CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 11 de septiembre de 2003 [1]

1. Mediante resolución de 11 de septiembre de 2001, el Landesgericht Korneuburg (Austria), actuando en materia mercantil, planteó al Tribunal de Justicia siete cuestiones prejudiciales con arreglo al artículo 234 CE.

2. Una parte de las cuestiones tiene por objeto la interpretación del artículo 3, número 1, de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases. [2] Con las demás se pretende que el juez remitente pueda apreciar la compatibilidad de la legislación austriaca relativa al sistema de recogida y recuperación de envases y residuos de envases con el Derecho comunitario.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3. Los objetivos de la Directiva son, por un lado, proporcionar un elevado nivel de protección del medio ambiente y, por otro lado, garantizar el funcionamiento del mercado interior evitando obstáculos al comercio y distorsiones y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad. [3]

4. A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva, su ámbito de aplicación se delimita del siguiente modo:

«La presente Directiva se aplicará a todos los envases puestos en el mercado en la Comunidad y a todos los residuos de envases, independientemente de que se usen

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 365, p. 10; en lo sucesivo, «Directiva».

3 — Primer considerando de la Directiva.

o produzcan en la industria, comercio, oficinas, establecimientos comerciales, servicios, hogares, o en cualquier otro sitio, sean cuales fueren los materiales utilizados.»

5. Conforme al artículo 3, número 1, el concepto de envase se define en los siguientes términos:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) "envase": todo producto fabricado con cualquier material de cualquier naturaleza que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, y desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor. Se considerarán también envases todos los artículos "desechables" utilizados con este mismo fin.

Los envases incluyen únicamente:

a) "envase de venta o envase primario": todo envase diseñado para constituir en el punto de venta una unidad de venta destinada al consumidor o usuario final;

b) "envase colectivo o envase secundario": todo envase diseñado para constituir en el punto de venta una agrupación de un número determinado de unidades de venta, tanto si va a ser vendido como tal al usuario o consumidor final, como si se utiliza únicamente como medio para reaprovisionar los anaqueles en el punto de venta; puede separarse del producto sin afectar a las características del mismo;

c) "envase de transporte o envase terciario": todo envase diseñado para facilitar la manipulación y el transporte de varias unidades de venta o de varios envases colectivos con objeto de evitar su manipulación física y los daños inherentes al transporte. El envase de transporte no abarca los contenedores navales, viarios, ferroviarios ni aéreos.»

6. El artículo 7 de la Directiva prevé que los Estados miembros pondrán en marcha un sistema de devolución, recogida y recuperación de envases y de residuos de envases.

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se establezcan sistemas de:

a) devolución o recogida de envases usados o de residuos de envases procedentes del consumidor, de cualquier otro usuario final o del flujo de residuos, con el fin de dirigirlos hacia las alternativas de gestión más adecuadas;

b) reutilización o valorización, incluido el reciclado, de los envases o residuos de envases recogidos,

que permitan cumplir los objetivos establecidos en la presente Directiva.

Estos sistemas estarán abiertos a la participación de los agentes económicos de los sectores afectados y a la participación de las autoridades públicas competentes. Se aplicarán también a los productos importados, con un trato no discriminatorio, incluidos los posibles aranceles impuestos para acceder a los sistemas y sus modalidades; deberán estar diseñados para evitar obstáculos al comercio y distorsiones de competencia de conformidad con el Tratado.

2. Las medidas a que se refiere el apartado 1 formarán parte de una política relativa a la totalidad de los envases y de los residuos de envases y tendrán en cuenta, en particular, los requisitos en materia de protección del medio ambiente, de la salud, de la seguridad y de la higiene de los consumidores; de protección de la calidad, de la autenticidad y de las características técnicas del producto envasado y de los materiales utilizados; de protección de los derechos de propiedad industrial y comercial.»

Normativa nacional

7. En Austria, la Directiva 94/62/CE fue incorporada al Derecho interno mediante el Verpackungsverordnung (Reglamento nº 1996/648 del Ministerio Federal del Medio Ambiente, Juventud y Familia, relativo a la prevención de la formación de residuos de envases y de determinados residuos de mercancías y a la recuperación de éstos, así como a la creación de un sistema de recogida y recuperación). [4]

8. El artículo 1 del Verpackungsverodnung dispone:

«1. El presente Reglamento se aplicará a quien realice en el territorio nacional las siguientes operaciones:

4 — BGBl. 1996, p. 4553; en lo sucesivo, «Verpackungsverordnung».

1) fabrique envases o productos con los que se fabriquen envases directamente (fabricante);

2) importe envases o productos con los que se fabriquen envases, así como mercancías o bienes envasados (importador);

3) introduzca o embale en envases o asocie con éstos mercancías o bienes para su almacenamiento o suministro (envasador);

4) comercialice envases o productos con los que se fabriquen directamente envases, mercancías o bienes envasados, independientemente de la fase de comercialización en que se encuentren, incluido el comercio por correo (distribuidor);

5) adquiera o importe envases, mercancías o bienes envasados para usarlos o consumirlos (consumidor final).»

9. El artículo 2 establece:

«1. A los fines de este Reglamento se considerarán envases los materiales de envase, accesorios de envase, palés o productos con los que se fabriquen directamente materiales de envase o accesorios de envase. Se entenderá por materiales de envase los productos destinados a cubrir o contener mercancías o bienes para su circulación, almacenamiento, transporte, envío o venta. Se entenderá por accesorios de envase los productos que se utilizan junto con los materiales de envase con la finalidad, en especial, de envasar, cubrir y empaquetar para su envío o de etiquetar una mercancía o un bien.

2. Se entenderá por envases de transporte los envases, como barriles, bidones, cajas, sacos, palés, estuches, envolturas acolchadas, plástico retractable o envoltorios similares, así como las partes de envases de transporte destinados a evitar el deterioro de las mercancías o los bienes cuando son transferidos del fabricante al distribuidor o, a través de éste, al consumidor final, o que se empleen para garantizar la seguridad del transporte.

3. Se entenderá por envases de venta los envases, como vasos, bolsas, blísteres, latas, cubos, barriles, botellas, bidones, sacos, estuches, bandejas, bolsas de asas, tubos o envoltorios similares, así como las partes de

envases de venta, que empleen los consumidores finales o un tercero en su nombre hasta el consumo y el uso de las mercancías o de los bienes, especialmente los que contengan la información sobre el producto o las instrucciones para su uso exigidas por ley. Si un envase puede utilizarse a la vez como envase de venta y como envase de transporte, se considerará envase de venta.

4. Se entenderá por envases colectivos los envases, como blísteres, películas de plástico, estuches o envoltorios similares, que, en el supuesto de que no estén incluidos en los apartados 2 o 3, envuelvan uno o varios envases de venta o agrupen mercancías o bienes, siempre y cuando no sean necesarios para su entrega al consumidor final por motivos higiénicos o técnicos propios del producto o por motivos de conservación o de protección contra el deterioro o la suciedad.

5. Se entenderá por envases de entrega los envases de transporte y de venta, como bolsas de asas, cucuruchos, saquitos, botellas o envoltorios similares, que se elaboren de manera uniforme desde el punto de vista técnico y se rellenen normalmente en los puntos de venta al público.»

Hechos y procedimiento principal

10. Plato Plastik Robert Frank GmbH (en lo sucesivo, «Plato Plastik») produce y distribuye, en especial, bolsas con asas que suministra a Caropack Handelsgesellschaft mbH (en lo sucesivo, «Caropack») con el fin de que ésta las comercialice. [5]

11. El litigio principal se refiere a dos tipos de bolsas de plástico con asas fabricadas por Plato Plastik: las bolsas «Merkur» y las bolsas «Fürnkranz».

12. Las bolsas «Merkur» se venden en los supermercados. Están colgadas junto a las cajas y se entregan a los clientes a petición de éstos, a cambio del pago de una cantidad. Los clientes introducen normalmente en estas bolsas los productos adquiridos para llevárselos del supermercado.

13. Las bolsas «Fürnkranz» se utilizan en los comercios de ropa. En dichos comercios, los empleados introducen en ellas los bienes comprados por los clientes y se las entregan, previo pago de los productos adquiridos, sin que los clientes deban pagar por ellas. [6]

5 — Véase resolución de remisión (p. 3).

6 — Véanse las observaciones de Plato Plastik (puntos 3 y 4).

14. Según lo dispuesto en el Verpackungsverordnung, Plato Plastik es fabricante de envases, por lo que tiene la obligación de recoger los residuos de los envases o de adherirse al sistema nacional de recogida y recuperación de envases. Sin embargo, Plato Plastik celebró un contrato con Caropack por el que la primera transfirió a la segunda su obligación de recogida. El contrato prevé que Caropack deberá facilitar a Plato Plastik un certificado escrito que acredite su participación en un sistema de recogida y recuperación de las bolsas que se le entregan.

15. Las autoridades administrativas austriacas incoaron un procedimiento sancionador contra Plato Plastik por no haberse adherido al sistema de recogida y recuperación establecido por el Verpackungsverodnung y gestionado por la sociedad Altstoff Recycling Austria (en lo sucesivo, «ARA»). Para defenderse, Plato Plastik solicitó un certificado relativo a la adhesión de Caropack al citado sistema. [7]

16. Sin embargo, Caropack se niega a extender el certificado solicitado aduciendo que las bolsas de plástico con asas no son envases en el sentido del Verpackungsverordnung y de la Directiva. Afirma que no está sujeta a ninguna obligación de recogida. Además, mantiene que el sistema ARA no se atiene a la Directiva. [8]

17. Plato Plastik interpuso un recurso ante el Landesgericht Korneuburg y solicita que se condene a Caropack a emitir el certificado de que se trata con el fin de evitar eventuales sanciones.

Cuestiones prejudiciales

18. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) a) ¿Las bolsas de plástico con asas son envases en el sentido de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, especialmente en el sentido de su artículo 3, número 1,

— si las ofrece un minorista en la caja como producto y las cede al cliente, a petición de éste y a título oneroso, con objeto de transportar en ellas las mercancías adquiridas o

— si las cede un minorista a su cliente después de abonado el precio por la mercancía adqui-

7 — Véanse las observaciones de la Comisión (punto 2).

8 — Véase la resolución de remisión (final de la página 7, punto 2).

rida, independientemente de que éste las solicite y sin que esté obligado al pago de una retribución especial, con la misma finalidad y, por consiguiente, se introducen en ellas las mercancías adquiridas?

— ¿Están facultados el legislador austriaco o la Comisión para someter productos que no deben ser considerados envases en el sentido de la citada Directiva a las normas previstas en la Directiva para los envases o a normas similares?

b) — Primera cuestión subsidiaria, para el caso de que alguna de las cuestiones anteriores reciba una respuesta afirmativa con arreglo a la versión alemana:

¿Habría que responder de otra forma si no se considera la definición del término 'envase' contenida en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/62/CE en su versión alemana, en la que únicamente se habla de 'Waren' (mercancías), sino en sus versiones francesa o italiana, en las que se habla de *determinadas* mercancías ('marchandises données', 'determinate merci') de modo que las bolsas de plástico con asas fabricadas por Plato Plastik no serían envases en el sentido de la Directiva, porque en ellas puede introducirse cualquier mercancía (y no mercancías predeterminadas) y, de ser así, qué versión es la pertinente?

— Segunda cuestión subsidiaria, para el caso de que se responda negativamente a una de las cuestiones anteriores:

2) ¿Es conforme con el Derecho comunitario que el gestor de un sistema de recogida y reciclaje de envases utilizado en Austria exija una retribución ('tasas por licencia') también por envases no incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 94/62 únicamente porque van identificados con un distintivo ('Der Grüne Punkt') del que es titular?

3) a) ¿Debe considerarse 'fabricante' en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/62/CE únicamente a la persona que pone en conexión o permite que se ponga en conexión la mercancía con el producto que es considerado como envase, pero no a la empresa que fabrica el producto destinado a servir como envase, y en tal caso debe ser éste considerado como material de envase?

b) Cuestión subsidiaria para el caso de que se responda afirmativamente a la cuestión anterior:

¿Pueden el legislador austriaco o la Comisión obligar a las empresas que se limitan a fabricar material de envase, es decir, un producto destinado a contener mercancías, a participar en un sistema de recogida y recuperación en el sentido del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/62/CE?

4) ¿Es incompatible con el principio de que "quien contamina paga", mencionado en la exposición de motivos de la Directiva 94/62/CE, que una disposición legal, como la contenida en el artículo 3, apartado 1, primera frase, del Verpackungsverordnung (Reglamento austriaco sobre envases), establezca que los fabricantes, especialmente los fabricantes de materiales de envase (véase el artículo 3, apartado 1, en relación con el artículo 1, apartado 1, del Verpackungsverordnung), los importadores, los envasadores y los distribuidores están obligados a recoger gratuitamente los envases de venta y transporte después de haber sido usados, teniendo en cuenta que esta incompatibilidad podría consistir en que el grupo de personas al que se impone dicha obligación se describe de forma muy restrictiva y no incluye también a los consumidores? y/o, ¿es incompatible tal disposición con el artículo 1, apartado 1, de la Directiva, en la medida en que en éste se menciona como objetivo evitar los obstáculos al comercio, siendo así que la obligación del fabricante de recoger los materiales de envase constituye el mayor obstáculo imaginable al comercio?

5) ¿Es incompatible un sistema de recogida y recuperación como el gestionado en Austria por la sociedad Altstoff Recycling Austria con arreglo al artículo 11 del Verpackungsverordnung con el principio de proporcionalidad si dicho sistema resulta desproporcionado en relación con las exigencias de una protección eficaz del medio ambiente?

6) ¿Es contrario a los principios establecidos en los artículos 30 CE y siguientes, especialmente en el artículo 37 CE, que en un Estado miembro, como ha sucedido en Austria con arreglo al artículo 11 del Verpackungsverordnung, se cree, con arreglo al artículo 7 de la Directiva, un sistema de recogida y recuperación de envases con una posición monopolista (en Austria, la sociedad Altstoffrecycling Austria), restringiendo así la competencia y las libertades fundamentales de una forma desproporcionada y excesiva, sin que esta medida pueda contribuir eficazmente a la mejora del nivel de protección del medio ambiente, cuando, además, dicho sistema, que funciona en paralelo al sistema municipal, al mezclar todo lo que está identificado con el distintivo "Grüne Punkt", no es compatible con el objetivo de separación de los residuos en el origen, "fundamental" según la exposición de motivos de la Directiva y, además, priva al consumidor del derecho, concedido y garantizado conforme a la Sexta Directiva IVA, de 17 de mayo de 1977, a la aplicación, según los casos, de la mitad del tipo del IVA o de un tipo reducido por la eliminación de sus residuos domésticos?

7) ¿Puede el Verpackungsverordnung adaptar el Derecho interno a la obligación de creación de sistemas de recogida y recuperación impuesta en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva de modo que un monopolio o un oligopolio pueda disponer por sí solo de la totalidad de residuos de envases para reciclarlos de nuevo como materia prima y, de esta manera, orientar y subvencionar a voluntad la valorización de desechos a través de ayudas individuales a favor de empresas, sectores de actividad (por ejemplo, la industria cementera) o municipios (por ejemplo, el municipio de Viena) y crear así distorsiones de la competencia o, por el contrario, tal sistema es incompatible con el Derecho comunitario, especialmente con los artículos 30 CE y siguientes, especialmente con el artículo 37 CE?»

Objeto de las cuestiones prejudiciales

19. En la resolución de remisión, el Landesgericht Korneuburg plantea dos series de cuestiones prejudiciales.

20. La primera serie de cuestiones, comprende las cuestiones prejudiciales primera y tercera, relativas a la interpretación del artículo 3, número 1, de la Directiva. El juez remitente quiere saber si las bolsas de plástico con asas, que se entregan a cambio del pago de una cantidad a petición del cliente o que se entregan gratuitamente y sin petición expresa del cliente, son envases tal como los define la Directiva. Asimismo pregunta qué debe entenderse por fabricante en el sentido del citado artículo de la Directiva.

21. La segunda serie de cuestiones, compuesta por las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta a séptima, se refiere a la compatibilidad del sistema ARA con el Derecho comunitario. El juez remitente quiere saber si:

— es compatible con el Derecho comunitario que la empresa que gestiona el sistema de recogida de envases en Austria exija una retribución por bolsas de plástico que no están incluidas en el concepto de «envase» tal como lo define la Directiva (segunda cuestión);

— se ajusta al principio de «quien contamina paga», previsto en la Directiva, que la legislación nacional imponga la obligación de recogida a los fabricantes, importadores y comerciantes de envases pero no a los consumidores (cuarta cuestión);

— las disposiciones del Tratado en materia de competencia, de libre circulación y sobre el principio de proporcionalidad se oponen a que el sistema

nacional ARA ocupe una situación de monopolio (cuestiones quinta, sexta y séptima).

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

22. Con carácter preliminar, voy a examinar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, que además es puesta en duda por varias razones, tanto por la Comisión como por el Gobierno austriaco.

23. Según jurisprudencia reiterada, el procedimiento previsto en el artículo 234 CE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales. [9]

24. Sobre este punto, es conveniente recordar que, dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 234 CE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial (para poder dictar sentencia) como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. [10] Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. [11]

25. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha considerado que, para comprobar su propia competencia, le corresponde examinar las circunstancias en las que le somete un asunto el órgano jurisdiccional nacional. [12]

26. En consideración a esta función, el Tribunal de Justicia ha estimado que no puede pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma comunitaria, solicitada por el órgano jurisdiccional nacional, no tienen relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o también cuando el problema es de naturaleza hipotética o el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. [13]

9 — Véanse, en especial, las sentencias de 1 de diciembre de 1965, Schwarze (16/65, Rec. pp. 1081 y ss., especialmente p. 1094), y de 4 de junio de 2002, Lyckeskog (C-99/00, Rec. p. I-4839), apartado 14.

10 — Sentencia de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179), apartados 8 y ss. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias de 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Rec. p. 2347); de 28 de noviembre de 1991, Durighello (186/90, Rec. p. I-5773), y de 16 de julio de 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871), apartado 23.

11 — Sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartado 59. Véanse, también, las sentencias de 8 de noviembre de 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. p. I-4003), apartado 20; de 5 de octubre de 1995, Aprile (C-125/94, Rec. p. I-2919), apartados 16 y 17 y de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec. p. I-2099), apartado 38.

12 — Sentencia Bosman, antes citada, apartado 60. Véase, también, la sentencia Meilicke, antes citada, apartado 25.

13 — Sentencia Bosman, antes citada, apartado 61. Véase, asimismo, la sentencia Meilicke, antes citada, apartado 32.

27. En este último caso, hay que precisar que la necesidad de dar una interpretación del Derecho comunitario que sea útil para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho sobre los que se basan tales cuestiones. [14]

28. En efecto, a falta de dichas indicaciones, no es posible delimitar el problema concreto de interpretación que puede plantearse con relación a cada una de las disposiciones del Derecho comunitario cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional.

29. La exigencia de precisión en cuanto al contexto fáctico y al régimen normativo son especialmente pertinentes en el ámbito de la competencia que se caracteriza por situaciones de hecho y de Derecho complejas. [15]

30. Como he señalado, las cuestiones prejudiciales se dividen en dos categorías. La primera categoría tiene por objeto la interpretación de los conceptos de «envase» y de «fabricante» establecidos en la Directiva. El Tribunal de Justicia dispone de información suficiente para dar respuesta a estas cuestiones, cuya admisibilidad no cuestiono.

31. Ahora bien, en mi opinión, la segunda serie de cuestiones que plantea el juez no cumple estos requisitos de admisibilidad. En efecto, en su segunda cuestión, el juez remitente solicita al Tribunal de Justicia que determine si el Derecho comunitario se opone a que la empresa que gestiona el sistema de recogida de envases en Austria exija una retribución por las bolsas de plástico que no se incluyen en el concepto de envase tal como lo define la Directiva y ello únicamente porque estas bolsas van identificadas con un distintivo («der Grüne Punkt») del que es titular.

Sin embargo, la cuestión del juez remitente no precisa en absoluto el marco general, el objetivo de la retribución, las modalidades, el importe o la periodicidad de la retribución exigida por el gestor del sistema. Del mismo modo, el juez remitente no facilita ninguna indicación al Tribunal de Justicia sobre el distintivo «der Grüne Punkt» y su vinculación con la retribución exigida por el gestor del sistema de recogida de envases.

32. Las mismas consideraciones se imponen para las demás cuestiones del juez nacional. Mediante su cuarta cuestión, el juez remitente quiere saber si es contrario al principio de «quien contamina paga», previsto en la Directiva, que la legislación nacional imponga la obligación de recogida

14 — Véase la sentencia de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros (asuntos acumulados C-320/90 a C-322/90, Rec. p. I-393), apartado 6, y, en particular, las conclusiones del Abogado General Gulmann, puntos 5 a 21. Véanse, también, los autos de 19 de marzo de 1993, Banchero (C-157/92, Rec. p. I-1085), apartado 6, y de 9 de agosto de 1994, La Pyramide (C-378/93, Rec. p. I-3999), apartado 14.

15 — Véanse los autos Banchero, antes citado, apartado 5, y de 28 de junio de 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec. p. I-4979), apartado 19. Véase asimismo la sentencia de 13 de abril de 2000, Lehtonen y Castors Braine (C-176/96, Rec. p. I-2681), apartado 22.

a los fabricantes, importadores y distribuidores de envases pero no a los consumidores. La resolución de remisión, sin embargo, no aporta información sobre el contexto fáctico y jurídico de los diferentes regímenes de obligaciones de que se trata ni sobre los estatutos de los diferentes agentes económicos (precisamente, los fabricantes, los importadores y los consumidores) que permitirían al Tribunal de Justicia responder teniendo en cuenta el principio de «quien contamina paga».

33. Mediante sus cuestiones quinta a séptima, el juez nacional solicita al Tribunal de Justicia que valore el sistema de recogida y recuperación gestionado por la sociedad ARA a la luz de las normas sobre la competencia, de las libertades fundamentales, y del principio de proporcionalidad. Sin embargo, observo que el juez, en su resolución de remisión, no ha facilitado información alguna sobre el sistema nacional de recogida y recuperación establecido por la República de Austria, a saber, el sistema gestionado por la sociedad ARA. El Tribunal de Justicia no tiene ninguna información ni del funcionamiento ni de las prácticas de ARA, ni de su posición en el mercado nacional o de su comportamiento frente a los diferentes agentes económicos.

34. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare inadmisibles las cuestiones segunda y cuarta a séptima del juez remitente. Por tanto, limitaré mi apreciación a la primera y a la tercera cuestión de la resolución de remisión.

Sobre el fondo

35. Mediante su primera cuestión, el juez remitente pregunta al Tribunal de Justicia si las bolsas de plástico con asas que se entregan en un comercio a los clientes gratuitamente o a título oneroso son envases tal como los define el artículo 3, número 1, de la Directiva.

36. Mediante su tercera cuestión, el juez remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la definición del concepto de «fabricante» en el sentido del artículo 3, número 1, de la Directiva. Es preciso determinar si el concepto de «fabricante» incluye a quien pone en conexión o permite que se ponga en conexión la mercancía con el producto que sirve de envase, o también a la empresa que fabrica el producto destinado a servir de envase, y por último, si en tal caso el producto debe ser considerado como material de envase.

37. Examinaré conjuntamente los conceptos de «envase» y de «fabricante» porque el concepto de «fabricante» se incluye dentro del concepto de «envase» y no puede comprenderse independientemente. Según los métodos interpretativos utilizados por el Tribunal de Justicia, [16] voy a examinar el tenor literal, la sistemática y los objetivos de la Directiva con el fin de responder al juez remitente.

16 — Véanse, en particular, las sentencias de 23 de marzo de 2000, Berliner Kindl Brauerei (C-208/98, Rec. p. I-1741), y de 12 de octubre de 2000, Cooke (C-372/98, Rec. p. I-8683).

38. Hago constar que es la primera vez que se solicita al Tribunal de Justicia, que interprete el concepto de «envase» tal y como lo define el artículo 3, número 1, de la Directiva.

El tenor literal del artículo 3, número 1, de la Directiva

39. De la lectura del artículo 3, número 1, de la Directiva se desprende que el concepto de «envase» implica que se reúnan dos requisitos cumulativos. En primer lugar, el producto debe cumplir los requisitos del primer párrafo de la definición general. En segundo lugar, debe estar incluido en una o varias de las categorías definidas por el artículo 3, número 1, letras a), b) y c).

40. La definición general del concepto de «envase» prevé que este último pueda estar fabricado con cualquier tipo de material y debe servir para contener, presentar y proteger, así como permitir la manipulación y la distribución de las mercancías entregadas, del fabricante al consumidor o al usuario. A esta definición bien delimitada se añade una precisión que amplia el concepto de «envase» tal como se define en la Directiva porque a tenor de la frase segunda del artículo 3, número 1, «se consideraran también envases todos los artículos "desechables" utilizados con este mismo fin».

41. En mi opinión, la enumeración de las posibles funciones del envase (transporte, protección y presentación) no está formulado de manera que estas funciones sean cumulativas sino enumerativas. Es cierto que el legislador utilizó la conjunción copulativa «y» entre las diferentes finalidades del envase que puede hacer pensar probablemente que según una interpretación literal de esta frase la enumeración es cumulativa; sin embargo, en el contexto de la interpretación sistemática y teleológica veremos que la voluntad del legislador fue claramente la contraria. Por tanto, partiré del principio según el cual esas funciones son enumerativas.

42. Tal como está formulada, esta primera parte de la definición, particularmente la segunda frase, permite cubrir un ámbito *ratione materiae* amplio. Es preciso, por tanto, determinar si las bolsas de plástico con asas entregadas en un comercio a los clientes, como las que son objeto del litigio principal, se incluyen en la primera parte de la definición contenida en el artículo 3, número 1, de la Directiva.

43. Las bolsas «Merkur» y «Fürnkranz» son bolsas que se entregan a los clientes en los comercios con el fin de que estos últimos introduzcan en ellas sus compras. Estas bolsas están destinadas a contener mercancías, a protegerlas y se utilizan para transportar las mercancías adquiridas desde el comercio al lugar de uso. Permiten agrupar todas las mercancías juntas y transportarlas más fácilmente evitando su deterioro.

44. Además, después de su utilización, estas bolsas se tiran casi sistemáticamente, ya sea vacías o llenas de residuos. Sin embargo, no me parece pertinente tener en cuenta los usos secundarios a los que pueden prestarse estas bolsas, como, por ejemplo, la posibilidad de que sirvan de bolsas de basura, para darles una calificación diferente. Por tanto, constato que las bolsas de plástico con asas se incluyen en la frase segunda de la definición general del artículo 3, número 1, de la Directiva, que se refiere a todos los artículos «desechables».

45. De acuerdo con una interpretación estrictamente literal, considero que la definición del concepto de envase del artículo 3, número 1, primera parte, de la Directiva, puede incluir las bolsas de plástico con asas entregadas a un cliente en un comercio. Examinaré seguidamente, si conforme a una interpretación literal, la segunda parte de la definición del concepto de «envase» engloba también las bolsas de plástico con asas.

46. Como ya he señalado, para que un producto pueda ser calificado de envase, con arreglo al artículo 3, número 1, de la Directiva tiene que cumplir, por un lado, el requisito general visto anteriormente, pero también debe estar incluido en una de las tres categorías de envases definidas taxativamente.

47. Estas categorías son el envase de venta, el envase colectivo y el envase de transporte. Con arreglo al artículo 3, número 1, letra c), de la Directiva, se considera envase de transporte todo envase diseñado para facilitar la manipulación o el transporte de mercancías con objeto de evitar su deterioro.

48. Ahora bien, acabo de señalar que las bolsas de plástico con asas permiten a los clientes facilitar el transporte de sus compras exactamente en el mismo sentido que expresa el tenor del artículo 3, número 1, letra c), de la Directiva. Las finalidades de las bolsas de plástico que he señalado son precisamente permitir la manipulación y el transporte de las mercancías compradas evitando su deterioro.

49. En mi opinión, la última categoría de envases, que es el envase de transporte, abarca el uso de las bolsas de plástico con asas que son objeto del litigio principal.

50. Las bolsas «Merkur» y las bolsas «Fürnkranz» son, por tanto, envases de transporte conforme a lo dispuesto en el artículo 3, número 1, letra c), de la Directiva.

51. Por último, el juez remitente observa que, a tenor del artículo 3, número 1, de la Directiva, el requisito de que esta distribución se haga del fabricante al consumidor

puede plantear dudas para saber quien es el fabricante. ¿Es el fabricante de las mercancías compradas?, ¿es el que pone en conexión las mercancías compradas con el envase (en el caso de autos, la sociedad Caropack)? o, ¿es el que fabrica los productos de envase (en el presente caso, Plato Plastik)? A mi juicio, sólo es posible responder a partir de la definición de envase, porque el concepto de «fabricante» forma parte de ésta.

52. Como he visto hasta ahora, según una interpretación literal del artículo 3, número 1, de la Directiva, la definición del concepto de «envase» se basa en las finalidades de este concepto: transporte, protección, y presentación. Precisamente, el concepto de fabricante se utiliza para describir una de las funciones del envase, que es la de permitir la distribución, el transporte de las mercancías del fabricante, es decir, de quien fabrica las mercancías, al consumidor o al usuario de las mercancías.

53. Así, en mi opinión, es preciso entender el concepto de fabricante como referido a quien fabrica las mercancías para las que posteriormente será necesario el envase. Este fabricante puede vender directamente sus mercancías a los consumidores o indirectamente a través de un distribuidor, lo que no altera la finalidad del envase y, por tanto, su definición.

54. Por consiguiente, del tenor literal de la totalidad de la definición del concepto de «envase» contenida en el artículo 3, número 1, de la Directiva, se deduce que las bolsas de plástico con asas entregadas a un cliente en un comercio deben considerarse envases.

55. Esta interpretación me parece ajustada a la sistemática de la Directiva.

La sistemática de la Directiva

56. La posición del artículo 3 dentro de la estructura de la Directiva muestra que se trata de uno de los primeros artículos fundamentales de la Directiva en los que se recogen el objeto, el ámbito de aplicación de la Directiva y las definiciones de los conceptos más importantes de ésta.

57. La Directiva define, en primer lugar, los conceptos de «envase» y de «residuo de envase» para los que prevé que los Estados miembros apliquen medidas preventivas contra la formación de residuos de envases así como que establezcan sistemas de devolución, de recogida, y de recuperación de esos residuos de envases.

58. La Directiva define también los requisitos básicos que deben cumplir los envases y los residuos de envases en relación con su composición y su carácter reutilizable y recuperable.

59. Pues bien, observo que el quinto considerando [17] y el artículo 2 de la Directiva tienen por objeto abarcar, de manera general, todos los envases comercializados en la Comunidad.

60. En este contexto, la interpretación que se deduce del artículo 3, número 1, de la Directiva, teniendo en cuenta la sistemática de la Directiva, es unívoca. Hay que entender la definición de la forma más amplia posible, [18] contrariamente a lo expuesto en las observaciones de Plato Plastik y Caropack.

61. En consecuencia, las bolsas de plástico con asas de que se trata en el litigio principal deben calificarse de envases tanto por la interpretación literal del artículo como por la sistemática de la Directiva.

62. Esta interpretación me parece también ajustada a los objetivos de la Directiva.

Los objetivos de la Directiva

63. Como hemos visto, la Directiva tiene un doble objetivo. Por una parte, pretende proporcionar un elevado nivel de protección del medio ambiente, y, por otra parte, tiene la finalidad de garantizar el funcionamiento del mercado interior evitando los obstáculos al comercio y distorsiones y restricciones de la competencia. [19]

64. Para conseguirlo, la Directiva prevé la armonización de las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases. [20] Además, afirma la necesidad de reducir la cantidad global de envases, teniendo como prioridad la prevención de la producción de residuos de envases. [21]

65. Para alcanzar estos objetivos, la Directiva prevé, en especial, que los Estados miembros establezcan un sistema de recogida y recuperación de envases y de residuos de envases que se atenga a las normas comunitarias de no discriminación, libre circulación y libre competencia. [22]

17 — «Considerando que la presente Directiva debe dirigirse a todos los tipos de envases puestos en el mercado [...]»

18 — Véanse, en este sentido, las observaciones del Gobierno de la República Francesa (puntos 7 y 9).

19 — Primer considerando.

20 — *Idem.*

21 — Séptimo considerando.

22 — Decimoctavo considerando y artículo 7 de la Directiva.

66. Pues bien, hay que señalar que no se previene la multiplicación de envases y de residuos de envases únicamente por interpretar estrictamente el concepto de «envase».

67. Es sabido que las bolsas de plástico con asas se han convertido en bienes de consumo cotidianos. Los consumidores del mundo entero utilizan estas bolsas una vez que han realizado sus compras en un comercio para introducir en ellas sus compras y llevárselas más fácilmente a su domicilio o a su lugar de consumo.

68. Sin embargo, el uso tan extendido de bolsas de plástico en la vida diaria origina un importante problema medio ambiental, a causa del elevado número de bolsas de plástico en circulación (miles de millones), pero sobre todo porque estas bolsas tienen una vida muy prolongada. [23] Así para evitar la importante contaminación que causan, ciertos Estados han decidido prohibir su uso. [24]

69. También es sabido que las bolsas de plástico con asas son productos utilizados en gran número diariamente por todos los consumidores de la Comunidad Europea.

70. Si se excluyeran las bolsas de plástico con asas del concepto de «envase», la consecución de los objetivos de la Directiva (gestionar los envases) se vería limitada, porque estas bolsas quedarían al margen de los sistemas nacionales de recogida y recuperación de envases y residuos de envases. Así, sin el amparo benéfico de la Directiva, estas bolsas, que en gran número terminan en la basura, seguirían teniendo el mismo impacto negativo sobre el medio ambiente.

71. Pues bien, la exclusión de las bolsas de plástico con asas del ámbito de aplicación de la Directiva haría que escapasen al objetivo prioritario de ésta, a saber, la reducción de envases, que constituye la forma más eficaz de prevenir los efectos nefastos de las bolsas de plástico sobre el medio ambiente.

72. Por consiguiente, de la interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 3, número 1, de la Directiva se desprende que las bolsas de plástico con asas son envases.

73. El juez remitente pregunta asimismo al Tribunal de Justicia si es relevante el hecho

23 — Algunos hablan de 100, de 400 años, incluso más. A falta de un estudio definitivo sobre este asunto todo el mundo está de acuerdo en que es mucho más prolongada que la vida humana.

24 — Es el caso de Taiwan donde se distribuyen 16 millones de bolsas de plástico cada día. Córcega organiza en la primavera de 2003 un referéndum para sustituir las bolsas de plástico en los supermercados de la isla de la Belleza.

de que el cliente compre él mismo la bolsa o la reciba gratuitamente.

74. Es necesario señalar que la Directiva, en su artículo 3, no indica que dichos criterios sean relevantes para calificar un producto de envase. Conforme a la definición del concepto de «envase» que figura en la Directiva, carece de pertinencia que un envase se entregue a cambio de dinero o gratuitamente.

75. En mi opinión, el uso y la función de las bolsas de plástico con asas no cambia porque sean entregadas a los clientes gratuitamente o a título oneroso. Se trata solamente de una elección comercial por parte del establecimiento que entrega o vende esas bolsas. Pero una elección de ese tipo no tiene consecuencias sobre la interpretación del concepto de «envase» y sobre la constatación de que esas bolsas se utilizarán para transportar las compras realizadas por los clientes y serán consideradas envases en el sentido de la Directiva.

76. A la vista de la totalidad de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 3, número 1, de la Directiva en el sentido de que las bolsas de plástico con asas que se entregan en un comercio a los clientes gratuitamente o a título oneroso son envases.

Sobre las demás cuestiones

77. Mediante su primera cuestión subsidiaria, el juez remitente quiere saber si la respuesta a la primera cuestión es diferente según que la interpretación se refiera a las diferentes versiones lingüísticas del artículo 3, número 1, de la Directiva.

78. Pues bien, en virtud de reiterada jurisprudencia, las diversas versiones lingüísticas de un texto comunitario deben interpretarse de modo uniforme y en caso de discrepancia entre las mismas, la disposición de que se trate debe interpretarse en función del sistema general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte. [25]

79. En cualquier caso, según la interpretación literal, sistemática y teleológica del

25 — Véanse, en especial, las sentencias de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999), apartado 14; de 7 de diciembre de 1995, Rockfon (C-449/93, Rec. p. I-4291), apartado 28; de 17 de diciembre de 1998, Codan, (C-236/97, Rec. p. I-8679), apartado 28; de 13 de abril de 2000, W.N. (C-420/98, Rec. p. I-2847), apartado 21, y de 9 de enero de 2003, Givane y otros (C-257/00, Rec. p. I-345), apartado 37.

artículo 3, número 1, de la Directiva, las bolsas de plástico con asas se han de incluir en la definición del concepto de «envase». Las divergencias lingüísticas no tienen, por tanto, ninguna consecuencia.

80. La segunda cuestión subsidiaria no requiere respuesta porque se planteó exclusivamente en caso de que la primera cuestión recibiera una respuesta negativa, es decir, de que las bolsas de plástico con asas no fueran envases.

Conclusión

81. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que declare:

«El artículo 3, número 1, de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y a los residuos de envases, debe interpretarse en el sentido de que las bolsas de plástico con asas entregadas a un cliente en un comercio gratuitamente o a título oneroso son envases en el sentido de la Directiva. El concepto de fabricante en el sentido del mismo artículo se refiere al fabricante de las mercancías con exclusión del fabricante de los productos de envase.»