

Υπόθεση C-86/22

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

9 Φεβρουαρίου 2022

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

7 Φεβρουαρίου 2022

Προσφεύγουσα:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Καθών:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Προσφυγή-αγωγή ασκηθείσα ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού δικαστηρίου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία) με αίτημα, αφενός, την ακύρωση του decreto ministeriale del 18 marzo 2013 (υπουργικού διατάγματος της 18ης Μαρτίου 2013), με το οποίο προσδιορίζονται τα τεχνικά χαρακτηριστικά των σάκων για τη μεταφορά εμπορευμάτων, και, αφετέρου, την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε λόγω της μη σύννομης συμπεριφοράς της διοίκησης.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Συμβατότητα της προσβαλλόμενου διατάγματος με το άρθρο 114, παράγραφοι 5 και 6, ΣΛΕΕ, τα άρθρα 1 και 2, το άρθρο 9, παράγραφος 1, το άρθρο 16, παράγραφος 1, και το άρθρο 18 της οδηγίας 94/62/EK, σε συνδυασμό με τα

σημεία 1, 2 και 3 του παραρτήματος II της ίδιας οδηγίας, καθώς και με το άρθρο 8 της οδηγίας 98/34/EK.

Προδικαστικά ερωτήματα

1) Αντιβαίνει στο άρθρο 114, παράγραφοι 5 και 6, ΣΛΕΕ, στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/62/EK και στο άρθρο 8 της οδηγίας 98/34/EK η εφαρμογή εθνικής διάταξης, όπως η προβλεπόμενη στο προσβαλλόμενο κοινό υπουργικό διάταγμα, η οποία απαγορεύει την εμπορία σακουλών μεταφοράς μιας χρήσης κατασκευασμένων από μη βιοαποδομήσιμα υλικά, οι οποίες πληρούν όμως τις άλλες απαιτήσεις που καθορίζονται στην οδηγία 94/62/EK, όταν το κράτος μέλος δεν κοινοποίησε προηγουμένως στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την εν λόγω εθνική ρύθμιση, η οποία περιέχει τεχνικούς κανόνες πλέον περιοριστικούς από εκείνους της κοινοτικής νομοθεσίας, αλλά την ανακοίνωσε μόνο μετά την έκδοσή και πριν από τη δημοσίευσή της;

2) Έχουν τα άρθρα 1 και 2, το άρθρο 9, παράγραφος 1, και το άρθρο 18 της οδηγίας 94/62/EK, όπως συμπληρώνονται με τις διατάξεις των σημείων 1, 2 και 3 του παραρτήματος II της οδηγίας, την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτά η θέσπιση εθνικής ρύθμισης που απαγορεύει την εμπορία σακουλών μιας χρήσης για τη μεταφορά εμπορευμάτων, οι οποίες είναι κατασκευασμένες από μη βιοαποδομήσιμα υλικά, αλλά πληρούν τις λοιπές απαιτήσεις που καθορίζονται στην οδηγία 94/62/EK, ή μπορούν να δικαιολογηθούν οι πρόσθετοι τεχνικοί κανόνες που θεσπίζει η εθνική νομοθεσία από τον σκοπό εξασφάλισης υψηλότερης προστασίας του περιβάλλοντος, λαμβανομένων υπόψη, ενδεχομένως, της ιδιαιτερότητας των προβλημάτων συλλογής απορριμμάτων στο κράτος μέλος και της αναγκαιότητας του ίδιου κράτους μέλους να εκπληρώσει επίσης τις κοινοτικές υποχρεώσεις που προβλέπονται στον εν λόγω τομέα;

3) Συνιστούν τα άρθρα 1 και 2, το άρθρο 9, παράγραφος 1, και το άρθρο 18 της οδηγίας 94/62/EK, όπως συμπληρώνονται με τις διατάξεις των σημείων 1, 2 και 3 του παραρτήματος II της οδηγίας, σαφή και ακριβή ρύθμιση, η οποία μπορεί να απαγορεύσει κάθε εμπόδιο στην εμπορία σακουλών που πληρούν τις απαιτήσεις που θεσπίζονται στην οδηγία και να επιφέρει την αναγκαία μη εφαρμογή της ενδεχομένως μη σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης εθνικής νομοθεσίας από όλα τα όργανα του κράτους, περιλαμβανομένων των δημόσιων αρχών;

