

Zadeva C-86/22

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

9. februar 2022

Predložitveno sodišče:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

7. februar 2022

Tožeča stranka:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Toženi stranki:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba, vložena pri Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (upravno sodišče dežele Lacij, Italija) za razglasitev ničnosti decreto ministeriale del 18 marzo 2013 (ministrska uredba z dne 18. marca 2013), ki določa tehnične značilnosti nosilnih vrečk, in za povračilo škode, nastale zaradi nezakonitega ravnanja upravnega organa.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Skladnost izpodbijane uredbe s členom 114(5) in (6) PDEU, členi 1, 2, 9(1), 16(1) in 18 Direktive 94/62/ES v povezavi s točkami 1, 2 in 3 Priloge II k tej direktivi ter členom 8 Direktive 98/34/ES.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali člen 114(5) in (6) PDEU, člen 16(1) Direktive 94/62/ES in člen 8 Direktive 98/34/ES nasprotujejo uporabi nacionalne določbe, kakršna je v izpodbijani medministrski uredbi, ki prepoveduje trženje nosilnih vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi, vendar ustrezajo drugih zahtevam iz Direktive 94/62/ES, če država članica o tej nacionalni ureditvi, ki vsebuje strožje tehnične predpise od predpisov Unije, ni predhodno obvestila Evropske komisije, ampak jo je obvestila šele po sprejetju in pred objavo ukrepa?

2. Ali je treba člene 1, 2, 9(1) in 18 Direktive 94/62/ES v povezavi z določbami točk 1, 2 in 3 Priloge II k tej direktivi razlagati tako, da nasprotujejo sprejetju nacionalnega predpisa, ki prepoveduje trženje nosilnih vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi, vendar izpolnjujejo vse druge zahteve iz Direktive 94/62/ES, ali pa se lahko dodatni tehnični predpisi, določeni v nacionalni zakonodaji, utemeljijo na podlagi namena zagotoviti strožje varstvo okolja, ob hkratnem upoštevanju posebnosti problematike zbiranja odpadkov v državi članici in potrebe države članice, da izpolnjuje tudi obveznosti Unije, določene na tem povezanem področju?

3. Ali je treba člene 1, 2, 9(1) in 18 Direktive 94/62/ES v povezavi z določbami točk 1, 2 in 3 Priloge II k tej direktivi razlagati tako, da določajo jasen in natančen predpis, katerega namen je prepovedati vse ovire za trženje vrečk, ki izpolnjujejo zahteve iz navedene direktive, in določiti prenehanje uporabe morebitne neskladne nacionalne zakonodaje, ki so jo sprejeli državni organi, vključno z organi javne uprave?

4. Ali lahko sprejetje nacionalne zakonodaje o prepovedi trženja nosilnih vrečk za enkratno uporabo, ki niso biorazgradljive, vendar so proizvedene z upoštevanjem zahtev iz Direktive 94/62/ES, če ni utemeljeno z namenom zagotoviti strožje varstvo okolja, posebnostjo problematike zbiranja odpadkov v državi članici in potrebo države članice, da izpolnjuje tudi obveznosti Unije, določene na tem povezanem področju, pomeni hudo in očitno kršitev člena 18 Direktive 94/62/ES?

Upoštevne določbe prava Evropske unije

Člen 114(5) in (6) PDEU.

Direktiva Evropskega Parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži.

Direktiva je bila sprejeta s ciljem uskladiti nacionalne predpise za ravnanje z embalažo ter zagotoviti pravilno delovanje trga Unije in visoko stopnjo varstva okolja.

Državam članicam je bilo s to direktivo prvič naloženo doseganje kvantitativnih ciljev za predelavo in recikliranje vse embalaže glede na skupno težo embalaže, dane v potrošnji na nacionalnih trgih. Zlasti:

– člen 9, naslovljen „Bistvene zahteve“, določa, da „države članice zagotovijo, da se tri leta po datumu začetka veljavnosti te direktive embalaža lahko da v promet le, če izpolnjuje vse bistvene zahteve, določene v tej direktivi, vključno s Prilogo II“;

– člen 18, naslovljen „Prosto dajanje v promet“, pa določa, da „države članice na svojem ozemlju ne ovirajo dajanja v promet embalaže, ki izpolnjuje določbe te direktive“.

V Prilogi II so določene različne zahteve za embalažo, in sicer zahteve za izdelavo in sestavo embalaže (točka 1), za primernost za ponovno uporabo (točka 2) in za primernost za predelavo (točka 3). V zvezi s primernostjo za predelavo so določena štiri alternativna merila: primernost za predelavo se lahko zagotovi z recikliranjem materiala, z energetsko predelavo, s kompostiranjem ali z njegovo biorazgradljivostjo.

Uporaba katere koli od teh tehnologij predelave embalaže zagotavlja, da se embalaža lahko trži na notranjem trgu Evropske unije.

Člen 8 Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov.

Upoštevne določbe nacionalnega prava

Decreto legge n. 2/2012 (come convertito dalla legge n. 28/2012) (uredba-zakon št. 2/2021, preoblikovana v zakon z zakonom št. 28/2012), člen 2: splošna prepoved trženja plastičnih vrečk, z upoštevanjem podaljšanj za trženje nekaterih kategorij vrečk do sprejetja še ene ministrske uredbe.

Decreto ministeriale del 18 marzo 2013 - 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 (uredba ministrstva za okolje in varstvo ozemlja in morja in ministrstva za gospodarski razvoj z dne 18. marca 2013 – Določitev tehničnih značilnosti nosilnih vrečk) (uradni list Italijanske Republike z dne 27. marca 2013) (v nadaljevanju: izpodbijana uredba), ki določa prepoved proizvodnje in trženja plastičnih nosilnih vrečk, ki ne izpolnjujejo nekaterih podrobno navedenih zahtev iz člena 2.

Ta uredba za zagotovitev učinkovitega varstva okolja in učinkovitejšega zbiranja odpadkov med zahtevami, določenimi v zakonodaji Unije za embalažo, ki jo je mogoče tržiti, daje odločno prednost metodologijam kompostiranja in

biorazgradljivosti ter med drugim določa prepoved trženja vrečk, ki ne izpolnjujejo zahtev UNI EN 13432:2002 (tehnični predpisi za določitev zahtev za embalažo, primerno za predelavo s kompostiranjem in biorazgradnjo). Vrečke, ki ne izpolnjujejo teh tehničnih predpisov – čeprav izpolnjujejo druge zahteve glede primernosti za predelavo iz točke 3 Priloge II k direktivi o embalaži –, se torej v Italiji ne smejo tržiti, razen če izpolnjujejo dodatne tehnične specifikacije glede debeline in oblike, ki pa tudi niso določene v evropski zakonodaji.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka, Papier Mettler s.r.l., je družba, ki posluje na področju distribucije embalaže iz papirja in umetnih materialov. Družba je del evropske mreže na trgu proizvodnje embalaže iz papirja in plastike; ukvarja se tudi z recikliranjem surovin prek ločenega zbiranja ter recikliranjem notranjih in zunanjih odpadkov.
- 2 Dejavnost tožeče stranke je osredotočena zlasti na proizvodnjo embalaže iz polietilena, med drugim običajnih plastičnih nakupovalnih vrečk („shopping bags“).
- 3 Ker je menila, da je oškodovana z izpodbijano uredbo, ki z določitvijo ureditve iz uredbe-zakona št. 2/2012 prepoveduje proizvodnjo in trženje plastičnih nosilnih vrečk, ki ne ustrezajo tam določenim zahtevam, je pri predložitvenem sodišču predlagala njeno razveljavitev.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 **Tožeča stranka** trdi, da izpodbijana uredba vsebuje določbe o prepovedi trženja plastičnih nosilnih vrečk, ki niso biorazgradljive – prepoved iz Direktive 94/62 –, ki je bolj omejujoča od tega, kar je dovoljeno v navedeni direktivi. Člen 2 izpodbijane uredbe namreč določa, da morajo navedene plastične vrečke izpolnjevati določene tehnične zahteve, kar naj bi bilo v nasprotju z direktivama 94/62 in 98/34.
- 5 S postopkovnega vidika tožeča stranka trdi, da bi morala biti Komisija na podlagi člena 114(5) in (6) PDEU predhodno obveščena o tehničnih pravilih, ki jih je sprejel nacionalni organ zaradi strožjega varstva okolja, ker je namen Direktive 94/62 samo uskladitev.
- 6 Tožeča stranka se sklicuje tudi na samostojen mehanizem predhodnega obveščanja iz člena 16 Direktive 94/62. V skladu s tem členom države članice uradno obvestijo Komisijo o osnutkih ukrepov, ki jih nameravajo sprejeti, da jih Komisija lahko preuči z vidika obstoječih predpisov. Podoben sistem je določen tudi v členu 8 Direktive 98/34, po katerem morajo države članice pred sprejetjem predpisa sporočiti Komisiji „vsak osnutek tehničnega predpisa“ in „razloge, na podlagi katerih je uzakonitev takega tehničnega predpisa potrebna“. Zato bi bilo

treba glede na te predpise in določbe obravnavane nacionalne zakonodaje o izpodbijani uredbi predhodno obvestiti Komisijo.

