



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

21. detsember 2023*

Eelotsusetaotlus – Õigusaktide ühtlustamine – Keskkond – Direktiiv 94/62/EÜ – Pakendid ja pakendijäätmed – Direktiiv 98/34/EÜ – Tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord – Liikmesriikide kohustus teatada Euroopa Komisjonile kõigist tehniliste eeskirjade eelnõudest – Euroopa Liidu õigusnormides ette nähtud eeskirjadest rangemate tehniliste eeskirjadega riigisisesed õigusnormid

Kohtuasjas C-86/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) 7. veebruari 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 9. veebruaril 2022, menetluses

Papier Mettler Italia Srl

versus

Ministero della Transizione Ecologica,

Ministero dello Sviluppo Economico,

menetluses osales:

Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president K. Jürimäe, kohtunikud N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen ja M. Gavalec (ettekandja),

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik C. Di Bella,

arvestades kirjalikku menetlust ja 22. märtsi 2023. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Papier Mettler Italia Srl, esindaja: *avvocato* V. Cannizzaro,
- Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche, esindajad: *avvocati* G. Belotti, F. De Leonardis ja S. Micono,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocati dello Stato* M. Cherubini ja G. Palatiello,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Escobar Gómez, G. Gattinara ja L. Haasbeek,

olles 25. mai 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (EÜT 1994, L 365, lk 10; ELT eriväljaanne 13/13, lk 349), mida on muudetud komisjoni 7. veebruari 2013. aasta direktiiviga 2013/2/EL (ELT 2013, L 37, lk 10) (edaspidi „direktiiv 94/62“), artikleid 1, 2, 9, 16 ja 18 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiivi 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (EÜT 1998, L 204, lk 37; ELT eriväljaanne 13/20, lk 337), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrusega (EL) nr 1025/2012 (ELT 2012, L 316, lk 12) (edaspidi „direktiiv 98/34“), artiklit 8 ning ELTL artikli 114 lõikeid 5 ja 6.
- 2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Papier Mettler Italia Srl-i ning teiselt poolt Ministero della Transizione Ecologica (rohepöörde ministeerium, Itaalia; edaspidi „keskkonnaministeerium“) ja Ministero dello Sviluppo Economico (majandusarengu ministeerium, Itaalia) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab esiteks sellise dekreeidi õiguspärasust, millega nõutakse plastkandekottide turustamiseks nende vastamist teatavatele tehnilistele näitajatele, ning teiseks selle dekreeidi vastuvõtmisega tekitatud kahju hüvitamist.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 94/62

- 3 Direktiivi 94/62 põhjendused 1, 2, 4, 7 ja 33 on sõnastatud järgmiselt:

„pakendite ja pakendijäätmete käitlemist käsitlevad erinevad siseriiklikud meetmed tuleks ühtlustada, et ühelt poolt vältida või leevendada pakendite ja pakendijäätmete mõju keskkonnale ja tagada keskkonnakaitse kõrge tase ning teiselt poolt tagada siseturu toimimine ja vältida kaubandustökkeid ning konkurentsi moonutamist ja piiramist [Euroopa Ü]henduses;

parim vahend pakendijäätmete tekkimise vältimiseks on pakendite kogumahu vähendamine;

[...]

jäätmete koguse vähendamine on oluline Euroopa Liidu lepingus eriliselt nõutava säästva kasvu seisukohast;

[...]

nõukogu 7. mai 1990. aasta resolutsioonis jäätmepoliitika kohta [(EÜT 1990, C 122, lk 2)] ja nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivis 75/442/EMÜ jäätmete kohta [(EÜT 1975, L 194, lk 39)] sätestatud jäätmete käitlemist käsitleva ühenduse strateegia kohaselt peaks pakendite ja pakendijäätmete käitlemine hõlmama esmajärjekorras pakendijäätmete vältimist ning lisaks pakendite korduvkasutamist, ringlussevõttu ning muid pakendijäätmete taaskasutamise viise ning selliste jäätmete lõplikku kõrvaldamist;

[...]

ilma et see piiraks nõukogu 28. märtsi 1983. aasta direktiivi 83/189/EMÜ (millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord) [(EÜT 1983, L 109, lk 8)] kohaldamist, peaksid liikmesriigid teatama [Euroopa K]omisjonile kavandatavatest meetmetest enne nende vastuvõtmist, et oleks võimalik kindlaks teha, kas need meetmed vastavad käesolevale direktiivile“.

4 Direktiivi 94/62 artiklis 1 „Eesmärgid“ on sätestatud:

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on pakendite ja pakendijäätmete käitlemist käsitlevate siseriiklike meetmete ühtlustamine, et ühelt poolt vältida või leevendada pakendite ja pakendijäätmete mõju keskkonnale kõikides liikmesriikides ja tagada keskkonnakaitse kõrge tase ning teiselt poolt tagada siseturu toimimine ja vältida kaubandustõkkeid ning konkurentsi moonutamist ja piiramist ühenduses.

2. Selleks sätestatakse käesoleva direktiiviga meetmed, mille eesmärk on kõigepealt pakendijäätmete vältimine ning lisaks pakendite korduvkasutamine, ringlussevõtt ning muud pakendijäätmete taaskasutamise viisid ning selliste jäätmete lõplik kõrvaldamine.“

5 Direktiivi artiklis 2 „Ulatus“ on ette nähtud:

„1. Käesolev direktiiv hõlmab kõiki ühenduse turule viidavaid pakendeid ja kõiki pakendijäätmeid, mida kasutatakse või visatakse ära tööstuses, kaubanduses, asutustes, kauplustes, teeninduses, majapidamistes või mujal neis kasutatud materjalidest olenemata.

[...]“.

- 6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2015. aasta direktiiviga (EL) 2015/720, millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ seoses õhukeste plastkandekottide tarbimise vähendamisega (ELT 2015, L 115, lk 11), lisati direktiivi 94/62 artiklisse 3 „Mõisted“ punktid 1b ja 1c, milles on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

1b. „plastkandekott“ – plastist valmistatud sangadega või sangadeta kandekott, mille tarbija saab kaupade või toodete müügikohast;

1c. „õhuke plastkandekott“ – plastkandekott, mis on õhem kui 50 mikronit“.

- 7 Direktiiviga 2015/720 lisati ka direktiivi 94/62 artiklisse 4 „Vältimine“ lõiked 1a ja 1b, mis sätestavad:

„1a. Liikmesriigid võtavad meetmeid, et püsivalt vähendada õhukeste plastkandekottide tarbimist oma territooriumil.

Erandina artiklist 18 võivad need meetmed hõlmata riiklike vähendamiseesmärkide kehtestamist ning majandushoobade ja turustuspiirangute säilitamist või kehtestamist, tingimusel et sellised piirangud on proportsionaalsed ja mittediskrimineerivad.

