

**Kohtuasi C-86/22**

**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1**

**Saabumise kuupäev:**

9. veebruar 2022

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

7. veebruar 2022

**Kaebaja:**

Papier Mettler Italia S.r.l.

**Vastustajad:**

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

Ministero dello Sviluppo Economico

**Põhikohtuasja ese**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) esitatud kaebus, millega palutakse tühistada ministrite 18. märtsi 2013. aasta dekreet, millega määratakse kindlaks kauba kandekottide tehnilised omadused, ning nõutakse haldusasutuse ebaseadusliku käitumisega tekitatud kahju hüvitamist.

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Vaidlustatud dekreedid kooskõla ELTL artikli 114 lõigetega 5 ja 6, direktiivi 94/62/EÜ artiklitega 1, 2, artikli 9 lõikega 1, artikli 16 lõikega 1 ja artikliga 18, tõlgendatuna koostoimes sama direktiivi II lisa artiklitega 1, 2 ja 3 ning direktiivi 98/34/EÜ artikliga 8.

## Eelotsuse küsimused

1. Kas ELTL artikli 114 lõigetega 5 ja 6, direktiivi 94/62/EÜ artikli 16 lõikega 1 ja direktiivi 98/34/EÜ artikliga 8 on vastuolus niisuguste riigisiseste sätete kohaldamine, nagu need, mis on ette nähtud vaidlustatud ministrite dekreedis, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kandekotte, mis on valmistatud biolagunematutest materjalidest, kuid mis vastavad muudele direktiiviga 94/62/EÜ sätestatud nõuetele, kui liikmesriik ei ole sellisest riigisisestest korrast, mis sisaldab liidu õigusnormidega võrreldes piiravamaid tehnilisi eeskirju, Euroopa Komisjoni eelnevalt teatanud, vaid teatas talle sellest üksnes pärast meetme võtmist ja enne selle avaldamist?
2. Kas direktiivi 94/62/EÜ artikleid 1, 2, artikli 9 lõiget 1 ja artiklit 18, mida täiendavad direktiivi II lisa artiklite 1, 2 ja 3 sätted, tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisuguste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmine, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kandekotte, mis on valmistatud biolagunematutest materjalidest, kuid mis vastavad muudele direktiiviga 94/62/EÜ sätestatud nõuetele, või kas riigisiseses õiguses sätestatud täiendavad tehnilised eeskirjad võivad olla põhjendatud eesmärgiga tagada keskkonnakaitse kõrgem tase, võttes vajadusel arvesse jäätmete kogumisega seotud probleemide eripärasid liikmesriigis ja kõnealuse riigi vajadust rakendada ka sellises seotud valdkonnas ette nähtud liidu kohustusi?
3. Kas direktiivi 94/62/EÜ artikleid 1, 2, artikli 9 lõiget 1 ja artiklit 18, mida täiendavad direktiivi II lisa artiklite 1, 2 ja 3 sätted, tuleb tõlgendada nii, et need kujutavad endast selgeid ja täpseid õigusnorme, mis on kehtestatud selleks, et keelata mis tahes takistused direktiiviga kehtestatud nõuetele vastavate kottide turustamisele, ning toovad vajadusel kaasa potentsiaalselt vastuollu minevate riigisiseste õigusnormide kohaldamata jätmise riigi kõikide organite poolt, kaasa arvatud avaliku võimu asutused?
4. Kas niisuguste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmine, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kandekotte, mis ei ole biolagunevad, kuid on valmistatud direktiivis 94/62/EÜ sätestatud nõudeid järgides, juhul kui seda ei põhjenda eesmärk tagada keskkonnakaitse kõrgem tase, jäätmete kogumisega seotud probleemide eripärad liikmesriigis ega kõnealuse liikmesriigi vajadus rakendada ka sellises seotud valdkonnas ette nähtud liidu kohustusi, võib endast kujutada direktiivi 94/62/EÜ artikli 18 rasket ja ilmselget rikkumist?