- 7 **Toženi organ javne uprave** pa trdi, da je bila Evropska komisija ustrezno obveščena o izpodbijani uredbi 12. marca 2013 in da je bil pogoj za njen začetek veljavnosti ugoden zaključek postopka obveščanja iz Direktive 98/34. Postopek obveščanja je bil zaključen 13. septembra 2013.
- 8 Z vsebinskega vidika **tožeča stranka** trdi, da je izpodbijana uredba nezakonita, ker je v nasprotju z ureditvijo iz Direktive 94/62 v delu, v katerem prepoveduje trženje vrečk za pakiranje blaga, tudi če izpolnjujejo eno od zahtev glede primernosti za predelavo iz točke 3 Priloge II k navedeni direktivi.
- 9 Direktiva 94/62 namreč določa specifične zahteve za dajanje embalaže na trg (glej Prilogo II, navedeno zgoraj).
- 10 Izpodbijana uredba naj bi določala prepoved dajanja v promet za vrečke, ki ne izpolnjujejo zahtev UNI EN 13432:2002 ali ki ne izpolnjujejo dodatnih tehničnih specifikacij glede debeline in oblike. Te zahteve naj v evropski zakonodaji ne bi bile predvidene.
- 11 Zato se vrečke, ki niso skladne s temi tehničnimi predpisi, čeprav izpolnjujejo zahteve glede primernosti za predelavo iz točke 3 Priloge II k Direktivi 94/62, v Italiji ne smejo tržiti. Zadevna italijanska zakonodaja naj bi torej kršila člen 18 Direktive 94/62, ki državam članicam prepoveduje oviranje trženja embalaže, proizvedene v skladu z določbami te direktive.
- 12 Tožeča stranka zato trdi, da bi moral toženi upravni organ prenehati uporabljati nacionalno zakonodajo, ki je neskladna s pravom Unije, v skladu z obveznostjo javnih organov držav članic, ki jo je Sodišče večkrat potrdilo (glej sodbe z dne 9. septembra 2003, C-198/01, CIF; z dne 19. januarja 1993, C-101/91, Komisija/Italija, in z dne 28. junija 2001, C-118/00, Larsy).
- 13 Tožeča stranka meni, da ravnanje upravnega organa ni utemeljeno, saj je tudi Sodišče pojasnilo, da če zakonodaja Unije določa popolno uskladitev, je treba skladnost državnih ukrepov ocenjevati samo glede na to zakonodajo (glej sodbi z dne 13. decembra 2001, C-324/99, in z dne 17. aprila 2007, C-470/03, A.G.M. – Cos.Met s.r.l./Suomen valtio in Tarmo Lehtinen).
- 14 Tožeča stranka tudi trdi, da je izpodbijana uredba, zlasti v delu, kjer določa, da mora na vseh plastičnih vrečkah, ki se tržijo v Italiji, navedeno besedilo v italijanščini, ki potrošnika obvešča o značilnostih vrečke, v nasprotju z načelom prostega pretoka blaga, ker določa oviro za uvoz in dodatno breme za podjetja, ki tako kot v obravnavani zadevi blago, ki ga tržijo, uvažajo iz drugih držav članic.
- 15 **Toženi upravni organ** trdi, da so tehnični predpisi iz izpodbijane uredbe potrebni za boj proti problemu kontaminacije ločenega zbiranja organskih odpadkov, ki je posledica navade italijanskih potrošnikov, da plastične vrečke za enkratno

uporabo uporabljajo za zbiranje organskih odpadkov, in za spodbujanje uporabe biorazgradljivih plastičnih vrečk, primernih za kompostiranje.

- 16 Toženi upravni organ tudi trdi, da izpodbijana uredba določa naslednje vrste vrečk, ki se lahko tržijo: (a) biorazgradljive vrečke, primerne za kompostiranje, skladne z usklajenim standardom UNI EN 13432:2002; (b) tradicionalne plastične vrečke določene debeline in torej primerne za ponovno uporabo; (c) nosilne vrečke, primerne za ponovno uporabo, iz papirja, tkanin iz naravnih vlaken, vlaken iz poliamida in materialov, ki niso polimeri. Iz teh določb naj bi bilo mogoče sklepati, da izpodbijana uredba ne določa popolne prepovedi trženja plastičnih vrečk, ampak selektivno prepoved, ki se nanaša samo na promet s plastičnimi vrečkami, ki zaradi manjše debeline ne zagotavljajo velike možnosti ponovne uporabe, ampak takoj postanejo plastični odpadki.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 17 Glede na navedbe strank v postopku v glavni stvari se je predložitveno sodišče odločilo, da Sodišču Evropske unije predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.