

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

14. detsember 2004 *

Kohtuasjas C-463/01,

mille esemeks on 3. detsembril 2001 esitatud liikmesriigi kohustuse rikkumise hagi EÜ artikli 226 alusel,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: G. zur Hausen, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

keda toetab

Prantsuse Vabariik, esindajad: G. de Bergues, E. Puisais ja D. Petrusch,

ning

* Kohtumenetluse keel: saksa.

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: P. Ormond ja C. Jackson,

menetlusse astujad,

versus

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: W.-D. Plessing ja T. Rummeler, keda abistas
Rechtsanwalt D. Sellner,

kostja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann ja K. Lenaerts
(ettekandja), kohtunikud C. Gulmann, J.-P. Puissechet, R. Schintgen, N. Colneric,
S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

kohtujurist: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kohtusekretär: vanemametnik M.-F. Contet,

võttes arvesse kirjalikus menetluses ja 2. märtsi 2004. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 6. mai 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiga Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Saksamaa Liitvabariik on pakendijäätmete vältimist ja taaskasutamist käsitleva 1998. aasta määrusega kehtestanud süsteemi, mis näeb ette pakendite korduskasutamise toodete puhul, mida tuleb villida allikal, vastavalt nõukogu 15. juuli 1980. aasta direktiivile 80/777/EMÜ loodusliku mineraalvee kasutamise ja turustamisega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 229, lk 1; ELT eriväljaanne 13/06, lk 50), on Saksamaa Liitvabariik rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (EÜT L 365, lk 10) artiklist 5 koostoimes EÜ artikliga 28 ning direktiivi 80/777 artiklist 3 koostoimes selle direktiivi II lisa punkti 2 alapunktiga d.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

- 2 Loodusliku mineraalvee allikate kasutamistingimuste ja nende vee villimist käsitlevate normide osas viitab direktiivi 80/777 artikkel 3 selle direktiivi II lisale.
- 3 Nimetatud lisa punkt 2 sätestab:

„Veevõtuseadmed peavad olema paigaldatud nii, et vältida kõiki saastumisvõimalusi ja säilitada nõuetele vastavad omadused, mis veel on veevõtukohas.

Selleks on eelkõige vaja järgmist:

[...]

- d) loodusliku mineraalvee vedu lõpptarbijale muudes kui turustamiseks lubatud mahutites on keelatud.”

4 Direktiivi 94/62 artikli 1 lõike 1 kohaselt on direktiivi eesmärk pakendite ja pakendijäätmete käitlemist käsitlevate siseriiklike meetmete ühtlustamine, et ühelt poolt vältida või leevendada pakendite ja pakendijäätmete mõju keskkonnale kõikides liikmesriikides ja tagada keskkonnakaitse kõrge tase ning teiselt poolt tagada siseturu toimimine ja vältida kaubandustõkkeid ning konkurentsi moonutamist ja piiramist ühenduses.

5 Kõnealuse direktiivi artikkel 5 sätestab:

„Liikmesriigid võivad vastavalt asutamislepingule soodustada selliste pakendite korduvkasutamise süsteeme, mida saab korduvkasutada keskkonnasõbralikul viisil.”

6 Direktiivi artikli 7 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid peavad võtma vajalikke meetmeid selliste süsteemide kasutuselevõtuks, millega tagatakse:

- a) kasutatud pakendite ja/või pakendijäätmete tagastamine ja/või kogumine tarbijalt, teistelt lõppkasutajatelt või jäätmevoost, et suunata need kõige sobivasse käitlusse;

- b) kogutud pakendite ja/või pakendijäätmete korduvkasutamine või taaskasutamine, kaasa arvatud ringlussevõtt,

et täita käesolevas direktiivis sätestatud eesmäärke.

Need süsteemid peavad olema osavõtuks avatud asjaomaste sektorite ettevõtjatele ja pädevatele ametivõimudele. Mittediskrimineerivatel tingimustel kohaldatakse neid ka imporditud toodete suhtes, kaasa arvatud süsteemidele juurdepääsu üksikasjalik kord ja kehtestatud maksud, ja kavandatakse nii, et vastavalt asutamislepingule vältida kaubandustõkkeid või konkurentsi moonutamist.”

Siseriiklikud õigusnormid

- 7 21. augusti 1998. aasta Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (pakendijäätmete vältimist ja taaskasutamist käsitlev määrus; *BGBL.* 1998 I, lk 2379; edaspidi „VerpackV”) sätestab erinevad meetmed pakendijäätmete vältimiseks ja nende keskkonnamõju vähendamiseks. VerpackV, mille eesmärk on eelkõige võtta üle direktiiv 94/62, asendab 12. juuni 1991. aasta Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen'i (pakendijäätmete vältimist käsitlev määrus; *BGBL.* 1991 I, lk 1234).

8 VerpackV artikli 6 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud järgmised kohustused:

„1. Turustaja on kohustatud tegelikus turustamiskohas või selle vahetus läheduses lõpptarbijalt tasuta tagasi võtma tühjad kasutatud müügipakendid, taaskasutama pakendeid vastavalt I lisa punkti 1 nõuetele ja täitma I lisa punkti 2 nõudeid. Taaskasutamise nõudeid saab täita ka pakendite korduskasutusega või tagasisaatmisega turustajatele või tootjatele kooskõlas lõikega 2. Turustaja peab selgelt nähtavate ja loetavate siltidega juhtima eratarbija tähelepanu esimeses lauses ettenähtud tagastamisvõimalusele. Esimeses lauses sätestatud kohustus kehtib vaid sellist tüüpi, sellise kuju ja suurusega pakendite ja selliste kaupade pakendite suhtes, mis kuuluvad turustaja pakutava sortimendi hulka. Turustajad, kelle müügipind on väiksem kui 200 m², on kohustatud tagasi võtma vaid nende endi poolt ringlusse lastavate margitoodete pakendeid. Postimüügi korral tuleb kõnealuse kohustuse täitmine tagada, luues kasutatud pakendite tagastamise võimaluse piisavalt lähedal lõpptarbijale. Sellest võimalusest tuleb teatada kauba kättetoimetamisel ja postimüügikataloogis. Kui müügipakendid ei pärine eratarbijatelt, võivad pooled kokku leppida teistsuguse tagastamiskoha ja kulude jaotamise korra. Kui turustajad ei täida esimeses lauses ettenähtud kohustusi pakendite tagasivõtmisega turustamiskohas, peavad nad tagama kõnealuste kohustuste täitmise lõikes 3 ettenähtud süsteemi abil. Erandina esimesest lausest kohaldatakse pakendite turustajate suhtes, kes ei saa osaleda lõike 3 kohases süsteemis, *mutatis mutandis* artikli 4 lõikes 2 ettenähtud taaskasutusnõudeid.

