

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
6 päivänä toukokuuta 2004¹

1. Komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla Saksaa vastaan kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta tiettyjä yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan.

von Verpackungsabfällenin⁴ (pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä ja niiden hyödyntämisestä annettu asetus; jäljempänä pakkausasetus) 8 §:n 1 momentilla ja 9 §:n 2 momentilla ottanut käyttöön pullojen uudelleenkäyttöjärjestelmän luontaisille kivennäisvesille, jotka on pakattava lähteellä.

**I Sovellettava kansallinen lainsäädäntö
perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyessä⁵**

Se väittää Saksan rikkoneen direktiivin 94/62/EY² 5 artiklaa ja EY 28 artiklaa sekä direktiivin 80/777/ETY³ 3 artiklaa yhdessä sen liitteessä II olevan 2 kohdan d alakohdan kanssa, kun se on 21.8.1998 annetun Verordnung über die Vermeidung und Verwertung

2. Saksalaisessa pakkausasetuksessa säädetään eri toimenpiteistä pakkausjätteiden ympäristövaikutusten ehkäisemistä ja vähentämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Tällä asetuksella, jolla korvattiin 12.6.1991 annettu asetus,⁶ oli tarkoitus saattaa direktiivi 94/62/EY osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja siinä määritellään uudelleenkäytettävät astiat, joilla tarkoitetaan useita kertoja samaan tarkoitukseen käytettäviä astioita.

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 esillä olevassa asiassa sovellettavia artikloja.

3 — Luontaisten kivennäisvesien hyödyntämistä ja markkinoille saattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 15 päivänä heinäkuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/777/ETY (EYVL L 229, s. 1).

4 — BGBl. I, s. 2379.

5 — Komissio selittää, että sekä yhteisön oikeuden säännöksiä että kansallista lainsäädäntöä on muutettu kanteen nostamista edeltäneen hallinnollisen menettelyn kuluessa.

6 — BGBl. I, s. 1234. Kyseinen asetus sisälsi vastaavat säännökset juomien kertakäyttöpakkausten panttivelvollisuudesta.

Asetuksen säännösten mukaan kertakäyttö-astioihin pakatun kivennäisveden tuottajien ja jälleenmyyjien on kannettava yksikköä kohden pantti jokaisessa myyntiketjun vaiheessa. Ne voivat kuitenkin vapautua tästä velvollisuudesta sekä tyhjien pullojen keruusta hyödyntämisvelvollisuudesta osallistumalla pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevaan yhdennettyyn järjestelmään. Jos kuitenkin Saksassa uudelleenkäytettävissä astioissa myytyjen juomien kokonaisosuus laskee alle 72 prosentin ja jos samalla tämänkaltaisten pakkausten osuutta vuonna 1991, joka oli 91,33 prosenttia, ei saavuteta veden osalta, taloudelliset toimijat menettävät tämän mahdollisuuden ja niiden on aloitettava uudelleen 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 valmistaja tai jälleenmyyjä osallistuu pakkausjätteistä ja käytetyistä pakkauksista huolehtimista koskevaan yhdennettyyn järjestelmään, jolla taataan riittävällä tavalla niiden säännöllinen keruu kuluttajien luota tai jälleenmyyjän toimipaikan läheisyydestä. Järjestelmän on hyödynnettävä kerätyt pakkaukset liitteessä I olevassa 1 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti ja täytettävä liitteessä I olevan 3 ja 4 kohdan mukaiset vaatimukset — — Osallistuminen kyseiseen järjestelmään on osoitettava toimivaltaisille viranomaisille. Jätehuollosta on sovittava kirjallisesti julkisoikeudellisten keruu- ja hyödyntämiselinten 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 kuuden kalenterikuukauden ensimmäisestä päivästä. — —"

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

"1) Jälleenmyyjät, jotka saattavat markkinoille nestemäisiä elintarvikkeita kerta-käyttöastioissa, ovat velvollisia kantamaan ostajilta pantin, jonka suuruus on vähintään 0,50 DEM yksikkää kohden arvonnävero mukaan lukien; yli 1,5 litran täyttövolymistä lähtien pantti on 1 DEM arvonnävero 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 yhdenmukaiseen 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 hedelmä-mehut, 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 laske-taan 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 uudelleen-täytettävien astioiden osuuden. Pastöroituun maitoon sovelletaan virkeitä 1 ja 2 soveltuvin osin, jos uudelleenkäytettävien astioiden ja polyetyleenistä valmistettujen pussipak-kausten 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.”

6. Komission mukaan yhdessä nämä säännökset velvoittavat kertakäyttöpulloihin pakattujen kivennäisvesien jälleenmyyjät kantamaan pantin pakkausta kohden aina, kun uudelleenkäytettävien juoma-astioiden kokonaisuus maassa on alle 72 prosenttia ja kun uudelleentäytettävien astioiden määrä ei saavuta vuoden 1991 määrää vesien osalta, eivätkä jälleenmyyjät voi vapautua tästä velvollisuudesta osallistumalla pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevaan yhdenmukaiseen järjestelmään.

II Yhteisön lainsäädäntö

7. Direktiivin 94/62/EY 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista 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.

Tätä varten siinä säädetään toimenpiteistä, joiden ensisijaisena tarkoituksena on pakkusjätteiden syntyminen ehkäiseminen. Lisäksi mainitaan uudelleenkäyttö, kierrätys ja muunlainen pakkausjätteiden hyödyntäminen.

8. Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat perustamissopimuksen mukaisesti edistää sellaisten pakkausten uudelleenkäyttöön liittyviä järjestelmiä, joita voidaan käyttää uudelleen aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle.”

9. Direktiivin 80/777/ETY 3 artiklan mukaan luontaisia kivennäisvesilähteitä saa käyttää ja niiden vettä pullottaa vain liitteen II mukaisesti. Tässä liitteessä vahvistetaan lisäksi markkinoille saattamisen edellytykset. Liitteen 2 kohdan d alakohdassa kielletään luontaisen kivennäisveden kuljetus kuluttajalle muissa kuin jakeluun hyväksytyissä säiliöissä ja päällyksissä. Tämä merkit-

see käytännössä sitä, että kyseinen vesi on pullotettava lähteellä siihen astiaan, jossa se saatetaan markkinoille.

EY 28 artiklaa ei voitu enää soveltaa. Saksan käsityksen mukaan kaupan esteet olivat hyvin vähäisiä ja joka tapauksessa riidanalaiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena oli estää pakkausjätteiden lisääntyminen kannustamalla käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia, perustuivat ekologisiin syihin.

