

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

14. prosinca 2004. (*)

„Okoliš – Slobodno kretanje robe – Ambalaža i ambalažni otpad – Direktiva 94/62/EZ – Obveza naplate kaucije i vraćanja ambalaže za jednokratnu uporabu s obzirom na ukupni postotak ambalaže za višekratnu uporabu”

U predmetu C-309/02,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Stuttgart (Upravni sud u Stuttgartu, Njemačka), odlukom od 21. kolovoza 2002., koju je Sud zaprimio 29. kolovoza 2002., u postupku

Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co.,

S. Spitz KG

protiv

Land Baden-Württemberg,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann i K. Lenaerts (izvjestitelj), predsjednici vijeća, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr i J. N. Cunha Rodrigues, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: M.-F. Contet, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. ožujka 2004.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. i S. Spitz KG, R. Karpenstein, *Rechtsanwalt*,
- za Land Baden-Württemberg, L.-A. Verstejl, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, W.-D. Plessing i A. Tiemann, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Sellnera, *Rechtsanwalt*,
- za austrijsku vladu, E. Riedl, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, G. de Bergues i D. Petrausch, u svojstvu agenata,

- za talijansku vladu, I. M. Braguglia, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Fiorillija, *avvocato dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, S. Terstal i C. Wissels, u svojstvu agenata,
- za Komisiju *Europskih zajednica*, J. Grunwald i M. Konstantinidis, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. svibnja 2004.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL 1994 L 365, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 12.) i članka 28. UEZ-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. i S. Spitz KG, austrijskih proizvođača pića, i Land Baden-Württemberg.

Pravni okvir

Direktiva 94/62

- 3 Cilj Direktive 94/62, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., jest usklađivanje nacionalnih propisa za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom kako bi, u jednu ruku, spriječila svaki njihov utjecaj na okoliš svih država članica jednako kao i na okoliš trećih zemalja ili kako bi smanjila takav utjecaj vodeći računa o visokom stupnju zaštite okoliša, i u drugu ruku, kako bi osigurala funkcioniranje unutarnjeg tržišta te izbjegla zapreke trgovini i ometanja i ograničenja natjecanja u Zajednici.
- 4 Članak 1. stavak 2. te direktive određuje „mjere kojima je osnovni cilj sprečavanje proizvodnje ambalažnog otpada i kao dodatnim temeljnim načelima, uporabi ambalaže, recikliranju i drugim oblicima obnove ambalažnog otpada i, stoga, smanjenju konačnog odlaganja takvog otpada”.
- 5 Članak 5. te Direktive predviđa:

„Države članice mogu poticati sustave za uporabu ambalaže, koja može biti u skladu sa Ugovorom uporabljena na za okoliš siguran način, u skladu s Ugovorom”.
- 6 Članak 7. predviđa:

„1. Države članice donose potrebne mjere kako bi osigurale da su uspostavljeni sustavi za:

(a) povrat i/ili prikupljanje uporabljene ambalaže i/ili ambalažnog otpada kod potrošača, drugog krajnjeg korisnika, ili nekih drugih ambalažnih tokova u želji da ju usmjere prema drugim najprikladnijim oblicima gospodarenja otpadom;

(b) oporabu ili obnovu uključujući reciklažu ambalaže i /ili prikupljenog ambalažnog otpada,

kako bi ispunile ciljeve iz ove Direktive.

Ti su sustavi otvoreni za sudjelovanje gospodarskim subjektima iz tih sektora, kao i za sudjelovanje nadležnih javnih tijela. Oni se pod nediskriminirajućim uvjetima također primjenjuju na uvozne proizvode, uključujući detaljne dogovore i cijene određene za pristup takvom sustavu, te su ti sustavi osnovani kako bi se izbjegle trgovačke zapreke ili ometanje natjecanja u skladu s Ugovorom.

2. Mjere iz stavka 1. ovog članka predstavljaju dio politike koja vrijedi za svu ambalažu i ambalažni otpad i uzima u obzir posebno zahtjeve koji se odnose na zaštitu okoliša i zdravlja, sigurnosti i higijene potrošača; zaštitu kvalitete, izvornosti i tehnička svojstva ambalažirane robe i uporabljenih materijala; te zaštitu prava nad industrijskim i trgovačkim vlasništvom.”

7 Članak 18. glasi kako slijedi:

„Države članice na svojem području ne sprečavaju stavljanje na tržište ambalaže koja ispunjava odredbe ove Direktive.”

Nacionalno pravo

8 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Uredba o sprečavanju i oporabi ambalažnog otpada od 21. kolovoza 1998. (BGBl. 1998 I, str. 2379.; u daljnjem tekstu „uredba VerpackV“) određuje razne mjere za sprečavanje i smanjenje utjecaja ambalažnog otpada na okoliš. Uredba VerpackV čiji cilj je posebno prenošenje Direktive 94/62 zamijenila je Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Uredbu o sprečavanju i obnovi ambalažnog otpada) od 12. lipnja 1991. (BGBl. 1991 I, str. 1234.).

9 U članku 6. stavcima 1. i 2. uredbe VerpackV određene su sljedeće obveze:

„1. Distributeri moraju na mjestu stvarnog vraćanja ili u njegovoj neposrednoj blizini besplatno preuzeti iskorištenu praznu prodajnu ambalažu od krajnjih korisnika, oporabiti je u skladu sa zahtjevima iz točke 1. Priloga I. te ispuniti zahtjeve iz točke 2. Priloga I. Zahtjevi za oporabu mogu se također ispuniti ponovnom uporabom ili ponovnim slanjem ambalaže distributeru ili proizvođaču u skladu s podstavkom 2. Distributer mora pojedinačnog krajnjeg korisnika upozoriti putem jasno vidljivih čitljivih natpisa na mogućnost povrata koja je određena u prvoj rečenici. Obveza sadržana u prvoj rečenici primjenjuje se samo na vrste, oblike i veličine ambalaže te na ambalažu robe iz asortimana distributera. Za distributere koji raspolažu prodajnim