4) Μπορεί, τέλος, η θέσπιση εθνικής νομοθεσίας με την οποία απαγορεύεται η εμπορία μη βιοαποδομήσιμων σακουλών μιας χρήσης για τη μεταφορά εμπορευμάτων, οι οποίες είναι όμως κατασκευασμένες σύμφωνα με τις απαιτήσεις που θεσπίζονται στην οδηγία 94/62/EK, όταν δεν δικαιολογείται από τον σκοπό της εξασφάλισης υψηλότερης προστασίας του περιβάλλοντος, την ιδιαιτερότητα των προβλημάτων συλλογής των απορριμμάτων στο κράτος μέλος και την αναγκαιότητα του ίδιου κράτους μέλους να εκπληρώσει επίσης τις κοινοτικές υποχρεώσεις που προβλέπονται στον εν λόγω συναφή τομέα, να συνιστά αρκούντως κατάφωρη παράβαση του άρθρου 18 της οδηγίας 94/62/EK;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρο 114, παράγραφοι 5 και 6, ΣΛΕΕ.

Οδηγία 94/62/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας.

Η εν λόγω οδηγία εκδόθηκε με σκοπό την εναρμόνιση των εθνικών μέτρων σχετικά με τη διαχείριση των συσκευασιών, τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της κοινοτικής αγοράς και την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος.

Με την εν λόγω οδηγία επιβάλλεται, για πρώτη φορά, στα κράτη μέλη η επίτευξη ποσοτικών στόχων ανάκτησης και ανακύκλωσης όλων των συσκευασιών σε σχέση με το συνολικό βάρος κατανάλωσης συσκευασιών στις αντίστοιχες εθνικές αγορές. Ειδικότερα:

- το άρθρο 9 ορίζει, ως «Βασικές απαιτήσεις», ότι «[τ]ρία έτη μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να διατίθενται στην αγορά μόνον συσκευασίες οι οποίες πληρούν όλες τις βασικές απαιτήσεις που ορίζονται στην παρούσα οδηγία, συμπεριλαμβανομένου του παραρτήματος II»·

- αντιθέτως, υπό τον τίτλο «Ελευθερία διάθεσης στην αγορά», το άρθρο 18 προβλέπει ότι «[τ]α κράτη μέλη δεν εμποδίζουν τη διάθεση στην αγορά της επικράτειάς τους των συσκευασιών που είναι σύμφωνες προς τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας».

Στο παράρτημα II προβλέπονται διάφορες απαιτήσεις που αφορούν τη συσκευασία, την κατασκευή και τη σύνθεση (σημείο 1), την επαναχρησιμοποίηση (σημείο 2) και την ανακτήσιμη φύση της συσκευασίας (σημείο 3). Σε σχέση με την ανακτήσιμη φύση, η οδηγία προβλέπει τέσσερα εναλλακτικά κριτήρια: συγκεκριμένα, η ανακτήσιμη φύση της συσκευασίας μπορεί να διασφαλίζεται μέσω ανακύκλωσης του υλικού, μέσω ανάκτησης ενέργειας, υπό μορφή λιπασματοποίησης ή μέσω του βιοαποδομήσιμου χαρακτήρα της.

Εν πάση περιπτώσει, η χρήση οποιασδήποτε από τις ως άνω τεχνολογίες ανάκτησης της συσκευασίας διασφαλίζει τη δυνατότητα εμπορίας της στην εσωτερική αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Άρθρο 8 της οδηγίας 98/34/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1998, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Decreto legge n. 2/2012 (πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 2/2012) [η οποία μετατράπηκε στον legge n. 28/2012 (νόμο 28/2012)], άρθρο 2: γενική απαγόρευση εμπορίας πλαστικών σακουλών, με εξαίρεση στην περίπτωση παρατάσεων που δόθηκαν αποκλειστικά και μόνο για την εμπορία ορισμένων κατηγοριών σακουλών, έως την έκδοση νέου υπουργικού διατάγματος.

