YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)
14 päivänä joulukuuta 2004 *

Asiassa C-463/01,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta,

joka on nostettu 3.12.2001,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään G. zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukevat

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, E. Puisais ja D. Petrausch,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään aluksi P. Ormond, sittemmin C. Jackson,

väliintulijoina,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään W.-D. Plessing ja T. Rummler, joita avustaa Rechtsanwalt D. Sellner,

vastaajana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann ja K. Lenaerts (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.3.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.5.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY (EYVL L 365, s. 10) 5 artiklan, EY 28 artiklan sekä luontaisten kivennäisvesien hyödyntämistä ja markkinoille saattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/777/ETY (EYVL L 229, s. 1) 3 artiklan ja sen liitteessä II olevan 2 kohdan d alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä ja niiden hyödyntämisestä vuonna 1998 antamansa asetuksen 8 §:n 1 momentilla ja 9 §:n 2 momentilla käyttöön järjestelmän, jolla pyritään pakkausten uudelleenkäyttöön sellaisten tuotteiden osalta, jotka on direktiivin 80/777 nojalla pakattava niiden lähteellä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin 80/777 3 artiklassa viitataan luontaisten kivennäisvesien lähteiden hyödyntämisedellytysten ja näiden vesien pakkausvaatimusten osalta tämän direktiivin liitteeseen II.

3 Tämän liitteen 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Veden keruulaitteet on asennettava niin, että kaikki saastumismahdollisuudet vältetään ja että ominaisuudet, jotka sillä on ottopaikassa, säilyvät.

Tätä varten erityisesti:

— —

d) luontaisen kivennäisveden kuljetus kuluttajalle muissa kuin jakeluun hyväksytyissä säiliöissä ja päällyksissä on kiellettyä."

4 Direktiivin 94/62 tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan yhdenmukaistaa pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevat kansalliset toimenpiteet, jotta voitaisiin yhtäältä 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.

5 Kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

6 Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sellaisten järjestelmien käyttöön ottamiseksi, joilla varmistetaan:

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.

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."

Kansallinen lainsäädäntö

7 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällenissä (asetus pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä ja niiden hyödyntämisestä), joka annettiin 21.8.1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379; jäljempänä VerpackV), säädetään eri toimenpiteistä pakkausjätteiden ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. VerpackV:n tarkoituksena on muun muassa direktiivin 94/62 täytäntöönpano, ja sillä korvattiin Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (asetus pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä), joka oli annettu 12.6.1991 (BGBl. 1991 I, s. 1234).

8 VerpackV:n 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavista velvollisuuksista:

"1. Jälleenmyyjä on velvollinen ottamaan vastikkeettomasti takaisin kuluttajan käyttämät, tyhjennetyt myyntipakkaukset tosiasiallisella luovutuspaikalla taikka sen välittömässä läheisyydessä, saattamaan ne hyödynnettäviksi liitteessä I olevassa 1 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti ja täyttämään liitteessä I olevassa 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset. Hyödyntämisvaatimukset voidaan täyttää myös käyttämällä pakkaukset uudelleen taikka luovuttamalla ne edelleen jälleenmyyjälle tai valmistajalle 2 momentin mukaisesti. Jälleenmyyjän on ilmoitettava yksityiselle kuluttajalle selvästi tunnistettavien ja luettavien ilmoitusten avulla edellä ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetusta palautusmahdollisuudesta. Edellä ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu velvollisuus rajoittuu sellaisten tavaroiden pakkauksiin, jotka kuuluvat jälleenmyyjän valikoimiin, ja näitä pakkauksia lajiltaan, muodoltaan ja kooltaan vastaaviin pakkauksiin. Sellaisen jälleenmyyjän osalta, jonka myyntipinta-ala on alle 200 neliömetriä, takaisinottovelvollisuus rajoittuu jälleenmyyjän markkinoille saattamien merkkien pakkauksiin. Postimyynnissä takaisin ottaminen on taattava soveltuvilla palautusmahdollisuuksilla kuluttajan kannalta kohtuullisella etäisyydellä. Tavaralähetyksessä ja luetteloissa on ilmoitettava palautusmahdollisuudesta. Mikäli myyntipakkaukset eivät ole peräisin yksityiseltä kuluttajalta, voidaan palauttamispaikasta ja kustannuksista tehdä tästä poikkeavia sopimuksia. Siltä osin kuin jälleenmyyjä ei täytä ensimmäisen virkkeen mukaisia velvollisuuksiaan ottamalla pakkaukset takaisin luovutuspaikalla, sen on varmistettava niiden täyttäminen 3 momentin mukaisella järjestelmällä. Jälleenmyyjään, joka käyttää pakkauksia, joiden osalta ei ole olemassa mahdollisuutta osallistua 3 momentissa tarkoitettuun järjestelmään, sovelletaan ensimmäisestä virkkeestä poiketen 4 §:n 2 momentin mukaisia hyödyntämisvaatimuksia.

2. Valmistaja ja jälleenmyyjä ovat velvollisia ottamaan jälleenmyyjän 1 momentin mukaisesti takaisin ottamat pakkaukset vastikkeetta takaisin tosiasiallisella luovutuspaikalla, saattamaan ne hyödynnettäviksi liitteessä I olevassa 1 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti ja täyttämään liitteessä I olevan 2 kohdan

mukaiset vaatimukset. Hyödyntämisvaatimukset voidaan täyttää myös käyttämällä pakkaukset uudelleen. Ensimmäisen virkkeen mukaiset vaatimukset rajoittuvat sellaisten tavaroiden pakkauksiin, joita valmistajat ja jälleenmyyjät saattavat markkinoille, ja näitä pakkauksia lajiltaan, muodoltaan ja kooltaan vastaaviin pakkauksiin. Vastaavasti sovelletaan 1 momentin kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä virkettä."

9 Tämän 6 §:n 3 momentin mukaan tällaiset takaisinotto- ja hyödyntämisvelvollisuudet voidaan lähtökohtaisesti täyttää myös siten, että valmistaja tai jälleenmyyjä osallistuu käytettyjen myyntipakkausten kattavaan keräysjärjestelmään. Osavaltion toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on todeta, että tämä järjestelmä täyttää kattavuutensa osalta VerpackV:ssä säädetyt edellytykset.

10 VerpackV:n 8 §:n 1 momentin mukaan jälleenmyyjät, jotka saattavat markkinoille nestemäisiä elintarvikkeita sellaisissa juomapakkauksissa, joita ei voida käyttää uudelleen, ovat velvollisia perimään ostajilta pantin, jonka suuruus on vähintään 0,25 euroa pakkausta kohden ja joka sisältää arvonlisäveron osuuden. Yli 1,5 litran täyttötilavuudesta lähtien pantti on vähintään 0,50 euroa, joka sisältää arvonlisäveron osuuden. Myyntiketjun kunkin myöhemmän jälleenmyyjän on perittävä pantti siihen asti, kun tavara luovutetaan kuluttajalle. Pantti on palautettava VerpackV:n 6 §:n 1 ja 2 momentin nojalla pakkauksen takaisinoton yhteydessä.

11 VerpackV:n 9 §:n 1 momentin mukaan panttia ei tarvitse periä pakkauksista, joiden osalta valmistaja tai jälleenmyyjä on vapautettu takaisinottovelvollisuudesta siksi, että hän osallistuu kyseisen 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuun kattavaan keräysjärjestelmään.

12 VerpackV:n 9 §:n 2 momentissa säädetään kuitenkin tilanteista, joissa 6 §:n 3 momentin mukainen vapauttaminen peruuntuu tiettyjen juomien osalta. Tämä säännös on sanamuodoltaan seuraava:

"Jos uudelleenkäytettävissä pakkauksissa olevien juomien osuus oluen, kivennäisveden (mukaan lukien lähdevesi, pöytävedet ja terveysvedet), hiilihappopitoisten virvoitusjuomien, hedelmämehujen — — ja viinin — — osalta laskee kalenterivuonna yhteensä tämän asetuksen soveltamisalueella alle 72 prosentin, lasketaan uudelleenkäyttöosuuden vähentymisen julkaisemista seuraavien 12 kuukauden osalta olennaiset uudelleenkäyttöosuudet uudestaan. Jos tämän jälkeen uudelleenkäyttöosuus alittaa liittovaltion laajuisesti ensimmäisessä virkkeessä vahvistetun osuuden, pidetään 6 §:n 3 momentin nojalla tehtyä päätöstä 3 momentin mukaista ilmoitusta seuraavan kuudennen kalenterikuukauden ensimmäisestä päivästä alkaen liittovaltion laajuisesti kumottuna niiden juomien osalta, joiden kohdalla vuonna 1991 vahvistettu uudelleenkäyttöosuus on alittunut. — —"

13 VerpackV:n 9 §:n 3 momentin mukaan Saksan hallitus julkaisee vuosittain ekologisesti edullisissa pakkauksissa olevien juomien osalta 9 §:n 2 momentissa tarkoitetut olennaiset osuudet. Saman 9 §:n 4 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen tekee hakemuksesta taikka omasta aloitteestaan uuden 6 §:n 3 momentin mukaisen toteamuksen silloin, kun tällaisissa pakkauksissa olevien juomien olennainen osuus saavutetaan jälleen kyseisen vapauttamisen peruuntumisen jälkeen.

14 Näistä kansallisista säännöksistä ilmenee, että kivennäisvesien valmistajat menettävät mahdollisuuden täyttää pakkausten takaisinottovelvollisuutensa kattavaan keräysjärjestelmään osallistumalla, kun uudelleenkäytettävissä pakkauksissa olevien juomien kokonaisosuus laskee alle 72 prosentin kahtena peräkkäisenä vuotena ja

kun samaan aikaan uudelleenkäytettävissä pakkauksissa olevien kivennäisvesien osalta ei saavuteta vuonna 1991 vahvistettua osuutta. Tällaisessa tapauksessa juomiin, jotka ovat pakkauksissa, joita ei voida käyttää uudelleen, sovelletaan VerpackV:n 8 §:n 1 momentissa säädettyä pantti- ja takaisinottojärjestelmää.

15 Saksan hallituksen mukaan uudelleenkäytettävien juomapakkausten osuus laski vuonna 1997 ensimmäistä kertaa alle 72 prosentin eli 71,33 prosenttiin. Tämän jälkeen kyseinen osuus jatkoi laskuaan, koska kertakäyttöjuomapakkaukset lisääntyivät merkittävästi. Tässä yhteydessä kyseinen hallitus sääti yhteisöjen tuomioistuimessa käydyn kirjallisen menettelyn kuluessa, että kivennäisvesien, oluiden ja hiilihappopitoisten virvoitusjuomien kertakäyttöpakkauksista olisi 1.1.2003 alkaen perittävä pantti.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

16 Komissio osoitti 12.12.1995 Saksan liittotasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se väitti, että säännökset, jotka koskevat pantin perimistä sellaisista tietyistä pakkauksista, joita ei voida käyttää uudelleen, rajoittavat yhteisön sisäistä kauppaa. Direktiivin 94/62 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen ja VerpackV:n antamisen jälkeen komissio lähetti 11.12.1998 kyseiselle jäsenvaltiolle täydentävän virallisen huomautuksen, jonka sisältämien useiden väitteiden mukaan Saksan uusi lainsäädäntö ei ollut yhteensopiva direktiivin 94/62 säännösten ja EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on tullut EY 28 artikla) kanssa.

17 Komissio ei tyytynyt Saksan hallituksen näihin virallisiin huomautuksiin antamiin vastauksiin ja lähetti siksi 27.7.2000 kyseiselle hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se totesi Saksan liittotasavallan jättäneen noudattamatta direktiivin

94/62 5 artiklan, EY 28 artiklan sekä direktiivin 80/777 3 artiklan ja tämän direktiivin liitteessä II olevan 2 kohdan d alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli ottanut VerpackV:llä käyttöön järjestelmän, jolla pyrittiin pakkausten uudelleenkäyttöön sellaisten luontaisten kivennäisvesien osalta, jotka on direktiivin 80/777 nojalla pakattava niiden lähteellä. Kyseisessä lausunnossa komissio väitti, että Saksan lainsäädäntö rajoittaa luontaisten kivennäisvesien osalta sellaisten valmistajien harjoittamaa kauppaa, joiden on palautettava tyhjät pakkaukset valmistuspaikkaan silloin, kun niitä ei voida käyttää muihin tuotteisiin. Komission mukaan kyseistä Saksan lainsäädäntöä ei voida perustella ympäristönsuojelusyillä, koska siinä jätetään huomiotta pitkiä etäisyyksiä kuljetettavien tuotteiden erityistilanne, ja siksi sen ulottuvuus on laajempi kuin mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

18 Saksan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon 10.11.2000 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti yhteisön sisäisen kaupan rajoittamisen. Se väitti, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet kivennäisvesien valmistajat voivat Saksan lainsäädännön mukaan vapaasti saattaa tuotteensa markkinoille joko käyttämällä uudelleenkäytettäviä pakkauksia, muun muassa vakiopullojärjestelmän mukaisesti, tai käyttämällä pakkauksia, joita ei voida käyttää uudelleen. Saksan hallitus väitti, että vaikka kyseessä olevan lainsäädännön oletettaisiinkin rajoittavan yhteisön sisäistä kauppaa, se voidaan perustella ympäristönsuojelusyillä, koska uudelleenkäytettävät juomapakkaukset ovat kertakäyttöpakkauksiin nähden ekologisesti edullisempia, vaikka niitä ehkä onkin kuljetettava pitkiä etäisyyksiä.

19 Saksan liittotasavalta ilmoitti 16.3.2001 komissiolle VerpackV:n muuttamista koskevasta ehdotuksesta. Tämä ehdotus kuitenkin kohtasi lainsäädäntömenettelyssä vaikeuksia, ja siksi kyseinen ilmoitus peruutettiin 3.7.2001.

20 Komissio katsoi Saksan liittotasavallan jättäneen noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvollisuuksiaan ja nosti siksi nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

21 Ranskan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 29.5.2002 antamalla määräyksellä väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia. Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 26.9.2002 päivätyllä kirjeellä luopuvansa väliintulokirjelmän jättämisestä.

Kanteen kohde ja kanteen tutkittavaksi ottaminen

22 Aluksi on syytä täsmentää, että komissio riitauttaa Saksan lainsäädännön siltä osin kuin VerpackV:n 8 §:n 1 momentissa ja 9 §:n 2 momentissa otetaan käyttöön kertakäyttöpakkauksia koskeva pantti- ja takaisinottovelvollisuus sen mukaan, mikä on uudelleenkäytettävien pakkausten osuus Saksan markkinoilla, ja rasitetaan siten erityisesti muista jäsenvaltioista tuotavien luontaisten kivennäisvesien valmistajia. Komission mukaan uudelleenkäytettävien pakkausten käyttö, johon kertakäyttöpakkauksia käyttäviä valmistajia kyseisessä lainsäädännössä kannustetaan, aiheuttaa lisäkustannuksia niille luontaisten kivennäisvesien valmistajille, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin.

23 Saksan hallituksen mukaan komissio ei väittänyt oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä, että VerpackV:n 8 ja 9 §:ssä painostettaisiin luontaisten kivennäisvesien valmistajia käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia. Tästä seikasta Saksan hallitus väittää, ettei se saanut komissiolta tilaisuutta perustella kantaansa tai tarvittaessa täyttää vapaaehtoisesti yhteisön oikeuden mukaiset vaatimukset, erityisesti jättämällä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet luontaisten kivennäisvesien valmistajat huomiotta laskettaessa VerpackV:n 9 §:n 2 momentissa säädettyjä osuuksia.

24 Tämän osalta on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja

toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan (ks. mm. asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-305, 10 kohta ja asia C-287/00, komissio v. Saksa, tuomio 20.6.2002, Kok. 2002, s. I-5811, 16 kohta).

25 Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn sääntöjenmukaisuus on olennainen tae, jolla pyritään yhtäältä suojaamaan kyseessä olevan jäsenvaltion oikeuksia ja toisaalta varmistamaan, että mahdollisen oikeudenkäynnin kohteena olisi selkeästi määritelty oikeusriita (ks. edellä 24 kohdassa mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 17 kohta).

26 EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan siis kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Kanteen on näin ollen perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin perusteltu lausuntokin (ks. mm. edellä 24 kohdassa mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 11 kohta).

27 Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, ettei komissio ole laajentanut oikeudenkäynnin kohdetta siitä, jollaiseksi se rajattiin oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä.

28 Ensimmäisessä virallisessa huomautuksessa nimittäin komissio jo arvosteli sitä, että Saksan lainsäädäntö perustuu uudelleenkäytettävien pakkausten osuuteen, minkä seurauksena markkinatilanne pysytettiin sellaisena kuin se oli tiettynä ajankohtana. Kyseiseen huomautukseen antamassaan vastauksessa Saksan hallitus esitti kyseisen osuuden vahvistamisen syyt väittäen samalla, että kyseisessä lainsäädännössä ei säädetä, että valmistajien olisi käytettävä tietyntyyppisiä pakkauksia.

29 Myös täydentävässä virallisessa huomautuksessa komissio arvosteli VerpackV:n suhteettomia vaikutuksia luontaisten kivennäisvesien valmistajien tilanteeseen korostaen, että uudelleenkäytettävien pakkausten osuuden vahvistamista koskeva sääntö voi estää kertakäyttöpakkauksissa olevien uusien tuotteiden saattamisen Saksan markkinoille. Tähän viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa Saksan hallitus toisti näkemyksensä, jonka mukaan kyseinen lainsäädäntö ei estä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita valmistajia käyttämästä kertakäyttöpakkauksia.

30 Lopuksi on todettava perustellusta lausunnosta, että siinä esitetyt väitteet koskivat ainoastaan VerpackV:n 8 ja 9 §:n vaikutuksia luontaisten kivennäisvesien markkinoille saattamiseen ja että komission mukaan valmistajat eivät kyseisten säännösten johdosta lisää kertakäyttöpakkausten osuutta, jotta uudelleenkäytettäville pakkauksille vahvistetut osuudet täyttyisivät. Komission mukaan valmistajat, joiden toimipaikka on hyvin kaukana myyntipaikoista, voivat VerpackV:n avulla kasvattaa kertakäyttöpakkauksissa olevien tuotteiden markkinaosuuttaan ainoastaan, mikäli toiset valmistajat, jotka ovat sijoittautuneet myyntipaikkoja lähemmäksi, ovat valmiit pienentämään omaa markkinaosuuttaan.

31 Perusteltuun lausuntoon annetusta vastauksesta ilmenee, että Saksan hallitus ymmärsi, että kyseisessä lausunnossa arvosteltiin erityisesti Saksan lainsäädännön vaikutusta pakkaustavan valintaan. Saksan hallitus nimittäin vetosi kyseisessä vastauksessa niihin eri mahdollisuuksiin, joita toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilla valmistajilla on tuotteidensa saattamiseksi Saksan markkinoille, toistaen samalla kantansa, jonka mukaan kertakäyttöpakkauksissa olevien tuotteiden markkinoille saattamiselle ei voida havaita mitään estettä.

32 Tästä seuraa, että väite, jonka mukaan Saksan lainsäädännössä kannustetaan toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita luontaisten kivennäisvesien valmistajia käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia, oli tosiaankin niiden perusteiden joukossa, joihin komissio vetosi väittääkseen oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä, ettei VerpackV ole yhteensopiva kyseessä olevien yhteisön säännösten ja määräysten kanssa.

33 Näin ollen kanne otetaan tutkittavaksi.

Asiakysymys

34 Asianosaisten välillä on riidatonta, että VerpackV:n 8 ja 9 § ovat osa lainsäädäntöä, jolla pyritään direktiivin 94/62 täytäntöönpanoon.

35 Asianosaiset ovat sitä vastoin eri mieltä siitä, voidaanko pakkausten uudelleenkäytön edistämisen osalta VerpackV:n 8 ja 9 §:ää arvioida myös EY 28 artiklan valossa. Komissio katsoo Ranskan hallituksen tukemana, että Saksan lainsäädäntö voi olla yhteensopiva direktiivin 94/62 5 artiklan kanssa ainoastaan, mikäli se on myös EY 28 artiklan mukainen, kun taas Saksan hallituksen mukaan kyseinen 5 artikla merkitsee kyseessä olevan alan täyttä yhdenmukaistamista, minkä takia VerpackV:n 8 ja 9 §:ää ei voida arvioida perustamissopimuksen niihin määräyksiin nähden, jotka koskevat tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

36 Kun otetaan huomioon se, että kun ala on yhteisön tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin (asia C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993, Kok. 1993, s. I-4947, 9 kohta; asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001, Kok. 2001, s. I-9897, 32 kohta ja asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband, tuomio 11.12.2003, Kok. 2003, s. I-14887, 64 kohta), on syytä selvittää, estääkö direktiivillä 94/62 tehty yhdenmukaistaminen sen, että tutkitaan kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus EY 28 artiklan kanssa.

EY 28 artiklan sovellettavuus

37 Direktiivissä 94/62 tarkoitetun kaltaisesta pakkausten uudelleenkäytön edistämisestä on ensinnäkin syytä palauttaa mieleen, että niin kyseisen direktiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen kuin sen 1 artiklan 1 kohdankin mukaan kyseisellä direktiivillä on kaksi tavoitetta, eli sillä pyritään yhtäältä ehkäisemään ja lieventämään pakkausjätteiden vaikutuksia ympäristöön, jotta voitaisiin varmistaa ympäristönsuojelun korkea taso, ja toisaalta takaamaan sisämarkkinoiden toiminta ja ehkäisemään kaupan esteiden syntyminen sekä kilpailun vääristyminen ja rajoittuminen yhteisössä (ks. asia C-444/00, Mayer Parry Recycling, tuomio 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6163, 71 kohta).

38 Direktiivin 94/62 mukaan sen "ensisijaisena tarkoituksena" on pakkausjätteiden syntymisen ehkäiseminen, mutta sen 1 artiklan 2 kohdassa mainitaan "muina perusperiaatteina" pakkausten uudelleenkäyttö, kierrätys ja muunlainen pakkausjätteiden hyödyntäminen.

39 Kyseisen direktiivin johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että "ennen kuin jätteiden hyödyntämismenetelmistä saadaan tieteellisiä ja teknisiä tutkimustuloksia, olisi mieluiten suosittava uudelleenkäyttöä ja kierrätystä niiden suotuisien ympäristövaikutusten vuoksi; tästä syystä jäsenvaltioissa olisi otettava käyttöön järjestelmiä käytettyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteiden palauttamisen varmistamiseksi; tuotteiden elinkaariarvioinnit olisi saatettava päätökseen mahdollisimman nopeasti, jotta voitaisiin tarkasti määritellä uudelleenkäytettävien, kierrätettävien ja hyödynnettävien pakkausten paremmuusjärjestys".

40 Toisin kuin Saksan hallitus väittää, direktiivissä 94/62 ei siis säädetä yhtäältä pakkausten uudelleenkäytön ja toisaalta pakkausjätteiden hyödyntämisen välisestä arvojärjestyksestä.

41 Pakkausten uudelleenkäytön osalta tämän direktiivin 5 artiklassa annettu mahdollisuus rajoittuu siihen, että jäsenvaltiot voivat edistää perustamissopimuksen mukaisesti sellaisten pakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmiä, joita voidaan käyttää uudelleen aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle.

42 Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sellaisten järjestelmien käyttöön ottamiseksi, joilla varmistetaan yhtäältä käytettyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteiden palauttaminen ja/tai keruu, jotta ne voitaisiin käsitellä tarkoituksenmukaisimpien jätehuoltoratkaisujen mukaisesti, ja toisaalta kerättyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteiden uudelleenkäyttö tai hyödyntäminen, mukaan lukien kierrätys.

43 Lukuun ottamatta pakkausten "uudelleenkäytön" käsitteen määritelmää, pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä annettuja tiettyjä yleisiä säännöksiä sekä palautus-, keräys- ja hyödyntämisjärjestelmiä koskevia säännöksiä, jotka sisältyvät direktiivin 94/62 3 artiklan 5 alakohtaan sekä 4 ja 7 artiklaan, kyseisessä direktiivissä ei säännellä niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat valmiita käyttämään sen 5 artiklassa annettua mahdollisuutta, sellaisten järjestelmien organisoimista, joilla edistetään uudelleenkäytettäviä pakkauksia.

44 Toisin kuin pakkausten merkintöjä ja tunnistusta sekä niiden koostumusta, uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä koskevia vaatimuksia, joista säädetään direktiivin 94/62 8–11 artiklassa ja sen liitteessä II, pakkausten uudelleenkäytön edistämiseen tarkoitettujen kansallisten järjestelmien organisoimista ei siis ole täysin yhdenmukaistettu.

45 Tällaisia järjestelmiä voidaan näin ollen arvioida perustamissopimuksen niiden määräysten valossa, jotka koskevat tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

46 Sitä paitsi on todettava, että direktiivin 94/62 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat edistää pakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmiä ainoastaan "perustamissopimuksen mukaisesti".

47 Toisin kuin Saksan hallitus väittää, edellä 36 kohdassa mainitussa asiassa DaimlerChrysler annetun tuomion perusteella ei voida tehdä toisenlaista päätelmää. Yhteisöjen tuomioistuin tosin katsoi tämän tuomion 44 kohdassa, että sillä, että yhteisön säännöksessä tai määräyksessä käytetään ilmaisua "perustamissopimuksen mukaisesti", ei voida ymmärtää tarkoitettavan, että tällaisen säännöksen tai määräyksen vaatimusten mukaisen kansallisen toimenpiteen osalta olisi vielä erikseen tutkittava, onko se yhdenmukainen perustamissopimuksen niiden määräysten kanssa, jotka koskevat tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

48 Tämä tuomio kuitenkin koski Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 259/93 (EYVL L 30, s. 1). Tässä asetuksessa säännellään yhdenmukaisesti yhteisön tasolla jätteiden siirtoja ympäristönsuojelun takaamiseksi (edellä 36 kohdassa mainittu asia DaimlerChrysler, tuomion 42 kohta). Näin ei kuitenkaan tehdä direktiivissä 94/62 pakkausten uudelleenkäytön osalta, kuten edellä todettiin.

49 Lisäksi on todettava, että jäsenvaltioille annetaan kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa lupa säännellä "perustamissopimuksen mukaisesti" sellaisten jätteiden siirtoja, joista on tarkoitus huolehtia, mutta samalla siinä mainitaan läheisyysperiaatteen sekä hyödyntämisen ensisijaisuuden ja omavaraisuuden periaatteiden kaltaiset periaatteet, joita on noudatettava sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla ja jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon käyttäessään tällaista lupaa.

50 Tulkintaa, jonka yhteisöjen tuomioistuin antoi edellä 36 kohdassa mainitussa asiassa DaimlerChrysler antamassaan tuomiossa ilmauksesta "perustamissopimuksen mukaisesti", ei voida siirtää käsiteltävänä olevan asian yhteyteen, jossa jäsenvaltioille pakkausten uudelleenkäytön edistämiseksi myönnetty lupa on sanamuodoltaan yleinen ilman, että on täsmennetty niitä perusteita, jotka kyseistä lupaa käyttävien jäsenvaltioiden on otettava huomioon.

51 On vielä huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi saman tuomion 45 kohdassa, että ilmaus "perustamissopimuksen mukaisesti" ei merkitse myöskään sitä, että kaikki kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitetut jätteiden siirtoja rajoittavat kansalliset toimenpiteet olisi järjestelmällisesti oletettava yhteisön oikeuden mukaisiksi pelkästään sen vuoksi, että niiden tarkoituksena on yhden tai useamman tässä säännöksessä mainitun periaatteen täytäntöönpano. Tätä ilmausta on pikemminkin tulkittava siten, että sen lisäksi, että mainitut kansalliset toimenpiteet ovat kyseisen asetuksen mukaisia, niiden on oltava myös niiden perustamissopimuksen yleisten sääntöjen ja periaatteiden mukaisia, joihin ei suoraan viitata jätteiden siirtojen alalla annetussa lainsäädännössä.

52 Näin ollen on tutkittava, ovatko kyseessä olevat kansalliset säännökset yhteensopivia EY 28 artiklan kanssa.

Yhteisön sisäisen kaupan rajoittaminen

53 Komissio väittää Ranskan hallituksen tukemana, että VerpackV:n 8 §:n 1 momentissa ja 9 §:n 2 momentissa vaikeutetaan muista jäsenvaltioista tuotavien luontaisten kivennäisvesien jälleenmyyntiä tai tehdään se kalliimmaksi ja että kyseiset säännökset ovat näin ollen sellainen EY 28 artiklassa tarkoitettu toimenpide, joka vastaa vaikutukseltaan määrällistä rajoitusta.

54 Saksan hallitus katsoo ensinnäkin, ettei näitä yleisiä säännöksiä voida pitää määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä, koska niillä ei pyritä yksipuolisesti suojelemaan kansallisia etuja vaan ainoastaan panemaan täytäntöön yhteisön direktiivistä johtuvat velvoitteet.

55 Tämän osalta on riittävää huomata, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin onkin katsonut, ettei sellaista kansallista säännöstä, jolla jäsenvaltio täyttää direktiivistä johtuvat velvoitteensa, voida pitää kaupan rajoittamisena (ks. vastaavasti asia 46/76, Bauhuis, tuomio 25.1.1977, Kok. 1977, s. 5, Kok. Ep. III, s. 279, 28–30 kohta; asia C-246/98, Berendse-Koenen, tuomio 23.3.2000, Kok. 2000, s. I-1777, 24 ja 25 kohta ja edellä 36 kohdassa mainittu asia Deutscher Apothekerverband, tuomion 52–54 kohta), on todettava, että direktiivin 94/62 5 artiklassa vain annetaan jäsenvaltioille lupa edistää pakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmiä perustamissopimuksen mukaisesti säätämättä mistään tällaisesta velvoitteesta.

56 Saksan hallitus kiistää toiseksi sen, että VerpackV:n 8 ja 9 § johtaisivat toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden valmistajien jonkinlaiseen suoraan tai välilliseen syrjintään.

57 Tämän osalta on syytä palauttaa mieleen, että VerpackV:n 9 §:n 2 momentissa säädetään kertakäyttöpakkauksista syntyvistä jätteistä huolehtimista koskevan järjestelmän vaihtamisesta tietyissä tarkoissa olosuhteissa. Vaikka VerpackV:n mukaan tällainen muutos perustuukin siihen, että uudelleenkäytettävien pakkausten tietyt osuudet eivät täyty kansallisilla markkinoilla, tämän lainsäädännön mukaan kyseisen muutoksen todellinen voimaantulo riippuu tällaisten osuuksien uusista myöhemmin tehtävistä arvioinneista. Tiettyjen juomien, kuten luontaisten kivennäisvesien, valmistajat ja jälleenmyyjät eivät näin ollen voi enää käyttää kattavaa keräysjärjestelmää, vaan niiden on perustettava kertakäyttöjuomapakkauksilleen

pantti- ja takaisinottojärjestelmä silloin, kun uudelleenkäytettävissä pakkauksissa olevien juomien osuus Saksassa laskee kahtena peräkkäisenä vuotena alle 72 prosentin ja kun kyseessä olevien juomien osalta uudelleenkäytettävien pakkausten vuonna 1991 vahvistettu osuus ei täyty.

58 On kuitenkin todettava, että vaikka VerpackV:n 8 §:n 1 momenttia ja 9 §:n 2 momenttia sovelletaankin kaikkiin Saksan alueella toimintaansa harjoittaviin valmistajiin ja jälleenmyyjiin, kyseiset säännökset eivät vaikuta samalla tavalla yhtäältä Saksassa valmistettujen luontaisten kivennäisvesien ja toisaalta muista jäsenvaltioista tuotavien juomien markkinoille saattamiseen.

59 Kun nimittäin siirtyminen pakkauksista huolehtimista koskevasta järjestelmästä toiseen tällaiseen järjestelmään aiheuttaa yleisesti kustannuksia pakkausten merkintöjen osalta, kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö — jonka mukaan kertakäyttöpakkauksia käyttävien valmistajien ja jälleenmyyjien on kattavaan keräysjärjestelmään osallistumisensa asemesta otettava käyttöön pantti- ja takaisinottojärjestelmä — aiheuttaa kaikille tällaisia pakkauksia käyttäville valmistajille ja jälleenmyyjille lisäkustannuksia, jotka liittyvät pakkausten takaisinoton, panttisummien palauttamisen ja jälleenmyyjien välillä mahdollisesti tehtävän kyseisten summien hyvityksen järjestämiseen.

60 Kuten komissio kuitenkin toteaa Saksan hallituksen väittämättä vastaan, muista jäsenvaltioista peräisin olevien luontaisten kivennäisvesien valmistajat käyttävät muovisia kertakäyttöpakkauksia huomattavasti enemmän kuin saksalaiset valmistajat. Gesellschaft für Verpackungsmarktforschungin kesäkuussa 2001 suorittaman tutkimuksen mukaan nimittäin saksalaisten valmistajien vuonna 1999 käyttämistä pakkauksista noin 90 prosenttia oli uudelleenkäytettäviä pakkauksia ja noin 10 prosenttia kertakäyttöpakkauksia, kun taas nämä osuudet olivat päinvastaiset niiden luontaisten kivennäisvesien osalta, joita ulkomaiset valmistajat myivät Saksassa ja joiden pakkauksista noin 71 prosenttia oli muovisia kertakäyttöpakkauksia.

61 Tämän osalta on huomattava, että luontaisten kivennäisvesien valmistajat, jotka myyvät tuotteitaan Saksassa kaukana näiden vesien ottopaikasta ja joista suuri osa on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, joutuvat uudelleenkäytettäviä pakkauksia käyttäessään maksamaan lisäkustannuksia. Sekä direktiivin 80/777 3 artiklasta että sen liitteestä II nimittäin ilmenee, että luontaiset kivennäisvedet on pullotettava niiden lähteellä, joten näiden vesien pakkausten uudelleenkäyttö edellyttää näiden pakkausten kuljettamista kyseisten vesien ottopaikalle saakka. Vaikka luontaisten kivennäisvesien valmistaja tosin voikin, kuten Saksan hallitus väittää, pienentää kyseisiä kustannuksia liittymällä uudelleenkäytettäviä vakiopulloja koskevaan järjestelmään, sellainen luontaisten kivennäisvesien valmistaja, joka saattaa tuotteensa useille ja muun muassa Saksan markkinoille, kuten on asia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen ja Saksaan tuotteitaan vievän valmistajan osalta, joutuu mukauttamaan tuotteidensa jälleenmyynnin Saksan markkinoiden erityisvaatimuksiin.

62 Tästä seuraa, että pakkausten kattavan keräysjärjestelmän korvaaminen kertakäyttöpakkausten osalta pantti- ja takaisinottojärjestelmällä on omiaan rajoittamaan toisista jäsenvaltioista tuotavien luontaisten kivennäisvesien saattamista Saksan markkinoille (ks. vastaavasti uudelleenkäytettävien juomapakkausten osalta asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988, Kok. 1988, s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761, 13 kohta).

63 Tämän osalta on merkityksetöntä, että kyseessä olevissa säännöksissä säädetään kertakäyttöpakkauksia koskevasta pantti- ja takaisinottovelvollisuudesta kieltämättä tällaisissa pakkauksissa olevien juomien tuontia ja että valmistajilla on lisäksi mahdollisuus käyttää uudelleenkäytettäviä pakkauksia. Toimenpidettä, joka on omiaan rajoittamaan tuontia, on nimittäin pidettävä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, vaikka rajoitus olisikin vähäinen ja vaikka tuotteille olisikin olemassa muita menekkimahdollisuuksia (yhdistetyt asiat 177/82 ja 178/82, Van de Haar ja Kaveka de Meern, tuomio 5.4.1984, Kok. 1984, s. 1797, 14 kohta).

64 Toisin kuin Saksan hallitus väittää, käsiteltävänä olevassa kanteessa tarkoitettu kaupan rajoittaminen ei perustu siihen direktiivin 80/777 säännökseen, jonka mukaan luontaiset kivennäisvedet on pullotettava niiden lähteellä. Vaikka luontaisten kivennäisvesien valmistajien osalta ei olekaan mahdotonta, että kyseinen säännös vaikuttaa siihen, millaisen pakkauksen he tuotteilleen valitsevat, on palautettava mieleen, että kattavan keräysjärjestelmän korvaaminen pantti- ja takaisinottojärjestelmällä merkitsee lisäkustannuksia paitsi luontaisten kivennäisvesien valmistajille myös niiden muiden VerpackV:n 9 §:n 2 momentissa tarkoitettujen juomien valmistajille ja jälleenmyyjille, jotka ovat sijoittautuneet toisiin jäsenvaltioihin ja jotka käyttävät kertakäyttöpakkauksia.

65 Ei ole myöskään merkityksellistä todeta, kuten kyseinen hallitus tekee, että kertakäyttöpakkauksissa olevien luontaisten kivennäisvesien Saksaan tuonnin kasvu osoittaa, ettei kertakäyttöpakkauksia käyttäviä luontaisten kivennäisvesien valmistajia ole syrjitty. Vaikka nimittäin tällaista kasvusuuntausta havaittaisiinkin Saksan markkinoilla, se ei ole omiaan poistamaan sitä seikkaa, että VerpackV:n 8 ja 9 § rajoittavat toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden luontaisten kivennäisvesien valmistajien mahdollisuutta saattaa tuotteitaan Saksan markkinoille.

66 Lopuksi on katsottava, että toisin kuin Saksan hallitus väittää, VerpackV:n 8 ja 9 § eivät voi jäädä EY 28 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, ettei niillä Saksan hallituksen mukaan säännellä luontaisten kivennäisvesien pakkaustapaa vaan ainoastaan yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, 24.11.1993 annetussa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat) tarkoitettuja kyseisten vesien myyntijärjestelyjä.

67 Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin katsonut, että jos maahan tuotujen tuotteiden pakkausta tai merkintöjä on kyseessä olevien toimenpiteiden johdosta tarpeen muuttaa, kyseiset toimenpiteet eivät voi koskea edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa tarkoitettuja kyseisten tuotteiden myyntijärjestelyjä (ks. asia C-33/97, Colim, tuomio 3.6.1999, Kok. 1999, s. I-3175, 37 kohta; asia C-12/00, komissio v. Espanja, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-459, 76 kohta ja asia C-416/00, Morellato, tuomio 18.9.2003, Kok. 2003, s. I-9343, 29 kohta).

68 Kuten tämän tuomion 59 kohdassa todettiin, jos kattavaan keräysjärjestelmään osallistuminen korvataan ottamalla käyttöön pantti- ja takaisinottojärjestelmä, kyseessä olevien valmistajien on muutettava tiettyjä pakkaustensa merkintöjä.

69 Koska VerpackV:n säännökset eivät vaikuta samalla tavalla yhtäältä Saksassa valmistettujen ja toisaalta muista jäsenvaltioista tuotujen juomien markkinoille saattamiseen, ne eivät missään tapauksessa voi jäädä EY 28 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle (ks. edellä 67 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 16 ja 17 kohta).

Ympäristönsuojelua koskevat perustelut

70 On tutkittava, voidaanko VerpackV:n 8 §:n 1 momenttia ja 9 §:n 2 momenttia perustella ympäristönsuojelusyillä sikäli kuin niillä rajoitetaan kauppaa.

71 Komissio väittää Ranskan hallituksen tukemana sellaisten luontaisten kivennäisvesien osalta, jotka on pakattava niiden lähteellä, että kyseistä lainsäädäntöä ei voida perustella ympäristöpolitiikkaan liittyvillä syillä ja että se ei missään tapauksessa täytä oikeasuhteisuuden arviointiperustetta.

72 Saksan hallitus puolestaan pitää VerpackV:n 8 ja 9 §:ää perusteltuina ympäristönsuojeluun liittyvien eri tavoitteiden vuoksi, joita ovat jätteiden syntymisen ehkäiseminen, kertakäyttöpakkauksia koskevien tarkoituksenmukaisimpien jätehuoltoratkaisujen määrittely ja maiseman suojaaminen jätteiden kasautumiselta luontoon. Se väittää, että vaikka katsottaisiinkin, että kyseisillä säännöksillä pyritään ainoastaan jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevaan yleiseen tavoitteeseen, kertakäyttöjuomapakkauksia koskevasta panttijärjestelmästä johtuvat ekologiset edut ovat huomattavasti suuremmat kuin ne mahdolliset haitat, jotka liittyvät siihen, että tiettyjä pakkauksia on kuljetettava pitkiä etäisyyksiä valmistuspaikalle.

73 Saksan hallituksen mukaan kertakäyttöpakkauksia koskeva panttijärjestelmä on tarkoituksenmukainen ja välttämätön asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska kyseessä on toimenpide, jolla ennen kaikkea pyritään muuttamaan kuluttajien käyttäytymistä. Saksan hallituksen mukaan pantin periminen kertakäyttöpakkauksista saa kuluttajat rinnastamaan kyseiset pakkaukset uudelleenkäytettäviin pakkauksiin.

74 Lopuksi Saksan hallitus väittää, että ennalta varautumista ja ennalta ehkäiseviin toimiin ryhtymistä koskevien periaatteiden mukaan, jotka mainitaan EY 174 artiklan 2 kohdassa, jäsenvaltioilla on ympäristöpolitiikan edun nimissä harkintavaltaa. Saksan hallituksen mukaan olisi mahdotonta myöntää pitkiä etäisyyksiä kuljetettavien juomien osalta vapautus panttivelvollisuudesta, koska tällainen vapautus aiheuttaisi paitsi kilpailun vääristymistä niiden yritysten välille, jotka saattavat tuotteensa markkinoille kertakäyttöpakkauksissa, myös tekisi tehottomaksi uudelleenkäytettävien pakkausten edistämisen, josta säädetään direktiivin 94/62 5 artik-

lassa. Tällainen vapautus ei olisi myöskään toimiva siksi, että tietyt Saksan alueella sijaitsevat myyntipaikat eivät ole kaukana niistä Saksan markkinoille saatettavien luontaisten kivennäisvesien valmistuspaikoista, jotka sijaitsevat Saksan ulkopuolella.

75 Tämän osalta on syytä palauttaa mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, voidaan perustella pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla, kunhan kyseiset toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (edellä 62 kohdassa mainittu asia komissio v. Tanska, tuomion 6 ja 9 kohta ja asia C-389/96, Aher-Waggon, tuomio 14.7.1998, Kok. 1998, s. I-4473, 20 kohta).

76 Kuten Saksan hallitus väittää, pantti- ja takaisinottojärjestelmän käyttöönotto on omiaan lisäämään tyhjien pakkausten palautusastetta ja johtaa pakkausjätteiden valikoivaan lajitteluun, mikä omalta osaltaan parantaa näiden jätteiden hyödyntämistä. Sikäli kuin pantin periminen kannustaa kuluttajaa palauttamaan tyhjät pakkaukset myyntipaikkoihin, se myös myötävaikuttaa jätteiden vähentymiseen luonnossa.

77 Sikäli kuin kyseessä olevan lainsäädännön mukaan pakkausjätteistä huolehtimista koskevan uuden järjestelmän voimaantulo riippuu uudelleenkäytettävien pakkausten osuudesta Saksan markkinoilla, kyseisellä lainsäädännöllä luodaan lisäksi tilanne, jossa kertakäyttöpakkauksissa olevien juomien myynnin kaikki kasvu kyseisillä markkinoilla tekee järjestelmän vaihtumisen todennäköisemmäksi. Koska kyseisellä lainsäädännöllä näin ollen kannustetaan asianomaisia valmistajia ja jälleenmyyjiä käyttämään uudelleenkäytettäviä pakkauksia, sen avulla voidaan osaltaan vähentää niitä jätteitä, joista on huolehdittava, mikä on yksi ympäristönsuojelupolitiikan yleisistä tavoitteista.

78 Jotta tällainen lainsäädäntö kuitenkin olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, on selvitettävä, voidaanko siinä toteutetuilla keinoilla saavuttaa kyseiset tavoitteet ylittämättä sitä, mikä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen (ks. asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998, Kok. 1998, s. I-4301, 57 kohta).

79 Tämän osalta on todettava, että kansallisessa lainsäädännössä on tämän viimeksi mainitun edellytyksen täyttämiseksi annettava asianomaisille valmistajille ja jälleenmyyjille riittävä siirtymäaika, jotta ne voisivat ennen pantti- ja takaisinotto-järjestelmän voimaantuloa mukautua uuden järjestelmän vaatimuksiin.

80 VerpackV:n 9 §:n 2 momentissa säädetty kuuden kuukauden määräaika pantti- ja takaisinottojärjestelmän käyttöönottoa koskevasta velvollisuudesta annetun ilmoituksen ja tällaisen järjestelmän voimaantulon välillä ei kuitenkaan riitä, jotta luontaisten kivennäisvesien valmistajat voisivat mukauttaa tuotantonsa ja kertakäyttöpakkauksista syntyvistä jätteistä huolehtimista koskevat menetelmänsä uuteen järjestelmään, koska tämä järjestelmä on perustettava heti.

81 Tämän osalta ei oteta huomioon kyseisen kuuden kuukauden määräaikaa edeltävää ajanjaksoa. Senkin jälkeen nimittäin, kun uudelleenkäytettävien pakkausten osuudet on ensimmäistä kertaa todettu riittämättömiksi, pantti- ja takaisinottojärjestelmän voimaantulosta ja mahdollisesti tämän voimaantulon ajankohdasta ei ole varmuutta, koska tämä riippuu paitsi Saksan markkinoilla olevien uudelleenkäytettävien pakkausten kokonaisosuuden uusista arvioinneista ja tällaisissa pakkauksissa näille samoille markkinoille saatettavien luontaisten kivennäisvesien osuudesta myös Saksan hallituksen päätöksestä ilmoittaa kyseisten arviointien tuloksesta.

82 VerpackV:llä luodaan siten tilanne, jossa epämääräisen ajanjakson ajan pakkausjätteistä huolehtimista koskevan järjestelmän vaihtuminen ei ole riittävän varmaa, jotta asianomaisen alan taloudellisia toimijoita voitaisiin vaatia perustamaan sellainen pantti- ja takaisinottojärjestelmä, joka olisi käytettävissä hyvin pian sen jälkeen, kun uuden järjestelmän voimaantulon ajankohdasta on ilmoitettu.

83 Komission kannetta on näin ollen pidettävä perusteltuna.

84 Näin ollen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivin 94/62 5 artiklan eikä EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut VerpackV:n 8 §:n 1 momentilla ja 9 §:n 2 momentilla käyttöön järjestelmän, jolla pyritään pakkausten uudelleenkäyttöön niiden tuotteiden osalta, jotka on direktiivin 80/777 mukaisesti pakattava niiden lähteellä.

Oikeudenkäyntikulut

85 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat komission vaatimuksia tukevia väliintulijoita, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 5 artiklan eikä EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällenin (asetus pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä ja niiden hyödyntämisestä) 8 §:n 1 momentilla ja 9 §:n 2 momentilla käyttöön järjestelmän, jolla pyritään pakkausten uudelleenkäyttöön niiden tuotteiden osalta, jotka luontaisten kivennäisvesien hyödyntämistä ja markkinoille saattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/777/ETY mukaisesti on pakattava niiden lähteellä.**

2) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ranskan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset