



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 13. julija 2016¹

Združeni zadevi C-313/15 in C-530/15

Eco-Emballages SA
proti
Sphère France,
Schweitzer SAS,
Carrefour Import SAS,
Tissue France SCA,
SCA Hygiène Products SAS,
WEPA Troyes SAS,
Industrie Cartarie Tronchetti SpA,
Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica, SL,
Kimberly-Clark SAS,
Gopack SAS,
Delipapier,
CMC France SARL,
Paul Hartmann SA,
Wepa Lille SAS,
Industrie Cartarie Tronchetti France SAS,
Melitta France SAS,
Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG,
Scamark SAS,
Système U Centrale Nationale SAS(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Tribunal de commerce de Paris (sodišče za trgovske zadeve v Parizu, Francija))
in

Melitta France SAS,
Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG,
Délipapier,
Gopack SAS,
Industrie Cartarie Tronchetti SpA,
Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica, SL,
Kimberly-Clark SAS,
Lucart France,
Paul Hartmann AG,
SCA Hygiène Products,
SCA Tissue France,
Group'Hygiène syndicat professionnel
proti
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie(Predlog za sprejetje predhodne
odločbe,

ki ga je vložilo Conseil d'État (državni svet, Francija))

¹ — Jezik izvirnika: španščina.

„Okolje — Direktiva 94/62/ES — Embalaža in odpadna embalaža — Pojem embalaže — Jedra za navijanje (zvitki, cevi, valji) — Izvedbena direktiva 2013/2/EU — Sprememba primerov embalaže — Izvedbena pooblastila Komisije — Vprašanje o presoji veljavnosti“

1. Včasih lahko zunanji opazovalec, ki sledi vprašanjem za predhodno odločanje, predloženim Sodišču, te povzame bolje kot mi, ki smo udeleženi v njihovi obravnavi. Tako je v tem primeru. Opis problema, ki izhaja iz dveh predlogov za sprejetje predhodne odločbe (en se nanaša na razlago, drugi na presoji veljavnosti), ki sta ju francoski sodišči predložili v okviru dveh medsebojno povezanih sporov, je takole povzet v spodnji, težko izboljšljivi formulaciji iz bloga,² posvečenega tej nalogi:

„V zvitku toaletnega papirja je kartonasto jedro. Ali je ta notranji element del embalaže toaletnega papirja? To vprašanje je ohromilo francoska sodišča. Odgovor na vprašanje je odvisen od besede ‚embalaža‘ iz Direktive 94/62/ES o ‚embalaži in odpadni embalaži‘. Če je na vprašanje treba odgovoriti tako, da kartonasto jedro pomeni embalažo, zaradi sodbe Sodišča potencialno oškodovani ne bi bili le francoski proizvajalci toaletnega papirja, ampak tudi francoski proizvajalci vpojnega kuhinjskega papirja, aluminijaste ali prosojne plastične folije. Če pa je treba odgovoriti nikalno, želi Conseil d’État izvedeti, ali je Evropska komisija s tem, da je sprejela hčerinsko direktivo, v kateri je bila opredelitev ‚embalaže‘ pretirano razširjena, ravnala *ultra vires*. Gre za mnogo milijonov evrov.“

2. Sodišče mora dejansko presoditi, ali zvitki, cevi in valji, okrog katerih je za prodajo potrošnikom navit upogljiv proizvod (na primer plastična folija, aluminij, papir), pomenijo embalažo v smislu Direktive 94/62/ES³ ali ne. Če se taka jedra za navijanje⁴ uvrstijo kot embalaža, bi se navedena direktiva zanje uporabila in podjetja, ki jih tržijo, ali potrošniki proizvodov, ki jih vsebujejo, bi morali nositi stroške njihovega recikliranja.⁵ Spor se lahko zdi banalen, vendar je v pravnem smislu do neke mere zapleten, njegove gospodarske posledice pa so precejšnje.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

3. V členu 3, točka 1, Direktive 94/62 je opredeljen pojem embalaže:

„V tej direktivi:

- 1) ‚embalaža‘ pomeni vse proizvode iz kakršnih koli materialov, ki se uporabljajo za shranjevanje in zaščito blaga, ravnanje z njim, njegovo dostavo in predstavitev, od surovin do obdelanega blaga, ki ga proizvajalec preda uporabniku ali potrošniku. Šteje se, da so embalaža tudi ‚nevračljivi predmeti‘, ki se uporabljajo za enak namen.

‚Embalažo‘ sestavlja samo:

- a) prodajna embalaža ali primarna embalaža; tj. embalaža, ki na prodajnem mestu končnemu uporabniku ali potrošniku predstavlja prodajno enoto;

2 — Eu Law Radar. Monitoring References to the Court of Justice of the European Union. Dostopno na: <http://eulawradar.com/case-c-53015-melitta-france-card-core-hardcore-packaging-law>.

3 — Direktiva Evropskega Parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13, zvezek 13, str. 349).

4 — Diccionario de la Real Academia Española (slovar španske kraljeve akademije) vsebuje besedo „mandril“, vendar ne v smislu, v kakršnem se uporablja v industriji in ki je upošteven v okviru te zadeve. Industrija generični izraz „mandril“ uporablja za označevanje cevi, zvitkov, valjev ali tulcev, na katere se navijejo proizvodi, dani na trg.

5 — Potrošnikom se prodaja veliko proizvodov, v katere izdelovalci vstavljajo jedra za navijanje, da bi jim dali čvrstost in olajšali ravnanje z njimi: toaletni papir, kuhinjski papir, plastična in aluminijasta folija za živila, papir za peko, kleklji sukanca za šivanje ali pletenje, ribiška vrvica, klobčiči kuhinjske vrvice, prožna žica za domačo uporabo, obliži v rolicah, električni kabli, teflon, bakrena žica, lepilni trakovi vseh vrst, itd.

- b) skupinska embalaža ali sekundarna embalaža; tj. embalaža, ki na prodajnem mestu predstavlja paket določenega števila prodajnih enot, ki se končnemu uporabniku ali potrošniku lahko proda kot celota ali pa služi le kot sredstvo za napolnitev polic na prodajnem mestu; s proizvoda se lahko odstrani, ne da bi to vplivalo na njegove lastnosti;
- c) transportna embalaža ali terciarna embalaža; tj. embalaža, katere namen je olajšati prenašanje večjega števila prodajnih enot ali skupinskih embalaž in njihov prevoz, da se prepreči neposredno dotikanje in poškodbe pri prevozu. Transportna embalaža ne vključuje zabojnikov za cestni, železniški, ladijski in letalski prevoz.“

4. Člen 3 Direktive 94/62 je bil spremenjen z Direktivo 2004/12/ES,⁶ katere člen 1 določa:

„Direktiva 94/62/ES se spremeni, kot sledi:

1) točki 1 člena 3 se dodajo naslednji pododstavki:

„Opredelitev pojma ‚embalaža‘ temelji tudi na spodaj navedenih merilih. Predmeti, navedeni v [P]rilogi I, so primeri, ki ponazarjajo uporabo teh meril.