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 (υπουργικό διάταγμα του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας και του Υπουργείου Οικονομικής Ανάπτυξης, της 18ης Μαρτίου 2013 - Προσδιορισμός των τεχνικών χαρακτηριστικών των σάκων μεταφοράς εμπορευμάτων) (Gazzetta Ufficiale της 27ης Μαρτίου 2013) (στο εξής: προσβαλλόμενο διάταγμα), το οποίο θεσπίζει την απαγόρευση κατασκευής και εμπορίας πλαστικών σακουλών για τη μεταφορά εμπορευμάτων οι οποίες δεν πληρούν ορισμένες απαιτήσεις που προβλέπονται αναλυτικά στο άρθρο 2.

Για να εξασφαλιστεί αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος και πιο αποδοτική συλλογή των απορριμμάτων, μεταξύ των απαιτήσεων που προβλέπονται στην κοινοτική νομοθεσία για τις συσκευασίες που διατίθενται στην αγορά, το προσβαλλόμενο διάταγμα επιλέγει και τάσσεται σαφώς υπέρ των μεθόδων της λιπασματοποίησης και της βιοαποδομησιμότητας, επιβάλλοντας, μεταξύ άλλων, απαγόρευση διάθεσης στην αγορά σακουλών που δεν πληρούν τις προδιαγραφές του προτύπου UNI EN 13432:2002 (τεχνικό πρότυπο για τον προσδιορισμό των απαιτήσεων για σακούλες ανακτιήσιμες μέσω λιπασματοποίησης και βιοαποδόμησης). Επομένως, στην Ιταλία, δεν επιτρέπεται η εμπορία σακουλών που δεν συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις του εν λόγω τεχνικού προτύπου –ακόμη και αν συμμορφώνονται, ενδεχομένως, προς άλλες απαιτήσεις ανακτιήσιμότητας που προβλέπονται στο σημείο 3 του παραρτήματος II της οδηγίας για τις συσκευασίες–, εκτός εάν πληρούν περαιτέρω τεχνικές προδιαγραφές πάχους και μορφής, οι οποίες δεν προβλέπονται εντούτοις στην ευρωπαϊκή νομοθεσία.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Η προσφεύγουσα, Papier Mettler s.r.l., είναι εταιρία που δραστηριοποιείται στον τομέα διανομής χάρτινων και συνθετικών εξωτερικών και εσωτερικών συσκευασιών. Η εταιρία είναι μέλος ευρωπαϊκού δικτύου στην αγορά παραγωγής χάρτινων και πλαστικών συσκευασιών και συμμετέχει επίσης στην ανακύκλωση των πρώτων υλών μέσω της χωριστής συλλογής και της ανακύκλωσης των εσωτερικών και εξωτερικών απορριμμάτων.

