Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

1. kolovoza 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ambalaža i ambalažni otpad – Pojam – Direktiva 94/62/EZ – Članak 3. i Prilog I. – Etikete koje se stavljaju izravno na voće ili povrće – Nacionalni propis kojim se zabranjuju takve etikete osim onih koje se mogu kompostirati kućnim kompostiranjem i u cijelosti se ili djelomično sastoje od biomaterijalâ”

U predmetu C-772/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d’État (Državno vijeće, Francuska), odlukom od 6. studenoga 2024., koju je Sud zaprimio 7. studenoga 2024., u postupku

Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel)

protiv

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique, de l’Énergie, du Climat et de la Prévention des risques,

Garde des sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie,

Ministre de l’Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: N. Jääskinen, predsjednik vijeća, A. Arabadjiev (izvjestitelj) i R. Frendo, suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), A. Bron, A. Helfer i G. Léonard, *avocats*,

– za francusku vladu, P. Chansou i B. Travard, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, I. Melo Sampaio i R. Tricot, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. Direktive 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća 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.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. (SL 2018., L 150, str. 141. i ispravak SL 2018., L 150, str. 72.) u vezi s Prilogom I. toj direktivi.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) (Sektorsko udruženje za svježe voće i povrće, Francuska; u daljnjem tekstu: Interfel) s jedne strane i Premier ministra (predsjednik Vlade, Francuska), ministra de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques (ministar za ekološku tranziciju, energiju, klimu i sprečavanje rizika, Francuska), garda des sceaux, ministre de la Justice (čuvar pečata, ministar pravosuđa, Francuska), ministra de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (ministar gospodarstva, financija i industrije, Francuska) kao i ministra de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (ministar poljoprivrede, prehrambene neovisnosti i šumarstva, Francuska) s druge strane, o zakonitosti prešutne odluke o odbijanju zahtjeva za ukidanje nacionalnog propisa kojim se predviđa izricanje novčane kazne u slučaju stavljanja etiketa izravno na voće ili povrće, osim onih koje se mogu kompostirati kućnim kompostiranjem i u cijelosti se ili djelomično sastoje od biomaterijalâ.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člankom 3. točkom 1. Direktive 94/62, naslovljenim „Definicije", predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚Ambalaža' znači svi proizvodi bez obzira na prirodu materijala od kojeg su izrađeni ili su korišteni za sadržavanje, čuvanje, rukovanje, isporuku i predstavljanje robe, od sirovina do gotovih proizvoda, od proizvođača do korisnika ili potrošača. ‚Nepovratni' predmeti uporabljeni u iste svrhe također se smatraju ambalažom.

   ‚Ambalaža' se sastoji samo od:

(a) prodajna ambalaža ili primarna ambalaža, npr. ambalaža stvorena da čini proizvod za krajnjeg korisnika ili potrošača na prodajnom mjestu;
(b) skupna ambalaža ili sekundarna ambalaža, npr. ambalaža stvorena da čini u trenutku kupnje zbir određenog broja proizvoda bilo da je on prodan kao takav krajnjem korisniku ili potrošaču, ili služi samo kao sredstvo kojim se pune police na prodajnom mjestu; ona se može odvojiti od proizvoda bez utjecanja na njegova svojstva;
(c) transportna ambalaža ili tercijarna ambalaža, npr. ambalaža stvorena da olakša rukovanje i prijevoz određenog broja proizvoda ili skupnih ambalaža u svrhu sprečavanja fizičkog dodira i transportnih oštećenja. Transportna ambalaža ne uključuje kontejnere za cestovni, željeznički, brodski ili zračni prijevoz.

Definicija pojma ‚ambalaža' temelji se, nadalje, na niže u tekstu navedenim kriterijima. Predmeti navedeni u Prilogu I. primjeri su koji pojašnjavaju primjenu tih kriterija.

i. Predmeti se smatraju ambalažom, ako ispunjavaju u prethodnome tekstu navedenu definiciju ne dovodeći u pitanje ostale funkcije koje ambalaža također može imati, osim ako je predmet sastavni dio proizvoda i stoga je nužno da on sadržava, podržava ili čuva taj proizvod tijekom njegova životnoga vijeka i ako je namjena da se svi elementi zajedno koriste, troše ili odlažu.
ii. Predmeti zamišljeni i namijenjeni za punjenje na mjestu prodaje i predmeti za „jednokratnu uporabu" koji se prodaju, pune, ili koji su oblikovani i namijenjeni za punjenje na mjestu prodaje, smatraju se ambalažom pod uvjetom da imaju ambalažnu funkciju.
iii. Ambalažni sastavni dijelovi i pomoćni dijelovi uključeni u ambalažu smatraju se dijelom ambalaže u koju su uključeni. Pomoćni dijelovi, koji su izravno obješeni ili pričvršćeni na proizvod i koji su u funkciji ambalaže, smatraju se ambalažom, ako nisu sastavni dio toga proizvoda i ako su svi dijelovi namijenjeni da se zajedno troše ili odlažu."

4 Prilog I. toj direktivi, naslovljen „Ilustrativni primjeri za kriterije iz članka 3. točke 1.", predviđa:

„[…]

Ilustrativni primjeri za kriterij iii.

Ambalaža

Etikete obješene ili pričvršćene na proizvod

[…]"

Francusko pravo

5 Člankom 80. loia n° 2020-105, du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Zakon br. 2020-105 od 10. veljače 2020. o borbi protiv rasipanja hrane i promicanju kružnog gospodarstva, JORF od 11. veljače 2020., str. 6.) određuje se:

„Etikete se stavljaju izravno na voće ili povrće najkasnije do 1. siječnja 2022., osim etiketa koje se mogu kompostirati kućnim kompostiranjem i u cijelosti se ili djelomično sastoje od biomaterijalâ."

6 U skladu s člankom R. 543 – 73 codea de l'environnement (Zakonik o okolišu), kako je izmijenjen točkom 2.°stavka III. članka 1. décreta n° 2020-1724 du 28 décembre 2020 relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage

(Uredba br. 2020 – 1724 od 28. prosinca 2020. o zabrani zbrinjavanja neprodanih neprehrambenih proizvoda i o različitim mjerama za borbu protiv rasipanja hrane, JORF od 30. prosinca 2020., str. 209.):

„Novčana kazna predviđena je za sljedeća laka kažnjiva djela trećeg razreda:

[…]

4. Stavljanje etikete izravno na voće ili povrće, osim onih koje se mogu kompostirati kućnim kompostiranjem i u cijelosti se ili djelomično sastoje od biomaterijalâ, čime se povređuje članak 80. Zakona br. 2020-105 od 10. veljače 2020. o borbi protiv rasipanja hrane i promicanju kružnog gospodarstva”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

7 Dopisom od 25. travnja 2022. Interfel je predsjednici Vlade podnio zahtjev da se izvan snage stave odredbe točke 2. stavka III. članka 1. Uredbe br. 2020 – 1724 od 28. prosinca 2020. o zabrani zbrinjavanja neprodanih neprehrambenih proizvoda i o različitim mjerama za borbu protiv rasipanja hrane. Šutnja predsjednice vlade o tom zahtjevu dovela je do prešutne odluke o odbijanju. Interfel je 23. kolovoza 2022. Conseilu d’État (Državno vijeće, Francuska), sudu koji je uputio zahtjev, podnio tužbu za poništenje te odluke.

8 Sud koji je uputio zahtjev ističe da su te odredbe donesene kako bi se proveo članak 80. Zakona br. 2020-105 od 10. veljače 2020. o borbi protiv rasipanja hrane i promicanju kružnog gospodarstva čiji je cilj zabraniti na francuskom državnom području stavljanje etiketa izravno na voće i povrće različitih od etiketa koje se mogu kompostirati kućnim kompostiranjem i u cijelosti se ili djelomično sastoje od biomaterijalâ. Tim se odredbama predviđa novčana kazna za nepoštovanje tog članka 80. U tom kontekstu i s obzirom na tekst članka 3. Direktive 94/62, prema mišljenju tog suda moglo bi se smatrati da takve etikete, stavljene izravno na voće i povrće, nisu „ambalaža” u smislu te direktive jer ne odgovaraju u potpunosti definiciji ni trima kriterijima iz tog članka 3. Međutim, navedeni sud ističe da se Prilogom I. navedenoj direktivi etikete koje su izravno obješene ili pričvršćene na proizvod izrijekom kvalificiraju kao ambalaža i to kao ilustrativni primjer za kriterij naveden u članku 3. točki 1. trećem podstavku podtočki iii. Direktive 94/62.

