



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 08.05.2015
C(2015) 3064 final

AVALIK VERSIOON

Käesolev komisjoni töödokument on avaldatud üksnes teavitamise eesmärgil.

**Teema: Riigiabi SA.34528 (2015/NN) (ex 2012/CP) – Eesti
Pakendi tagatistraha vabastus ja pakendiaktsiisivabastus laeva pardale toimetatavate jookide puhul**

Lugupeetud proua minister,

1. MENETLUS

17. veebruaril 2012 sai komisjon ettevõtjalt Aldar Eesti OÜ eespool nimetatud meetmete kohta kaebuse, mille ta edastas märkuste esitamiseks Eesti ametiasutustele. Kõnealused märkused esitati komisjonile 15. mail 2012.
15. mail 2012 ja 9. augustil 2012 andis kaebuse esitaja oma kaebuse kohta täiendavat teavet, mille järel komisjon esitas 13. augustil 2012 Eesti ametiasutustele lisaküsimused. Eesti ametiasutuste vastus saadi 4. oktoobril 2012.
25. septembril 2012 saatis kaebuse esitaja veel ühe kirja, mis ei sisaldanud olulist uut teavet. Pärast seda, 16. novembril 2012, saatsid komisjoni talitused vastavalt määruse (EÜ) nr 659/1999¹ artikli 20 lõike 2 teisele lausele kaebuse esitajale kirja, selgitades, et esitatud teabe alusel ei tundunud vaidlusalused meetmed olevat riigiabi. Lisaks selgitasid komisjoni talitused, et kaebus ei kujuta endast prioriteeti.

¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 659/1999, 22. märts 1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (EÜT L 83, 27.03.1999, lk. 1).

Keit Pentus-Rosimannus
Välisminister
Islandi väljak 1
15049 Tallinn
ESTONIA

4. 14. detsembril 2012 vaidlustas kaebuse esitaja komisjoni talituste esialgse hinnangu, et meetmega ei kaasnenud riigiabi. Seoses sellega palus komisjon 22. mail 2013 Eesti ametiasutustelt lisateavet. Eesti ametiasutuste vastus saadi 19. juunil 2013, millele järgnesid 13. juulil 2013 kaebuse esitaja märkused, kuna Eesti ametiasutused olid edastanud oma vastuse ka kaebuse esitajale.
5. 6. novembril 2013 saatsid komisjoni talitused kaebuse esitajale teise kirja, kinnitades oma esialgset hinnangut, et meetmega ei tundu kaasnevat riigiabi. Kaebuse esitaja vaidlustas esialgse hinnangu 2. detsembril 2013.
6. 28. mail 2014 saatsid Eesti ametiasutused komisjonile kirja, milles anti ülevaade pakendialaste õigusaktide toimimisest Eestis ja selgitati, miks neid ei saa laiendada laeva pardale toimetatavale kaubale. Seda aluseks võttes palusid Eesti ametiasutused komisjonil kaebuse menetlemine lõpetada. 26. septembril 2014 saatsid komisjoni talitused kaebuse esitajale kolmanda kirja, kinnitades veel kord oma esialgset hinnangut, et meetmed ei tundu kujutavat endast riigiabi. Kaebuse esitaja vaidlustas esialgse hinnangu taas ja nõudis, et komisjon teeks seoses eespool nimetatud juhtumiga ametliku otsuse.

2. VAIDLUSTATUD MEETME KIRJELDUS

7. Kaebuses käsitletakse Eesti pakendialaseid õigusakte ja eelkõige kõnealustest õigusaktidest teatavates olukordades tehtavaid erandeid.

2.1. Eesti pakendialaste õigusaktide üldpõhimõtted

8. Vastavalt Eesti õigusaktidele (pakendiseadus² ja pakendiaktsiisi seadus³) vastutavad pakendiettevõtjad (st jookide tootjad ja importijad)⁴ joogipakendite tagasivõtmise, taaskasutuse ja ringlussevõtu eest. Asjakohased õigusaktid jõustati selleks, et võtta üle nõuded, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (pakendidirektiiv)⁵.
9. Kui pakendiettevõtjad ei pea kinni seadusega ette nähtud pakendite taaskasutamise määrast (näiteks metallist joogipakendite puhul 50 %), peavad nad maksma spetsiaalset maksu (pakendiaktsiis). Pakendiaktsiis on ühetasandiline maks, mida maksavad vaid pakendiettevõtjad (vahendajad ja jaemüüjad ettenähtud taaskasutusmäärade saavutamata jäämise eest ei vastuta). Tegelikult ei saa riik pakendiaktsiisi kogumisest peaaegu mingit tulu.
10. Selleks et pakkuda tarbijatele kasutatud pakendite tagasitoomiseks vajalikke stiimuleid ja saavutada pakendialastes õigusaktides sätestatud jätmete taaskasutamise seotud eesmärgid, on Eesti rakendanud vähese etanoolisisaldusega alkoholsete jookide, siidrite, pirnisiidrite ja karastusjookide pakendite puhul tagatisrahasüsteemi. Importijad/tootjad arvestavad iga müüdava pakendi puhul tagatisraha joogi hinna sisse ja märgistavad pakendi vastavalt. Tagatisraha peaks sisalduma selliste jookide hinnas igas müügi etapis. Jaemüüjad on kohustatud võtma tarbijatelt kasutatud pakendid tagasi ja tagastama kogu tagatisraha ning seejärel edastama kogutud pakendid ringlussevõtuks/töötlemiseks (millega nad saavad omakorda tagasi tarbijatele tagasi

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/13328511>, mis võeti vastu 21. aprillil 2004 ja kehtib alates 1. juunist 2004 (muudetud).

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13328507>, mis võeti vastu 19.12.1996 ja kehtib alates 1. märtsist 1997 (muudetud).

⁴ Üksus, kes viib pakendatud kauba esimest korda turule.

⁵ EÜT L 365, 31.12.1994, lk 10.

makstud tagatisraha). Jaemüüjad saavad pakendiettevõtjatel teenuse osutamiseks vahendeid, et katta kulud, mis tekivad tühjade pakendite tarbijatelt tagasivõtmisel ja töötlemiseks edastamisel.

11. Õllepakendite puhul (pakend, millele kaebuses keskenduti) on tagatisraha 0,08 eurot pudeli/purgi kohta, mis teeb laialdaselt müüdava 24 pudelit sisaldava õllekasti puhul hinnalisandiks umbes kaks eurot.
12. Olemasolevate õigusaktide kohaselt võivad pakendiettevõtjad delegeerida oma kohustused riigilt vastava tegevusloa saanud organisatsioonile. Kaebuses käsitletud pakendi puhul (tagatisrahasüsteemiga hõlmatud pakend) on kõik pakendiettevõtjad otsustanud delegeerida oma kohustused Eesti Pandipakend OÜ-le (edaspidi „Eesti Pandipakend”), mis on nelja ettevõtjate ühenduse omandisse kuuluv kasumitaotluseta ettevõtja. Peale selle, et Eesti Pandipakend haldab pakendite tagatisrahasüsteemi, maksab ta juhul, kui taaskasutusmäär jääb saavutamata, pakendiettevõtjate nimel pakendiaktsiisi. Peamine sissetulekuallikas, mida Eesti Pandipakend kasutab riigile pakendiaktsiisi maksmisel, on klientide tagasi nõudmata jäänud tagatisraha summad.

2.2. Eesti pakendialastes õigusaktides sisalduvad ja kaebuse esitaja vaidlustatud vabastused

13. Eesti pakendialastes õigusaktidega on ette nähtud tagatisraha- ja aktsiisivabastus rahvusvahelisi reise tegeva laeva pardale toimetatavate jookide pakendite puhul.
14. Vastavalt pakendiseaduse § 21 lõike 4¹ punktile 2 ei kohaldata pakendiseaduse standardnõudeid pakendatud jookide suhtes, mille pakendiettevõtja toimetab teise riiki või rahvusvahelisi reise tegeva vee- või õhusõiduki pardale kaasamüüdavaks kaubaks. See tähendab, et selliste pakendite puhul ei tule maksta tagatisraha ega nõuta spetsiaalset märgistust. Sellest tulenevalt ei saa kõnealuse kauba suhtes kohaldada pakendiaktsiisi (pakendiaktsiisi seaduse § 8 lõike 2 punkt 4).
15. Eesti ametiasutused valisid eespool kirjeldatud lähenemisviisi, kuna laeva pardal müüdavate jookide pakendid kuuluvad enamasti kaasamüüdava kauba hulka ja jäätmel satuvad teistesse riikidesse. Seepärast ei ole Eesti ettevõtjatel võimalik selliseid pakendeid taaskasutada ega ringlusse võtta.
16. Laeva pardal tarbitavate jookide pakendite puhul on riiklike pakendialaste õigusaktide eemärgid täidetud ka sel juhul, kui laevandusettevõtjad pakendijäätmel Eestisse tagasi toovad. Selliste pakendite töötlemisega tegeleb määratud sadamaoperaator, kes peaks tagama laevadelt pärit jäätmel maksimaalse taaskasutamise/ringlussevõtu, ja keda rahastatakse laevandusettevõtjate makstavatest sadamatasudest. Üldiselt ei toimetata laevadel tekkinud jäätmel prügilasse, sest praktika näitab, et see on teiste variantidega võrreldes väga kallis viis jäätmel kõrvaldamiseks⁶.
17. Lisaks sellele oleks Eesti ametiasutuste väitel eproportsionaalne laiendada kõiki Eesti pakendialaste õigusaktide nõudeid laeva või lennuki pardal tarbitavate jookide pakenditele, kuna

⁶ Vastavalt Eesti ametiasutuste andmetele tuleb pakendijäätmel prügilasse toimetamise eest tasuda ligikaudu 50–55 eurot tonni kohta, põletamine aga maksab vaid 30–35 eurot tonni kohta. Ringlussevõtuks ettenähtud materjal, mis on (teatavate mõõndustega) puhas ja sorteeritud, omab seevastu positiivset väärtust (s.t jäätmel kohaletoiematajale makstakse nende eest): ühe tonni alumiiniumist joogipurkide eest makstakse ligikaudu 2000 eurot, ühe tonni PET-pudeliliste eest 200–300 eurot ja ühe tonni kartongpakendiliste eest kuni 100 eurot. Seepärast väldivad ettevõtjad selliste materjaliliste prügilasse toimetamist ja püüavad võimalikult suure osa nendest ringlusse anda. Pakendijäätmel, mis on segatud toidu või muude orgaaniliste jäätmeltega, käsitletakse aga olmejäätmetena, mis alates 2013. aastast on enamasti saadetud spetsiaalsesse jäätmepõletustehasesse.

sellised joogid moodustavad kõikidest ostetavatest jookidest vaid väikese osa⁷. Pakendite käitlemine kooskõlas kõikide olemasolevate asjakohaste õigusaktidega (kaasa arvatud tagasivõtmiskohustus) eeldab vastava ruumi olemasolu, mis võib mõnede laevandus- ja lennuettevõtjate⁸ jaoks probleeme tekitada. Lisaks puudub selgus, kuidas asjakohaseid õiguslikke nõudeid oleks tehniliselt võimalik laiendada Eesti sadamaid külastavatele välisettevõtjatele, kaasa arvatud merematkelaevaettevõtjatele.

2.3. Kaebus

18. Kaebuse esitaja on Tallinna sadama läheduses tegutsev poeomanik (Aldar Eesti OÜ). Olulise osa tema klientuurist moodustavad Soome turistid, kes ostavad kaasavõtmiseks alkoholi (peamiselt õlut). Tänu vabastusele pakendialaste õigusaktide standardnõuete kohaldamisest laeva pardale toimetatavate jookide puhul on Soome turistide jaoks tavaliselt soodsam osta alkoholi pigem laevast kui linnast.
19. Kaebuses on käsitletud kaht küsimust.
20. Esiteks leiab kaebuse esitaja, et põhjendustes 13 ja 14 nimetatud pakendi tagatisraha vabastus ja pakendiaktsiisivabastus kujutavad endast siseturuga kokkusobimatut riigiabi (edaspidi „esimene küsimus”). Sellega seoses väidab kaebuse esitaja, et vabastus pakendialaste õigusaktidega ette nähtud maksudest toob kaasa selle, et Eesti ja teiste liikmesriikide (peamiselt Soome ja Rootsi) vahel sõitvate parvlaevade pardal müüdav kaasaostetav õlu on odavam kui õlu, mida müüakse Eestis maismaal asuvates kauplustes. Väidetavalt kujutab see hinnaerinevus endast parvlaevaettevõtjatele antavat eelist ning kahjustab konkurentsi ja kaubandust, sest sellega meelitatakse teatavaid kliente ostma õlut pigem parvlaeva pardalt kui Eesti kauplustest.
21. Teiseks käsitleb kaebuse esitaja varasemat jookide müüki Tallinna sadamas asuvas ASi Tallink Grupp kaupluses, mille puhul ei kohaldata nõuetekohaselt tagatisraha ja muid Eesti pakendialaste õigusaktide asjakohaseid sätteid (edaspidi „teine küsimus”). Sellele tegevusele jõudis jälile Maksu- ja Tolliamet. Interneti teel ettetellitud kauba müügikoht (mis on ASile Tallink Grupp kuuluva ettevõtja AS Tallink Duty Free omanduses) tegutses sadamakail, mida tuleks lugeda Eesti territooriumiks.

3. HINDAMINE

3.1. Hindamise ulatus

22. Käesolev hindamine hõlmab üksnes meetmeid, mis on seotud pakendatud jookide toimetamisega rahvusvahelisi reise tegeva laeva pardale.
23. Mis puudutab esimest küsimust, st varasemat müüki Tallinna sadamas asuvas ASi Tallink Grupp kaupluses, mille käigus rikuti Eesti pakendialaste õigusakte, siis komisjon märgib, et tegemist oli Eestis turule viidud pakendeid käsitlevate riiklike eeskirjade ühekordse rikkumisega ettevõtja poolt. Komisjon on aru saanud, et Eesti ametiasutused võtsid pärast rikkumise kindlakstegemist siseriiklike õigusaktide jõustamiseks asjakohaseid õiguslikke meetmeid ja tegid sellele konkreetsele eeskirjade eiramisele lõpu. Miski ei osuta sellele, et riigi ametiasutused ei ole olnud olukorra parandamisel ja kohaldatavate eeskirjade jõustamisel piisavalt hooolsad. Isegi kui eeldada, et ASil Tallink jäid selles konkreetses olukorras maksmisele kuuluvad maksud tööpoolest maksmata, ei saa seda käesoleva juhtumi puhul pidada riigiga seostatavaks eeliseks, ja seega ei kujuta kõnealune juhtum endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 tähenduses.

⁷ Üks inimene võib kaasa osta kuni 70 liitrit jooki.

⁸ Tagatisraha- ja aktsiisivabastuse vaidlustamise üle tunnevad muret ka lennuettevõtjad.

24. Mis puudutab esimest küsimust, st pakendialastes õigusaktides ette nähtud konkreetseid vabastusi, siis abi võimalikku olemasolu saab põhimõtteliselt hinnata kahel tasandil. Kaebuses käsitletud meetmete puhul (mõistagi juhul, kui tegemist on abiga) oleksid otsesed abisaajad pakendiettevõtjad, kes toimetavad laevadele seal müümiseks pakendatud jooke, sest vastasel juhul vastutaksid just nemad pakendi taaskasutamise kohustuse täitmata jätmise eest ja kannaksid sellega kaasnevad kulud. Kaebuse esitaja aga leiab, et väidetav abi toob kasu ka laevandusettevõtjatele Tallink, Eckerö Line, Viking Line ja St Peterline,⁹ kes ostavad Eesti pakendiettevõtjatelt jooke ja müüvad neid oma laevade pardal¹⁰. Kaebuses käsitletakse eelkõige õlle müüki teistesse liikmesriikidesse sõitvatel parvlaevadel, mida kõnealused ettevõtjad käitavad Tallinna sadamast.
25. Riigiabi kontrollimisel käsitatakse kaudseid abisaajaid (käesoleval juhul laevandusettevõtjad) võimalike abisaajatena üksnes juhul, kui esimese tasandi abisaajad ei ole ettevõtjad,¹¹ või kui on kindlaks tehtud, et riigi ressursid võimaldavad teise tasandi abisaajatel saada kaupu või teenuseid tingimustel, mis ei ole turutingimused. Seepärast ei ole (isegi kui eeldada, et meetmed kujutavad endast riigiabi) kaugeltki ilmne, et laevandusettevõtjaid tuleks käsitada kõnealuse abi puhul abisaajatena. Täielikkuse huvides käsitleb komisjon oma hinnangus ettevõtjaid siiski mõlemal tasandil.
26. Hinnangu andmine piirdub kaasavõtmiseks ostetavate alkohoolsete jookidega. Kaebuse esitaja ei märkinud, et tema huvisid on kahjustatud seoses jookide tarbimisega laeva või õhusõiduki pardal. Igal juhul on laevandusettevõtjate seas¹² levinud praktika, et reisijate poolt laeva pardale kaasa toodud alkohoolsete jookide tarbimine on keelatud. Laeva pardal on jookide ja toidu tarbimine lubatud ainult restoranides ja laeva muudes toitlustuskohtades. Seepärast puudub pardal tarbitavate jookide ja toidu osas kaldal asuvate jaemüüjate ja laevandusettevõtjate vahel tõhus konkurents.

3.2. Abi olemasolu

27. ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 kohaselt „on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust”.
28. Selleks et meede liigituks abiks artikli 107 lõike 1 tähenduses, peavad olema täidetud järgmised kumulatiivsed tingimused: i) meede peab olema seostatav riigiga ja rahastatud riigi vahenditest; ii) meede annab abisaajale majandusliku eelise; iii) see eelis peab olema selektiivne; iv) meede kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi ja võib kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust.
29. Meedet ei käsitata riigiabina, kui vähemalt üks eespool loetletud tingimustest ei ole täidetud, ning ülejäänud tingimusi ei ole vaja analüüsida.
30. Hindamise huvides on asjakohane vahet teha pakendi tagatisraha vabastusel ja pakendiaktsiisivabastusel.

⁹ Märkida tuleks ka seda, et regulaarset reisijatevedu korraldab Eestist veel üks laevandusettevõtja (keda ei ole kaebuses nimetatud): DFDS Seaways, kelle laevad sõidavad Eestis asuvast Paldiski sadamast Rootsi Kapellskäri sadamasse.

¹⁰ Lisaks tuleks märkida, et seda meedet kohaldatakse ka lennuettevõtjate suhtes.

¹¹ Komisjoni otsus riigiabi C52/2005 kohta (Digital Decoders (Mediaset)), ELT L 147, 8.6.2007, lk 1.

¹² Vt nt <http://www.tallinksilja.com/en/web/int/good-to-know#16661470>

3.2.1. Pakendi tagatisrahasüsteem

31. Komisjon on seisukohal, et pakendi tagatisraha ei ole riigi ressursid, sest asjaomased vahendid pärinevad pakendi tarbijatelt, nende haldamisega tegeleb pakendisektor ja riigi kontrolli alla pakendi tagatisraha ei satu.
32. ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses hõlmavad riigi ressursid kõiki avaliku sektori ressursse, kuid teatavatel tingimustel ka eraõiguslike asutuste ressursse. Ressursside päritolu ei ole oluline, kui need lähevad avaliku sektori kontrolli alla enne vahetut või kaudset üleminekut saajatele ning on seega kättesaadavad riigi ametiasutustele,¹³ isegi kui vahendid ei kandu üle avaliku sektori asutuse omandisse¹⁴. Regulatsioon, mille tulemusena jaotatakse eraõiguslike juriidiliste isikute vahel raha ümber ilma riigipoolse täiendava osaluseta, ei too kaasa riigi ressursside üleminekut.
33. Kogu Eestis kehtivat pakendi tagatisrahasüsteemi kontrollib Eesti Pandipakend, mis on tootjavastutusorganisatsioon, mille pakendiettevõtjad on ise loonud ja mille tegevust nad ka ise juhivad¹⁵. Eesti Pandipakendi osanikud on Eesti Õlletootjate Liit, Karastusjoogi Tootjate Liit, Karastusjoogi ja Õlle Importööride Liit ning Eesti Kaupmeeste Liit¹⁶.
34. Erinevalt taarakogumissüsteemidest, millel on riigi toel tegutsevad sorteerimisrajatised, toimub Eesti Pandipakendi rahastamine täielikult omavahenditest¹⁷. Vastavalt pakendiseadusele tuleb joogipakendite (karastusjoogid, õlu, vähese etanoolisisaldusega alkohoolsed joogid, siider, pirnisiider) suhtes kehtestada täies mahus tagastatav tagatisraha. Tootjad määravad tagatisraha suuruse, võttes arvesse vajadust tagada tagatisrahasüsteemi tõhus toimimine,¹⁸ ja keskkonnaminister peab selle vaid ametlikult heaks kiitma. Tagatisraha ei liigu kunagi läbi valitsuse pangakontode ega satu valitsuse kontrolli alla.
35. Eesti Pandipakend on keskkonnaministeeriumi poolt akrediteeritud, kuid tegutseb suurel määral iseseisvalt. Näiteks on Eesti Pandipakend kehtestanud käitlustasud (õigusaktidega ei ole selliseid tasusid ette nähtud), mida makstakse kõikidele jaemüüjatele ja tagastuskohtadele, et katta nii korduskasutatavate kui ka ühekorra-pandipakendite tagasivõtmise ja käitlemisega seotud otsesed kulud. Lisaks võtab ta oma kulude katmiseks pakendiettevõtjatelt haldustasu (õigusaktidega ei ole selliseid tasusid ette nähtud). Eesti Pandipakend jätab kogu tagasinõudmata tagatisraha endale ja on kehtestanud teenustasud. Ettevõtja on tagatisrahaga hõlmatud pakendite jaoks välja töötanud EPP pandimärgisüsteemi, mida kõik organisatsiooni liikmed peavad lisaks EAN-koodile kasutama¹⁹.
36. Riigi ressursside olemasolu osas viitab kaebuse esitaja muu hulgas otsusele kohtuasjas 173/73 Itaalia vs. komisjon²⁰, milles on käsitletud vabastusi maksudest, mis tuleb tekstiilisektoril maksta riigi kindlustuskavva seoses peretoetustega. Need maksuvabastused kaeti vahenditest, mis kogunevad töötuskindlustusfondi tehtavate maksete tulemusel. Kaebuse esitaja rõhutab, et ehkki

¹³ Vt muu hulgas otsus kohtuasjas C-206/06: Essent Netwerk Noord (ECLI:EU:C:2008:413, punkt 70); Otsus kohtuasjas C-83/98 P: Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing ja komisjon (ECLI:EU:C:2000:248, punkt 50).

¹⁴ Vt otsus kohtuasjas T-358/94: Air France vs. komisjon, ECLI:EU:T:1996:194, punktid 65–67. Vt ka otsus kohtuasjas C-83/98 P: Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing ja komisjon (ECLI:EU:C:2000:248, punkt 50).

¹⁵ Vt muu hulgas: <http://www.taaratark.ee/wp-content/uploads/P-Eek-Deposit-EST-pres-Riga-8-12-2008.pdf>.

¹⁶ Vt nt: http://www.palmenia.helsinki.fi/replastfinest/ws4/Birgit_Tolmann.pdf.

¹⁷ http://www.regions4recycling.eu/upload/public/Good-Practices/GP_Tallinn_deposit-packaging.pdf.

¹⁸ Tootjad peavad tagama, et tarbijatel on piisav motivatsioon toimetada kasutatud pakendid kindlaksmääratud vastuvõtukohtadesse.

¹⁹ <http://www.bottlebill.org/legislation/world/estonia.htm>.

²⁰ Otsus kohtuasjas 173/73 Itaalia vs. komisjon (Italian Textiles) ECLI EU:C:1974:71.

asjaomaseid fonde haldasid asutused, mis olid riigiasutustest selgesti eristatavad, leiti, et tegemist oli riigiabiga.

37. Komisjon on siiski seisukohal, et Italian Textile'iga seotud otsuse puhul on tegemist sootuks teistsuguse olukorraga, kui käesoleval juhul. Kõnealune kohtuasi on seotud töötuskindlustusfondiga, mille vahendid olid selgelt riigi ressursid, sest riik teostas nende üle kontrolli ja riigi ülesanne oli maksta Itaalia kohustusliku töötuskindlustuskavaga seotud töötushüvitisi. Kuigi Itaalia töötuskindlustusfondi haldas(id) asutus(ed), kes oli(d) riigiasutustest selgesti eristatavad, ei selgu otsusest, et fondi haldav asutus ei olnud avaliku sektori asutus.
38. Komisjon leidis, et nii nagu Preussen Elektra kohtuasjas tehtud otsuse puhul,²¹ rahastavad ja haldavad ka Eesti pakendialaste õigusaktidega seotud kulusid erakapitalil põhinevad ettevõtjad ilma riigi sekkumiseta. Kohus leidis, et sellisel juhul ei ole riigi ressursse kaasatud.
39. Ka Pearle'i kohtuasjas tehtud otsuses²² rõhutas kohus, et selleks, et eeliseid saaks lugeda Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses abiks, peavad nad ühest küljest olema otseselt või kaudselt antud riigi ressurssidest ja teisest küljest peavad nad tulenema riigi toimingust.
40. Ka hiljutine otsus Vent De Colère'i kohtuasjas²³ ei muuda Eesti pakendisüsteemile antavat hinnangut, kuna pakendi tagatisraha on pärit asjaomasest sektorist, mida kõnealune sektor haldab ilma riigi osaluseta. Komisjon on eelkõige seisukohal, et erasektorile kuuluvat ettevõtjat Eesti Pandipakend ja Prantsusmaa taastuvenergia toetuskava rahastamise/haldamise kaasatud avalik-õiguslikku asutust Caisse des dépôts et consignations, kelle rolli vaadeldakse Vent De Colère'i kohtuasjas, ei saa käsitleda riigiabi hindamisel ühtmoodi. Erinevalt Caisse des dépôts et consignations' st on Eesti Pandipakendi rajanud ja seda haldab asjaomane sektor ning kõnealusel ettevõtjal on asjaomase sektori poolt talle antud kohustuste täitmise tagamisel märkimisväärne tegevusvabadus. Vent De Colère'i puhul oli tegemist ka riigi otsese sekkumisega: juhul, kui kogutud maksutaolistest tasudest ei piisanud, oli viimane võimalik rahastaja riik.
41. Seepärast on komisjon jõudnud järeldusele, et pakendi tagatisraha ei hõlma riigi ressursse ja et pakendi tagatisraha vabastus ei kujuta endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses.

3.2.2. Pakendiaktsiisivabastus

3.2.2.1. Riigi ressursside kaasamine

42. Erinevalt pakendi tagatisrahast on pakendiaktsiisi puhul tegemist riigi ressurssidega, sest see makstakse riigi eelarvesse. Seega on vabastamine selle aktsiisi maksmisest laeva pardale toimetatavate jookide puhul seotud riigi ressursside kasutamisega. Selleks, et kõnealust vabastust saaks käsitada riigiabina, peavad olema täidetud ka muud ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 nimetatud kumulatiivsed tingimused, sealhulgas tingimus, et riigi ressursside kasutamisega antakse teatud ettevõtjatele või teatud toodetele valikuline eelis.

²¹ Otsus kohtuasjas C-379/98: Preussen-Elektra, ECLI:EU:C:2001:160.

²² Otsus kohtuasjas C-345/02: Pearle BV, ECLI:EU:C:2004:448.

²³ Otsus kohtuasjas C-262/12: Vent De Colère, ECLI:EU:C:2013:851.

3.2.2.2.Valikulise eelise olemasolu

43. Kohtupraktika kohaselt²⁴ koosneb maksumeetme varalise selektiivsuse hindamine kolmest etapist:
- esiteks tuleb kindlaks teha, milline on asjaomases liikmesriigis üldkohaldatav või „tavapärane” maksustamiskord (nn võrdlussüsteem);
 - teiseks tuleb välja selgitada, kas vaatlusaluse meetmega tehakse erand üldkohaldatavast või tavapärasest maksustamiskorrast, eristades ettevõtjaid, kes on asjaomase maksusüsteemi eesmärki silmas pidades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras. Kui see on nii, on meede esmapilgul valikuline;
 - kolmandaks tuleb siiski kindlaks teha ka see, kas erand on tingitud asjaomase maksusüsteemi olemusest või üldisest ülesehitusest. Seega võib üldise maksusüsteemi kohaldamisest tehtav erand olla õigustatud juhul, kui asjaomane liikmesriik suudab tõendada, et asjaomane meede tuleneb otseselt liikmesriigi maksusüsteemi aluspõhimõtetest või suunistest.²⁵ Selles kontekstis jääb diferentseeritud maksustamiskorra tulenev otseselt kõnealuse süsteemi alus- või juhtpõhimõtetest liikmesriigi tõendada²⁶.
44. Vaadeldava juhtumi puhul on võrdlussüsteem Eesti pakendiseadus ja eelkõige pakendiaktsiisiseadus, kus on sätestatud i) kohustus võtta tagasi, taaskasutada ja võtta ringlusse teatud osa joogipakenditest ning ii) sihtmäära saavutamata jäämise korral kohaldatava pakendiaktsiisi maksmise tingimused. Selle võrdlussüsteemi puhul saab pakendiaktsiisivabastust käsitada erandina tavapärasest maksustamiskorrast, kuna see võimaldab ölle müümist pakendiaktsiisi kohaldamata. Seepärast on vaja kindlaks teha, kas kõnealune erand tuleneb asjaomase liikmesriigi maksusüsteemi põhimõtetest.
45. Käesoleva juhtumi puhul peaksid maksusüsteemi loogika kohaselt seadusega ette nähtud pakendite taaskasutusmäära saavutamise tagama pakendatud jookide tootjad ja importijad. Seda põhimõtet saab põhjendatult kohaldada vaid Eesti territooriumil müüdavate jookide puhul. Eesti pakendiettevõtjaid ei saa tõepoolest kuidagi panna vastutama joogipakendite taaskasutuse ja ringlussevõtu eest, kui joogid müüakse väljaspool Eesti territooriumi või nende eksportimiseks või tarbimiseks väljaspool Eestit. Seepärast on süsteemi loogikaga kooskõlas teha välisriikidesse suunduva laeva pardal müüdavate kaasavõetavate jookide puhul erand, sest välismaale viidud pakendite kokkukogumist ei ole võimalik tagada.
46. Sellest tulenevalt leiab komisjon, et pakendiaktsiisivabastus ei kujuta endast valikulist eelist, sest see sobib kokku asjaomase maksusüsteemi loogikaga. Kuna kõnealune meede on võrdlussüsteemi olemuse ja üldise ülesehituse seisukohast põhjendatud, ei kujuta see riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses.
47. Komisjon ei nõustu kaebuse esitajaga, et kõnealused vabastused takistavad pakendidirektiivi rakendamist. Komisjon leiab, et liikmesriikidel on õigus kehtestada pakendikogumissüsteeme, mis sobivad kõige paremini kohalike vajaduste, tarbimise ning eri liiki pakendite ja pakendatud kaupade turustusmudelitega. Pakendidirektiivi kohaselt vastutab iga liikmesriik oma riigi piirides tekkivate jäätmete, sealhulgas importtoodete jäätmete eest. Riigi ametiasutuste ülesanne on

²⁴ Vt muu hulgas otsus kohtuasjas C-88/03: Portugal vs. komisjon (ECLI:EU:C:2006:511, punkt 56); Liidetud kohtuasjad C-78/08 kuni C-80/08: Paint Graphos, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 49.

²⁵ Vt otsus kohtuasjas C-88/03: Portugal vs. komisjon (ECLI:EU:C:2006:511, punkt 42).

²⁶ Vt muu hulgas otsus kohtuasjas C-88/03: Portugal vs. komisjon (ECLI:EU:C:2006:511, punkt 81) ning otsused kohtuasjades C-78/08 kuni C-80/08: Paint Graphos, ECLI:EU:C:2011:550, punkt 65.

kehtestada nõuetekohased kogumis- ja ringlussevõtukavad, et ära hoida keskkonna risustamine importtoodete puhul tekkivate pakendijäätmetega. Pakendidirektiiviga ei keelata näiteks Eestil anda tagatisraha või pakendiaktsiisivabastust toodete puhul, mis tarbitakse mõnes teises liikmesriigis ja suunatakse selle liikmesriigi jäätmevoogudesse. Sellistest toodetest saavad pakendijäätmed, mille suhtes kohaldatakse nende liikmesriikide jäätmekäitlussüsteemi, kuhu asjaomased tooted imporditakse.

48. Lõpuks ei ole komisjonile kättesaadava teabe põhjal ükski teine liikmesriik (sh Soome) laiendanud oma pakendialaseid õigusakte laeva pardal asuvatele varudele²⁷.
49. Seepärast leiab komisjon, et pakendiaktsiisivabastus ei kujuta endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses.
50. Lisaks riigi ressursside olemasolu puudumisele tagatisraha vabastuse puhul märgib komisjon, et põhjendus, milles käsitletakse valikulise eelise puudumist pakendiaktsiisivabastuse puhul, on *mutatis mutandis* kohaldatav ka pakendi tagatisraha vabastuse suhtes.

4. Järeldus

Komisjon leiab, et kaebuses käsitletud meetmed ei kujuta endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses.

Kui käesolev kiri sisaldab konfidentsiaalset teavet, mida ei tohiks kolmandatele isikutele avaldada, andke sellest komisjonile teada 15 tööpäeva jooksul pärast kirja kättesaamist. Kui komisjonile ei esitata selle aja jooksul põhjendatud taotlust, käsitletakse seda kui nõusolekut teabe avaldamiseks kolmandatele isikutele ning käesoleva kirja tervikteksti avaldamiseks autentse keeles järgmisel veebisaidil: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Taotlus tuleks saata tähtkirja või faksiga järgmisel aadressil:

European Commission
Directorate-General for Competition
B-1049 Brussels
Faks: +0032 (0) 2 2961242

Lugupidamisega
komisjoni nimel

Margrethe VESTAGER
komisjoni liige

²⁷ Vt nt http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/cans/pdf/helsinki_workshop_summary.pdf;
http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/ch12_packaging.pdf