- 2 Η δραστηριότητα της προσφεύγουσας επικεντρώνεται, ειδικότερα στην παραγωγή συσκευασιών πολυαιθυλενίου, περιλαμβανομένων των κοινών πλαστικών σακουλών για ψώνια («shopping bags»).
- 3 Θεωρώντας ότι θίγεται από το προσβαλλόμενο διάταγμα, το οποίο, εξειδικεύοντας τη ρύθμιση που προβλέπεται στην decreto legge n. 2/2012 (πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 2/2012), απαγορεύει την κατασκευή και την εμπορία πλαστικών σακουλών για τη μεταφορά εμπορευμάτων οι οποίες δεν πληρούν τις προβλεπόμενες από το εν λόγω διάταγμα απαιτήσεις, η εταιρία προσέφυγε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου με αίτημα την ακύρωση του προσβαλλόμενου διατάγματος.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 4 **Η προσφεύγουσα** υποστηρίζει ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα περιέχει διατάξεις εφαρμογής της απαγόρευσης εμπορίας μη βιοαποδομήσιμων πλαστικών σακουλών για τη μεταφορά εμπορευμάτων –απαγόρευσης προβλεπόμενης από την οδηγία 94/62– οι οποίες είναι πλέον περιοριστικές από τις προβλεπόμενες στην εν λόγω οδηγία. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 του προσβαλλόμενου διατάγματος προβλέπει ότι οι εν λόγω πλαστικές σακούλες πρέπει να πληρούν συγκεκριμένες τεχνικές απαιτήσεις, και τούτο αντιβαίνει στις οδηγίες 94/62 και 98/34.
- 5 Από διαδικαστικής απόψεως, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι η οδηγία 94/62 είναι οδηγία εναρμόνισης και μόνο, οι τεχνικοί κανόνες που θεσπίζει η εθνική αρχή για την καλύτερη προστασία του περιβάλλοντος θα έπρεπε να είχαν κοινοποιηθεί προηγουμένως στην Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 114, παράγραφοι 5 και 6, ΣΛΕΕ.
- 6 Εν συνεχεία, η προσφεύγουσα επικαλείται τον αυτοτελή μηχανισμό προηγούμενης κοινοποίησης που προβλέπεται στο άρθρο 16 της οδηγίας 94/62. Κατά το εν λόγω άρθρο, τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή τα σχέδια των μέτρων που προτίθενται να θεσπίσουν, προκειμένου αυτή να μπορέσει να τα εξετάσει υπό το πρίσμα των ισχυουσών διατάξεων. Ανάλογο σύστημα προβλέπεται επίσης στο άρθρο 8 της οδηγίας 98/34, κατά το οποίο «κάθε σχέδιο τεχνικού κανόνα», καθώς και οι «λόγο[ι] για τους οποίους είναι αναγκαία η θέσπιση ενός τέτοιου τεχνικού κανόνα», πρέπει να γνωστοποιούνται στην Επιτροπή πριν από τη θέσπιση του εν λόγω κανόνα. Ως εκ τούτου, υπό το πρίσμα των ως άνω κανόνων και των διατάξεων της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας, το προσβαλλόμενο διάταγμα έπρεπε να είχε αποτελέσει αντικείμενο προηγούμενης κοινοποίησης στην Επιτροπή.
- 7 **Οι καθών** υποστηρίζουν, αντιθέτως, ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα κοινοποιήθηκε κανονικά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 12 Μαρτίου 2013 και ότι η έναρξή ισχύος του εξαρτιόταν από την επιτυχή περάτωση της διαδικασίας κοινοποίησης που προβλέπεται στην οδηγία 98/34. Η διαδικασία κοινοποίησης περατώθηκε στις 13 Σεπτεμβρίου 2013.

- 8 Από ουσιαστικής απόψεως, η **προσφεύγουσα** υποστηρίζει ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν είναι σύλλημο διότι αντιβαίνει στη ρύθμιση της οδηγίας 94/62, καθόσον απαγορεύει την εμπορία σακουλών συσκευασίας ακόμη και αν συμμορφώνονται προς οποιαδήποτε από τις απαιτήσεις περί ανακτησιμότητας που προβλέπονται στο σημείο 3 του παραρτήματος II της ίδιας οδηγίας.
- 9 Συγκεκριμένα, η οδηγία 94/62 προβλέπει ειδικές απαιτήσεις για τη διάθεση συσκευασιών στην αγορά (βλ. ανωτέρω παράρτημα II).
- 10 Το προσβαλλόμενο διάταγμα επιβάλλει, όμως, απαγόρευση διάθεσης στην αγορά σακουλών που δεν πληρούν τις προδιαγραφές του προτύπου UNI EN 13432:2002 ή δεν πληρούν περαιτέρω τεχνικές προδιαγραφές πάχους και μορφής. Κατά την προσφεύγουσα, οι εν λόγω απαιτήσεις δεν προβλέπονται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία.
- 11 Επομένως, οι σακούλες που δεν συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις του εν λόγω τεχνικού προτύπου, παρότι συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις περί ανακτησιμότητας που προβλέπονται στο σημείο 3 του παραρτήματος II της οδηγίας 94/62, δεν επιτρέπεται να διατεθούν στην αγορά στην Ιταλία. Συνεπώς, η επίμαχη ιταλική νομοθεσία συνιστά παράβαση του άρθρου 18 της οδηγίας 94/62, το οποίο απαγορεύει στα κράτη μέλη να εμποδίζουν τη διάθεση στην αγορά συσκευασιών που κατασκευάζονται σύμφωνα με τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας.
- 12 Ως εκ τούτου, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι οι καθών όφειλαν να αφήσουν ανεφάρμοστη τη μη σύμφωνη προς το δίκαιο της Ένωσης εθνική νομοθεσία, σύμφωνα με την υποχρέωση που υπέχει η δημόσια διοίκηση κάθε κράτους μέλους, την οποία έχει υπενθυμίσει επανειλημμένως το Δικαστήριο (βλ. αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-198/01, CIF· της 19ης Ιανουαρίου 1993, C-101/91, Επιτροπή κατά Ιταλίας· της 28ης Ιουνίου 2001, C-118/00, Larsy).
- 13 Κατά την προσφεύγουσα, δεν υπάρχει καμία δικαιολογία για τη συμπεριφορά της διοίκησης, καθότι το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, σε περίπτωση νομοθεσίας της Ένωσης που προβαίνει σε πλήρη εναρμόνιση, η συμμόρφωση των κρατικών μέτρων αξιολογείται μόνον ως προς την εν λόγω νομοθεσία (βλ. αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-324/99· της 17ης Απριλίου 2007, C-470/03, A.G.M. – Cos.Met s.r.l. κατά Suomen valtio και Tarmo Lehtinen).
- 14 Τέλος, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, κυρίως κατά το μέρος που προβλέπει ότι όλες οι πλαστικές σακούλες που διατίθενται στην αγορά στην Ιταλία πρέπει να φέρουν ορισμένη μνεία στην ιταλική γλώσσα ώστε ο καταναλωτής να ενημερώνεται για τα χαρακτηριστικά τους, το προσβαλλόμενο διάταγμα παραβιάζει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, καθόσον εμποδίζει την εισαγωγή και συνεπάγεται πρόσθετη επιβάρυνση για τις επιχειρήσεις οι οποίες, όπως εν προκειμένω, εισάγουν από άλλα κράτη μέλη τα εμπορεύματα που διαθέτουν στην αγορά.

- 15 **Οι καθόν** υποστηρίζουν ότι οι τεχνικοί κανόνες που προβλέπονται στο προσβαλλόμενο διάταγμα είναι αναγκαίοι για την αντιμετώπιση του προβλήματος της ρύπανσης της χωριστής διαλογής οργανικών αποβλήτων, το οποίο οφείλεται στη συνήθεια των Ιταλών καταναλωτών να χρησιμοποιούν πλαστικές σακούλες μιας χρήσης για τη συλλογή των οργανικών αποβλήτων, και για την παροχή κινήτρων για τη χρήση βιοαποδομήσιμων και λιπασματοποιήσιμων πλαστικών σακουλών.
- 16 Επιπλέον, οι καθόν υπογραμμίζουν ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα προσδιορίζει τους ακόλουθους τύπους σακουλών που μπορούν να διατεθούν στην αγορά: α) βιοαποδομήσιμες και λιπασματοποιήσιμες σακούλες μιας χρήσης, σύμφωνες με το εναρμονισμένο πρότυπο UNI EN 13432:2002· β) παραδοσιακές πλαστικές σακούλες ορισμένου πάχους και, επομένως, επαναχρησιμοποιήσιμες· γ) επαναχρησιμοποιήσιμες σακούλες για τη μεταφορά των εμπορευμάτων κατασκευασμένες από χαρτί, υφάσματα από φυσικές ίνες, πολυαμιδικές ίνες και υλικά εκτός πολυμερών. Από τις εν λόγω διατάξεις προκύπτει, κατά τους καθόν, ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν θέσπισε απόλυτη απαγόρευση της εμπορίας πλαστικών σακουλών, αλλά επιλεκτική απαγόρευση η οποία αφορά μόνον την κυκλοφορία πλαστικών σακουλών που, λόγω του μικρού πάχους τους, δεν διασφαλίζουν επαρκή δυνατότητα επαναχρησιμοποίησής τους αλλά πρόκειται να καταστούν σε σύντομο χρονικό διάστημα πλαστικά απορρίμματα.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

- 17 Λαμβανομένων υπόψη των επιχειρημάτων που προέβαλαν οι διάδικοι της κύριας δίκης, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε να υποβάλει προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο.