder gebaseerd op de onderstaande criteria. De artikelen in bijlage I zijn voorbeelden ter illustratie van de toepassing van deze criteria:

- i) Artikelen worden als verpakking beschouwd indien zij aan de bovenstaande definitie voldoen, ongeacht andere functies die de verpakking ook kan vervullen, tenzij het artikel integraal deel uitmaakt van een product en het nodig is om dat product tijdens zijn levensduur te bevatten, te ondersteunen of te bewaren en alle elementen bedoeld zijn om samen gebruikt, verbruikt of verwijderd te worden.

- ii) Artikelen die ontworpen en bedoeld zijn om op het verkooppunt te worden gevuld alsmede wegwerpartikelen die in gevulde toestand worden verkocht of die ontworpen en bedoeld zijn om op het verkooppunt te worden gevuld, worden als verpakking beschouwd, mits zij een verpakkingsfunctie hebben.
- iii) De componenten van een verpakking en de bijbehorende in de verpakking verwerkte elementen worden beschouwd als deel van de verpakking waarin ze verwerkt zijn. De bijbehorende elementen die aan een product hangen of bevestigd zijn en die een verpakkingsfunctie hebben, worden als verpakking beschouwd, tenzij zij integraal deel uitmaken van dit product en alle elementen bedoeld zijn om samen verbruikt of verwijderd te worden.

De Commissie bestudeert indien passend, de voorbeelden ter illustratie van de definitie van verpakking in bijlage I en herziet deze waar nodig. De volgende artikelen worden prioritair behandeld: cd- en videodoosjes, bloempotten, buizen en rollen die met buigbaar materiaal omwikkeld zijn, papier waarop zelfklevende etiketten zitten, en inpakpapier. [...]"

5 In de overwegingen 2 en 4 van richtlijn 2013/2 wordt gepreciseerd:

„(2) Met het oog op de rechtszekerheid en de harmonisering van de interpretatie van de definitie van ‚verpakking’ moet de lijst van de ter illustratie gegeven voorbeelden worden herzien en gewijzigd om gevallen te verduidelijken waarin de grens tussen wat verpakking is en wat niet, onduidelijk blijft. Met deze herziening wordt tegemoetgekomen aan het verzoek van de lidstaten en de marktdeelnemers om de tenuitvoerlegging van de richtlijn te verbeteren en op de interne markt gelijke voorwaarden te creëren.

[...]

(4) Het bij artikel 21 van richtlijn [94/62] ingestelde comité heeft geen advies uitgebracht over de in deze richtlijn vervatte maatregelen; de Commissie heeft bijgevolg een voorstel betreffende deze maatregelen ingediend bij de Raad en toegezonden aan het Europees Parlement. De Raad heeft geen besluit genomen binnen de periode van twee maanden als bepaald in artikel 5 bis van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden [(PB 1999, L 184, blz. 23)], en de Commissie heeft het voorstel dan ook onverwijld voorgelegd aan het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft binnen vier maanden na bovenvermelde indiening geen bezwaar gemaakt tegen de maatregel.”

6 In bijlage I bij richtlijn 94/62, met als opschrift „Voorbeelden ter illustratie van de in artikel 3, [punt] 1, bedoelde criteria”, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/2, wordt bepaald:

„Voorbeelden ter illustratie van criterium i)

Verpakking

[...]

Rollen, kokers en cilinders waaromheen flexibel materiaal is gewikkeld (bijv. kunststoffolie, aluminium, papier), met uitzondering van rollen, kokers en cilinders die zijn bedoeld als onderdelen van productieapparaten en niet worden gebruikt om een product als verkoopheenheid te presenteren

[...]”

Frans recht

- 7 Artikel L. 541-10-II van de code de l'environnement (milieuwetboek; hierna „milieuwetboek”) bepaalt:

„Op grond van het beginsel van de verruimde verantwoordelijkheid van de producent kan aan producenten, importeurs en distributeurs van [de producten die afval voortbrengen], of van de artikelen en materialen die bij de vervaardiging van deze producten worden gebruikt, de verplichting worden opgelegd om zorg te dragen voor of bij te dragen aan de preventie en het beheer van het afval dat door die producten ontstaat.

De producenten, importeurs en distributeurs op wie bovengenoemde verplichting krachtens de bepalingen van deze afdeling en binnen de daardoor getrokken grenzen rust, komen deze verplichting na door het opzetten van individuele systemen voor de verzameling en de verwerking van het afval dat afkomstig is van hun producten, of door het gezamenlijk oprichten van afvalbeheersorganisaties, waaraan zij een financiële bijdrage betalen en hun verplichting overdragen, en voor het bestuur waarvan zij zorg dragen. Wanneer een producent, importeur of distributeur die een – goedgekeurd – individueel systeem voor de verzameling en verwerking van afval heeft opgezet of die een – erkende – afvalbeheersorganisatie heeft opgericht, op grond van punt II van het onderhavige artikel zorg draagt voor het beheer van afval, is hij de houder van dit afval in de zin van het onderhavige hoofdstuk.

[...]

Afvalbeheersorganisaties worden door de staat voor een verlengbare periode van ten hoogste zes jaar erkend indien zij aantonen te beschikken over de technische en financiële capaciteiten om te voldoen aan de vereisten van een bij interministerieel besluit vastgesteld bestek. Voordat erkenning wordt verleend, wordt het advies ingewonnen van het representatieve orgaan van degenen die betrokken zijn bij de keten.

[...]”

- 8 Artikel L. 543-56 van het milieuwetboek luidt:

„Iedere producent of importeur van wie de producten in de handel worden gebracht in verpakkingen als die welke worden genoemd in artikel R. 543-55, of – indien de producent of importeur niet kan worden geïdentificeerd – de persoon die verantwoordelijk is voor het voor het eerst op de markt brengen van deze producten, is gehouden bij te dragen aan of zorg te dragen voor het beheer van al zijn verpakkingsafval, met inachtneming van de artikelen L. 2224-13 tot en met L. 2224-16 van het algemeen wetboek betreffende de lokale en regionale overheden.”

- 9 In artikel R. 543-43 van het milieuwetboek is bepaald:

„I. Voor de toepassing van deze onderafdeling wordt onder ‚verpakking’ verstaan: elk voorwerp, ongeacht de aard van het materiaal waarvan het is vervaardigd, dat kan worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument. Ook wegwerpartikelen die voor dit doel worden gebruikt, worden als verpakkingsmateriaal beschouwd.

De definitie van ‚verpakking’ is voorts gebaseerd op de volgende criteria.

1° Artikelen worden als verpakking beschouwd indien zij aan de bovenstaande definitie voldoen, ongeacht andere functies die de verpakking ook kan vervullen, tenzij het artikel integraal deel uitmaakt van een product en het nodig is om dat product tijdens zijn levensduur te bevatten, te ondersteunen of te bewaren en alle elementen bedoeld zijn om samen gebruikt, verbruikt of verwijderd te worden;

[...]

Voorbeelden ter illustratie van de toepassing van deze criteria zullen worden opgenomen in een besluit van de minister die bevoegd is voor het milieu.”

- 10 Het besluit van 6 augustus 2013 – waarbij artikel 1 van de arrêté du 7 février 2012 relatif aux exemples d'application des critères précisant la notion d'„emballage” définis à l'article R. 543-43 du code de l'environnement (besluit van 7 februari 2012 inzake voorbeelden van de toepassing van de criteria voor het begrip „verpakkingen” als gedefinieerd in artikel R. 543-43 van het milieuwetboek) is gewijzigd – bepaalt:

„Op grond van criterium i) van punt I van artikel R. 543-43 van het milieuwetboek vormen de volgende voorbeelden

— een verpakking:

[...]

- rollen, kokers en cilinders waaromheen flexibel materiaal is gewikkeld (bijv. kunststoffolie, aluminium, papier), met uitzondering van rollen, kokers en cilinders die zijn bedoeld als onderdelen van productieapparaten en niet worden gebruikt om een product als verkoopeenheid te presenteren.”

Hoofdgedingen, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

Zaak C-313/15

- 11 De vennootschap Eco-emballages is een door de staat erkende afvalbeheersorganisatie. Zij is gemachtigd om met ondernemingen die verpakkingen op de Franse markt brengen, overeenkomsten te sluiten waarbij zij de op hen rustende verplichting om bij te dragen aan de verwijdering van huishoudelijk verpakkingsafval, overneemt tegen betaling van een bijdrage die wordt berekend op basis van het aantal verkochte verpakkingen en van het gewicht van het materiaal waaruit deze worden vervaardigd.
- 12 In januari 2013 heeft Eco-emballages verweersters in het hoofdgeding gedagvaard teneinde van hen op grond van artikel R. 543-43 van het milieuwetboek, waarbij richtlijn 94/62 in de Franse rechtsorde is omgezet, betaling te verkrijgen van de bijdragen voor de door hen sinds 1 januari 2007 in de handel gebrachte rolkernen in de vorm van rollen, kokers of cilinders waaromheen een aantal – aan consumenten verkochte – flexibele producten zijn gewikkeld, zoals kunststoffolie, aluminiumfolie, toiletpapier of keukenpapier.
- 13 Verweersters in het hoofdgeding hebben evenwel aangevoerd dat die rolkernen niet beantwoorden aan de definitie van het begrip „verpakking” in de zin van artikel 3 van richtlijn 94/62. Met name hebben zij – ten eerste – beklemtoond dat het woord „verpakking” zelf noodzakelijkerwijs verwijst, zo niet naar iets wat het product omhult, dan toch op zijn minst naar iets wat zich buiten het product bevindt, en – ten tweede – dat een dergelijke rolkern het product insluit noch beschermt, aangezien zij geen omhulsel maar een intern bestanddeel van dit product vormt. Ten derde hebben zij onderstreept dat tot nog toe nooit het standpunt is ingenomen dat rolkernen een verpakking kunnen vormen, juist omdat zij het product niet verpakken, zoals onder meer blijkt uit de parlementaire debatten over de vaststelling van richtlijn 2004/12. Richtlijn 2013/2 – die, zoals de overwegingen