9 Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati proizlazi li iz Priloga I. Direktivi 94/62 to da je svaka etiketa koja je izravno obješena ili pričvršćena na proizvod nužno „ambalaža” u smislu te direktive ili tu kvalifikaciju valja ocijeniti s obzirom na definiciju i tri kriterija postavljena u njezinu članku 3. U potonjem slučaju, takve su etikete ambalaža samo ako se koriste kako bi sadržavale i čuvale robu, kako bi se rukovalo robom i isporučivalo je i predstavljalo, od proizvođača do korisnika ili potrošača, osim ako su sastavni dio proizvoda i ako je njihova namjena da se svi elementi zajedno koriste, troše ili odlažu.

10 U tim je okolnostima Conseil d’État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Jesu li etikete stavljene izravno na voće i povrće u svakom slučaju ambalaža u smislu članka 3. [Direktive 94/62] i Priloga I. toj direktivi?”

O prethodnom pitanju

11 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji doznati treba li članak 3. točku 1. treći podstavak podtočku iii. Direktive 94/62 i njezin Prilog I. tumačiti na način da su etikete koje se stavljaju izravno na voće i povrće u svakom slučaju „ambalaža" u smislu navedene direktive.

12 Najprije valja istaknuti da je u skladu s njezinim člankom 1. cilj Direktive 94/62 spriječiti i smanjiti utjecaj ambalaže i ambalažnog otpada na okoliš država članica i trećih zemalja te osigurati visok stupanj zaštite okoliša, osobito obvezujući države članice da uspostave sustave prikupljanja i oporabe ambalaže i ambalažnog otpada. Zbog toga je Direktivom 94/62, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 5. i u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 1., obuhvaćena sva ambalaža stavljena na tržište Europske unije i sav ambalažni otpad (presuda od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr., C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859, t. 23.).

13 Iz toga slijedi da, kao što je Sud već presudio, pojam „ambalaža" valja široko tumačiti (presuda od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr., C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859, t. 24. i navedena sudska praksa).

14 Također valja podsjetiti na to da, da bi neki predmet bio ambalaža u smislu članka 3. točke 1. Direktive 94/62, on mora, s jedne strane, ispuniti dvije pretpostavke iz članka 3. točke 1. prvog i drugog podstavka Direktive 94/62 i, s druge strane, odgovarati kriterijima navedenima u članku 3. točki 1. trećem podstavku spomenute direktive (presuda od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr., C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859, t. 25.).

15 Stoga, kao prvo, da bi bio „ambalaža" u smislu Direktive 94/62, proizvod mora, s jedne strane, biti namijenjen, u skladu s člankom 3. točkom 1. prvim podstavkom te direktive, za sadržavanje, čuvanje, rukovanje, isporuku i predstavljanje robe od proizvođača do korisnika ili potrošača. Druga rečenica te odredbe navodi, osim toga, da se ambalažom također trebaju smatrati svi „jednokratni" predmeti koji se upotrebljavaju u tu istu svrhu (presuda od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr., C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859, t. 26.).

16 Kako je Sud već presudio, moguće funkcije ambalaže nisu kumulativno navedene u članku 3. točki 1. prvom podstavku Direktive 94/62 (presuda od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr., C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859, t. 27.).

17 Takav se proizvod, s druge strane, mora nalaziti u nekom od triju razreda ambalaže navedenih i definiranih u članku 3. točki 1. drugom podstavku podtočkama (a) do (c) Direktive 94/62, to jest prodajne ambalaže, skupne ambalaže i transportne ambalaže (presuda od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr., C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859, t. 28.).

18 Kao drugo, u skladu s člankom 3. točkom 1. trećim podstavkom podtočkom i. Direktive 94/62, predmet koji odgovara pozitivnoj definiciji pojma „ambalaža" iz prvog i drugog podstavka tog članka 3. točke 1. treba smatrati ambalažom, osim ako je sastavni dio proizvoda i stoga je nužno da on sadržava, podržava ili čuva taj proizvod tijekom njegova životnog vijeka i ako je namjena da se svi elementi zajedno koriste, troše ili odlažu (presuda od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr., C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859, t. 29.).

19 Iz samog teksta navedenog članka 3. točke 1. trećeg podstavka podtočke i. proizlazi da su tri negativna kriterija koja su u njemu navedena kumulativna. Posljedično, samo se predmeti koji, iako odgovaraju pozitivnoj definiciji pojma ambalaža, ispunjavaju istodobno ta tri kriterija ne mogu smatrati ambalažom u smislu Direktive 94/62 (presuda od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr., C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859, t. 30.).

20 Kao treće, u skladu s člankom 3. točkom 1. trećim podstavkom podtočkom iii., ambalažni sastavni dijelovi i pomoćni dijelovi uključeni u ambalažu smatraju se dijelom ambalaže u koju su uključeni. Pomoćni dijelovi, koji su izravno obješeni ili pričvršćeni na proizvod i koji su u funkciji ambalaže, smatraju se ambalažom, ako nisu sastavni dio toga proizvoda i ako su svi dijelovi namijenjeni da se zajedno troše ili odlažu.

21 U tom pogledu, u Prilogu I. toj direktivi u kojem se navode „ilustrativni primjeri za kriterije iz članka 3. stavka 1." te direktive, na primjer, izričito se navodi, u dijelu naslovljenom „Ilustrativni primjeri za kriterij iii.", da etikete koje su izravno obješene ili pričvršćene na proizvod jesu ambalaža.

22 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati proizlazi li iz tog Priloga I. da je svaka etiketa koja je izravno obješena ili pričvršćena na proizvod nužno ambalaža u smislu te direktive ili tu kvalifikaciju valja ocijeniti s obzirom na definiciju i tri kriterija postavljena u njezinu članku 3. U potonjem slučaju, takve su etikete ambalaža samo ako se koriste kako bi sadržavale i čuvale robu, kako bi se rukovalo robom i isporučivalo je i predstavljalo, od proizvođača do korisnika ili potrošača, osim ako su sastavni dio proizvoda i ako je njihova namjena da se svi elementi zajedno koriste, troše ili odlažu.

23 Iako iz teksta Priloga I. Direktivi 94/62 proizlazi da etikete koje su izravno obješene ili pričvršćene na proizvod jesu ambalaža, valja utvrditi da se primjer iz tog Priloga I. odnosi na kriterij postavljen člankom 3. točkom 1. trećim podstavkom podtočkom iii. te direktive. U skladu s drugom rečenicom te odredbe, pomoćni dijelovi, koji su izravno obješeni ili pričvršćeni na proizvod i koji su u funkciji ambalaže, smatraju se ambalažom, ako nisu sastavni dio toga proizvoda i ako su svi dijelovi namijenjeni da se zajedno troše ili odlažu.

24 Stoga iz članka 3. točke 1. trećeg podstavka podtočke iii. Direktive 94/62, proizlazi da se etikete navedene kao primjer u Prilogu I. toj direktivi mogu smatrati „ambalažom" ako su one pomoćni elementi koji su u funkciji ambalaže, ako nisu sastavni dio toga proizvoda i ako su svi dijelovi namijenjeni da se zajedno troše ili odlažu. To tumačenje potvrđuje tekst članka 3. točke 1. trećeg podstavka navedene direktive, u skladu s kojim, da bi se proizvod mogao kvalificirati kao „ambalaža", on „osim toga" mora ispunjavati kriterije iz tog potonjeg podstavka.

25 Stoga valja utvrditi da se ne može smatrati da kriteriji za definiciju pojma „ambalaža" utvrđeni u članku 3. točki 1. prvom podstavku Direktive 94/62 ne trebaju biti ispunjeni samo zato što je etiketa izravno obješena ili pričvršćena na voće ili povrće.

26 Kad je riječ o mogućim funkcijama ambalaže navedenima u članku 3. točki 1. prvom podstavku Direktive 94/62, iako nisu kumulativno navedene, one su, suprotno tomu, taksativno navedene, tako da etiketa koja se stavlja izravno na voće ili povrće, da bi bila ambalaža, mora ispunjavati barem jednu od tih triju funkcija.

27 Francuska je vlada u tom pogledu istaknula da se čini da etikete koje se stavljaju izravno na voće i povrće imaju različita svojstva i da se njihove svrhe dosta razlikuju. Najčešće je riječ o etiketama male veličine, koje obuhvaćaju samo manji dio površine voća ili povrća o kojem je riječ. Međutim, neke od tih etiketa mogle bi okružiti ili u većoj mjeri obuhvatiti to voće ili povrće. Osim toga, dok se na nekim etiketama prikazuje logotip ili žig, druge mogu sadržavati određene informacije koje se odnose na obilježja voća i povrća o kojem je riječ ili pak barkod ili brojčanu identifikacijsku oznaku.

28 Stoga, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, prije svega, čini se da su etikete koje se stavljaju izravno na voće i povrće često manje veličine od potonjih i stoga nisu korištene kako bi ih sadržavale ili čuvale.

29 Nadalje, iz istih razloga ne čini se da su te etikete namijenjene, u svakom slučaju, za rukovanje i isporuku predmetnog voća i povrća do mjesta potrošnje.

30 Naposljetku, iako nije isključeno da određene etikete koje su stavljaju izravno na voće i povrće osiguravaju njihovo prezentiranje, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da su one u svakom slučaju namijenjene toj svrsi.

31 Prema tome, treba smatrati da se upućivanje u Prilogu I. Direktivi 94/62 na „[e]tikete obješene ili pričvršćene na proizvod”, kao primjer kriterija iz članka 3. točke 1. trećeg podstavka podtočke iii. te direktive, ne može tumačiti na način da sve etikete koje se stavljaju izravno na voće i povrće treba sustavno smatrati ambalažom u smislu navedene direktive.

32 Osim toga, u tom pogledu valja primijetiti da iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je javni izvjestitelj u svojim zaključcima u predmetu u glavnom postupku smatrao da „etiketa koja se stavlja izravno na voće ili povrće ne ispunjava nijednu od funkcija” navedenih u članku 3. točki 1. prvom podstavku Direktive 94/62.

33 Osim toga, široko tumačenje pojma „ambalaža” ne znači da treba prihvatiti tumačenje Priloga I. Direktivi 94/62 kojim bi se povrijedio tekst članka 3. točke 1. trećeg podstavka podtočke iii. te direktive.

34 U konačnici je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni, osobito s obzirom na razmatranja iz točaka 23. do 30. ove presude i na temelju svih dostupnih relevantnih elemenata, ispunjavaju li etikete koje se stavljaju izravno na voće ili povrće barem jednu od triju funkcija ambalaže definiranih u članku 3. točki 1. prvom podstavku Direktive 94/62 i pripadaju li jednoj od triju kategorija ambalaže navedenih i definiranih u članku 3. točki 1. drugom podstavku podtočkama (a) do (c) te direktive.

35 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na upućeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. točku 1. treći podstavak podtočku iii. Direktive 94/62 i njezin Prilog I. treba tumačiti na način da u svakom slučaju etikete koje se stavljaju izravno na voće i povrće nisu ambalaža u smislu navedene direktive. Takve etikete mogu se smatrati ambalažom samo ako ispunjavaju jednu od triju funkcija ambalaže definiranih u članku 3. točki 1. prvom podstavku Direktive 94/62 i pripadaju jednoj od triju kategorija ambalaže navedenih i definiranih u članku 3. točki 1. drugom podstavku podtočkama (a) do (c) te direktive.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

Članak 3. točku 1. treći podstavak podtočku iii. Direktive 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. i Prilog I. Direktivi 94/62, kako je izmijenjena,

treba tumačiti na način da:

u svakom slučaju etikete koje se stavljaju izravno na voće i povrće nisu ambalaža u smislu Direktive 94/62, kako je izmijenjena. Takve etikete mogu se smatrati ambalažom samo ako ispunjavaju jednu od triju funkcija ambalaže definiranih u članku 3. točki 1. prvom podstavku Direktive 94/62, kako je izmijenjena, i pripadaju jednoj od triju kategorija ambalaže navedenih i definiranih u članku 3. točki 1. drugom podstavku podtočkama (a) do (c) te Direktive 94/62, kako je izmijenjena.

Potpisi