- i) Šteje se, da so predmeti embalaža, če ustrezajo zgoraj navedeni opredelitvi pojma, ne da bi to posegalo v druge morebitne funkcije embalaže, razen če je predmet sestavni del proizvoda in je potreben za to, da vsebuje, podpira ali ohranja navedeni proizvod njegovo celotno življenjsko dobo ter je namenjeno, da se vsi elementi uporabijo, potrošijo ali odstranijo skupaj.
- ii) Šteje se, da so predmeti, ki so oblikovani in namenjeni za polnjenje na prodajnem mestu, ter ‚odstranljivi‘ predmeti, ki so prodani, napolnjeni ali oblikovani in namenjeni za polnjenje na prodajnem mestu, embalaža, pod pogojem, da imajo funkcijo embalaže.
- iii) Šteje se, da so sestavine embalaže in dodatni elementi, vključeni v embalažo, del embalaže, v katero so vključeni. Šteje se, da so dodatni elementi, ki so neposredno obešeni ali pritrjeni na proizvod in ki opravljajo funkcijo embalaže, embalaža, razen če so sestavni del tega proizvoda ter je namen, da se vsi elementi potrošijo ali odstranijo skupaj.

Komisija, če je to primerno, v skladu s postopkom iz člena 21 preveri ter po potrebi popravi ponazoritvene primere za opredelitev pojma embalaža iz Priloge I. Prednostno se obravnavajo naslednji predmeti: škatle za zgoščenke in videokasete, cvetlični lončki, cevi in valji, okrog katerih je navit upogljiv material, podlaga samolepilnih etiket in ovojni papir.“

6 — Direktiva 2004/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13, zvezek 34, str. 3).

5. Komisija je Prilogo I Direktive 94/62 spremenila z Direktivo 2013/2/EU.⁷ V tej prilogi je navedeno:

„Priloga I Ponazoritveni primeri za merila iz člena 3(1) Ponazoritveni primeri za merilo (i) Predmeti, ki so embalaža [...] Zvitki, cevi in valji, okrog katerih je navit upogljiv material (npr. plastična folija, aluminij, papir), razen zvitkov, cevi in valjev, ki so del proizvodnih strojev in se ne uporabljajo za predstavitev proizvoda kot prodajne enote. [...]“

6. V uvodni izjavi 2 Direktive 2013/2 je navedeno: „Zaradi pravne varnosti in poenotenja razlage opredelitve pojma ‚embalaža‘ bi bilo treba pregledati in spremeniti seznam ponazoritvenih primerov za razjasnitev dodatnih primerov, kjer je razmejitev med tem, kaj je embalaža in kaj to ni, še vedno nejasna. Pregled se opravlja na podlagi pozivov držav članic in gospodarskih subjektov k okrepitvi izvajanja Direktive in ustvarjanju enakih pogojev sodelovanja na notranjem trgu.“

7. V uvodni izjavi 4 Direktive 2013/2 je navedeno: „Odbor, ustanovljen na podlagi člena 21 Direktive 94/62/ES, ni izdal mnenja [o ukrepih iz te direktive], zato je Komisija Svetu predložila predlog v zvezi z ukrepi in ga posredovala Evropskemu parlamentu. Svet ni ukrepal v obdobju dveh mesecev, kot določa člen 5a Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji⁸ podeljenih izvedbenih pooblastil, zato je Komisija predlog nemudoma predložila Evropskemu parlamentu. Evropski parlament ni nasprotoval ukrepu v roku štirih mesecev od datuma predložitve predloga“.

B – Nacionalno pravo

8. Določbe Direktive 94/62 so bile v francosko pravo prenesene s Code de l'environnement (okoljski zakonik), katerega člen 543-43, točka I, določa:

„I. ‚Embalaža‘ pomeni vsak predmet, ne glede na njegovo materialno sestavo, ki se uporablja za shranjevanje in zaščito blaga ter ravnanje z njim, njegovo distribucijo od proizvajalca do potrošnika ali uporabnika in za njegovo predstavitev. Šteje se, da so embalaža tudi ‚nevračljivi predmeti‘, ki se uporabljajo za enak namen.“

Opredelitev pojma ‚embalaža‘ temelji tudi na spodaj navedenih merilih:

1. Šteje se, da so predmeti embalaža, če ustrezajo zgoraj navedeni opredelitvi pojma, ne da bi to posegalo v druge morebitne funkcije embalaže, razen če je predmet sestavni del proizvoda in je potreben za to, da vsebuje, podpira ali ohranja navedeni proizvod njegovo celotno življenjsko dobo, ter je namenjeno, da se vsi elementi uporabijo, potrošijo ali odstranijo skupaj;

[...]

Minister za okolje z ministrskim odlokom izdela seznam ponazoritvenih primerov za ta merila.“

7 — Direktiva Komisije z dne 7. februarja 2013 o spremembi Priloge I k Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (UL 2013, L 37, str. 10).

8 — UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 1, zvezek 3, str. 124.

9. Z ministrskim odlokom z dne 6. avgusta 2013, s katerim se spremeni ministrski odlok z dne 7. februarja 2012 o primerih uporabe meril za pojasnitev pojma „embalaža“, opredeljenih v členu R. 543-43 okoljskega zakonika,⁹ je bila v francosko pravo prenesena Direktiva 2013/2, v seznam primerov embalaže pa med drugim dodani „zvitki, cevi in valji, okrog katerih je navit upogljiv material (na primer plastična folija, aluminij, papir), razen zvitkov, cevi in valjev, ki so del proizvodnih strojev in se ne uporabljajo za predstavitev proizvoda kot prodajne enote“.

10. S členom L. 541-10, točka II, okoljskega zakonika je proizvajalcem, uvoznikom in distributerjem blaga naloženo, da sodelujejo pri preprečevanju nastanka in ravnanju z odpadki, ki jih ustvarjajo. Za ta namen lahko ustvarijo samostojen sistem zbiranja in obdelave odpadkov ali pa skupaj vzpostavijo ekološko organizacijo, ki prevzame te naloge in kateri plačajo finančni prispevek. Država te ekološke organizacije odobri za največ šest let; odobritev se lahko obnovi. Proizvajalec in uvoznik blaga, prodanega s to embalažo, ter subjekt, ki ga prvi da na trg, so v skladu s členom R. 543-56 obvezani, da finančno prispevajo k odstranitvi povzročenih odpadkov.

II – Nacionalni spori in vprašanja za predhodno odločanje

11. Zadeva C-313/15 je bila začeta na podlagi tožb, ki jih je januarja 2013 pri Tribunal de commerce de Paris (sodišče za trgovske zadeve v Parizu) vložila družba Eco-Emballages SA, ki se ukvarja z ravnanjem z odpadno embalažo.¹⁰ S temi tožbami¹¹ je od devetnajstih družb, s katerimi je bila v pogodbenih razmerjih, zahtevala plačilo prispevkov za jedra za navijanje, ki so jih dale na trg od 1. januarja 2007. Terjatve znašajo več kot 42 milijonov EUR, vključno z davki.

12. Družbe, ki tržijo proizvode z embalažo in ki so z družbo Eco-Emballages sklenile pogodbo, ji morajo plačati leten finančni prispevek, ki se izračuna po tarifni tabeli v odvisnosti od materialov, teže in količine embalaž, prodanih na francoskem trgu. Za to morajo v 60 dneh po koncu koledarskega leta predložiti verodostojno izjavo o teži materialov in količini gospodinjske embalaže, ki so jo v tem letu dale na trg.

13. Tožene družbe trdijo, da valji, zvitki ali tulci niso del ovoja proizvodov in jih ni mogoče šteti za embalažo, za katero velja obveznost recikliranja, določena z Direktivo 94/62. Zato jih niti ne vključujejo v svoje letne izjave, predložene družbi Eco-Emballages, niti zanje ne plačujejo finančnih prispevkov, ki jih ta organizacija od njih zahteva.