površinama manjim od 200 m², obveza povrata ograničena je na robne marke koje distributer stavlja na tržište. U slučaju poslovanja putem poštanske narudžbe, povrat vraćene ambalaže osigurava se putem odgovarajućih lokacija za povrat koje se nalaze na razumnoj udaljenosti od krajnjeg korisnika. Na mogućnost povrata treba upozoriti i pri otpremi robe i u katalogima. Ako prodajna ambalaža ne potječe od pojedinačnih krajnjih korisnika, stranke se mogu drukčije dogovoriti u vezi s mjestom povrata i raspodjelom troškova. Ako distributeri ne ispunjavaju obveze koje su određene u prvoj rečenici na način da ne preuzimaju ambalažu na mjestu za povrat, moraju osigurati poštovanje sustava koji je određen u podstavku 3. Odstupajući od prve rečenice, zahtjevi za uporabu iz članka 4. stavka 2. primjenjuju se *mutatis mutandis* na distributere ambalaže koji ne mogu sudjelovati u sustavu iz podstavka 3.

2. Proizvođači i distributeri moraju besplatno preuzeti na mjestu stvarnog prikupljanja ambalažu vraćenu distributerima u skladu s podstavkom 1., uporabiti ambalažu u skladu sa zahtjevima iz točke 1. Priloga I. i ispuniti zahtjeve iz točke 2. Priloga I. Zahtjevi za uporabu mogu se ispuniti i uporabom ambalaže. Obveze iz prve rečenice primjenjuju se samo na vrste, oblike i veličine ambalaže te na ambalažu robe koju određeni proizvođač ili distributer stavlja na tržište. Osmi, deveti i deseti rečenica podstavka 1. primjenjuju se *mutatis mutandis*.”

- 10 U skladu s člankom 6. stavkom 3. te obveze povrata i uporabe ambalaže mogu se u načelu također ispuniti sudjelovanjem proizvođača ili distributera u globalnom sustavu sakupljanja korištene prodajne ambalaže. Nadležno regionalno tijelo ima obvezu odrediti ispunjava li taj sustav uvjete koje uredba VerpackV propisuje u pogledu postotka ambalaže koja je njima obuhvaćena.
- 11 Na temelju članka 8. stavka 1. uredbe VerpackV, distributeri koji stavljaju na tržište prehrambene tekućine u nepovratnim ambalažama za piće moraju kupcu naplaćivati kauciju od najmanje 0,25 EUR uključujući porez na dodanu vrijednost po komadu ambalaže. Ako neto zapremina prelazi 1,5 litara, iznos kaucije mora biti najmanje 0,50 EUR uključujući porez na dodanu vrijednost. Kaucija se naplaćuje svakom daljnjem distributeru na svim stupnjevima distribucije do prodaje krajnjem potrošaču. Kaucija se vraća pri povratu ambalaže u skladu s člankom 6. stavcima 1. i 2. uredbe VerpackV.
- 12 U skladu s člankom 9. stavkom 1. uredbe VerpackV ova obavezna kaucija se ne primjenjuje na ambalažu za koju je proizvođač ili distributer oslobođen obveze vraćanja jer sudjeluje u globalnom sustavu prikupljanja kako je određeno u članku 6. stavku 3.
- 13 Međutim, članak 9. stavak 2. uredbe VerpackV propisuje okolnosti u kojima se za neka pića nije moguće pozivati na članak 6. stavak 3. Članak 9. stavak 2. određuje:

„Ako za pivo, mineralnu vodu (uključujući izvorsku vodu, stolnu vodu i prirodnu mineralnu vodu), gazirana bezalkoholna pića, voćne sokove [...] i vino [...] kombinirani udjel pića u ambalaži za višekratnu uporabu padne ispod 72 % u kalendarskoj godini na geografskom području u kojem se primjenjuje ova uredba, potrebno je provesti novu studiju o relevantnim udjelima ambalaže za višekratnu uporabu za sljedećih 12 mjeseci nakon što je objavljeno da zahtijevani udjel nije postignut. Ako se pokaže da je udjel ambalaže za višekratnu uporabu na saveznom

teritoriju manji od udjela propisanog u prvoj rečenici, odluka na temelju članka 6. stavka 3. se na čitavom saveznom teritoriju stavlja izvan snage u pogledu pića koja pripadaju u kategoriju za koju udjel povratne ambalaže utvrđen 1991. nije postignut, s učinkom od prvog dana šestog kalendarskog mjeseca nakon objave u skladu s podstavkom 3. [...]”

