

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 6. mail 2004¹

1. Saksamaa esimese astme halduskohus Verwaltungsgericht Stuttgart esitas Euroopa Kohtule neli eelotsuse küsimust direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta² artikli 2 lõike 1, artiklite 7 ja 18 ning EÜ artikli 28 tõlgendamise kohta.

packungsabfällen (pakendijäätmete vältimist ja taaskasutamist käsitlev määrus, edaspidi „pakendimäärus”)³ soodustab mitmeid meetmeid pakendijäätmete keskkonnamõju vältimise või vähendamise eesmärgi saavutamiseks. Selle õigusaktiga, mis asendas 12. juuni 1991. aasta õigusakti,⁴ võetakse direktiiv 94/62 siseriiklikku õigusse ning selle määratluses on korduskasutuspakend korduvalt samaks otstarbeks kasutatav pakend.

Küsimused keskenduvad sellele, kas viidatud õigusnormid keelavad liikmesriikidel eelistanud korduskasutuse joogipakendeid taaskasutatavatele või takistada teatud tingimustel karastusjookide müüki selle viimase klassi pakendites.

I. Siseriiklikud õigusnormid

2. 21. augusti 1998. aasta Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Ver-

Selle sätete kohaselt on ühekorrapakendis jookide tootjad ja turustajad kohustatud võtma tagatisraha pakendi kohta kogu turustusahela lõikes, kuigi nad võivad vabaneda sellest kohustusest, millele lisandub tühjade pudelite kogumise ja taaskasutamise kohustus, üldises pakendikäitlussüsteemis osalemise teel. Kui aga Saksamaal müüdud korduskasutuspakendis jookide üldine osa-

1 — Algeel: hispaania.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiiv (EÜT L 365, lk 10; ELT eriväljaanne 13/13, lk 349). Seda muudeti oluliselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta direktiiviga 2004/12/EÜ (ELT L 47, lk 26; ELT eriväljaanne 13/34, lk 3), mis ei puudutanud käesolevas kohtuasjas tõlgendada palutud sätteid.

3 — BGBl. I, lk 2379.

4 — BGBl. I, lk 1234. Nimetatud õigusakt sisaldas ühekorrapakendise kasutusega joogipakenditele kohaldatavate kohustusliku tagatisraha sätetega sarnaseid sätteid.

kaal langeb alla 72% ja samal ajal ei saavutata seda liiki pakendite 1991. aasta osakaalu konkreetsetes karastusjoogisektorites, milles ettevõtjad tegutsevad,⁵ kaotavad nad selle võimaluse ning peavad hakkama võtma tagatistraha ja vastutama pudelite taaskasutamise eest.

3. Punktidest 1 ja 2 tulenevad nõuded ei kehti pakenditele, mis kuuluvad [...] üldisesse käitlussüsteemi [...], mis tagab nende kogumise [...] lõppkasutaja aadressil või turustaja tegevuskoha läheduses. Süsteemis peab toimuma kogutud pakendite taaskasutus vastavalt I lisa punkti 1 nõuetele [...]. Selles süsteemis osalemise kohta tuleb esitada tõend pädevale ametiasutusele. Jäätmekäitlussüsteemi haldamises tuleb ette näha kirjalik kokkulepe riiklike kogumis- ja taaskasutusasutustega [...].

3. Artikkel 6 sätestab:

„1. Turustaja on kohustatud tegelikult turustamiskohas või selle ümbruses lõppkasutajalt tasuta tagasi võtma tühje kasutatud müügipakendeid ja taaskasutama pakendeid vastavalt I lisa punktide 1 ja 2 nõuetele.

2. Tootjad ja turustajad on kohustatud tegelikult turustamiskohas tasuta tagasi võtma [...] pakendeid [ja neid] taaskasutama [...] vastavalt punkti 1 nõuetele.

4. Pädevad ametiasutused võivad otsuse tühistada igal ajal, kui tõendatakse, et nõudeid enam ei täideta. [...] Tühistamisotsus peab piirduma teatud materjalidest pakenditega, kui ei saavutata I lisa kehtestatud taaskasutusosakaale. Punkte 1 ja 2 kohaldatakse tühistamisotsuse avaldamisele järgneva kuuenda kuu esimesest päevast. [...]”

5 — Põhikohtuasjas kostjate ettevõtete kirjalikes märkustes antud teabe kohaselt oli selle aasta aluseks võetud korduskasutuspakendite osakaal joogiliikide puhul järgmine: mineraalvee puhul 91,33%; gaseerimata karastusjookide puhul 34,56% ja gaseeritud karastusjookide puhul 73,72%; õlle puhul 82,16% ning veini puhul 28,63%.

4. Pakendimääruse artikli 8 lõikes 1 sätestatakse ühekorrapakendite kohustusliku tagatistraha põhimõtte järgmiselt:

„1. Ühekorrapakendis jookide turustajad on kohustatud nõudma ostjalt vähemalt 0,25 euro (koos käibemaksuga) suurust tagatisraha pakendi kohta. Kui pakendi maht on üle 1,5 liitri, on miinimumsummaks 1 euro (koos käibemaksuga). Seda tagatisraha peab nõudma iga järgmine turustaja turustusahe-
las kuni lõppkasutajale müümiseni. Tagatisraha tagastatakse, kui pakendid tagastatakse vastavalt artikli 6 lõigetele 1 ja 2.”

5. Artikkel 9 reguleerib tagatisraha võtmise kohustusest vabastamist ja kaitset keskkon-
naalaselt eeliseid pakkuvatele joogipakendi-
tele järgmises sõnastuses:

„1. Artiklit 8 ei kohaldata pakenditele, mille tootja või turustaja osaleb artikli 6 lõikes 3 osutatud üldises pakendikäit-
lusüsteemis, mis tagab kaitse kogu territooriumil. Artikli 6 lõiget 4 kohal-
datakse *mutatis mutandis*.

puuvilja- ja aedviljamahl ning muud gaseerimata joogid) või vein (välja arva-
tud poolvahuveinid, vahuveinid, vermut ja digestiivid) — osakaal kalendriaasta
jooksul alla 72%, tehakse nõutava kor-
duskasutuspakendite osakaalu mittedaa-
vutamisest teatamisele järgneva 12 kuu
jooksul uus korduskasutuspakendite
osakaalu hindamine. Kui korduskasu-
tuspakendite osakaal liitvabariigi terri-
tooriumil on esimeses lauses ettenähtud
määrast väiksem, loetakse artikli 6 lõike
3 kohane otsus alates lõikes 3 ettenäh-
tud teatamisele järgneva kuuenda kuu
esimesest päevast kogu liitvabariigi ter-
ritooriumil tühistatuks jookide suhtes,
mille puhul ei saavutatud 1991. aastal
kindlaksmääratud korduskasutuspaken-
dite osakaalu. Esimest ja teist lauset
kohaldatakse *mutatis mutandis* pastöri-
seeritud piimale, kui korduskasutuspa-
kendis ja polüetüleenkilepakendis toote
tarbimine langeb kalendriaasta jooksul
alla 20%.

2. Kui käesoleva määruse kohaldamisterri-
tooriumil langeb korduskasutuspaken-
dis jookide — õlu, mineraalvesi (k.a
allikavesi, lauavesi ja mineraalvesi),
gaseeritud karastusjoogid, mahl (k.a

3. Lõike 2 kohaselt avaldab liitvabariigi
valitsus igal aastal ametlikes teadaanne-
tes keskkonnasõbralikku pakendisse
pakitud jookide nõutava osakaalu.

4. Kui sellistesse pakenditesse pakitud jookide lõikes 2 märgitud osakaal pärast tühistamisotsust uuesti saavutatakse, teeb pädev asutus huvitatud isiku taotluse korral või omal algatusel vastavalt artikli 6 lõikele 3 uue hindamise.”

8. Liitvabariigi valitsus avaldas 2. juulil 2002 vastavalt pakendimääruse artikli 9 lõike 3 sätetele *Bundesanzeiger*’is (ametlikud teadaanded) siseriikliku uuringu tulemused korduskasutusmahutite osakaalu kohta kogumatus. Andmetest nähtus, et kõikide jookide puhul peale piima oli osakaal ajavahemikul 2000. aasta maist 2001. aasta aprillini jäänud alla 72%.

II. Põhikohtuasja asjaolud

6. Hagejad on keskmise suurusega ettevõtjad, kes toodavad jooke ja kelle asukoht on Austrias. Nad ekspordivad Saksamaale taaskasutatavates ühekorrapakendites gaseeritud ja gaseerimata karastusjooke, mahlu ja pudelit.

7. Nad on litsentsiomanikena ühinenud süsteemiga „Duales System Deutschland AG” (Grüner Punkt); Baden-Württembergi keskkonnaministeeriumi deklaratsiooni⁶ kohaselt on see üldine kasutatud pakendite ja pakendijäätmete kogumise süsteem, mis tegutseb pakendimääruse artikli 6 lõike 3 kohaselt kogu territooriumil. Seetõttu on nad vabastatud oma klientidelt tagatisraha kogumisest iga pakendi kohta.

