



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
25 päivänä toukokuuta 2023<sup>1</sup>

**Asia C-86/22**

**Papier Mettler Italia Srl  
vastaan**

**Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell’Ambiente e della Tutela del  
Territorio e del Mare) ja**

**Ministero dello Sviluppo Economico,  
jossa asian käsittelyyn osallistuu**

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazion alueellinen  
hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 98/34/EY – Jäsenvaltioiden velvollisuus ilmoittaa komissiolle teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset – Teknisen määräyksen ilmoittamatta jättämisen vaikutus – Direktiivi 94/62/EY – Jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen – Ympäristö – Pakkaukset ja pakkausjätteet – Kevyet muoviset kantokassit – Kansallinen lainsäädäntö, jossa tekniset standardit ovat unionin lainsäädännössä säädettyjä teknisiä standardeja rajoittavampia – SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohta – Direktiivin 94/62 välitön oikeusvaikutus – Vastuu jäsenvaltion yksityisille aiheuttamasta vahingosta

1. Kevyiden muovisten kantokassien kaupallinen menestys johtuu siitä, että ne painavat vähän ja niiden hajoaminen on hidasta. Koska niitä käytetään vain yhden tai muutaman kerran ja ne on helppo heittää pois, niiden leviäminen aiheuttaa vakavan saastumisongelman.<sup>2</sup> Monet näistä kantokasseista jäävät jätehuoltoketjun ulkopuolelle ja kertyvät luontoon, erityisesti merten roskaantumisen muodossa.<sup>3</sup>

2. Unionin tuomioistuimen on tässä ennakkoratkaisuasiassa käsiteltävä sitä, onko Italian lainsäädäntö, jolla kielletään käyttämästä sen alueella tietynlaisia muovisia kantokasseja, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, vaikka direktiivissä 94/62/EY<sup>4</sup> sallitaan niiden markkinoille saattaminen kaikissa jäsenvaltioissa.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: espanja.

<sup>2</sup> Ks. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen ympäristöstä 2.3.2022 antama päätöslauselma UNEP/EA.5/Res. 14, Muovin aiheuttaman saastumisen lopettaminen: tavoitteena oikeudellisesti sitova kansainvälinen asiakirja.

<sup>3</sup> Ks. tästä ilmiöstä unionissa 16.1.2018 annettu asiakirja COM(2018) 28 final, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n strategia muoveista kiertotaloudessa.

<sup>4</sup> Pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1994, L 365, s. 10).

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. Direktiivi 94/62

3. Direktiivin 1 artiklassa ("Tarkoitus") säädetään seuraavaa:

"1. Tämän direktiivin tarkoituksena on pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimista koskevien kansallisten toimenpiteiden yhdenmukaistaminen, jotta voitaisiin toisaalta ehkäistä ja lieventää niiden vaikutuksia jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden ympäristöön ja varmistaa näin ympäristönsuojelun korkea taso ja toisaalta taata sisämarkkinoiden toiminta ja ehkäistä kaupan esteiden syntyminen sekä kilpailun vääristyminen ja rajoittuminen yhteisössä.

--"

4. Direktiivin 2 artiklassa ("Sovellettamisala") säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin yhteisössä markkinoille saatettaviin pakkauksiin ja kaikkiin pakkausjätteisiin, joita käytetään tai jotka poistetaan käytöstä teollisuudessa, kaupassa, toimistoissa, työtiloissa, palvelulaitoksissa, kotitalouksissa tai millä tahansa muulla tasolla riippumatta siitä, mistä materiaaleista ne koostuvat.

--"

5. Direktiivin 3 artiklan ("Määritelmät")<sup>5</sup> mukaan tässä direktiivissä tarkoitetaan:

"\_ \_

1 b) 'muovisilla kantokasseilla' kantokahvallisia tai kantokahvattomia muovista valmistettuja kantokasseja, joita tarjotaan kuluttajille tavaroiden tai tuotteiden myyntipisteessä;

1 c) kevyillä muovisilla kantokasseilla' muovisia kantokasseja, joiden paksuus on alle 50 mikronia;

--"

6. Direktiivin 4 artiklan ("Pakkausjätteiden syntymisen estäminen") 1 a kohdassa säädetään seuraavaa:<sup>6</sup>

"Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla pyritään saavuttamaan kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen kestävä väheneminen alueellaan.

Näihin toimenpiteisiin voi kuulua kansallisia vähennystavoitteita, taloudellisten ohjauskeinojen ylläpito tai käyttöönotto sekä markkinoille saattamisen rajoituksia poiketen siitä, mitä 18 artiklassa säädetään, edellyttäen että nämä rajoitukset ovat oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.

<sup>5</sup> Sellaisena kuin se on saatettu ajan tasalle direktiivin 94/62/EY muuttamisesta kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen vähentämisen osalta 29.4.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/720 (EUVL 2015, L 115, s. 11).

<sup>6</sup> Ibidem.

– –”

7. Direktiivin 9 artiklassa (”Perusvaatimukset”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kolmen vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta pakkaus voidaan saattaa markkinoille ainoastaan, jos se täyttää kaikki tässä direktiivissä ja sen liitteessä II määritellyt perusvaatimukset.

– –”

8. Direktiivin 16 artiklan (”Ilmoittaminen”) sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiedoksi luonnokset tämän direktiivin nojalla toteutettaviksi suunnittelemissaan toimista ennen niiden toteuttamista, lukuun ottamatta verotustoimia, mutta mukaan lukien sellaisiin veroihin liittyvät tekniset vaatimukset, joiden avulla edistetään kyseisten teknisten vaatimusten noudattamista, jotta komissio voisi tarkastella niitä olemassa olevien säännösten perusteella soveltaen kussakin tapauksessa mainitussa direktiivissä säädettyä menettelyä, sanotun kuitenkin rajoittamatta [teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28.3.1983 annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY (EYVL 1983, L 109, s. 8)] soveltamista.

2. Jos suunniteltu toimenpide koskee myös jotakin direktiivissä [83/189] tarkoitettua teknisluonteista kysymystä, asianomainen jäsenvaltio voi täsmentää, että tämän direktiivin mukaisesti suoritettu ilmoitus pätee myös direktiivin [83/189] osalta.”

9. Direktiivin 18 artiklassa (”Markkinoille saattamisen vapaus”) säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa estää tämän direktiivin mukaisten pakkausten markkinoille saattamista alueellaan.”

10. Liite II koskee ”pakkausten koostumusta sekä uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä (mukaan lukien kierrätettävyyttä) koskevia perusvaatimuksia”.

2. *Direktiivi 98/34/EY*<sup>7</sup>

11. Tämän direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

<sup>7</sup> Teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1998, L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL 1998, L 217, s. 18). Tämä direktiivi on korvattu 6.10.2015 lukien teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/1535 (EUVL 2015, L 241, s. 1).

12) 'teknistä määräystä koskevalla ehdotuksella' teknisen eritelmän tai muun vaatimuksen taikka palveluja koskevan määräyksen tekstiä, hallinnolliset määräykset mukaan lukien, joka on tarkoitus suoraan tai välillisesti vahvistaa teknisenä määräyksenä ja joka on valmisteluvaiheessa, jolloin siihen on vielä mahdollisuus tehdä olennaisia muutoksia

--”

12. Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.

--

5. Kun teknistä määräystä koskeva ehdotus on osa toimenpidettä, josta on muiden yhteisön säädösten mukaan ilmoitettava valmisteluvaiheessa, jäsenvaltiot voivat toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettun tiedon toimittamisen kyseisen muun säädöksen perusteella, edellyttäen, että ne ilmoittavat muodollisesti, että tiedonanto koskee myös tätä direktiiviä.

Se, että komissio ei reagoi teknistä määräystä koskevaan ehdotukseen tämän direktiivin mukaisesti, ei vaikuta sellaiseen päätökseen, joka voidaan tehdä muiden yhteisön säädösten mukaisesti.”

### ***B Kansallinen oikeus: 18.3.2013 annettu asetus<sup>8</sup>***

13. Asetuksen 1 §:n mukaan ostokasseilla tarkoitetaan ”myyntipisteissä maksua vastaan tai maksutta saatavilla olevia kasseja, joilla kuluttajat voivat kuljettaa elintarvikkeita ja muita tuotteita kuin elintarvikkeita”.

14. Asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Sallitaan johonkin seuraavista ryhmistä kuuluvien ostokassien markkinoille saattaminen:

- a) biohajoavat ja kompostoituvat kertakäyttökassit, jotka ovat yhdenmukaistetun standardin UNI EN 13432:2002<sup>9</sup> mukaisia
- b) uudelleen käytettävissä olevat, muista kuin edellä a kohdassa tarkoitetuista polymeereistä valmistetut kassit, joissa on kassin kokoon soveltuvat ulkopuoliset kantokahvat ja

<sup>8</sup> 18.3.2013 annettu ympäristö- ja luonnonsuojeluministeriön ja talouskehitysministeriön asetus – ostokassien teknisten ominaisuuksien määrittäminen (Decreto ministeriale – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico; GURI nro 73, 27.3.2013; jäljempänä vuoden 2013 asetus).

<sup>9</sup> UNI EN 13432:2002, 1.3.2002, Imballaggi – Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi. Saatavilla maksusta UNI Ente Italiano di Normazione internetsivustolla.

- b.1) joiden paksuus on yli 200 mikronia ja jotka sisältävät vähintään 30 prosenttia kierrätysmuovia, jos ne on tarkoitettu elintarvikekäyttöön
  - b.2) joiden paksuus on yli 100 mikronia ja jotka sisältävät vähintään 10 prosenttia kierrätysmuovia, jos niitä ei ole tarkoitettu elintarvikekäyttöön
  - c) uudelleen käytettävissä olevat, muista kuin edellä a kohdassa tarkoitetuista polymeereistä valmistetut kassit, joissa on kassin kokoon soveltuvat sisäpuoliset kantokahvat ja
    - c.1) joiden paksuus on yli 100 mikronia ja jotka sisältävät vähintään 30 prosenttia kierrätysmuovia, jos ne on tarkoitettu elintarvikekäyttöön
    - c.2) joiden paksuus on yli 60 mikronia ja jotka sisältävät vähintään 10 prosenttia kierrätysmuovia, jos niitä ei ole tarkoitettu elintarvikekäyttöön.
2. Lisäksi sallitaan sellaisten ostokassien markkinoille saattaminen, jotka ovat käytettävissä uudelleen ja jotka on valmistettu kartongista, luonnonkuitukankaista, polyamidikuitukankaista ja muista materiaaleista kuin polymeereistä.

– –”

15. Asetuksen 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tämä asetus edellyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin [98/34] mukaista ilmoitusmenettelyä, ja se tulee voimaan vasta, kun kyseinen menettely on päättynyt myönteiseen tulokseen.”

## II Tosiseikat, oikeusriita ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Papier Mettler Italia Srl (jäljempänä Papier Mettler) on pakettien ja pakkausten jakelualalla toimiva yhtiö. Sen toiminta keskittyy erityisesti polyeteenipakkausten, kuten muovisten kantokassien, tuotantoon.

17. Koska Papier Mettler katsoo, että sille on aiheutunut vahinkoa vuoden 2013 asetuksen vuoksi, se vaatii ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta kumoamaan sen sekä määräämään korvausta siitä aiheutuneesta ja aiheutuvasta vahingosta.<sup>10</sup>

18. Papier Mettler esittää vaatimuksilleen seuraavat perustelut:

- Vuoden 2013 asetuksessa kielletään saattamasta markkinoille muovisia kantokasseja, jotka on sallittu direktiivissä 94/62. Tarkemmin asetuksen 2 §:ssä edellytetään, että muoviset kantokassit täyttävät tietyt tekniset vaatimukset, jotka ovat ristiriidassa direktiivien 94/62 ja 98/34 kanssa.
- Koska direktiivi 94/62 on yhdenmukaistamista koskeva direktiivi, menettelylliseltä kannalta tekniset standardit, jotka kansallinen viranomainen aikoo ottaa käyttöön, on annettava tiedoksi komissiolle ennen niiden hyväksymistä (SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohta).

<sup>10</sup> Istunnossa se yksilöi tämän vahingon muodostuvan saamatta jääneestä voitosta, kun se ei ole voinut myydä Italiassa kasseja, joita valmistettaessa on noudatettu direktiivin 94/62 vaatimuksia ja jotka se on saattanut laillisesti markkinoille muissa jäsenvaltioissa.

- Direktiivin 94/62 16 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan antamaan komissiolle etukäteen tiedoksi luonnokset toteutettaviksi suunnittelemistaan toimista, jotta komissio voisi tarkastella niitä olemassa olevien säännösten perusteella.
- Myös direktiivin 98/34 8 artiklassa edellytetään, että komissiolle on toimitettava ”teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset” ennen niiden hyväksymistä sekä ilmoitettava ”syyt, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen”.
- Tämän vuoksi vuoden 2013 asetus olisi pitänyt ilmoittaa etukäteen komissiolle, mitä Italian tasavalta ei tehnyt.
- Aineelliselta kannalta vuoden asetus 2013 on direktiivin 94/62 vastainen siltä osin kuin siinä kielletään saattamasta markkinoille kantokasseja, jotka täyttävät jonkin kyseisen direktiivin liitteessä II olevassa 3 kohdassa vahvistetuista hyödynnettävyyden kriteereistä.<sup>11</sup>

19. Vastaajana oleva viranomainen kiistää Papier Mettlerin väitteet seuraavilla perusteilla:

- Vuoden 2013 asetus ilmoitettiin asianmukaisesti komissiolle 12.3. kyseisenä vuonna. Sen voimaantulo edellytti, että direktiivissä 98/34 säädetty menettely on päättynyt myönteiseen tulokseen. Tämä menettely päättyi 13.9.2013.
- Vuoden 2013 asetuksen tekniset standardit ovat tarpeellisia, jotta Italiassa voidaan ratkaista biojätteen erilliskeräyksen epäonnistumiseen liittyvä ongelma ja jotta kannustettaisiin käyttämään biohajoavia ja kompostoituvia muovikasseja.<sup>12</sup>
- Vuoden 2013 asetuksessa yksilöidään tietynlaiset kassit, jotka voidaan saattaa markkinoille,<sup>13</sup> ja otetaan käyttöön valikoiva kieltä, joka koskee vain sellaisia muovikasseja, jotka ovat niin ohuita, ettei niiden uudelleenkäyttöön ole merkittäviä mahdollisuuksia, ja joista tulee nopeasti muovijätettä.

20. Tässä tilanteessa Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Ovatko SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohta, direktiivin [94/62] 16 artiklan 1 kohta sekä direktiivin [98/34] 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] 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?

<sup>11</sup> Vuoden 2013 asetuksessa kielletään saattamasta markkinoille kasseja, jotka eivät ole standardin UNI EN 13432:2002 mukaisia tai jotka eivät täytä muita paksuutta ja muotoa koskevia teknisiä lisävaatimuksia. Näistä vaatimuksista ei säädetä direktiivissä 94/62, ja näin ollen Italia kieltää saattamasta markkinoille kasseja, jotka täyttävät direktiivin 94/62 liitteessä II olevassa 3 kohdassa asetetut vaatimukset.

<sup>12</sup> Se toteaa, että italialaisilla kuluttajilla on tapana käyttää kertakäyttöisiä muovikasseja biojätteen keräämiseen.

<sup>13</sup> Näitä ovat a) biohajoavat ja kompostoituvat kertakäyttökassit, jotka ovat yhdenmukaistetun standardin UNI EN 13432:2002 mukaisia, b) perinteiset muovikassit, jotka ovat paksuja ja siten käytettävissä uudelleen, ja c) uudelleen käytettävissä olevat ostokassit, jotka on valmistettu kartongista, luonnonkuitukankaista, polyamidikuitukankaista ja muista materiaaleista kuin polymeereistä.

- 2) Onko direktiivin [94/62] 1 ja 2 artiklaa, 9 artiklan 1 kohtaa ja 18 artiklaa, täydennettyinä direktiivin liitteessä II olevilla 1, 2 ja 3 kohdalla, 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] 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] 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] vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, merkitä direktiivin [94/62] 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?”

### III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

21. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 9.2.2022.

22. Papier Mettler, Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili (jäljempänä Assobioplastiche), Italian hallitus ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Ne kaikki osallistuivat istuntoon, joka pidettiin 22.3.2023.