14. Če bi ta jedra za navijanje pomenila embalažo, zadevne družbe pred nacionalnim sodiščem trdijo, da lahko družba Eco-Emballages od njih zahteva le plačilo prispevkov od datuma prenosa Direktive 2013/2 v francosko pravo, torej od ministrskega odloka z dne 6. avgusta 2013, ki je začel veljati 28. avgusta 2013, in ne od leta 2007, kot trdi družba Eco-Emballages.

9 — 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 (JORF št. 198, z dne 27. avgusta 2013, str. 14487).

10 — Družba Eco-Emballages je zasebna neprofitna ekološka organizacija, ki od leta 1993 sodeluje pri recikliranju gospodinjske odpadne embalaže v Franciji, za kar ima ustrezno vladno dovoljenje. S proizvajalci, ki za trženje svojih proizvodov uporabljajo gospodinjsko embalažo, podpisuje pristopne pogodbe in prejema denarne prispevke, ki jih ti plačujejo za recikliranje. Družba Eco-Emballages prejeta sredstva prenese na lokalne subjekte, ki organizirajo zbiranje, ločevanje in obdelavo embalaže, z namenom pokritja dela njihovih stroškov.

11 — Družba Eco-Emballages je svojo terjatev pred sodiščem utemeljila s trditvijo, da so ta jedra za navijanje zajeta v opredelitvi embalaže iz člena R. 543-43 okoljskega zakonika. Glej točko 8 zgoraj.

15. Glede na nasprotujoča si stališča, težavnost razlage direktiv, ki se uporabijo za primer, in njegov gospodarski pomen je Tribunal de commerce de Paris (sodišče za trgovske zadeve v Parizu) odločilo prekiniti postopek in Sodišču predložiti to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali pojem embalaža, kakor je opredeljen v členu 3 Direktive 94/62/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/12/ES, vključuje ‚jedra za navijanje‘ (zvitke, cevi, valje), okrog katerih je navit upogljiv material, kot je papir ali plastična folija, ki se prodaja potrošnikom?“

16. Različna podjetja, tožena v predhodnem postopku, so naknadno pri Conseil d'État (državni svet, Francija) vložila tožbe zaradi zlorabe pooblastil, da bi dosegla razveljavitev ministrskega odloka z dne 6. oktobra 2013, s katerim je bila v francosko pravo prenesena Direktiva 2013/2. Njegovo veljavnost so izpodbijala zato, ker naj Komisija s tem, da je v Direktivi jedra za navijanje štela kot primer embalaže, ne bi upoštevala pojma embalaže iz člena 3 Direktive 94/62, s čimer naj bi prekoračila obseg pristojnosti, ki ji je bila dodeljena v okviru njenih izvedbenih pooblastil.

17. Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (minister za ekologijo, trajnostni razvoj in energijo) je Conseil d'État (državnemu svetu) predlagal, naj tožbe zavrne, ker je bila Direktiva 2013/2, katere določbe so podrobne in brezpogojne, z ministrskim odlokom pravilno prenesena. Menil je, da predložitev vprašanja za predhodno vprašanje ni potrebna, saj se v zvezi s to direktivo ne pojavljajo razlagalne težave in z njo ni kršeno nobeno splošno načelo prava Unije.

18. Vendar je Conseil d'État (državni svet) postopek prekinil, dokler Sodišče ne odloči o predlogu za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-313/15. Za primer, če bi bil odgovor na vprašanje iz tega predloga nikalen, Sodišču postavlja to vprašanje:

„Ali je z Direktivo Komisije 2013/2/EU z dne 7. februarja 2013 zaradi vključitve ‚jeder za navijanje‘ (zvitkov, cevi, valjev), okrog katerih je navit upogljiv material, kot je papir ali plastična folija, ki se prodaja potrošnikom, med primere embalaže kršen pojem embalaže, kakor je opredeljen v členu 3 Direktive 94/62/ES z dne 20. decembra 1994, in prekoračen obseg pooblastil, ki so bila Evropski komisiji podeljena v okviru njenih izvedbenih pooblastil.“

19. Sodišče je združilo obe zadevi, v katerih sta Komisija in Francija predložili pisna stališča. V zadevi C-313/15 so pisna stališča predložile še družbe Eco-Emballages, Système U Centrale Nationale SAS, Melitta France SAS skupaj z Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. KG, Delipapier skupaj z 11 drugimi podjetji iz sektorja in poklicno združenje Group'Hygiène. V zadevi C-530/15 so pisna stališča predložile družbe Melitta France skupaj z Cofresco Frischhalteprodukte, Delipapier skupaj z 10 podjetji iz sektorja in poklicno združenje Group'Hygiène.

20. Obravnave 4. maja 2016 so se udeležile družbe Eco-Emballages, Melitta France, Delipapier, Système U Centrale Nationale, francoska vlada in Komisija. Njihova stališča so bila na prošnjo Sodišča osredotočena na različne elemente, ki tvorijo pojem embalaže iz Direktive 94/62, na omejitve časovnih učinkov prihodnje sodbe Sodišča in na pristojnost Komisije za sprejetje Direktive 2013/2. Konkretno se je obširno razpravljalo o časovnem učinkovanju razlage pojma embalaža, ki ga lahko odredi Sodišče.

21. Treba je omeniti tudi, da so nekatera podjetja, udeležena v sporu iz zadeve C-313/15, pri Splošnem sodišču izpodbijala veljavnost Direktive 2013/2. Njihove tožbe so bile zaradi neobstoja procesnega upravičenja zavržene.¹²

III – Preučitev vprašanj za predhodno odločanje

22. V tej zadevi se zgodi nekaj, kar se v praksi Sodišča dogaja redko, in sicer kombinacija vprašanja za predhodno odločanje glede razlage, ki ga je predložilo eno nacionalno sodišče (Tribunal de commerce de Paris (sodišče za trgovske zadeve v Parizu)), in vprašanja za presojo veljavnosti, ki ga je predložilo drugo nacionalno sodišče (Conseil d'État (državni svet)), ki izhajata iz ločenih, a tesno povezanih postopkov o istem sporu.

23. Najprej bom preučil vprašanje glede razlage, nato pa bom obravnaval vprašanje za presojo veljavnosti.

A – Vprašanje za predhodno odločanje glede razlage: Ali so v opredelitvi embalaže iz Direktive 94/62 zajeta jedra za navijanje?

24. Dvom Tribunal de commerce (sodišča za trgovske zadeve) v Parizu je omejen na določitev, ali so v pojmu embalaže iz člena 3 Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/12, zajeta jedra za navijanje. Od odgovora na to vprašanje je odvisen uspeh terjatev, ki jih družba Eco-Emballages uveljavlja zoper podjetja, ki tržijo proizvode s takimi jedri.

25. Na prvi pogled se utegne zdeti vprašanje tako preprosto, da je nanj enostavno odgovoriti: zdrava pamet nam pravi, da je embalaža namenjena ovitju, pakiranju ali vsebovanju blaga, ki se proda potrošniku. Notranja cev, s katero se zvitku toaletnega ali kuhinjskega papirja da čvrstost, nima te funkcije in se zato ne more šteti za embalažo.