## Viidatud liidu õiguse sätted

ELTL artikli 114 lõiked 5 ja 6.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta

Viidatud direktiiv võeti vastu eesmärgiga ühtlustada pakendite käitlemist käsitlevad riigisisised meetmed, tagada liidu turu tõrgeteta toimimine ja keskkonnakaitse kõrge tase.

Direktiiviga kehtestati liikmesriikidele esimest korda kohustus saavutada kõikide pakendite taaskasutamise ja ringlussevõtu kvantitatiivsed sihtmäärad seoses vastavatele riigisisestele turgudele tarbimiseks viidud kõikide pakendite massiga. Eelkõige:

– artiklis 9 on „Olulis[te] nõu[ete]“ hulgas sätestatud, et „[l]iikmesriigid tagavad, et kolme aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest võib pakendi turule viia ainult siis, kui see vastab kõigile käesolevas direktiivis, kaasa arvatud II lisa, määratletud olulistele nõuetele“;

– artiklis 18 aga sätestatakse pealkirja all „Turuleviimise vabadus“, et „[l]iikmesriigid ei takista käesoleva direktiivi sätetele vastavate pakendite turuleviimist oma territooriumil“.

II lisas on ette nähtud mitmed pakendit, valmistamist ja koostist (artikkel 1), korduvkasutatavust (artikkel 2) ja taaskasutatavust (artikkel 3) käsitlevad nõuded. Taaskasutatavusega seoses on viidatud õigusnormis ette nähtud neli alternatiivset kriteeriumit: pakendi taaskasutatavuse saab tagada kas materjali ringlussevõtu teel, energia taaskasutamise teel, kompostimise teel või selle biolagunemise teel.

Nendest pakendi taaskasutamise tehnoloogiatest ükskõik millise kasutamine tagab igal juhul pakendite turustatavuse Euroopa Liidu siseturul.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiivi 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord, artikkel 8.

### **Viidatud riigisisised sätted**

Dekreetseaduse nr 2/2012 (mis kinnitati seadusega nr 28/2012) artikkel 2: kilekottide turustamise üldine keeld, välja arvatud teatavat liiki kottide turustamisega piirduvad erandid, kuni ministri edasise dekreeidi kehtestamiseni.

Keskkonna-, territooriumi- ja merekaitseministri ning majandusarengu ministri 18. märtsi 2013. aasta dekreet – kauba kandekottide tehniliste omaduste kindlaksmääramise kohta (Decreto ministeriale – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci, GURI 27.3.2013, edaspidi „vaidlustatud dekreet“), milles kehtestatakse keeld valmistada ja turustada kauba kandmiseks ette nähtud kilekotte, mis ei vasta mõnele artiklis 2 analüütiliselt esitatud nõudele.

Viidatud dekreedis eelistatakse tõhusa keskkonnakaitse ja jäätmete tulemuslikuma kogumise tagamiseks liidu õigusnormides turustatavatele pakenditele ette nähtud nõuetest selgelt kompostimise ja biolagunemise meetodeid, kehtestades muu

hulgas keelu turustada kotte, mis ei vasta UNI EN 13432:2002 (tehnilised eeskirjad, mille alusel määratakse kindlaks nõuded kompostimise ja biolagunemise teel taaskasutatavatele pakenditele) standardile. Kõnealustele tehnilistele eeskirjadele mittevastavaid kotte – isegi siis, kui need vastavad pakendite direktiivi II lisa artiklis 3 ette nähtud taaskasutatavuse muudele nõuetele – ei saa järelikult Itaalias turustada, välja arvatud siis, kui nende paksus ja kuju vastavad täiendavatele tehnilistele standarditele, mida ei ole aga Euroopa õigusnormides ette nähtud.

### Asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 Kaebaja Papier Mettler s.r.l. on äriühing, kes tegutseb paberist ja sünteetilisest materjalist ümbriste ja pakendite turustamise valdkonnas. Ta kuulub paber- ja plastpakendite tootmise turul ühte Euroopa võrgustikku ja tegeleb ka tooraine ringlussevõtiga jäätmete liigiti kogumise ning liidusiseste ja -väliste jäätmete ringlussevõtu kaudu.
- 2 Kaebaja tegevus keskendub eelkõige polüetüleenpakendite tootmisele, mille hulgas on ka tavalised kilest ostukotid („shopping bags“).
- 3 Leides, et vaidlustatud dekreet, millega keelatakse dekreetseaduses nr 2/2012 ette nähtud korda täpsustades ära selliste kilest kauba kandekottide valmistamine ja turustamine, mis ei vasta dekreedis ette nähtud nõuetele, rikub tema õigusi, pöördus kaebaja eelotsusetaotluse esitanud kohtu poole, paludes dekreeidi tühistada.

### Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 **Kaebaja** väidab, et vaidlustatud dekreet sisaldab kilest biolagunematute kauba kandekottide turustamise keelu – keeld, mis on ette nähtud direktiivis 94/62 – rakendussätteid, mis on viidatud direktiiviga lubatust piiravamad. Vaidlustatud dekreeidi artiklis 2 on ette nähtud, et sellised kilekotid peavad vastama konkreetsetele tehnilistele nõuetele, mis on vastuolus direktiividega 94/62 ja 98/34.
- 5 Menetluse seisukohast väidab kaebaja, et kuna direktiiv 94/62 on pelgalt ühtlustav direktiiv, siis oleks pidanud tehnilistest eeskirjadest, mille riigi ametiasutus kehtestas keskkonna paremaks kaitsmiseks, komisjonile eelnevalt teatama, tulenevalt ELTL artikli 114 lõigetest 5 ja 6.
- 6 Lisaks tugineb kaebaja direktiivi 94/62 artiklis 16 ette nähtud eelneva teatamise eraldiseisvale mehhanismile. Viidatud artikli kohaselt peavad liikmesriigid teatama komisjonile nende meetmete eelnõudest, mille nad kavatsevad kehtestada, et komisjon saaks neid uurida olemasolevate sätete alusel. Samasugune süsteem on ette nähtud ka direktiivi 98/34 artiklis 8, mille kohaselt peab komisjonile enne eeskirjade vastuvõtmist edastama „kõik tehniliste eeskirjade eelnõud“ ja

„põhjused, miks selliste tehniliste eeskirjade jõustamine oli vajalik“. Järelikult oleks viidatud sätteid ja käsitletavaid riigisiseseid õigusnorme arvestades pidanud komisjonile vaidlustatud dekreedist eelnevalt teatama.

