

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

6 päivänä toukokuuta 2004¹

1. Verwaltungsgericht Stuttgart, joka on ensimmäisen asteen hallinto-oikeus Saksassa, on esittänyt yhteisöjen tuomioistumelle neljä ennakkoratkaisukysymystä pakkausista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY² 2 artiklan 1 kohdan ja 7 ja 18 artiklan sekä EY 28 artiklan tulkinnasta.

Kysymykset koskevat ennen kaikkea sitä, kielletäänkö kyseisissä oikeussäännöissä jäsenvaltioita antamasta etusijaa uudelleenkäytettävälle juomapakkauksille hyödynnettäviin pakkauksiin nähden tai estämästä tietyissä olosuhteissa virvoitusjuomien myyntiä viimeksi mainittuun luokkaan kuuluvissa astioissa.

I Kansallinen lainsäädäntö

2. Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällenissä

(pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä ja niiden hyödyntämisestä annettu asetus; jäljempänä 'pakkausasetus'), joka on annettu 21.8.1998,³ säädetään eri toimenpiteistä pakkausjätteiden ympäristövaikutusten ehkäisemistä ja vähentämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Tällä asetuksella, jolla korvattiin 12.6.1991 annettu asetus,⁴ oli tarkoitus saattaa direktiivi 94/62 osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja siinä määritellään uudelleenkäytettävät astiat, joilla tarkoitetaan useita kertoja samaan tarkoitukseen käytettäviä astioita.

Asetuksen säännösten mukaan kertakäyttöastioihin pakatun kivennäisveden tuottajien ja jälleenmyyjien on kannettava yksikköä kohden pantti jokaisessa myyntiketjun vaiheessa. Ne voivat kuitenkin vapautua tästä velvollisuudesta sekä tyhjen pullojen keruusta ja hyödyntämisvelvollisuudesta osallistumalla pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevaan yhdennettyyn järjestelmään. Jos kuitenkin Saksassa uudelleenkäytettävissä astioissa myytyjen juomien

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY (EYVL L 365, s. 10). Direktiiviä on huomattavasti muutettu 11.2.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/12/EY (EYVL L 47, s. 26), mutta sillä ei kuitenkaan ole muutettu säännöksiä, joiden tulkintaa esillä olevassa asiassa on pyydetty.

3 — BGBl. I, s. 2379.

4 — BGBl. I, s. 1234. Kyseinen asetus sisälsi vastaavat säännökset juomien kertakäyttöpakkausia koskevasta panttivelvollisuudesta.

kokonaisuus laskee alle 72 prosentin ja jos samalla tämänkaltaisten pakkausten osuutta vuonna 1991 ei saavuteta niiden myymien virvoitusjuomien osalta,⁵ taloudelliset toimijat menettävät tämän mahdollisuuden ja niiden on aloitettava pantin kantaminen ja otettava vastuu pullojen hyödyntämisestä.

3. Asetuksen 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1) Jälleenmyyjä on velvollinen ottamaan vastikkeettomasti takaisin kuluttajan käyttämät, tyhjennetyt pakkaukset myyntipaikalla tai sen läheisyydessä ja hyödyntämään ne liitteessä I olevan 1 ja 2 kohdan mukaisesti.

2) Valmistaja ja jälleenmyyjä ovat velvollisia hyödyntämään — — vastikkeettomasti myyntipaikalla takaisin otetut pakkaukset edellä 1 momentissa säädetyn mukaisesti.

3) Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut velvollisuudet eivät koske pakkauksia, joiden osalta — — huolehtimista koskevaan yhdenmukaiseen järjestelmään, jolla taataan — — säännöllinen keruu kuluttajien luota tai jälleenmyyjän toimipaikan läheisyydestä. Järjestelmän on hyödynnettävä kerätyt pakkaukset liitteessä I olevassa 1 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti — — Osallistuminen kyseiseen järjestelmään on osoitettava toimivaltaisille viranomaisille. Jätehuollosta on sovittava kirjallisesti julkisoikeudellisten keruun ja hyödyntämisen kanssa — —

4) Toimivaltaiset viranomaiset voivat peruuttaa päätöksensä niin pian ja siltä osin kuin ne toteavat, että edellytyksiä ei enää täytetä. — — Peruuttaminen on rajoitettava tiettyjen materiaalien pakkauksiin, jos liitteessä I vahvistettuja hyödyntämistä koskevia prosenttiosuuksia ei saavuteta. Tämän pykälän 1 ja 2 momenttia sovelletaan peruuttamisen julkaisemista seuraavan kuudennen kalenterikuukauden ensimmäisestä päivästä. — —"

5 — Pääasian kantajina olevien yritysten kirjallisissa huomautuksissa toimitettujen tietojen mukaan vertailuluksi vahvistettu uudelleenkäytettävien pakkausten osuus kyseisenä vuonna oli juomatyyppien mukaan seuraava: kivennäisvesi 91,33 %, hiilihapottomat virvoitusjuomat 34,45 %, hiilihapottomat virvoitusjuomat 73,72 %, olut 82,16 % ja viini 28,63 %.

4. Pakkausasetuksen 8 §:n 1 momentissa vahvistetaan kertakäyttöpakkausten pantti-velvollisuutta koskeva periaate seuraavilla sanoilla:

"1) Jälleenmyyjät, jotka saattavat markkinoille nestemäisiä elintarvikkeita astioissa, joita ei voida käyttää uudelleen, ovat velvollisia kantamaan ostajilta pantin, jonka suuruus on vähintään 0,25 euroa yksikköä kohden; yli 1,5 litran täyttövolyymistä lähtien pantti on 0,50 euroa, molemmissa tapauksissa arvonnisävero mukaan lukien. Myyntiketjun kunkin myöhemmän jälleenmyyjän on kannettava pantti siihen asti, kunnes tavara myydään kuluttajalle. Pantti on maksettava takaisin 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti pakkauksen palauttamisen yhteydessä."

5. Asetuksen 9 § koskee vapautusta pantti-velvollisuudesta ja ekologisesti edullisille juomapakkauksille myönnettävää suojaa, ja se kuuluu seuraavasti:

"1) Tämän asetuksen 8 §:ä ei sovelleta pakkauksiin, joiden valmistaja tai jälleenmyyjä osallistuu 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuun yhdennettyyn jätehuoltojärjestelmään, joka kattaa koko maan alueen. Tämän asetuksen 6 §:n 4 momenttia sovelletaan soveltuvin osin.

2) Jos uudelleenkäytettäviin astioihin pakattujen juomien osuus oluen tai kivennäisvesien (mukaan lukien lähdevesi, pöytävedet ja terveysvedet), hiilihappopitoisten virvoitusjuomien, mehujen (mukaan lukien hedelmäme-

hut, vihannesmehut ja muut hiilihapottomat juomat) tai viinin (lukuun ottamatta helmeileviä viinejä, kuohu-, vermutti- ja jälkiruokaviinejä) osalta laskee kalenterivuonna liittovaltion alueella alle 72 prosentin, huomioon otetut tiedot lasketaan uudelleen tämän luvun alittamista koskevan ilmoituksen julkaisemista seuraavien 12 kuukauden osalta. Jos tämän jälkeen osuus alittaa edelleen virkkeessä 1 vahvistetun osuuden, pidetään 6 §:n 3 momentin mukaista päätöstä julkaisemista seuraavan kuudennen kalenterikuukauden ensimmäisestä päivästä alkaen liittovaltion laajuisesti peruutettuna niiden juomien osalta, jotka alittavat vuonna 1991 saavutetun uudelleenkäytettävien astioiden osuuden. Pastöroituun maitoon sovelletaan virkkeitä 1 ja 2 soveltuvin osin, jos uudelleenkäytettävien astioiden ja polyetyleenistä valmistettujen pussipakkausten osuus laskee kalenterivuonna alle 20 prosentin.

3) Liittovaltion hallitus julkaisee vuosittain virallisessa lehdessä 2 momentin mukaisesti niiden juomien prosenttiosuudet, jotka on myytävä ympäristölle vähemmän vahinkoa aiheuttavissa pakkauksissa.

4) Sillä hetkellä, kun 2 momentissa tarkoitettu ympäristölle vähemmän vahinkoa aiheuttavissa pakkauksissa myytävien juomien osuus saavutetaan uudelleen peruuttamisen jälkeen, toimivaltaiset viranomaiset tekevät hakemuksesta taikka viran puolesta uuden 6 §:n 3 momentin mukaisen ilmoituksen.”

8. Liittovaltion hallitus julkaisi 2.7.2002 Bundesanzeigerissa (virallinen lehti) riidanalaisen asetuksen 9 §:n 3 momentin mukaisesti tulokset liittovaltion laajuisesta tutkimuksesta, joka koski uudelleenkäytettävien astioiden osuutta kaikista astioista. Saatujen tietojen mukaan maitoa lukuun ottamatta kaikkien juomien prosenttiosuus oli ajanjaksona toukokuusta 2000 huhtikuuhun 2001 alle 72 prosenttia.

II Pääasian tosiseikat

6. Kantajat ovat juomia valmistavia keski-suuria yrityksiä, joiden kotipaikka on Itä-vallassa. Ne vievät Saksaan hiilihappopitoisia ja hiilihapottomia virvoitusjuomia, hedelmä-mehuja ja vettä, joka on pakattu hyödynnet-täviin kertakäyttöpakkauksiin.

9. Samanaikaisesti Saksan hallitus ilmoitti, että vapautuksen peruuttaminen koskisi sen julkaisemista seuraavan kuudennen kalenterikuukauden ensimmäisestä päivästä lukien kivennäisvettä, olutta ja hiilihappopitoisia virvoitusjuomia, joiden osalta vuonna 1991 saavutettuja erityisiä kiintiöitä ei ollut täy-tetty.

7. Kantajat ovat liittyneet lisenssinhaltijoina Duales System Deutschland AG -nimiseen järjestelmään (Grüner Punkt). Baden-Würt-tembergin ympäristöministeriön ilmoituksen⁶ mukaan kyseessä on käytetyistä pak-kauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskeva yhdennetty järjestelmä, joka toimii koko maan alueella 6 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tästä syystä kantajat on vapautettu velvollisuudesta periä asiakkail-taan panttia vastaava summa jokaisesta juomasta.

Tämän vuoksi kyseiset yritykset ovat tammi-kuusta 2003 alkaen velvollisia kantamaan pakkausasetuksen 8 §:n 1 momentissa tar-koitetun pantin suurimmasta osasta Saksassa myymiensä juomien astioista sekä ottamaan takaisin käytetyt astiat ja hyödyntämään ne.

10. Kantajat katsovat, että tämä toimenpide rajoittaa niiden vientiä Saksaan yhteisön oikeuden vastaisella tavalla.

III Ennakkoratkaisukysymykset

11. Verwaltungsgericht Stuttgart päätti lykätä asian käsittelyä ennen pääasian ratkaisua ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko — — direktiivin 94/62 — — 1 artiklan 2 kohtaa tulkittava niin, että tämän säännöksen nojalla jäsenvaltiot eivät saa suosia juomapakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmiä suhteessa hyödynnettäviin kertakäyttöpakkauksiin siten, että liittovaltion laajuisen 72 prosentin suuruisen uudelleenkäyttöosuuden alittuessa kumotaan mahdollisuus saada tyhjiä kertakäyttöjuomapakkauksia koskevasta takaisinotto-, huolehtimis- ja panttivelvollisuudesta vapautus — joka myönnetään takaisinotto- ja huolehtimisjärjestelmään osallistumisen johdosta — niiden juomien osalta, joiden kohdalla uudelleenkäyttöosuus on alittanut vuonna 1991 vahvistetun osuuden?

2) Onko — — direktiivin 94/62 — — 18 artiklaa tulkittava niin, että tämän säännöksen nojalla jäsenvaltiot eivät saa rajoittaa hyödynnettävissä kertakäyttöpakkausissa olevien juomien markkinoille saattamista siten, että liittovaltion laajuisen 72 prosentin suuruisen uudelleenkäyttöosuuden alittuessa kumotaan mahdollisuus saada tyhjiä kertakäyttöjuomapakkauksia koskevasta takaisin-

otto-, huolehtimis- ja panttivelvollisuudesta vapautus — joka myönnetään takaisinotto- ja huolehtimisjärjestelmään osallistumisen johdosta — niiden juomien osalta, joiden kohdalla uudelleenkäyttöosuus on alittanut vuonna 1991 vahvistetun osuuden?

3) Onko — — direktiivin 94/62 — — 7 artiklaa tulkittava niin, että siinä myönnetään hyödynnettävissä kertakäyttöpakkausissa olevien juomien valmistajille ja jälleenmyyjille oikeus osallistua käytettyjä juomapakkauksia varten jo perustettuun takaisinotto- ja huolehtimisjärjestelmään, jotta näin täytettäisiin kertakäyttöjuomapakkauksista perittävää panttia ja käytettyjen juomapakkausten takaisinottoa koskeva lakisääteinen velvollisuus?

4) Onko EY 28 artiklaa tulkittava niin, että tässä määräyksessä kielletään jäsenvaltioita antamasta sellaisia säännöksiä, joiden mukaan juomapakkauksia koskevan liittovaltion laajuisen 72 prosentin suuruisen uudelleenkäyttöosuuden alittuessa kumotaan mahdollisuus saada tyhjiä kertakäyttöjuomapakkauksia koskevasta takaisinotto-, huolehtimis- ja panttivelvollisuudesta vapautus — joka myönnetään takaisinotto- ja huolehti-

misjärjestelmään osallistumisen johdosta — niiden juomien osalta, joiden kohdalla uudelleenkäyttöosuus on alitannut vuonna 1991 vahvistetun osuuden?”

2. Tätä varten tässä direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joiden ensisijaisena tarkoituksena on pakkausjätteiden syntyamisen ehkäiseminen ja muina peruseräinä pakkausten uudelleenkäyttö, kierrätys ja muunlainen pakkausjätteiden hyödyntäminen sekä sitä kautta näiden jätteiden loppusijoituksen vähentäminen.”

IV Yhteisön lainsäädäntö

12. Johdetun oikeuden säännökset, joiden tulkintaa saksalainen tuomioistuin on pyytänyt, ovat direktiivin 94/62 1 artiklan 2 kohta ja 7 ja 18 artikla.

14. Direktiivin 7 artikla koskee palautus-, keruu- ja hyödyntämisyjärjestelmiä ja kuuluu seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sellaisten järjestelmien käyttöön ottamiseksi, joilla varmistetaan:

13. Tässä 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin tarkoituksena on pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimisesta koskevien kansallisten toimenpiteiden yhdenmukaistaminen, jotta voitaisiin toisaalta ehkäistä ja lieventää niiden vaikutuksia jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden ympäristöön ja varmistaa näin ympäristönsuojelun korkea taso ja toisaalta taata sisämarkkinoiden toiminta ja ehkäistä kaupan esteiden syntyminen sekä kilpailun vääristyminen ja rajoittuminen yhteisössä.

a) kuluttajilta, muilta loppukäyttäjiltä tai jätevirroista saatavien käytettyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteiden palauttaminen ja/tai keruu, jotta ne voitaisiin käsitellä tarkoituksenmukaisimpien jätehuoltoratkaisujen mukaisesti,

b) kerättyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteiden uudelleenkäyttö tai hyödyntäminen, mukaan lukien kierrätys,

tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

”Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.”

Asianomaisten alojen taloudellisten toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten on voitava osallistua näihin järjestelmiin. Järjestelmiä on sovellettava syrjintää harjoittamatta myös tuontituotteisiin, myös järjestelmiin pääsyä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen ja siitä mahdollisesti perittävien maksujen osalta, ja ne on suunniteltava siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen perustamissopimuksen mukaisesti.

V Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

2. — —”

15. Direktiivin 18 artiklassa viitataan markkinoille saattamisen vapauteen seuraavin sanoin:

”Jäsenvaltiot eivät saa estää tämän direktiivin mukaisten pakkausten markkinoille saattamista alueellaan.”

16. EY 28 artiklassa, joka on primaarioikeuden määräys, johon kansallinen tuomioistuin on vedonnut, määrätään seuraavaa:

17. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa asetetussa määräajassa kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet kantajina olevat yritykset, kansallisessa tuomioistuimessa vastaajana oleva viranomaisen,⁷ Saksan, Ranskan, Italian, Alankomaiden ja Itävallan hallitukset sekä komissio.

Istunnossa, joka pidettiin 2.3.2004, suullisia huomautuksiaan esittivät kantajan ja vastaajan edustajat, Saksan hallituksen, Italian hallituksen ja Alankomaiden hallituksen sekä komission asiamiehet.

7 — Land Baden-Württemberg. Saksassa osavaltioilla on toimivalta panna pakkausasetus täytäntöön.

VI Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

18. Verwaltungsgericht Stuttgart pyrkii ensinnäkin selvittämään, kielletäänkö direktiivin 94/62 1 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiota suosimasta uudelleenkäytettäviä juomapakkauksia kierrätykseen ja muihin hyödyn-tämismuotoihin verrattuna soveltamalla riidanalaisen asetuksen 8 §:n 1 momentin ja 9 §:n 2 momentin kaltaisia säännöksiä.

A Esitetyt huomautukset

19. Kantajayritysten mukaan direktiivillä 94/62 ei anneta etusijaa uudelleentäytettäville pakkauksille, minkä vuoksi muita pakkaustyyppisiä ei pidä syrjiä. Itävallan hallitus on samaa mieltä.

20. Pääasian vastaaja Land Baden-Württemberg väittää, että kansallisella lainsäädännöllä ei suosita uudelleenkäytettävien pakkausten käyttöä, vaan sillä ainoastaan vapautetaan uudelleentäytettävät pakkaukset niitä koske-
vasta panttivelvollisuudesta, kun niiden prosenttiosuus jää alle määrätyn rajan, joten kaikkia kohdellaan samalla tavoin. Vaikka yhteisön lainsäätäjä ei ole antanut etusijaa uudelleenkäytettäville pakkauksille, koska

vuonna 1994 ei ollut riittävän kehittyneitä menetelmiä ympäristövaikutusten arvioimiseksi, se ei myöskään ole kieltänyt tällaista lainsäädäntöä. Jäsenvaltiot voivat näin ollen säätää näin, jos se on perusteltua niiden käytettävissä olevien tietojen nojalla. Saksaassa suoritettut tutkimukset osoittavat, että ympäristönsuojelun kannalta uudelleenkäytettävät pakkaukset ovat hyödynnettäviä pakkauksia parempia.⁸

Liittovaltion hallitus väittää, että uudelleen-käyttöjärjestelmillä voidaan estää jätteiden syntymistä ja edistää direktiivin 94/62 ensisijaista tavoitetta. Italian ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio yhtyvät näihin perusteluihin.

21. Ranskan hallitus katsoo, että kysymykseen vastaamiseksi on sovellettava direktiivin 94/62 5 artiklaa, jossa ei kielletä jäsenvaltioita suosimasta uudelleenkäytettäviksi soveltu-
vien pakkausten järjestelmää edellyttäen, että EY 28 artiklaa noudatetaan.