9. Samal ajal teatas valitsus, et vabastus tühistatakse alates tühistamisotsuse avaldamisele järgneva kuuenda kuu esimesest päevast mineraalvee-, õlle- ja gaseeritud karastusjookide sektoris, mille puhul ei saavutatud konkreetset 1991. aasta osakaalu.

Järelikult olid asjassepuutuvad ettevõtjad alates 2003. aasta jaanuarist kohustatud võtma pakendimääruse artikli 8 lõikes sätestatud tagatisraha enamikult Saksamaal müüdatavalt joogipakenditelt ning võtma tagasi ja taaskasutama kasutatud pakendid.

10. Hagejad leiavad, et see meede piirab nende eksporti Saksamaale, rikkudes ühenduse õigust.

⁶ — 22. detsembri 1992. aasta otsus.

III. Eelotsuse küsimused

11. Enne selle kohtuasja põhiküsimuses otsuse tegemist otsustas Verwaltungsgericht Stuttgart menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

kaotatakse võimalus olla vabastatud jookide tühjade ühekorrapakendite tagasivõtmise, käitlemise ja nende eest tagatisraha võtmise kohustusest tagastus- ja käitlussüsteemis osalemise korral nende jookide osas, mille korduskasutuspakendite osakaal on langenud alla 1991. aastal kindlaksmääratud taset?

„1. Kas direktiivi 94/62 [...] artikli 1 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii [...], et see keelab liikmesriikidel eelistada joogipakendite korduskasutuse süsteemi taaskasutatavatele ühekorrapakenditele sellega, et juhul kui korduskasutuspakendite osakaal liitvabariigis langeb alla 72%, kaotatakse võimalus olla vabastatud jookide tühjade ühekorrapakendite tagasivõtmise, käitlemise ja nende eest tagatisraha võtmise kohustusest tagastus- ja käitlussüsteemis osalemise korral nende jookide osas, mille korduskasutuspakendite osakaal on langenud alla 1991. aastal kindlaksmääratud taset?

3. Kas direktiivi 94/62 [...] artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et see annab taaskasutatavas ühekorrapakendis jookide tootjatele ja turustajatele õiguse osaleda olemasolevas kasutatud joogipakendite tagastus- ja käitlussüsteemis, täitmaks niimoodi seadusjärgset kohustust: võtta jookide ühekorrapakenditelt tagatisraha ja võtta kasutatud joogipakendid tagasi?

2. Kas direktiivi 94/62 [...] artiklit 18 tuleb tõlgendada nii, et see keelab liikmesriikidel takistada taaskasutatavas ühekorrapakendis jookide turustamist sellega, et juhul kui korduskasutuspakendite osakaal liitvabariigis langeb alla 72%,

4. Kas EÜ artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et see keelab liikmesriikidel võtta vastu õigusnorme, mis näevad ette, et juhul kui korduskasutuspakendite osakaal liitvabariigis langeb alla 72%, kaotatakse võimalus olla vabastatud jookide tühjade ühekorrapakendite tagasivõtmise, käitlemise ja nende eest tagatisraha

võtmise kohustusest tagastus- ja käitlussüsteemis osalemise korral nende jookide osas, mille korduskasutuspakendite osakaal on langenud alla 1991. aastal kindlaksmääratud taseme?

2. Selleks sätestatakse selle direktiiviga „meetmed, mille eesmärk on kõigepealt pakendijäätmete vältimine ning lisaks pakendite korduvkasutamine, ringlussevõtt ning muud pakendijäätmete taaskasutamise viisid ning selliste jäätmete lõplik kõrvaldamine.”

IV. Ühenduse õigusaktid

12. Teisese õiguse sätteid, mida Saksa kohus palub tõlgendada, on direktiivi 94/62 artikli 1 lõige 2 ning artiklid 7 ja 18.

14. Artikkel 7 reguleerib tagastamis-, kogumis- ja taaskasutussüsteeme järgmiselt:

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

13. Artikli 1 kohaselt:

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on pakendite ja pakendijäätmete käitlemist käsitlevate siseriiklike meetmete ühtlustamine, et ühelt poolt vältida või vähendada pakendite ja pakendijäätmete mõju keskkonnale kõikides liikmesriikides ja kolmandates riikides ning tagada keskkonnakaitse kõrge tase, ning teiselt poolt tagada siseturu toimimine ja vältida kaubandustökkeid ning konkurentsi moonutamist ja piiranguid ühenduses.

a) kasutatud pakendite või pakendijäätmete tagastamine või kogumine tarbijalt, teistelt lõppkasutajatelt või jäätmevoost, et suunata need kõige sobivamasse käitlusse;

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

et täita käesolevas direktiivis sätestatud eesmäärke.

„Keelatakse liikmesriikidevahelised koguseli-
sed impordipiirangud ja kõik samaväärse
toimega meetmed.”

Need süsteemid peavad olema osavõtuks
avatud asjaomaste sektorite ettevõtjatele ja
pädevatele ametivõimudele. Mittediskrimi-
neerivatel tingimustel kohaldatakse neid ka
imporditud toodete suhtes, kaasa arvatud
süsteemidele juurdepääsu üksikasjalik kord
ja kehtestatud maksud, ja kavandatakse nii,
et vastavalt asutamislepingule vältida kau-
bandustökkeid või konkurentsi moonuta-
mist.

V. Menetlus Euroopa Kohtus

2. [...]”

15. Artikkel 18 käsitleb turuleviimise vaba-
dust järgmiselt:

17. Käesolevas kohtuasjas esitasid Euroopa
Kohtu põhikirja artiklis 23 ettenähtud täht-
ajaks kirjalikke märkusi põhikohtuasja hage-
jad, põhikohtuasja kostja,⁷ Saksamaa, Prant-
susmaa, Itaalia, Madalmaade ja Austria
valitsused ning komisjon.

„Liikmesriigid ei takista käesoleva direktiivi
sätetele vastavate pakendite turuleviimist
oma territooriumil.”

2. märtsi 2004. aasta kohtuistungil esitasid
suulised märkused põhikohtuasja hageja ja
põhikohtuasja kostja esindajad, Saksamaa
valitsuse, Itaalia valitsuse ja Madalmaade
valitsuse esindajad ning komisjoni esindaja.

16. Siseriikliku kohtuniku nimetatud esmase
õiguse säte, EÜ artikkel 28 sätestab:

7 — Baden-Württembergi liidumaa. Saksamaal on pakendimääruse
rakendamises pädevad föderaalsed liidumaad.

VI. Esimene eelotsuse küsimus

18. Verwaltungsgericht Stuttgart soovib esiteks teada, kas direktiivi 94/62 artikli 1 lõikega 2 on vastuolus, et liikmesriik eelistab joogipakendite korduskasutust ringlussevõtmisele ja muudele taaskasutamise viisidele, rakendades selliseid sätteid nagu pakendi määruse artikli 8 lõige 1 ja artikli 9 lõige 2.

A. Esitatud märkused

19. Põhikohtuasja hagejate sõnul ei soosi direktiiv 94/62 korduskasutuspakendeid, mille tõttu ei või diskrimineerida ülejäänud pakendiliike. Austria valitsus on samal arvamusel.

20. Põhikohtuasja kostja Baden-Württembergi liidumaa väidab, et siseriiklik õigusnorm ei soosi korduskasutuspakendite kasutamist, vaid piirdub juhul, kui nende osakaal jääb alla kindlaks määratud määra, nendele pakenditele kehtiva tagatisraha kohustuse laiendamisega ühekorrapakenditele nii, et kõiki koheldakse võrdselt. Kuigi ühenduse seadusandja ei andnud eelisõigust korduskasutuspakenditele, sest 1994. aastal ei olnud piisavalt arenenud keskkonnamõju hinda-

mise tehnikaid, ei ole ta sellist eelistust ka keelanud; liikmesriigid võivad seega seda ette näha, kui nende käsutuses olev teave seda õigustab. Saksamaal esitatud tõendid näitavad, et keskkonna kaitseks on korduskasutuspakendid paremad kui taaskasutatavad.⁸

Liitvabariigi valitsus lisab, et korduskasutussüsteemid väldivad jäätmete teket ja aitavad saavutada direktiivi 94/62 esimest prioriteeti. Itaalia ja Madalmaade valitsused, nagu komisjongi, nõustuvad nende väidetega.

21. Prantsusmaa arvates on sellele küsimusele vastamiseks asjakohane direktiivi 94/62 artikkel 5, mis ei keela liikmesriikidel soodustada korduskasutuspakendite süsteeme tingimusel, et järgitakse EÜ artiklit 28.