26. Vendar pravniki vemo, da zakonodajalci, vključno z zakonodajalci Unije, ob uporabi pojmov, vključenih v pravno pravilo, ne uporabljajo vedno zdravorazumskega pojmovanja. Pravni jezik se bodisi zaradi tehnike, s katero se „za namene tega zakona“ nekaterim izrazom podelijo novi pomeni, bodisi zaradi vse pogostejše uporabe opredelitev v lastnih predpisih,¹³ ki včasih odstopajo od slovarskih, nedvomno razlikuje – včasih do takih skrajnosti kot v tem primeru – od pogovornega jezika.

27. Pojem embalaže iz Direktive 94/62 se ne ujema s tem, ki ga temu izrazu pripisujejo potrošniki, tako da so bile za njegovo razjasnitev potrebne tri direktive. Ta okoliščina pojasnjuje obstoj dveh sporov pred francoskima predložitvenima sodiščema in soodnosni vprašanji za predhodno odločanje, ki sta ju predložili Sodišču.

12 — Zadeve z dne 7. julija 2014, Cofresco Frischhalteprodukte/Komisija (T-223/13, neobjavljena, EU:T:2014:635); Melitta France/Komisija (T-224/13, neobjavljena, EU:T:2014:636); Group'Hygiène/Komisija (T-202/13, EU:T:2014:664); Wepa Lille/Komisija (T-231/13, neobjavljena, EU:T:2014:640); SCA Hygiène Products/Komisija (T-232/13, neobjavljena, EU:T:2014:632); Paul Hartmann/Komisija (T-233/13, neobjavljena, EU:T:2014:641); Lucart France/Komisija (T-234/13, neobjavljena, EU:T:2014:633); Gopack/Komisija (T-235/13, neobjavljena, EU:T:2014:637); CMC France/Komisija (T-236/13, neobjavljena, EU:T:2014:638); SCA Tissue France/Komisija (T-237/13, neobjavljena, EU:T:2014:634); Delipapier/Komisija (T-238/13, neobjavljena, EU:T:2014:643); ICT/Komisija (T-243/13, neobjavljena, EU:T:2014:639), in Industrie Cartarie Tronchetti Ibérica/Komisija (T-244/13, neobjavljena, EU:T:2014:644).

13 — Zakonodajalec je pozabil stari aforizem rimskega prava, pripisan Iavolenusu: „omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim, ut non subverti posset (vsakršno opredeljevanje v pravu je nevarno, ker se le redko zgodi, da ga ne bo treba spremeniti)“.

1. Stališča strank

28. Komisija, Francija in družba Eco-Emballages trdijo, da so jedra za navijanje zajeta v pravni opredelitvi embalaže v skladu s členom 3(1), prvi pododstavek, Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/12 in dopolnjena z Direktivo 2013/2. Ta jedra proizvod med njegovim transportom in za predstavitev potrošniku ščitijo od znotraj, omogočajo njegovo shranjevanje ter razstavitev za prodajo in poznejšo uporabo ter so nevračljiva. Glede na široko razlago, ki jo dopušča Direktiva 94/62, ni pomembno, da nimajo oblike zunanjega ovoja.

29. Komisija, Francija in družba Eco-Emballages poleg tega zagovarjajo stališče, da pomenijo jedra za navijanje „prodajn[o] embalaž[o] ali primarn[o] embalaž[o]“ v smislu člena 3(1), drugi pododstavek, točka (a), Direktive 94/62, saj so zasnovana tako, da skupaj s proizvodom, ki mu dajejo čvrstost, tvorijo prodajno enoto, namenjeno končnemu potrošniku ali uporabniku, in se ne prodajajo ločeno.

30. Nazadnje, jedra za navijanje ne izpolnjujejo treh meril za izključitev iz pojma embalaže, določenih v členu 3(1), tretji pododstavek, točka (i) Direktive 94/62, ki so bila uvedena z Direktivo 2004/12. Niso sestavni del upogljivega materiala, navitega okrog njih, ki ga je treba za to, da se ga uporabi, ločiti od jedra za navijanje; prav tako niso potrebna za to, da ga vsebujejo, podpirajo ali ohranjajo, in se, nazadnje, niti ne uporabijo, niti ne potrošijo, niti ne odstranijo skupaj s proizvodom, ki je navit nanje, ampak se – drugače kot pri, na primer, čajni filter vrečki – zavržejo po tem, ko se ta proizvod popolnoma porabi.

31. Podjetja, ki so predložila stališča, nasprotujejo trditvi Komisije, Francije in družbe Eco-Emballages. Menijo, da se izraz embalaža nujno nanaša na neko stvar, če ne obdajajočo, pa vsaj zunanjo. Jedro za navijanje ne vsebuje proizvoda (na primer toaletnega papirja) in ga ne ščiti, saj ne gre za zunanji ovoj, ampak notranji sestavni del.

32. Ta podjetja menijo, da jedra za navijanje ne izpolnjujejo pogojev, ki so v členu 3(1), tretji pododstavek, Direktive 94/62 zahtevani, da bi se predmet lahko štel za embalažo. Niso namenjena shranjevanju ali zaščiti proizvoda, ker ga ne obdajajo, in se ne uporabljajo niti za njegovo ohranitev niti njegov prevoz od izdelovalca do potrošnika. Jedra za navijanje prav tako ne omogočajo predstavitve proizvoda, ker se na njih ne morejo natisniti podatki, namenjeni potrošnikom, ki so prikazani na ovoju in ne morejo biti na notranjem elementu.

33. Podjetja prav tako zatrjujejo, da jedra za navijanje ne ustrezajo opredelitvi „prodajne embalaže“, „skupinske embalaže“ ali „transportne embalaže“, ker: niso zasnovane, da bi tvorila posamično prodajno enoto, saj so namenjena le temu, da proizvodu dajo čvrstost; niso primerna za to, da vsebujejo ali združujejo več proizvodov, in iz njih ne morejo biti odstranjena brez okrnitve njihove kakovosti; ne olajšujejo prevoza proizvodov, saj jih niti ne vsebujejo niti ne ovijajo.

34. Za primer, če bi se jedra za navijanje lahko štela za embalažo, pa podjetja menijo, da ne izpolnjujejo treh pogojev, določenih v členu 3(1), tretji pododstavek, točka (i), Direktive 94/62. Jedro za navijanje je del proizvoda in potrošnik ga brez škode zanj ne more odstraniti; med celotno življenjsko dobo proizvoda je nujno za njegovo potrošnjo; uporablja se skupaj z blagom, ki je nanj navito, in ga ni mogoče odstraniti, dokler se to blago popolnoma ne porabi.

2. Presoja

35. Poudariti je treba zlasti nezadostno jasnost opredelitve embalaže iz člena 3(1) Direktive 94/62. Njena nejasnost je posebej zaskrbljujoča, ker gre za element, ki je ključen za določitev obsega pravnih obveznosti, ki so državam – posredno pa gospodarskim subjektom sektorja – naložene s to direktivo, katere cilj je bil prav usklajevanje nacionalnih ukrepov za ravnanje z embalažo in odpadno

embalažo.¹⁴

36. Zaradi pomanjkanja jasnosti se je deset let po Direktivi 94/62 z Direktivo 2004/12 skušal dešifrirati pojem embalaže, to pot z uvedbo treh meril in priloge s „ponazoritvenimi primeri“, pri čemer je bila Komisija pooblaščenca, da te primere preveri in jih po potrebi popravi. Komisiji je bilo izrecno poverjeno, naj „prednostno“ obravnava nekatere elemente, med katerimi so bile cevi in valji, okrog katerih je navit upogljiv material.¹⁵ Očitno je torej, da v letu 2004 še vedno ni bilo gotovosti glede tega, ali se ti predmeti štejejo za embalažo; te dvome naj bi Komisija razrešila ob uporabi regulativnega postopka.

37. Z Uredbo (ES) št. 219/2009¹⁶ je bila spremenjena metoda, po kateri se mora Komisija ravnati pri izvajanju svoje naloge. Negotovost glede jeder za navijanje se je nadaljevala, saj je bila z novo različico člena 3(1), četrti pododstavek, Direktive 94/62 potrjena naloga Komisije, da odloči glede cevi in valjev, pri čemer je bilo določeno še, da ta pri izvrševanju teh izvedbenih pooblastil ne more spreminjati bistvenih določb te direktive.¹⁷

38. Komisija je to nalogo izpolnila s sprejetjem Direktive 2013/2, v katere uvodni izjavi 2 (ki sem jo navedel zgoraj)¹⁸ se sklicuje na razloge pravne varnosti in poenotenja razlage opredelitve pojma „embalaža“, da bi upravičila vključitev jeder za navijanje (med drugimi predmeti) med „ponazoritvene primere“ teh embalaž.¹⁹

39. Po vseh teh spremembah in zakonodajnih peripetijah²⁰ je bil pojem embalaže iz člena 3(1) Direktive 94/62 opredeljen pozitivno in negativno. V zvezi z njegovo pozitivno komponento mora proizvod za to, da bi se štel za embalažo, kumulativno izpolnjevati dve zahtevi, na kateri se je Sodišče sklicevalo v sodbi *Plato Plastik Robert Frank*,²¹ in sicer:

- v skladu s prvim stavkom navedene določbe Direktive 94/62 mora iti za proizvod, ki se uporablja za shranjevanje in zaščito blaga, ravnanje z njim, njegovo dostavo in predstavitev od proizvajalca do uporabnika ali potrošnika. V drugem stavku je navedeno, da se šteje, da so embalaža tudi „nevračljivi predmeti“, ki se uporabljajo za enak namen;
- proizvod mora biti zajet v eni od treh kategorij embalaže, ki so našteje in opredeljene v členu 3(1), drugi pododstavek, točke od (a) do (c), Direktive 94/62, torej prodajna embalaža, skupinska embalaža in transportna embalaža.

14 — V skladu s členom 1(1) Direktive je njen cilj „uskladitev nacionalnih predpisov za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo, da se, po eni strani, prepreči njen kakršen koli vpliv na okolje vseh držav članic kot tudi tretjih držav ali da se tak vpliv zmanjša, s čimer se zagotovi visoka raven varstva okolja, ter, po drugi strani, da se zagotovi delovanje notranjega trga in se preprečijo trgovinske ovire kot tudi izkrivljanje in omejevanje konkurence v Skupnosti.“

15 — V skladu s členom 1 Direktive 2004/12 „Komisija, če je to primerno, v skladu s postopkom iz člena 21 preveri ter po potrebi popravi ponazoritvene primere za opredelitev pojma embalaža iz Priloge I. Prednostno se obravnavajo naslednji predmeti: škatle za zgoščenke in videokasete, cvetlični lončki, cevi in valji, okrog katerih je navit upogljiv material, podlaga samolepilnih etiket in ovojni papir.“

16 — Uredba (ES) št. 219/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o prilagoditvi nekaterih aktov, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe, Sklepu Sveta 1999/468/ES glede regulativnega postopka s pregledom (UL 2009, L 87, str. 109).

17 — „Komisija, če je to primerno, preveri ter po potrebi popravi ponazoritvene primere za opredelitev pojma embalaža iz Priloge I. Prednostno se obravnavajo naslednji predmeti: škatle za zgoščenke in videokasete, cvetlični lončki, cevi in valji, okrog katerih je navit upogljiv material, podlaga samolepilnih etiket in ovojni papir. Ti ukrepi, namenjeni spreminjanju nebstvenih določb te direktive, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 21(3).“

18 — Glej točko 6.

19 — V uvodni izjavi 4 Direktive 2013/2 je pojasnjeno, kako je potekal postopek njenega sprejetja. Komisija je pripravila svoj predlog, odbor iz člena 21 Direktive 94/62/ES ni izdal mnenja in Komisija je predlog predložila Svetu ter ga je posredovala Evropskemu parlamentu. Ker Svet ni ukrepal v roku dveh mesecev, določenem v členu 5a Sklepa Sveta 1999/468, je Komisija predlog nemudoma predložila Evropskemu parlamentu, ki ukrepu v roku štirih mesecev ni nasprotoval, in Direktiva 2013/2 je bila sprejeta.

20 — Člen 3(1) Direktive 94/62 je bil naknadno dopolnjen z Direktivo (EU) 2015/720 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 o spremembi Direktive 94/62/ES glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk (UL 2015, L 115, str. 11). Dodane so bile posebne določbe o teh plastičnih vrečkah, ker gre za vrsto embalaže, ki močno onesnažuje in v zvezi s katero so potrebna posebna pravila.

21 — Sodba z dne 29. aprila 2004 (C-341/01, EU:C:2004:254, točke od 47 do 51).

40. Ne glede na zadržke, ki sem jih izrazil zgoraj in ki izhajajo iz dobre uporabe jezika in zdrave pameti, mi ne preostane drugega, kot da se strinjam s tem, da jedra za navijanje izpolnjujejo prvi pogoj, ki se z Direktivo 94/62 zahteva za to, da se jih šteje za embalažo. Razlagalec ne more izločiti ali ne upoštevati pravil, ko mu niso pogodu ali kadar so pomanjkljiva z jezikovnega vidika, ampak jih mora uporabiti, čeprav mu niso všeč.

41. Sodišče je ugotovilo, da mogoče funkcije embalaže v členu 3(1), prvi stavek, Direktive 94/62 niso našteje kumulativno, tako da ni potrebno, da se jedra za navijanje istočasno uporabljajo za „shranjevanje in zaščito blaga, ravnanje z njim, njegovo dostavo in predstavitev“, ampak zadostuje, da opravljajo le katero od teh funkcij.²² Povedano drugače, s to določbo kot embalaža niso – kot bi se lahko zdelo na prvi pogled – opredeljeni le ovojji, zunanje zaščite ali posode, s katerimi se trži blago.

42. Menim, da ni mogoče zanikati utemeljenosti trditve Komisije, Francije in družbe Eco-Emballages, da jedra za navijanje od znotraj „ščitijo“ blago, ki je nanje navito. Ta zaščita proizvodu med njegovim prevozom in ob prodajni razstavitvi potrošniku daje čvrstost, ker omogoča njegovo valjasto predstavitev. Jedro za navijanje poleg tega olajšuje naknadno uporabo proizvoda s strani potrošnika.

43. Jedro za navijanje je prav tako v pomoč pri „predstavitvi“ predmeta potrošniku. Drugače kot menijo podjetja, ki tržijo proizvode s takimi jedri, se predstavitev ne izvede le z napisanimi podatki, prikazanimi na ovojih ali posodah blaga. Z jedrom za navijanje se potrošniku, na primer, ponudi zvitek toaletnega papirja, aluminijaste folije ali kuhinjskega papirja, ki je primerno „predstavljen“ za prodajo.

44. Jedra za navijanje so nazadnje element, ki se zavrže, ustvarja odpadke in ga je treba reciklirati. Jedra za navijanje se ne potrošijo skupaj z proizvodom, ki je nanje navit, ampak se sprostijo, ko se ta do konca porabi.

45. V široki opredelitvi embalaže, določeni v Direktivi 94/62, je torej mogoče zajeti jedra za navijanje, kar je skladno s sodno prakso Sodišča iz sodbe *Plato Plastik Robert Frank*, v kateri je to na podlagi te opredelitve lahko ugotovilo, da plastične nosilne vrečke, ki se strankam brezplačno ali odplačno dajejo v trgovinah, prav tako pomenijo embalažo.²³

46. Morda je treba ključ iskati v smotru Direktive 94/62, ki je namenjena preprečevanju in zmanjševanju vpliva embalaže in odpadne embalaže, s čimer naj bi se zagotovila visoka raven varstva okolja.²⁴ Zaradi tega so države članice zlasti obvezane, da vzpostavijo sistem, s katerim se olajša njeno zbiranje in predelava, čeprav jim je za njegovo oblikovanje priznано določeno polje proste presoje.²⁵ Glede na to, da se Direktiva 94/62 v skladu s svojo peto uvodno izjavo in členom 2(1)²⁶ široko uporablja za vse vrste embalaže, ki se trži v Skupnosti, bi bila ozka razlaga pojma embalaže, v skladu s katero bi bila jedra za navijanje iz njega izključena, v nasprotju s tem namenom.

47. Teleološko in sistematsko razlagalno merilo torej potrjujeta to razumevanje člena 3(1) Direktive 94/62. Zaradi splošne razširjenosti jeder za navijanje v široki gospodinjski potrošnji bi to, da se jih ne bi štelo za embalažo, pomenilo, da se odpadki, ki zaradi njih nastanejo, ne bi reciklirali, kar bi bilo v nasprotju z okoljevarstvenim ciljem, ki je smoter Direktive 94/62.

22 — Sodba z dne 29. aprila 2004, *Plato Plastik Robert Frank* (C-341/01, EU:C:2004:254, točka 49), in sklepni predlogi generalnega pravobranilca Légerja, predstavljeni v tej zadevi (EU:C:2003:454, točka 41).

23 — Sodba z dne 29. aprila 2004, *Plato Plastik Robert Frank* (C-341/01, EU:C:2004:254, točke od 54 do 59).

24 — Sodišče je različne vidike Direktive 94/62 obravnavalo v sodbah z dne 12. novembra 2015, *Visnapuu* (C-198/14, EU:C:2015:751), in z dne 14. decembra 2004, *Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz* (C-309/02, EU:C:2004:799) in *Komisija/Nemčija* (C-463/01, EU:C:2004:797).

25 — Sklep z dne 16. februarja 2006, *Plato Plastik Robert Frank* (C-26/05, neobjavljen, C:2006:114, točka 33).

26 — Člen 2(1) Direktive 94/62, ki se nanaša na njeno področje uporabe, določa: „Ta direktiva velja za vso embalažo, dano v promet v Skupnosti, in vso odpadno embalažo, ki se uporablja v industrijskem, komercialnem, pisarniškem, trgovinskem, storitvenem, gospodinjskem ali katerem koli drugem okolju ali izhaja iz njega, ne glede na uporabljeni material.“

48. Pri preučitvi drugega (pozitivnega) razloga, ki se z Direktivo 94/62 zahteva za embalažo, je potrebna manj obsežna argumentacija. Jedra za navijanje se uvrščajo v prvo od treh kategorij, ki so našteje in opredeljene v členu 3(1), drugi pododstavek, točke od (a) do (c), te direktive (prodajna embalaža, skupinska embalaža in transportna embalaža), saj so zasnovane, da bi „na prodajnem mestu končnemu uporabniku ali potrošniku predstavlja[la] prodajno enoto“ proizvoda. Cev, okrog katere je navit toaletni papir, se potrošniku prodaja tako, da tvori enoto skupaj z zvitkom papirja, brez katerega nima samostojnega obstoja in od katerega se je ob prodaji ne da ločiti.

49. Razmejitev pojma embalaže v skladu s členom 3(1) Direktive se ne opravi le na podlagi teh lastnosti, ki morajo biti podane, ampak tudi na podlagi teh, ki jih ne sme biti. S tem namenom je bila z Direktivo 2004/12 uvedena nova različica člena 3(1), tretji odstavek, Direktive 94/62, tako da opredelitev „embalaže“ temelji še na treh dodatnih „merilih“, zajetih v točkah od (i) do (iii); ponazoritveni primeri njihove uporabe so proizvodi, navedeni v prilogi I.

50. V tej zadevi je upošteveno merilo iz točke (i), tako da se proizvod, ki ustreza opredelitvi embalaže iz Direktive 94/62, ne šteje za embalažo, če so kumulativno izpolnjeni trije izključitveni pogoji: predmet mora biti

- sestavni del proizvoda, kateremu je priložen;
- potreben za to, da vsebuje, podpira ali ohranja navedeni proizvod njegovo celotno življenjsko dobo, in
- namenjen temu, da se uporabi, potroši ali odstrani skupaj s proizvodom, kateremu je priložen.

51. Menim, da jedra za navijanje ne izpolnjujejo prvega od treh (negativnih) pogojev, da bi bila lahko izvzeta iz pojma embalaže. Konkretno, niso „sestavni del“ proizvoda, ki mu dajejo čvrstost, saj je treba upogljivi material, ki je nanje navit, za uporabo ločiti od jedra za navijanje. Zvitek kuhinjske plastične folije na primer vsebuje plastiko, ki se uporabi za zaščito živil, jedro za navijanje samo po sebi pa se za to ne uporabi in ni del tega proizvoda, čeprav se sprostijo šele po popolni izrabi proizvoda.

52. Jedra za navijanje pa izpolnjujejo drugi pogoj, saj so nujna za „podpiranje“ proizvoda njegovo celotno življenjsko dobo, tako da se ta, če se odstranijo pred njegovo popolno izrabo, poslabša, njegova uporaba pa je otežena ali onemogočena.

53. Jedra za navijanje prav tako ne izpolnjujejo tretjega pogoja, saj niso „namenjen[a], da se [...] uporabijo, potrošijo ali odstranijo skupaj“ s proizvodom, ki je nanje navit. Tulec, na katerega se navije kuhinjski papir, se niti ne potroši niti ne uporablja hkrati z listi papirja, ki se rabijo. Ko se papir porabi, osrednji tulec preostane in pomeni odpadke, ki ga je treba reciklirati, razen če je bil izdelan iz biološko razgradljivega materiala. Razlika med njim in predmeti, kot so čajne filter vrečke, kapsule za kavne avtomate ali raztopljive vrečke za detergente, je očitna, saj do njihove uporabe, potrošnje in odstranitve pride sočasno z uporabo, potrošnjo in odstranitvijo proizvoda, ki ga obdajajo.²⁷

27 — Zato so v Prilogi I Direktive 94/62 navedene kot ponazoritveni primeri proizvodov, za katere se lahko uporabi izvzetje iz člena 3(1), tretji pododstavek, točka (i). Vendar se kapsule za kavo, kakav ali mleko za uporabo v avtomatih za napitke, ki se ob uporabi izpraznijo, v Prilogi I Direktive 94/62 štejejo za embalažo.

54. Če jedra za navijanje torej kumulativno ne izpolnjujejo treh pogojev, ki so v členu 3(1), tretji pododstavek, točka (i), Direktive 94/62 določeni za to, da bi se jih lahko izvzelo iz pojma embalaže, se njihova prvotna klasifikacija kot embalaža, izpeljana iz opredelitve, določene v istem členu, potrdi. Zakonodajalec Unije je to razlago potrdil s sprejetjem Direktive 2013/2, s katero je spremenil Prilogo I Direktive 94/62 in jedra za navijanje vključil med ponazoritvene primere prodajne embalaže, kakor sem navedel zgoraj.²⁸

55. Če se bo Sodišče strinjalo s tem pristopom k členu 3(1) Direktive 94/62, bo treba določiti, kot so predlagala v sporu udeležena podjetja, od katerega trenutka morata njegovo razlago upoštevati nacionalni sodišči. Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, je časovni element odločilen za določitev datuma, od katerega lahko družba Eco-Emballages od podjetij, ki tržijo take proizvode (in so z njo v pogodbenem razmerju), terja plačilo prispevkov za recikliranje jeder za navijanje. O tem se je v sporu o glavni stvari obširno razpravljalo in samo Sodišče je strankam predlagalo, naj se v zvezi s tem opredelijo na obravnavi; tako je tudi bilo.

56. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča razlaga posameznega pravila prava Unije, ki jo Sodišče poda pri izvrševanju pristojnosti na podlagi člena 267 PDEU, pojasnjuje in natančneje določa pomen in obseg tega pravila, kot bi se moralo razumeti in uporabljati vse od začetka njegove veljave. Iz tega izhaja, da sodišče pravilo, ki je bilo predmet takšne razlage, lahko in mora uporabiti tudi za pravna razmerja, nastala in oblikovana, preden je Sodišče odločilo o predlogu za sprejetje predhodne odločbe glede razlage, če so tudi sicer izpolnjeni pogoji za predložitev spora o uporabi omenjenega pravila pristojnemu sodišču.²⁹

57. Odstopajoč od tega pravila lahko Sodišče ob uporabi splošnega načela pravne varnosti, ki je del pravnega reda Unije, omeji možnost zainteresiranih, da se zaradi izpodbijanja pravnih razmerij, ki so nastala v dobri veri, sklicujejo na določbo, ki jo je razložilo. Za odobritev take omejitve morata biti izpolnjena dva bistvena pogoja, in sicer dobra vera zainteresiranih in nevarnost resnih težav. Sodišče je to izjemo uporabilo, ko je obstajalo tveganje hudih gospodarskih posledic zlasti zaradi velikega števila pravnih razmerij, vzpostavljenih v dobri veri na podlagi ureditve, za katero se je štelo, da se veljavno uporablja, in ko se je izkazalo, da so bili posamezniki in nacionalni organi zaradi objektivne in precejšnje negotovosti glede obsega določb prava Unije spodbujeni k ravnanju, ki je v nasprotju s pravom Unije, pri čemer je k tej negotovosti morda prispevalo tudi enako ravnanje drugih držav članic ali Komisije.³⁰

58. Če bi se uporabilo splošno pravilo o *ex tunc* učinkovanju sodb Sodišča, sprejetih v postopkih za sprejetje predhodne odločbe glede razlage, bi se jedra za navijanje morala šteti za embalažo v smislu Direktive 94/62: a) bodisi od izteka roka, priznanega državam članicam za prenos te direktive v njihove pravne rede (torej od 30. junija 1996), b) bodisi od uveljavitve nacionalnega predpisa za prenos te direktive, če je do tega prišlo pozneje, kadar gre za spore med posamezniki.

59. Vendar menim, da so podani razlogi za to, da Sodišče učinke svoje sodbe časovno omeji. Po eni strani so gospodarske posledice³¹ odločitve velike, kar bi vplivalo na pravna razmerja, ki so načeloma nastala v dobri veri. Nekatera od v sporu udeleženih podjetij so na obravnavi navedla, da zaradi negotovosti glede tega, ali je jedra za navijanje treba šteti za embalažo ali ne (pri čemer v Franciji različni organi glede tega vprašanja niso bili enotnega mnenja), ekološkim organizacijam, kot je družba

28 — Glej točko 6. Naj spomnim, da so bile z Direktivo 2013/2 v Prilogo I Direktive 94/62 vključeni „zvitki, cevi in valji, okrog katerih je navit upogljiv material (npr. plastična folija, aluminij, papir), razen zvitkov, cevi in valjev, ki so del proizvodnih strojev in se ne uporabljajo za predstavitev proizvoda kot prodajne enote“.

29 — Sodba z dne 27. februarja 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, točka 40, in tam navedena sodna praksa).

30 — Sodbe z dne 27. februarja 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2014:108, točki 42 in 43); z dne 3. junija 2010, Kalinchev (C-2/09, EU:C:2010:312, točki 50 in 51), in z dne 10. maja 2012, Santander Asset Management SGIIC in drugi (od C-338/11 do C-347/11, EU:C:2012:286, točki 59 in 60).

31 — Samo v sporu med družbo Eco-Emballages in podjetji, ki so s to organizacijo v pogodbenih razmerjih, je za recikliranje jeder za navijanje v igri približno 42 milijonov EUR.

Eco-Emballages, niso plačevala prispevkov in jih seveda niso prenesla na potrošnike. Če bi podjetja, ki tržijo gospodinjske proizvode z jedri za navijanje, te prispevke za nazaj morala plačati zdaj, ne bi imela več možnosti, da to gospodarsko breme prenesejo na končne potrošnike (legitimen prenos), in bi ga morala v celoti nositi sama.³²

60. Po drugi strani – kar je še posebej upošteven dejavnik – pa so same institucije Unije v letih nenehne zakonodajne dvoumnosti s svojim ravnanjem prispevale k nastanku negotovosti glede uvrstitve jeder za navijanje kot embalaže.

61. Direktiva 2004/12 je bila med drugim sprejeta zaradi razjasnitve pojma embalaže iz člena 3(1), prvi in drugi pododstavek, Direktive 94/62. Vendar negotovost s tem ni bila odpravljena. Še več, priznalo se je, da obstajajo nekateri predmeti, katerih uvrstitev kot embalaža je lahko sporna, in sicer – med drugimi – „cevi in valji, okrog katerih je navit upogljiv material“.³³ Namesto da bi zakonodajalec Direktive dokončno razjasnil pravno klasifikacijo teh konkretnih predmetov (za kar bi zadostovala njihova vključitev v Prilogo I), je raje Komisiji poveril, naj ob uporabi regulativnega postopka s pregledom popravi ponazoritvene primere za embalažo (člen 21(3) Direktive 94/62).