8 — Se väittää, että liittovaltion ympäristövirasto on perusasiakirjassa Ökobilanz Getränkeverpackungen für alkoholfreie Getränke und Wein II, phase 2 osoittanut, että kun otetaan huomioon ratkaisevat tekijät, kuten luonnonvarojen käyttö, kasvihuoneilmiö ja happaneminen, kertakäyttöisiin lasiastioihin ja tölkkeihin liittyy suurempia ongelmia kuin pakkausjärjestelmiin, jotka mahdollistavat astioiden täyttämisen useita kertoja uudelleen.

B *Vastaus kysymykseen*

22. Direktiivin 94/62 1 artiklan 2 kohta, jonka tulkintaa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei anna minkäänlaista perustetta suosia uudelleenkäyttöjärjestelmiä kierrätykseen ja muihin hyödyntämisuotoihin verrattuna. Säännöksessä ei vahvisteta minkäänlaista keskinäistä arvojärjestystä, sen mukaan ensisijaisena tarkoituksena on pakkausjätteen syntymisen ehkäiseminen ja seuraavaksi mainitut pakkausten uudelleenkäyttö, kierrätys ja muunlainen hyödyntäminen ovat samassa asemassa. Pitää paikkansa, että kahdeksannen perustelukappaleen mukaan tuotteiden elinkaariarvioinnit olisi saatettava päätökseen mahdollisimman nopeasti, jotta voitaisiin tarkasti määritellä uudelleenkäytettävien, kierrätettävien ja hyödynnettävien pakkausten paremmuusjärjestys, mutta käytännössä joissakin maissa tehdyissä tutkimuksissa ei ole selvästikään saatu vielä lopullisia tuloksia.

23. Ei ole myöskään syytä rinnastaa direktiivin 94/62 3 artiklassa määriteltyjä pakkausjätteen syntymisen ehkäisemisen ja uudelleenkäytön käsitteitä. Kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan ensin mainitulla tarkoitetaan sekä määrän ja ympäristöhaittojen vähentämistä pakkausten ja pakkausjätteen sisältämien aineiden ja ainesten osalta että pakkausten vähentämistä tuotantoprosessin, kaupan pitämisen, jakelun ja hävittämisen eri vaiheissa erityisesti kehittämällä saastutta-

mattomia tuotteita ja menetelmiä. Sen 5 kohdan mukaan uudelleenkäytöllä tarkoitetaan kaikkia toimia, joilla astia, joka on suunniteltu ja tehty kestämään elinkaarensa aikana tietty vähimmäismäärä käyttökertoja, käytetään uudelleen samanlaiseen tarkoitukseen kuin mihin se oli alun perin suunniteltu, riippumatta siitä, käytetäänkö hyväksi oheistuotteita, ja muunnetaan tämän jälkeen jätteeksi.

24. Pakkausjätteen syntymisen ehkäisemisen perussääntö sisältyy direktiivin 94/62 liitteessä II olevaan 1 kohtaan, jossa asetetaan pakkausten valmistusta ja koostumusta koskevat vaatimukset: pakkaus on valmistettava siten, että sekä sen koko että paino rajoitetaan mahdollisimman pieniksi, kuitenkin niin, että varmistetaan vaadittava turvallisuuden, hygienian ja hyväksyttävyyden taso sekä pullotetun tuotteen että kuluttajan kannalta. Toisin sanoen, pakkausjätteen syntymisen ehkäiseminen liittyy astian suunnitteluun ja valmistusprosessiin, ja sillä pyritään jo alun perin estämään jätteen syntyminen. Kyse on siis toimenpiteistä, joita sovelletaan samalla tavoin uudelleenkäytettäviin astioihin ja kierrätyspakkauksiin.

25. Direktiivin 94/62 5 artiklassa annetaan viranomaisille mahdollisuus edistää perustamissopimuksen mukaisesti sellaisten pakkausten uudelleenkäyttöön liittyviä järjestel-

miä, jotka voidaan täyttää useita kertoja uudelleen aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle. Tutkin neljättä ennakkoratkaisukysymystä käsitellessäni tämän sääntelyvapauden rajoja ja ennen kaikkea sitä, täyttääkö riidanalaisen lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö kyseisen vaatimuksen.

A Esitetyt huomautukset

26. Direktiivin 94/62 1 artiklan 2 kohdassa annetaan pelkästään etusija jätteiden syntymisen ehkäisemiselle, ei uudelleenkäytettävälle pakkauksille, minkä vuoksi jäsenvaltio ei voi vedota tähän säännökseen halutessaan suosia juomapakkausten uudelleenkäyttöä kierrätykseen ja muihin hyödyntämismuotoihin nähden.

28. Pääasian kantajat väittävät, että direktiivin säännökset ja erityisesti sen liite II kattavat tyhjentävästi pakkausten ympäristölle aiheuttamat riskit: suojelun perusvaatimukset eivät ole vähimmäislausekkeita, joita voidaan täydentää kansallisella lainsäädännöllä vahvistamalla uudelleentäytettävien pakkausten kiintiöitä. Kierrätettävät ja energiantuotannossa hyödynnettävät kertakäyttöpakkaukset täyttävät myös vähimmäisedellytykset, minkä vuoksi tällaisissa pakkauksissa olevien juomien myyntiä ei ole syytä rajoittaa. Kun Saksan lainsäädännössä katsotaan, että kokonaisuutena arvioiden uudelleenkäytettävät pakkaukset ovat ekologisesti asianmukaisia ja että kertakäyttöpakkaukset ovat vahingollisia ympäristölle, sillä syrjitään viimeksi mainittuja pakkauksia ja niiden sisältämiä juomia. Itävallan, Ranskan ja Italian hallitukset ovat tästä samaa mieltä.

VII Toinen ennakkoratkaisukysymys

27. Tällä kysymyksellä pyritään saamaan vastaus siihen, onko direktiivin 94/62 18 artikla, joka koskee sen mukaisesti valmistettujen pakkausten markkinoille saatamisen vapautta, esteenä sille, että jäsenvaltio kieltää markkinoimasta juomia kertakäyttöpulloissa soveltamalla saksalaisen pakkauksasetuksen 8 §:n 1 momentin ja 9 §:n 2 momentin kaltaisia säännöksiä.

29. Land Baden-Württemberg ja Saksan hallitus sekä komissio ovat kielteisen vastauksen kannalla. Alankomaiden hallitus korostaa, että kansalliset viranomaiset voivat kieltää saattamasta markkinoille tuotteita,

jotka on pakattu astioihin, jotka ovat risti-riidassa uudelleenkäyttöä, hyödyntämistä tai pantti-, keruu- ja hyödyntämisyjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kanssa.

B Vastaus kysymykseen

30. Olen samaa mieltä vastaajana olevan viranomaisen, Saksan hallituksen ja komission kanssa siitä, että 18 artiklalla turvataan pakkausten koostumusta sekä uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä koskeissa 9 artiklassa ja liitteessä II määritellyt perusvaatimukset täyttävien pakkausten markkinoille saattaminen koko yhteisön alueella, kun siinä kielletään syrjimistä minkäänlaisia pakkauksia, jotka täyttävät direktiivin 94/62 mukaiset vaatimukset.

Riidanalaisen saksalaisen asetuksen mukaisella pantti-, palautus- ja hyödyntämisyjärjestelmällä ei estetä myymästä juomia kertakäyttöpakkauksissa eikä siinä säännellä astioiden koostumusta vaan jälleenmyyntiä koskevia yksityiskohtia. Se ei ole esteenä myöskään astioiden markkinoille saattamiselle niiden teknisten ominaisuuksien vuoksi, vaan siinä asetetaan pelkästään edellytykset niiden keruulle ja hyödyntämiselle.

31. Näistä syistä katson, että direktiivin 94/62 18 artikla ei ole oikea säännös arvioitaessa saksalaisen pakkausasetuksen 8 §:n 1 momentin ja 9 §:n 2 momentin kaltaisten säännösten soveltamisen mahdollisia vaikutuksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.

VIII Kolmas ennakkoratkaisukysymys

32. Verwaltungsgericht Stuttgart pohtii tämän jälkeen, annetaanko direktiivin 94/62 7 artiklassa kertakäyttöpakkauksissa olevien juomien valmistajille ja jälleenmyyjille oikeus osallistua käytettyjä juomapakkauksia varten jo perustettuun keruu- ja huolehtimisjärjestelmään vapautuakseen lakisääteisestä velvollisuudesta kantaa pantti, ottaa takaisin tyhjät juomapakkaukset ja huolehtia niiden hyödyntämisestä, jolloin kansallisilla viranomaisilla ei olisi oikeutta peruuttaa tätä mahdollisuutta eikä myöskään asettaa niille tällaisia velvoitteita, kun uudelleenkäytettävien pakkausten prosenttiosuus alittaa määrätyn tason.

A Esitetyt huomautukset

33. Kantajayritysten mielestä direktiivissä annetaan taloudellisille toimijoille oikeus osallistua pakkauksista ja pakkausjätteistä

huolehtimista koskeviin yhdennettyihin järjestelmiin ilman, että kansalliset viranomaiset voivat sitä rajoittaa. Jos ne rajoittavat tätä osallistumista, kuten Saksassa tapahtuu, suuri määrä kertakäyttöastioihin pakattuja juomia vedetään tämän seurauksena markkinoilta. Itävallan, Italian ja Ranskan hallitukset ovat samoilla linjoilla. Alankomaiden hallitus ei ole lausunut tästä nimenomaisesta seikasta.

ensimmäisen viiden vuoden pituisen ajanjakson kuluessa,⁹ jonka päätyttyä neuvoston on vahvistettava seuraavalle viiden vuoden jaksolle tavoitteet, joita korotetaan huomattavasti.¹⁰

34. Land Baden-Württemberg ja Saksan hallitus ehdottavat, että kysymykseen vastataan kieltävästi. Niiden mielestä yritykset voisivat päinvastoin kieltäytyä osallistumasta kehittyneempiin pakkausten ja pakkausjätteiden keruujärjestelmiin ja vedota siihen, että ne ovat liittyneet jo yhteen olemassa olevaan järjestelmään. Komissio yhtyy tähän kantaan.

36. Direktiivin 7 artiklassa edellytetään asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, että kansalliset viranomaiset edistävät sekä käytettyjen pakkausten ja pakkausjätteiden palautus- tai keruujärjestelmiä että kerättyjen pakkausten uudelleenkäyttö- tai hyödyn-tämisjärjestelmiä, kierrätys mukaan lukien, ja näiden toimenpiteiden on oltava osa kaikkia pakkauksia koskevaa yleistä politiikkaa. Asianomaisten taloudellisten toimijoiden ja viranomaisten on voitava osallistua näihin järjestelmiin, joita on sovellettava syrjintää harjoittamatta myös tuontituotteisiin, myös järjestelmiin pääsyä koskevien yksityiskoh-taisten sääntöjen ja siitä mahdollisesti perit-tävien maksujen osalta, ja ne on suunnitel-tava siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen perustamissopimuk-sen mukaisesti.

B Vastaus kysymykseen

35. Sen jälkeen kun direktiivin 94/62 5 artik-lassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus perustamissopimuksen mukaisesti edistää pakkausten uudelleenkäyttöön liittyviä jär-jestelmiä, sen 6 artiklassa todetaan hyödyn-tämisen ja kierrätyksen tavoitteet, jotka ilmaistaan velvollisuutena saavuttaa tietyt vähimmäis- ja enimmäisprosenttiosuudet

9 — Kreikka, Irlanti ja Portugali saivat kunkin maan erityistilanne huomioon ottaen vahvistaa alemmat tavoitteet.

10 — Näitä tavoitteita tarkastellaan direktiivissä 2004/12/EY. Siinä säädetään, että parlamentti ja neuvosto määrittävät komis-sion ehdotuksesta viimeistään 31.12.2007 tavoitteet kolman-nelle vaiheelle, jonka pituus on niin ikään viisi vuotta ja joka koskee vuosia 2009–2014, ja tämä menettely toistuu aina viiden vuoden välein.

37. Kyseisen säännöksen nojalla kansalliset viranomaiset voivat mielestäni valita, asettavatko ne muiden kuin uudelleenkäytettävien juomapullojen osalta pantti-, palautus- ja hyödyntämisvelvollisuuden vai sallivatko ne sen, että nämä pullot haetaan yhdennetyn jätehuoltojärjestelmän avulla kuluttajan kotoa tai jälleenmyyjän toimipaikan läheisyydestä. Direktiivissä 94/62 annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi valita jompikumpi kyseistä menetelmistä tai molempien yhdistelmä esimerkiksi juomatyypin mukaan sekä määrä, joka on maksettava yksikköä kohden eri astioiden täyttövolyymin mukaan. On kuitenkin huomattava, että direktiivin 6 artikla sisältää hyödyntämisen ja kierrätyksen vähimmäis- ja enimmäismääriä koskevan yhdenmukaistamisen. Valtioiden, jotka aikovat ylittää asetetut tavoitteet,¹¹ on paitsi ilmoitettava aikomuksistaan komissiolle, myös omattava tarvittava kapasiteetti ja niiden on pantava järjestelmä täytäntöön siten, ettei sisämarkkinoita vääristetä ja ettei muita estettä saavuttamasta näitä tavoitteita.

38. Kun valtio vahvistaa kertakäyttöpakkausjätteistä huolehtimista koskevan kunnianhimoisen ohjelman, jossa vahvistetaan korkeat prosenttiosuudet maisemaa pilaavien, kontrolloimattomien jätemäärien estämiseksi, se pyrkii asettamaan panttivelvollisuuden, joka on parhaat tulokset antava menetelmä, sillä kuluttajat itse palauttavat tyhjät pullot sadakseen vakuudeksi jättämänsä summan

takaisin. Tällä järjestelmällä voidaan lisätä kerättävien pakkausten määrää, alentaa kertakäyttöpakkausten aiheuttamaa saastumista ja lisätä kerättyjen materiaalien kierrätysmahdollisuuksia. Pantin käyttöön ottamisella saadaan hyödynnettyä suurempi määrä muiden kuin uudelleentäytettävien astioiden ainesosia ja vastaavasti vähennettyä tyhjien pullojen, tölkkien ja metallipurkkien aiheuttamaa saastumista. Kun pantin kantamiseen perustuva valikointi ja keruu annetaan ammatillisten järjestelmien vastuulle, ainesosien mukautettu hyödyntäminen mahdollistaa raaka-aineiden säästämisen ja puhtaamman kierrätysmateriaalin saamisen kuin kotitalouksissa tuotettujen jätteiden valikoiva lajittelu, jossa luokitteluvirheitä tapahtuu paljon useammin.

39. Valtioissa, joissa ei olla niin ympäristötietoisia, viranomaiset saattavat yhtä hyvin vapauttaa kuluttajan pantti- ja palautusjärjestelmiin liittyvistä epämukavuuksista ja jättää lajittelun kuluttajan tehtäväksi, jolloin implisiittisesti otetaan riski väärinkäsityksistä, laiminlyönnistä ja kiinnostuksen puutteesta ja jolloin myös jätehuollosta vastaavat yritykset velvoitetaan keräämään pakkaukset kuluttajan luota tai jälleenmyyjän toimipaikan läheisyydestä. Mielestäni on selvää, että näiden kahden järjestelmän ympäristövaikutukset ovat hyvin erilaiset, mutta molemmat kuuluvat direktiivin 94/62 7 artiklan soveltamisalaan.

11 — Minulle ei ole selvää, kuuluuko Saksa näihin maihin.

40. Kun jäsenvaltiot päättävät soveltaa jompaakumpaa järjestelmää, joko kaikkiin kai tiettyntyyppisiin pakkauksiin, niiden on täytettävä 7 artiklan mukaiset vaatimukset eli varmistettava, että kaikki kertakäyttöpakkauksissa olevien juomien, maahantuodut mukaan lukien, valmistajat ja jälleenmyyjät voivat osallistua kaikkina ajankohtina ilman syrjintää keruu- ja huolehtimisjärjestelmiin, jotka korvaavat lakisääteisen velvollisuuden, jonka mukaan tyhjät pakkaukset on poistettava käytöstä ja hyödynnettävä. En kuitenkaan usko, että taloudelliset toimijat voisivat tämän säännöksen perusteella vaatia subjektiivista oikeutta tehdä konkreettisesti sopimus jonkin tällaisen järjestelmän yksiköiden kanssa pelkästään sillä perusteella, että ne toimivat maan alueella, ja jatkaa järjestelmiin kuulumista kansallisten viranomaisten päättäessä, että tietystä päivämäärästä lukien muihin kuin uudelleenkäytettäviin astioihin pakattuja tiettyjä juomia ostettaessa on maksettava pantti.

IX Neljäs ennakkoratkaisukysymys

42. Asiassa on vielä ratkaistava, kielletäänkö EY 28 artiklassa jäsenvaltiota antamasta säännöksiä, joiden mukaan silloin, kun uudelleentäytettävien astioiden kokonaisuus liittovaltion alueella on alle 72 prosenttia, taloudelliset toimijat, joiden juomien osalta uudelleenkäytettävien astioiden osuus alittaa vuoden 1991 osuuden, menettävät mahdollisuuden saada vapautuksen velvollisuudesta kantaa kertakäyttöpulloista pantti, maksaa takaisin sama määrä niiden palauttamisen yhteydessä ja huolehtia niiden hyödyntämisestä osallistumalla pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevaan yhdennettyyn järjestelmään.

A Esitetyt huomautukset

41. Näin ollen saksalaiselle tuomioistuimelle on vastattava, että direktiivin 94/62 7 artiklassa ei anneta kertakäyttöpakkauksissa myytävien juomien valmistajille ja jälleenmyyjille oikeutta osallistua jo perustettuun keruu- ja huolehtimisjärjestelmään, kun kansalliset viranomaiset korvaavat sen panttijärjestelmällä varmistaa tyhjien pakkausten palauttamisen valikoivan hyödyntämisen kehittämiseksi ja kontrolloimattomien jättemäärien rajoittamiseksi.

43. Kantajayritykset väittävät, että saksalainen uudelleenkäytettävien pakkausten kiintöjärjestelmä on määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka estää välillisesti yhteisön sisäistä kauppaa ja joka ei ole perusteltu ympäristönsuojelua koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Liittovaltion alueen kertakäyttöpakkausten enimmäisprosenttiosuuden vahvistaminen 28 prosenttiin estää niiden Saksaan suuntautuvan viennin kasvamisen. Tämän lisäksi muissa kuin uudelleentäytettävissä pakkauksissa myytävien juomien hinta on korkeampi

sen vuoksi, että pantin määrä on suurempi,¹² mikä houkuttelee kuluttamaan tuotteita uudelleenkäytettävissä pakkauksissa, jotka ovat pakostikin kotimaista alkuperää, ja panttivelvollisuudesta seuraava ylimääräinen etiketterikintä johtaa markkinoiden eristämiseen. Itävallan, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset ovat samaa mieltä.

45. Komission mukaan kysymys ei ole niinkään tiettyyn ajankohtaan asti voimassa olevien yhdenmukaisuuden jätteenhuoltojärjestelmien pelkämästä kumoamisesta kuin siirtymisestä vanhasta järjestelmästä uuteen, kun otetaan huomioon siirtymäajan olosuhteet ja molempia järjestelmiä koskevat yksityiskohtaiset soveltamissäännöt.¹³ Kyse on sisäisestä lainsäädännöstä, joka koskee erotuksetta kotimaassa tuotettuja ja maahantuotuja juomia, ja eroavuuksista johtuvat esteet vapaalle liikkuvuudelle yhteisön sisällä on hyväksyttävä, sillä ne ovat perusteltuja ympäristönsuojelua koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Komissio lisää, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siirtymisestä voimassa olevasta yhdenmukaisuudesta keruun ja huolehtimisjärjestelmästä uuteen pantti-, palautus- ja takaisinmaksujärjestelmään siten, ettei tätä vapautta rajoiteta kohtuuttomasti, ja vältettävä tuontituotteiden syrjintää.

44. Land Baden-Württemberg ja Saksan hallitus väittävät, että EY 28 artiklaa ei sovelleta pääasiassa. Ensinnäkin direktiivin 94/62 5 artiklalla on yhdenmukaistettu tyhjentävästi uudelleenkäytettävien pakkausten käyttö ja käytön edistäminen. Toiseksi, uudelleenkäytettävien pakkausten kiintiöjärjestelmä ja pantti-, palautus- ja hyödyntämisvelvollisuus ovat pelkkiä myyntijärjestelyjä, jotka eivät vaikuta pakkauksen ominaisuuksiin ja jotka vaikuttavat samalla tavoin tosiasiallisesti ja oikeudellisesti kotimaisten tuotteiden ja tuontituotteiden myyntiin. Vaikka tutkittu lainsäädäntö johtaisi kaupan esteeseen, sen voimassa pitäminen olisi perusteltua ympäristönsuojelua koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Italian hallitus yhtyy näihin perusteluihin.

B Vastaus kysymykseen

46. Aluksi on tutkittava, voidaanko EY 28 artiklaa soveltaa tässä asiassa, sillä tässä oikeudenkäynnissä huomautuksia esittäneet osapuolet ovat siitä eri mieltä.

12 — Kantajien esittämien tietojen mukaan oluttölkin ostamisesta on maksettava 25 sentin suuruisen pantti. Jos sama juoma hankitaan uudelleenkäytettävässä pullossa, on suoritettava vain 8 senttiä.

13 — Kirjallisen käsittelyn päättymisen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin pyysi komissiolta selvennystä tältä osin. Vastauksessa, joka saapui kirjaamoon 16.1.2004, todetaan, että direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla siirtyminen vanhasta järjestelmästä uuteen voi tapahtua vasta, kun uusi järjestelmä on toimintavalmis.

1. Direktiivillä 94/62 toteutetun yhdenmukaistamisen laajuus

tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan primaarioikeuden kanssa.¹⁵

47. En ole samaa mieltä niiden osapuolten kanssa, jotka väittävät, että direktiivin 94/62 5 artiklalla on yhdenmukaistettu täydellisesti uudelleenkäytettävien pakkaus-ten käyttö ja käytön edistäminen.

49. Direktiivin 94/62 5 artikla, jolla annetaan jäsenvaltioille oikeus edistää uudelleenkäyttöön liittyviä järjestelmiä perustamissopimuksessa asetettuja vaatimuksia noudattaen, ei ole kovin täsmällinen säännös, eikä sen laatimistavan perusteella saada ohjetta siitä, missä muodossa tai minkä suuntaisesti kansalliset viranomaiset voivat toimia. Uudelleenkäyttö, toisin sanoen mahdollisuus täyttää astia uudelleen ja käyttää sitä samantyyppiseen tehtävään kuin mihin se oli alun perin tarkoitettu, määritellään 3 artiklan 5 kohdassa, joka ei tuo tässä suhteessa minkäänlaista selvennystä, minkä vuoksi ei voida väittää, että direktiivillä olisi yhdenmukaistettu uudelleenkäytettävien astioiden käytön edistäminen.

48. Asiassa C-246/99, komissio vastaan Tanska, annetussa ratkaisuehdotuksessa,¹⁴ jossa oli kyse tölkeissä myytävän oluen ja hiilihapollisten virvoitusjuomien maahan-tuonnin kieltävästä kansallisesta lainsäädännöstä, minulla oli tilaisuus ottaa kantaa direktiivillä 94/62 toteutetun yhdenmukaistamisen laajuuteen tältä osin. Kyseisessä tapauksessa pakkaukset täyttivät kaikki direktiivin liitteessä II asetetut perusvaatimukset, mutta kieltö oli selvästi vastoin sen 18 artiklaa, jonka mukaan pakkaukset voidaan saattaa vapaasti minkä tahansa jäsenvaltion markkinoille. Katsoin, että direktiivin antamisella oli yhdenmukaistettu kansalliset säännökset pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimisesta. Kun tällaisessa tilanteessa kansallinen lainsäädäntö on direktiivin mukainen, oikeuskäytännön mukaan ei lisäksi voida tutkia sen yhteensopivuutta

50. Näin ollen näitä toimenpiteitä arvioitaessa on vedottava primaarioikeuteen kokonaisuudessaan eikä vain periaatteisiin, jotka koskevat tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Kun viranomaiset myöntävät esimerkiksi tukia tai avustuksia kannustaakseen tutkimusta ja investointeja, jotka on tarkoitettu pakkauslaitosten muuntamiseen tai parantamiseen, uudelleenkäytettävien astioiden valmistamiseen tai uudelleenkäyttöä suosivan toiminnan aloittamiseen, tai kun ne toteut-

¹⁴ — 13.9.2001 annettu ratkaisuehdotus (Kok. 2002, s. I-6943). Ks. 18–41 kohta. Oikeudenkäynti päättyi kanteen peruuttamiseen.

¹⁵ — Asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 18 kohta) ja asia C-102/96, komissio v. Saksa, tuomio 12.11.1998 (Kok. 1998, s. I-6871, 21 ja 22 kohta).

tavat taloudellisia, rahoituksellisia tai verotuksellisia toimenpiteitä, niiden on noudatettava valtiontuki- ja kilpailusääntöjä samalla tavoin kuin niiden on sopeuduttava siihen, mitä perustamissopimuksessa on määrätty verojen osalta.

tuimen asiassa Daimler Chrysler antamaan tuomioon,¹⁷ jonka 44 kohdan mukaan asetuksen N:o 259/93¹⁸ 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa käytettyä ilmaisua ”perustamissopimuksen mukaisesti” ei ole ymmärrettävä siten, että sellaisen kansallisen toimenpiteen osalta, joka on tämän säännöksen vaatimusten mukainen, pitäisi vielä arvioida, onko se yhteensopiva tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien primaarioikeuden määräysten kanssa.

Jos on viitteitä siitä, että jäsenvaltion tekemät päätökset uudelleenkäyttöjärjestelmien edistämiseksi merkitsevät estettä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, vaikka eivät johdakaan tuontikieltoon, niitä on tutkittava EY 28 ja EY 30 artiklan valossa. On nimittäin selvää, että direktiivin 94/62 18 artiklan nojalla jäsenvaltiot eivät saa estää saattamista markkinoille pakkauksia, jotka täyttävät sen liitteessä II asetetut perusvaatimukset, jotka ovat olleet yhdenmukaistamisen kohteena. On kuitenkin olemassa hienovaraisempia valtion toimenpiteitä, jotka voivat johtaa vastaavaan lopputulokseen.

51. Perustellakseen sitä, ettei EY 28 artiklaa voida soveltaa esillä olevaan asiaan, Saksan hallitus vetoaa¹⁶ vielä yhteisöjen tuomiois-

52. On useita syitä, joiden vuoksi tämä vastaajan väite ei mielestäni voi menestyä. Yhteisöjen tuomioistuin on ensinnäkin täydentänyt tätä arviointia tuomion seuraavassa kohdassa ja todennut, ettei kyseinen ilmaisu merkitse myöskään sitä, että kaikkia asetuksen N:o 259/93 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettuja jätteiden siirtoja rajoittavia kansallisia toimenpiteitä on systemaattisesti pidettävä yhteisön oikeuden mukaisina pelkästään sen vuoksi, että niiden tarkoituksena on yhden tai useamman tässä säännöksessä mainitun periaatteen täytäntöönpano. Tällaisten kansallisten toimenpiteiden on päinvastoin oltava paitsi asetuksen mukaisia, myös niiden perustamissopimuksen yleisten määräysten ja periaatteiden mukaisia, joihin ei suoraan viitata jätteiden siirtojen alalla annetussa

17 — Asia C-324/99, Daimler Chrysler, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9897).

16 — Kirjallisissa huomatuksissaan Saksan hallitus viittaa asiassa C-463/01, komissio v. Saksa, toimittamaansa vastineeseen ja vastauskirjelmän 9–11 kohtaan (tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11703).

18 — Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1).

lainsäädännössä. Sama arviointi sisältyy asiassa Deutscher Apothekerverband eV annettuun tuomioon,¹⁹ jonka 64 kohdassa todetaan, että kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut yhteisön tasolla tyhjentävän yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimenpiteeseen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin,²⁰ vaikka jäsenvaltioille direktiivin 97/7²¹ 14 artiklan 1 kohdassa annettua valtaa käytettäessä on kuitenkin noudatettava perustamissopimusta, kuten tuossa säännöksessä on nimenomaisesti säädetty.²²

koskevat periaatteet ja konkreettiset toimenpiteet, joita ne voivat toteuttaa, jälkimmäisessä vain täsmennetään, että tällaisia toimenpiteitä on sovellettava pakkauksiin, joita voidaan käyttää uudelleen aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle.

53. Toiseksi, koska asiassa Daimler Chrysler asian kannalta merkityksellinen yhteisön säädös oli asetus, joka määritelmänsä mukaan paitsi pätee yleisesti, on myös kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan koko unionin alueella, se on täsmällisempi kuin direktiivi, jonka säännöksiä jäsenvaltiot kehittävät sisäisissä oikeusjärjestyksissään. On totta, että asetuksessa N:o 259/93 ja direktiivissä 94/62 on käytetty samaa ilmaisua perustamissopimukseen viittaamiseksi. Sitä vastoin asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdan ja direktiivin 5 artiklan sisällön välillä on selvä ero: kun ensin mainittu sisältää jäsenvaltioita

54. Yhteisön lainsäätäjä suhtautuu epäilemättä myönteisesti kansallisten viranomaisten toimenpiteisiin, joilla edistetään pakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmiä ja jotka välillisesti ehkäisevät jätteiden syntymistä, olivatpa ne sitten taloudellisia, rahoituksellisia, verotuksellisia tai mitä tahansa muita toimenpiteitä, kunhan ne eivät vaikuta sisämarkkinoiden asianmukaiseen toimintaan.

55. Mielestäni direktiivin 94/62 5 artikla ei ole itsessään riittävän täsmällinen, jotta sen perusteella voitaisiin arvioida, ovatko jäsenvaltioiden säännökset, joilla edistetään pakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmiä, jotka eivät aiheuta vahinkoa ympäristölle, yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa, jollei sitä ole mahdollista täydentää vetoamalla muihin yhteisön oikeuden säännöksiin. Tässä artiklassa oleva viittaus perustamissopimukseen kokonaisuudessaan mahdollistaa sen valvomisen, että kyseessä olevat kansalliset säännökset yhteensovitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan primaarioikeuden kanssa.

19 — Asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband eV, tuomio 11.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14887).

20 — Asia C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4947, 9 kohta) ja em. asia Daimler Chrysler, tuomion 32 kohta.

21 — Kuluttajansuojasta etäsopimuksissa 20 päivänä toukokuuta 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/7/EY (EYVL L 144, s. 19).

22 — Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat antaa tai pitää voimassa tämän direktiivin kattamista kysymyksistä perustamissopimuksen kanssa yhteensopivia tehokkaampia säännöksiä varmistaakseen kuluttajansuojan korkeamman tason.

2. Riidanalaisten säännösten luonne: tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide vai pelkkä myyntijärjestely

56. Riidan kohteena ovat seuraavat säännökset: vuoden 1998 pakkausasetuksen 8 §:n 1 momentti, jonka mukaan muissa kuin uudelleenkäytettävissä astioissa myytävien juomien jälleenmyyjän on kannettava asiakkaalta pantti, joka on maksettava takaisin tyhjän astian palauttamisen yhteydessä, ja 9 §:n 2 momentti, jonka mukaan tämä velvollisuus väistyy, jos vastuussa oleva yritys osallistuu yhdennettyyn jätehuoltojärjestelmään, niin kauan kun uudelleenkäytettävien pakkausten prosenttiosuus maan alueella on vähintään 72 prosenttia. Jos tämä raja tulee vastaan, pantti-, palautus- ja hyödyntämisvelvollisuus tulee voimaan niiden juomien osalta, joita koskeva uudelleenkäytettävien pakkausten osuus on jäänyt alle vuonna 1991 saavutetun osuuden. Nähtävästi tässä porrastetussa sääntelymenetelmässä on laskettu taloudellisten toimijoiden hyväksyvän sen, ettei uudelleenkäytettävien ja ympäristölle vaaraa aiheuttamattomien juomapakkausten määrä saa pienentyä kyseisenä ajankohtana saavutetusta.

Näiden säännösten tavoitteena on Saksan mukaan kannustaa uudelleenkäytettävien astioiden käyttöä. Mielestäni tällä lainsäädännöllä vaikeutetaan valmistajien muissa jäsenvaltioissa kertakäyttöpulloihin pullottamien juomien myyntiä tässä maassa.

57. Kantani perustuu seuraaviin syihin:

58. Ensinnäkin direktiivin 94/62 7 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sellaisten järjestelmien käyttöön ottamiseksi, joilla varmistetaan käytettyjen pakkausten ja pakkausjätteiden palauttaminen tai keruu, ja korostetaan, että asianomaisten taloudellisten toimijoiden on voitava osallistua näihin järjestelmiin. Kyseisen säännöksen nojalla kansalliset viranomaiset voivat valita, asettavatko ne muiden kuin uudelleenkäytettävien juomapullojen osalta pantti-, palautus- ja hyödyntämisvelvollisuuden vai sallivatko ne sen, että nämä pullot haetaan yhdennetyn jätehuoltojärjestelmän avulla kuluttajan kotoa tai jälleenmyyjän toimipaikan läheisyydestä. Se, että tietyssä maassa jälkimmäisen vaihtoehdon jatkuvuus riippuu siitä, että uudelleenkäytettävien pullojen kokonaismäärä kansallisilla markkinoilla ei alita tiettyä osuutta, aiheuttaa kiistatta oikeudellista epävarmuutta tuotteitaan kertakäyttöpakkauksissa myyville taloudellisille toimijoille, sillä vaikka määrä pysyisi vahvistetun luvun yläpuolella, yritykset joutuvat vuodesta toiseen toimimaan peläten, ettei prosenttiosuutta saavuteta, jolloin siinä tapauksessa, ettei alalla saavuteta myöskään vuoden 1991 määrää, niiden on järjestettävä lyhyessä ajassa pantin kantaminen jokaisessa myyntiketjun vaiheessa.

Tämä lainsäädäntö saattaa yritykset, jotka ovat päättäneet osallistua pakkauksista ja

pakkausjätteistä huolehtimista koskevaan yhdenmennyyn järjestelmään, epävarmaan asemaan, sillä ne eivät tiedä, kuinka kauan ne voivat jatkaa toimintaa samoilla edellytyksillä. Toisaalta tämän epävakauden välttämiseksi niitä kannustetaan luopumaan tästä vaihtoehdosta, joka on helpompi, ja siirtymään pantin kantamiseen pakkauksista, joita ei voida täyttää uudelleen, tai turvautumaan uudelleenkäytettäviin pakkauksiin. Nämä säännökset voivat myös tehdä yrittäjille vähemmän houkuttelevaksi juomien viennin Saksaan.

60. Toiseksi, direktiivin 94/62 7 artiklassa asetetaan yhdenvertaiseen asemaan palautus- ja keruujärjestelmät samoin kuin uudelleenkäyttö- ja hyödyntämisjärjestelmät, mukaan lukien kierrätys, ainoana edellytyksenä, että asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Näin ollen ei ole perustetta sille, että suosimalla yhtä järjestelmää taloudellisia toimijoita kielletään väliaikaisesti osallistumasta toiseen järjestelmään sen vuoksi, ettei vahvistettua kiintiötä ole täytetty.

59. On vielä syytä lisätä, että uudelleenkäytettävien pakkausten osuuden laskettua säädetyin vähimmäismäärän alapuolelle pakkauksasetuksen 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun menettelyn ulkopuolelle jätetyt yritykset voivat päästä uudelleen tämän menettelyn piiriin, jos uudelleentäytettävien astioiden käyttö lisääntyy. Vaikka näiden säännösten tarkoituksena on kannustaa käyttämään uudelleenkäytettäviä pulloja, 72 prosenttiosuuden ylittämisen jälkeen ei ole kovin järkevää sallia sitä, että tuottajat palaavat käyttämään pulloja, joita ei voida käyttää uudelleen, jolloin kyseinen prosenttiosuus todennäköisesti alitetaan jälleen. Mielestäni pakkaustyyppiä koskeva yritysten päätös on niin laajakantoinen, että tällainen lainsäädäntö merkitsee selvää epävarmuustekijää päätöksen jatkuvuudelle, jos yritykset päättävät tulla Saksan markkinoille.

61. Kolmanneksi, vaikka riidanalaisessa saksalaisessa säädöksessä pidetäänkin kotimaisia ja ulkomaisia yrityksiä yhdenvertaisina, se vaikuttaa erityisesti jälkimmäisiin kielteisesti. Juomia valmistavien yritysten, jotka aikovat viedä osan tuotannostaan, on pulloitettava juomat kertakäyttöpakkauksiin edullisempien kustannusten vuoksi. Jos uudelleenkäytettävät pullot ovat lasia, ne painavat enemmän, mikä merkitsee polttoaineiden suurempaa kulutusta ja suurempaa tonnistoa kuljetuksessa. Lisäksi kertakäyttöpakkausten avulla vältetään niiden kuljettaminen takaisin maahan ja kustannukset puolittuvat, kun ajoneuvon paluumatkalla voidaan kuljettaa muita tavaroita, jolloin säästytään myös niiden pesemiseltä ja steriloinnilta. Tästä on osoituksena se, että käytännössä muiden jäsenvaltioiden juomien tuottajien käyttämien muovipakkausten prosenttiosuus on huomattavasti suurempi kuin saksalaisten tuottajien. Komissio mainitsee tältä osin Gesellschaft für Verpackungsmarktforschungin kesäkuussa 2001 tekemän tutkimuksen osoittaakseen, että vuonna 1999 saksalaiset

luontaisen kivennäisveden tuottajat pakkasivat 90 prosenttia uudelleentäytettäviin astioihin ja loput 10 prosenttia kertakäyttöpulloihin, kun taas Saksaan maahantuoduista tuotteista 71 prosenttia oli kertakäyttöpakkauksia. Pääasiassa kantajina olevat yritykset toteavat, että kyseisenä vuonna 90 prosenttia maahantuoduista juomista myytiin kertakäyttöpakkauksissa, kun taas Saksassa tuotteista juomista vain 26 prosenttia myytiin kertakäyttöpakkauksissa.

otetaan huomioon, että joissakin tapauksissa pakkaukset ovat erottamiskykyisiä ja niiden graafinen esitys on rekisteröity tavaramerkkinä.²³

62. On toinenkin peruste, jolla on mielestäni merkitystä, sillä päästäkseen Saksan markkinoille ulkomailla tuotetut juomat on yleensä kuljetettava pidemmän matkan päästä kuin kotimaassa tuotetut. Pitää paikkansa, että on olemassa poikkeuksia, sillä muissa jäsenvaltioissa on varmasti tuottajia lähellä Saksan rajaa. Lisäksi tietyt saksalaiset tuottajat liikkuvat useita kilometrejä saavuttaakseen kaikki myyntipaikat, vaikka ne voivat välttää tyhjien astioiden lähettämisen pitkien matkojen päähän osallistumalla uudelleenkäyttöjärjestelmään, jos ne käyttävät standardoituja pulloja. Mielestäni ei ole realistista edellyttää, että ulkomaiset yritykset luopuisivat kaikissa muissa maissa kelpaavista pakkauksista ja käyttäisivät saksalaisia yrityksiä varten hyväksyttyjä pakkauksia, kun

63. Riidanalaisessa lainsäädännössä vahvistetaan juomien markkinoinnille Saksassa tietyt edellytykset, jotka liittyvät sattumanvaraisesti määriteltyihin prosenttiosuuksiin, jotka viime kädessä riippuvat kuluttajien mieltymyksistä ja joihin taloudelliset toimijat voivat vaikuttaa vain, jos ne suostuvat luopumaan pakkauksista, joita ei voida täyttää uudelleen, ja käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia. Se, että vuosina 1994–2000 tuonti muista jäsenvaltioista kasvoi, ei ole mielestäni ratkaisevaa, sillä ilman tätä lainsäädäntöä kasvu olisi kenties ollut huomattavampi.

64. En ole samaa mieltä myöskään siitä, että kyseessä olevan saksalaisen asetuksen 8 §:n 1 momentti ja 9 §:n 2 momentti olisivat pelkkiä myyntijärjestelyjä koskevia säännöksiä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta Saksassa pulloitetuihin ja maahantuotuihin

23 — Ks. asia C-218/01, Henkel, tuomio 12.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1723). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi 28.1.2004 tuomion yhdistetyissä asioissa T-146/02–T-153/02, Deutsche SiSi-Werke GmbH & Co. Betriebs KG v. SMHV (Kok. 2004, s. II-447), joissa oli kyse pystyasennossa pysyvän pussin muodostaman juomapakkauksen muodon rekisteröinnin epäamisestä kolmiulotteisena tavaramerkkinä.

juomiin. Asiassa Keck ja Mithouard antamassaan tuomiossa²⁴ yhteisöjen tuomioistuini teki eron tuotteiden ominaisuuksia koskevien säännösten ja myyntijärjestelyjä koskevien säännösten välillä ja täsmensi samalla tavoin kotimaisiin ja ulkomaisiin tuotteisiin vaikuttavat säännöt, jotka aiheuttavat rajoituksia, joiden vuoksi niitä voidaan pitää EY 28 artiklassa kiellettyinä vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä.

kieltävien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisella ei tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa asiassa Dassonville annetussa tuomiossa²⁶ tarkoitetulla tavalla suoraan tai välillisesti, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.

Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuini katsoi, että jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, tällaisina toimenpiteinä on pidettävä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista tuotavien ja niissä laillisesti valmistettavien ja kaupan pidettävien tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset, ja tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin, jos nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja sellaisen yleistä etua koskevan tavoitteen vuoksi, jolle on annettava etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden.²⁵

Se lisäsi, että jos nämä edellytykset täyttyvät, tällaisten säädösten soveltaminen ei ole omiaan estämään näiden tuotteiden markkinoille pääsyä eikä rajoittamaan sitä enempää kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä. Ne eivät siten kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan.

65. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi siihenastisesta oikeuskäytännöstä poiketen, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne

66. Kyseisen tuomion antamisesta lähtien ratkaistaessa, koskeeko EY 28 artikla lainsäädäntöä, jota sovelletaan erotuksetta kotimaisiin ja maahantuotuihin tuotteisiin, on pidettävä erillään säännökset, jotka liittyvät edellytyksiin, jotka tavaroiden on täytettävä ja jotka koskevat esimerkiksi niiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, ulko-

24 — Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477). Ks. 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, s. 47-94.

25 — Asia 120/78, Rewe-Zentral, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403; ns. Cassis de Dijon -tapaus) ja em. asia Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (15 kohta).

26 — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349).

asua, merkintöjä tai pakkausta, ja niiden myyntijärjestelyjä koskevat säännökset.

67. Sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuin antoi asiassa *Keck ja Mithouard* vuonna 1993 tuomion,²⁷ jossa se tutki Ranskassa voimassa ollutta tappiollista jälleenmyyntiä koskevaa kieltoa, se on pitänyt myyntijärjestelyinä esimerkiksi ammattikunnan vahvistamia eettisiä sääntöjä, joissa kielletään apteekkareita mainostamasta apteekin ulkopuolella lääkkeitä, joiden myymiseen heillä on lupa,²⁸ liikkeiden aukiolo- ja sulkemisaikojen enimmäistuntimääriä koskevia säännöksiä,²⁹ velvoitetta pitää vähittäismyyntiliikkeet suljetuina sunnuntaisin,³⁰ säännöksiä, joissa äidinmaidonvastikkeen myynti sallittiin ainoastaan apteekkeille,³¹ jakelujärjestelmää, jossa tupakkavalmisteiden vähittäismyynti oli sallittu ainoastaan julkisen vallan myöntämän luvan saaneissa erikoisliikkeissä,³² säännöstä, jolla kiellettiin jakeluporrasta mainostamasta televisiossa,³³ kieltoa myydä äärimmäisen vähäisellä katetuotolla,³⁴ alle 12 vuoden ikäisille henkilöille suunnatun ja

harhaanjohtavan mainonnan kieltoa,³⁵ alkoholijuomien valmistajille ja maahantuojille jäsenvaltiossa asetettua, kuluttajille suunnatun mainonnan kieltoa³⁶ ja tietyllä hallintoalueella elinkeinonharjoittajille, jotka harjoittavat toimintaansa kiinteästä myyntipisteestä, asetettua kieltoa harjoittaa liikkuvaa kauppaa tiettyjen näiden myymien tavaroiden osalta.³⁷

68. Näiden esimerkkien valossa on vaikeaa väittää, että saksalaiset säännökset olisivat pelkkiä myyntijärjestelyjä koskevia säännöksiä, sillä niillä aikaansaatu painostus tuottajia kohtaan liittyy suoraan pakkaustyyppiin, jossa tuote saatetaan markkinoille, ja ne kuuluvat näin ollen tuotteiden omaisuuksia koskeviin toimenpiteisiin.

69. Esitetyillä perusteilla katson, että kyseessä olevan asetuksen 8 §:n 1 momenttiin ja 9 §:n 2 momenttiin sisältyvä lainsäädäntö on EY 28 artiklassa kielletty määrällistä

27 — Mainittu edellä.

28 — Asia C-292/92, *Hünernmund ym.*, tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6787, Kok. Ep. XIV, s. I-515).

29 — Yhdistetyt asiat C-401/92 ja C-402/92, *Tankstation 't Heukske vof ja Boermans*, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2199).

30 — Yhdistetyt asiat C-69/93 ja C-258/93, *Punto Casa ja PPV*, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. 2355).

31 — Asia C-391/92, *komissio v. Kreikka*, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1621).

32 — Asia C-387/93, *Banchero*, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4663).

33 — Asia C-412/93, *Leclerc-siplec*, tuomio 9.2.1995 (Kok. 1995, s. I-179).

34 — Asia C-63/94, *Belgapom*, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2467).

35 — Yhdistetyt asiat C-34/95–C-36/95, *De Agostini ja Tv-shop*, tuomio 9.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3843).

36 — Asia C-405/98, *Gourmet International Products*, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1795).

37 — Asia C-254/98, *TK-Heimdienst*, tuomio 13.1.2000 (Kok. 2000, s. I-151).

rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

senttiosuus alittaa maan alueella 72 prosenttia, yritykset menettävät mahdollisuuden vapautua pantin kantamisesta kertakäyttöpakkauksesta osallistumalla pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevaan järjestelmään, jos niiden toimintasektorilla uudelleentäytettävien pakkausten määrä ei saavuta vuoden 1991 määrää.

3. Ympäristönsuojelu Saksassa riidanalaisen lainsäädännön oikeuttamisperusteena

70. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen säännös, joka rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa, voi olla oikeutettu Saksan hallituksen mainitsemilla ympäristönsuojelua koskevilla perusteilla.³⁸ Tässä tapauksessa on myös tarpeen, että se on oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin ja ettei näitä päämääriä voida saavuttaa toimenpiteillä, joilla yhteisön sisäistä kauppaa rajoitetaan vähemmän kuin kyseisillä toimenpiteillä.³⁹

71. En ole vakuuttunut siitä, että ympäristönsuojelun kannalta olisi tarpeen, että aina kun uudelleenkäytettävien pakkausten pro-

72. Ensinnäkään en ymmärrä, miksi 72 prosenttia maan alueella olevista uudelleenkäytettävistä pakkauksista olisi ekologisesti parempi kuin 60 prosenttia, 70 prosenttia tai 80 prosenttia, joitakin esimerkkejä mainitakseni. En myöskään näe ympäristönsuojelua koskevia perusteita sille, että vuonna 1991 saavutetut tulokset on täytynyt vahvistaa tulevaisuutta varten hyväksymättä taloudellisten toimijoiden ja kuluttajien käyttäytymisen tai mieltymysten perusteella joustavia kriteerejä. On katsottava, että vaikka kyseisenä vuonna uudelleentäytettävien kivennäisvesipullojen määrä oli 91,33 prosenttia, kertakäyttöastioihin pakkaavien tuottajien mahdollisuus vapautua panttivelvollisuudesta on erittäin pieni yhdennetyssä jätehuoltojärjestelmässä. Samaa voidaan todeta oluen valmistajista, joiden osalta määrä oli 82,16 prosenttia, ja hiilihappopitoisten virvoitusjuomien valmistajista, joiden kiintiö on 73,72 prosenttia, sillä tätä pakkaustyyppiä käyttävät lähinnä ulkomaiset yritykset.

38 — Asia 240/83, Asociación de defensa de los quemadores de aceites usados, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531) ja asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761, 9 kohta).

39 — Ks. em. yhdistetyt asiat De Agostini ja TV-Shop, tuomio 9.7.1997 (45 kohta), asia C-189/95, Franzén, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5909, 75 kohta) ja asia C-389/96, Aher-Waggon, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4483, 18–20 kohta).

Kuten tiedetään, yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa komissio vastaan Tanska antamassaan tuomiossa,⁴⁰ että maahantuojien myymien tuotteiden määrän rajoittaminen on suhteeton asetettuun tavoitteeseen nähden. Kyseessä olleen Tanskan lainsäädännön mukaan valmistajat saivat myydä vuodessa korkeintaan 3 000 hehtolitraa olutta ja virvoitusjuomia pakkauksissa, joita ei ollut hyväksytty, edellyttäen, että ne voitiin käyttää uudelleen ja että pakkauksesta kannettiin pantti.

73. Toiseksi, jos kannustamalla käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia pyritään todellisuudessa ehkäisemään pakkausjätteen syntymistä, vaikkakin välillisesti, en näe syytä sille, että 72 prosentin rajan ylittyessä uudelleen olisi annettava jälleen mahdollisuus vapautua kertakäyttöpullojen panttivelvollisuudesta. On selvää, että panttijärjestelmässä kuluttajat palauttavat paljon suuremman prosenttiosuuden tyhjiä pakkauksia ja että lisäksi kuluttajat alistuvat pian pantin maksamiseen. Kun järjestelmä on kerran saatu toimimaan, mikä ei ole helppoa, on vaikeaa nähdä, mitä hyötyä on palata takaisin vanhaan järjestelmään, jolloin turvautuminen uudelleentäytettäviin pakkauksiin todennäköisesti vähenee, mikä aiheuttaa ketjureak-

tion, joka voi muuttaa käyttäjien, tuottajien ja jälleenmyyjien tapoja. Lisäksi on oletettavissa, että pakkausjätteistä huolehtimisen ja maiseman säilyttämisen osalta palataan kehityksessä taaksepäin.

74. Kolmanneksi, pyrkiessään suosimaan uudelleenkäytettäviä pulloja ympäristön suojelemiseksi kierrätyksen ja kertakäyttöpakkausten jätteen hyödyntämisen seurauksilta Saksan hallitus ei näytä ottaneen huomioon muita tekijöitä (kuten uudelleentäytettävien astioiden puhdistus- ja sterilointikäsittelyt, polttoaineen kulutus, päästöt ilmakehään ja kulkuväylien kuluttaminen, jos kuljetusmatkan pituus ylittää tietyn kilometrimäärän, jolloin liikenne ja onnettomuusriskit väistämättä lisääntyvät), jotka ovat vastapainona väitetylle ekologiselle hyödyllä siten, että kertakäyttöpakkaukset voivat olla ympäristönsuojelun kannalta kiinnostava vaihtoehto.

75. Neljänneksi, direktiivin 94/62 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava sekä pakkausten palauttamis- tai keruujärjestelmien että uudelleenkäyttö- tai hyödyntämisyjärjestelmien käyttöön ottamisesta, ja

40 — Mainittu edellä, tuomion 21 kohta.

asianomaisten taloudellisten toimijoiden on voitava osallistua näihin järjestelmiin, joita on sovellettava syrjintää harjoittamatta tuontituotteisiin, ja ne on suunniteltava siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen perustamissopimuksen mukaisesti. Mielestäni ei ole perusteltua, että keruujärjestelmien tultua käyttöön jäsenvaltiossa viranomaiset kieltävät väliaikaisesti kilpailun tietyiltä taloudellisilta toimijoilta sen vuoksi, että maan kansalaiset ovat muuttaneet juomia koskevia kulutustottumuksiaan ja hankkivat ne mieluiten pulloissa, joita ei voida täyttää uudelleen, ja tekevät näin niin kauan kuin suuntaus ei näytä muuttuvan päinvas- taiseksi. Kyse on tavaroiden vapaan liikku- vuuden rajoituksesta, joka ei ole oikeassa suhteessa ympäristönsuojelua koskeviin tavoitteisiin nähden. Mielestäni direktiivi 94/62 sisältää riittävät keinot, joiden avulla Saksan viranomaiset voivat taata tämän suojelun antamalla riittävän pysyvän lainsä- dännön, joka helpottaa vientiyrityksiä niiden suunnitellessa keskipitkällä ja pitkällä aika- välillä sopivia astioita juomien markkinoimi- seksi tässä maassa.

tattu määrä maksetaan takaisin. Koska maa- hantuodut juomat myydään pääosin kertakäyttöastioissa, muussa tapauksessa aiheutettaisiin riski kaupan esteiden luomi- sesta, minkä lisäksi kilpailu voisi vääristyä, jos samalla uudelleenkäytettävät pullot, joita suurin osa kotimaisista valmistajista käyttää, voitaisiin palauttaa edullisemmin ehdoin. Ei olisi myöskään asianmukaista panna täytän- töön suurta määrää suljettuja palautusjärjes- telmiä, joista kullakin olisi omat vaatimuksensa ja jotka eivät kattaisi koko maan aluetta, sillä ulkomaisten valmistajien ja pakattujen juomien maahantuojien mark- kinoille pääseminen vaikeutuisi, eikä muiden jäsenvaltioiden pienillä ja keskisuurilla yri- tyksillä todennäköisesti olisi riittäviä keinoja mukauttaa pakkauksiaan näihin edellytyk- siin.

76. Lopuksi on todettava, ettei kertakäyttö- pakkauksista kannettava pantti ole mielestäni asianmukainen toimenpide uudelleenkäytet- tävien pakkausten käytön edistämiseksi. Var- muudella toteutuva seuraus on se, että ostaja tai kuka tahansa muu henkilö palauttaa tyhjät pakkaukset saadakseen takaisin panta- tun määrän, mikä ei ole vähän, mutta kuluttajalla, joka joutuu maksamaan kaikista pakkauksista, on taipumus valita niistä

Jos panttivelvollisuus päätetään yleistää kos- kemaan kaikkia pakkauksia, joita ei voida täyttää uudelleen, olen samaa mieltä komis- sion kanssa siitä, että tällöin on järjestettävä riittävä määrä palautuspaikkoja, joissa pan-

omalta kannaltaan kaikkein käytännöllisin eikä välttämättä vähiten saastuttavaa.

77. Tästä perustelusta ilmenee, että riidanalaista saksalaista lainsäädäntöä ei voida pitää perusteltuna sellaisen ympäristönsuojelua koskevan pakottavan vaatimuksen täyttämiseksi, jolla voitaisiin rajoittaa EY 28 artiklan soveltamista, sillä se ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.

78. Näin ollen sitä on tulkittava siten, että EY 28 artiklassa kielletään jäsenvaltiota määräämästä, että silloin kun uudelleentäytettävien astioiden kokonaisosuus liittovaltion alueella on alle 72 prosenttia, taloudelliset toimijat, joiden juomien osalta uudelleenkäytettävien astioiden osuus alittaa vuoden 1991 osuuden, menettävät mahdollisuuden saada vapautuksen velvollisuudesta kantaa kertakäyttöpulloista pantti, maksaa takaisin sama määrä niiden palauttamisen yhteydessä ja huolehtia niiden hyödyntämisestä osallistumalla pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevaan yhdenmennyyn järjestelmään.

X Ratkaisuehdotus

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Stuttgartin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 1 artiklan 2 kohdassa annetaan pelkästään etusija jätteen syntymisen ehkäisemiselle, mutta ei uudelleenkäy-

tettävälle pakkauksille, minkä vuoksi jäsenvaltio ei voi vedota tähän säännökseen halutessaan suosia juomapakkausten uudelleenkäyttöä kierrätykseen ja muihin hyödyntämismuotoihin nähden.

- 2) Direktiivin 94/62 18 artikla ei ole oikea säännös arvioitaessa saksalaisen pakkausasetuksen 8 §:n 1 momentin ja 9 §:n 2 momentin kaltaisten säännösten soveltamisen mahdollisia vaikutuksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.
- 3) Direktiivin 94/62 7 artiklassa ei anneta kertakäyttöpakkauksissa myytävien juomien valmistajille ja jälleenmyyjille oikeutta osallistua jo perustettuun keruun ja huolehtimisjärjestelmään, kun kansalliset viranomaiset korvaavat sen panttijärjestelmällä varmistaakseen tyhjien pakkausten palauttamisen valikoivan hyödyntämisen kehittämiseksi ja kontrolloimattomien jätemäärien rajoittamiseksi.
- 4) EY 28 artiklassa kielletään jäsenvaltiota määräämästä, että silloin kun uudelleentäytettävien astioiden kokonaisosuus liittovaltion alueella on alle 72 prosenttia, taloudelliset toimijat, joiden juomien osalta uudelleenkäytettävien astioiden osuus alittaa vuoden 1991 osuuden, menettävät mahdollisuuden saada vapautuksen velvollisuudesta kantaa kertakäyttöpulloista pantti, maksaa takaisin sama määrä niiden palauttamisen yhteydessä ja huolehtia niiden hyödyntämisestä osallistumalla pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevaan yhdenmennyyn järjestelmään.