### IV Asian tarkastelu

#### *A Alustavat toteamukset*

23. Ensinnäkin on selvennettävä, minkä tyyppiin muovisiin kantokasseihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa. Vaikka ennakkoratkaisupyyntö ei aina käytetä yhdenmukaista terminologiaa, näyttää siltä, että joka tapauksessa siinä tarkoitetaan kertakäyttöisiä<sup>14</sup> kevyitä muovisia kantokasseja, jotka on valmistettu biohajoamattomista ja kompostoitumattomista materiaaleista mutta jotka täyttävät muut direktiivissä 94/62 asetetut vaatimukset.

<sup>14</sup> Täsmällisesti ottaen niitä pitäisi kenties luonnehtia poisheitettäväksi kasseiksi eikä välttämättä kertakäyttökasseiksi, sillä kuluttaja voi halutessaan ja kassin kestäessä käyttää niitä useammin kuin kerran.

24. Toiseksi on täsmennettävä unionin oikeussäännöt, jotka ovat merkityksellisiä esitettyihin kysymyksiin annettavan vastauksen kannalta:

- Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa direktiivin 94/62 1 ja 2 artiklaan, tosiasiallisesti kyseisten säännösten (jotka koskevat direktiivin tarkoitusta ja soveltamisalaa) tulkinta ei ole välttämätöntä, sillä siitä, ovatko muoviset kantokassit pakkauksia, ei ole epäselvyyttä.<sup>15</sup>
- Sen sijaan direktiivin 94/62 9 artiklan 1 kohdalla ja 18 artiklalla voi olla merkitystä asian ratkaisun kannalta.

### ***B Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen***

25. Assobioplastiche ja Italian hallitus katsovat, että ennakkoratkaisupyynnön on jätettävä tutkimatta, koska vuoden 2013 asetus ei ollut koskaan tullut voimaan tai oli kumottu.

26. Assobioplastiche vastustaa ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista myös siksi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole ottanut huomioon direktiivin 94/62 4 artiklan 1 a kohtaa.

27. Mielestäni kummallakaan näistä perusteista ei voida lähtökohtaisesti jättää ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa siinä asiassa, jossa ennakkoratkaisukysymykset esitetään, sovellettavat kansalliset oikeudelliset seikat, joiden määrittämisestä se vastaa. Tunnetusti olettamana on, että ennakkoratkaisukysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta.<sup>16</sup>

28. Istunnossa asianosaiset käsittelivät laajasti vuoden 2013 asetuksen voimassaoloa ja soveltamista, mutta niiden puheenvuorojen perusteella ei kuitenkaan voitu saada tähän selvää ratkaisua. Ne olivat yhtä mieltä siitä, että kyseessä oleva normatiivinen tilanne on sekava: yksi luonnehti sitä kaoottiseksi, toisen käsittämättömäksi ja kolmas normatiiviseksi epäjärjestykseksi.

29. Komission mukaan vuoden 2013 asetus tuli voimaan ja sitä sovellettiin Italiassa siitä lähtien kun se julkaistiin virallisesti, aina siihen asti kun se kumottiin muodollisesti vuonna 2017.<sup>17</sup> Joka tapauksessa sen soveltamista voitiin lykätä 6 §:n perusteella 13.9.2013 asti, jolloin direktiivin 98/34 9 artiklassa tarkoitettu odotusaika päättyi. Kun asetus julkaistiin virallisesti 27.3.2013, se lakkasi olemasta ehdotus ja muuttui voimassa olevaksi säädökseksi, minkä vuoksi komissio ei antanut lausuntoa sen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.

<sup>15</sup> Tuomio 29.4.2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254) ja tuomio 10.11.2016 Eco-Emballages ym. (C-313/15 ja C-530/15, EU:C:2016:859).

<sup>16</sup> Tuomio 13.11.2018, Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899, 28 kohta) ja tuomio 6.10.2022, Contship Italia (C-433/21 ja C-434/21, EU:C:2022:760, 24 kohta).

<sup>17</sup> Assobioplastichen mukaan (sen kirjallisten huomautusten 4 kohta) vuoden 2013 asetus ei ole ollut voimassa 13.8.2017 lähtien, jolloin se korvattiin direktiivin 2015/720 täytäntöönpanoa koskevalla Italian säädöksellä eli Mezzogiornen alueen taloudellisen kehityksen kannalta kiireellisesti toteutettavista toimenpiteistä 20.6.2017 annetulla asetuksella nro 91 (Decreto-legge n.º91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno; GURI nro 141, 20.6.2017, s. 1), josta on muutettuna tullut 3.8.2017 annettu laki nro 123 (GURI nro 188, 12.8.2017, s. 1).



30. Italian hallituksen ja Assobioplastichen mukaan vuoden 2013 asetus ei tullut koskaan voimaan, koska komissiolle ilmoittamista koskeva menettely ei päättynyt myönteiseen tulokseen ja sen 6 §:ssä tarkoitettu lykkäävä ehto tuli sovellettavaksi. Vuosia myöhemmin asetus kumottiin muodollisesti sen poistamiseksi Italian lainsäädännöstä, mutta todellisuudessa kyse ei ollut voimassa olevan säädöksen kumoamisesta.

31. Papier Mettler selittää, että asetuksessa (decreto-legge) nro 2/2012<sup>18</sup> säädetty seuraamusjärjestelmä tuli sovellettavaksi, kun vuoden 2013 asetus annettiin, ja sitä sovellettiin riippumatta siitä, oliko vuoden 2013 asetus tullut voimaan vai ei. Se, ettei siihen itseensä kohdistunut seuraamuksia, johtuu siitä, että se lakkasi myymästä muovisia kantokasseja, jotka oli kielletty Italiassa vuoden 2013 asetuksella, minkä seurauksena oli sen vaatima saamatta jäänyt voitto.

32. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla on yksin toimivalta tulkita kansallista oikeutta, on joka tapauksessa ratkaistava tämä vuoden 2013 asetuksen voimaantuloa ja vaikutuksia koskeva sekava tilanne. Unionin tuomioistuin ei voi osallistua sellaisen asian käsittelyyn, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava.

33. Ennakkoratkaisupyyntö olisi selittämätön, jos sen esittänyt tuomioistuin katsoisi, että vuoden 2013 asetus (jota Papier Mettlerin siinä nostama kanne koskee) ei ollut koskaan voimassa eikä tuottanut oikeusvaikutuksia. Pääasian oikeusriidan ratkaisemiseksi riittäisi ilman muuta, että se pitäisi tätä seikkaa toteen näytettynä. Se, ettei se ole ymmärtänyt asiaa näin ja on esittänyt ennakkoratkaisupyyntönsä, johtuu siitä, että se näyttää implisiittisesti katsovan, että asia on päinvastoin.

34. En missään tapauksessa katso, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva riita-asia ja ennakkoratkaisupyyntö olisivat näennäisiä. Mielestäni ennakkoratkaisupyyntö on näin ollen otettava tutkittavaksi sillä varauksella, että kansallinen tuomioistuin ottaa lopullisesti kantaa vuoden 2013 asetuksen voimaantuloon ja tulkintaan.

35. Toisen prosessiväitteen osalta tyydyn toteamaan, että direktiivin 94/62 4 artiklan 1 a kohta ei ole ajallisesti sovellettavissa pääasian tosiseikkoihin. Tosiseikat tapahtuivat vuonna 2013, ja kyseinen säännös lisättiin direktiiviin 94/62 vuonna 2015 (direktiivillä 2015/720).

### ***C Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys***

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko edellä selostetun kaltainen kansallinen oikeussääntö,<sup>19</sup> jonka jäsenvaltio on ilmoittanut komissiolle sen antamisen jälkeen mutta joitakin päiviä ennen sen virallista julkaisemista, yhteensopiva direktiivin 94/62 16 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 98/34 8 artiklan kanssa.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Ympäristöön liittyvistä kiireellistä erityistoimenpiteistä 25.1.2012 annettu asetus nro 2 (Decreto-Legge n.º2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale; GURI nro 20, 25.1.2012, s. 1; jäljempänä asetus nro 2/2012), josta on muutettuna tullut 24.3.2012 annettu laki nro 28 (GURI nro 71, 24.3.2012, s. 1).

<sup>19</sup> Toisin sanoen oikeussääntö, jolla kielletään biohajoamattomasta materiaalista valmistettujen mutta muut direktiivin 94/62 vaatimukset täyttävien kertakäyttökassien markkinoille saattaminen.

<sup>20</sup> Ensimmäisessä kysymyksessä keskitytään näin ollen menettelyllisiin seikkoihin. Lausun aineellisesta yhteensopivuudesta SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohdan kanssa tarkastellessani toista kysymystä.

## 1. Direktiivin 98/34 soveltaminen

37. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tai asianosaisten mielestä ei ole epäselvää, että vuoden 2013 asetukseen sisältyvä oikeussääntö on (direktiivissä 98/34 tarkoitettu) tekninen määräys. Tässä asiassa ei ole kyse tähän luonnehdintaan liittyvistä ongelmista, jotka ovat usein olleet unionin tuomioistuimen käsiteltävinä,<sup>21</sup> vaan sen riidattomana lähtökohtana on se, että kyseinen oikeussääntö on tekninen määräys.

38. Italian valtiolla oli, kuten jäljempänä todetaan, velvollisuus ilmoittaa komissiolle tämä tekninen määräys (vuoden 2013 asetus) *valmisteluvaiheessa* eli ennen sen antamista.<sup>22</sup>

39. Direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan toimittamaan komissiolle välittömästi *teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset*. Ilmoituksessa on esitettävä ”syyt, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa”. Kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönnotosta sellaisenaan, pelkkä tiedonanto riittää.

40. Tämän velvollisuuden noudattamatta jättämisestä seuraa se, ettei kyseiseen tekniseen määräykseen voida vedota yksityisiä vastaan, olipa kyse rikosoikeudellisesta menettelystä tai yksityisten välisestä oikeusriidasta muunlaisissa menettelyissä.<sup>23</sup>

41. Direktiivissä 98/34 annetaan komissiolle toimivalta valvoa jäsenvaltioiden sille ilmoittamia teknisiä määräyksiä koskevia ehdotuksia.<sup>24</sup> Ilmoittamatta jättämiseen suoraan liittyvistä seurauksista säädetään juuri tämän toimivallan turvaamiseksi, kuten unionin tuomioistuin on todennut tuomiosta CIA Security International lähtien: direktiivin 98/34 8 artiklassa asetetulla velvollisuudella on välitön oikeusvaikutus, eikä ilmoittamatta jätettyihin kansallisiin teknisiin määräyksiin voi vedota yksityisiä vastaan.

42. Muissa nyt tarkasteltua menettelyä vastaavissa tiedonanto- ja valvontamenettelyissä, kuten tietoyhteiskunnan palveluja koskevan direktiivin 2000/31/EY<sup>25</sup> mukaisessa menettelyssä, jota tuomio Airbnb Ireland<sup>26</sup> koskee, on päädytty samaan lopputulokseen.

43. Unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossa Airbnb Ireland seuraukset direktiivissä, jossa komissiolle annetaan tällaisia valtuuksia, säädetyistä riittävän selkeästä, täsmällisestä ja ehdottomasta velvollisuudesta: sillä on välitön oikeusvaikutus, ja yksityiset voivat näin ollen vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Ks. esim. tuomio 24.11.2022, Belplant (C-658/21, EU:C:2022:925).

<sup>22</sup> Ks. edellä direktiivin 98/34 1 artiklan 12 alakohtaan sisältyvä ”teknistä määräystä koskevan ehdotuksen” määritelmä.

<sup>23</sup> Tuomio 30.4.1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, 49 ja 50 kohta; jäljempänä tuomio CIA Security International); tuomio 4.2.2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, 84 kohta); tuomio 27.10.2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, 64 kohta) ja tuomio 3.12.2020, Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:980, 57 kohta).

<sup>24</sup> Ilmoituksesta alkaa kolmen, neljän tai kuuden kuukauden ajanjakso, jonka kuluessa ilmoitettua ehdotusta ei voida hyväksyä lopullisesti, ja tämän tarkoituksena on antaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille mahdollisuus esittää ilmoituksen tehneelle valtiolle huomautuksia tai yksityiskohtaisia lausuntoja ehdotuksen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Tätä ajanjaksoa pidennetään 12 kuukauteen, jos komissio päättää esittää asiaa koskevaa yhdenmukaistamistoimenpidettä.

<sup>25</sup> Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä) (EYVL 2000, L 178, s. 1). Sen 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa jäsenvaltioille asetetaan erityinen velvollisuus ilmoittaa etukäteen komissiolle ja jäsenvaltiolle, jonka alueelle palvelun tarjoaja on sijoittautunut, aikomuksestaan toteuttaa toimenpide, jolla rajoitetaan kyseisen palvelun tarjoamisen vapautta.

<sup>26</sup> Tuomio 19.12.2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112, 88–97 kohta; jäljempänä tuomio Airbnb Ireland).

<sup>27</sup> Ilmoitus- ja valvontamenettely mahdollistaa sen, että komissio voi välttää EUT-sopimuksen vastaisten kaupan esteiden toteuttamisen tai ainakin niiden pysyttämisen muun muassa ehdottamalla muutoksia kansallisiin toimenpiteisiin (tuomio Airbnb Ireland, 90 ja 92 kohta).

44. Ennakkoratkaisupyyntöön mukaan vuoden 2013 asetus ilmoitettiin komissiolle 12.3.2013,<sup>28</sup> annettiin kuusi päivää myöhemmin ja julkaistiin virallisesti 27.3.2013.

45. Näissä olosuhteissa komissiolle tehdyllä ilmoituksella ei siten täytetä direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohdassa asetettua velvollisuutta, koska

- teknistä määräystä koskevan ehdotuksen laatiminen oli siitä komissiolle ilmoitettaessa niin pitkällä, ettei siihen ollut enää mahdollista tehdä olennaisia muutoksia (todellisuudessa ei minkäänlaisia muutoksia)
- komissiolle on ilmoitettava välittömästi teknistä määräystä koskeva ”ehdotus” eikä sen lopullista versiota<sup>29</sup>
- edellä ilmoitetulla aikataululla Italian tasavalta ei voinut ottaa huomioon Ruotsin kuningaskunnan huomautuksia eikä liioin Alankomaiden kuningaskunnan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan yksityiskohtaisia lausuntoja teknistä määräystä koskevasta ehdotuksesta, koska vuoden 2013 asetus hyväksyttiin ennen niiden toimittamista.

46. Direktiivissä 98/34 säädettyä menettelyä on näin ollen kierretty. Teknistä määräystä koskevan ehdotuksen hyväksymisellä kuuden päivän kuluessa komissiolle tehdystä ilmoituksesta rikottiin direktiivin 98/34 9 artiklan 1 kohdassa vahvistettua odotusaikaa koskevaa velvollisuutta: jäsenvaltio ei voi antaa ilmoitettua ehdotusta määräajassa, joka on vähintään kolme kuukautta siitä, kun komissio on saanut ilmoituksen.

47. Italian hallitus esittää seuraavat kaksi syytä, joilla se perustelee toimintaansa ja joiden vuoksi se kiistää rikkoneensa direktiiviä 98/34:

- Ilmoituksessa, joka koskee ehdotusta vuoden 2013 asetukseksi, toistetaan aiemmin vuonna 2011 annettu ilmoitus.
- Vuoden 2013 asetuksen voimaantulo edellytti sen 6 §:n mukaan ilmoitusmenettelyn myönteistä tulosta. Koska komissio ei antanut lausuntoa, menettely ei päättynyt myönteiseen tulokseen,<sup>30</sup> minkä vuoksi tämä asetus ei tullut koskaan voimaan. Tästä syystä Italia ei toimittanut komissiolle kyseisen teknisen määräyksen lopullista tekstiä.<sup>31</sup>

48. Kumpikaan näistä perusteluista ei vakuuta minua.

<sup>28</sup> 12.3.2013 tehty ilmoitus nro 2013/152/I, ehdotus ministeriöiden yhteiseksi asetukseksi ostoskassien teknisten ominaisuuksien määrittämisestä asetuksen nro 2/2012, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 28/2012, 2 §:n mukaisesti, saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/fi/search/?trisaction=search.detail&year=2013&num=152>.