Need meetmed võivad varieeruda sõltuvalt õhukeste plastkandekottide keskkonnamõjust nende taaskasutamisel ja kõrvaldamisel, nende omadustest kompostimisel, vastupidavusest või konkreetsest kasutusotstarbest.

Liikmesriikide võetavad meetmed sisaldavad üht või mõlemat järgmistest:

- a) võetakse meetmed, mis tagavad, et 31. detsembriks 2019 ei ületa aastane tarbimine 90 õhukest plastkandekotti inimese kohta ning 31. detsembriks 2025 ei ületa see 40 õhukest plastkandekotti inimese kohta või samaväärseid koguselisi eesmärke. Eriti õhukesed plastkandekotid võib riiklikest tarbimiseesmärkidest välja jätta;
- b) võetakse vastu õigusaktid, mis tagavad, et 31. detsembriks 2018 ei anta õhuke si plastkandekotte tarbijale kaupade või toodete müügikohas tasuta, välja arvatud juhul, kui rakendatakse sama tõhusaid meetmeid. Eriti õhukesed plastkandekotid võib nende meetmete kohaldamisalast välja jätta.

[...]

1b. Ilma et see piiraks artikli 15 kohaldamist, võivad liikmesriigid võtta meetmeid (näiteks majandushoovad ja riiklikud vähendamiseesmärgid) igasuguste plastkandekottide kohta, olenemata nende paksusest.“

8 Direktiivi 94/62 artiklis 9 „Olulised nõuded“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid 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.

[...]“.

9 Direktiivi artiklis 16 „Teavitamine“ on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks direktiivi 83/189/EMÜ kohaldamist, peavad liikmesriigid enne meetmete vastuvõtmist teavitama komisjoni nende meetmete eelnõudest, mida nad käesoleva direktiivi raames vastu võtta kavatsevad, välja arvatud fiskaalmeetmed, kuid kaasa arvatud selliste fiskaalmeetmetega seotud tehnilised spetsifikatsioonid, mille abil soodustatakse vastavust sellistele tehnilistele spetsifikatsioonidele, et komisjon võiks neid uurida olemasolevate sätete alusel, järgides igal juhtumil ülalnimetatud direktiivis sätestatud korda.

2. Kui kavandatud meede käsitleb ka tehnilist küsimust direktiivi 83/189/EMÜ tähenduses, võib asjaomane liikmesriik täpsustada, et käesolevas direktiivis nimetatud korra kohaselt sooritatud teavitamine kehtib ka direktiivi 83/189/EMÜ osas.“

10 Direktiivi 94/62 artiklis 18 „Turuleviimise vabadus“ on sätestatud:

„Liikmesriigid ei takista käesoleva direktiivi sätetele vastavate pakendite turuleviimist oma territooriumil.“

11 Direktiivi 94/62 II lisa „Pakendi koostist, korduv- ja taaskasutatavust ning ringlust käsitlevad nõuded“ on sätestatud:

„1. Pakendi valmistamist ja koostist käsitlevad erinõuded

- Pakend peab olema valmistatud nii, et selle miinimumini viidud maht ja mass tagaksid vajaliku ohutus-, hügieeni- ja vastuvõetavustaseme nii pakendatud tootele kui tarbijale.
- Pakend kavandatakse, toodetakse ja turustatakse viisil, mis võimaldab selle korduv- ja taaskasutamist ning ringlussevõttu ja selle keskkonnamõju vähendamist miinimumini pakendijäätmete ja pakendijäätmete käitlemise jääkide kõrvaldamisel.
- Pakend peab olema valmistatud nii, et mürgiste ja teiste ohtlike ainete ja materjalide sisaldus pakendimaterjalis või pakendiosades oleks minimaalne, pidades silmas nende ainete sisaldust pakendite, käitlemisjääkide või pakendijäätmete põletamisel või prügilasse viimisel tekkivates heitmetes, tuhas või nõrgvees.

2. Pakendi korduvkasutatavust käsitlevad erinõuded

Samaaegselt peavad olema täidetud järgmised nõuded:

- pakendi füüsikalised omadused peavad võimaldama mitut veo- või kasutuskorda tavaliste kasutustingimuste korral,

- võimalus kasutatud pakendit töödelda, pidades silmas töötajate tervishoiu- ja ohutusnõudeid,
- kui pakendit enam ei korduvkasutata ja see muutub jäätmeteks, järgitakse korduvkasutatavale pakendile esitatavaid nõudeid.

3. Pakendi taaskasutatavust käsitlevad erinõuded

a) *Materjali ringlussevõtu teel korduvkasutatav pakend*

Pakend peab olema valmistatud viisil, mis võimaldab kasutatud materjalide massist teatava protsendi ringlussevõttu turustatavate toodete valmistamiseks vastavalt ühenduses kehtivatele standarditele. See protsent võib muutuda olenevalt selle materjali tüübist, millest pakend koosneb.

b) *Energia taaskasutamise teel korduvkasutatav pakend*

Energiakasutuse eesmärgil töödeldavatel pakendijäätmetel peab olema minimaalne kütteväärtus, et võimaldada energia taaskasutamise optimeerimist.

c) *Kompostimise teel taaskasutatav pakend*

Kompostimise eesmärgil töödeldavate pakendijäätmete biolagunevus peab võimaldama eraldi kogumist ja kompostimist või tegevust, milleks neid jäätmeid kasutatakse.

d) *Biolagunev pakend*

Biolagunevad pakendijäätmed peavad lagunema nii füüsiliselt, keemiliselt, soojuslikult kui bioloogiliselt, nii et suurem osa lõppkompostist laguneb lõpuks süsinikdioksiidiks, biomassiks ja veeks.“

Direktiiv 98/34

12. Direktiivi 98/34 – mis tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta direktiiviga (EL) 2015/1535, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (ELT 2015, L 241, lk 1), kuid mis on põhikohtuasjas *ratione temporis* kohaldatav – artikli 1 punktis 12 oli ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

12. *tehniliste eeskirjade eelnõu* – tehnilise spetsifikatsiooni, muu nõude või teenuseid puudutava eeskirja tekst, sealhulgas haldusnormid, mis on koostatud eesmärgiga need tehniliste eeskirjadena jõustada või lõpuks jõustada lasta, ja mis on ettevalmistusetapis, kus saab veel teha olulisi muudatusi.“

13. Direktiivi 98/34 artikli 8 lõikes 1 oli sätestatud:

„Piiramata artikli 10 kohaldamist, edastavad liikmesriigid viivitamata komisjonile kõik tehniliste eeskirjade eelnõud, välja arvatud siis, kui tegemist on rahvusvahelise või Euroopa standardi täieliku teksti ülevõtmisega, mille puhul piisab teatest vastava standardi kohta; nad teatavad komisjonile ka põhjused, miks selliste tehniliste eeskirjade jõustamine oli vajalik, kui neid põhjusi ei ole eelnõus juba selgitatud.

[...]“.

- 14 Selle direktiivi artikli 9 lõikes 1 oli sätestatud:

„Liikmesriigid lükkavad tehniliste eeskirjade eelnõu vastuvõtmise edasi kolme kuu võrra alates päevast, mil komisjon sai artikli 8 lõikes 1 ettenähtud teabe.“

Itaalia õigus

- 15 27. detsembri 2006. aasta seaduse nr 296 riigi iga-aastase ja mitmeaastase eelarve koostamise kohta (legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato; *GURI* nr 299, 27.12.2006, regulaarne lisa nr 244) artikli 1 lõigetes 1129 ja 1130 on sätestatud biolagunematute plastkandekottide turustamise keeld, mida oleks tulnud kohaldada alates 1. jaanuarist 2010. Selle keelu jõustumine lükati siiski edasi kuni 25. jaanuari 2012. aasta dekreetseaduse nr 2 erakorraliste ja kiireloomuliste keskkonnameetmete kohta (decreto-legge n. 2 – Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale; *GURI* nr 20, 25.1.2012) (edaspidi „dekreetseadus nr 2/2012“) vastuvõtmiseni. Dekreetseaduse artikli 2 lõikes 1 oli ette nähtud, et 27. detsembri 2006. aasta seaduse nr 296 artikli 1 lõikes 1130 keelu jõustumiseks ette nähtud tähtaega pikendatakse kuni keskkonnaministeeriumi ja majandusarengu ministeeriumi dekreediga vastuvõtmiseni.
- 16 Dekreetseadus nr 2/2012 muudeti seaduseks 24. märtsi 2012. aasta seadusega nr 28 erakorralisi ja kiireloomulisi keskkonnameetmeid käsitleva 25. jaanuari 2012. aasta dekreetseaduse nr 2 seaduseks muutmise kohta (legge n. 28 – Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale; *GURI* nr 71, 24.3.2012). Dekreetseaduse artiklis 2 oli sätestatud:

„1. [27. detsembri 2006. aasta seaduse nr 296] artikli 1 lõikes 1130 ette nähtud kandekottide turustamise keelu jõustumise tähtaega pikendatakse kuni lõikes 2 nimetatud dekreediga vastuvõtmiseni üksnes selliste ühekordsete polümeerist kandekottide turustamise puhul, mis vastavad harmoneeritud standardile UNI EN 13432:2002, kooskõlas akrediteeritud asutuste väljastatud sertifikaatidega, sealhulgas korduskasutatavad kotid, mis koosnevad muudest polümeeridest, mille käepidemed jäävad koti kasulikust suuruselt välja ning mille paksus on üle 200 mikroni, kui need on mõeldud kasutamiseks toiduainetega, ja üle 100 mikroni, kui need on mõeldud muuks otstarbeks, ning korduskasutatavad kotid, mis koosnevad muudest polümeeridest, mille käepidemed jäävad koti kasuliku suuruse sisse ning mille paksus on üle 100 mikroni, kui need on mõeldud kasutamiseks toiduainetega, ja üle 60 mikroni, kui need on mõeldud muuks otstarbeks.

2. Ilma et see piiraks esimese lõigu sätete kohaldamist, võib [keskkonnaministri] ja majandusarengu ministri poolt pärast asjaomaste parlamendikomisjonidega konsulteerimist vastu võetud ja Euroopa Liidu õiguse kohaselt teatavaks tehtud alamdekreediga, mis tuleb vastu võtta enne 31. detsembrit 2012, määrata kooskõlas jäätmekäitluseks võetavate meetmete hierarhiaga [...] kindlaks täiendavad tehnilised näitajad nende turustamiseks, eeskätt nähes ette olemasolevate rajatiste ümberkujundamise edendamise vormid ning igal juhul tarbijate teavitamise korra, ilma et see tooks kaasa uusi või suuremaid kulutusi riigi rahandusele.“

- 17 Ministri 18. märtsi 2013. aasta dekree di kaubakandekottide tehniliste omaduste kindlaksmääramise kohta (decreto ministeriale n. 73 – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci; *GURI* nr 73, 27.3.2013) (edaspidi „põhikohtuasjas kõne all olev dekreet“) artiklis 1 oli ette nähtud:

„Käesolevas dekreedis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) Kaubakandekotid: kotid, mis on müügikohas tasu eest või tasuta saadaval, et tarbija saaks toidukaupu ja tööstuskaupu kaasa osta.

[...]“.

- 18 Põhikohtuasjas kõne all oleva dekree di artiklis 2 „Turustamine“ oli sätestatud:

„1. Turustada on lubatud kaubakandekotte, mis kuuluvad ühte järgmistest kategooriatest:

- a) ühekordsed biolagunevad ja kompostitavad kotid, mis vastavad harmoneeritud standardile UNI EN 13432:2002;
- b) korduskasutatavad kotid, mis koosnevad muudest kui punktis a osutatud polümeeridest ja mille käepidemed jäävad koti kasulikust suuruselt välja:
- b.1) mille paksus on üle 200 mikroni ja mis sisaldavad vähemalt 30% ringlussevõetud plasti, kui need on mõeldud kasutamiseks toiduainetega;
- b.2) mille paksus on üle 100 mikroni ja mis sisaldavad vähemalt 10% ringlussevõetud plasti, kui need ei ole mõeldud kasutamiseks toiduainetega;
- c) korduskasutatavad kotid, mis koosnevad muudest kui punktis a osutatud polümeeridest ja mille käepidemed jäävad koti kasuliku suuruse sisse:
- c.1) mille paksus on üle 100 mikroni ja mis sisaldavad vähemalt 30% ringlussevõetud plasti, kui need on mõeldud kasutamiseks toiduainetega;
- c.2) mille paksus on üle 60 mikroni ja mis sisaldavad vähemalt 10% ringlussevõetud plasti, kui need ei ole mõeldud kasutamiseks toiduainetega.

[...]“.

- 19 Dekree di artiklis 6 oli ette nähtud:

„Käesoleva dekree di suhtes kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi [98/34] kohast teavitamismenetlust ning see jõustub alles pärast selle menetluse positiivse tulemusega lõpetamist.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 20 Papier Mettler Italia on äriühing, kes tegutseb paberist ja sünteetilisest materjalist ümbriste ja pakendite turustamisega. Tema tegevus keskendus polüetüleenpakendite – eriti plastkandekottide, nagu ostukotid – arendamisele ja tootmisele.
- 21 Keskkonnaministeerium ja majandusarengu ministeerium võtsid 18. märtsil 2013 vastu põhikohtuasjas kõne all oleva dekree di, millega keelatakse toota ja turustada plastkandekotte, mis ei vasta teatavatele selles dekreedis täpsustatud nõuetele. Täpsemalt nägi selle dekree di artikkel 2 ette, et turustada võib esiteks üksnes ühekordselt kasutatavaid biolagunevaid ja kompostitavaid

plastkandekotte, mis vastavad standardile UNI EN 13432:2002, ning teiseks korduskasutatavaid plastkandekotte, mis on teatava paksusega, mis varieerub sõltuvalt kottide kujust ja kasutusotstarbest.

- 22 Papier Mettler Italia esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia), kaebuse, milles palus esiteks tühistada nimetatud dekreedid ja teiseks kohustada valitsusasutust hüvitama kogu kahju, mis on tekitatud selle dekreedid vastuvõtmisega.
- 23 Papier Mettler Italia väidab oma kaebuse põhjendamiseks sisuliselt, et põhikohtuasjas kõne all olev dekreet on mitmel põhjusel õigusvastane. Esiteks ei täitnud Itaalia ametiasutused dekreedid eelnõust komisjoni teavitamise kohustust kolmel põhjusel. Esimesena toob ta esile, et kuna see dekreet sisaldab tehnilisi eeskirju direktiivi 98/34 tähenduses, rikkusid need asutused direktiivi artikli 8 lõikes 1 ette nähtud kohustust edastada komisjonile tehniliste eeskirjade eelnõud. Teisena rikkusid need asutused direktiivi 94/62 artiklis 16 ette nähtud kohustust teavitada komisjoni nende meetmete eelnõudest, mida nad vastu võtta kavatsevad. Kolmandana rikkusid need asutused ka ELTL artikli 114 lõiget 5, sest nad ei teatanud komisjonile kavandatavatest keskkonnakaitsemeetmetest.
- 24 Teiseks väidab Papier Mettler Italia, et põhikohtuasjas kõne all olev dekreet rikub direktiivi 94/62 artikleid 1, 9 ja 18, mida on täiendatud direktiivi II lisaga, sest selle dekreediga on kehtestatud keeld turustada pakendeid, mis vastavad siiski ühele selle lisa punktis 3 kehtestatud taaskasutamistingimusele. Papier Mettler Italia väidab veel, et isegi kui eeldada, et nimetatud dekreedid vastuvõtmise eesmärk on täpsustada eeskirju, mis on ette nähtud dekreetseaduses nr 2/2012, mis samuti rikub selle direktiivi sätteid, ei ole Itaalia ametiasutused vahetult kohaldanud liidu õigust, jättes dekreetseaduse kohaldamata.
- 25 Kolmandaks väidab Papier Mettler Italia, et kuna põhikohtuasjas kõne all olev dekreet nõuab, et kõik Itaalias müügil olevad plastkandekotid peavad olema varustatud kohustusliku itaaliakeelse märgistusega, mis teavitab tarbijaid nende omadustest, kujutab see dekreet endast takistust nende toodete vabale liikumisele.
- 26 Keskkonnaministeerium ja majandusarengu ministeerium väidavad kõigepealt vastu, et selleks, et katkestada Itaalia tarbijate tava kasutada orgaaniliste jäätmete kogumiseks ühekordseid plastkandekotte, oli põhikohtuasjas kõne all olevas dekreedis ette nähtud tehniliste eeskirjadega vaja edendada biolagunevate ja kompostitavate plastkandekottide ning korduskasutatavate kottide kasutamist.
- 27 Seejärel märgivad nad, et dekreedid eelnõust teatati vastavalt direktiivi 94/62 ja direktiivi 98/34 nõuetele, sest sellest teatati 12. märtsil 2013, enne selle eelnõu avaldamist *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*'s sama aasta 27. märtsil. Põhikohtuasjas kõne all oleva dekreedid artikkel 6 seadis dekreedid jõustumise tingimuseks, et direktiivi 98/34 alusel komisjonis algatatud menetlus peab lõppema positiivse tulemusega.
- 28 Lisaks väidavad Itaalia ametiasutused, et proportsionaalsuse põhimõtet on järgitud, sest põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormidega kehtestatud keeld on valikuline, kuivõrd see hõlmab ainult ühekordseid plastkandekotte, mis kujutavad endast ohtu keskkonnale. Seega ei keela põhikohtuasjas kõne all olev dekreet kõigi plastkottide turustamist, vaid lubab turustada harmoneeritud standardile UNI EN 13432:2002 vastavaid biolagunevaid ja kompostitavaid

plastkandekotte, kindla paksusega tavapäraseid plastkandekotte ning korduskasutatavaid kandekotte, mis on valmistatud muust materjalist kui polümeer, näiteks paberist, looduslikust kiust ja polüamiidkiust.

- 29 Viimaseks rõhutavad Itaalia ametiasutused, et need õigusnormid olid lihtsalt varasemad kui keskkonnakaitsemeetmed, mis võeti hiljem vastu Euroopa Liidu tasandil.
- 30 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas ELTL artikli 114 lõigetega 5 ja 6, [direktiivi 94/62] artikli 16 lõikega 1 ja [direktiivi 98/34] artikliga 8 on vastuolus niisuguste riigisiseste sätete kohaldamine nagu need, mis on ette nähtud [põhikohtuasjas kõne all olevas] dekreedis, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest materjalidest, kuid mis vastavad muudele [direktiiviga 94/62] sätestatud nõuetele, kui liikmesriik ei ole sellisest riigisisestest korrast, mis sisaldab liidu õigusnormidega võrreldes piiravamaid tehnilisi eeskirju, Euroopa Komisjoni eelnevalt teavitanud, vaid teatas talle sellest üksnes pärast meetme võtmist ja enne selle avaldamist?
2. Kas [direktiivi 94/62] artikleid 1 ja 2, artikli 9 lõiget 1 ja artiklit 18, mida täiendavad direktiivi II lisa punktide 1[–]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 selle direktiiviga sätestatud nõuetele, või kas riigisiseses õiguses sätestatud täiendavad tehnilised eeskirjad võivad olla põhjendatud eesmärgiga tagada keskkonnakaitse kõrgem tase, võttes vajaduse korral arvesse jäätmete kogumisega seotud probleemide eripärasid asjaomases liikmesriigis ja kõnealuse liikmesriigi vajadust rakendada ka sellises seotud valdkonnas ette nähtud liidu kohustusi?
3. Kas [direktiivi 94/62] artikleid 1 ja 2, artikli 9 lõiget 1 ja artiklit 18, mida täiendavad direktiivi II lisa punktide 1[–]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 vajaduse korral 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 kotte, mis ei ole biolagunevad, kuid on valmistatud [direktiivis 94/62] sätestatud nõudeid järgides, juhul kui seda ei põhjenda eesmärk tagada keskkonnakaitse kõrgem tase, jäätmete kogumisega seotud probleemide eripärad asjaomases liikmesriigis ega kõnealuse liikmesriigi vajadus rakendada ka sellises seotud valdkonnas ette nähtud liidu kohustusi, võib endast kujutada [direktiivi 94/62] artikli 18 rasket ja ilmselget rikkumist?“

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

- 31 Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche (Itaalia bioplastide ning biolagunevate ja kompostitavate materjalide ühing Assobioplastiche, edaspidi „AIB“) ja Itaalia valitsus väidavad sisuliselt, et eelotsusetaotlus on

vastuvõetamatu, sest teatamismenetlus ei lõppenud positiivse tulemusega, mistõttu ei ole põhikohtuasjas kõne all olev dekreet kunagi jõustunud või vähemalt ei ole seda hiljem kehtetuks tunnistatud.

- 32 AIB esitab veel ühe eelotsusetaotluse vastuvõetamatuse väite, mille kohaselt on eelotsusetaotluse esitanud kohus eiranud direktiivi 94/62 artiklisse 4 lisatud lõiget 1a, milles on ette nähtud erisätted plastkandekottide kohta.
- 33 Kummagi väitega ei saa nõustuda.
- 34 Nimelt väärrib meeldetuletamist, et üksnes asja menetleva ja selle lahendamise eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne on kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õigusnormi tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama (6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 35 Sellest järeldub, et eeldatakse, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õigusnormi tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 36 Käesoleval juhul ei ole see nii. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, sõltub põhikohtuasja lahendus Euroopa Kohtu vastustest neljale esitatud küsimusele, sest need vastused võimaldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtul lahendada vastutuse tuvastamise hagi, mille on esitanud Papier Mettler Italia, kes väidab, et tal jäi tulu saamata seetõttu, et põhikohtuasjas kõne all olevas dekreedis sätestatud keelu jõustumisest tulenevalt lõpetatakse selliste ühekordselt kasutatavate kottide müük, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele direktiivis 94/62 sätestatud nõuetele.
- 37 Sellega seoses olgu meenutatud, et Euroopa Kohus peab Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute pädevuse jaotuse raames võtma arvesse eelotsuse küsimuste faktilist ja õiguslikku konteksti nii, nagu seda on eelotsusetaotluses kirjeldatud, mistõttu ei saa eelotsusetaotluse läbivaatamisel lähtuda hinnangust, mille on riigisisesele õigusele andnud liikmesriigi valitsus või põhikohtuasja pool (vt selle kohta 15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus État belge (üleandmisotsusest hilisemad asjaolud), C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 38 Neil asjaoludel ei saa väita, et taotletud tõlgendus ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või et eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõstatatud probleem on hüpoteetiline. Peale selle on Euroopa Kohtule teada talle esitatud küsimustele tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud.
- 39 Lisaks tuleb AIB argumendid direktiivi 94/62 artiklisse 4 lisatud lõike 1a rikkumise kohta tagasi lükata, sest see lõige ei ole põhikohtuasja asjaolude suhtes *ratione temporis* kohaldatav. Nimelt lisati kõnealune lõige sellesse direktiivi direktiiviga 2015/720 ja järelkult pärast põhikohtuasja asjaolude asetleidmist.

40 Seega on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 41 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 98/34 artikleid 8 ja 9 ning direktiivi 94/62 artiklit 16 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selliste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmine, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele direktiivis 94/62 sätestatud nõuetele, kui nendest õigusnormidest teatati komisjonile vaid mõni päev enne nende vastuvõtmist ja avaldamist.
- 42 Kõigepealt tuleb märkida, et käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et põhikohtuasjas kõne all oleva dekreeidi artikkel 2 – mis keelab toota ja turustada plastkandekotte, mis ei vasta teatavatele dekreedis täpsustatud nõuetele, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 21 – kujutab endast „tehnilisi eeskirju“ direktiivi 98/34 artikli 1 tähenduses.
- 43 Pärast seda sissejuhatavat täpsustust tuleb esimesena meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on direktiivi 98/34 eesmärk kaitsta preventiivse kontrolli abil kaupade vaba liikumist, mis on üks liidu alustaladest, ning et see kontroll on vajalik niivõrd, kuivõrd direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad tehnilised eeskirjad võivad olla takistuseks liikmesriikide kaubavahetusele, sest sellised takistused võivad olla lubatud üksnes juhul, kui need on vajalikud selleks, et täita üldise huvi eesmärgist tulenevaid kohustuslikke nõudeid (vt selle kohta 30. aprilli 1996. aasta kohtuotsus CIA Security International, C-194/94, EU:C:1996:172, punktid 40 ja 48; 8. septembri 2005. aasta kohtuotsus Lidl Italia, C-303/04, EU:C:2005:528, punkt 22, ning 9. juuni 2011. aasta kohtuotsus Intercommunale Intermosane ja Fédération de l'industrie et du gaz, C-361/10, EU:C:2011:382, punkt 10).
- 44 Samuti tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et tehnilist eeskirja ei saa kohaldada, kui seda ei ole direktiivi 98/34 artikli 8 lõike 1 kohaselt edastatud või kui juhul, kui see eeskiri on küll edastatud, võeti see vastu ja seda rakendati enne direktiivi artikli 9 lõikes 1 sätestatud kolmekuulise ooteaja möödumist (16. juuli 2015. aasta kohtuotsus UNIC ja Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, punkt 29 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 45 Esiteks, mis puutub direktiivi 98/34 artikli 8 lõikes 1 ette nähtud eelneva teatamise kohustusse, siis tuleb märkida, et vastavalt sellele sätte le edastavad liikmesriigid komisjonile kõik „tehniliste eeskirjade eelnõud“, mis on direktiivi artikli 1 punktis 12 määratletud kui tekst, „mis on ettevalmistusetapis, kus saab veel teha olulisi muudatusi“.
- 46 Eelotsusetaotlusest nähtub, et põhikohtuasjas kõne all olevast dekreedist teatati komisjonile kõigepealt 12. märtsil 2013 vastavalt direktiivi 98/34 artiklile 8. Seejärel võeti see dekreet vastu 18. märtsil 2013 ja avaldati 27. märtsil 2013 *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*'s.
- 47 Järelikult ei saa seda teatamist käsitada nii, et see puudutas „tehniliste eeskirjade eelnõu“ direktiivi artikli 1 punkti 12 tähenduses, sest – nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 45 – teatamine ei puudutanud mitte „tehniliste eeskirjade eelnõu“ selle sätte tähenduses, vaid nende lõplikku versiooni, mis oli juba nii edasijõudnud etapis, et sellesse ei olnud enam võimalik teha olulisi muudatusi ega võtta arvesse pärast teatamist esitatud liikmesriikide märkusi ja arvamusi.

- 48 Teiseks tuleb märkida, et põhikohtuasjas kõne all oleva dekreeedi vastuvõtmine kuus päeva pärast direktiivi artikli 8 lõike 1 alusel sellest komisjonile teatamist rikub ka kohustust, mis on ette nähtud direktiivi artikli 9 lõikes 1, mille kohaselt lükkavad liikmesriigid „tehniliste eeskirjade eelnõu“ vastuvõtmise edasi kolme kuu võrra alates päevast, mil komisjon sai direktiivi artikli 8 lõikes 1 ettenähtud teabe.
- 49 Seetõttu ei ole veenvad Itaalia valitsuse esitatud kaks põhjendust, millega ta õigustab põhikohtuasjas kõne all oleva dekreeedi vastuvõtmist.
- 50 Ühelt poolt, osas, milles see valitsus väidab, et põhikohtuasjas käsitletavas dekreedis ette nähtud turustamiskeeld piirduv sellise õigusnormi kordamisega, millest oli komisjonile 5. aprillil 2011 juba teatatud kui „seaduse eelnõust, mis käsitleb biolagunematute kandekottide turustamise keeldu“, tuleb märkida, nagu seda tegi kohtujurist oma ettepaneku punktides 49 ja 50, et asjaomase eelnõust teatamist ei saa pidada lihtsalt 2011. aastal toimunud teatamise kordamiseks. Põhikohtuasjas kõne all olev dekreet sisaldab nimelt rangemaid tehnilisi spetsifikatsioone kui need, mis sisaldasid 5. aprillil 2011 edastatud aktis, mistõttu tuli sellest dekreedist direktiivi 98/34 artikli 8 lõike 1 kohaselt komisjonile teatada.
- 51 Teiselt poolt väidab see valitsus, et põhikohtuasjas kõne all oleva dekreeedi jõustumine sõltus dekreeedi artikli 6 kohaselt 12. märtsil 2013 direktiivi 98/34 artikli 8 lõike 1 alusel algatatud teatamismenetluse „positiivsest tulemusest“. Selle menetluse tulemus ei olnud aga positiivne, sest komisjon ei esitanud dekreeedi kohta arvamust. Nende argumentidega ei saa nõustuda, sest esiteks võivad nimetatud dekreeedi vastuvõtmine ja avaldamine iseenesest avaldada teatavat mõju asjaomaste toodete vabale liikumisele, teiseks ei võimaldanud need arvesse võtta Madalmaade Kuningriigi, Rootsi Kuningriigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi esitatud üksikasjalikke märkusi ja arvamusi ning kolmandaks – nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 52 – kujutavad need endast seadusandlikku tehnikat, mis on vastuolus õiguskindluse põhimõttega.
- 52 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et põhikohtuasjas kõne all olevast dekreedist komisjonile teatamine vaid mõni päev enne dekreeedi vastuvõtmist ja avaldamist on vastuolus direktiivi 98/34 artikli 8 lõikega 1 ja artikliga 9.
- 53 Teisena on vaja kindlaks teha, kas see, kui liikmesriik jätab täitmata direktiivi 94/62 artikli 16 lõikes 1 ette nähtud kohustuse teatada direktiivi raames kavandavate meetmete eelnõudest enne nende vastuvõtmist, tähendab, et asjaomaseid õigusnorme ei saa kohaldada ja seetõttu ei saa nendele õigusnormidele eraõiguslike isikute vastu tugineda, samamoodi nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 44 osutatud juhul, kui liikmesriik ei ole täitnud direktiivi 98/34 artikli 8 lõikes 1 ette nähtud kohustust eelnevalt teatada tehnilistest eeskirjadest.
- 54 Sellega seoses tuleb tõdeda, et direktiivi 94/62 artikli 16 lõige 1 piirduv sisuliselt sellega, et paneb liikmesriikidele kohustuse teavitada enne meetmete vastuvõtmist komisjoni nende meetmete eelnõudest, mida nad selle direktiivi raames vastu võtta kavatsevad, et komisjon võiks neid uurida olemasolevate sätete alusel. Nimetatud direktiivi artikli 16 lõikes 2 on ette nähtud, et kui kavandatav meede käsitleb ka tehnilist küsimust direktiivi 98/34 tähenduses, võib asjaomane liikmesriik täpsustada, et direktiivis 94/62 nimetatud korra kohaselt sooritatud teavitamine kehtib ka direktiivi 98/34 osas.

- 55 Direktiivi 94/62 artikli 16 sõnastusest tuleneb, et see ei kehtesta liidu kontrollimenetlust nende eelnõude suhtes ega sea eelnõude jõustumist sõltuvusse komisjoni nõusolekust või vastuseisu puudumisest.
- 56 Nagu nähtub direktiivi põhjendusest 1, on direktiivi eesmärk pakendite ja pakendijäätmete käitlemist käsitlevate erinevate riiklike meetmete ühtlustamine, et ühelt poolt vältida või leevendada pakendite ja pakendijäätmete mõju keskkonnale ja tagada keskkonnakaitse kõrge tase ning teiselt poolt tagada siseturu toimimine ja vältida kaubandustökkeid ning konkurentsi moonutamist ja piiramist. Nagu nähtub direktiivi põhjendusest 33, on direktiivi artikli 16 konkreetsem eesmärk võimaldada komisjonil kontrollida kavandatavate meetmete vastavust direktiivile.
- 57 Liikmesriikidele direktiivi 94/62 artikli 16 lõikega 1 pandud kohustuse eesmärk on seega võimaldada komisjonil saada teavet pakendite ja pakendijäätmete valdkonnas kavandatud riiklike meetmete kohta, et ta saaks hinnata, kas talle edastatud meetmete eelnõud on liidu õigusega kooskõlas või mitte, ning vajaduse korral teha asjakohased õiguslikud järeldused.
- 58 Sellest järeldub, et direktiivi 94/62 artikli 16 lõike 1 sõnastus ega eesmärk ei võimalda asuda seisukohale, et liikmesriikidel lasuva eelneva teatamise kohustuse täitmata jätmisel on samad tagajärjed – mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 44 – nagu direktiivi 98/34 artiklis 8 ette nähtud eelneva teatamise kohustuse rikkumisel.
- 59 Nagu komisjon oma seisukohtades märgib, ei saa asjaolu, et direktiivi 94/62 artikkel 16 viitab direktiivile 83/189, mis on asendatud direktiiviga 98/34, tõlgendada nii, et selle sätte eiramisel on samad tagajärjed kui direktiivi 98/34 artikli 8 eiramisel. Nimelt, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 64 märkis, on selle ristviite eesmärk lihtsalt vältida seda, et komisjonile teatataks erinevate teatamiskohustuste alusel mitu korda ühest ja samast meetme eelnõust.
- 60 Sellest tuleneb, et direktiivi 94/62 artiklis 16 kehtestatud eelneva teatamise kohustus on lihtsalt liikmesriikide kohustus komisjoni teavitada, mille täitmata jätmist ei saa käsitada olulise rikkumisena, mis tooks kaasa liikmesriikide kavandatavate meetmete kohaldamatuse, mistõttu ei saaks neile eraõiguslike isikute vastu tugineda. Järelikult ei saa tugineda nimetatud artiklile liikmesriigi kohtus selleks, et saavutada teatamata jäetud normide tühistamine või nende täitmisele pööramatus.
- 61 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 98/34 artikleid 8 ja 9 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selliste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmine, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele direktiivis 94/62 sätestatud nõuetele, kui nendest õigusnormidest teatati komisjonile vaid mõni päev enne nende vastuvõtmist ja avaldamist.

Teine küsimus

- 62 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 94/62 artiklit 18 koostoides selle direktiivi artikliga 9 ja II lisaga tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisest õigusnormid, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele selles direktiivis sätestatud nõuetele, ning kas vajaduse korral saab neid õigusnorme põhjendada eesmärgiga tagada keskkonnakaitse kõrgem tase.

- 63 Esimesena tuleb märkida, et direktiivi 94/62 artikkel 18 „Turuleviimise vabadus“ näeb ette, et liikmesriigid ei takista selle direktiivi sätetele vastavate pakendite turuleviimist oma territooriumil.
- 64 Direktiivi 94/62 artikli 9 lõike 1 kohaselt võib pakendi turule viia ainult siis, kui see vastab kõigile selles direktiivis, kaasa arvatud direktiivi II lisas, määratletud olulistele nõuetele. Selles lisas on ette nähtud pakendi koostist, korduv- ja taaskasutatavust käsitlevad nõuded. Täpsemalt on lisa punktis 3 loetletud erinõuded, millele peavad vastama materjali ringlussevõtu, energia taaskasutamise või kompostimise teel taaskasutatavad pakendid ning biolagunevad pakendid.
- 65 Euroopa Kohus on leidnud, et pakendi koostist ja korduvkasutatavust või kompostitavust käsitlevad nõuded, mis on reguleeritud selle direktiivi artiklites 8–11 ja II lisas, on täielikult ühtlustatud (vt selle kohta 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsus *Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz*, C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 56, ning 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Saksamaa*, C-463/01, EU:C:2004:797, punkt 44).
- 66 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui mingi valdkond on liidu tasandil täielikult ühtlustatud, on see liikmesriikidele siduv ja nad ei tohi säilitada vastupidiseid riigisiseseid sätteid ega kehtestada lisatingimusi asjaomaste toodete vabale liikumisele (vt selle kohta 8. mai 2003. aasta kohtuotsus *ATRAL*, C-14/02, EU:C:2003:265, punkt 44, ja 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus *Fédération des entreprises de la beauté*, C-13/17, EU:C:2018:246, punkt 23).
- 67 Lisaks, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 72, kaaluvad liidu institutsioonid ammendavat ühtlustamist läbi viies vajalikul määral toote vaba liikumise eesmärki ning muude avalike ja erahuvide kaitse eesmärki, mistõttu ei saa liikmesriigi ametiasutused selle kaalumise tulemust kahtluse alla seada.
- 68 Käesoleval juhul nähtub põhikohtuasjas kõne all oleva dekreeidi artiklist 2, et see lubab turustada üksnes biolagunevaid ja kompostitavaid plastkandekotte, mis vastavad harmoneeritud standardile UNI EN 13432:2002, ja plastkandekotte, mis vastavad käesoleva kohtuotsuse punktis 18 nimetatud kuju ja paksuse tunnustele, jättes kõrvale kõik muud kotid, sealhulgas kotid, mis vastavad muudele direktiivi 94/62 II lisa punktis 3 ette nähtud taaskasutamise nõuetele.
- 69 Sellest tuleneb, et sellised riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on vastuolus direktiivi 94/62 artikliga 18 koostoimes direktiivi artikliga 9 ja II lisaga.
- 70 Teisena olgu lisatud, et kui Itaalia valitsus oleks soovinud keskkonnakaalutlustel võtta vastu rangemad sätted plastkandekottide turuleviimise kohta, oleks ta saanud seda teha üksnes vastavalt ELTL artikli 114 lõigetele 5 ja 6.
- 71 ELTL artikli 114 lõiked 5 ja 6 lubavad liikmesriigil, kes peab seda pärast ühtlustamismeetme vastuvõtmist vajalikuks, kehtestada ühtlustamismeetme võtmise järel ilmneva probleemi tõttu riigisiseseid õigusnorme, mis põhinevad keskkonnakaitsega seotud uutel teaduslikel tõenditel, tingimusel et ta teatab kavandatavatest meetmetest ja nende kehtestamise põhjustest komisjonile.
- 72 Eelotsusetaotlusest ega Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadest ei nähtu ühtegi asjaolu, mis tõendaks, et Itaalia valitsus on sätte alusel teatanud komisjonile oma kavatsusest kehtestada erandlik meede.

- 73 Kolmandana piisab seoses Itaalia valitsuse ja AIB argumentidega, mis põhinevad direktiivi 94/62 artiklisse 4 lõike 1a lisamisel direktiiviga 2015/720, tõdemisest – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 39 –, et see lõige ei ole põhikohtuasjas *ratione temporis* kohaldatav.
- 74 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 94/62 artiklit 18 koostoimes direktiivi artikliga 9 ja II lisaga tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele selles direktiivis sätestatud nõuetele. Neid õigusnorme võib siiski põhjendada eesmärgiga tagada keskkonnakaitse kõrgem tase, kui ELTL artikli 114 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tingimused on täidetud.

Kolmas küsimus

- 75 Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 94/62 artiklil 18 koostoimes direktiivi artikli 9 lõikega 1 ja II lisaga on vahetu õigusmõju, mistõttu peab see kohus jätma kohaldamata riigisisesed õigusnormid, mis on selle artikliga 18 vastuolus.
- 76 Selle kohta nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et selleks, et direktiivi sätet saaks pidada vahetu õigusmõjuga sätteks, peab see olema oma sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpne. Säte on tingimusteta siis, kui selles ette nähtud kohustusega ei kaasne ühtegi tingimust ja selle täitmine või tagajärgede tekkimine ei eelda ühegi õigusakti vastuvõtmist liidu institutsiooni või liikmesriigi poolt. Säte on piisavalt täpne, et õigussubjekt saaks sellele tugineda ning kohus seda rakendada, siis, kui sellega kehtestatakse üheselt mõistetavalt kohustus (vt selle kohta 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punktid 17 ja 18).
- 77 Isegi kui mõne direktiivi puhul on liikmesriikidele selle rakendamise üksikasjade kehtestamisel jäetud teatud kaalutlusruum, võib direktiivi sätet pidada tingimusteta ja täpseks siis, kui see paneb liikmesriikidele üheselt mõistetavalt konkreetse tulemuse saavutamise kohustuse, millega ei kaasne ühtegi tingimust selles sätestatud normi kohaldamiseks (8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 19).
- 78 Käesoleval juhul näeb direktiivi 94/62 artikkel 18 ette, et liikmesriigid ei takista direktiivi sätetele vastavate pakendite turuleviimist oma territooriumil.
- 79 Seega nähtub artikli sõnastusest esiteks, et sellega kehtestatakse tegevusest hoidumise kohustus üheselt mõistetavas sõnastuses, mistõttu on tegemist „piisavalt täpse sättega“ käesoleva kohtuotsuse punktides 76 ja 77 viidatud kohtupraktika tähenduses. Järelikult peavad liikmesriigid hoiduma mis tahes sellise meetme võtmisest, mis piirab nimetatud direktiivi sätetele vastavate pakendite turustamist.
- 80 Teiseks on see artikkel viidatud kohtupraktika tähenduses „tingimusteta“, sest selles sätestatud keeld ei vaja mingeid liidu institutsiooni poolt vastuvõetavaid akte ega anna liikmesriikidele õigust muuta seda keeldu tingimuslikuks või kitsendada selle kohaldamisala.
- 81 On tõsi, et samast artiklist tuleneb, et asjaomased pakendid peavad vastama direktiivile, st need peavad vastama olulistele nõuetele, mis on sätestatud direktiivi artikli 9 lõikes 1, mis viitab direktiivi II lisale.