- 7 **Vastustajast haldusasutus** väidab aga, et vaidlustatud dekreet edastati Euroopa Komisjonile 12. märtsil 2013 nõuetekohaselt ning et selle jõustumine sõltus direktiivis 98/34 sätestatud teatamismenetluse positiivse tulemusega lõpetamisest. Teatamismenetlus lõpetati 13. septembril 2013.
- 8 Sisulisest aspektist tugineb **kaebaja** vaidlustatud dekreeidi ebaseaduslikkusele tulenevalt sellest, et see on vastuolus direktiivis 94/62 ette nähtud korraga osas, milles see keelab pakendamise kottide turustamise ka juhul, kui need vastavad ühele sama direktiivi II lisa artiklis 3 kehtestatud taaskasutatavuse nõuetest.
- 9 Direktiivis 94/62 on ette nähtud pakendite turuleviimise erinõuded (vt eespool viidatud II lisa).
- 10 See tähendab, et vaidlustatud dekreet kehtestab keelu viia turule kotte, mis ei vasta UNI EN 13432:2002 standardile või paksuse ja kuju täiendavatele tehnilistele standarditele. Neid nõudeid ei ole Euroopa õigusnormides ette nähtud.
- 11 Järelikult ei saa kotte, mis viidatud tehnilistele eeskirjadele ei vasta, vaatamata sellele, et need vastavad direktiivi 94/62 II lisa artiklis 3 ette nähtud taaskasutatavuse nõuetele, Itaalias turustada. Kõnealused Itaalia õigusnormid rikuvad seega direktiivi 94/62 artiklit 18, mis keelab liikmesriikidel takistada direktiivi sätetele vastavalt toodetud pakendite turustamist.
- 12 Sellest tulenevalt leiab kaebaja, et vastutajast haldusasutus oleks pidanud liidu õigusega vastuolus olevad riigisiseseid õigusnormid kohaldamata jätma, kooskõlas iga liikmesriigi ametiasutusel oleva kohustusega, mida Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud (vt 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus CIF, C-198/01; 19. jaanuari 1993. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-101/91, ja 28. juuni 2001. aasta kohtuotsus Larsy, C-118/00).
- 13 Kaebaja arvates ei ole haldusasutuse käitumisel ühtegi põhjendust, kuna ka Euroopa Kohus on selgitanud, et kui on olemas liidu õigusnormid, mis näevad ette täieliku ühtlustamise, siis tuleb riigisiseste meetmete vastavust hinnata ainult neist õigusnormidest lähtuvalt (vt 13. detsembri 2001. aasta kohtuotsus [DaimlerChrysler,] C-324/99, ja 17. aprilli 2007. aasta kohtuotsus A.G.M. – Cos.Met s.r.l. vs. Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, C-470/03).
- 14 Kaebaja väidab lisaks, et vaidlustatud dekreet läheb eelkõige osas, milles selles on ette nähtud, et kõikidel Itaalias turustatavatel kilekottidel peab olema üks konkreetne itaaliakeelne tähis, et tarbijat selle omadustest teavitada, vastuollu kaupade vaba liikumise põhimõttega, kuna sellega kaasneb takistus impordile ja lisakohustus ettevõtjatele, kes, nagu käesoleval juhul, impordivad turustatavat kaupa teistest liikmesriikidest.

- 15 **Vastustajast haldusasutus** väidab, et vaidlustatud dekreedis sätestatud tehnilised eeskirjad olid vajalikud selleks, et võidelda reostuse probleemiga orgaaniliste jäätmete liigiti kogumisel, mis tuleneb Itaalia tarbijate harjumusest kasutada orgaaniliste jäätmete kogumiseks ühekordselt kasutatavaid kilekotte, ning selleks, et soodustada biolagunevate ja kompostitavate kilekottide kasutamist.
- 16 Lisaks märgib vastustajast haldusasutus, et vaidlustatud dekreedis määratakse kindlaks järgmised turustatavate kottide liigid: a) biolagunevad ja kompostitavad ühekordselt kasutatavad kotid, mis vastavad ühtlustatud standardile UNI EN 13432:2002; b) tavapärased kilekotid, millel on kindel paksus ja mis on seega taaskasutatavad; c) kauba kandmiseks taaskasutatavad kotid, mis on tehtud paberist, naturaalkiust kangast, polüamiidkiust ja materjalidest, mis ei ole polümeerid. Viidatud sätetest tuleneb, et vaidlustatud dekreediga ei kehtestatud kilekottide turustamise absoluutset keeldu, vaid kehtestati valikuline keeld, mis puudutab üksnes niisuguste kilekottide ringlust, mis ei taga tulenevalt sellest, et nad on kindlatest paksustest õhukesemad, märkimisväärset taaskasutamise võimalust, vaid saavad kiiresti plastjäätmeteks.

#### **Eelotsusetaotluse põhjenduste lühiülevaade**

- 17 Põhikohtuasja poolte esitatud väiteid arvestades otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.