<sup>29</sup> Tuomio 8.9.2005, komissio v. Portugali (C-500/03, ei julkaistu, EU:C:2005:515, 39 kohta).

<sup>30</sup> Italian hallitus viittaa komission 23.6.2015 sille osoittamaan kirjeeseen.

<sup>31</sup> Italian hallituksen mukaan tämän seikan seurauksena annettiin 24.6.2014 asetus (Decreto-legge) nro 91 (GURI nro 144, 24.6.2014, s. 1), josta on muutettuna tullut maataloutta, ympäristönsuojelua ja koulu- ja yliopistorakennusten energiatehokkuutta, yritysten elvyttämistä ja kehitystä, sähkön hintoja koskevien kustannusten rajoittamista sekä unionin lainsäädännöstä johtuvien velvollisuuksien välitöntä määrittämistä koskevista kiireellisistä säännöksistä 11.8.2014 annettu laki nro 116 (Legge n.º116 recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea; GURI:n lisäosa nro 192, 20.8.2014), jonka 11 §:n 2 bis momentilla poistettiin asetuksen nro 2/2012 2 §:n 4 momentista kaikki viittaukset ministeriön asetukseen, jotta siinä säädettyt seuraamukset olisivat välittömästi sovellettavissa.

49. Siltä osin kuin kyse on vuoden 2011 ilmoituksesta,<sup>32</sup> tuolloin komissiolle ilmoitettu teknistä määräystä koskeva ehdotus oli (tuleva) asetus nro 2/2012, jolla jatkettiin kieltoa saattaa markkinoille kertakäyttöisiä muovisia kantokasseja, jotka eivät ole yhdenmukaistetun standardin UNI EN 13432:2002 mukaisia. Sen 2 §:n 1 momentissa viitattiin myöhemmin laadittavaan ministeriön asetukseen, jolla määritettäisiin biohajoamattomien ja kompostoitumattomien muovisten kantokassien markkinoille saattamista koskevan kiellon ulottuvuus. Lisäksi siinä vahvistettiin seuraamukset tämän tulevan säädöksen noudattamatta jättämisestä.

50. Kuten komissio totesi istunnossa, vuoden 2013 ilmoitusta ei näin ollen voida pitää pelkkänä vuoden 2011 ilmoituksen toisintamisena. Vuoden 2013 ilmoituksessa on muovisia kantokasseja koskevia uusia rajoituksia, joiden ilmoittaminen komissiolle oli direktiivin 98/34 mukaan pakollista.

51. Lykkäävän ehdon (6 §) osalta Italian valtion menettelytapa, jolla se sisällytti sen vuoden 2013 asetuksen tekstiin, on ristiriidassa direktiivin 98/34 kanssa.

52. Vuoden 2013 asetuksen virallisella julkaisemisella saattoi nimittäin jo sellaisenaan olla seurauksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, kun se vaikutti Italiassa markkinoille saatettujen muovisten kantokassien tyypeihin. Se, että asetuksen voimaantulon edellytykseksi asetetaan direktiivin 98/34 mukaisen ilmoittamismenettelyn myönteinen tulos, on oikeusvarmuuden vastaista lainsäädäntötekniikkaa, koska yksityiset eivät tiedä, milloin (myönteinen tai kielteinen) tulos, johon heidän on mukautettava käyttäytymisensä, toteutuu.

53. Tämä lainsäädäntötekniikka estää myös, kuten tässä tapauksessa on käynyt, ottamasta asianmukaisesti huomioon komission ja muiden jäsenvaltioiden huomautuksia ja yksityiskohtaisia lausuntoja teknistä määräystä koskevan ehdotuksen yhteensopivuudesta unionin oikeussääntöjen kanssa. Näin vaarannetaan direktiivin 98/34 tavoite eli kaupan teknisten esteiden poistaminen ennen kuin niillä alkaa olla rajoittavia vaikutuksia.

54. Kaiken kaikkiaan katson, että vuoden 2013 asetuksen antamisella rikottiin muodollisin perustein direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohtaa ja 9 artiklan 1 kohtaa.

## *2. Direktiivin 94/62 soveltaminen*

55. Direktiivin 94/62 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiedoksi luonnokset tämän direktiivin nojalla toteutettaviksi suunnittelemissaan toimista (jotka koskevat pakkauksia ja pakkausjätteitä) ennen niiden toteuttamista.

56. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos suunniteltu toimenpide koskee tekniluonteista kysymystä, jäsenvaltio voi täsmentää, että ilmoitus pätee myös direktiivin 83/189 (joka on sittemmin korvattu direktiivillä 98/34) osalta.

57. Italian valtio ilmoitti komissiolle vuoden 2013 asetusta koskevasta ehdotuksesta direktiivin 94/62 16 artiklan mukaisesti. Tässä säännöksessä (toisin kuin direktiivin 98/34 9 artiklassa) ei säädetty ajanjaksosta, jonka ajan jäsenvaltion pitäisi odottaa komission ja muiden jäsenvaltioiden

<sup>32</sup> 5.4.2011 tehty ilmoitus nro 2011/174/I, ehdotus laiksi biohajoamattomien ostokassien markkinoille saattamista koskevasta kiellosta, saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/fi/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>.

huomautuksia ennen kansallisen säädösehdotuksen antamista. Tästä syystä en katso, että Italia olisi rikkonut sitä, vaikka vuoden 2013 asetus julkaistiin virallisesti, kuten edellä on jo todettu, kuusi päivää sen jälkeen, kun siitä oli ilmoitettu komissiolle.

58. Direktiivin 94/62 16 artiklan menettely on pelkkä *tiedonantomenettely*, kun taas vastaava direktiivin 98/34 menettely on kansallista lainsäädäntöä koskeva *tiedonanto- ja valvonta* menettely. Kyse on siten erilaisista menettelyistä, joiden vaikutuksetkin ovat erilaiset.

59. Direktiivin 94/62 16 artiklan sisällön tai tavoitteen perusteella ei voida katsoa, että ennakoilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisellä olisi samat vaikutukset kuin direktiivin 98/34 mukaisen velvollisuuden noudattamatta jättämisellä.

60. Direktiivin 94/62 16 artiklassa viitataan jäsenvaltioiden ja komission väliin suhteisiin, joten siinä ei anneta yksityisille oikeutta, jota voitaisiin loukata, jos jäsenvaltio jättää noudattamatta siinä säädettyä velvollisuutta. Kyseiseen säännökseen ei näin ollen voida vedota kansallisissa tuomioistuimissa ilmoittamatta jätettyjen oikeussääntöjen kumoamiseksi tai niiden yksityisiin soveltamatta jättämiseksi.<sup>33</sup>

61. Nähdäkseni direktiivin 94/62 16 artiklassa säädetään pelkästä tiedonantomenettelystä, joka on samankaltainen kuin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa Enichem Base ja tuomioissa Bulk Oil tarkastelemat menettelyt.<sup>34</sup>

62. Toisin kuin komissio väitti istunnossa, mielestäni tämänkaltaisissa menettelyissä on loogista hylätä kanta, jonka mukaan kansallisia säännöksiä ei voida soveltaa yksityisiin, kun ne on annettu noudattamatta ennakoilmoitusvelvollisuutta, joka on asetettu unionin oikeussäännössä, jossa ei säädetä tämän velvollisuuden noudattamatta jättämiseen suoraan liittyvistä oikeudellisista seurauksista.

63. Toistan vielä, ettei direktiivin 94/62 16 artiklan pelkkä tiedonantomenettely ole rinnastettavissa direktiivin 98/34 tai muiden sen mallin mukaisten säännösten menettelyihin, kuten todettiin edellä mainitsemani, direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan toisessa luettelumakohdassa säädetyn velvollisuuden osalta.<sup>35</sup>

64. Direktiivin 94/62 16 artiklan 2 kohtaan ja direktiivin 98/34 8 artiklan 5 kohtaan sisältyvillä ristikkäisillä viittauksilla ei ole vaikutusta edellä esitettyihin toteamuksiin. Kyse on säännöksistä, joissa ainoastaan todetaan, että kansallisen ehdotuksen ilmoittaminen voi päteä eri ”yhteisön säädöksissä” tarkoitettuihin kahteen tiedonantomenettelyyn. Tällä tavoin vältetään samasta ehdotuksesta tehtävät useat ilmoitukset komissiolle. Tämä sääntö ei kuitenkaan muuta sitä, että eri menettelyt ovat luonteeltaan erilaisia.

65. On myös syytä selventää, että – kuten komissio täsmensi istunnossa – teknistä määräystä koskevan ehdotuksen ilmoitus direktiivin 98/34 8 artiklan perusteella ei ole pätevä SEUT 114 artiklan 5 kohtaa sovellettaessa. Tähän EUT-sopimuksen määräykseen turvautuakseen

<sup>33</sup> Ks. analogisesti tuomio 13.7.1989, Enichem Base ym. (380/87, EU:C:1989:318, 22–24 kohta; jäljempänä tuomio Enichem Base), joka koskee jätteistä 15.7.1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL 1975, L 194, s. 39) 3 artiklan 2 kohtaa.

<sup>34</sup> Tuomio 18.2.1986, Bulk Oil (Zug) (174/84, EU:C:1986:60, 62 kohta).

<sup>35</sup> Tuomio Airbnb Ireland, 94 kohta: tämä velvollisuus ”ei ole pelkkä tietojen antamista koskeva vaatimus, joka on rinnastettavissa siihen, joka oli kyseessä – – tuomioon Enichem Base ym. – – johtaneessa asiassa, vaan olennainen menettelymääräys, jolla voidaan perustella sitä, ettei ilmoittamatta jätettyihin toimenpiteisiin, joilla rajoitetaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta, voida vedota yksityisiä vastaan”. Tälle ilmoitukselle ei ole esteenä se, ettei ole säädetty ”sille jäsenvaltiolle kuuluvasta standstill-velvollisuudesta, joka aikoo toteuttaa toimenpiteen, jolla rajoitetaan tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamisen vapautta” (93 kohta).

jäsenvaltion on osoitettava, että kansallinen oikeussääntö, jonka se aikoo antaa, on tarpeen, koska ilmoituksen tehneen jäsenvaltion erityispiirteet, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen uuden tieteellisen näytön perusteella, edellyttävät korkeampaa ympäristönsuojelun (myös työympäristön suojelun) tasoa.

66. Direktiivin 98/34 soveltamiseksi tehtävä ilmoitus ei edellytä näin yksityiskohtaista perustelua. Lisäksi tämän direktiivin perusteella tehtävä ilmoitus merkitsee sitä, että lainsäädäntöehdotuksen voimaantuloa yksinkertaisesti lykätään siksi aikaa, kunnes komissio ja muut jäsenvaltiot mahdollisesti reagoivat siihen.

67. Sen sijaan SEUT 114 artiklan 5 kohdan mukainen ilmoitus edellyttää, että komissio hyväksyy paremman suojan tarjoavan kansallisen oikeussäännön tarkistettuaan, ettei se ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja ettei se muodosta estettä sisämarkkinoiden toiminnalle.

### ***D Toinen ennakkoratkaisukysymys***

68. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä tietää, onko katsottava, että kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään biohajoamattomista materiaaleista valmistettujen kertakäyttöisten kantokassien markkinoille saattaminen, vaikka ne vastaisivat direktiivissä 94/62 vahvistettuja muita vaatimuksia,

- on direktiivin 94/62 18 artiklan, luettuna yhdessä sen 9 artiklan ja liitteen II kanssa, vastainen
- voidaan oikeuttaa tavoitteella varmistaa korkeampi ympäristönsuojelun taso.

#### *1. Kansallisen lainsäädännön yhteensopimattomuus direktiivin 94/62 18 artiklan kanssa*

69. Kyseisen artiklan mukaan ”jäsenvaltiot eivät saa estää tämän direktiivin mukaisten pakkausten markkinoille saattamista alueellaan”.

70. Direktiivin 94/62 9 artiklan mukaan ”pakkaus voidaan saattaa markkinoille ainoastaan, jos se täyttää kaikki tässä direktiivissä ja sen liitteessä II määritellyt perusvaatimukset”. Tämä liite taas koskee ”pakkausten koostumusta sekä uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä (mukaan lukien kierrätettävyyttä) koskevia perusvaatimuksia”.<sup>36</sup>

71. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ”pakkausten merkinnät ja tunnistus sekä niiden koostumusta, uudelleenkäytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä koskevat vaatimukset” (direktiivin 94/62 8–11 artikla ja liite II) on täysin yhdenmukaistettu.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Sen 1 kohdassa asetetaan pakkausten valmistusta ja koostumusta koskevia vaatimuksia, sen 2 kohdassa niiden uudelleenkäytettävyyttä koskevia vaatimuksia ja sen 3 kohdassa hyödynnettävyyttä koskevia vaatimuksia. Tässä 3 kohdassa asetetaan neljä vaihtoehtoista kriteeriä pakkausten hyödynnettävyydelle, joka voidaan varmistaa materiaaleja kierrättämällä, hyödyntämällä pakkausenergiantuotannossa, kompostoimalla tai biologisesti hajoavilla pakkauksilla. Millä tahansa näistä pakkausten hyödynnettävyyden teknologioista varmistetaan joka tapauksessa, että ne voidaan saattaa unionin sisämarkkinoille.

<sup>37</sup> Tuomio 14.12.2004, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, 56 kohta) ja tuomio 14.12.2004, komissio v. Saksa (C-463/01, EU:C:2004:797, 44 kohta). Sen sijaan ”pakkausten uudelleenkäytön edistämiseen tarkoitettujen kansallisten järjestelmien organisoimista ei ole täysin yhdenmukaistettu”.

72. Tästä toteamuksesta voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

- Kun unionin oikeussäännöillä on toteutettu täydellinen yhdenmukaistaminen, yhdenmukaistettujen vaatimusten mukaisesti kehitetty tuote voi liikkua vapaasti koko unionin alueella. Jäsenvaltiot menettävät mahdollisuuden asettaa lisäedellytyksiä, joita perustellaan yleisten etujen suojaamisella.<sup>38</sup>
- Toteuttaessaan kattavan yhdenmukaistamisen unionin viranomaiset suorittavat tarvittavan vertailun tuotteen vapaan liikkuvuuden tavoitteen ja yleisten etujen suojaamisen tavoitteen välillä, eivätkä kansalliset viranomaiset voi tehdä tätä vertailua uudelleen.
- Silloin, kun ala on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin.<sup>39</sup>

73. Näiden lähtökohtien mukaisesti direktiivin 94/62 18 artiklassa, luettuna yhdessä sen 9 artiklan ja liitteen II kanssa, kielletään aineellisin tai asiallisin perustein hyväksymästä nyt kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä.

74. Vuoden 2013 asetuksessa kielletään saattamasta markkinoille kasseja, jotka eivät vastaa teknistä standardia (UNI EN 13432:2002), vaikka ne täyttäisivät direktiivin 94/62 liitteessä II olevassa 3 kohdassa asetetut muut hyödynnettävyyden vaatimukset, elleivät ne täytä muita paksuutta ja muotoa koskevia teknisiä vaatimuksia, joista ei myöskään säädetä tässä direktiivissä.

75. Vaikka siis vuoden 2013 asetuksella pyritään varmistamaan tehokas ympäristönsuojelu ja jätteiden tehokkaampi kerääminen, siinä pidetään parempina kompostointiin ja biohajoavuuteen perustuvia menetelmiä (ja asetetaan ne parempaan asemaan) kuin materiaalien kierrättämistä ja energiantuotannossa hyödyntämistä, jotka ovat direktiivin 94/62 mukaan sallittuja.

76. Direktiivin 94/62 liitteessä II olevassa 3 kohdassa viitataan samantarvoisesti näihin neljään pakkausten hyödyntämismenetelmään. Kansallinen oikeussääntö ei siten voi olla ristiriidassa unionin lainsäätäjän tekemän valinnan kanssa, kun ala on täysin yhdenmukaistettu jättämättä jäsenvaltioille minkäänlaista mahdollisuutta asettaa tiettyjä pakkausten hyödyntämismenetelmiä toisia parempaan tai huonompaan asemaan.

## 2. Ympäristönsuojelua koskeva oikeuttamisperuste

77. Direktiivin 94/62 8–11 artiklalla ja liitteellä II on siis yhdenmukaistettu tyhjentävästi pakkausten merkinnät ja tunnistus sekä niiden koostumusta ja uudelleenkäytettävyyttä tai hyödynnettävyyttä koskevat vaatimukset. Tästä syystä ainoa Italian tasavallan käytettävissä ollut mahdollisuus antaa rajoittavampaa lainsäädäntöä perustui SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohtaan.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Tuomio 5.5.1993, komissio v. Ranska (C-246/91, EU:C:1993:174, 7 kohta); tuomio 8.5.2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, 44 kohta) ja tuomio 12.4.2018, Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, 23 kohta).

<sup>39</sup> Tuomio 24.2.2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, 23 kohta) ja tuomio 19.1.2023, CIHEF ym. (C-147/21, EU:C:2023:31, 26 kohta).

<sup>40</sup> Ks. analogisesti tuomio 7.3.2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, 37 kohta).

78. Näissä EUT-sopimuksen määräyksissä annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus antaa uuteen, muun muassa ympäristönsuojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön perustuvia kansallisia säännöksiä kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen.

79. Tällainen mahdollisuus edellyttää kuitenkin sitä, että kansallinen toimenpide annetaan ensin tiedoksi komissiolle ja että komissio hyväksyy sen kuuden kuukauden kuluessa tiedoksi antamisesta.<sup>41</sup> Koska Italian hallituksen ei ole näytetty täyttäneen näitä vaatimuksia, SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettu poikkeus ei ole sovellettavissa tässä asiassa.

### 3. *Direktiivin 94/62 4 artiklan 1 a kohdan vaikutus*

80. Italian hallitus ja Assobioplastiche väittävät, että vuoden 2013 asetus oli vahvistettu sillä, että direktiivillä 2015/720 lisättiin direktiiviin 94/62 uusi 4 artiklan 1 a kohta.

81. Niiden perusteluja ei voida hyväksyä seuraavista syistä:

- Direktiivi 2015/720, jonka täytäntöönpanon määräaika päättyi 27.11.2016 (2 artikla), ei ole ajallisesti sovellettavissa oikeusriitaan, joka syntyi vuoden 2013 asetuksen antamisen seurauksena.
- Vaikka direktiivissä 2015/720 hyväksytään kansallisia poikkeuksia direktiivin 94/62 mukaisten pakkausten vapaaseen markkinoille saattamiseen, tämä koskee kevyitä muovisia kantokasseja (joiden paksuus on alle 50 mikronia). Vuoden 2013 asetus sisältää sen sijaan laajemman kiellon, jota sovelletaan muovisiin kantokasseihin, joiden paksuus on yli 60 mikronia.

82. Näin ollen direktiivin 94/62 18 artikla, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla kielletään biohajoamattomista materiaaleista valmistettujen kertakäyttöisten kantokassien markkinoille saattaminen, vaikka ne vastaisivat direktiivissä 94/62 vahvistettuja muita vaatimuksia, mikäli jäsenvaltio ei ole ilmoittanut kyseistä lainsäädäntöä komissiolle ja saanut sille komission hyväksyntää SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisesti.

### ***E Kolmas ennakkoratkaisukysymys***

83. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko direktiivin 94/62 18 artiklalla, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, välitön oikeusvaikutus ja onko jäsenvaltion elimillä velvollisuus jättää soveltamatta sen vastaista kansallista lainsäädäntöä.

84. Direktiivien välitöntä oikeusvaikutusta koskevassa vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan seuraavaa:<sup>42</sup>

- ” – aina, kun direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota niihin valtiota vastaan, jos valtio ei ole

<sup>41</sup> Komission on todettava, onko kansallinen toimenpide keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostaako se esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

<sup>42</sup> Tuomio 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, 63 kohta); tuomio 14.1.2021, RTS infra ja Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13, 46 ja 47 kohta) ja tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Välitön oikeusvaikutus) (C-205/20, EU:C:2022:168, 17–19 kohta).



saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajassa tai jos direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä virheellisesti – –”

- ”– unionin oikeuden säännös on yhtäältä ehdoton, mikäli siinä säädetään velvollisuus, johon ei ole liitetty mitään ehtoja ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu sen enempää unionin toimielinten kuin jäsenvaltioidenkaan toimista, ja toisaalta riittävän täsmällinen, jotta yksityinen voi vedota siihen ja tuomioistuimien sitä soveltaa, jos siinä säädetään sanamuodoltaan yksiselitteisestä velvoitteesta – –”
- ”– vaikka direktiivissä annetaan jäsenvaltioille tietty harkintavaltia niiden säätäessä sen täytäntöönpanon yksityiskohdista, kyseisen direktiivin säännöstä voidaan pitää ehdottomana ja täsmällisenä, jos siinä yksiselitteisesti asetetaan jäsenvaltioille tietyn tuloksen saavuttamista koskeva velvollisuus, johon ei liity mitään ehtoja siinä olevan säännön soveltamiseksi – –”

85. Direktiivin 94/62 18 artikla, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, on selvä, täsmällinen ja ehdoton unionin oikeussääntö, jolla on välitön oikeusvaikutus ja johon yksityiset voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa Italian valtion viranomaisia vastaan.

86. Tässä mielessä riittää, kun vahvistetaan, että direktiivin 94/62 18 artiklassa kielletään tyhjentävästi ja ilman poikkeuksia se, että jäsenvaltiot estävät saattamista markkinoille alueellaan pakkauksia, jotka täyttävät direktiivissä asetetut vaatimukset.

87. Direktiivin 94/62 9 artiklan 1 kohdassa viitataan juuri näihin vaatimuksiin, jotka koskevat pakkausten merkintöjä ja tunnistusta sekä niiden koostumusta ja uudelleenkäytettävyyttä tai hyödynnettävyyttä (8–11 artikla ja liite II), kun siinä säädetään, että pakkaus voidaan saattaa markkinoille ainoastaan, jos se täyttää nämä vaatimukset.

88. Konkreettisesti liite II sisältää vaatimukset, jotka koskevat pakkauksen valmistusta ja koostumusta (1 kohta), sen uudelleenkäytettävyyttä (2 kohta) ja sen hyödynnettävyyttä (3 kohta). Kuten olen jo tarkastelussani tuonut esille, pakkauksen hyödynnettävyydelle asetetaan neljä vaihtoehtoista kriteeriä (materiaalien kierrättäminen, energiantuotannossa hyödyntäminen, kompostointi tai biohajoavuus).

89. Siihen asti kun direktiivi 94/62 muutettiin direktiivillä 2015/720, direktiivin 94/62 mukaisesti valmistettujen pakkausten vapaalle markkinoille saattamiselle ei ollut asetettu ehtoja. Jäsenvaltiot ovat vasta direktiivin 2015/720 voimaantulosta lähtien voineet ottaa käyttöön kevyiden muovisten kantokassien markkinoille saattamista koskevia rajoittavampia toimenpiteitä.

90. Koska direktiivin 94/62 18 artiklalla, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, on välitön oikeusvaikutus, kansallisen tuomioistuimen on käsiteltäväkseen saatetussa oikeusriidassa jätettävä soveltamatta kaikkia sen vastaisia kansallisia oikeussääntöjä.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 68 kohta) ja tuomio 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, 20 kohta).

## *F Neljäs ennakkoratkaisukysymys*

91. Koska pääasiassa vaaditaan ”korvausta [Italian] viranomaisten lainvastaisesta toiminnasta aiheutuneesta ja aiheutuvasta vahingosta”, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien haluaa tietää, merkitseekö ”kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään biohajoamattomien kertakäyttöisten kantokassien myynti, vaikka ne olisi valmistettu direktiivissä 94/62 vahvistettujen vaatimusten mukaisesti”, direktiivin 94/62 18 artiklan vakavaa ja ilmeistä rikkomista.