8 — Tä kinnitab, et alusdokumendis pealkirjaga „Ökobilanz Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke und Wein II, phase 2“, kinnitas riiklik keskkonnaamet, et arvestades selliseid põhinäitajaid nagu loodusvarade kasutamine, kasvuhoooneefekt ja hapestumine, tekitavad ühekorrakasutuse klaasmahutid ja plekkpurgid suuremaid probleeme kui korduvat täitmist võimaldavad pakendamissüsteemid.

B. *Vastus küsimusele*

22. Direktiivi 94/62 artikli 1 lõike 2 sõnastusest, mida siseriiklik kohus palub tõlgendada, nähtub, et see ei anna alust korduskasutussüsteemide eelistamiseks ringlussevõtule ja muudele taaskasutusviisidele. See säte ei kehtesta hierarhiat, omistab esmast tähtsust pakendijäätmete vältimisele ning asetab samale tasandile korduvkasutamise, ringlussevõtu ning muud taaskasutusviisid, mis on õigusaktis loetletud. Tõsi on, et kaheksandas põhjenduses soodustatakse olelustersüklianalüüside lõpetamist võimalikult kiiresti, et õigustada ringluspakendite, taaskasutatavate ja korduskasutuspakendite selget hierarhiat, kuid praktikas ei ole mõnes riigis tehtud uuringud veel lõpptulemusi andnud.

23. Ka ei tule samastada vältimist korduvkasutamisega, mille mõisted on määratletud direktiivi 94/62 artiklis 3. Lõike 4 kohaselt seisneb see esimene nii pakendites ja pakendijäätmetes sisalduvate materjalide ja ainete koguse ja keskkonnaohtlikkuse vähendamises kui ka pakendite vähendamises tootmise, turustamise, jaotamise ja kõrvaldamise eta-

pis, eeskätt puhaste toodete ja tehnoloogiarendamise teel. Lõikes 5 kirjeldatakse korduvkasutamist kui kõiki toiminguid, mille käigus oma olelustersükli jooksul minimaalse arvu kordi ringlesma kavandatud ja valmistatud pakend täidetakse uuesti või seda kasutatakse samal eesmärgil, milleks see valmistati, kas abimaterjale kasutades või mitte, muutes need seejärel pakendijäätmeteks.

24. Jäätmete vältimise põhireegel on antud direktiivi 94/62 II lisa lõikes 1, kus on toodud pakendi valmistamist ja koostist käsitlevad erinõuded: pakend peab olema valmistatud nii, et selle miinimumini viidud maht ja mass tagaksid vajaliku ohutus-, hügieeni- ja vastuvõetavustaseme nii pakendatud tootele kui tarbijale; see tähendab jäätmete vältimisega peetakse silmas pakendi kavandamist ja valmistamist, et algusest peale vähendada ja vältida jäätmete teket. Nagu näha, kohaldatakse neid meetmeid võrdselt korduskasutuspakendite ja ringlusse võetavate pakendite suhtes.

25. Direktiivi 94/62 artikkel 5 lubab riikide ametivõimudel soodustada selliste pakendite korduskasutamise süsteeme, mida saab kasutada keskkonnasõbralikul viisil tingimusel, et

seda tehakse vastavalt asutamislepingule. Ma uurin nende tegevuse raamistikku, täpsustades, kas selline õigusakt nagu kõnesolev vastab neile nõuetele, kui ma käsitlen neljandat eelotsuse küsimust.

A. Esitatud märkused

26. Direktiivi 94/62 artikli 1 lõikes 2 piirduakse pakendijäätmete vältimise rõhutamisega ning ei eelistata korduskasutuspakendeid, mille tõttu liikmesriik ei saa tugineda sellele sättele, eelistades joogipakendite korduskasutust ringlussevõtule ja muudele taaskasutamise viisidele.

28. Põhikohtuasja hagejad on seisukohal, et direktiivi sätted, eelkõige selle II lisa, hõlmavad ammendavalt pakenditega keskkonnale kaasnevaid riske: põhilised kaitsenõuded ei ole miinimumklauslid, mida võib täiendada siseriikliku õigusega korduskasutuspakendite osakaalu kehtestamise teel. Energia taaskasutamiseks ringlussevõetavad ja taaskasutatavad ühekorrapakendid vastavad samuti miinimumnõuetele, mille tõttu ei ole kohane piirata jookide müüki seda liiki pakendites. Lähtuvalt üldisest seisukohast, et korduskasutuspakendid on keskkonnaohutud ja ühekorrapakendid on keskkonnakahjulikud, diskrimineerib Saksa õigusakt viimaseid ja nendes müüdavaid jooke. Austria, Prantsusmaa ja Itaalia valitsused nõustuvad selle hinnanguga.

VII. Teine eelotsuse küsimus

27. Selle küsimusega püütakse välja selgitada, kas direktiivi 94/62 artikkel 18, mis sätestab direktiivi sätetele vastavate pakendite turuleviimise vabaduse, on vastuolus sellega, et liikmesriik takistab ühekorrapudelites jookide turustamist selliste sätete nagu Saksa pakendimääruse artikli 8 lõige 1 ja artikli 9 lõige 2 kohaldamise teel.

29. Baden-Württembergi liidumaa ja Saksamaa valitsus, nagu komisjoni, pooldavad eitavat vastust. Madalmaade valitsus osutab, et riigi ametiasutused võivad takistada too-

dete turuletoomist pakendites, mis rikuvad korduskasutust, taaskasutust või tagatisraha-, kogumis- ja taaskasutussüsteeme käsitlevaid õigusakte.

31. Seetõttu leian ma, et direktiivi 94/62 artikkel 18 ei ole asjakohane säte selleks, et analüüsida selliste õigusnormide nagu Saksa pakendimääruse artikli 8 lõike 1 ja artikli 9 lõike 2 kohaldamise võimalikku toimet kaupade vabale liikumisele.

B. Vastus küsimusele

30. Nõustun põhikohtuasja kostja, Saksamaa valitsuse ja komisjoniga, et artikkel 18 tagab kogu ühenduses selliste pakendite turustamise, mis vastavad artiklis 9 ja II lisas määratletud korduskasutus- ja taaskasutus-pakendite koostise ja laadi põhinõuetele, keelates igat liiki pakendite diskrimineerimise, mis vastavad direktiivi 94/62 nõuetele.

VIII. Kolmas eelotsuse küsimus

32. Verwaltungsgericht Stuttgart küsib järgmiseks, kas direktiivi 94/62 artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et see annab ühekorrapakendis jookide tootjatele ja turustajatele õiguse osaleda juba toimivas kasutatud pakendite kogumis- ja käitlussüsteemis, et vabaneda niimoodi seadusjärgsest kohustusest võtta ühekorrapakenditelt tagatisraha, võtta kasutatud pakendid tagasi ja korraldada nende taaskasutus, mille korral ei ole riigi ametiasutused volitatud tühistama seda valikuvõimalust ega kehtestama neile selliseid makse, kui korduskasutuspakendite osakaal langeb alla teatud taseme.

Asjaomase Saksa õigusaktiga reguleeritav tagatisraha-, tagastus- ja taaskasutussüsteem ei takista ühekorrapakendites jookide turustamist ega reguleeri pakendite koostist, vaid turustustingimusi. See ei takista ka pakendite turulelaskmist nende tehniliste omaduste tõttu, vaid lihtsalt kehtestab nende kogumise ja taaskasutamise tingimused.

A. Esitatud märkused

33. Põhikohtuasja hagejate arvates annab direktiiv ettevõtjatele vabaduse osaleda üldistes pakendite ja pakendijäätmete käitlussüs-

teemides, ilma et siseriiklikud ametiasutused võiksid seda õigust piirata. Kui nad seda teevad, nagu Saksamaal, kaasneb sellega suure osa ühekorrapakendis jookide turult tagasivõtmine. Austria, Itaalia ja Prantsusmaa valitsused avaldavad sama arvamust. Madalmaade valitsus ei esitanud selle punkti kohta märkusi.

sed ja maksimaalsed osakaalud esiteks viie aasta jooksul,⁹ mille lõpus kehtestab nõukogu oluliselt suuremad osakaalud järgmiseks viieaastaseks perioodiks.¹⁰

34. Baden-Württembergi liidumaa ja Saksamaa valitsus soovivad vastata küsimusele eitavalt. Vastasel korral võiksid ettevõtjad keelduda täiuslikemates pakendi- ja jäätme-kogumissüsteemides osalemisest ettekäändel, et nad juba osalevad olemasolevas süsteemis. Komisjon ühineb selle seisukohaga.

36. Seatud eesmärkide saavutamiseks nõutakse artiklis 7 riigi ametiasutustelt nii kasutatud pakendite ja pakendijäätmete tagastamise või kogumise kui ka kogutud pakendite ja pakendijäätmete korduvkasutamise või taaskasutamise, kaasa arvatud ringlussevõtusüsteemide kasutuselevõtmist, kusjuures need meetmed on pakendeid ja pakendijäätmeid hõlmava tervikliku poliitika osa. Need süsteemid peavad olema osavõtuks avatud asjaomaste sektorite ettevõtjatele ja pädevatele ametivõimudele ning neid kohaldatakse mittediskrimineerivatel tingimustel ka imporditud toodete suhtes ühes ühinemismaksu ja -tingimustega; ning need süsteemid kavandatakse nii, et vastavalt asutamislepingule vältida kaubandustõkkeid või konkurentsi moonutamist.

B. Vastus küsimusele

35. Direktiivi 94/62 artiklis 5 lubatakse liikmesriikidel soodustada pakendite korduvkasutamise süsteeme vastavalt asutamislepingule, seejärel sätestatakse artiklis 6 taaskasutamise ja ringlussevõtu eesmärgid, mis väljenduvad kohustuses saavutada minimaal-

9 — Kreekal, Iirimaa ja Portugalil lubati nendes riikides valitseva eripärase olukorra tõttu kehtestada madalamad eesmärgid.

10 — Neid eesmäärke käsitletakse direktiivis 2004/12/EÜ. See sätestab, et hiljemalt 31. detsembriks 2007 kiinnitavad Euroopa Parlament ja nõukogu komisjoni ettepaneku alusel eesmärgid kolmandaks, samuti viieaastaseks perioodiks aastateks 2009–2014 ning seda protsessi korraldatakse iga viie aasta järel.

37. Minu arvates võivad selle sätte kohaselt siseriiklikud ametiasutused valida ühekordsete joogipakendite puhul tagatistrahade kehtestamise, pakendite tagastamise ja taaskasutamise või lubada üldise käitlussüsteemi abil nende kokkukogumine tarbija elukohas või turustaja tegevuskoha läheduses. Direktiiv 94/62 jätab riikidele vabaduse valida üks nendest meetoditest või ühendada mõlemad meetodid näiteks vastavalt joogi liigile, samuti otsustada pakendi pealt võetava tagatistrahade summa eri pakendite mahu järgi. Tuleks siiski meenutada, et direktiivi artikkel 6 sisaldab taaskasutamise ja ringlussevõtu minimaalsete ja maksimaalsete määrade ühtlustamist; samuti peavad seatud eesmärgid ületada kavatsevatel riikidel,¹¹ kes peavad teavitama sellest kavatsustest eelnevalt komisjoni, olema selleks vajalikud võimalused ning nad peavad rakendama süsteemi, vältides siseturu moonutusi ja takistamata ülejäänud riikidel neid eesmärgid saavutada.

teem võib suurendada kogumise määra, vähendada minemavisatud ühekorrapakenditest tekkivat saastust ning suurendada kokkukogutud materjali ringlussevõtu võimalusi. Tagatistrahade kehtestamisega saavutatakse eelkõige suurem taaskasutustegur ühekorrapakendite koostisosade puhul ja vähendatakse võrdeliselt pudelitest, plekkpurkidest ja tühjadest topsidest põhjustatud saastust. Kui tagatistrahapõhine valik ja kogumine usaldatakse spetsiaalsetele süsteemidele, võimaldab materjali koostisosade sobiv taaskasutamine säästa toorainet ja korduvkasutatavaid materjale tagasi saada puhtamalt kui majapidamisjäätmete valikulise sorteerimise teel, kus eksitakse jäätmete klassifitseerimisel sagedamini.

38. Alati kui riik kehtestab ambitsioonika ühekorrapakendite jäätmete käitlemise kava, nõudes maastikku rikkuva kontrollimatu prügi mahapaneku vältimiseks kõrgeid osakaalumäärasid, kehtestab ta tavaliselt tagatistrahade võtmise kohustuse, mis annab parimaid tulemusi, sest siis on tarbijad ise need, kes tagastavad tühjad pakendid, et saada tagasi tagatiseks makstud summa. See süs-

39. Vähem arenenud keskkonnateadlikkusega riikides kalduvad ametiasutused pigem säästma tarbijat tagatistrahade ja tagastamissüsteemidega seonduvast ebamugavusest, jättes tema ülesandeks jäätmete sorteerimise, millega kaasneb paratamatult oht, et eksitakse, ollakse hooletu ja puudub huvi, ning kohustama jäätmekäitlusettevõtteid koguma jäätmepuhastustarbijate elukohas või turustaja tegevuskoha läheduses. Näib ilmne, et nende kahe süsteemi tagajärjed keskkonnale on väga erinevad, ent neid mõlemat käsitletakse direktiivi 94/62 artiklis 7.

11 — Mulle ei ole teada, kas Saksamaa kuulub nende maade hulka.

40. Kui liikmesriigid otsustavad kasutada ühte nendest süsteemidest kõikide või ainult teatud pakendiliikide puhul, peavad nad järgima artikli 7 sätteid, see tähendab tagama kõikidele, k.a imporditud ühekorrapakendis jookide tootjatele ja turustajatele igal ajal ja diskrimineerimata juurdepääsu kogumis- ja käitlemissüsteemidele, mis asendavad nende seadusjärgset kohustust võtta tühjad paken- did tagasi ja korraldada nende taaskasuta- mine. Ma ei usu sellegipoolest, et selle sätte põhjal võiksid ettevõtjad nõuda isiklikku õigust kasutada lepingu alusel konkreetselt ühe sellise süsteemi teenuseid üksnes see- tõttu, et nad tegutsevad riigis, või jätkata süsteemis osalemist, kui riigi ametiasutused otsustavad, et alates teatud kuupäevast nõu- takse teatud ühekorrapakendis jookide ost- misel tagatisraha tasumist.

IX. Neljas eelotsuse küsimus

42. Jääb veel selgitada, kas EÜ artikkel 28 keelab liikmesriigil sätestada, et juhul kui korduskasutuspakendite osakaal liitvabariigis langeb alla 72%, kaotatakse võimalus olla vabastatud jookide tühjade ühekorrapaken- dite tagasivõtmise, käitlemise ja nende eest tagatisraha võtmise kohustusest tagastus- ja käitlussüsteemis osalemise korral nende joo- kide osas, mille korduskasutuspakendite osakaal on langenud alla 1991. aastal kind- laks määratud taseme.

A. Esitatud märkused

41. Seega tuleb siseriiklikule kohtule vastata, et direktiivi 94/62 artikkel 7 ei anna ühekor- rapakendis jookide tootjatele ja turustajatele õigust osaleda olemasolevas kogumis- ja käitlussüsteemis, kui riigi ametiasutused asendavad selle süsteemi tagatisrahasüsteemiga, tagamaks niimoodi tühjade pakendite tagastamine, et parandada valikulist taas- kasutamist ja piirata kontrollimatut prügi mahapanekut.

43. Põhikohtuasja hagejad väidavad, et Saksa korduskasutuspakendite kvoodisüsteem on koguselise piiranguga samaväärse toimega meede, mis takistab kaudselt ühendusesisest kaubandust ning mis ei ole õigustatud ülekaalukate keskkonnakaitsenõuetega. Sak- samaal kehtestatud ühekorrapakendite kasu- tamise maksimaalne osakaal 28% takistab nendel ettevõtjatel suurendada eksporti sel- lesse riiki; lisaks on ühekorrapakendites

jookide hind suurema tagatistrahahasumma tõttu kõrgem,¹² mis soosib korduskasutusmahutis — ja reeglina siseriiklikku päritolu — toodete tarbimist, ning need vajavad lisamärgistust kohustusliku tagatistrahaga kohta, mis tekitab turu osadeks jagunemist. Austria, Prantsusmaa ja Madalmaade valitsused on samal seisukohal.

45. Komisjoni sõnul ei ole küsimus lihtsalt teatud hetkeni kehtivate üldiste käitlussüsteemide tühistamises, vaid pigem vanalt süsteemilt uuele üleminekus, arvestades üleminekuga kaasnevaid asjaolusid ja mõlema süsteemi tingimusi.¹³ Kuna tegemist on siseriiklikele ja importjookidele ühte viisi kohaldatava siseriikliku õigusnormiga, tuleb leppida erinevustest tingitud võimalike takistustega ühendusesisesele kaubandusele, kuna need on põhjendatud ülekaalukate keskkonnakaitsenõuetega. Komisjon lisab, et liikmesriigid peavad jälgima, et üleminek olemasolevast üldisest kogumis- ja käitlussüsteemist uuele, tagatistrahaga-, tagastus- ja taaskasutussüsteemile toimub ebaproportsionaalsete takistusteta sellele vabadusele ja importtooteid diskrimineerimata.

44. Baden-Württembergi liidumaa ja Saksamaa valitsus väidavad, et EÜ artikkel 28 ei ole põhikohtuasjas kohaldatav. Esiteks sellepärast, et direktiivi 94/62 artikliga 5 ühtlustati ammendavalt korduskasutuspakendite kasutamine ja edendamine, ning teiseks sellepärast, et korduskasutuspakendite osakaalusüsteem ja tagatistrahaga tagastamise ja taaskasutamise kohustus on lihtsalt müügitingimused, mis ei puuduta pakendi omadusi ning mis mõjutavad faktiliselt ja õiguslikult ühte viisi siseriiklikke ja importtooteid. Kui kõnesolev õigusakt takistaks kaubandust, oleks selle säilitamine põhjendatav ülekaalukate keskkonnakaitsenõuete täitmiseks. Itaalia valitsus toetab neid kaalutlusi.

B. Vastus küsimusele

46. Kõigepealt tuleks uurida EÜ artikli 28 kohaldatavust käesolevale asjale, kuna see on tekitanud vastakaid arvamusi kohtumenetluses märkusi esitanute seas.

12 — Esitatud andmete kohaselt tuleb õllepurgi ostmisel tasuda 25 senti tagatistrahaga; sama joogi ostmisel korduskasutuspuudelil tuleb tagatiseks tasuda vaid 8 senti.

13 — Pärast kirjaliku menetluse lõppu palus Euroopa Kohus komisjonilt selle kohta selgitusi. Vastuses, mis registreeriti 16. jaanuaril 2004, teatab komisjon, et direktiivi 94/62 artikli 7 lõike 1 teise lõigu kohaselt peab vanalt süsteemilt uuele üleminek toimuma alles siis, kui viimane on täiesti operatiivne.

1. Direktiiviga 94/62 toimunud ühtlustamise ulatus

nende vastavust kaupade vaba liikumist reguleeriva esmase õiguse sätetele.¹⁵

47. Ma ei nõustu nendega, kes väidavad, et direktiivi 94/62 artikkel 5 ühtlustas täielikult korduskasutuspakendite kasutamise ja edendamise.

48. Ettepanekus kohtuasjas C-246/99: komisjon v. Taani,¹⁴ milles käsitleti liikmesriigi õigusnorme, mis keelasid plekkpurdides õlle ja gaseeritud karastusjookide impordi, oli mul juhus avaldada seisukohta direktiiviga 94/62 selles valdkonnas toimunud ühtlustamise ulatuse teemal. Selles kohtuasjas vastasid pakendid kõikidele direktiivi II lisas sätestatud põhinõuetele, mistõttu osutus keeld ilmselgelt vastuoluliseks artikliga 18, mis näeb ette mahutite turuleviimise vabaduse kõikides liikmesriikides. Ma olin seisukohal, et riiklikud jäätmekäitlust ja pakendijäätmeid puudutavad meetmed ühtlustati direktiivi vastuvõtmisega. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa sellistel juhtudel, tingimusel et siseriiklikud õigusnormid on direktiiviga kooskõlas, kontrollida lisaks

49. Direktiivi 94/62 artikkel 5, mis lubab liikmesriikidel soodustada pakendite korduskasutamise süsteeme, kehtestades neile kohustuse teha seda vastavalt asutamislepingule, on aga üsna üldsõnaline säte, mille sõnastusest ei selgu, kuidas ja millest juhindudes on liikmesriikide ametiasutused volitatud toimima. Korduvkasutamine, see tähendab võimalus mahutit täita ja kasutada uuesti samal eesmärgil, milleks ta valmistati, on määratletud artikli 3 lõikes 5 ning see mõiste ei anna selle kohta selgust ning seega ei saa järeldada, et direktiiv ühtlustas korduskasutuspakendite kasutamise edendamise.

50. Seega tuleb nende kohtuasjade otsustamiseks lähtuda esmasest õigusest ja mitte ainult kaupade vaba liikumist reguleerivatest põhimõtetest. Kui valitsusasutused annavad näiteks toetust või abi teadusuuringute ja investeringute arendamise soodustamiseks, mis on mõeldud pakendusvabrikute ümberhitamiseks või parandamiseks, korduskasutusmahutite valmistamiseks või korduska-

14 — 13. septembril 2001 (EKL 2002, lk I-6943). Vt punktid 18–41. Menetlusest loobuti.

15 — 23. mai 1996. aasta otsus kohtuasjas C-5/94: Hedley Lomas (EKL 1996, lk I-2553, punkt 18) ja 12. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-102/96: komisjon v. Saksamaa (EKL 1998, lk I-6871, punktid 21 ja 22).

sutust soodustava tegevuse käivitamiseks ning kui võetakse majandus-, finants- või maksualaseid meetmeid, tuleb järgida riigibi- ja konkurentsialaseid õigusnorme samamoodi, nagu tuleb ka järgida asutamislepingu maksusätteid.

otsusele, mis tehti kohtuasjas DaimlerChrysler,¹⁷ mille punktis 44 väidetakse, et määruse (EMÜ) nr 259/93¹⁸ artikli 4 lõike 3 punkti a alapunkti i väljendit „kooskõlas asutamislepinguga” ei tule tõlgendada nii, et selle sätte nõuetele vastava riikliku meetme puhul tuleb hinnata selle kooskõla kaupade vaba liikumist käsitleva esmase õigusega.

Lisaks, kui täheldatakse, et liikmesriigis korduskasutussüsteemide käivitamiseks tehtud otsused, mis ei keelusta importi, kujutavad endast siiski tõket kaupade vabale liikumisele, tuleb neid otsuseid uurida EÜ artiklite 28 ja 30 seisukohast. Sest on selge, et direktiivi 94/62 artikli 18 kohaselt ei või liikmesriigid takistada selle direktiivi II lisas sätestatud ja ühtlustatud põhinõuetele vastavate pakendite turuleviimist. On siiski kaudsemaid riiklikke teguviise, mis võivad sama tulemuse anda.

52. On mitmeid põhjuseid, miks minu arvates ei tule see kostja väide tõenäoliselt arvesse. Esiteks sellepärast, et Euroopa Kohus täiendas seda hinnangut kohtuotsuse järgnevas lõigus, lisades, et kõnesolev väljend ei tähenda ka seda, et kõiki määruse nr 259/93 artikli 4 lõike 3 punkti a alapunktis i ettenähtud jätmete saatmist piiravaid meetmeid tuleks süstemaatiliselt pidada ühenduse õigusega kooskõlas olevateks üksnes seetõttu, et nendega tahetakse rakendada ühte või mitut selles sättes loetletud põhimõtet. Pigem vastupidi, lisaks määrusega kooskõlas olemisele peavad kõnealused siseriiklikud meetmed järgima ka asutamislepingu eeskirju ja üldpõhimõtteid, millele jätmesaadetiste valdkonnas vastu võetud õigusaktid otseselt ei viita.

51. Oma väite põhjenduseks, et EÜ artiklil 28 ei ole antud juhul kohaldatav, tugineb Saksamaa valitsus¹⁶ lisaks Euroopa Kohtu

17 — 13. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-324/99: DaimlerChrysler (EKL 2001, lk I-9897).

18 — Nõukogu 1. veebruari 1993. aasta määrus jätmesaadetiste järelevalve ja kontrolli kohta Euroopa Ühenduses, ühendusse sisseveo ning ühendusest väljaveo korral (EÜT L 30, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 167).

16 — Oma kirjalikes märkustes viitab ta 14. detsembri 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-463/01: komisjon v. Saksamaa (EK 2004, lk I-11703) esitatud kostja vastuse punktidele 15–21 ja vasturepliigi punktidele 9–11.

Sama hinnangu leiab kohtuotsusest Deutscher Apothekerverband,¹⁹ mille punktis 64 märgitakse, et ühenduse tasandil täielikult ühtlustatud valdkonnas vastu võetud siseriikliku meetme hindamisel tuleb lähtuda ühtlustamismeetme sätetest, mitte esmase õiguse sätetest,²⁰ kuigi liikmesriikidele direktiivi 97/7/EÜ²¹ artikli 14 lõikega 1 antud õigust tuleb sellele vaatamata kasutada asutamislepingut järgides, nagu on selles sättes otseselt ette nähtud.²²

väga erinevad: kui esimene sisaldab liikmesriikidele kohaldatavaid põhimõtteid ja konkreetseid meetmeid, mida nad võivad võtta, piirdatakse teises täpsustamisega, et sellised meetmed peavad soodustama keskkonnasõbralikke korduskasutuspakendeid.

53. Teiseks sellepärast, et kohtuasjas DaimlerChrysler oli asjaomane ühenduse säte määrus, mis lisaks üldisele tervikuna kohustuslikule ja Euroopa Liidu territooriumil vahetult kohaldatavale laadile on ka konkreetsem kui direktiiv, mille sätteid kõik liikmesriigid oma vastavas siseriiklikus õiguskorras üle võtavad. On tõsi, et määrukses nr 259/93 ja direktiivis 94/62 kasutatakse asutamislepingule viitamiseks täpselt sama sõnastust. Määruse artikli 4 lõike 3 punkti a alapunkt i ja direktiivi artikkel 5 on siiski

54. Ühenduse seadusandja kiidab kahtlemata heaks liikmesriikide ametiasutuste tegevuse pakendite korduvkasutussüsteemide kasuks, millega välditakse kaudselt jäätmete teket tingimusel, et kui see on majandus-, finants-, maksualast või muud laadi, ei häiri see siseturu tõrgeteta toimimist.

55. Seega leian ma, et direktiivi 94/62 artikkel 5 ei ole iseenesest piisavalt konkreetne selleks, et selle järgi saaks hinnata liikmesriikide poolt keskkonnasõbralike pakendite korduvkasutamise süsteemide soodustamiseks sõnastatud sätete kooskõla ühenduse õigusega, ilma et oleks võimalik seda täiendada lähtuvalt sama õigusakti teistest sätetest. Selles sättes asutamislepingule tervikuna viitamine võimaldab kontrollida kõnesolevate sätete vastavust kaupade vaba liikumist käsitlevale esmalele õigusele.

19 — 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/01: Deutscher Apothekerverband (EKL 2003, lk I-14887).

20 — 12. detsembri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-37/92: Vanacker ja Lesage (EKL 1993, lk I-4947, punkt 9) ja 13. detsembri 2001. aasta otsus cespool viidatud kohtuotsuses Daimler Chrysler, punkt 32.

21 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 1997. aasta direktiiv tarbijate kaitse kohta sidevahendi abil sõlmitud lepingute korral (EÜT L 144, lk 19; ELT eriväljaanne 15/03, lk 319).

22 — See õigusnorm võimaldab liikmesriikidel suurema tarbijakaitse tagamiseks võtta või säilitada direktiivi reguleerimisalasse kuulavas valdkonnas rangemaid, asutamislepinguga kooskõlas olevaid sätteid.

2. Vaidlusaluste õigusnormide olemus: impordi suhtes koguselise piiranguga samaväärne meede või lihtsalt müügitingimus

56. Vaidlusalused sätted on järgmised: 1998. aasta pakendimääruse artikli 8 lõige 1, mille kohaselt peab ühekorrapakendis joogi turustaja võtma kliendilt tagatisraha, mille ta saab tagasi pakendi tagastamisel; ja artikli 9 lõige 2, mis peatab selle meetme, kui vastutav ettevõtja osaleb üldises jäätmekäitlussüsteemis, tingimusel et korduskasutuspakendite osakaal riigis ei lange alla 72%. Selle künnise ületamise korral hakkab kehtima tagatisraha, pakendite tagastamise ja taaskasutamise kohustus jookide puhul, mille korduskasutuspakendite osakaal jäi alla 1991. aasta taseme. Ilmselt leidis see astmeline kontrollimeetod vastuvõttu asjaomaste ettevõtjate seas, kes jälgivad, et jookide keskkonnasõbralike ja korduskasutuspakendite osa ei vähene tol ajal saavutatud määraga võrreldes.

57. Minu seisukoha põhjused on järgmised.

58. Esiteks kohustab direktiivi 94/62 artikkel 7 liikmesriike võtma vajalikke meetmeid kasutatud pakendite ja pakendijäätmete tagastamise või kogumise süsteemide kasutuselevõtuks, täpsustades, et need süsteemid peavad olema osavõtuks avatud asjaomaste sektorite ettevõtjatele. Selle sätte kohaselt võivad siseriiklikud ametiasutused valida ühekordsete joogipakendite puhul kas tagatisraha kehtestamise, pakendite tagastamise ja taaskasutamise või lubada üldise käitlussüsteemi abil nende kokkukogumist tarbija elukohas või turustaja tegevuskoha läheduses. Ent asjaolu, et riigis seatakse teise valikuvõimaluse kasutamine sõltuvusse sellest, et korduskasutuspuudelite üldine maht siseturul ei või langeda alla kindlaks määratud osakaalu, tekitab kahtlemata õiguslikku ebakindlust ettevõtjatele, kes turustavad oma tooteid ühekorrapakendites, sest seni, kui vastav näitaja on kehtestatud määrast kõrgem, tegutsevad ettevõtjad aasta-aastalt kartuses, et nad ei suuda saavutada ettenähtud osakaalu, mis tähendab, et kui vastav tootmissektor ei saavuta 1991. aasta taset, tuleb korraldada lühikese aja jooksul tagatisraha võtmine kogu turustusahela lõikes.

Nende sätete eesmärk on Saksamaa sõnul edendada korduskasutusmahutite kasutamist. Minu arvates raskendab see õigusnorm teiste liikmesriikide tootjate ühekorrapudelitesse villitud jookide turustamist selles riigis.

Tegemist on eeskirjaga, mis ühelt poolt tekitab üldises pakendikäitlussüsteemis osa-

leda otsustanud ettevõtjates ebakindlust, sest nad ei tea, kui kaua nad võivad jätkata samades tingimustes, ja teiselt poolt kannustab neid selle ebastabiilsuse vältimiseks loobuma sellest mugavamast alternatiivist ja hakkama võtma tagatisraha ühekorrapakenditelt või võtma kasutusele korduskasutus-pakendid. Peale selle võivad need sätted mõjuda tõrjuvalt ettevõtjatele, kes kavatsevad oma jooke Saksamaa turule tuua.

59. Tuleks siiski lisada, et seoses korduskasutus-pakendite osakaalu langemisega alla ettenähtud miinimumi pakendimääruse artikli 9 lõikes 1 pakutud võimalusest ilma jäänud ettevõtjatel tekib see võimalus taas, kui korduskasutus-pakendite kasutus tõuseb. Kui nende sätete eesmärk on soodustada korduskasutus-pudelite kasutust, ei tundu väga mõttekas lubada 72% osakaalu ületamise korral tootjatel naasta muude pakendite kasutuse juurde, mille tagajärjel see osakaal eeldatavasti taas langeb. Mulle näib, et ettevõtjate otsus teatud pakendiliigi kasuks on piisavalt oluline selleks, et selliste õigus-aktidega suurendataks selle otsuse kehtima-jäämise osas nende ettevõtjate ebakindlust, kes otsustavad tulla Saksamaa turule.

60. Teiseks käsitleb direktiivi 94/62 artikkel 7 võrdsetena ühest küljest tagastamis- ja kogumissüsteeme ning kordus- ja taaskasutussüsteeme, sealhulgas ringlussevõttu ja teisest küljest nõuet, et need peavad võimaldama seatud eesmärkide saavutamist. Seega ei ole ühe süsteemi soosimiseks alust takistada ettevõtjatel osakaalu saavutamata jätmise tõttu ajutiselt osaleda teises süsteemis.

61. Kolmandaks mõjub nii kodu- kui ka välismaiseid ettevõtjaid võrdselt kohtlev vaidlustatud Saksa õigusakt kahjulikult eelkõige viimastele. Osa oma toodangust eksportida kavatsevatel ettevõtjatel on tavaks villida toode ühekorrapudelitesse, kuna see on vähem kulukas: kui korduskasutus-pudelid on klaasist, kaaluvad need rohkem, mis suurendab kütusekulu ja transpordikoor-must; lisaks välditakse ühekorrapakenditega tagasivedu tootmiskohta ja vähendatakse poole võrra kulusid, sest sõidukit saab tagasiteel ära kasutada muu kauba veoks, säästes ka pudelipesu- ja steriliseerimiskulusid. Seda tõendab asjaolu, et praktikas kasutavad teiste liikmesriikide joogitootjad märgatavalt rohkem plastpakendeid kui Saksa tootjad. Selle kohta nimetab komisjon Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung'i 2001. aasta juuni uuringut, mis näitas, et 1999. aastal

villisid Saksa mineraalveetootjad 90% toodangust korduskasutusmahutitesse ja ülejäänud 10% ühekorrapudelitesse, samas kui mineraalvee ekspordis Saksamaale oli ühekorrapudelite osakaal 71%. Põhikohtuasja hagejad märgivad, et samal aastal müüdi 90% imporditud jookidest ühekorrapakenditesse villitult, samas kui kodumaistest toodetest turustati sellises pakendis ainult 26%.

ettevõtjate jaoks ametlikult heakskiidetud pudelid, eriti arvestades, et mõnikord on pakendid eristava tunnusega ja nende graafiline kujutis on registreeritud kaubamärk.²³

62. Veel üks minu meelest oluline kaalutus on see, et jookide Saksa turule viimiseks on välismaiste jookide transportimiseks läbitav vahemaa üldjuhul kaugem kui siseriiklike jookide puhul. On tõsi, et erandiks on Saksa piiri lähedal teistes liikmesriikides asuvad tootjad; pealegi läbivad mõned Saksa tootjad kõikidesse turustuspunktidesse jõudmiseks palju kilomeetreid, kuigi nad võivad vältida taara tagasisaatmist kauge vahemaa taha korduvkasutussüsteemis osalemise teel, kui nad kasutavad standardseid pudeleid. Mulle ei tundu reaalne soovitada välisettevõtjatel loobuda pakenditest, mis on vastuvõetavad ülejäänud riikides, ja võtta kasutusele Saksa

63. Lühidalt kehtestab vaidlustatud õigusakt Saksamaal jookide turustamisele teatud tingimused, mis seonduvad suvaliselt määratud osakaaludega, mis viimaks sõltuvad tarbijate eelistustest ning mida ettevõtjad võivad mõjutada ainult siis, kui nad nõustuvad loobuma ühekorrapakenditest korduskasutuspakendite kasuks. Asjaolu, et import teistest liikmesriikidest kasvas aastatel 1994–2000, ei ole minu meelest määrav, sest kui selliseid eeskirju ei oleks, oleks kasv võinud olla veelgi suurem.

64. Samuti ei nõustu ma sellega, et kõnesoleva Saksa määruse artikli 8 lõige 1 ja artikli 9 lõige 2 kujutavad endast pelgalt müügitingimusi, isegi kui need on vahet tegemata kohaldatavad riigis villitud ja

23 — Vt 12. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-218/01: Henkel (EKL 2004, lk I-1725). Esimese Astme Kohus tegi 28. jaanuaril 2004 otsuse liidetud kohtuasjades T-146/02–T-153/02: Deutsche SiSi-Werke v. Siseturu Ühtlustamise Amet (EKL 2004, lk II-447), mille vaidlusesemeks oli püstiseisvast kotist koosneva pakendi kuju kolmemõõtmelise kaubamärgina registreerimisest keeldumine.

importitud jookidele. Kohtuotsuses Keck ja Mithouard²⁴ eristab Euroopa Kohus toodete omaduste ja vastavate müügitingimustega seonduvaid sätteid, et selgitada välja eeskirjad, mis ühte viisi siseriiklikele ja välistootjatele kehtivalt tekitavad piiranguid, millest tulenevalt need eeskirjad muutuvad EÜ artikliga 28 keelatud samaväärse toimega meetmeteks.

keelustavad teatud müügitingimusi, ei takista otseselt või kaudselt tegelikult või võimalikult liikmesriikidevahelist kaubandust Dassonville'i²⁶ kohtuotsuse järgi tingimusel, et need õigusnormid hõlmavad kõiki riigi territooriumil tegutsevaid ettevõtjaid ning puudutavad faktiliselt ja õiguslikult ühte viisi siseriiklike toodete ja teiste liikmesriikide toodete turustamist.

Selles kohtulahendis kinnitas Euroopa Kohus, et õigusaktide ühtlustamise puudumisest tulenevalt kujutavad kaupade vaba liikumise takistused — mis tekivad seoses teistes liikmesriikides valmistatud ja õiguspäraselt turustatud toodetele selliste eeskirjade kohaldamisega, mis sätestavad nendele toodetele kehtivad nõuded — endast samaväärse toimega meetmeid ja seda isegi siis, kui need eeskirjad kehtivad ühte viisi kõikidele toodetele, välja arvatud siis, kui nende kohaldamine on õigustatud avaliku huvi seisukohast, mis on tähtsam kaupade vabast liikumisest.²⁵

Ta lisas, et tingimusel, et need nõuded on täidetud, ei kujuta seda liiki õigusnormid endast takistust nende viimaste toodete juurdepääsule turule ega raskenda seda enamal määral kui siseriiklikele toodetele. Seega jäävad need EÜ artikli 28 kohaldamisalast välja.

65. Euroopa Kohus otsustas hiljem vastupidiselt enda varasemale seisukohale, et siseriiklikud õigusnormid, mis piiravad või

66. Sellest kohtuotsusest alates tuleb selleks, et otsustada, kas EÜ artikkel 28 kehtib siseriiklikele ja importtoodetele ühte viisi kohaldatavale õigusnormile, eristada kaupadele kehtestatud nõuete sätteid — näiteks kaupade nimetuse, vormi, mõõtmete, kaalu, koostise, esitluse, märgistuse ja pakendi

24 — 24. novembri 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/91 ja C-268/91 (EKL 1993, lk I-6097). Vt López Escudero, M., „La jurisprudencia sobre la prohibición de las medidas de efecto equivalente tras la sentencia Keck y Mithouard”, *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, D-28, lk 47–94.

25 — 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 120/78: Rewe-Zentral „Cassis de Dijon” (EKL 1979, lk 649) ja 24. novembri 1993. aasta otsus eespool viidatud kohtuasjas Keck ja Mithouard, punkt 15.

26 — 11. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 8/74: Dassonville (EKL 1974, lk 837).

kohta — nende kaupade müügingimusi reguleerivatest sätetest.

tarbijatele levitamise keeldu liikmesriigis³⁶ ning õigusakte, mis sätestavad kaupmeestele rändkauplemise piiramise teatud haldusüksustele, kus asub nende püsiettevõtete, kus nad pakuvad neid samu kaupu.³⁷

67. Alates 1993. aasta Keck ja Mithouard kohtuotsusest,²⁷ milles uuriti kahjumiga edasimüügi keelustamist Prantsusmaal, on Euroopa Kohus käsitlenud müügingimustena näiteks kutseliidu vastuvõetud ametialase käitumise juhendit, mis keelustab apteekritel reklaamida väljaspool oma ettevõtet poolravimtooteid, mida neil on lubatud pakkuda;²⁸ kaubandusettevõtete maksimaalse lahtioleku- ja sulgemisaja eeskirju;²⁹ jaekaupluste pühapäeviti sulgemise kohustust;³⁰ õigusnorme, mis reserveerivad imikutoiduks mõeldud töödeldud piima müügi eranditult apteekidele;³¹ turustussüsteemi, mis reserveerib tubakatoodete jaemüügi selleks riiklikult volitatud müüjatele;³² õigusnormi, mis keelab turustussektori telereklaami levitamise;³³ väga madala kasumimarginaaliga müügi keeldu;³⁴ alla 12aastastele suunatud propaganda ja eksitava reklaami täielikku keelustamist;³⁵ alkohoolsete jookide tootjate ja importijate reklaami

68. Nende näidete varal on raske nõustuda, et Saksa õigusnormid kujutavad pelgalt müügingimusi, kuna tootjatele avaldatakse survet otseselt kauba turustamiseks kasutatava pakendiliigi osas, mis on seega toote omadustega seonduvad meetmed.

27 — Eespool viidatud.

28 — 15. detsembri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-292/92: Hünermund jt (EKL 1993, lk I-6787).

29 — 2. juuni 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-401/92 ja C-402/92: Tankstation 't Heuske ja Boermans (EKL 1994, lk I-2199).

30 — 2. juuni 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-69/93 ja C-258/93: Punto Casa ja PPV (EKL 1994, lk I-2355).

31 — 29. juuni 1995. aasta otsus kohtuasjas C-391/92: komisjon v. Kreeka (EKL 1995, lk I-1621).

32 — 14. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-387/93: Banchemo (EKL 1995, lk I-4663).

33 — 9. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-412/93: Leclerc-Siplec (EKL 1995, lk I-179).

34 — 11. augusti 1995. aasta otsus kohtuasjas C-63/94: Belgapom (EKL 1995, lk I-2467).

35 — 9. juuli 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-34/95–C-36/95 De Agostini ja TV-Shop (EKL 1997, lk I-3843).

69. Esitatud põhjendustest lähtuvalt leian ma, et kõnesoleva määruse artikli 8 lõike 1 ja artikli 9 lõike 2 sätted kujutavad endast

36 — 8. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-405/98: Gourmet International Products (EKL 2001, lk I-1795).

37 — 13. jaanuari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-254/98: TK-Heimdienst (EKL 2000, lk I-151).

koguselise piiranguga samaväärse toimega meeted, mis on EÜ artikliga 28 keelatud.

alla 72%, keelata ettevõtjatele ühekorrapakendite pealt tagatisraha võtmise kohustusest vabanemise võimalus pakendikäitlussüsteemis osalemise teel, kui nende tegevussektoris ei saavutata korduskasutuspakendite 1991. aasta taset.

3. Vaidlusaluse õigusakti õigustamine keskkonnakaitsega Saksamaal

70. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt võib ühendusesisest kaubandust piiravat siseriiklikku õigusnormi õigustada keskkonnakaitse kaalutlustega, nagu toob esile Saksamaa valitsus.³⁸ Sel juhul aga peavad need õigusnormid olema proportsionaalsed taotletavate eesmärkidega ning eesmärke ei ole võimalik saavutada ühendusesisest kaubandust vähem piiravate meetmetega.³⁹

71. Ma ei ole veendunud selles, et keskkonnakaitse seisukohast on vaja iga kord, kui korduskasutuspakendite osakaal riigis langeb

72. Esiteks ei selgu, miks on keskkonna seisukohast 72% riigis ringlevatest korduskasutuspakenditest eelistatav näiteks 60%, 70% või 80% suhtarvudele. Ka ei ole mulle teada keskkonnakaitse põhjuseid, mille pärast pidi tuleviku jaoks fikseerima 1991. aastal saavutatud tulemused, lubamata paindlikkust vastavalt ettevõtjate ja tarbijate käitumisele ja eelistustele. Tuleb tõdeda, et tol aastal saavutas mineraalvee korduskasutus pudelite osakaal 91,33%, kusjuures ühekorrapakendeid kasutavatele tootjatele jäi tagatisraha võtmise kohustusest vabanemiseks üldises käitlussüsteemis minimaalne osa. Sama võib öelda 82,16% suuruse piirmääraga õlle ja 73,72% suuruse piirmääraga gaseeritud karastusjookide tootjate kohta, kuna seda liiki pakendeid kasutavad peamiselt välis- tootjad.

38 — 7. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 240/83: Asociación de defensa de los quemadores de aceites usados (EKL 1985, lk 531) ja 20. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas 302/86: komisjon v. Taani (EKL 1998, lk 4607, punkt 9).

39 — Eespool viidatud otsus kohtuasjas De Agostini ja TV-Shop, punkt 45, 23. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-189/95: Franzén (EKL 1997, lk I-5909, punkt 75) ja 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-389/96: Aher-Waggon (EKL 1998, lk I-4473, punktid 18–20).

Teatavasti hindas Euroopa Kohus otsuses komisjon v. Taani,⁴⁰ et importijate turustatavate toodete koguseline piiramine on taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne. Käsitletud juhul lubas Taani õigusnorm tootjatel aastas müüa maksimaalselt 3000 hl õlut ja karastusjooke standarditega ühtlustamata pakendites tingimisel, et need on korduskasutatavad ja et iga pakendi pealt võetakse tagatisraha.

kõikumisi, mis võib destabiliseerida kasutajate, tootjate ja turustajate harjumusi. Rääkimata tagasiminekest pakendikäitluse ja maastikukaitse osas.

73. Teiseks, kui tegemist on tõepoolest, kuigi kaudselt, pakendijäätmete vältimisega korduskasutuspakendite soodustamise teel, ei näe ma põhjust, et 72% osakaalu uuesti saavutamisel tuleks uuesti võimaldada ühekorrapakenditelt tagatisraha võtmisest vabastamist. Tagatisraha kehtestamisega saavutatakse kindlasti, et tarbijad tagastavad palju suuremal määral tühje pakendeid, leppides kiiresti tagatisraha tasumisega. Kui see süsteem on juba kord paigas, mida ei ole kerge teha, tekib mul küsimus, mis on eelised vana süsteemi juurde tagasi tulemiseks, mille tagajärjel korduskasutuspakendite kasutamine arvatavasti jälle väheneb, põhjustades

74. Kolmandaks paistab, et Saksamaa valitsus ei ole suures püüdluses soodustada korduskasutuspuudeleid keskkonna kaitsmiseks ühekorrapakendite jäätmete ringlussevõtu ja taaskasutuse tagajärgede eest arvestanud muid tegureid (nagu korduskasutuspuudelite puhastamine ja steriliseerimine, kütusekulu, õhusaastus ja ühendusteede koormamine, kui transpordivahemaa ületab teatud kilomeetrite arvu, vältimatu liikluse tihenemise ja õnnetuste ohu suurenemisega), mida tuleks arvestada ökoloogiliste eelistuste vastukaaluks nii, et ühekorrapakendid võivad olla keskkonna seisukohast otstarbekas lahendus.

75. Neljandaks peavad liikmesriigid direktiivi 94/62 artikli 7 kohaselt võtma vajalikke meetmeid selliste süsteemide kasutuselevõtuks, millega tagatakse kasutatud pakendite tagastamine või kogumine ning ka korduv-

40 — Eespool viidatud, punkt 21.

kasutamine või taaskasutamine ning mis on osavõtuks avatud asjaomaste sektorite ettevõtjatele ning mida kohaldatakse mittedis-krimineerivatel tingimustel ka imporditud toodete suhtes ja mis kavandatakse nii, et vastavalt asutamislepingule vältida kaubandustõkkeid ja konkurentsi moonutamist. Minu meelest ei ole õigustatud, et avalikud võimud takistavad teatud ettevõtjatel ajuti-selt osaleda riigis sisse seatud kogumissüsteemides sellepärast, et kodanike jookide tarbimise harjumused on muutunud ja nad eelistavad neid osta ühekorrapakendites, ning seda seni, kuni see turusuundumus muutub. See kujutab endast kaupade vaba liikumise piiramist, mis ei ole proportsio-naalne nende väheste keskkonnakaitsealaste eelistega. Minu meelest sisaldab direktiiv 94/62 piisavaid mehhanisme, mis võimalda-vad Saksamaa ametivõimudel tagada kesk-konnakaitse küllalt stabiilsete õigusnormide vastuvõtmisega, mis lihtsustab ekspordiette-võtjatel keskmises ja pikas perspektiivis planeerida selles riigis oma jookide turusta-miseks sobivat pakendiliiki.

Vastasel korral, arvestades, et importjooke müüakse enamasti ühekorramahutites, tekib kaubanduse tõkestamise oht, millele lisandu-vad konkurentsi moonutused, kui samal ajal toimub enamiku siseriiklike tootjate kasuta-tud korduskasutuspuudelite tagastamine soodsamatel tingimustel. Samuti ei oleks asjakohane sisse seada arvukalt erinevaid eri nõuetega tagatistasüsteeme, mis ei hõlma kogu territooriumi, sest see teeks välistoot-jate ja pakendatud jookide importijate turule juurdepääsu keerukaks, rääkimata sellest, et ülejäänud liikmesriikide väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel puuduksid piisavad vahendid pakendite kohandamiseks nendele tingimustele.

Kui nad aga otsustavad laiendada tagatistasraha võtmise kohustust kõikidele ühekorrapaken-ditele, nõustun ma komisjoniga selles, et tuleb ette näha piisaval arvul pakenditagas-tuskohti tasutud summa tagasi saamiseks.

76. Lõpuks ei näi ühekorrapakenditelt taga-tisraha võtmise nõue korduskasutuspaken-dite kasutamise edendamiseks asjakohase meetmena. Tõepoolest saavutatakse kahtle-mata see, et ostja või muu asjaomane isik tagastab pakendi, et saada tagasi tasutud summa, olgugi väike, kuid kui maksta tuleb nii ühe kui teise pakendi eest, valib tarbija

tavaliselt talle mugavama, mitte tingimata keskkonda vähem saastava variandi.

77. Sellest arutelust järeldub, et kõnesolevat Saksa õigusnormi ei saa õigustada keskkonnakaitse kui kohustusliku nõudega, mis piiraks EÜ artikli 28 kohaldamist, sest see ei vasta proportsionaalsuse põhimõttele.

78. Seega tuleks järeldada, et EÜ artikkel 28 keelab liikmesriigil määrata, et juhul, kui korduskasutuspakendite osakaal liitvabariigis langeb alla 72%, kaotatakse võimalus olla vabastatud jookide tühjade ühekorrapakendite tagasivõtmise, käitlemise ja nende eest tagatisraha võtmise kohustusest tagastus- ja käitlussüsteemis osalemise korral nende jookide osas, mille korduskasutuspakendite osakaal on langenud alla 1991. aastal kindlaksmääratud taseme.

X. Ettepanek

79. Esitatud põhjendustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Stuttgart'i esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta artikli 1 lõikes 2 piirdatakse pakendijäätmete tekke vältimise rõhutamise, ent ei eelistata korduskasutuspakendeid,

mille tõttu ei saa liikmesriik tugineda sellele sättele, eelistades joogipakendite korduskasutust ringlussevõtule ja muudele taaskasutusviisidele.

2. Direktiivi 94/62 artikkel 18 ei ole asjakohane säte selleks, et analüüsida selliste õigusnormide nagu Saksa pakendimääruse artikli 8 lõike 1 ja artikli 9 lõike 2 kohaldamise võimalikku toimet kaupade vabale liikumisele.
3. Direktiivi 94/62 artikkel 7 ei anna ühekorrapakendis jookide tootjatele ja turustajatele õigust teha koostööd olemasoleva kogumis- ja käitlussüsteemiga, kui riigi ametiasutused asendavad selle süsteemi tagatirahasüsteemiga, tagamaks niimoodi tühjade pakendite tagastamine, et parandada valikulist taaskasutamist ja piirata kontrollimatut prügi mahapanekut.
4. EÜ artikkel 28 keelab liikmesriigil määrata, et juhul kui korduskasutuspakendite osakaal liitvabariigis langeb alla 72%, kaotatakse võimalus olla vabastatud jookide tühjade ühekorrapakendite tagasivõtmise, käitlemise ja nende eest tagatiraha võtmise kohustusest tagastus- ja käitlussüsteemis osalemise korral nende jookide osas, mille korduskasutuspakendite osakaal on langenud alla 1991. aastal kindlaksmääratud taseme.