2. Tootjad ja turustajad on kohustatud tegelikus turustamiskohas tasuta tagasi võtma turustajatele lõike 1 kohaselt tagastatavad pakendid, taaskasutama pakendeid vastavalt I lisa punkti 1 nõuetele ja täitma I lisa punkti 2 nõudeid. Taaskasutamise nõudeid saab täita ka pakendite korduskasutusega. Esimeses lauses sätestatud

kohustused kehtivad vaid sellist tüüpi, sellise kuju ja suurusega pakendite ja selliste kaupade pakendite suhtes, mida vastavalt tootjad ja turustajad turustavad. Lõike 1 kaheksandat kuni kümnendat lauset kohaldatakse *mutatis mutandis*.”

- 9 Sama artikli lõike 3 kohaselt saab kõnealuseid tagasivõtmis- ja taaskasutamiskohustusi põhimõtteliselt täita ka nii, et tootja või turustaja osaleb üldises kasutatud müügipakendite kogumissüsteemis. Pädev regionaalasutus kontrollib, et see süsteem vastaks VerpackV-s ettenähtud hõlmavustingimustele.
- 10 VerpackV artikli 8 lõike 1 kohaselt on ühekorrapakendis jookide turustajad kohustatud nõudma ostjalt vähemalt 0,25 euro (koos käibemaksuga) suurust tagatisraha pakendi kohta. Kui pakendi maht on üle 1,5 liitri, on miinimumsummaks 0,50 eurot (koos käibemaksuga). Seda tagatisraha peab nõudma iga järgmine turustaja turustusahelas kuni lõpptarbijale müümiseni. Tagatisraha tagastatakse, kui pakendid tagastatakse vastavalt VerpackV artikli 6 lõigetele 1 ja 2.
- 11 VerpackV artikli 9 lõike 1 järgi ei kohaldata sellist kohustuslikku tagatisraha pakendite korral, mille osas on turustaja vabastatud pakendite tagasivõtmiskohustusest, sest ta osaleb artikli 6 lõikes 3 ettenähtud üldises kogumissüsteemis.

- 12 VerpackV artikli 9 lõikes 2 on sätestatud juhud, mil artikli 6 lõiget 3 ei kohaldata teatavate jookide suhtes. Kõnealune säte on sõnastatud järgmiselt:

„Kui käesoleva määruse kohaldamisterritooriumil langeb korduskasutuspakendis jookide — õlu, mineraalvesi (k.a allikavesi, lauavesi ja mineraalvesi), gaseeritud karastusjoogid, mahl [...] või vein [...] — osakaal kalendriaasta jooksul alla 72%, tehakse nõutava korduskasutuspakendite osakaalu mittesaavutamisest teatamisele järgneva 12 kuu jooksul uus korduskasutuspakendite osakaalu hindamine. Kui korduskasutuspakendite osakaal liitvabariigi territooriumil on esimeses lauses ettenähtud määraast väiksem, loetakse artikli 6 lõike 3 kohane otsus alates lõikes 3 ettenähtud teatamisele järgneva kuuenda kuu esimesest päevast kogu liitvabariigi territooriumil tühistatuks jookide suhtes, mille puhul ei saavutatud 1991. aastal kindlaksmääratud korduskasutuspakendite osakaalu [...].”

- 13 VerpackV artikli 9 lõike 3 kohaselt avaldab Saksamaa valitsus igal aastal keskkonnasõbralikku pakendisse pakitud jookide nõutava osakaalu, mis on ette nähtud selle artikli lõikes 2. Sama artikli lõike 4 kohaselt teeb pädev asutus taotluse korral või omal algatusel vastavalt artikli 6 lõikele 3 uue hindamise, kui sellistesse pakenditesse pakitud jookide nõutav osakaal pärast tühistamisotsust uuesti saavutatakse.

- 14 Nende siseriiklike sätete järgi kaotavad mineraalveetootjad võimaluse täita pakendite tagasivõtmise kohustust üldises kogumissüsteemis osalemise teel, kui korduskasutuspakendis jookide osakaal on kahe järjestikuse aasta jooksul alla 72% ja kui samal ajal ei saavutata korduskasutuspakendis mineraalvee puhul 1991. aastal kindlaksmääratud osakaalu. Sellisel juhul hakkab ühekorrapakendis jookide suhtes kehtima

VerpackV artikli 8 lõikes 1 ettenähtud tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteem.

- 15 Saksamaa valitsuse sõnutsi oli korduskasutuspakendis jookide osakaal 1997. aastal esmakordselt alla 72% — nimelt 71,33%. Ühekorrapakendite hulga olulise suurenemise tõttu langustendents jätkus. Sellega seoses kehtestas Saksamaa valitsus Euroopa Kohtu kirjaliku menetluse ajal alates 1. jaanuarist 2003 kohustuse võtta mineraalvee, õlle ja gaseeritud karastusjookide ühekorrapakenditelt tagatisraha.