- 14 U skladu s člankom 9. stavkom 3. uredbe VerpackV, njemačka vlada mora svake godine objaviti relevantne udjele iz članka 9. stavka 2. za pića pakirana u ekološki prihvatljivu ambalažu za pića. U skladu s člankom 9. stavkom 4. nadležno tijelo na zahtjev ili na vlastitu inicijativu mora ponovno procijeniti u skladu s člankom 6. stavkom 3. kada je relevantni udjel pića u takvom pakiranju ponovno postignut nakon stavljanja odluke izvan snage.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 15 Tužitelji u glavnom postupku izvoze gazirana bezalkoholna pića, voćne sokove, druga negazirana pića i stolnu vodu u Njemačku u ambalaži za jednokratnu uporabu koju je moguće oporabiti. Kako bi oporabili tu ambalažu, pridružili su se globalnom sustavu za sakupljanje otpada kojim upravlja tvrtka Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG i na temelju toga su za pića koja se distribuiraju u Njemačkoj u ambalaži za jednokratnu uporabu izuzeti od obveze naplate kaucije iz članka 8. stavka 1. uredbe VerpackV.
- 16 Njemačka vlada objavila je 28. siječnja 1999. da je u 1997. udjel ambalaže za višekratnu uporabu za pića po prvi put pao ispod 72 %, odnosno na 71,33 %. S obzirom na to da je tijekom dva uzastopna razdoblja, odnosno između veljače 1999. i siječnja 2000. i između svibnja 2000. i travnja 2001. ovaj udjel ostao ispod 72 % na čitavom saveznom teritoriju, 2. srpnja 2002. vlada je objavila u skladu s člankom 9. stavkom 3. uredbe VerpackV da je od 1. siječnja 2003. obavezno naplaćivati kauciju na mineralnu vodu, pivo i bezalkoholna pića. U skladu s uredbom VerpackV, od tužitelja u glavnom postupku zahtijevalo se da od tog datuma naplaćuju kauciju propisanu u članku 8. stavku 1. te uredbe za većinu njihove ambalaže za pića distribuirana u Njemačkoj i nakon toga preuzmu i oporabe praznu ambalažu.
- 17 Dana 23. svibnja 2002. tužitelji u glavnom postupku podnijeli su tužbu protiv savezne države Baden-Württemberg pred Verwaltungsgerichtom Stuttgart (Upravni sud u Stuttgartu) u kojoj tvrde da su pravila propisana u uredbi VerpackV o kvotama za ambalažu za višekratnu uporabu i s njima povezana kaucija i obveze povrata protivna članku 1. stavcima 1. i 2. te člancima 5., 7. i 18. Direktive 94/62 i članku 28. UEZ-a. Savezna Republika Njemačka bila je pozvana kao stranka u postupku.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev navodi da ako se polazi od tumačenja koje iznose tužitelji prema kojem članak 1. stavak 2. Direktive 94/62 pretpostavlja da su ponovna uporaba ambalaže i njena oporaba jednakovrijedne, postavlja se pitanje je li sustav koji propisuje VerpackV sukladan s direktivom u mjeri u kojoj taj sustav otežava stavljanje na tržište ambalaže za jednokratnu uporabu kada udjel ambalaže za višekratnu uporabu padne ispod određenog praga. Sud koji je uputio zahtjev primjećuje da su proizvođači sa sjedištem u drugoj državi članici, ako odluče stavljati na tržište svoja pića u ambalaži za višekratnu uporabu, izloženi većim troškovima nego proizvođači u Njemačkoj. Taj sud naglašava da po mišljenju tužitelja čak i kad

je obveza naplate kaucije obustavljena, njemačko zakonodavstvo utječe na položaj proizvođača sa sjedištem u drugoj državi članici, jer njemački distributeri uglavnom iz svojeg asortimana pića isključuju proizvode u ambalaži za jednokratnu uporabu kako udjel ambalaže za višekratnu uporabu ne bi pao ispod 72 %.

19 U tim okolnostima Verwaltungsgericht Stuttgart odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 1. stavak 2. [...] Direktive 94/62 [...] tumačiti u smislu da se njime državama članicama zabranjuje da sustavima ambalaže za pića za višekratnu uporabu daju prednost u odnosu na obnovljivu ambalažu za jednokratnu uporabu time što, ako na saveznoj razini udjel ambalaže za višekratnu uporabu padne ispod 72 %, za sektore pića u kojima je udjel ambalaže za višekratnu uporabu pao ispod razine utvrđene 1991. one ukinu mogućnost da se sudjelovanjem u sustavu vraćanja i upravljanja ambalažom za piće ti sektori oslobode propisane obveze vraćanja, upravljanja i naplate kaucije za praznu ambalažu za piće za jednokratnu uporabu?
2. Treba li članak 18. [...] Direktive 94/62 [...] tumačiti u smislu da se njime državama članicama zabranjuje sprečavanje stavljanja na tržište pića u obnovljivoj ambalaži za jednokratnu uporabu do kojeg dolazi, ako na saveznoj razini postotak ambalaže za višekratnu uporabu padne ispod 72 %, za sektore pića u kojima je udjel ambalaže za višekratnu uporabu pao ispod razine utvrđene 1991. one ukinu mogućnost da se sudjelovanjem u sustavu vraćanja i upravljanja ambalažom za piće ti sektori oslobode propisane obveze vraćanja, upravljanja i naplate kaucije za praznu ambalažu za piće za jednokratnu uporabu?
3. Treba li članak 7. [...] Direktive 94/62 [...] tumačiti u smislu da se njime proizvođačima i distributerima pića u obnovljivoj ambalaži za jednokratnu uporabu daje pravo sudjelovanja u već uspostavljenom sustavu povrata i upravljanja uporabljenom ambalažom za piće kako bi time ispunili zakonsku obvezu naplate kaucije za ambalažu za jednokratnu uporabu i povrata uporabljene ambalaže za piće?
4. Treba li članak 28. UEZ-a tumačiti tako da se njime državama članicama zabranjuje donošenje propisa u skladu s kojima se, ako na saveznoj razini postotak ambalaže za višekratnu uporabu padne ispod 72 %, za sektore pića u kojima je udjel ambalaže za višekratnu uporabu pao ispod razine utvrđene 1991. ukida mogućnost da se sudjelovanjem u sustavu vraćanja i upravljanja ambalažom za piće oni oslobode propisane obveze vraćanja, upravljanja i naplate kaucije za praznu ambalažu za piće za jednokratnu uporabu?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

20 Dopisima koje je tajništvo Suda zaprimilo 14. odnosno 17. lipnja 2004., njemačka vlada i tuženik u glavnom postupku zatražili su od Suda na temelju članka 61. Poslovnika ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