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

10. Vastaanotettuaan useita kanteluja, joiden mukaan Saksan vuoden 1991 lainsäädäntö oli ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, ja oltuaan tavanomaisin tavoin yhteydessä kansallisiin viranomaisiin ja omiin yksiköihinsä komissio päätteli, että kyseinen lainsäädäntö oli EY 28 artiklan vastainen. Tästä syystä se lähetti joulukuussa 1995 Saksan liittohallitukselle virallisen huomautuksen, jonka mukaan velvollisuus kantaa pantti kertakäyttöpakkauksista merkitsee estettä yhteisön sisäiselle kaupalle. Komission mukaan kyseinen velvollisuus asettaa tämän kaupan epäedulliseen asemaan uudelleentäytettävien pakkausten kauppaan verrattuna ilman, että sille olisi ympäristönsuojeluun liittyviä perusteita, sillä se koskee yksinomaan tiettynä astioita ja tiettynä ajankohtana kansallisilla markkinoilla vallinneet edellytykset pidetään muuttumattomina voimassa.

11. Ottaen huomioon direktiivin 94/62/EY antamisen ja sen, että Saksa oli vuonna 1998 antanut asetuksen direktiivin säännösten täytäntöönpanemiseksi ja vuoden 1991 asetuksen säännösten kumoamiseksi, komissio lähetti joulukuussa 1998 täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se ilmaisi epäilyksensä siitä, ovatko uuden pakkausasetuksen 8 ja 9 §, joissa asetetaan panttivelvollisuus ja uudelleenkäytettäviä pakkauksia vastaavat prosenttiosuudet, yhteensopivia tämän direktiivin ja EY 28 artiklan kanssa suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi. Komission mukaan kyseisillä säännöksillä on kielteinen vaikutus tuotteisiin, jotka ovat peräisin kaukaa myyntipaikoilta ja joiden pakkaaminen ei ole laissa asetetun määräyksen mukaan mahdollista missään muussa paikassa. Esimerkkinä komissio esittää direktiivissä 80/777/ETY säännellyt kivennäisvedet, jotka on pullotettava lähteellä. Se kehottaa Saksan hallitusta säätämään järjestelmään joustavuutta.

Saksa vastasi toukokuussa 1996, että direktiivillä 94/62/EY oli toteutettu alan täydellinen yhdenmukaistaminen, minkä vuoksi

Huhtikuussa 1999 kyseinen jäsenvaltio väitti, että pakkausasetuksen 9 § ei merkitse

määrällistä rajoitusta tai vaikutuksiltaan vastaavaa toimenpidettä ja että vaikka näin olisi, se olisi perusteltavissa. Sikäli kuin kyse on kivennäisvesistä se väittää, että liittovaltion ympäristöministeriön marraskuussa 1998 julkaiseman tutkimuksen mukaan silloin kun pakkaus- ja myyntipaikan välinen etäisyys on korkeintaan 750 kilometriä, uudelleenkäytettävien astioiden käyttö on kivennäisvesien osalta kertakäyttöpakkausten käyttöä ekologisempaa.

selosti kivennäisvesien ulkomaisten tuottajien mahdollisuuksia myydä tuotteitaan Saksassa. Se väitti, että uudelleenkäytettävien pullojen käytön kannustaminen on direktiivin 94/62/EY 5 artiklan mukaista ja että koska kotimaisia ja ulkomaisia tuottajia kohdellaan samalla tavoin, myöskaan EY 28 artiklaa ei ole rikottu. Se viittasi elokuussa 2000 päättyneeseen ympäristövaikutusten arviointiin, josta ilmeni, että uudelleenkäytettäviin pakkauksiin liittyi etuja kertakäyttöpakkauksiin verrattuna myös silloin, kun ne on kuljetettava pitkien matkojen päähän. Se totesi vielä aikovansa muuttaa pakkausasetuksen 8 ja 9 §:ää saatujen tulosten perusteella.

12. Nämä selitykset arvioituaan komissio antoi heinäkuussa 2000 perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen oli näytetty toteen. Se arvosteli kyseistä maata ennen kaikkea siitä, että se oli soveltanut riidanalaisen asetuksen 8 §:n 1 momenttia ja 9 §:n 2 momenttia lähteellä pulloitetavan luontaisen kivennäisveden tuottajiin. Kyseiset säännökset merkitsivät estettä tämän juoman kaupalle, sillä yrityksille asetetaan raskas velvollisuus kuljettaa tyhjennetyt uudelleenkäytettävät pakkaukset pitkien matkojen päähän, jolloin aiheutetaan vahinkoa erityisesti muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yrityksille. Lisäksi komissio toteaa, ettei tälle ole oikeudellista perustaa direktiivin 94/62/EY 5 artiklassa, sillä toimenpiteillä ylitetään tavoiteltu päämäärä eikä järjestelmään sisälly joustavuutta.

13. Koska komissio ei ollut vakuuttunut näistä selityksistä, se päätti nostaa yhteisöjen tuomioistuimessa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

IV Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

14. Kanne toimitettiin yhteisöjen tuomioistuimeen 3.12.2001 ja vastine 14.2.2002. Molempia kirjelmiä on täydennetty vastauskirjelmillä.

Saman vuoden marraskuussa Saksa ilmoitti komissiolle olevansa asiasta eri mieltä ja

15. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliintulohakemukset 29.5.2002 antamallaan määräyksellä. Tutkittuaan sille toimitetut oikeudenkäyntiasiakirjat Yhdistynyt kuningaskunta luopui esittämästä asiassa huomautuksiaan.

16. Komission sekä Ranskan ja Saksan hallitusten asiamiehet esittivät suulliset huomautuksensa 2.3.2004 pidetyssä istunnossa.

V Kanteen tutkiminen

A Tutkittavaksi ottaminen

17. Saksan hallitus toteaa varsinaista oikeudenkäyntiväitettä esittämättä vastauskirjelmänsä 5–7 kohdassa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskeva kanne ei voi menestyä, koska kanteessa on muutettu riidan kohdetta.⁷ Se väittää, että vaikka komissio on virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa esittänyt useita väitteitä pakkausasetuksen epäkohdista, se ei ole maininnut Saksan kiintiöjärjestelmän

vuoksi kivennäisvesien ulkomaisiin tuottajiin kohdistuvaa painostusta. Tämän vuoksi Saksan hallitus ei ole voinut lausua tästä väitteestä, eikä sillä ole myöskään ollut tilaisuutta tutkia ja pohtia menettelyn välttämiseksi keinoja,⁸ joista on mainittava esimerkiksi kivennäisvesien ulkomaisten tuottajien poissulkeminen pakkausasetuksen 9 §:n 2 momentissa tarkoitettujen prosenttiosuuksien laskelmasta.

18. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn sääntöjenmukaisuus on perustamissopimuksessa vahvistettu olennainen takuu paitsi jäsenvaltion oikeuksien turvaamiseksi, myös sen takaamiseksi, että mahdollisen oikeudenkäynnin kohde on selkeästi määritelty.⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiolle on annettava tilaisuus perustella kantansa, ja tarvittaessa sen on annettava vapaaehtoisesti täyttää yhteisön oikeusjärjestyksessä asetetut vaatimukset. Jos yritys erimielisyyksien ratkaisemiseksi ei onnistu, jäsenvaltion edellytetään täyttävän perustellussa lausunnossa, jolla aloitetaan EY 226 artiklassa tarkoitettu oikeudenkäyntiä edeltävä menettely, yksilöidyt velvoitteensa asetetussa määräajassa.¹⁰

8 — Kirjallisen käsittelyn päätyttyä yhteisöjen tuomioistuin pyysi komissiota ottamaan kantaa Saksan tältä osin esittämiin vastaväitteisiin, minkä komissio teki 16.1.2004 kirjaamoon toimitetulla kirjelmällään.

9 — Asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1975, 17 kohta) ja asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5815, 15 kohta).

10 — Asia 74/82, komissio v. Irlanti, tuomio 31.1.1984 (Kok. 1984, s. 317, 13 kohta) ja asia 85/85, komissio v. Belgia, tuomio 18.3.1986 (Kok. 1986, s. 1149, 11 kohta).

7 — Todellisuudessa komissio viittaa nimenomaisesti vastauskirjelmänsä 3 kohdassa siihen, että kivennäisvesituotteita koskevassa Saksan lainsäädännössä ”painostetaan” käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia.

19. Tutkittuani tämän hallinnollisen vaiheen kuluessa osapuolten välillä vaihdetut kirjel-mät olen kuitenkin eri mieltä Saksan halli-tuksen kanssa.

tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin merkitse sitä, että näiden väittei-den pitäisi aina olla muotoilultaan täysin yhteneviä, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu.¹²

20. Sekä ensimmäisessä virallisessa huomau-tuksessa, joka perustui tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuk-sen määräysten rikkomiseen, sekä direktiivin 94/62/EY antamisen jälkeen toimitetussa täydentävässä virallisessa huomautuksessa komissio arvosteli ankarasti vähimmäispro-senttiosuuden vahvistamista uudelleenkäy-tettävile juomapakkauksille ja viittasi nimen-omaisesti kivennäisvesiin, jotka on pullotet-tava lähteellä.

21. Perustellussa lausunnossa, jossa määri-tellään jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohde,¹¹ komissio rajoitti väitteensä siihen, että riidan-alaista lainsäädäntöä eli pakkausasetuksen 8 §:n 1 momenttia ja 9 §:n 2 momenttia sovelletaan kivennäisvesien markkinoille saattamiseen, ja sivuutti kaikkien muiden, aikaisempiin säädöksiin sisältyvien juomien markkinoille saattamisen. Vaikka kannekir-jelmässä on esitettävä samat väitteet kuin virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa, tämä edellytys ei yhteisöjen

22. Perustellun lausunnon IV luvun 2 koh-dan a alakohdassa esitetään syyt, joiden vuoksi kyseisten kansallisten säännösten katsotaan rajoittavan kauppaa. Vaikka näitä säännöksiä sovelletaan erotuksetta kotimai-siin tuotteisiin ja maahantuotuihin tuottei-siin, niillä asetetaan suurempi velvoite uudel-leentäytettäviä pulloja käyttäville ulkomai-sille yrityksille, joiden on kuljetettava tyhjen-netyt pullo pitkien matkojen päähän, mistä aiheutuu lisäkustannuksia ja riski ympäristö-vaikutusten lisääntymisestä kertakäyttöpak-kauksiin verrattuna. Vaikka Saksan lainsäädännössä jätetään tietty markkinasegmentti kertakäyttöpakkauksille ennen kuin velvolli-suus kantaa pantti kustakin pullosta tulee voimaan, se sisältää kannustimen vuoden 1991 tason säilyttämiseksi, joten käytännössä kauas myyntipaikasta sijoittautuneet tuotta-jat voivat lisätä markkinaosuuttaan Saksassa ainoastaan, jos muut lähempänä toimivat tuottajat ovat valmiita luovuttamaan niille osan omasta markkinaosuudestaan.

11 — Asia 154/85, komissio v. Italia, tuomio 17.6.1987 (Kok. 1987, s. 2717, 6 kohta); asia C-3/96, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3031, 18 kohta) ja asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9989, 53 kohta).

12 — Asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 25 kohta) ja asia C-52/00, komissio v. Ranska, tuomio 25.4.2002 (Kok. 2002, s. I-3827, 44 kohta).

Tämä selostus kuvaa hyvin komission vastauskirjelmässään tarkoittamaa painostusta: riidanalaisen asetuksen 9 §:n 2 momentin tarkoituksena on kannustaa valmistajia käyttämään uudelleentäytettäviä astioita, sillä muutoin ne ottavat riskin siitä, ettei vahvistettua kiintiötä saavuteta, jolloin ne menettävät mahdollisuuden vapautua velvollisuudesta kantaa pantti, hyväksyä käytettyjen pullojen palautus ja maksaa takaisin pantattu määrä pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevan yhdenntetyn järjestelmän mukaisesti.

24. Jos vastaajana oleva jäsenvaltio olisi todellisuudessa ollut valmis vähentämään ulkomaiset kivennäisvesien tuottajat kyseisestä prosenttiosuudesta sen varmistamiseksi, etteivät muita kuin uudelleentäytettäviä pulloja käyttävät joudu olemaan epävarmoja siitä, että minä hetkenä hyvänsä niiltä viedään mahdollisuus hyödyntää kyseistä yhdenntettyä järjestelmää, jolloin niiden on huolehdittava pantin kantamisesta, sen olisi täytynyt esittää se tuossa vaiheessa eikä vastauskirjelmässä.¹³

25. Komission kanteessaan esittämät väitteet ovat samoja kuin perustellussa lausunnossa. Näin ollen on katsottava, että komissio ei ole loukannut vastaajana olevan jäsenvaltion oikeuksia ja että sen kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

23. Saksan hallituksen vastauksessa perusteltuun lausuntoon esittämä lainsäädäntönsä puolustelu osoittaa, että Saksan hallitus on tulkinnut oikein komission väitteet ja erityisesti väitteet, jotka koskevat uudelleenkäytettävien pakkausten pakollisen vähimmäisprosenttiosuuden kielteisiä vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden yrityksille, jotka pullottavat ja myyvät kivennäisvesiä. Se on esittänyt selkeästi tällaisten yritysten mahdollisuudet myydä juomiaan Saksassa: ne voivat käyttää uudelleenkäytettäviä astioita, osallistua standardoitujen pullojen yhteisiin järjestelyihin, turvautua kertakäyttöpulloihin kantamalla pantti tai jopa ilman pantin kantamista edellyttäen, että ne toimivat yhdenntetyssä jätehuoltojärjestelmässä, joskin viimeksi mainittu vaihtoehto voidaan peruuttaa aina silloin, jos uudelleenkäytettävien pullojen osalta vaadittua prosenttiosuutta ei saavuteta kansallisilla markkinoilla.

26. Istunnossa Saksan hallituksen asiamies väitti vielä, että komissiolla ei ollut enää intressiä kanteen nostamiseen, sillä 1.1.2003 oli tullut voimaan yleinen velvollisuus kantaa pantti, jolloin väitetty maahantuojien painostus oli lakannut.

27. Olen myös tästä arvioinnista eri mieltä. Analysoimatta tässä yhteydessä sitä, voiko Saksan lainsäädäntö loukata kivennäisveden

¹³ — Istunnossa Saksan hallituksen asiamies korosti tätä kohtaa.

maahantuojia, joiden oletetaan käyttäytyvän tietyllä tavalla — mitä tarkastelen aineellisten kysymysten yhteydessä —, on huomattava ensinnäkin, että komission ei tarvitse EY 211 ja EY 226 artiklassa sille annettuja toimivaltuuksia käyttäessään osoittaa asiavaltuuden olemassaoloa, sillä komission tehtävänä on yhteisön yleisen edun vuoksi viran puolesta huolehtia siitä, että jäsenvaltiot noudattavat EY:n perustamissopimusta, ja saada todeksi perustamissopimuksesta johtuvien velvollisuuksien mahdolliset noudattamatta jättämiset.¹⁴ Toiseksi, kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysveloitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyessä,¹⁵ ja vaikka jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen päättyisi perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen, kanteen ajamiseen on edelleen se intressi, että tällä tavoin voidaan saada vahvistettua peruste jäsenvaltion mahdolliselle vastuulle oikeuksien loukkaamisesta.¹⁶

B Aineelliset kysymykset

28. Komission mukaan riidanalainen Saksan lainsäädäntö, joka sisältyy pakkausasetuksen

8 §:n 1 momenttiin ja 9 §:n 2 momenttiin, on ristiriidassa direktiivin 94/62/EY 5 artiklan ja EY 28 artiklan kanssa siltä osin kuin se koskee lähteellä pulloitetujen, muista jäsenvaltioista peräisin olevien luontaisten kivennäisvesien markkinoille saattamista,¹⁷ koska se merkitsee kaupan estettä, joka ei ole perusteltu ympäristön suojelemiseksi. Ranskan hallitus on samaa mieltä.

29. Saksan hallitus väittää kantaansa vakaasti puolustaen, että kanne ei ole perusteltu seuraavista kolmesta syystä: 1) kyseiset 8 ja 9 § perustuvat direktiiviin 94/62/EY, jolla säännellään tyhjentävästi uudelleenkäytettävien pakkausten käyttö ja käytön edistäminen, eikä niitä ole tästä syystä tutkittava EY 28 artiklan valossa; 2) ne eivät estä tavaroiden vapaata liikkuvuutta vaan ovat pelkästään myyntijärjestelyjä koskevia säännöksiä, eikä tuottajia tai jälleenmyyjiä painosteta käyttämään uudelleenätettäviä pulloja; ja 3) ne ovat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia ympäristönsuojelun takaamiseksi maan alueella.

14 — Asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974 (Kok. 1974, s. 359, Kok. Ep. II, s. 259, 15 kohta); asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 21 kohta); em. asia komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (59 kohta) ja yhdistetyt asiat C-418/00 ja C-419/00, komissio v. Ranska, tuomio 25.4.2002 (Kok. 2002, s. I-3969, 29 kohta).

15 — Asia C-394/00, komissio v. Irlanti, tuomio 17.1.2002 (Kok. 2002, s. I-581, 12 kohta).

16 — Em. asia komissio v. Italia, tuomio 17.6.1987 (6 kohta).

17 — Vireillä olevassa asiassa C-309/02, Radlberger ym., saksalainen tuomioistuin on esittänyt neljä ennakkoratkaisukysymystä direktiivin 94/62/EY ja erityisesti sen 1 artiklan 2 kohdan ja 18 artiklan sekä EY 28 artiklan tulkinnasta sen selvittämiseksi, ovatko ne esteenä tietyille pakkausasetuksen säännöksille, joita sovelletaan paitsi kivennäisvesien, myös käytännössä kaikkien virvoitusjuomien ja viinien myyntipakkausin.

Näitä perusteluja on syytä tarkastella vastaajan esittämässä järjestyksessä.

1. Direktiivillä 94/62/EY toteutetun lainsäädännön yhdenmukaistamisen laajuus ja EY 28 artiklan sovellettavuus esillä olevassa asiassa

30. Saksan liittohallituksen mukaan direktiivin 94/62/EY 5 artiklassa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus edistää pakkausten uudelleenkäyttöön liittyviä järjestelmiä sisältää pantin kantamisen sekä uudelleentäytettävistä että kertakäyttöpakkauksista. Sen mukaan direktiivillä 94/62/EY säännellään kyseinen ala tyhjentävästi, minkä vuoksi tutkittaessa kansallisia säännöksiä yhteisön oikeusjärjestyksen valossa EY 28 artiklaa voidaan soveltaa vain toissijaisesti siinä tapauksessa, ettei joitakin säännöksiä ole tarvittavalla tavalla yhteensovitettu. Euroopan unioni on nimenomaisesti sallinut uudelleentäytettävien astioiden käytön edistämisen, eikä direktiivin 94/62/EY 5 artiklalla olisi mitään merkitystä, jos tämä käyttö ja palautus tuotantopaikalle voisivat loukata tavaroiden vapaata liikkuvuutta, kuten komissio väittää.

31. Mielestäni se, että jäsenvaltio järjestää pakkausjätteiden ja tyhjen pakkausten keruun tiettyjä velvoitteita tuottajille ja jälleenmyyjille asettavan pantti-, palautus-

ja hyödyntämisyjärjestelmän mukaisesti, ei sinänsä aiheuta ristiriitaa yhteisön oikeuden kanssa,¹⁸ sillä tästä säädetään direktiivin 94/62/EY 7 artiklassa, joka jäsenvaltioiden on täytynyt saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Kyseinen järjestelmä vaikuttaa sekä uudelleentäytettäviin astioihin että kertakäyttöastioihin. Näin ollen vastaajana olevan jäsenvaltion on todettava olevan tässä suhteessa osittain oikeassa.

32. Asiassa C-246/99, komissio vastaan Tanska, annetussa ratkaisuehdotuksessa,¹⁹ jossa oli kyse tölkeissä myytävän oluen ja hiilihapollisten virvoitusjuomien maahan-tuonnin kieltävästä kansallisesta lainsäädännöstä, minulla oli tilaisuus ottaa kantaa direktiivillä 94/62/EY toteutetun yhdenmukaistamisen laajuuteen tältä osin. Kyseisessä tapauksessa pakkaukset täyttivät kaikki direktiivin liitteessä II asetetut perusvaatimukset, mutta kiello 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

18 — On syytä tutkia, johtaako järjestelmä markkinoiden jakautumiseen ja aiheuttaako se vahinkoa erityisesti muiden jäsenvaltioiden tuottajille.

19 — 13.9.2001 annettu ratkaisuehdotus (Kok. 2002, s. I-6943). Ks. 18–41 kohta. Oikeudenkäynti päättyi kanteen peruuttamiseen.

tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan primaarioikeuden kanssa.²⁰

pakkauslaitosten muuntamiseen tai parantamiseen, uudelleentäytettävien astioiden valmistamiseen tai uudelleenkäyttöä suosivan toiminnan aloittamiseen, tai kun ne toteutuvat taloudellisia, rahoituksellisia tai verotuksellisia toimenpiteitä, niiden on noudatettava valtiontuki- ja kilpailusääntöjä samalla tavoin kuin niiden on sopeuduttava siihen, mitä perustamissopimuksessa on määrätty verojen osalta.

33. Olen kuitenkin eri mieltä Saksan hallituksen kanssa, kun se väittää, että yhdenmukaistamisen kohteena olisi ollut uudelleenkäytettävien pakkausten käyttö ja käytön edistäminen. Direktiivin 94/62/EY 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 samanlaiseen 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 Saksan hallituksen tavoin, että direktiivillä olisi yhdenmukaistettu uudelleentäytettävien astioiden käytön edistäminen.

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/EY 18 artiklan nojalla jäsenvaltiot eivät saa estää saattamasta 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.

34. 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

35. Perustellakseen sitä, ettei EY 28 artiklaa voida soveltaa esillä olevaan asiaan, Saksan hallitus vetoaa vielä yhteisöjen tuomioistuinten asiassa Daimler Chrysler antamaan tuomioon,²¹ jonka 44 kohdan mukaan ase-

20 — 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).

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

tuksen N:o 259/93²² 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.

todetaan, että kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut yhteisön tasolla tyhjentävän yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimenpiteeseen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin,²⁴ vaikka jäsenvaltioille direktiivin 97/7/EY²⁵ 14 artiklan 1 kohdassa annettua valtaa käytettäessä on kuitenkin noudatettava perustamissopimusta, kuten tuossa säännöksessä on nimenomaisesti säädetty.²⁶

36. 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 jätteen 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 jätteen siirtojen alalla annetussa lainsäädännössä. Sama arviointi sisältyy asiassa *Deutscher Apothekerverband eV* annettuun tuomioon,²³ jonka 64 kohdassa

37. 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 kuten Saksan hallitus toteaa, asetuksessa N:o 259/93 ja direktiivissä 94/62/EY 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 koskevat periaatteet ja konkreettiset toimenpiteet,

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

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

24 — 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.

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

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

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

38. Yhteisön lainsäätäjä suhtautuu epäilemättä myönteisesti kansallisten viranomaisen 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.

39. Mielestäni direktiivin 94/62/EY 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. Komissio on näin ollen oikeassa väittäessään, että tässä artiklassa oleva viittaus perustamissopimukseen kokonaisuudessaan mahdollistaa sen valvomisen, että kyseessä olevat kansalliset säännökset yhteensovitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan primaarioikeuden kanssa.

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

40. Vastaajana olevan jäsenvaltion hallituksen mukaan pakkausasetuksen 8 ja 9 §:n tarkoituksena on saattaa direktiivin 94/62/EY 5 artikla osaksi kansallista oikeusjärjestystä, minkä vuoksi ne eivät voi olla EY 28 artiklan vastaisia tai muodostaa estettä yhteisön sisäiselle kaupalle. Niillä ei suojata yksipuolisesti valtion kansallisia etuja vaan niillä pannaan täytäntöön yhteisön yleisen edun mukaisia velvoitteita. Kyseisessä asetuksessa annetaan Saksan hallituksen mukaan juomien jälleenmyyjille vapaus myydä juomia erityyppisissä astioissa. Velvollisuus kantaa pantti koskee niitä, jotka myyvät maan alueella kivennäisvettä kertakäyttöpulloissa riippumatta paikasta, johon ne ovat sijoittautuneet. Tämä ei vaikuta mitenkään kyseisen juoman ulkomaisiin tuottajiin, sillä säännökset koskevat vain vähittäismyyjiä ja kuluttajaa. Kuluttajaan kohdistuvat velvoitteet ovat samoja, hankkipa tämä vettä uudelleenkäytettävässä pullossa tai kertakäyttöpakkauksessa. Molemmissa tapauksissa kuluttajan on suoritettava summa, joka maksetaan takaisin tyhjän pakkauksen palauttamisen yhteydessä. Vastauskirjelmässään Saksan hallitus painottaa, että asetuksen 8 § sisältää perustavanlaatuisen säännön, jonka mukaan kertakäyttöastioissa olevien juomien myynnistä on kannettava pantti yksikköä kohden, kun taas 9 §:ssä vahvistetaan määräpäivä ja edellytyk-

set sen toteuttamiseksi. Sen mielestä ei voida pitää erillään, kuten komissio väittää, ilmoitusta, jonka mukaan tietystä päivästä lähtien on kannettava pantti, mikä olisi yhteisön oikeuden vastaista, ja itse vaatimusta, joka olisi sellaisenaan yhteisön oikeuden mukainen.

Saksan hallitus kiistää, että ulkomaisia kivennäisvesiyrityksiä painostettaisiin pullottamaan uudelleenkäytettäviin pakkauksiin, sillä maahantuonti on kasvanut 230 miljoonasta litrasta vuonna 1994 680 miljoonaan litraan vuonna 2000. Vuonna 2002 kannettiin pantti jo suurimmasta osasta kertakäyttöpakkauksia (noin 53 prosenttia tuonnista) ja pantti kannettiin vapaaehtoisesti. Asetus ei merkitse välillistä syrjintää, sillä sitä ei sovelleta veden tai pakkausten alkuperäpaikan mukaan, vaan muissa maissa sijaitsevat yritykset ovat samassa asemassa kuin kotimaiset yritykset.

41. Direktiivin 94/62/EY 3 artiklan 5 kohdassa annetaan Saksan hallituksen mukaan etusija uudelleenkäytettäville pakkauksille edistämällä pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemistä, joka on tärkeysjärjestyksessä ensimmäinen tavoite. Direktiivin 5 artiklassa ei anneta jäsenvaltioille vapaita käsiä edistää uudelleenkäyttöjärjestelmiä. Direktiivin noudattaminen edellyttää, että astiat on suunnit-

teltu ja tehty kestämaan tietty vähimmäismäärä käyttökertoja. Ne on voitava täyttää uudelleen aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle. Lisäksi on noudatettava muita säännöksiä ja yleisiä periaatteita.

42. Saksan hallitus katsoo, että jos kaupan esteitä syntyy, ne johtuvat direktiivistä 80/777/EY, sillä ennen sen antamista jäsenvaltioissa myytiin huomattava prosenttiosuus kivennäisvesistä uudelleen täytettävissä pulloissa. Kun yhteisön lainsäädännössä veloitettiin pullottamaan vesi lähteellä, siinä hyväksyttiin se, että tällaisia astioita kuljetaan pitkien matkojen päähän. Käytännössä tällaisia juomia myyvät joutuvat kohtaamaan suurempia vaikeuksia kuin niiden kilpailijat virvoitusjuomien alalla, riippumatta siitä, minkälaisen esillepanon ne valitsevat. Lopuksi Saksan hallitus toteaa, että pakkauksasetuksen 8 ja 9 § ovat vain myyntijärjestelyjä koskevia säännöksiä, jotka eivät kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan.

43. Kuten Saksan hallitus toteaa, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kansallista säännöstä, jonka tarkoituksena on panna täytäntöön yhteisön yleisen edun nimissä annettu neuvoston asetus,²⁷ ei voida pitää EY 28 artiklassa tarkoitettuna tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana

27 — Asia 46/76, Bauhuis, tuomio 25.1.1977 (Kok. 1977, s. 5, Kok. Ep. III, s. 279, 28 ja 29 kohta) ja asia C-246/98, Berendse-Koenen, tuomio 23.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1777, 24 ja 25 kohta).

toimenpiteenä. Kuten komissio perustellusti korostaa, tähän oikeuskäytäntöön vetoamista koskeva edellytys eli se, että jäsenvaltio panee direktiivissä asetetun veloitteen täytäntöön, ei kuitenkaan täyty tässä tapauksessa, sillä kuten edellä on todettu, direktiivin 5 artiklassa ei suinkaan aseteta mitään veloitetta vaan siinä säädetään pelkästään mahdollisuudesta.

45. Näiden säännösten tavoitteena on Saksan mukaan kannustaa uudelleenkäytettävien astioiden käyttöä. Mielestäni komissio on oikeassa katsoessaan, että säännökset vaikeuttavat luontaisten kivennäisvesien kaltaisten tuotteiden, jotka on direktiivin 80/777/ETY mukaisesti pullolettava lähteellä, markkinointia tässä maassa. Olen eri mieltä Saksan hallituksen kanssa myös siitä, että asetus vaikuttaisi vain vähittäismyyjiin ja kuluttajiin.

46. Kantani perustuu seuraaviin syihin:

44. 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, jonka komissio on kanteessa todennut olleen kivennäisvesien osalta 91,33 prosenttia. Nähtävästi tässä porrastetussa sääntelymenetelmässä on laskettu taloudellisten toimijoiden hyväksyvän sen, ettei uudelleenkäytettävien ja ympäristölle vaaraa aiheuttamattomien juomapakkausten määrä saa pienentyä kyseisenä ajan-kohtana saavutetusta.

47. Ensinnäkin direktiivin 94/62/EY 7 artiklassa veloitetaan 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 pullo haetaan yhdennetyn jätehuoltojärjestelmän avulla kuluttajan kotoa tai jälleenmyyjän toimipaikan läheisyydestä. Se, että tiettyssä maassa jälkimmäisen vaihtoehdon jatkuvuus riippuu siitä, että uudelleenkäytettävien pullojen kokonaismäärä kansallisilla markkinoilla ei alita tiettyä osuutta, aiheuttaa kiistatta oikeudellista epä-

varmuutta 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 yhdenvertaiseen 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 kivennäisveden viennin Saksaan.

48. On vielä syytä lisätä, että uudelleenkäytettävien pakkausten osuuden laskettua säädetyn vähimmäismäärän alapuolelle pakkauksasetuksen 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun menettelyn ulkopuolelle jätetyt yritykset voivat päästä uudelleen tämän menettelyn piiriin, jos uudelleenkäytettävien 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.

49. Toiseksi, direktiivin 94/62/EY 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.

50. Kolmanneksi, vaikka riidanalaisessa saksalaisessa säädöksessä pidetäänkin kotimaisia ja ulkomaisia yrityksiä yhdenvertaisina, se vaikuttaa erityisesti jälkimmäisiin kielteisesti. Luontaisia kivennäisvesiä, jotka on direktiivin 80/777/ETY perusteella pulloitettu lähteellä, tuottavat yritykset, jotka aikovat viedä osan tuotannostaan, on pulloitettava vesi kertakäyttöpakkauksiin edullisempien kus-

tannusten vuoksi. Jos uudelleenkäytettävät pulloet ovat lasia, ne painavat enemmän, mikä merkitsee polttoaineiden suurempaa kulu- tusta ja suurempaa tonnistoa kuljetuksessa. Lisäksi kertakäyttöpakkausten avulla vältetään niiden kuljettaminen takaisin maahan ja kustannukset puolittuvat, kun ajoneuvon paluumatkalla voidaan kuljettaa muita tava- roita, jolloin säästytään myös niiden pesemi- seltä ja steriloinnilta. Tästä on osoituksena se, että käytännössä muiden jäsenvaltioiden kivennäisvesien tuottajien käyttämien muo- vipakkausten prosenttiosuus on huomatta- vasti suurempi kuin saksalaisten tuottajien. Komissio mainitsee tältä osin Gesellschaft für Verpackungsmarktforschungin kesä- kuussa 2001 tekemän tutkimuksen osoit- taakseen, että vuonna 1999 saksalaiset luon- taisen kivennäisveden tuottajat pakkasivat 90 prosenttia uudelleentäytettäviin astioihin ja loput 10 prosenttia kertakäyttöpulloihin, kun taas Saksaan maahantuoduista tuotteista 71 prosenttia oli kertakäyttöpakkauksia.

51. On toinenkin peruste, jolla on mielestäni merkitystä, sillä saatettaessa kivennäisvesiä Saksan markkinoille ulkomailta peräisin oleva vesi on yleensä kuljetettava pidemmän matkan päästä kuin kotimaisista lähteistä saatu vesi. Pitää paikkansa, että on olemassa poikkeuksia, jotka koskevat muita jäsenval- tioita lähellä Saksan rajaa. Lisäksi tietyt tämän maan tuottajat liikkuvat useita kilo- metrejä saavuttaakseen kaikki myyntipaikat, vaikka ne voivat välttää tyhjien astioiden lähettämisen pitkien matkojen päähän osal-

listumalla uudelleenkäyttöjärjestelmään, jos ne käyttävät standardoituja pulloja. Mielestäni ei ole realistista edellyttää, että ulkomai- set yritykset luopuisivat kaikissa muissa maissa kelpaavista pakkauksista ja käyttäisi- vät saksalaisia yrityksiä varten hyväksytyjä pakkauksia, kun otetaan huomioon, että joissakin tapauksissa pakkaukset ovat erot- tamiskykyisiä ja niiden graafinen esitys on rekisteröity tavaramerkkinä.²⁸

52. Toisin kuin Saksa väittää, komissio ei arvostele sitä siitä, että kertakäyttöpakkauk- sista on kannettava pantti, sillä kuten edellä on todettu, tämä on direktiivin 94/62/EY 7 artiklan mukainen lainsäädännöllinen rat- kaisu. Todellisuudessa komissio moittii Sak- saa siitä, että se on asettanut juomien markkinoinnille tässä valtiossa edellytyksiä, jotka liittyvät sattumanvaraisesti määriteltyi- hin prosenttiosuuksiin, jotka viime kädessä riippuvat kuluttajien mieltymyksistä ja joihin taloudelliset toimijat voivat vaikuttaa vain, jos ne suostuvat luopumaan pakkauksista,

28 — Ks. asia C-218/01, Henkel, tuomio 12.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1725). 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 rekisteröi- nin epäämisestä kolmiulotteisena tavaramerkkinä.

joita ei voida täyttää uudelleen, ja käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia. Se, että vuosina 1994–2000 kivennäisveden tuonti muista jäsenvaltioista kasvoi, ei ole mielestäni ratkaisevaa, sillä ilman tätä lainsäädäntöä kasvu olisi kenties ollut huomattavampi.

53. En hyväksy vastaajan väitettä, jonka mukaan direktiivillä 94/62/EY olisi vahvistettu erilaisten astioiden keskinäinen arvojärjestys. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan ensisijaisena tarkoituksena on pakkausjätteiden syntymisen ehkäiseminen, kun taas 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 vielä selvästikään saatu lopullisia tuloksia.

54. Ei ole myöskään syytä rinnastaa, kuten Saksan hallitus väittää, direktiivin 94/62/EY 3 artiklassa määriteltyjä pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisen ja uudelleenkäytön käsitteitä. Kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan ensin mainitulla tarkoitetaan sekä määrän ja ympäristöhaittojen vähentämistä pakkausten ja pakkausjätteiden sisältämien aineiden ja ainesten osalta että pakkausten vähentämistä tuotantoprosessin, kaupan pitämisen, jakelun ja hävittämisen eri vai-

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

55. Pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisen perussääntö sisältyy direktiivin 94/62/EY liitteessä II olevaan 1 kohtaan, jossa asetetaan pakkauksen 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, pakkausjätteiden syntymisen ehkäiseminen liittyy astian suunnitteluun ja valmistusprosessiin, ja sillä pyritään jo alun perin estämään jätteiden syntyminen. Kyse on siis toimenpiteistä, joita sovelletaan samalla tavoin uudelleenkäytettäviin astioihin ja kierrätyspakkauksiin.

56. Olen eri mieltä myös siitä vastaajana olevan hallituksen ajatuksesta, jonka mukaan

mahdolliset kaupan esteet perustuvat direktiivin 80/777/ETY, jonka mukaan luontaisen kivennäisveden kuljetus kuluttajalle muissa kuin jakeluun hyväksytyissä säiliöissä ja päälyksissä on kiellettyä. Kyseisessä direktiivissä säännellään elintarvikkeiksi tarkoitettujen tuotteiden hyödyntämistä ja markkinoille saattamista, ja siinä kannetaan erityistä huolta niiden suojaamisesta saastumiselta, sillä kyseessä on kansanterveyden suojeleminen. Toisaalta siinä turvataan kuluttajan oikeudet ja varmistetaan, että pullottamalla vesi lähteellä ja sulkemalla pullo asianmukaisesti neste säilyttää ne ominaisuudet, joiden perusteella se on hyväksytty kivennäisvedeksi. Lisäksi direktiivi on perustellusti annettu näiden juomien kaupan esteiden poistamiseksi ja yhteismarkkinoiden toiminnan helpottamiseksi. On selvää, että siinä hyväksyttiin niiden kuljettaminen pitkien matkojen päähän. Direktiivissä ei sitä vastoin otettu kantaa parhaana pidettyyn pakkaustyyppiin eikä siinä annettu uudelleenkäytettävälle pakkauksille etusijaa kierrätettäviin nähden.

Mithouard antamassaan tuomiossa²⁹ yhteisöjen tuomioistuin 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.

Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, tällaisina toimenpiteinä on pidettävä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia,³⁰ 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.³¹

57. 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 pullotettuihin ja maahantuotuihin luontaisiin kivennäisvesiin. Asiassa Keck ja

29 — 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.

30 — Tämä vastaajana olevan hallituksen väite on vähintäänkin epäjohdonmukainen, sillä yksi pääasiallisista perusteista, joihin sen puolustus tukeutuu, on se, että direktiivillä 94/62/EY on yhdenmukaistettu täydellisesti uudelleenkäytettävien pakkausten käyttö ja käytön edistäminen.

31 — 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).

58. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi siihenastisesta oikeuskäytännöstä poiketen, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisella ei tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa asiassa Dassonville annetussa tuomiossa³² 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.

59. 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.

60. 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-

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

61. Sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuin antoi asiassa Keck ja Mithouard vuonna 1993 tuomion,³³ jossa se tutki Ranskassa voimassa ollutta tappiollista jälleenmyyntiä koskevaa kieltä, se on pitänyt myyntijärjestelyinä esimerkiksi ammattikunnan vahvistamia eettisiä sääntöjä, joissa kielletään apteekkareita mainostamasta apteekin ulkopuolella lääkkeitä, joiden myymiseen heillä on lupa,³⁴ liikkeiden aukiolo- ja sulkemisaikojen enimmäistuntimääriä koskevia säännöksiä,³⁵ velvoitetta pitää vähittäismyyntiliikkeet suljetuina sunnuntaisin,³⁶ säännöksiä, joissa äidinmaidonvastikkeen myynti sallittiin ainoastaan apteekkeille,³⁷ jakelujärjestelmää, jossa tupakkavalmisteiden vähittäismyynti oli sallittu ainoastaan julkisen vallan myöntämän luvan saaneissa erikoisliikkeissä,³⁸ säännöstä, jolla kiellettiin jakeluporrasta mainostamasta televisiossa,³⁹ kieltä myydä äärimmäisen vähäisellä katetuotolla,⁴⁰ alle

33 — Mainittu edellä.

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

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

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

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

38 — Asia C-387/93, Banchemo, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4663).

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

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

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

12 vuoden ikäisille henkilöille suunnatun ja harhaanjohtavan mainonnan kieltoa,⁴¹ alkoholijuomien valmistajille ja maahantuojille jäsenvaltiossa asetettua, kuluttajille suunnatun mainonnan kieltoa⁴² ja tietyllä hallinto-alueella elinkeinonharjoittajille, jotka harjoittavat toimintaansa kiinteästä myyntipisteestä, asetettua kieltoa harjoittaa liikkuvaa kauppaa tiettyjen näiden myymien tavaroiden osalta.⁴³

62. 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 ominaisuuksia koskeviin toimenpiteisiin.

63. Esitetyillä perusteilla katson, että komissio on oikeassa väittäessään, että kyseisen asetuksen 8 §:n 1 momenttiin ja 9 §:n 2 momenttiin sisältyvät säännökset merkitsevät EY 28 artiklassa kiellettyä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavaa toimenpidettä.

3. Ympäristönsuojelu Saksassa riidanalaisen lainsäädännön oikeuttamisperusteena

64. Saksa väittää, että pakkausasetuksen 8 ja 9 § on perusteltu yleistä etua koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi, sillä niillä on kolme ympäristöpolitiikkaan liittyvää tavoitetta, eli jätteiden syntymisen ehkäiseminen, jätehuollon parantaminen ja maiseman säilyttäminen välttämällä kontrolloimaton jätteiden heittäminen luontoon. Saksa väittää, että nämä säännökset eivät perustu ainoastaan ympäristövaikutusten arviointien lopputuloksiin, sillä näiden säännösten vaikutuksia ei pidä arvioida pelkästään sen matkan perusteella, joka uudelleentäytettävien tyhjen pakkausten on kuljettava takaisin lähtöpaikalle. Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa korkean palautusprosentin ansiosta, riippumatta kuljetusmatkan pituudesta ja siitä, ovatko astiat peräisin kotimaasta vai ulkomailta. Mikään mahdollisista valtion toimenpiteistä ei olisi yhtä tehokas näiden tulosten saavuttamiseksi kuin se, että kauppiat kantavat pantin jokaisesta kertakäyttöpakkauksesta. Saksan hallituksen mukaan saksalainen järjestelmä ei voisi toimia, jos muista jäsenvaltioista peräisin olevat kivennäisvesiastiat saisivat vapautuksen tästä panttivelvollisuudesta, sillä kilpailu vääristyisi kertakäyttöastioissa tuotetaan myyvien yritysten välillä. Saksan hallitus lisää, että kyseiset säännökset ovat yhteisön oikeuden mukaisia ja erityisesti EY 174 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ennalta varautumisen periaatteen ja periaatteen, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, mukaisia. Näiden periaatteiden mukaan

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

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

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

jäsenvaltioille annetaan tietty harkintavalta ympäristöpolitiikan painotusten osalta.⁴⁴

65. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen säännös, joka rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa, voi olla oikeutettu Saksan hallituksen mainitsemilla ympäristönsuojelua koskevilla perusteilla.⁴⁵ 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.⁴⁶

66. Vastaajana oleva hallitus ei ole vakuuttanut minua siitä, että ympäristönsuojelun kannalta olisi tarpeen, että aina kun uudelleenkäytettävien pakkausten prosenttiosuus 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.

67. 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 yhdenmetyssä jätehuoltojärjestelmässä. Tällaisia pulloja käyttävät lähinnä ulkomaiset yritykset.

Kuten tiedetään, yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa komissio vastaan Tanska antamassaan tuomiossa,⁴⁷ että maahantuojien

44 — Vastaajana oleva hallitus viittaa tämän väitteensä tueksi kahteen yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon, jotka eivät ole mielestäni asian kannalta merkityksellisiä. Ensimmäinen on asiassa 174/82, Sandoz, 14.7.1983 annettu tuomio (Kok. 1983, s. 2445, Kok. Ep. VII, s. 217), jonka antamisaikana kyseinen määräys ei vielä sisältynyt perustamissopimukseen ja joka koski ihmisille tarkoitettujen vitamiinoiden tuotteiden myynnin ennakkolupaa. Toinen on asiassa C-293/93, Houtwipper, 15.9.1994 annettu tuomio (Kok. 1994, s. I-4249), jossa jäsenvaltioille tunnustetaan laaja harkintavalta, mutta tuossa tapauksessa oli kyse siitä, toteutetaanko riippumattoman elimen suorittama ennakkovalvonta vai kielletäänkö sellaisten jalometalleista valmistettujen tuotteiden myynti, joissa ei ole lakisääteistä tarkastusmerkkiä.

45 — 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).

46 — 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).

47 — Mainittu edellä, tuomion 21 kohta.

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 kaanettiin pantti.

69. Kolmanneksi, pyrkiessään suosimaan uudelleenkäytettäviä pulloja ympäristön suojelemiseksi kierrätyksen ja kertakäyttöpakkausten jätteiden 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.

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

70. Neljänneksi, direktiivin 94/62/EY 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava sekä pakkausten palauttamis- tai keruujärjestelmien että uudelleenkäyttö- tai hyödyntämisyjärjestelmien käyttöön ottamisesta, ja 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 hankivat ne mieluiten pulloissa, joita ei voida täyttää uudelleen, ja tekevät näin niin kauan kuin suuntaus ei näytä muuttuvan päinvastaiseksi. Kyse on tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksesta, joka ei ole oikeassa

suhteessa ympäristönsuojelua koskeviin tavoitteisiin nähden. Mielestäni direktiivi 94/62/EY sisältää riittävät keinot, joiden avulla Saksan viranomaiset voivat taata tämän suojelun antamalla riittävän pysyvän lainsäädännön, joka helpottaa vientiyrityksiä niiden suunnitellessa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä sopivia astioita kivennäisveden markkinoimiseksi tässä maassa.

71. Viidenneksi, en jaa Saksan hallituksen näkemystä, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin olisi pitänyt välttämättömänä yleisesti sovellettavaa lainsäädäntöä, jotta valtio ja sen viranomaiset voisivat ottaa huomioon taloudellisten toimenpiteiden toteutettavuutta koskevan pakottavan vaatimuksen. Tässä yhteydessä Saksan hallitus väittää asiasta poiketen, että jotta direktiivissä annettu mahdollisuus voitaisiin toteuttaa käytännössä, jäsenvaltion viranomaisten antamiin säännöksiin on sovellettava oikeuskäytäntöä, jonka mukaan yhteisön toimielinten on käyttäessään oikeuttaan asettaa taloudellisille toimijoille velvoitteita huolehdittava siitä, että ne ovat asetettujen tavoitteiden mukaisia, eikä tätä velvollisuutta pidä arvioida tietyn nimenomaisen toimijoiden ryhmän osalta, sillä tällaista arviointia ei ensinnäkään voitaisi toteuttaa taloudellisten tilanteiden moninaisuuden ja monimutkaisuuden

vuoksi, minkä lisäksi se aiheuttaisi jatkuvaa oikeudellista epävarmuutta.⁴⁸

72. Lopuksi on todettava, etten ole samaa mieltä siitä, että kertakäyttöpakkauksista kannettava pantti olisi asianmukainen toimenpide uudelleenkäytettävien pakkausten käytön edistämiseksi. Varmuudella toteutuva seuraus on se, että ostaja tai kuka tahansa muu henkilö palauttaa tyhjät pakkaukset saatakseen takaisin pantatun määrän, mikä ei ole vähän, mutta kuluttajalla, joka joutuu maksamaan kaikista pakkauksista, on taipumus valita niistä omalta kannaltaan kaikkein käytännöllisin eikä välttämättä vähiten saatuttavaa.

73. 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.

74. Edellä esittämilläni perusteilla katson, että Saksa ei ole noudattanut direktiivin 94/62/EY 5 artiklan ja EY 28 artiklan sekä direktiivin 80/777/ETY 3 artiklan, luettuna yhdessä sen liitteessä II olevan 2 kohdan

48 — Asia 5/73, Balkan Import Export, tuomio 24.10.1973 (Kok. 1973, s. 1091, 22 kohta).

d alakohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, kun se on soveltanut pakkausasetuksen 8 §:n 1 momenttia ja 9 §:n 2 momenttia lähteellä pullolettaviin kivennäisvesiin.

75. Näin ollen komission kanne on perusteltu ja Saksan on katsottava jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan.

VI Oikeudenkäyntikulut

76. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska ehdotan, että komission kanne hyväksytään, ja koska se on vaatinut Saksan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kyseinen jäsenvaltio on velvoitettu korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) toteaa, että Saksa ei ole noudattanut pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 5 artiklan ja EY 28 artiklan sekä luontaisten kivennäisvesien hyödyntämistä ja markkinoille saattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/777/ETY 3 artiklan, luettuna yhdessä sen liitteessä II olevan 2 kohdan d alakohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, kun se on soveltanut 21.8.1998 annetun pakkausasetuksen 8 §:n 1 momenttia ja 9 §:n 2 momenttia lähteellä pullolettaviin kivennäisvesiin
- 2) velvoittaa Saksan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.