Kohtueelne menetlus

- 16 Komisjon saatis 12. detsembril 1995 Saksamaa valitsusele märgukirja, milles ta leidis, et teatud ühekorrapakenditelt tagatisraha nõudmist käsitlevad sätted kujutavad endast tõket ühendusesisesele kaubandusele. Pärast direktiivi 94/62 ülevõtmise tähtaja möödumist ja VerpackV vastuvõtmist saatis komisjon 11. detsembril 1998 sellele liikmesriigile täiendava märgukirja, milles sisaldus mitu etteheidet uue Saksa määruse vastuolu kohta direktiiviga 94/62 ja EÜ asutamislepingu artikliga 30 (praegu EÜ artikkel 28).
- 17 Rahuldumata märgukirjade vastustes esitatud Saksamaa valitsuse selgitustega, esitas komisjon 27. juulil 2000 Saksamaa valitsusele põhjendatud arvamuse, tõdedes, et Saksamaa Liitvabariik on rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 94/62 artiklist

5 koostoimes EÜ artikliga 28 ja direktiivi 80/777 artiklist 3 koostoimes selle direktiivi II lisa punkti 2 alapunktiga d, kui ta on VerpackV-ga kehtestanud süsteemi, mis näeb ette pakendite korduskasutuse loodusliku mineraalvee puhul, mida direktiivi 80/777 kohaselt tuleb villida allikal. Selles arvamuses leiab komisjon, et loodusliku mineraalvee osas kujutavad Saksa õigusnormid endast kaubandustõket tootjate jaoks, kes peavad saatma tühjad pakendid tagasi tootmiskohta, juhul kui neid ei saa kasutada teiste toodete puhul. Kõnealuseid Saksa õigusnorme ei saa õigustada keskkonnakaitsega, arvestades seda, et pika vahemaa taha transporditavate toodete eriolukorda eirates lähevad need sätted kaugemale kui taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

18 Vastates põhjendatud arvamusele, ei nõustunud Saksamaa valitsus oma 10. novembri 2000. aasta kirjas sellega, et tegemist oleks ühendusesisese kaubanduse tõkkega. Ta väitis, et Saksa õigusnormid annavad teise liikmesriigi mineraalveetootjatele vabaduse turustada oma tooteid kas korduskasutuspakendites — eelkõige standard-pudelite süsteemi raames — või ühekorrapakendites. Isegi kui oletada, et kõnealused õigusnormid kujutavad endast ühendusesisese kaubanduse tõket, oleksid need õigustatud keskkonnakaitsekaalutlustel, sest jookide korduskasutuspakenditel on ühekorrapakenditega võrreldes ökoloogilises plaanis eeliseid, hoolimata võimalikust vajadusest tagada nende vedu pika vahemaa taha.

19 16. märtsil 2001 teatas Saksamaa valitsus komisjonile kavandatavatest VerpackV muudatustest. Kuna õigusloomeprotsessis tekkis selle eelnõuga probleeme, võeti kõnealune teatis 3. juulil 2001 tagasi.

20 Leides, et Saksamaa valitsus on rikkunud ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi, esitas komisjon käesoleva hagi.

- 21 Euroopa Kohtu presidendi 29. mai 2002. aasta määrusega lubati Prantsuse Vabariigil ja Ühendkuningriigil astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks. 26. septembri 2002. aasta kirjaga teatas Ühendkuningriik, et ta loobub oma seisukohtade esitamisest.

Hagi ese ja hagi vastuvõetavus

- 22 Kõigepealt tuleb täpsustada, et komisjon vaidlustab Saksa õigusnormid niivõrd, kui võrd VerpackV artikli 8 lõige 1 ja artikli 9 lõige 2, millega kehtestatakse kohustus nõuda ühekorrapakendite puhul tagatisraha ja võtta neid individuaalselt tagasi, panevad teistest liikmesriikidest pärit mineraalvee tootjatele erilise koorma. Komisjoni sõnusti toob korduskasutuspakendite kasutamine, mille kasutuselevõtmist ühekorrapakendeid kasutavate tootjate poolt kõnealused normid soosivad, teiste liikmesriikide loodusliku mineraalvee tootjatele kaasa täiendavaid kulutusi.
- 23 Saksamaa valitsus väidab, et kohtueelse menetluse ajal ei ole komisjon talle ette heitnud, et VerpackV artiklid 8 ja 9 avaldaksid loodusliku mineraalvee tootjatele survet korduskasutuspakendite kasutuselevõtuks. Komisjon ei ole andud talle võimalust kaitsta selles küsimuses oma seisukohta või vajadusel järgida vabatahtlikult ühenduse õigusest tulenevaid nõudeid — näiteks jättes arvestamata teiste liikmesriikide loodusliku mineraalvee tootjad VerpackV artikli 9 lõikes 2 ettenähtud osakaalu arvutamisel.
- 24 Sellega seoses tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on kohtueelse menetluse eesmärk anda asjaomasele liikmesriigile võimalus esiteks täita ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi ja teiseks kasutada oma kaitseõigust

komisjoni esitatud etteheidete vastu (vt eelkõige 15. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-439/99: komisjon v. Itaalia, EKL 2002, lk I-305, punkt 10, ja 20. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-287/00: komisjon v. Saksamaa, EKL 2002, lk I-5811, punkt 16).

25 Kohtueelse menetluse õiguspärasus on oluline tagatis mitte üksnes asjaomase liikmesriigi õiguste kaitseks, vaid ka tagamaks, et kohtueelse menetluse eesmärgiks oleks selgelt piiritletud vaidlus (vt eespool viidatud otsus komisjon v. Saksamaa, punkt 17).

26 EÜ artikli 226 kohase hagi eseme piiritleb järelikult selles sättes ettenähtud kohtueelne menetlus. Seega peavad hagi alus ja ese olema samasugused nagu põhjendatud arvamuses (vt eelkõige eespool viidatud otsus komisjon v. Itaalia, punkt 11).

27 Käesolevas asjas tuleb sedastada, et komisjon ei ole vaidluseset laiendanud, võrreldes kohtueelses menetluses piiritletuga.

28 Juba oma esimeses märgukirjas kritiseeris komisjon seda, et Saksa õigusnormid tuginevad korduskasutuspakendite osakaalule ning selle toimeks on teatava ajahetke turusituatsiooni külmutamine. Sellele märgukirjale vastates esitas Saksamaa valitsus kõnealuse osakaalu kindlaksmääramise põhjused, kinnitades, et käsitletavate normidega ei kohustata tootjaid kasutama teatud tüüpi pakendeid.

- 29 Samamoodi kritiseeris komisjon oma täiendavas märgukirjas VerpackV ebaproportsionaalset mõju loodusliku mineraalvee tootjate olukorrale, rõhutades, et korduskasutuspakendite osakaalu kindlaksmäärav norm võib takistada uute ühekorrapakendis toodete turustamist Saksamaal. Sellele kirjale vastates kordas Saksamaa valitsus oma seisukohta, et kõnealused õigusnormid ei takista teiste liikmesriikide tootjatel ühekorrapakendeid kasutada.
- 30 Põhjendatud arvamuse esitamise staadiumis, kus etteheited piirdusid VerpackV artiklite 8 ja 9 mõjuga loodusliku mineraalvee turustamisele, väitis komisjon, et need sätted mõjutavad tootjaid mitte suurendama ühekorrapakendite osakaalu, nii et korduskasutuspakenditele määratud osakaalu enam ei saavutata. Komisjon märkis, et VerpackV lubab tootjatel, kelle tegevuskoht on müügikohast väga kaugel, suurendada oma turuosa ühekorrapakendis jookide turul ainult niivõrd, kui võrd teised tootjad, kelle tegevuskoht on müügikohale lähemal, on valmis oma turuosa vähendama.
- 31 Vastusest põhjendatud arvamusele nähtub, et Saksamaa valitsus sai aru, et kõnealune arvamus kritiseeris eelkõige Saksa õigusnormide mõju pakendiliigi valikule. Oma vastuses tõi Saksamaa valitsus esile erinevad võimalused, mida teiste liikmesriikide tootjad saavad kasutada oma toodete turustamisel Saksamaa turul, rõhutades samas oma seisukohta, et ühekorrapakendis toodete turustamisele ei ole ühtegi takistust.
- 32 Eelnevast järeldub, et väide, mille kohaselt soodustasid Saksa õigusnormid seda, et teise liikmesriigi loodusliku mineraalvee tootjad võtaksid kasutusele korduskasutuspakendid, on põhjenduste hulgas, mida komisjon esitas kohtueelses menetluses toetamaks väidet, et VerpackV ei ole ühenduse õigusnormidega kooskõlas.

33 Seega on hagi vastuvõetav.

Põhiküsimus

34 Poolte vahel ei ole vaidlust selles, et VerpackV artiklid 8 ja 9 on osa õigusaktist, mille eesmärk on direktiivi 94/62 ülevõtmine.

35 Kuid poolte vahel on erimeelsus selles, kas seoses korduskasutuspakendite soodustamisega võib VerpackV artikleid 8 ja 9 hinnata ka EÜ artikli 28 alusel. Komisjon, keda toetab Prantsuse valitsus, on seisukohal, et Saksa õigusnormid saavad direktiivi 94/62 artikliga 5 olla kooskõlas vaid siis, kui need on kooskõlas ka EÜ artikliga 28, samas kui Saksamaa valitsus leiab, et direktiivi artikkel 5 näeb ette täieliku ühtlustamise, mis välistab VerpackV artiklite 8 ja 9 hindamise kaupade vaba liikumist käsitlevate asutamislepingu sätete alusel.

36 Arvestades seda, et juhul, kui mingi valdkond on ühenduse tasandil täielikult ühtlustatud, tuleb selle valdkonna siseriikliku meetme hindamisel lähtuda ühtlustamismeetme sätetest, mitte esmase õiguse sätetest (12. oktoobri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-37/92: Vanacker ja Lesage, EKL 1993, lk I-4947, punkt 9; 13. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-324/99: DaimlerChrysler, EKL 2001, lk I-9897, punkt 32, ja 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/01: Deutscher Apothekerverband, EKL 2003, lk I-14887, punkt 64), on vaja kindlaks teha, kas direktiiviga 94/62 toimunud ühtlustamine välistab kõnealuste siseriiklike õigusnormide EÜ artiklile 28 vastavuse kontrollimise.

EÜ artikli 28 kohaldatavus

- 37 Direktiivis 94/62 ettenähtud pakendite korduskasutamise soodustamisega seoses tuleb kõigepealt märkida, et nii direktiivi esimesest põhjendusest kui ka selle artikli 1 lõikest 1 nähtub, et direktiiviga taotletakse kahte eesmärki: ühelt poolt vältida või leevendada pakendijäätmete mõju keskkonnale ja tagada keskkonnakaitse kõrge tase ning teiselt poolt tagada siseturu toimimine ja vältida kaubandustõkkeid ning konkurentsi moonutamist ja piiramist ühenduses (vt 19. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-444/00: Mayer Parry Recycling, EKL 2003, lk I-6163, punkt 71).
- 38 Kuigi direktiiv 94/62 näeb „kõigepealt” ette pakendijäätmete vältimise, nimetatakse selle artikli 1 lõikes 2 „lisaks” pakendite korduskasutamist, ringlussevõttu ning muid pakendijäätmete taaskasutamise viise.
- 39 Direktiivi kaheksandas põhjenduses on öeldud, et „kuni teaduslike ja tehniliste uurimistulemuste saamiseni taaskasutamise osas, tuleks keskkonnamõju suhtes eelistada korduvkasutamist ja ringlussevõttu; see eeldab liikmesriikides selliste süsteemide kasutuselevõttu, mis tagavad kasutatud pakendite ja/või pakendijäätmete tagastamise; olelustsüklialaüüsid tuleks lõpetada võimalikult kiiresti, et õigustada korduskasutuspakendite, taaskasutatavate ja korduvkasutatavate pakendite selget hierarhiat”.
- 40 Vastupidiselt Saksamaa valitsuse väidetele ei kehtesta direktiiv 94/62 pakendite korduskasutuse ja pakendijäätmete taaskasutamise vahelist hierarhiat.

- 41 Pakendite korduskasutamise osas piirdub direktiivi artikkel 5 sellega, et lubab liikmesriikidel vastavalt asutamislepingule soodustada selliste pakendite korduskasutamise süsteeme, mida saab korduskasutada keskkonnasõbralikul viisil.
- 42 Direktiivi artikli 7 lõike 1 kohaselt on liikmesriigid kohustatud võtma vajalikke meetmeid selliste süsteemide kasutuselevõtuks, millega tagatakse mitte ainult kasutatud pakendite ja/või pakendijäätmete tagastamine ja/või kogumine, et suunata need kõige sobivasse käitlusse, vaid ka kogutud pakendite ja/või pakendijäätmete korduskasutamine või taaskasutamine, kaasa arvatud ringlussevõtt.
- 43 Peale pakendite „korduskasutamise” määratluse, pakendijäätmete vältimise meetmeid käsitlevate üldsätete ning tagastamise, kogumise ja taaskasutamise süsteeme käsitlevate sätete — vastavalt artikli 3 punktis 5 ning artiklites 4 ja 7 — ei reguleeri direktiiv 94/62 pakendite korduskasutamist soodustatavate siseriiklike süsteemide korraldust liikmesriikide puhul, kes soovivad kasutada direktiivi artiklis 5 ettenähtud õigust.
- 44 Erinevalt pakendite märgistamisest ja identifitseerimisest ning pakendi koostist ja kordus- või taaskasutatavust käsitlevatest nõuetest, mida reguleerivad direktiivi 94/62 artiklid 8–11 ja II lisa, ei ole pakendite korduskasutamist soodustatavate siseriiklike süsteemide korraldus seega olnud täieliku ühtlustamise objektiks.
- 45 Järelikult võib selliseid süsteeme hinnata kaupade vaba liikumist käsitlevate asutamislepingu sätete alusel.

- 46 Pealegi lubab direktiivi 94/62 artikkel 5 liikmesriikidel soodustada pakendite korduskasutamise süsteeme vaid „vastavalt asutamislepingule”.
- 47 Erinevalt Saksamaa valitsuse väitest ei saa eespool viidatud DaimlerChrysleri otsus viia teistsugusele järeldusele. Selle otsuse punktis 44 Euroopa Kohus tõepoolest leidis, et sõnu ühenduse õigusnormi sõnu „vastavalt asutamislepingule” ei saa tõlgendada nii, et selle sätte nõuetele vastavat siseriiklikku meetet tuleks veel eraldi kontrollida kaupade vaba liikumist käsitlevatele asutamislepingu sätetele vastavuse osas.
- 48 Kuid selles otsuses käsitleti nõukogu 1. veebruari 1993. aasta määrust (EMÜ) nr 259/93 jäätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses, ühendusse sisseveo ning ühendusest väljaveo korral (EÜT L 30, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 176). Nimetatud määrus reguleerib jäätmesaadetiste küsimust ühtlustatud viisil ühenduse tasandil, et tagada keskkonnakaitse (eespool viidatud DaimlerChrysleri otsus, punkt 42). Nagu eespool märgitud, ei ole see nii direktiivi 94/62 puhul seoses pakendite korduskasutusega.
- 49 Peale selle lubab nimetatud määruse artikli 4 lõike 3 punkti a alapunkt i liikmesriikidel reguleerida kõrvaldatavate jäätmete saadetisi „kooskõlas asutamislepinguga”, loetledes rea põhimõtteid, nagu läheduse, taaskasutuse eelistamise ja iseseisvuse põhimõte nii ühenduse kui ka siseriiklikul tasandil, mida liikmesriigid peavad selle loa kasutamisel arvestama.

- 50 Tõlgendust, mille Euroopa Kohus andis DaimlerChrysleri otsuses väljendile „kooskõlas asutamislepinguga”, ei saa üle võtta käesoleva asja puhul, kui liikmesriikidele antud luba soodustada pakendite korduskasutust on sõnastatud üldiselt ning ei ole täpsustatud kriteeriume, mida liikmesriigid peaksid selle kasutamisel arvestama.
- 51 Veel on vaja märkida, et sama otsuse punktis 45 leidis Euroopa Kohus, et väljend „kooskõlas asutamislepinguga” ei tähenda, et kõiki määruse artikli 4 lõike 3 punkti a alapunkti i ettenähtud jäätmete saatmist piiravaid meetmeid tuleks süstemaatiliselt pidada ühenduse õigusega kooskõlas olevateks üksnes seetõttu, et nendega tahetakse rakendada ühte või mitut selles sättes loetletud põhimõtet. Pigem tuleb seda väljendit tõlgendada nii, et lisaks määrusega kooskõlas olemisele peavad kõnealused siseriiklikud meetmed järgima ka asutamislepingu eeskirju ja üldpõhimõtteid, millele jäätmesaadetiste valdkonnas vastu võetud õigusaktid otseselt ei viita.
- 52 Seega tuleb kontrollida käsitletavate siseriiklike õigusnormide vastavust EÜ artiklile 28.

Ühendusesisese kaubanduse tõke

- 53 Komisjon, keda toetab Prantsuse valitsus, väidab, et VerpackV artikli 8 lõige 1 ja artikli 9 lõige 2 muudavad teistest liikmesriikidest pärit loodusliku mineraalvee turustamise raskemaks või kulukamaks ning järelikult on tegemist koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmega EÜ artikli 28 mõttes.

- 54 Kõigepealt leiab Saksamaa valitsus, et neid üldsätteid ei saa pidada koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeks, võttes arvesse, et nendega ei kaitsta ühepoolselt riiklikke huve, vaid nende eesmärk on täita ühenduse direktiivist tulenevaid kohustusi.
- 55 Sellega seoses piisab märkimisest, et kuigi Euroopa Kohus on leidnud, et siseriiklikku sätet, millega liikmesriik täidab direktiivist tulenevaid kohustusi, ei saa pidada kaubandustõkkeks (vt selle kohta 25. jaanuari 1977. aasta otsus kohtuasjas 46/76: Bauhuis, EKL 1977, lk 5, punktid 28–30; 23. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-246/98: Berendse-Koenen, EKL 2000, lk I-1777, punktid 24 ja 25, ning eespool viidatud Deutscher Apothekerverbandi otsus, punktid 52–54), on siiski selge, et direktiivi 94/62 artikkel 5 pelgalt lubab liikmesriikidel soodustada pakendite korduskasutussüsteeme vastavalt asutamislepingule ega kehtesta sellealast kohustust.
- 56 Seejärel eitab Saksamaa valitsus seda, et VerpackV artiklid 8 ja 9 põhjustaksid teise liikmesriigi tootjate otsest või kaudset diskrimineerimist.
- 57 Sellega seoses tuleb märkida, et VerpackV artikli 9 lõige 2 sätestab ühekorrapakendite käitlemise süsteemi muutuse konkreetsete tingimuste esinemise korral. VerpackV kohaselt tuleneb see muutus asjaolust, et siseriiklikul turul ei saavutata korduskasutuspakendite teatavat osakaalu, kuid muutuse tegelik jõustumine sõltub osakaalu uutest hindamistest, mis tuleb läbi viia hiljem. Niiviisi ei saa tootjad ja turustajad teatud jookide puhul — k.a looduslik mineraalvesi — enam kasutada

üldist kogumissüsteemi ja peavad seetõttu seadma oma ühekorrapakendite jaoks sisse tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteemi, kui kahe järjestikuse aasta jooksul langeb korduskasutuspakendis jookide osakaal Saksamaal alla 72% ja kui kõnealuste jookide osas ei saavutata korduskasutuspakendite 1991. aasta taset.

58 Kuid on tõsi, et ehkki VerpackV artikli 8 lõiget 1 ja artikli 9 lõiget 2 kohaldatakse kõikide riigi territooriumil tegutsevate tootjate ja turustajate suhtes, ei mõjuta need Saksamaal toodetud loodusliku mineraalvee ja teistest liikmesriikidest pärit jookide turustamist ühesuguselt.

59 Kui ühelt pakendikäitlussüsteemilt teisele üleminek toob üldiselt kaasa pakendite märgistamise ja sildistamisega seotud kulusid, siis sellised õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitletavat õigusnormid, mis kohustavad ühekorrapakendeid kasutatavaid tootjaid ja turustajaid asendama üldises kogumissüsteemis osalemise tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteemiga, põhjustavad igale niisuguseid pakendeid kasutavale tootjale ja turustajale täiendavaid kulusid, mis on seotud pakendite tagasivõtmise, tagatisraha summade tagastamise ja nende summade turustajate vahel jaotamise korraldamisega.

60 Nagu komisjon on märkinud, ilma et Saksamaa valitsus oleks sellele vastu vaieldnud, kasutavad teistest liikmesriikidest pärit loodusliku mineraalvee tootjad märgatavalt rohkem plastikust ühekorrapakendeid kui Saksa tootjad. Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung'i poolt 2001. aastal korraldatud uuringu järgi kasutasid Saksa tootjad 1999. aastal ligi 90% korduskasutuspakendeid ja 10% ühekorrapakendeid, samas kui välismaiste tootjate poolt Saksamaal müüdüd loodusliku mineraalvee puhul oli see suhtarv vastupidine — plastikust ühekorrapakendite osakaal oli 71%.

61 Sellega seoses tuleb märkida, et loodusliku mineraalvee tootjad, kes müüvad oma toodangut Saksamaal kaugel selle allikast ja kellest suur osa asub teises liikmesriigis, kannavad korduspakendite kasutamisel täiendavaid kulusid. Direktiivi 80/777 artiklist 3 koostoimes selle direktiivi II lisaga nähtub, et looduslik mineraalvesi tuleb villida allikal, nii et selle mineraalvee pakendite korduskasutamiseks tuleb pakendid vedada allikale. Kuigi on tõsi, nagu väidab Saksamaa valitsus, et loodusliku mineraalvee tootja saab oma kulutusi vähendada standardsete korduskasutuspuudelite süsteemis osalemisega, on siiski vaieldamatu, et loodusliku mineraalvee tootja, kes turustab oma tooteid paljudel turgudel, sealhulgas Saksamaa turul, nagu see on Saksamaale eksportiva teise liikmesriigi tootja puhul, on sunnitud kohandama oma toodete turustamise Saksamaa turu erinõuetele.

62 Sellest järeldub, et ühekorrapakendite puhul üldise kogumissüsteemi asendamine tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteemiga on seda laadi, et see takistab teistest liikmesriikidest imporditud loodusliku mineraalvee turustamist Saksamaa turul (vt selle kohta jookide korduskasutuspakenditega seoses 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 302/86: komisjon v. Taani, EKL 1988, lk 4607, punkt 13).

63 Selles suhtes ei ole oluline see, et kõnealused õigusnormid sätestavad ühekorrapakendite puhul tagatisrahakohustuse ja individuaalse tagasivõtu kohustuse sellises pakendis jookide importimist keelamata, ega ka see, et tootjatel on võimalik kasutada korduskasutuspakendeid. Meedet, mis võib takistada importi, tuleb pidada koguselise piiranguga samaväärseks meetmeks isegi juhul, kui takistus on väike ning tooteid võib turustada muul viisil (5. aprilli 1984. aasta otsus liidetud kohtuasjades 177/82 ja 178/82: Van de Haar ja Kaveka de Meern, EKL 1984, lk 1797, punkt 14).

64 Erinevalt Saksamaa valitsuse väidetest ei tulene käesolevas asjas käsitletav kaubandustõke direktiivist 80/777, mille kohaselt tuleb looduslikku mineraalvett villida allikal. Kuigi ei saa välistada, et see säte mõjutab loodusliku mineraalvee tootjate pakendivalikut, tuleb siiski meenutada, et üldise kogumissüsteemi asendamine tagatisraha ja individuaalse tagasivõtu süsteemiga toob kaasa lisakulusid mitte üksnes loodusliku mineraalvee tootjatele, vaid ka VerpackV artikli 9 lõikes 2 osutatud muude jookide tootjatele ja turustajatele, kes asuvad teistes liikmesriikides ja kasutavad ühekorrapakendeid.

65 Ei ole asjakohane ka rõhutada, nagu seda teeb Saksamaa valitsus, et ühekorrapakendis loodusliku mineraalvee impordi suurenemine Saksamaale näitab, et ühekorrapakendeid kasutavaid loodusliku mineraalvee tootjaid ei diskrimineerita. Kuigi kirjeldatud trendi võib Saksamaa turul täheldada, ei muuda see fakti, et VerpackV artiklid 8 ja 9 kujutavad endast teiste liikmesriikide loodusliku mineraalvee tootjate jaoks takistust nende toodete Saksamaal turustamisele.

66 Erinevalt Saksamaa valitsuse väidetest ei jää VerpackV artiklid 8 ja 9 välja EÜ artikli 28 kohaldamisalast sel põhjusel, et need ei reguleeri loodusliku mineraalvee pakendamise viisi, vaid ainult selle müügitingimusi 24. novembri 1993. aasta otsuse liidetud kohtuasjades C-267/91 ja C-268/91: Keck ja Mithouard (EKL 1993, lk I-6097, punkt 16 jj) mõttes.

- 67 Euroopa Kohus on võtnud seisukoha, et kõnealustest meetmetest tulenev vajadus muuta imporditava toote märgistust või silti välistab nende meetmete seotuse toodete müügingimustega eespool viidatud Kecki ja Mithouardi kohtuotsuse mõttes (vt 3. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-33/97: Colim, EKL 1999, lk I-3175, punkt 37; 16. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-12/00: komisjon v. Hispaania, EKL 2003, lk I-459, punkt 76, ja 18. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-416/00: Morellato, EKL 2003, lk I-9343, punkt 29).
- 68 Nagu käesoleva otsuse punktis 59 märgitud, toob üldises kogumissüsteemis osalemise asendamine tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteemiga asjaomastele tootjatele kaasa kohustuse muuta osaliselt pakendil esitatud teavet.
- 69 Võttes arvesse, et VerpackV sätted ei mõjuta Saksamaal toodetud ja teistest liikmesriikidest pärit jookide turustamist ühesuguselt, ei saa nimetatud sätted mingil juhul jääda EÜ artikli 28 kohaldamisalast välja (vt eespool viidatud Kecki ja Mithouardi kohtuotsus, punktid 16 ja 17).

Keskkonnakaitsega seotud põhjendus

- 70 On vaja kontrollida, kas VerpackV artikli 8 lõiget 1 ja artikli 9 lõiget 2 saab — niivõrd, kuivõrd need kujutavad endast kaubandustõket — õigustada keskkonnakaitsekaalutlustega.

- 71 Komisjon, keda toetab Prantsuse valitsus, leiab, et allikal villitava loodusliku mineraalvee osas ei ole kõnealused normid keskkonnapoliitikaga seotud kaalutlustel õigustatud ega vasta pealegi proportsionaalsuskriteeriumile.
- 72 Omalt poolt peab Saksamaa valitsus VerpackV artikleid 8 ja 9 õigustatuks mitme keskkonnakaitsega seotud eesmärgi tõttu, s.o jäätmete vältimine, ühekorrapakendite sobivaima käitlusviisi määratlemine ja looduskeskkonna kaitsmine jäätmete kuhjumise eest. Saksamaa valitsus kinnitab, et isegi kui nõustuda seisukohaga, et kõnealustel sätetel on vaid üldine jäätmete vältimise eesmärk, oleksid ühekorrapakendite tagatisraha süsteemist tulenevad eelised ökoloogilises plaanis tunduvalt kaalukamad kui võimalik ebamugavus seoses sellega, et teatud pakendeid tuleks vedada tootmiskohta kauge vahemaa taha.
- 73 Saksamaa valitsuse arvates on ühekorrapakendite tagatisraha süsteem taotletavate eesmärkide saavutamiseks asjakohane ja vajalik, võttes arvesse, et tegemist on meetmega, mille eesmärk on muuta eelkõige tarbija käitumist. Ühekorrapakenditelt tagatisraha võtmine kallutaks tarbijaid võrdsustama neid pakendeid korduskasutuspakenditega.
- 74 EÜ artikli 174 lõikes 2 sätestatud ettevaatusprintsip ja ennetusmeetmete põhimõte annavad liikmesriikidele keskkonnapoliitika huvides kaalutusõiguse. Saksamaa valitsuse arvates oleks võimatu vabastada kauge maa taha veetavad joogid tagatisraha võtmise kohustusest, sest selline vabastus mitte üksnes ei põhjustaks konkurentsimoonutusi ettevõtjate vahel, kes turustavad oma tooteid ühekorrapa-

kendis, vaid jätaks ka direktiivi 94/62 artiklis 5 ettenähtud korduskasutuspakendite soodustamise ilma tegelikust toimest. Sellist vabastust ei saaks rakendada veel seetõttu, et teatavad Saksamaa territooriumil asuvad müügikohad ei ole kaugel väljaspool Saksamaad asuvatest paikadest, kus toodetakse Saksamaal turustatavat looduslikku mineraalvett.

- 75 Sellega seoses tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saab ühendusesisest kaubandust takistada võivaid siseriiklikke meetmeid põhjendada ülekaalukate keskkonnanõuetega, tingimusel et kõnealused meetmed on proportsionaalsed taotletava eesmärgiga (eespool viidatud kohtuotsus komisjon v. Taani, punktid 6 ja 9, ning 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-389/96: Aher-Waggon, EKL 1998, lk I-4473, punkt 20).
- 76 Saksamaa valitsuse väidete kohaselt suurendab tagatisraha võtmise ja pakendite individuaalse tagasivõtmise süsteemi sisseeadmine tagastatavate tühjade pakendite osakaalu, viies pakendijäätmete täpsemale sorteerimisele ja aidates nii viisi parandada pakendijäätmete taaskasutamist. Peale selle, kuna tagatisraha võtmine ohutab tarbijaid tagastama tühje pakendeid müügipunktidesse, aitab see vähendada jäätmete hulka looduses.
- 77 Pealegi kuna põhikohtuasjas käsitletavat õigusnormid seavad uue pakendijäätmete käitlemise süsteemi jõustumise sõltuvusse korduskasutuspakendite osakaalust Saksamaa turul, luuakse sellega olukord, kus ühekorrapakendis jookide müügi igasugune suurenemine sellel turul suurendab süsteemi muutmise tõenäosust. Niivõrd, kuivõrd kõnealused õigusnormid soodustavad seda, et tootjad ja turustajad hakkaksid kasutama korduskasutuspakendeid, aitavad need kaasa kõrvaldamist vajavate jäätmete vähendamisele, mis on üks keskkonnanõuetepoliitika üldistest eesmärkidest.

78 Kuid selleks, et niisugused õigusnormid oleksid kooskõlas proportsionaalsuspõhimõttega, tuleb kontrollida mitte üksnes seda, et kasutatavad vahendid oleksid kohased taotletavate eesmärkide saavutamiseks, vaid ka seda, et nad ei läheks kaugemale kui eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-284/95: Safety Hi-Tech, EKL 1998, lk I-4301, punkt 57).

79 Sellega seoses tuleb märkida, et viimati mainitud kriteeriumile vastamiseks peavad siseriiklikud õigusnormid jätma asjaomastele tootjatele ja turustajatele enne tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteemi jõustumist piisava üleminekuaja uue süsteemi nõuetega kohanemiseks.

80 VerpackV artikli 9 lõikes 2 ettenähtud kuuekuuline tähtaeg alates teatest, et tuleb sisse seada tagatisraha ja tagasivõtmise süsteem, kuni sellise süsteemi jõustumiseni ei ole piisav, et võimaldada loodusliku mineraalvee tootjatel kohandada oma tootmine ja ühekorrapakendite jäätmete käitlemise süsteem uue süsteemiga, võttes arvesse, et see süsteem tuleb sisse seada algusest peale.

81 Selles osas ei puutu asjasse kõnealusele kuuele kuule eelnev aeg. Isegi pärast esmakordset ebapiisava korduskasutuspakendite osakaalu kindlakstegemist ei saa olla kindel selles, kas ja millal tagatisraha- ja tagasivõtusüsteem jõustub, sest see ei sõltu ainult uuest korduskasutuspakendite üldise osakaalu ja korduskasutuspakendis loodusliku mineraalvee osakaalu hindamisest Saksamaa turul, vaid ka Saksamaa valitsuse otsusest hindamistulemused avaldada.

- 82 Sellega loob VerpackV olukorra, kus pakendijäätmete käitlemise süsteemi muutus ei ole määramata aja jooksul piisavalt kindel, et vastava sektori asjaomastelt ettevõtjatelt saaks nõuda, et nad seaksid sisse tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteemi, mis hakkaks toimima varsti pärast uue süsteemi jõustumiskuupäeva teatamist.
- 83 Neil asjaoludel tuleb komisjoni hagi pidada põhjendatuks.
- 84 Seega tuleb sedastada, et kehtestades VerpackV artikli 8 lõikega 1 ja artikli 9 lõikega 2 süsteemi, mis näeb ette pakendite korduskasutamise toodete puhul, mida vastavalt direktiivile 80/777 tuleb villida allikal, on Saksamaa Liitvabariik rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 94/62 artiklist 5 koostoimes EÜ artikliga 28.

Kohtukulud

- 85 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Saksamaa Liitvabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud jätta tema kanda. Liikmesriigid, kes menetlusse astujana toetavad komisjoni nõudeid, kannavad kodukorra artikli 69 lõike 4 esimese lõigu alusel ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Kuna Saksamaa Liitvabariik on Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen'i (pakendijäätmete vältimist ja taaskasutamist käsitlev määrus) artikli 8 lõikega 1 ja artikli 9 lõikega 2 kehtestanud süsteemi, mis näeb ette pakendite korduskasutamise toodete puhul, mida tuleb villida allikal, vastavalt nõukogu 15. juuli 1980. aasta direktiivile 80/777/EMÜ loodusliku mineraalvee kasutamise ja turustamisega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta, on Saksamaa Liitvabariik rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta artiklist 5 koostoimes EÜ artikliga 28.
2. Jätta kohtukulud Saksamaa Liitvabariigi kanda.
3. Jätta Prantsuse Vabariigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende endi kanda.

Allkirjad