- 21 U potporu svom zahtjevu njemačka vlada tvrdi da su u mišljenju koje je dostavio nezavisni odvjetnik 6. svibnja 2004. sadržani brojni elementi koji nisu bili predmet pisanog i usmenog postupka iz čega proizlazi nepravilna procjena argumenata koje je navela pred Sudom. U svom zahtjevu tuženik u glavnom postupku na isti način tvrdi da su u mišljenju otvorena određena pitanja o kojima se nije raspravljalo i o kojima Sud stoga nije bio dovoljno informiran.
- 22 Sud može po službenoj dužnosti, na prijedlog nezavisnog odvjetnika ili na zahtjev stranaka narediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka u skladu s člankom 61. Poslovnika ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama (vidjeti presude od 10. veljače 2000. u spojenim predmetima C-270/97 i C-271/97 Deutsche Post, Zb., str. I-929, t. 30., od 19. veljače 2002. u predmetu C-309/99 Wouters i drugi, Zb., str. I-1577., t. 42., od 18. lipnja 2002. u predmetu C-299/99 Philips, Zb., str. I-5475., t. 20., i od 12. prosinca 2002. u predmetu C-273/00 Sieckmann, Zb., str. I-11737., t. 22.).
- 23 S obzirom na okolnosti ovog slučaja Sud međutim smatra, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da posjeduje sve elemente, koji su mu potrebni da bi mogao odgovoriti na postavljena pitanja i da su ti elementi bili predmet rasprava koje su se vodile pred njim.
- 24 Potrebno je stoga odbiti zahtjeve njemačke vlade i tuženika u glavnom postupku koji traže ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost prethodnih pitanja

- 25 Tuženik u glavnom postupku tvrdi da Sud mora odbaciti pitanja za prethodnu odluku kao nedopuštena, jer je tužba u glavnom postupku nedopuštena s obzirom na to da je pokrenuta protiv savezne države Baden-Württemberg: potonja nema vlastite ovlasti za donošenje primarnog i sekundarnog zakonodavstva na tom području i ograničena je na provedbu saveznih propisa. Po mišljenju tuženika tužba je trebala biti pokrenuta protiv države pred sudom koji je za to nadležan, u ovom slučaju Verwaltungsgericht Berlin. U paralelnim postupcima niz njemačkih upravnih sudova je već ustanovio za slične tužbe da su nedopuštene.
- 26 U vezi s tim valja upozoriti da Sud nije nadležan, uzimajući u obzir raspodjelu funkcija između njega i nacionalnih sudova, odrediti je li odluka koja mu je upućena donesena u skladu s pravilima nacionalnog zakonodavstva koja uređuju organizaciju sudova i sudskih postupaka (vidjeti presude u spojenim predmetima od 3. ožujka 1994., C-332/92, C-333/92 i C-335/92 Eurico Italia i dr., Zb., str. I-711., t. 13., od 16. rujna 1999. u predmetu C-435/97 WWF i dr., Zb., str. I-5613., t. 33., i od 3. listopada 2000. u predmetu C-371/97 Gozza i dr., Zb., str. I-7881., t. 30.). Sud se mora pri tom držati odluke suda države članice ako ona nije pobijena u žalbenim postupcima koje predviđa nacionalno zakonodavstvo (presuda od 14. siječnja 1982. u predmetu Reina, 65/81, Zb., str. 33., t. 7.).

27 U ovom slučaju očito je iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku da Verwaltungsgericht Stuttgart smatra da je tužba u glavnom postupku barem djelomično dopuštena.

28 Osim toga je očito da postoji izravna veza između s jedne strane četiri pitanja za prethodnu odluku koja se odnose na tumačenje članka 1., 7. i 18. Direktive 94/62 i članka 28. UEZ-a koja su bila postavljena kako bi nacionalni sud mogao procijeniti je li njemačko zakonodavstvo o kojem je riječ sukladno s tim odredbama, i s druge strane tužbe iz glavnog postupka kojom se želi dobiti izjava da tužitelji iz glavnog postupka nisu dužni poštovati obvezu naplate kaucije na svoju ambalažu za jednokratnu uporabu i prihvaćati njen povrat.

29 Proizlazi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Prvo pitanje

30 Svojim prvim pitanjem nacionalni sud u biti pita sprečava li članak 1. stavak 2. Direktive 94/62 državu članicu da potiče sustave za uporabu ambalaže uporabom sustava kao što je onaj iz članka 8. stavka 1. i članka 9. stavka 2. uredbe VerpackV.

31 Pri tom je potrebno upozoriti da iako članak 1. stavak 2. Direktive 94/62 kao „glavni cilj” određuje mjere za sprečavanje proizvodnje ambalažnog otpada, on navodi kao „dodatna temeljna načela” uporabu ambalaže, recikliranje i druge oblike obnove ambalažnog otpada.

32 U osmoj uvodnoj izjavi u preambuli direktive navodi se da „sve dok ne dođe do znanstvenog i tehnološkog napretka na području postupaka obnove, potrebno je dati prednost uporabi i recikliranju kad se ima u vidu utjecaj na okoliš; [...] to u državama članicama zahtijeva uspostavu sustava koji će jamčiti vraćanje uporabljene ambalaže i/ili ambalažnog otpada; potrebno je najhitnije dovršiti procjene o vijeku trajanja kako bi opravdale usvajanje jasne hijerarhije ambalaže za višekratnu upotrebu, za recikliranje i za uporabu”.

33 Iz navedenog proizlazi da Direktiva 94/62 ne uspostavlja hijerarhijski odnos između višekratne uporabe ambalaže i uporabe ambalažnog otpada.

34 Međutim članak 5. Direktive 94/62 dozvoljava državama članicama poduzimanje mjera čiji cilj je poticati sustave za ponovnu uporabu ambalaže za višekratnu uporabu na za okoliš siguran način.

35 Jasno je iz samog teksta članka 5. da je takva politika poticanja višekratne uporabe dozvoljena samo ako je u skladu s Ugovorom.

36 Stoga mjere koje poduzima država članica u skladu s člankom 5. moraju biti sukladne ne samo sa zahtjevima koji proizlaze iz drugih odredbi direktive, a posebno iz članka 7. na koje se odnosi treće pitanje za prethodnu odluku, već također i s obvezama koje proizlaze iz odredbi Ugovora, a posebno iz članka 28. UEZ-a na koje se odnosi četvrto pitanje za prethodnu odluku.

- 37 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 1. stavak 2. Direktive 94/62 ne sprečava države članice da uvedu mjere čiji cilj je poticati sustave za višekratnu uporabu ambalaže.
- 38 S obzirom na navedeno, potrebno je najprije odgovoriti na treće i četvrto pitanje za prethodnu odluku.

Treće pitanje

- 39 Svojim trećim pitanjem nacionalni sud u biti pita daje li članak 7. Direktive 94/62 proizvođačima i distributerima pića u obnovljivoj ambalaži za jednokratnu uporabu, koji su oslobođeni obveze naplate kaucije i povrata na način da sudjeluju u globalnom sustavu prikupljanja ambalaže, pravo da i dalje sudjeluju u takvom globalnom sustavu kako bi ispunili svoje zakonske obveze.
- 40 Direktiva 94/62 u svom članku 7. stavku 1. zahtijeva od država članica poduzimanje potrebnih mjera kako bi osigurale da su uspostavljeni sustavi za, prvo, povrat i/ili prikupljanje uporabljene ambalaže i/ili ambalažnog otpada i, drugo, višekratnu uporabu ili uporabu ambalaže ili prikupljenog ambalažnog otpada. Članak 7. stavak 1. također navodi da ti sustavi moraju biti otvoreni za sudjelovanje gospodarskim subjektima iz dotičnih sektora, kao i za sudjelovanje nadležnih javnih tijela, moraju se pod nediskriminirajućim uvjetima primjenjivati na uvozne proizvode i biti osmišljeni kako bi se izbjegle trgovačke zapreke ili narušavanje natjecanja u skladu s Ugovorom.
- 41 Članak 7. stavak 2. direktive zahtijeva da mjere iz stavka 1. tog članka predstavljaju dio politike koja vrijedi za svu ambalažu i ambalažni otpad i navodi da te mjere moraju uzeti u obzir posebno zahtjeve koji se odnose na zaštitu okoliša i zdravlja, sigurnosti i higijene potrošača; zaštitu kvalitete, izvornosti i tehnička svojstva ambalažirane robe i uporabljenih materijala, te zaštitu prava nad industrijskim i trgovačkim vlasništvom.
- 42 Članak 7. ostavlja državama članicama da u vezi s ambalažom za jednokratnu uporabu odaberu između sustava naplate kaucije i povrata s jedne strane i globalnog sustava prikupljanja ambalaže s druge strane ili da odaberu kombinaciju tih dvaju sustava ovisno o vrsti proizvoda, pod uvjetom da su odabrani sustavi osmišljeni tako da usmjeravaju ambalažu prema najprimjerenijim alternativama upravljanja otpadom i da su dio politike koja vrijedi za svu ambalažu i ambalažni otpad.
- 43 Ta odredba ne daje dotičnim proizvođačima i distributerima pravo da i dalje sudjeluju u određenom sustavu upravljanja ambalažnim otpadom.
- 44 Direktiva 94/62 ne sprečava državu članicu da predvidi izmjene u sustavima upravljanja ambalažnim otpadom koji su uspostavljeni na njenom teritoriju kako bi osigurala da se usvoji najprimjerenija alternativa upravljanja otpadom.
- 45 Iako Direktiva 94/62 stoga dozvoljava da država članica s obzirom na okolnosti predvidi zamjenu sustava za prikupljanje ambalaže u blizini potrošača ili prodajnih mjesta sa sustavom naplate kaucije i pojedinačnog povrata, ipak je potrebno da takva zamjena poštuje određene uvjete.

- 46 S jedne strane, novi sustav mora biti jednako primjeren za postizanje ciljeva Direktive 94/62. Posebno ako je novi sustav kao u ovom slučaju sustav naplate kaucije i pojedinačnog povrata, dotična država članica mora osigurati da postoji dovoljan broj mjesta za povrat tako da potrošači kojima je naplaćena kaucija pri kupnji robe u ambalaži za jednokratnu uporabu mogu dobiti povrat kaucije čak i ako se ne vrate na samo mjesto kupnje.
- 47 Važno je s tim u vezi navesti da prva rečenica članka 6. stavka 1. uredbe VerpackV predviđa da distributeri moraju prihvatiti povrat prodajne ambalaže besplatno na mjestu stvarnog vraćanja ili u njegovoj neposrednoj blizini („am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe“). Iako je istina da sljedeće rečenice članka 6. stavka 1. dodaju određena pojašnjenja, posebno u pogledu ograničenja te obveze na temelju karakteristika dotične ambalaže i na temelju prodajne površine dotičnog distributera, ostaje činjenica da opseg obveze prihvata povrata nije neosporan.
- 48 S druge strane, prijelaz na novi sustav treba napraviti ne prekidajući i ne ugrožavajući mogućnosti gospodarskih subjekata iz dotičnih sektora da učinkovito sudjeluju u novom sustavu od početka njegovog stupanja na snagu. Članak 7. stavak 1. Direktive 94/62 obvezuje svaku državu članicu da dotični proizvođači i distributeri imaju pristup sustavu za upravljanje ambalažnim otpadom u svako vrijeme i bez diskriminacije.
- 49 Stoga država članica koja zamjenjuje postojeći sustav za upravljanje ambalažnim otpadom mora osigurati dotičnim proizvođačima i distributerima razumno prijelazno razdoblje za prijelaz na novi sustav tako da svoje metode proizvodnje i distribucijske lance mogu prilagoditi zahtjevima novog sustava.
- 50 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da iako članak 7. Direktive 94/62 ne daje dotičnim proizvođačima i distributerima nikakvo pravo da nastave sudjelovati u određenom sustavu za upravljanje ambalažnim otpadom, on sprečava zamjenu globalnog sustava za prikupljanje ambalažnog otpada sustavom naplate kaucije i pojedinačnog povrata, ako s novim sustavom nije moguće jednako postići ciljeve te Direktive ili ako prijelaz na taj novi sustav nije moguće napraviti bez prekida ili ugrožavanja mogućnosti gospodarskih subjekata iz dotičnih sektora da učinkovito sudjeluju u novom sustavu od početka njegovog stupanja na snagu.

Četvrto pitanje

- 51 Svojim četvrtim pitanjem nacionalni sud u biti pita jesu li članku 28. UEZ-a protivna nacionalna pravila kao što su ona utvrđena u članku 8. stavku 1. i članku 9. stavku 2. uredbe VerpackV, prema kojima udjel ambalaže za višekratnu uporabu u dotičnom sektoru određuje mogućnost za proizvođače i distributere koji koriste ambalažu za jednokratnu uporabu da putem sudjelovanja u globalnom sustavu prikupljanja budu oslobođeni svojih obaveza naplate kaucije, povrata i uporabe.

Primjena članka 28. UEZ-a

- 52 Po mišljenju njemačke vlade nema konflikta između članka 28. UEZ-a i dotičnih nacionalnih pravila s obzirom na to da u pogledu uporabe ambalaže Direktiva 94/62, a

posebno članci 5., 9. i 18. imaju za cilj i učinak potpuno usklađenje u predmetnom području.

- 53 S obzirom na činjenicu da kada je u nekom području provedeno iscrpno usklađivanje na razini Zajednice, svaku nacionalnu mjeru u tom području valja ocjenjivati u svjetlu odredaba mjere usklađivanja, a ne s obzirom na odredbe primarnog prava (presude od 12. listopada 1993. u predmetu Vanacker i Lesage, C-37/92, Zb., str. I-4947., t. 9., od 13. prosinca 2001. u predmetu DaimlerChrysler, C-324/99, Zb., str. I-9897, t. 32., I od 11. prosinca 2003. u predmetu Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Zb., str. I-14887., t. 64.), potrebno je ustanoviti isključuje li usklađenje koje se provodi putem Direktive 94/62 proučavanje sukladnosti nacionalnih propisa s člankom 28. UEZ-a.
- 54 Pri tom je potrebno navesti da se članak 5. Direktive 94/62 u vezi s ponovnom uporabom ambalaže ograničava na to da državama članicama u skladu s Ugovorom omogućava sustave za ponovnu uporabu ambalaže koju je moguće ponovno uporabiti na za okoliš siguran način.
- 55 Osim definicije pojma „višekratna uporaba” ambalaže, određenih općih odredbi o mjerama za sprečavanje ambalažnog otpada i odredbi u vezi sa sustavima za povrat, prikupljanje i uporabu navedenih u članku 3. stavku 5., članku 4., odnosno članku 7., Direktiva 94/62 ne uređuje, u pogledu država članica kojima je dana mogućnost na temelju članka 5., organizaciju sustava koji potiču višekratnu uporabu ambalaže.
- 56 Naspram situacije koja se odnosi na označivanje i identifikaciju ambalaže i zahtjeva u vezi sa sastavom ambalaže i njenom sposobnošću da je se višekratno uporabi ili uporabi što je uređeno člancima 8. i 11. Direktive 94/62 i njezinim Prilogom II., organizacija nacionalnih sustava čija namjena je poticanje višekratne uporabe ambalaže nije predmet potpunog usklađenja.
- 57 Takve sustave je stoga moguće procijeniti na temelju odredaba Ugovora koje se odnose na slobodu kretanja robe.
- 58 Osim toga članak 5. Direktive 94/62 omogućava državama članicama poticati sustave za višekratnu uporabu ambalaže samo „u skladu s Ugovorom“.
- 59 U vezi s člankom 18. Direktive 94/62 potrebno je navesti da se ta odredba ograničava na osiguranje slobodnog kretanja ambalaže na državnom području države članice i to ambalaže koja ispunjava zahtjeve u pogledu označivanja, sastava i sposobnosti da je se višekratno uporabi ili uporabi i da ta odredba istovremeno ne sprečava da se nacionalni sustavi upravljanja ambalažnim otpadom procijene u odnosu na članak 28. UEZ-a ukoliko utječu na uvjete stavljanja na tržište dotičnih proizvoda.

Postojanje prepreke trgovini

- 60 Potrebno je stoga procijeniti jesu li članku 28. UEZ-a protivna nacionalna pravila, kao što su ona u predmetu u glavnom postupku, koja omogućavaju proizvođačima i distributerima koji koriste ambalažu za jednokratnu uporabu da se svoje obveze naplate kaucije i povrata oslobode sudjelovanjem u globalnom sustavu prikupljanja koji se temelji na razvoju globalnog udjela pića u ambalaži za jednokratnu uporabu na

njemačkom tržištu i udjela dotičnih pića koja se stavljaju na tržište u takvoj ambalaži na istom tržištu.

- 61 Pri tom najprije treba navesti da se takva pravila primjenjuju bez razlike na nacionalne proizvode i na proizvode iz drugih država članica i da propisuju iste zahtjeve o naplati kaucije i povratu za proizvođače sa sjedištem u drugim državama članicama kao i za nacionalne proizvođače.
- 62 Zatim valja navesti da u suprotnosti s najvišim postotkom pića koje je moguće staviti na tržište u ambalaži koja nije odobrena, što je bilo predmet presude Suda od 20. rujna 1988. u predmetu *Komisija/Danska* (C-302/86, Zb., str. 4607.), udjeli u predmetu u glavnom postupku ne ograničavaju količine proizvoda koje je moguće uvoziti u određenoj vrsti ambalaže. Uredba *VerpackV* ne zabranjuje stavljanje na tržište proizvoda u ambalaži za jednokratnu uporabu koji prelaze navedene udjele, već samo određuje da prekoračenje tih udjela uzrokuje promjene u sustavu upravljanja ambalažom za jednokratnu uporabu.
- 63 Međutim ostaje činjenica da iako se članak 8. stavak 1. i članak 9. stavak 2. uredbe *VerpackV* primjenjuju na sve proizvođače i distributere koji djeluju na nacionalnom području, oni ne utječu jednako na stavljanje na tržišta pića proizvedenih u Njemačkoj i onih iz drugih država članica.
- 64 Iako prijelaz s jednog na drugi sustav upravljanja ambalažom općenito uzrokuje troškove u vezi s označivanjem ili deklariranjem ambalaže, pravila kao što su ona u predmetu u glavnom postupku, koja proizvođače i distributere koji koriste ambalažu za jednokratnu uporabu obvezuju da zamijene svoje sudjelovanje u globalnom sustavu prikupljanja sustavom naplate kaucije i pojedinačnog povrata, proizvođačima i distributerima, koji koriste ambalažu za jednokratnu uporabu uzrokuje nastanak viših troškova koji su povezani s organizacijom vraćanja ambalaže, povrata iznosa kaucije i moguće kompenzacije takvih iznosa između distributera.
- 65 Nije sporno da proizvođači sa sjedištem izvan Njemačke upotrebljavaju više ambalaže za jednokratnu uporabu nego njemački proizvođači.
- 66 Nacionalni sud primjećuje da odabir ambalaže koja se može višekратно uporabiti za proizvođača pića sa sjedištem u drugoj državi članici uglavnom znači veće troškove od onih koje mora snositi njemački proizvođač s obzirom na to da su troškovi koji su povezani s organizacijom sustava naplate kaucije i prijevoza viši ako je sjedište proizvođača na određenoj udaljenosti od prodajnog mjesta.
- 67 Iz toga proizlazi da zamjena globalnog sustava prikupljanja ambalaže sustavom naplate kaucije i pojedinačnog vraćanja ambalaže za jednokratnu uporabu ometa stavljanje na njemačko tržište pića uvezenih iz drugih država članica (vidjeti u tom smislu, u pogledu ambalaže za piće koju je moguće višekратно uporabiti gore navedenu presudu *Komisija/Danska*, t. 13.).
- 68 U tom smislu nije od važnosti okolnost da dotične odredbe predviđaju obveze naplate kaucije i pojedinačnog povrata za ambalažu za jednokratnu uporabu a da ne zabranjuju uvoz pića u takvoj ambalaži i da uz to postoji mogućnost za proizvođače da odaberu ambalažu koju je moguće višekратно uporabiti. Mjeru koja bi mogla

ometati uvoz valja smatrati mjerom s učinkom istovjetnim količinskom ograničenju, čak i ako je ometanje neznatno i ako postoje druge mogućnosti prodaje proizvoda (presuda od 5. travnja 1984. u spojenim predmetima Van de Haar i Kaveka deMeern 177/82 i 178/82, Zb., str. 1797., t. 14.).

- 69 U takvoj situaciji nije relevantno tvrditi, kao što to čini njemačka vlada da, za razdoblje koje prethodi uvođenju obveze naplate kaucije i pojedinačnog povrata, povećanje uvoza u Njemačku prirodne mineralne vode u ambalaži za jednokratnu uporabu dokazuje nepostojanje diskriminacije naspram proizvođača pića sa sjedištem u drugim državama članicama. Čak i da je taj trend moguće primijetiti na njemačkom tržištu, to ne može izbrisati činjenicu da za proizvođače pića sa sjedištem u drugim državama članicama članci 8. i 9. uredbe VerpackV predstavljaju prepreku za stavljanje na tržište njihovih proizvoda u Njemačkoj.
- 70 Suprotno tvrdnjama tuženika u glavnom postupku i njemačke vlade, članci 8. i 9. uredbe VerpackV ne mogu se usporediti s nacionalnim odredbama koje ograničavaju ili zabranjuju određene „načine prodaje” u smislu presude od 24. studenoga 1993. u spojenim predmetima Keck i Mithouard, C-267/91 i C-268/91, Zb., str. I-6097., t. 16. et seq.).
- 71 Sud smatra da potreba koja proizlazi iz dotičnih mjera, izmjene ambalaže ili etikete uvezenih proizvoda isključuje da te mjere utječu na načine prodaje tih proizvoda u smislu gore navedene presude Keck i Mithouard (vidjeti presude od 3. lipnja 1999. u predmetu Colim, C-33/97, Zb., str. I-3175., t. 37. , od 16. siječnja 2003. u predmetu Komisija/Španjolska, C-12/00, Zb., str. I-459., t. 76., i od 18. rujna 2003. u predmetu Morellato, C-416/00, Zb., str. I-9343., t. 29.).
- 72 Kao što je bilo navedeno u točki 64. ove presude, zamjena sudjelovanja u globalnom sustavu prikupljanja uspostavom sustava naplate kaucije i povrata obvezuje dotične proizvođače da izmijene određene podatke na svojoj ambalaži.
- 73 U svakom slučaju s obzirom na to da odredbe uredbe VerpackV ne utječu jednako na stavljanje na tržište pića proizvedenih u Njemačkoj i pića iz drugih država članica, ne može ih se isključiti iz područja primjene članka 28. UEZ-a (vidi gore navedenu presudu Keck i Mithouard, t. 16. i 17.).

Opravdanja u vezi sa zaštitom okoliša

- 74 Potrebno je zatim proučiti mogu li se, kao što tvrdi tuženik u glavnom postupku i njemačka vlada, pravila kao što su ona utvrđena u članku 8. stavku 1. i članku 9. stavku 2. Uredbe VerpackV opravdati iz razloga vezanih uz zaštitu okoliša.
- 75 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalne mjere koje mogu ometati trgovinu unutar Zajednice mogu se opravdati nužnim zahtjevima koji se odnose na zaštitu okoliša pod uvjetom da su dotične mjere razmjerne cilju koji se želi postići (gore navedena presuda Komisija/Danska, t. 6. i 9., i presuda od 14. srpnja 1998. u predmetu Aher-Waggon, C-389/96, Zb., str. I-4473., t. 20.).
- 76 Obveza uspostave sustava naplate kaucije i povrata je neophodan element sustava čiji cilj je osigurati uporabu ambalaže (gore navedena presuda Komisija/Danska, t. 13.).