92. Jotta valtio voi joutua vastuuseen vahingoista, joita yksityisille on aiheutunut valtion syyksi luettavasta unionin oikeuden rikkomisesta, edellytetään, että

- rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia näille yksityisille
- tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen
- tämä rikkominen on välittömässä syy-yhteydessä kyseisille yksityisille aiheutuneeseen vahinkoon.<sup>44</sup>

93. Nämä kolme edellytystä ovat välttämättömiä ja riittäviä edellytyksiä, jotta yksityisille voisi syntyä oikeus saada korvausta. Mikään ei kuitenkaan estä sitä, että valtion vastuu voi syntyä kansallisen oikeuden väljempien edellytysten perusteella.<sup>45</sup>

94. Lähtökohtaisesti kansallisten tuomioistuimien tehtävänä on selvittää unionin tuomioistuimen antamien suuntaviivojen mukaisesti, täyttyvätkö nämä kolme edellytystä.<sup>46</sup> Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy niistä ainoastaan unionin oikeuden riittävän ilmeisestä rikkomisesta. Se ei näytä pitävän kahta muuta edellytystä epäselvänä.

95. Unionin tuomioistuin voi antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle suuntaviivoja, jotta tämä voi kaikkien asiaa koskevien seikkojen perusteella ratkaista, onko tässä tilanteessa kyse riittävän ilmeisestä unionin oikeuden rikkomisesta. Sen arvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä ovat muun muassa

- rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys
- rikotussa oikeusnormissa viranomaisille annetun harkintavallan laajuus
- laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus
- mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja
- se, onko unionin toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen unionin oikeuden vastaisesti.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Tuomio 28.6.2022, komissio v. Espanja (Unionin oikeuden rikkominen lainsäätäjän toimesta) (C-278/20, EU:C:2022:503, 31 kohta) ja tuomio 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique ja Premier ministre (Valtion vastuu ilman pilaantumista) (C-61/21, EU:C:2022:1015, 44 kohta).

<sup>45</sup> Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 66 kohta) ja tuomio 28.6.2022, komissio v. Espanja (Unionin oikeuden rikkominen lainsäätäjän toimesta) (C-278/20, EU:C:2022:503, 32 kohta).

<sup>46</sup> Tuomio 19.6.2014, Specht ym. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, EU:C:2014:2005, 100 kohta) ja tuomio 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, 95 kohta).

<sup>47</sup> Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 56 kohta) ja tuomio 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, 42 kohta).

96. Siltä osin kuin edellytetään *selkeyttä ja täsmällisyyttä*, direktiivin 94/62 18 artikla, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, täyttää kummatkin näistä edellytyksistä. Kyse on yksiselitteisistä säännöksistä, joilla asetetaan jäsenvaltioille negatiivinen velvollisuus (olla estämättä sellaisten pakkausten markkinoille saattamista, joilla on direktiivissä, jolla toteutetaan täydellinen yhdenmukaistaminen, vahvistetut ominaisuudet).

97. Italian valtio on kiistatta *tahallisesti* sallinut yksinomaan vuoden 2013 asetuksessa tarkoitettujen muovisten kantokassien markkinoille saattamisen ja samalla kieltänyt saattamista markkinoille muita direktiivin 94/62 perusteella sallittuja kasseja. On selvää, että tämän toimenpiteen tavoitteena oli vähentää saastumista, mutta Italian lainsäätäjät oli tietoinen siitä, että tämän säännön käyttöön ottaminen saattoi olla direktiivin 94/62 vastaista.<sup>48</sup>

98. Direktiivin 94/62 18 artiklassa, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, ei jätetä kansallisille viranomaisille minkäänlaista *harkintavaltaa*, jotta ne voisivat kieltää alueellaan yhdenmukaistettuja standardeja vastaavat pakkaukset. Italian hallitus olisi voinut antaa rajoittavampia ja paremman suojan tarjoavia ympäristönsuojelusäännöksiä SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohdan menettelyn mukaisesti, mutta kuten edellä on jo todettu, sen ei ole osoitettu turvautuneen tähän menettelyyn.

99. Kuten edellä on niin ikään todettu, direktiivin 2015/720, jolla direktiiviin 94/62 lisättiin uusi 4 artiklan 1 a alakohta, hyväksymiseen saakka jäsenvaltioilla ei ollut harkintavaltaa, jotta ne voisivat toteuttaa kertakäyttöisten kevyiden muovisten kantokassien markkinoille saattamista koskevia rajoittavampia kansallisia toimenpiteitä.

100. Tällä lainsäädännön muutoksella voisi kuitenkin olla jokin vaikutus,<sup>49</sup> jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien katsoisi, että Italian valtio halusi (sellaisen *erehdyksen* vuoksi, jonka anteeksiannettavuutta kyseisen tuomioistuimen olisi arvioitava) ennakoita komission 4.11.2013 antamaa lainsäädäntöehdotusta,<sup>50</sup> joka johti direktiivin 2015/720 antamiseen.

101. Tämä ehdotus sellaisenaan on kuitenkin annettu vuoden 2013 asetuksen jälkeen. Tuskin siis voitaisiin katsoa, että tässä tapauksessa *unionin toimielin on vaikuttanut kansallisen toimenpiteen toteuttamiseen*.

102. Näin ollen kielto saattaa markkinoille biohajoamattomia ja kompostoitumattomia, kertakäyttöisiä kevyitä muovisia kantokasseja sekä kantokasseja, jotka eivät täytä tiettyjä paksuutta koskevia edellytyksiä, kun kyseiset kantokassit ovat direktiivissä 94/62 asetettujen vaatimusten mukaisia, voi merkitä direktiivin 94/62 18 artiklan selvästi ilmeistä rikkomista, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava.

<sup>48</sup> Tästä syystä se asetti vuoden 2013 asetuksen voimaantulon edellytykseksi sen, että direktiivin 98/34 mukainen menettely päättyi myönteisesti.

<sup>49</sup> Aikaan liittyvä tekijä voisi joka tapauksessa vaikuttaa Italian valtion maksettavaksi tulevan korvauksen *laskemiseen* talouden toimijoille rikkomisesta aiheutuneiden kielteisten vaikutusten keston perusteella: selvästi ilmeinen rikkominen oli lakannut direktiivin 2015/720 voimaantulosta lähtien, ainakin siltä osin kuin kyse on kiellosta saattaa markkinoille kertakäyttöisiä muovisia kantokasseja, joiden paksuus on alle 50 mikronia.

<sup>50</sup> Asiakirja (COM) 2013 761 final: 4.11.2013 annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62 muuttamisesta kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen vähentämiseksi.

## V Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziole seuraavasti:

- 1) Kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään biohajoamattomista materiaaleista valmistettujen kertakäyttöisten kantokassien markkinoille saattaminen ja jonka jäsenvaltio on ilmoittanut komissiolle sen hyväksymisen jälkeen mutta joitakin päiviä ennen sen virallista julkaisemista,
  - on teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY, 8 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 1 kohdan vastainen, eikä siihen voida vedota yksityisiä vastaan;
  - ei ole vastoin pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 16 artiklan 1 kohdan mukaista pelkkää tiedonantomenettelyä, jos kyseiset kantokassit vastaavat muita kyseisen direktiivin vaatimuksia.
- 2) Direktiivin 94/62 18 artikla, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla kielletään biohajoamattomista materiaaleista valmistettujen kertakäyttöisten kevyiden muovisten kantokassien markkinoille saattaminen, vaikka ne vastaisivat direktiivissä 94/2 vahvistettuja muita vaatimuksia, mikäli jäsenvaltio ei ole ilmoittanut kyseistä lainsäädäntöä komissiolle ja saanut sille komission hyväksyntää SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohdassa määrätystä menettelyssä.
- 3) Direktiivin 94/62 18 artiklalla, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, on välitön oikeusvaikutus, ja kaikilla jäsenvaltioiden elimillä, myös tuomioistuimilla, on käsiteltäväkseen saatetussa konkreettisesti oikeusriidassa velvollisuus jättää soveltamatta kaikkea sen vastaista kansallista lainsäädäntöä.
- 4) Kielto saattaa markkinoille biohajoamattomia ja kompostoitumattomia, kertakäyttöisiä kevyitä muovisia kantokasseja sekä kantokasseja, jotka eivät täytä tiettyjä paksuutta koskevia edellytyksiä, kun nämä kantokassit ovat direktiivissä 94/62 asetettujen vaatimusten mukaisia, voi merkitä direktiivin 94/62 18 artiklan, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 1 kohdan ja liitteen II kanssa, selvästi ilmeistä rikkomista, mikä kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava.