

Asia C-86/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan nojalla esitetyn
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

9.2.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

7.2.2022

Kantaja:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Vastaajat:

Ministero della Transizione Ecologica (aiemmin Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

Ministero dello Sviluppo Economico

Pääasian kohde

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazioissa nostettu kanne, jossa vaaditaan kumoamaan 18.3.2013 annettu ministeriön asetus, jolla yksilöidään tavaroiden kantamiseen tarkoitettujen kassien tekniset ominaisuudet, sekä vaaditaan korvausta vahingoista, joita on aiheutunut viranomaisten lainvastaisesta toiminnasta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Riidanalaisen asetuksen yhteensopivuus SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohdan sekä direktiivin 94/62/EY 1 ja 2 artiklan, 9 artiklan 1 kohdan, 16 artiklan 1 kohdan ja 18 artiklan kanssa, luettuina yhdessä saman direktiivin liitteessä II olevien 1, 2 ja 3 artiklan kanssa sekä direktiivin 98/34/EY 8 artiklan kanssa.

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Ovatko SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohta, direktiivin 94/62/EY 16 artiklan 1 kohta sekä direktiivin 98/34/EY 8 artikla esteenä riidanalaisen ministeriöiden välisen asetuksen säännösten kaltaisen kansallisen säännöksen soveltamiselle, kun siinä kielletään biohajoamattomista raaka-aineista valmistettujen kertakäyttöisten kantokassien myynti, vaikka ne vastaisivat direktiivissä 94/62/EY vahvistettuja muita vaatimuksia, kun jäsenvaltio ei ole etukäteen toimittanut Euroopan komissiolle tällaista kansallista lainsäädäntöä, joka sisältää unionin lainsäädäntöön nähden rajoittavampia teknisiä sääntöjä, vaan on ilmoittanut siitä komissiolle vasta toimenpiteen hyväksymisen jälkeen ja ennen sen julkaisemista?

2) Onko direktiivin 94/62/EY 1 ja 2 artiklaa, 9 artiklan 1 kohtaa ja 18 artiklaa, täydennettyinä direktiivin liitteessä II olevilla 1, 2 ja 3 artiklalla, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaisen kansallisen oikeussäännön hyväksymiselle, jolla kielletään biohajoamattomista raaka-aineista valmistettujen kertakäyttöisten kantokassien myynti, vaikka ne vastaisivat direktiivissä 94/62/EY vahvistettuja muita vaatimuksia, vai voidaanko kansallisella lainsäädännöllä vahvistetut myöhemmät tekniset normit oikeuttaa tavoitteella varmistaa korkeampi ympäristönsuojelun taso, kun otetaan huomioon mahdollisesti jätteiden keruun ongelmien erityispiirteet jäsenvaltiossa ja kyseisen valtion tarve täyttää myös ympäristöön liittyvät unionin oikeuden velvoitteet?

3) Onko direktiivin 94/62/EY 1 ja 2 artiklaa, 9 artiklan 1 kohtaa ja 18 artiklaa, täydennettyinä direktiivin liitteessä II olevilla 1, 2 ja 3 artiklalla, tulkittava siten, että ne muodostavat selkeän ja täsmällisen oikeussäännön, jolla voidaan kieltää mikä tahansa direktiivissä vahvistettujen vaatimusten mukaisten kassien myynnin este ja joka sisältää sen, että kaikkien valtion elinten, mukaan lukien hallintoviranomaiset, on välttämättä jätettävä soveltamatta kansallista lainsäädäntöä, joka on mahdollisesti erilainen?

4) Voiko lopuksi se, että hyväksytään kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään biohajoamattomien kertakäyttöisten kantokassien myynti, vaikka ne olisi valmistettu direktiivissä 94/62/EY vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, merkitä direktiivin 94/62/EY 18 artiklan vakavaa ja ilmeistä rikkomista, jos lainsäädäntö ei ole oikeutettavissa tavoitteella varmistaa ympäristönsuojelun korkeampi taso, jätteiden keruuta jäsenvaltiossa koskevien ongelmien erityispiirteillä ja kyseisen valtion tarpeella täyttää muitakin ympäristön osalta säädettyjä unionin oikeuden mukaisia velvoitteita?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohta.

Pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY.

Tämä direktiivi on annettu tavoitteena yhdenmukaistaa pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimiseen liittyvät erilaiset kansalliset toimenpiteet, varmistaa sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta ja saavuttaa ympäristönsuojelun korkea taso.

Tällä direktiivillä jäsenvaltioille on määrätty ensi kertaa määrällisiä tavoitteita, jotka koskevat kaikkien pakkausten hyödyntämistä ja kierrätystä suhteessa kyseisille kansallisille markkinoille kulutukseen saatettuun kokonaispainoon. Erityisesti

- 9 artiklassa säädetään otsikolla ”Perusvaatimukset”, että ”kolmen vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta pakkaus voidaan saattaa markkinoille ainoastaan, jos se täyttää kaikki tässä direktiivissä ja sen liitteessä II määritellyt perusvaatimukset”;

- 18 artiklassa puolestaan todetaan otsikolla ”Markkinoille saattamisen vapaus”, että ”jäsenvaltiot eivät saa estää tämän direktiivin mukaisten pakkausten markkinoille saattamista alueellaan”.

Liitteessä II määrätään erilaisista pakkausta, valmistusta ja koostumusta (1 artikla), uudelleenkäytettävyyttä (2 artikla) ja hyödynnettävyyttä (3 artikla) koskevista vaatimuksista. Hyödynnettävyyden osalta säännössä vahvistetaan neljä keskenään vaihtoehtoista perustetta: pakkauksen hyödynnettävyys voidaan näetä joko kierrättämällä sen raaka-aineet tai hyödyntämällä se energiantuotannossa taikka kompostoimalla tai sen biohajoavuudella.

Minkä tahansa näiden pakkauksen hyödyntämistä koskevien teknologioiden käyttäminen takaa joka tapauksessa niiden myyntikelpoisuuden Euroopan unionin sisämarkkinoilla.

Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY 8 artikla.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Asetus (decreto legge) nro 2/2012 (sellaisena kuin se on muutettuna laiksi lailla nro 28/2012), 2 §: muovikassien myyntiä koskeva yleinen kieltö, lukuun ottamatta poikkeuksia, jotka koskevat yksinomaan joidenkin kassiryhmien myyntiä, kunnes uusi ministeriön asetus on annettu.

18.3.2013 annettu ympäristö- ja luonnonsuojeluministeriön ja talouskehitysministeriön asetus (Gazzetta Ufficiale, 27.3.2013) – tavaroiden kantamiseen tarkoitettujen kassien teknisten ominaisuuksien yksilöinti (jäljempänä riidanalainen asetus), jossa vahvistetaan tavaroiden kantamiseen tarkoitettujen muovikassien valmistamista ja myyntiä koskeva kieltö, jos ne eivät vastaa ominaisuuksiltaan joitakin 2 §:ssä tarkasti mainittuja vaatimuksia.

Jotta varmistettaisiin tehokas ympäristönsuojelu ja tehokkaampi roskien keruu, tässä asetuksessa valitaan unionin lainsäädännössä myyntikelpoisten pakkausten osalta säädettyistä vaatimuksista päättäväisesti ensisijaisesti kompostoitavuutta ja biohajoavuutta koskevat menetelmät ja määrätään muun muassa kiellosta, joka koskee sellaisten kassien saattamista myyntiin, jotka eivät vastaa UNI EN 13432:2002 -eritelmiä (tekninen säännöstö, jolla yksilöidään kompostoinnin ja biohajoavuuden avulla hyödynnettäviä pakkauksia koskevat vaatimukset). Kasseja, jotka eivät ole tämän teknisen säännösten mukaisia – vaikka ne mahdollisesti täyttävät muut pakkausedirektiivin liitteessä II olevassa 3 artiklassa säädetty hyödynnettävyyttä koskevat vaatimukset – ei siis voida myydä Italiassa, elleivät ne täytä muita teknisiä pakkaus- ja muotovaatimuksia, joista ei kuitenkaan myöskään säädetä unionin oikeudessa.

Lyhyt esitys tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä

- 1 Kantaja Papier Mettler s.r.l. on yhtiö, joka toimii kartonki- ja muovilaatikkojen ja -pakkausten jakelijana. Se kuuluu eurooppalaiseen verkostoon kartonki- ja muovipakkausten tuotannon markkinoilla ja toimii myös raaka-aineiden kierrätyksessä käyttämällä erilliskeräystä sekä sisäisten ja ulkoisten jätteiden kierrätyksessä.
- 2 Kantaja keskittyy toiminnassaan erityisesti polyeteenipakkausten tuotantoon, ja niihin kuuluvat myös yleiset ostoksilla käytettävät muovikassit (”shopping bags”).
- 3 Koska kantaja katsoo, että sille on aiheutunut vahinkoa riidanalaisen asetuksen vuoksi, kun siinä täsmennetään asetuksen nro 2/2012 mukaista sääntelyä ja kielletään tavaroiden kantamiseen tarkoitettujen muovikassien valmistus ja myynti, jos ne eivät vastaa siinä säädettyjä vaatimuksia, se on saattanut asian ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsiteltäväksi ja vaatii sen kumoamista.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 4 **Kantaja** väittää, että riidanalaiseen asetukseen sisältyy tavaroiden kantamiseen tarkoitettuja biohajoamattomia muovikasseja koskevan myyntikiellon – kiellon, josta säädetään direktiivissä 94/62 – täytäntöönpanosäännöksiä, jotka ovat rajoittavampia kuin viimeksi mainitussa direktiivissä sallitaan. Riidanalaisen asetuksen 2 §:ssä näet säädetään, että kyseisillä muovikasseilla on oltava tiettyjä teknisiä ominaisuuksia, mikä on sen mielestä ristiriidassa direktiivien 94/62 ja 98/34 kanssa.
- 5 Kantaja väittää prosessuaalisesta näkökulmasta, että koska direktiivi 94/62 on tavanomainen yhdenmukaistamisdirektiivi, kansallisen viranomaisen paremman ympäristönsuojelun nimissä vahvistamat tekniset säännöt olisi pitänyt antaa ensin tiedoksi komissiolle SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohdan nojalla.

- 6 Kantaja muistuttaa tämän jälkeen automaattisesta ennakkoilmoitusmekanismista, josta säädetään direktiivin 94/62 16 artiklassa. Kyseisen artiklan nojalla jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiedoksi luonnokset tämän direktiivin nojalla toteutettaviksi suunnittelemistaan toimista ennen niiden toteuttamista, jotta komissio voisi tarkastella niitä olemassa olevien säännösten perusteella. Vastaavasta järjestelmästä säädetään myös direktiivin 98/34 8 artiklassa, jonka mukaan komissiolle on toimitettava ”teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset” sekä syyt, ”joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen”, ennen kyseisen määräyksen hyväksymistä. Näin ollen näiden määräysten ja tutkittavien kansallisen lainsäädännön säännösten valossa riidanalainen asetus olisi pitänyt antaa etukäteen tiedoksi komissiolle.
- 7 **Vastaajana oleva hallinto** sitä vastoin väittää, että riidanalainen asetus on annettu sääntöjenmukaisesti tiedoksi Euroopan komissiolle 12.3.2013 ja että sen voimaantulo edellytti, että direktiivissä 98/34 säädetty ilmoitusmenettely olisi saatettu menestyksellisesti päätökseen. Tiedoksiantomenettely saatiin päätökseen 13.9.2013.
- 8 Asiakysymyksen osalta **kantaja** katsoo riidanalaisen asetuksen olevan lainvastainen, koska se on ristiriidassa direktiivin 94/62 säännösten kanssa siltä osin kuin siinä kielletään pakkauskassien myynti, vaikka ne täyttäisivät jonkin kyseisen direktiivin liitteessä II olevassa 3 artiklassa vahvistetuista hyödynnettävyyden vaatimuksista.
- 9 Direktiivissä 94/62 näet säädetään erityisistä vaatimuksista, jotka koskevat pakkausten saattamista markkinoille (ks. edellä mainittu liite II).
- 10 Riidanalaisella asetuksella asetetaan kiello sellaisten kassien saattamiselle markkinoille, jotka eivät vastaa UNI EN 13432:2002 -eritelmiä tai jotka eivät täytä muita paksuutta ja muotoa koskevia teknisiä eritelmiä. Näistä vaatimuksista ei säädetä unionin lainsäädännössä.
- 11 Näin ollen kasseja, jotka eivät ole tämän teknisen säännösten mukaisia, vaikka ne ovat direktiivin 94/62 liitteessä II olevassa 3 artiklassa säädettyjen hyödynnettävyyden vaatimusten mukaisia, ei voida myydä Italiassa. Kyseisellä Italian lainsäädännöllä rikotaan siis direktiivin 94/62 18 artiklaa, jossa kielletään jäsenvaltioita estämästä sen säännösten mukaisten pakkausten markkinoille saattamista alueellaan.
- 12 Kantaja väittää näin ollen, että vastaajana olevan viranomaisen olisi pitänyt jättää soveltamatta unionin oikeudesta poikkeavaa kansallista lainsäädäntöä jokaisen jäsenvaltion julkishallintoa koskevan velvoitteen mukaisesti, kuten unionin tuomioistuin on useaan kertaan vahvistanut (ks. tuomio 9.9.2003, C-198/01, CIF; tuomio 19.1.1993, C-101/91, komissio v. Italia, ja tuomio 28.6.2001, C-118/00, Larsy).
- 13 Kantajan mukaan viranomaisen menettelylle ei ole mitään oikeuttamisperustetta, koska myös unionin tuomioistuin on selventänyt, että kun on olemassa unionin

lainsäädäntöä, jossa säädetään täydellisestä yhdenmukaistamisesta, valtion toimenpiteiden sääntöjenmukaisuutta on arvioitava vain kyseisen lainsäädännön kannalta (ks. tuomio 13.12.2001, C-324/99 ja tuomio 17.4.2007, C-470/03, A.G.M. – Cos.Met s.r.l. v. Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen).

- 14 Kantaja väittää lopuksi, että erityisesti siltä osin kuin riidanalaisessa asetuksessa säädetään, että kaikissa Italiassa myytävissä muovikasseissa on oltava italian kielellä kuluttajalle osoitettu tieto niiden ominaisuuksista, se on ristiriidassa tavaroiden liikkumisvapauden periaatteen kanssa, koska se on maahantuonnin este ja lisärasite yrityksille, jotka, kuten tässä tapauksessa, tuovat muista jäsenvaltioista tavaroita myytäväksi.
- 15 **Vastaajana oleva viranomainen** väittää, että riidanalaisessa asetuksessa tarkoitetut tekniset säännöt ovat osoittautuneet välttämättömiksi, jotta voidaan estää biojätteen erilliskeräyksen epäonnistumiseen liittyvä ongelma, joka johtuu italialaisten kuluttajien tavasta käyttää kertakäyttöisiä muovikasseja biojätteen keräämiseen, ja jotta kannustettaisiin käyttämään biohajoavia ja kompostoituvia muovipusseja.
- 16 Vastaajana oleva viranomainen korostaa lisäksi, että riidanalaisessa asetuksessa eritellään seuraavat myytävien kassien ryhmät: a) biohajoavat ja kompostoituvat kertakäyttökassit, jotka ovat yhdenmukaistetun normin UNI EN 13432:2002 mukaisia; b) perinteiset muovikassit, jotka ovat paksuja ja siis käytettävissä uudelleen; c) kassit, jotka ovat käytettävissä uudelleen tavaroiden kantamista varten ja jotka on valmistettu kartongista, luonnonkuitukankaista, polyamidikuitukankaista ja muista raaka-aineista kuin polymeereistä. Näistä säännöksistä ilmenee, että riidanalaisella asetuksella ei ole otettu käyttöön ehdotonta muovikassien myyntiä koskevaa kieltoa vaan valikoiva kielto, joka koskee vain sellaisten muovikassien liikkuvuutta, jotka ovat niin ohuita, että ei ole olemassa merkittäviä mahdollisuuksia käyttää niitä uudelleen, vaan ainoana tarkoituksena on, että niistä tulee nopeasti muovijätettä.

Lyhyt yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista

- 17 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on pääasian oikeudenkäynnin asianosaisten esittämien perustelujen valossa päättänyt esittää ennakkoratkaisupyyntönsä unionin tuomioistuimelle.