

Sprawa C-86/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem

Data wpływu:

9 lutego 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

7 lutego 2022 r.

Strona skarżąca:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Druga strona postępowania:

Ministero della Transizione Ecologica (poprzednio Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

Ministero dello Sviluppo Economico

Przedmiot postępowania głównego

Skarga wniesiona do Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum) o stwierdzenie nieważności decreto ministeriale del 18 marzo 2013 (dekretu ministerialnego z dnia 18 marca 2013 r.), który określa właściwości techniczne toreb do transportu towarów, a także zasądzenie odszkodowania za szkody poniesione w wyniku niezgodnego z prawem zachowania administracji.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Zgodność zaskarżonego dekretu z art. 114 ust. 5 i 6 TFUE, z art. 1, 2, 9 ust. 1, art. 16 ust. 1 i art. 18 dyrektywy 94/62/WE w związku z art. 1, 2 i 3 załącznika II do tej dyrektywy, a także z art. 8 dyrektywy 98/34/WE.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 114 ust. 5 i 6 TFUE, art. 16 ust. 1 dyrektywy 94/62/WE, a także art. 8 dyrektywy 98/34/WE stoją na przeszkodzie zastosowaniu przepisu prawa krajowego, takiego jak ten przewidziany w zaskarżonym dekrete międzyresortowym, który zakazuje wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb do transportu wyprodukowanych z materiałów nieulegających biodegradacji, ale spełniających inne wymagania ustanowione przez dyrektywę 94/62/WE, gdy ten przepis prawa krajowego, zawierający bardziej restrykcyjne przepisy techniczne niż prawodawstwo wspólnotowe, nie został wcześniej notyfikowany Komisji Europejskiej przez państwo członkowskie, lecz notyfikacji dokonano dopiero po przyjęciu, a przed publikacją tego przepisu?
- 2) Czy art. 1, 2, 9 ust. 1 i art. 18 dyrektywy 94/62/WE w związku z art. 1, 2 i 3 załącznika II do dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przyjęciu przepisu prawa krajowego zakazującego wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb do transportu wyprodukowanych z materiałów nieulegających biodegradacji, ale spełniających inne wymagania ustanowione przez dyrektywę 94/62/WE, lub czy dodatkowe przepisy techniczne, określone przez ustawodawstwo krajowe, mogą być uzasadnione celem zapewnienia wyższego poziomu ochrony środowiska, z uwzględnieniem w razie potrzeby specyfiki problematyki zbiórki odpadów w państwie członkowskim oraz konieczności realizacji przez to państwo zobowiązań wspólnotowych przewidzianych w powiązanej z tym dziedzinie?
- 3) Czy art. 1, 2, 9 ust. 1 i art. 18 dyrektywy 94/62/WE w związku z art. 1, 2 i 3 załącznika II do dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że ustanawiają one jasną i precyzyjną zasadę w celu zakazania wszelkich przeszkód we wprowadzaniu do obrotu toreb, które są zgodne z wymaganiami ustanowionymi w dyrektywie i mającą prowadzić do niemożności stosowania przez organy państwowe, w tym administrację publiczną, jakiegokolwiek, ewentualnie sprzecznego ustawodawstwa krajowego?
- 4) Czy, wreszcie, przyjęcie przepisu prawa krajowego zakazującego wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb do transportu nieulegających biodegradacji, ale wyprodukowanych zgodnie z wymaganiami określonymi w dyrektywie 94/62/WE, jeżeli nie jest on uzasadniony celem zapewnienia wyższego poziomu ochrony środowiska, specyfiką problematyki zbiórki odpadów w państwie członkowskim oraz koniecznością realizacji przez to państwo zobowiązań wspólnotowych przewidzianych w powiązanej z tym dziedzinie, może stanowić poważne i oczywiste naruszenie art. 18 dyrektywy 94/62/WE?

Przywołane przepisy prawa wspólnotowego

Artykuł 114 ust. 5 i 6 TFUE.

Dyrektywa 94/62/CE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

Rzeczona dyrektywa została przyjęta w celu harmonizacji krajowych środków dotyczących gospodarowania opakowaniami, zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania rynku wspólnotowego oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska.

Mocą tej dyrektywy państwa członkowskie po raz pierwszy zostały zobowiązane do osiągnięcia ilościowych celów w zakresie odzysku i recyklingu wszystkich opakowań w stosunku do całkowitej masy wprowadzonej do obrotu na właściwych rynkach krajowych. W szczególności:

- artykuł 9 ustala, jako „Wymogi zasadnicze”, że „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby po trzech latach od wejścia w życie niniejszej dyrektywy możliwe było wprowadzanie do obrotu wyłącznie takich opakowań, które spełniają wszystkie zasadnicze wymogi określone w niniejszej dyrektywie, w tym w załączniku II”;
- artykuł 18 wskazuje natomiast, pod tytułem „Swoboda wprowadzania do obrotu”, że „[p]aństwa członkowskie nie utrudniają wprowadzania do obrotu na ich terytorium opakowań spełniających wymogi niniejszej dyrektywy”.

Załącznik II przewiduje różne wymogi dotyczące opakowań, produkcji i składu (art. 1), przydatności do wielokrotnego użytku (art. 2) i przydatności do odzysku (art. 3). W odniesieniu do przydatności do odzysku przepis przewiduje cztery alternatywne kryteria: przydatność opakowania do odzysku można faktycznie zagwarantować, albo poprzez recykling materiału, albo poprzez odzysk energii lub przez kompostowanie, albo poprzez uleganie biodegradacji.

Zastosowanie którejkolwiek z tych technologii odzysku opakowań gwarantuje jednak możliwość wprowadzenia ich do obrotu na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej.

Artykuł 8 dyrektywy 98/34/CE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r., który przewiduje procedurę przekazania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Decreto legge n. 2/2012 (come convertito dalla legge n. 28/2012) (dekret z mocą ustawy nr 2/2012, w brzmieniu zmienionym przez ustawę nr 28/2012), art. 2: ogólny zakaz wprowadzania do obrotu plastikowych toreb, z zastrzeżeniem przyznania przedłużenia na wprowadzanie do obrotu niektórych kategorii toreb, do czasu przyjęcia kolejnego dekretu ministerialnego.

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 (Gazzetta Ufficiale del 27 marzo 2013) (dekret ministerialny ministerstwa środowiska, ochrony terytorium i mórz oraz ministerstwa rozwoju ekonomicznego z dnia 18 marca 2013 r. - Określenie właściwości technicznych toreb do transportu towarów, Gazzetta Ufficiale z dnia 27 marca 2013 r.) (zwany dalej: „zaskarżonym dekretem”), który ustanawia zakaz produkcji i wprowadzania do obrotu plastikowych toreb do transportu towarów, które nie spełniają niektórych, szczegółowo wskazanych w art. 2 wymogów.

Dekret ten, w celu zapewnienia skutecznej ochrony środowiska i bardziej efektywnej zbiórki odpadów, wśród wymogów przewidzianych przez ustawodawstwo wspólnotowe w zakresie opakowań znajdujących się w obrocie, zdecydowanie przyznaje pierwszeństwo opcji kompostowania i biodegradowania poprzez narzucenie, między innymi, zakazu wprowadzania do obrotu toreb, które nie są zgodne ze specyfikacjami UNI EN 13432:2002 (przepisy prawa o technicznym charakterze mające na celu określenie wymagań dla opakowań nadających się do odzysku poprzez kompostowanie i biodegradację). Torby, które nie są zgodne z tym przepisem technicznym – prawdopodobnie nawet jeśli spełniają inne wymogi dotyczące odzysku określone w art. 3 załącznika II do dyrektywy w sprawie opakowań – nie mogą być zatem wprowadzane do obrotu we Włoszech, chyba że odpowiadają dalszym specyfikacjom technicznym co do grubości i kształtu, których jednak również nie przewidują europejskie przepisy.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Strona skarżąca Papier Mettler s.r.l. jest spółką zajmującą się dystrybucją papierowych i syntetycznych paczek i opakowań. Należy ona do europejskiej sieci na rynku produkcji opakowań papierowych i plastikowych, a także zajmuje się recyklingiem surowców poprzez selektywną zbiórkę i recykling odpadów wewnętrznych i zewnętrznych.
- 2 Działalność strony skarżącej koncentruje się w szczególności na produkcji opakowań polietylenowych, w tym również popularnych plastikowych toreb na zakupy („shopping bags”).
- 3 Uważając się za pokrzywdzoną zaskarżonym dekretem, który, precyzując przepis przewidziany w decreto legge nr 2/2012, zakazuje wytwarzania i wprowadzania do obrotu toreb plastikowych przeznaczonych do transportu towarów niespełniających określonych w nim wymagań, strona skarżąca zwróciła się do sądu odsyłającego wnosząc o stwierdzenie nieważności tego dekretu.

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 4 **Strona skarżąca** twierdzi, że zaskarżony dekret zawiera przepisy w zakresie stosowania zakazu wprowadzania do obrotu nieulegających biodegradacji plastikowych toreb do transportu towarów – zakazu przewidzianego w dyrektywie 94/62 – bardziej restrykcyjne niż to, na co zezwala ta ostatnia dyrektywa. Istotnie, art. 2 zaskarżonego dekretu stanowi, że rzeczzone plastikowe torby muszą spełniać szczególne wymagania techniczne, co byłyby sprzeczne z dyrektywami 94/62 i 98/34.
- 5 Z proceduralnego punktu widzenia strona skarżąca podnosi, że ponieważ dyrektywa 94/62 jest dyrektywą minimalnej harmonizacji, przepisy techniczne ustanowione przez organ krajowy w celu większej ochrony środowiska powinny być zostać notyfikowane Komisji z wyprzedzeniem, zgodnie z art. 114 ust. 5 i 6 TFUE.
- 6 Strona skarżąca przywołuje następnie autonomiczny mechanizmu uprzedniej notyfikacji przewidziany w art. 16 dyrektywy 94/62. Zgodnie z tym artykułem państwa członkowskie notyfikują Komisji projekty środków, które zamierzają podjąć, w celu umożliwienia ich zbadania przez Komisję w świetle obowiązujących przepisów. Podobny system jest również przewidziany w art. 8 dyrektywy 98/34, zgodnie z którym „wszelkie projekty przepisów technicznych”, a także „podstawę prawną konieczną do przyjęcia uregulowań technicznych”, muszą być przekazane Komisji przed wprowadzeniem danego przepisu. W konsekwencji, w świetle tych zasad i analizowanych przepisów krajowych, zaskarżony dekret powinien być zostać wcześniej notyfikowany Komisji.
- 7 **Organ administracyjny będący drugą stroną postępowania** podnosi natomiast, że zaskarżony dekret został należycie notyfikowany Komisji Europejskiej w dniu 12 marca 2013 r. i że jego wejście w życie było uzależnione od pomyślnego zakończenia procedury powiadomienia zgodnie z dyrektywą 98/34. Procedura notyfikacji została zakończona 13 września 2013 roku.
- 8 Z merytorycznego punktu widzenia **strona skarżąca** podnosi bezprawność zaskarżonego dekretu z powodu [jego] sprzeczności z przepisami określonymi w dyrektywie 94/62 w części, w której zakazuje on wprowadzania do obrotu toreb do pakowania, nawet jeśli są one zgodne z jednym wymagań dotyczących nadawania się do odzysku ustanowionych w art. 3 załącznika II do tej dyrektywy.
- 9 Dyrektywa 94/62 przewiduje bowiem szczególne wymagania dla wprowadzenia opakowań do obrotu (zob. załącznik II, przywołany powyżej).
- 10 Tymczasem zaskarżony dekret nakłada zakaz wprowadzania do obrotu toreb, które nie odpowiadają specyfikacjom normy UNI EN 13432:2002 lub które nie są zgodne z dalszymi specyfikacjami technicznymi dotyczącymi grubości i kształtu. Wymagania te nie są przewidziane przez prawodawstwo europejskie.

- 11 Zatem torby, które nie są zgodne z takim przepisem technicznym, chociaż spełniają wymagania dotyczące nadawania się do odzysku określone w art. 3 załącznika II do dyrektywy 94/62, nie mogą być wprowadzane do obrotu we Włoszech. Omawiane włoskie przepisy prawa naruszają zatem art. 18 dyrektywy 94/62, który zakazuje państwom członkowskim utrudniania wprowadzania do obrotu opakowań wyprodukowanych zgodnie z zawartymi w tej dyrektywie przepisami.
- 12 Strona skarżąca twierdzi w związku z tym, że będący drugą stroną postępowania organ administracyjny powinien był odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego, które są sprzeczne z prawem unijnym, zgodnie z wielokrotnie potwierdzonym przez Trybunał Sprawiedliwości obowiązkiem nałożonym na administrację publiczną każdego państwa członkowskiego (zob. wyroki z dnia 9 września 2003 r., C-198/01, CIF; z dnia 19 stycznia 1993 r., C-101/91, Komisja/Włochy; z dnia 28 czerwca 2001 r., C-118/00, Larsy).
- 13 Zdaniem strony skarżącej zachowanie administracji nie ma żadnego uzasadnienia, ponieważ również Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że w obliczu prawodawstwa unijnego przewidującego pełną harmonizację zgodność środków państwowych musi być oceniana wyłącznie w odniesieniu do tego prawodawstwa (zob. wyroki z dnia 13 grudnia 2001 r., C-324/99; z dnia 17 kwietnia 2007, C-470/03, A.G.M. - Cos.Met.s.r.l./Suomen valtio i Tarmo Lehtinen).
- 14 Strona skarżąca twierdzi wreszcie, że zaskarżony dekret, zwłaszcza w części w której przewiduje, że wszystkie plastikowe torby będące na rynku we Włoszech muszą być opatrzone określonym napisem w języku włoskim celem poinformowania konsumenta o ich cechach, jest sprzeczny z zasadą swobodnego przepływu towarów, ponieważ wiąże się z przeszkodą w imporcie i dodatkowymi obciążeniami dla przedsiębiorstw, które, tak jak w niniejszej sprawie, importują towary przeznaczone do wprowadzania do obrotu z innych państw członkowskich.
- 15 **Organ administracyjny będący drugą stroną postępowania** jest zdania, że przepisy techniczne, o których mowa w zaskarżonym dekrete, były konieczne celem przeciwdziałania problemowi zanieczyszczenia selektywnej zbiórki odpadów organicznych ze względu na zwyczaj używania przez włoskich konsumentów jednorazowych plastikowych toreb do zbiórki odpadów organicznych oraz celem zachęcenia do stosowania ulegających biodegradacji i odzyskowi przez kompostowanie plastikowych toreb.
- 16 Ponadto organ administracyjny będący drugą stroną postępowania podkreśla, że zaskarżony dekret określa następujące rodzaje toreb, które mogą zostać wprowadzone do obrotu: a) biodegradowalne i kompostowalne torby jednorazowego użytku, zgodne ze zharmonizowaną normą UNI EN 13432:2002; b) tradycyjne torby plastikowe o określonej grubości, a więc wielokrotnego użytku; c) torby wielokrotnego użytku do transportu towarów wykonane z papieru, tkanin z włókien naturalnych, włókien poliamidowych oraz materiałów

innych niż polimery. Z przepisów tych wynika, że zaskarżony dekret nie wprowadził bezwzględnego zakazu wprowadzania do obrotu toreb plastikowych, ale selektywny zakaz dotyczący jedynie obrotu torbami plastikowymi, poniżej określonej grubości, które nie gwarantują znaczącej możliwości ponownego wykorzystania, ale szybko stają się odpadami z tworzyw sztucznych.

Zwięźle przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 17 W świetle argumentów przedstawionych przez strony postępowania głównego sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym.

DOKUMENT ROBOCZY