62. Komisija te naloge ni izpolnila vse do Direktive 2013/2, v kateri je ob priznanju, da je „razmejitev med tem, kaj je embalaža in kaj to ni, še vedno nejasna“, jedra za navijanje izrecno navedla kot primere embalaže. V postopku priprave Direktive 2013/2 so bile poleg tega podane nenavadne okoliščine, na katere sem opozoril zgoraj (neobstoj mnenja odbora iz člena 21 Direktive 94/62, neukrepanje Sveta v roku dveh mesecev, kot določa člen 5a Sklepa Sveta 1999/468).³⁴

63. V kontekstu tega „zavestnega molka“ zakonodajalcev Unije glede uvrstitve jeder za navijanje kot embalaže menim, da bi Sodišče moralo omejiti časovne učinke svoje sodbe. Predlagam, naj ugotovi, da učinkuje od 1. oktobra 2013, torej od dneva po izteku roka, ki je bil v Direktivi 2013/2 določen za njen prenos v pravne rede držav članic. Šele v tem trenutku (do takrat je francoska država že sprejela ministrski odlok z dne 6. avgusta 2013, s katerim je bila navedena direktiva prenesena v njej pravni red) so bili razjasnjeni dvomi glede klasifikacije jeder za navijanje.

B – Vprašanje za predhodno odločanje za presojo veljavnosti: Ali je Direktiva 2013/2 združljiva z Direktivo 94/62?

64. Če bo Sodišče na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Tribunal de commerce de Paris (sodišče za trgovske zadeve v Parizu), odgovorilo pritrdilno, torej, če bo menilo, da jedra za navijanje so embalaža v skladu z Direktivo 2013/2, ne bo potrebe po presoji vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je predložil Conseil d'État (državni svet). Slednje je bilo postavljeno le za primer, če bi Sodišče na prvo odgovorilo nikalno. Kljub temu ga bom na kratko preučil, pri čemer naj vnaprej navedem, da ne vidim nobenega razloga za razglasitev neveljavnosti Direktive 2013/2.

65. Conseil d'État (državni svet) Sodišče sprašuje, ali je z Direktivo 2013/2 zaradi vključitve jeder za navijanje med primere embalaže spoštovan pojem embalaže, opredeljen z Direktivo 94/62. Prav tako želi izvedeti, ali je Komisija prekoračila obseg pristojnosti, ki ji je priznana v okviru njenih izvedbenih pooblastil.

32 — Družba Eco-Emballages je na obravnavi navedla, da so druga podjetja plačala prispevke za recikliranje jeder za navijanje. O tem vprašanju glede dejstev in pomena, ki ga ima za dobro vero v sporu udeleženi podjetji, mora presoditi sodišče, ki odloča v sporu v glavni stvari.

33 — Evropski parlament se je v postopku sprejetja Direktive 2004/12 pri prvem in drugem branju prizadeval za to, da bi se jedra za navijanje v Prilogo I vključila kot primer predmetov, ki niso embalaža (dokument EP-PE_TC-COD(2001) 291, z dne 2. julija 2003).

34 — Glej točko 7 zgoraj.

66. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora bistvene določbe na nekem področju sprejeti zakonodajalec Unije, ki jih mora vključiti v temeljno ureditev. Določbe, ki se nanašajo na bistvene elemente temeljne ureditve, za katere sprejetje so nujne politične odločitve, ki so v lastni pristojnosti zakonodajalca Unije, ne morejo biti predmet prenosa pristojnosti in ne morejo biti določene v izvedbenih aktih.³⁵ Ti ne morejo niti spremeniti bistvenih določb temeljne ureditve niti je dopolniti z novimi bistvenimi elementi.³⁶

67. Sodišče je prav tako pojasnilo, da mora ugotavljanje „bistvenih“ elementov nekega področja temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, pri čemer je treba upoštevati značilnosti in posebnosti zadevnega področja.³⁷

68. Komisija je izvedbeno Direktivo 2013/2 sprejela na podlagi pooblastila iz člena 3, točka 1, *in fine*, Direktive 94/62, ki je bila uvedena z Direktivo 2004/12 in spremenjena z Uredbo št. 219/2009. Če je v skladu s tem pooblastilom Komisija lahko sprejela „ukrep[e], namenjen[e] spreminjanju nebistvenih določb“ Direktive, menim, da je bil ta pridržek v tem primeru upoštevan. Komisija s tem, da je z Direktivo 2013/2 jedra za navijanje vključila med primere embalaže iz priloge I Direktive 94/62, po mojem mnenju ni ravnala *ultra vires* temeljnega ureditvenega akta, ampak v okviru pooblastil, ki sta ji jih podelila zakonodajalca Unije.

69. Iz vsebinskega vidika se z vključitvijo jeder za navijanje med primere embalaže ne spremeni noben bistven element temeljnega ureditvenega akta. Natančneje, s tem se ne spremeni pojem embalaže iz Direktive 94/62, kakor je bil dopolnjen z Direktivo 2004/12. Z Direktivo 2013/2 je Komisija upoštevala izrecno pooblastilo zakonodajalcev Unije, ki sta ji poverila nalogo, naj zaradi razjasnitve morebitnih dvomov gospodarskih subjektov in držav članic v prilogo I doda druge primere embalaže.

70. Iz dopolnilnega vidika je bila vključitev jeder za navijanje v Prilogo I Direktive 94/62 izvedena v skladu s postopkom, ki je za to izrecno določen v temeljnih ureditvenih aktih. Konkretno, člen 21(3) Direktive 94/62 je določal uporabo regulativnega postopka s pregledom, urejenega v Sklepu 1999/468, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2006/512/ES³⁸ in Uredbo št. 219/2009 in ki se je začasno uporabljal na podlagi člena 12 Uredbe (EU) št. 182/2011,³⁹ s katero je bil razveljavljen Sklep 1999/468. Ker je bila Direktiva 2013/2 sprejeta v skladu s pravili regulativnega postopka s pregledom, so imeli zakonodajalca Unije (Parlament in Svet) in Odbor za regulativni postopek s pregledom možnost nasprotovati predlagani vsebini, česar pa niso storili.

71. Zato ne vidim nobenega razloga za razglasitev neveljavnosti Direktive 2013/2.

35 — Sodbi z dne 5. septembra 2012, Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točki 64 in 65 ter tam navedena sodna praksa), in z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točka 46).

36 — Sodba z dne 5. septembra 2012, Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 66).

37 — Sodbi z dne 5. septembra 2012, Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točki 67 in 68, ter tam navedena sodna praksa), in z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točka 47).

38 — Ta postopek je bil določen s členom 5a Sklepa Sveta 1999/468, ki je bil uveden s Sklepom 2006/512/ES Sveta z dne 17. julija 2006 o spremembah Sklepa 1999/468/ES o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL 2006, L 200, str. 11).

39 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL 2011, L 55, str. 13).

IV – Predlog

72. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki sta ju predložila Tribunal de commerce de Paris (sodišče za trgovske zadeve v Parizu, Francija) in Conseil d'État (državi svet, Francija), odgovori tako:

- 1) Pojem embalaža, opredeljen v členu 3(1) Direktive 94/62/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004, vključuje jedra za navijanje (zvitke, cevi, valje), okrog katerih je navit upogljiv material, ki se prodaja potrošnikom.
- 2) Zaradi omembe jeder za navijanje kot ponazoritvenega primera embalaže z Direktivo Komisije 2013/2/EU z dne 7. februarja 2013 o spremembi Priloge I k Direktivi 94/62/ES ni bil prekoračen obseg pooblastil, ki so bila Komisiji podeljena v okviru njenih izvedbenih pooblastil.
- 3) Časovne učinke te sodbe je treba omejiti in jih za nazaj uveljaviti od 1. oktobra 2013, torej od dneva po izteku roka, ki je v Direktivi 2013/2 določen za njen prenos v pravne rede držav članic.“