ervan in herinnering brengen, niet is goedgekeurd door het Europees Parlement of door de Raad van de Europese Unie – is hoe dan ook slechts een illustratieve leidraad, die is vastgesteld door de Europese Commissie alleen.

- 14 Sommige verweersters in het hoofdgeding zijn tot de slotsom gekomen dat er over de kwalificatie van dergelijke rolkernen als verpakkingsmateriaal allerm minst overeenstemming bestaat, en hebben daarom de verwijzende rechter – te weten de tribunal de commerce de Paris (handelsrechter Parijs, Frankrijk) – verzocht om aan het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen met het oog op de vaststelling of artikel 3 van richtlijn 94/62 aldus moet worden uitgelegd deze bepaling zich ook uitstrekt tot die rolkernen.
- 15 Na de bewoordingen van artikel 3 van richtlijn 94/62 in herinnering te hebben gebracht en vervolgens te hebben geconstateerd dat richtlijn 2013/2, die slechts bijlage I bij richtlijn 94/62 had gewijzigd, alleen door de Commissie was goedgekeurd – aangezien het bij artikel 21 van richtlijn 94/62 ingestelde comité geen advies had uitgebracht en de Raad geen besluit had genomen over het door de Commissie ingediende voorstel – heeft de verwijzende rechter geoordeeld dat richtlijn 2013/2 louter illustratief was, niet de definitieve aard van de artikelen van een richtlijn had, en bijgevolg de algemene definitie van verpakking niet had gewijzigd.
- 16 Daarop heeft de tribunal de commerce de Paris de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Omvat het begrip ‚verpakking‘, zoals gedefinieerd in artikel 3 van richtlijn [94/62], rolkernen (rollen, kokers en cilinders) waaromheen flexibele producten zijn gewikkeld, zoals papier, kunststoffolie, die aan de consument worden verkocht?”

Zaak C-530/15

- 17 Bij op 28 oktober 2013 ingeschreven verzoekschrift hebben verzoeksters in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter, de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), een beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 6 augustus 2013.
- 18 De verwijzende rechter preciseert dat het besluit van 6 augustus 2013 richtlijn 2013/2 omzet in Frans recht door in de lijst van voorbeelden van verpakkingen rolkernen op te nemen zoals die daarin worden omschreven, dat de vennootschap Eco-Emballages in januari 2013 verschillende ondernemingen, waaronder verzoeksters in het hoofdgeding, heeft gedagvaard voor de tribunal de commerce de Paris teneinde te doen vaststellen dat schuldvorderingen waren ontstaan uit hoofde van de bijdragen die verschuldigd zijn voor bepaalde door deze ondernemingen in de handel gebrachte producten die rolkernen bevatten van dezelfde soort als die welke in zaak C-313/15 aan de orde waren, en dat laatstgenoemde rechter bij vonnis van 19 juni 2015 het Hof heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de in punt 16 van het onderhavige arrest weergegeven vraag betreffende de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 94/62.
- 19 Voorts merkt de verwijzende rechter op dat verzoeksters, voor het geval dat het Hof de vraag van de tribunal de commerce de Paris in zaak C-313/15 ontkennend zou beantwoorden, de geldigheid van richtlijn 2013/2 ter discussie stellen met het argument dat deze richtlijn is gebaseerd op een onjuiste opvatting van het begrip „verpakking” in de zin van artikel 3 van richtlijn 94/62 – doordat zij dergelijke rolkernen vermeldt onder de voorbeelden van verpakkingen – en dat bij de vaststelling van richtlijn 2013/2 de grenzen van de aan de Commissie uit hoofde van haar uitvoerende taken toegekende bevoegdheid zijn overschreden.

- 20 Daarop heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is het begrip ‚verpakking‘, zoals gedefinieerd in artikel 3 van richtlijn [94/62], in richtlijn [2013/2] verkeerd opgevat, doordat daarin ‚rolkernen‘ (rollen, kokers en cilinders) waaromheen flexibele producten zijn gewikkeld, zoals papier, kunststoffolie etc., die aan de consument worden verkocht, zijn vermeld onder de voorbeelden van verpakking, en heeft de Commissie aldus de grenzen van de haar uit hoofde van haar uitvoerende taken toegekende bevoegdheid overschreden?”

Procedure bij het Hof

- 21 Bij beslissing van de president van het Hof van 28 oktober 2015 zijn de zaken C-313/15 en C-530/15 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsook voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vraag in zaak C-313/15

- 22 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 aldus moet worden uitgelegd dat rolkernen – in de vorm van rollen, kokers of cilinders – waaromheen flexibele producten zijn gewikkeld die aan consumenten worden verkocht, „verpakkingen” vormen in de zin van deze bepaling.
- 23 In dit verband zij allereerst opgemerkt dat richtlijn 94/62 volgens artikel 1 ervan onder meer tot doel heeft het effect van verpakkingen en verpakkingsafval op het milieu van de lidstaten en van derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, door de lidstaten met name de verplichting op te leggen om een systeem voor de verzameling en de terugwinning van verpakkingen en verpakkingsafval op te zetten. Te dien einde is richtlijn 94/62 – blijkens de vijfde overweging en volgens artikel 2, lid 1 – van toepassing op alle in de Europese Unie in de handel gebrachte verpakkingen en op alle verpakkingsafval.
- 24 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, moet het begrip „verpakking” dan ook ruim worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 29 april 2004, Plato Plastik Robert Frank, C-341/01, EU:C:2004:254, punten 56 en 57).
- 25 Vervolgens zij eraan herinnerd dat een product slechts een verpakking in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 vormt als het voldoet aan de twee in de eerste en de tweede alinea van artikel 3, punt 1, bedoelde voorwaarden (zie in die zin arrest van 29 april 2004, Plato Plastik Robert Frank, C-341/01, EU:C:2004:254, punt 47), en tevens beantwoordt aan de criteria die in de derde alinea van artikel 3, punt 1, zijn opgesomd.
- 26 In de eerste plaats vormt een product dus slechts een „verpakking” in de zin van richtlijn 94/62 als het, ten eerste, overeenkomstig artikel 3, punt 1, eerste alinea, van deze richtlijn kan worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument. Voorts wordt in de tweede volzin van dezelfde bepaling vermeld dat ook „wegwerpartikelen” die voor dit doel worden gebruikt, als verpakkingsmateriaal moeten worden beschouwd.
- 27 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, worden de mogelijke functies van verpakkingsmateriaal in artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62 niet cumulatief opgesomd (arrest van 29 april 2004, Plato Plastik Robert Frank, C-341/01, EU:C:2004:254, punt 49).

- 28 Ten tweede moet het desbetreffende product behoren tot een van de drie in artikel 3, punt 1, tweede alinea, onder a) tot en met c), van richtlijn 94/62 opgesomde en omschreven categorieën van verpakkingen, te weten verkoopverpakking, verzamelverpakking of verzendverpakking.
- 29 In de tweede plaats moeten artikelen die aan de positieve definitie van het begrip „verpakking” in de eerste en de tweede alinea van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 voldoen, op grond van de derde alinea, onder i), van datzelfde artikel 3, punt 1, als verpakking worden beschouwd, tenzij zij zowel integraal deel uitmaken van een product als nodig zijn om dat product tijdens zijn levensduur te bevatten, te ondersteunen of te bewaren, en bovendien alle elementen bedoeld zijn om samen te worden gebruikt, verbruikt of verwijderd.
- 30 Dienaangaande moet worden onderstreept dat uit de bewoordingen zelf van laatstgenoemde bepaling blijkt dat de drie negatieve criteria die daarin worden opgesomd, cumulatief zijn. Bijgevolg worden enkel artikelen die weliswaar aan de positieve definitie van verpakkingsmateriaal beantwoorden maar tegelijkertijd aan elk van deze drie criteria voldoen, niet aangemerkt als verpakkingsmateriaal in de zin van richtlijn 94/62.
- 31 In casu dient te worden vastgesteld dat rolkernen – artikelen waaromheen flexibele producten zijn gewikkeld, zoals kunststoffolie, aluminiumfolie, toiletpapier of keukenpapier – beantwoorden aan de positieve definitie van het begrip „verpakking” in artikel 3, punt 1, eerste en tweede alinea, van richtlijn 94/62, en dat zij niet voldoen aan de in artikel 3, punt 1, derde alinea, onder i), van deze richtlijn vermelde criteria van de negatieve definitie van dat begrip.
- 32 Ten eerste neemt het feit dat rolkernen niet kunnen worden gebruikt voor het insluiten van voornoemde producten, niet weg dat zij voor deze flexibele producten dienstdoen als houder en haspel, en dat zij dus zowel worden gebruikt voor het beschermen als voor het aanbieden van die producten in de zin van artikel 3, punt 1, eerste alinea, van richtlijn 94/62.
- 33 Zoals de advocaat-generaal in de punten 42 tot en met 44 van zijn conclusie heeft opgemerkt, beschermt een rolkern namelijk van binnenuit het flexibele product dat eromheen is gewikkeld, en zorgt deze bescherming voor de stevigheid van dit product, waardoor zij niet alleen de aanbieding ervan mogelijk maakt, maar tevens het vervoer en het gebruik ervan vergemakkelijkt. Bovendien is een rolkern een „wegwerpartikel” in de zin van artikel 3, punt 1, eerste alinea, tweede volzin, van richtlijn 94/62, zodra het eromheen gewikkelde flexibele product is opgebruikt.
- 34 Bovendien zijn rolkernen zodanig ontworpen dat zij samen met het eromheen gewikkelde flexibele product voor de consument op het verkooppunt een eenheid vormen, zodat zij beantwoorden aan de definitie van een primaire verpakking in artikel 3, punt 1, tweede alinea, onder a), van richtlijn 94/62.
- 35 Ten tweede zijn rolkernen, gelet op het feit dat zij voor de eromheen gewikkelde flexibele producten als houder en haspel dienstdoen, weliswaar nodig om deze producten tijdens de levensduur ervan te ondersteunen, maar voldoen zij niet aan de in artikel 3, punt 1, derde alinea, onder i), van richtlijn 94/62 vermelde criteria van de negatieve definitie. Anders dan de mousseline van een theezakje of dan een koffiecapsule, die in bijlage I bij richtlijn 94/62 worden genoemd als voorbeelden van artikelen die geen verpakkingen in de zin van deze bepaling vormen, maakt een rolkern namelijk niet integraal deel uit van het flexibele product waarvoor zij als houder en haspel dienstdoet, en is zij niet bedoeld om samen met dit product te worden verbruikt of verwijderd, maar blijft zij integendeel over en moet zij worden weggegooid zodra dat product is opgebruikt.
- 36 Ten slotte zij – in de laatste plaats – opgemerkt dat de uitlegging volgens welke rolkernen verpakkingen vormen in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62, wordt bevestigd door het feit dat de Commissie richtlijn 2013/2 heeft vastgesteld, waarbij bijlage I bij richtlijn 94/62 is gewijzigd, die

sindsdien „[r]ollen, kokers en cilinders waaromheen flexibel materiaal is gewikkeld”, vermeldt in de lijst van voorbeelden van verpakkingen die voldoen aan het in artikel 3, punt 1, derde alinea, onder i), van richtlijn 94/62 vastgestelde criterium.

- 37 Uit de voorgaande overwegingen vloeit voort dat artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62 aldus moet worden uitgelegd dat rolkernen – in de vorm van rollen, kokers of cilinders – waaromheen flexibele producten zijn gewikkeld die aan consumenten worden verkocht, „verpakkingen” in de zin van deze bepaling zijn.

Beantwoording van de prejudiciële vraag in zaak C-530/15

- 38 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter subsidiair – voor het geval dat het Hof de prejudiciële vraag in zaak C-313/15 ontkennend zou beantwoorden – te vernemen of de Commissie met de vaststelling van richtlijn 2013/2, die rolkernen vermeldt onder de voorbeelden van verpakkingen in bijlage I bij richtlijn 94/62, blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting van het begrip „verpakking”, zoals dat in artikel 3 van laatstgenoemde richtlijn is gedefinieerd, en de grenzen van de haar uit hoofde van haar uitvoerende taken toegekende bevoegdheid heeft overschreden.
- 39 Gelet op het bevestigende antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag in zaak C-313/15, hoeft de prejudiciële vraag in zaak C-530/15 niet te worden beantwoord.

Kosten

- 40 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004, moet aldus worden uitgelegd dat rolkernen, in de vorm van rollen, kokers of cilinders, waaromheen flexibele producten zijn gewikkeld die aan consumenten worden verkocht, „verpakkingen” in de zin van deze bepaling zijn.

ondertekeningen