- 82 Ent nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 89 märkis, oli direktiivile 94/62 vastavalt toodetud pakendite vaba turustamine võimalik tingimusteta kuni kuupäevani, mil jõustus direktiiviga 2015/720 direktiivi 94/62 artiklisse 4 lisatud lõige 1a, mis lubas liikmesriikidel kehtestada õhukeste plastkandekottide turustamiseks rangemaid meetmeid. Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 39, ei ole viimati nimetatud säte siiski põhikohtuasja asjaolude suhtes *ratione temporis* kohaldatav.
- 83 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 94/62 artiklit 18 koostoides direktiivi artikli 9 lõikega 1 ja II lisaga tuleb tõlgendada nii, et sellel on vahetu õigusmõju, mistõttu peab liikmesriigi kohus jätma eraõigusliku isiku ja liikmesriigi ametiasutuste vahelises vaidluses kohaldamata riigisisised õigusnormid, mis on artikliga 18 vastuolus.

Neljas küsimus

- 84 Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 94/62 artiklit 18 tuleb tõlgendada nii, et selliste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmine, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele selles direktiivis sätestatud nõuetele, võib kujutada endast artikli 18 piisavalt selget rikkumist.
- 85 Mis puutub liikmesriikide vastutusse liidu õiguse rikkumise korral, siis väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldab isiku õigus kahju hüvitamisele muu hulgas seda, et asjaomase liidu õigusnormi rikkumine oleks piisavalt selge (vt selle kohta 22. detsembri 2022. aasta kohtuotsus *Ministre de la Transition écologique ja Premier ministre* (riigi vastutus õhusaaste eest), C-61/21, EU:C:2022:1015, punkt 44).
- 86 Selle kohta tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et piisavalt selge rikkumine tähendab seda, et liikmesriik eiras oma kaalutusõiguse piire ilmselgelt ja jämedalt (5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus *Brasserie du pêcheur ja Factortame*, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 55).
- 87 Selles kontekstis võib võtta muu hulgas arvesse rikutud õigusnormi selguse ja täpsuse astet, kaalutusruumi ulatust, mille rikutud norm jätab liikmesriikide ametiasutustele, õigusnormi võimaliku rikkumise vabandamatust või vabandamatust, tahtlust või selle puudumist rikkumise toimepanemisel või kahju tekitamisel ning ka asjaolu, kas liidu institutsiooni käitumine võis aidata kaasa tegevusetusele või liidu õigusega vastuolus olevate meetmete või praktika rakendamisele või säilitamisele (5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus *Brasserie du pêcheur ja Factortame*, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56, ning 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 105).
- 88 Lisaks, eeldusel et liikmesriigil ei tule teha õigusloomega seotud valikuid ja tal oli märkimisväärselt väike, isegi olematu kaalutusruum, võib ka pelk liidu õiguse rikkumine olla küllaldane, et tuvastada piisavalt selge rikkumise esinemine (16. oktoobri 2008. aasta kohtuotsus *Synthon*, C-452/06, EU:C:2008:565, punkt 38).
- 89 Sellega seoses piisab, kui tõdeda – nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 79 –, et direktiivi 94/62 artikkel 18 kehtestab tegevusest hoidumise kohustuse üheselt mõistetavas sõnastuses, mistõttu on tegemist „piisavalt täpse sättega“ käesoleva kohtuotsuse punktides 76 ja 77 viidatud kohtupraktika tähenduses, ning järelikult peavad liikmesriigid hoiduma mis tahes sellise meetme võtmisest, mis piirab nimetatud direktiivi sätetele vastavate pakendite

turustamist. Sellest järeldub, nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 98, et nimetatud artikkel koostoimes direktiivi artikli 9 lõikega 1 ja II lisaga ei jäta Itaalia ametiasutustele mingit kaalutlusruumi direktiivi sätetele vastavate pakendite keelamiseks oma territooriumil.

- 90 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb neljandale küsimusele vastata, et direktiivi 94/62 artiklit 18 tuleb tõlgendada nii, et riigisisised õigusnormid, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele selles direktiivis sätestatud nõuetele, võivad kujutada endast artikli 18 piisavalt selget rikkumist.

Kohtukulud

- 91 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiivi 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrusega (EL) nr 1025/2012), artikleid 8 ja 9

tuleb tõlgendada nii, et

nendega on vastuolus selliste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmine, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiivis 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (muudetud komisjoni 7. veebruari 2013. aasta direktiiviga 2013/2/EL) sätestatud nõuetele, kui nendest õigusnormidest teatati komisjonile vaid mõni päev enne nende vastuvõtmist ja avaldamist.

2. Direktiiviga 2013/2 muudetud direktiivi 94/62 artiklit 18 koostoimes muudetud direktiivi 94/62 artikliga 9 ja II lisaga

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele muudetud direktiivis 94/62 sätestatud nõuetele. Neid õigusnorme võib siiski põhjendada eesmärgiga tagada keskkonnakaitse kõrgem tase, kui ELTL artikli 114 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tingimused on täidetud.

3. Direktiiviga 2013/2 muudetud direktiivi 94/62 artiklit 18 koostoimes muudetud direktiivi 94/62 artikli 9 lõikega 1 ja II lisaga

tuleb tõlgendada nii, et

selles on vahetu õigusmõju, mistõttu peab liikmesriigi kohus jätma eraõigusliku isiku ja liikmesriigi ametiasutuste vahelises vaidluses kohaldamata riigisiseseid õigusnormid, mis on artikliga 18 vastuolus.

4. Direktiiviga 2013/2 muudetud direktiivi 94/62 artiklit 18

tuleb tõlgendada nii, et

riigisiseseid õigusnormid, millega keelatakse turustada ühekordselt kasutatavaid kotte, mis on valmistatud biolagunematutest ja mittekompostitavatest materjalidest, kuid mis vastavad muudele direktiivis 94/62 sätestatud nõuetele, võivad kujutada endast artikli 18 piisavalt selget rikkumist.

Allkirjad