- 77 U vezi s ambalažom za jednokratnu uporabu, kako navode tuženik u glavnom postupku i njemačka vlada, uspostava sustava za naplatu kaucije i povrata povećava udjel vraćene prazne ambalaže i dovodi do odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada što poboljšava njegovu obnovu. Osim toga, naplata kaucije doprinosi smanjenju otpada u prirodnom okolišu i potiče potrošače da vrate praznu ambalažu na prodajno mjesto.
- 78 Uz to, ako pravila u predmetu u glavnom postupku uvjetuju uspostavu novog sustava upravljanja ambalažnim otpadom udjelom ambalaže koju je moguće višekratno uporabiti na njemačkom tržištu, ona stvaraju situaciju u kojoj svako povećanje prodaje pića u ambalaži za jednokratnu uporabu na tom tržištu povećava mogućnost promjene sustava. Ako ta pravila potiču dotične proizvođače i distributere da odabiru ambalažu koju je moguće višekratno uporabiti, ona doprinose smanjenju ambalažnog otpada koji je potrebno zbrinuti, što predstavlja jedan od općih ciljeva politike zaštite okoliša.
- 79 Međutim, kako bi takva pravila bila sukladna načelu proporcionalnosti, potrebno je provjeriti jesu li donesene mjere primjerene za postizanje željenih ciljeva te prelaze li okvire koji su potrebni za tu svrhu (vidjeti presudu od 14. srpnja 1998., u predmetu Safety Hi-Tech, C-284/95, Zb., str. I-4301., t. 57.).
- 80 U vezi s tim valja navesti da za ispunjenje gore navedenog kriterija nacionalni propisi moraju prije stupanja na snagu sustava naplate kaucije i povrata dotičnim proizvođačima i distributerima omogućiti prilagodbu metoda proizvodnje i upravljanja ambalažnim otpadom za jednokratnu uporabu zahtjevima novog sustava. Iako je istina da država članica može prepustiti tim proizvođačima i distributerima zadaću uspostave tog sustava s tim da organiziraju povrat ambalaže, isplatu iznosa uplaćenih putem kaucije i eventualno nadoknadu tih iznosa distributerima, dotična država članica ipak mora osigurati da u trenutku kad se sustav upravljanja ambalažnim otpadom mijenja, svaki dotični proizvođač ili distributer može učinkovito sudjelovati u operativnom sustavu.
- 81 Valja ustanoviti da je zakonodavstvo kao što je uredba VerpackV, kojom se uspostavlja sustav naplate kaucije i povrata, uvjetovano postotkom ponovne uporabe ambalaže, što je zasigurno prednost s ekološkog stajališta, sukladno načelu proporcionalnosti samo ako, iako potiče višekratnu uporabu ambalaže, dotičnim proizvođačima i distributerima razumno daje prijelazno razdoblje da mu se prilagode i osigurava da u trenutku promjene sustava upravljanja ambalažnim otpadom svaki dotični proizvođač i distributer može učinkovito sudjelovati u operativnom sustavu.
- 82 Na nacionalnim sudovima je da odrede dozvoljava li promjena sustava upravljanja ambalažnim otpadom, kao što je promjena predviđena u članku 8. stavku 1. i članku 9. stavku 2. uredbe VerpackV dotičnim proizvođačima i distributerima sudjelovanje u operativnom sustavu pod gore navedenim uvjetima.
- 83 U skladu s tim, na četvrto pitanje valja odgovoriti da su članku 28. UEZ-a protivna nacionalna pravila, kao što su ona utvrđena u članku 8. stavku 1. i članku 9. stavku 2. uredbe VerpackV, kad određuju da se globalni sustav prikupljanja ambalažnog otpada mora zamijeniti sustavom naplate kaucije i povrata a da dotičnim proizvođačima i distributerima ne ostavi razumno prijelazno razdoblje za prilagodbu tom sustavu i da

im se ne osigura da u trenutku kada se sustav upravljanja ambalažnim otpadom mijenja, mogu učinkovito sudjelovati u operativnom sustavu.

Drugo pitanje

84 S obzirom na odgovor na četvrto pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

Troškovi

85 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom sudu je da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 1. stavak 2. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu ne sprečava države članice da uvede mjere čiji je cilj poticanje sustava za višekratnu uporabu ambalaže.**
2. **Iako članak 7. Direktive 94/62 dotičnim proizvođačima i distributerima ne daje nikakvo pravo da i dalje sudjeluju u danom sustavu upravljanja ambalažnim otpadom, protivna mu je zamjena globalnog sustava za prikupljanje ambalažnog otpada sustavom naplate kaucije i zamjene ako novi sustav nije jednako primjeren za postizanje ciljeva navedene direktive ili ako prijelaz na taj novi sustav nije moguće napraviti bez prekida ili ugrožavanja mogućnosti gospodarskih subjekata iz dotičnih sektora da učinkovito sudjeluju u novom sustavu čim stupi na snagu.**
3. **Članku 28. UEZ-a protivna su nacionalna pravila, kao što su ona utvrđena u članku 8. stavku 1. i članku 9. stavku 2. Verordnunga über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Uredba o sprečavanju i uporabi ambalažnog otpada), kad određuju da se globalni sustav prikupljanja ambalažnog otpada mora zamijeniti sustavom naplate kaucije i povrata a da se dotičnim proizvođačima i distributerima ne ostavi razumno prijelazno razdoblje za prilagodbu tom sustavu i da im se ne osigura da u trenutku kada se sustav upravljanja ambalažnim otpadom mijenja, mogu učinkovito sudjelovati u operativnom sustavu.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački