

Byla C-86/22

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2022 m. vasario 9 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2022 m. vasario 7 d.

Pareiškėja:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Atsakovės:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Pagrindinės bylos dalykas

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lacijaus regiono administracinis teismas) pateiktas skundas, kuriuo prašoma panaikinti 2013 m. kovo 18 d. bendrą ministerijų dekretą, kuriuo nustatomos pirkinių maišelių techninės charakteristikos, ir atlyginti dėl neteisėto administracijos elgesio patirtą žalą.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Ginčijamo dekreto suderinamumas su SESV 114 straipsnio 5 ir 6 dalimis, Direktyvos 94/62/EB 1 ir 2 straipsniais, 9 straipsnio 1 dalimi, 16 straipsnio 1 dalimi ir 18 straipsniu, atsižvelgiant į tos pačios direktyvos II priedo 1, 2 ir 3 straipsnius, taip pat su Direktyvos 98/34/EB 8 straipsniu.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar pagal SESV 114 straipsnio 5 ir 6 dalis, taip pat Direktyvos 94/62/EB 16 straipsnio 1 dalį ir Direktyvos 98/34/EB 8 straipsnį draudžiama taikyti tokią nacionalinės teisės nuostatą, kaip numatytoji ginčijamame bendrame ministerijų dekrete, pagal kurią draudžiama prekiauti vienkartiniais pirkinių maišeliais, pagamintais iš biologiškai neskaidžių medžiagų, bet atitinkančiais kitus Direktyvoje 94/62/EB nustatytus reikalavimus, jei apie tokią nacionalinę tvarką, kurioje nustatytos griežtesnės nei Sąjungoje galiojančios techninės taisyklės, valstybė narė iš anksto nepranešė Europos Komisijai ir apie ją buvo pranešta tik tai priėmus priemonę bei prieš ją paskelbiant?

2. Ar Direktyvos 94/62/EB 1 ir 2 straipsnius, 9 straipsnio 1 dalį ir 18 straipsnį, papildytus šios direktyvos II priedo 1, 2 ir 3 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad pagal juos draudžiama priimti tokią nacionalinės teisės nuostatą, pagal kurią draudžiama prekiauti vienkartiniais pirkinių maišeliais, pagamintais iš biologiškai neskaidžių medžiagų, bet atitinkančiais kitus Direktyvoje 94/62/EB nustatytus reikalavimus, ar, remiantis tikslu geriau užtikrinti aplinkos apsaugą, galima pateisinti nacionalinės teisės aktuose nustatytus papildomus techninius reikalavimus, prireikus atsižvelgiant į konkrečias atliekų surinkimo valstybėje narėje problemas ir į tai, kad šiai valstybei taip pat reikia įgyvendinti atitinkamus ES teisės aktuose numatytus įsipareigojimus šioje srityje?

3. Ar Direktyvos 94/62/EB 1 ir 2 straipsnius, 9 straipsnio 1 dalį ir 18 straipsnį, papildytus šios direktyvos II priedo 1, 2 ir 3 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad jie yra aiški ir tiksli taisyklė, pagal kurią draudžiama sudaryti bet kokias kliūtis prekiauti direktyvos reikalavimus atitinkančiais maišeliais, ir visos valstybės institucijos, įskaitant valdžios įstaigas, turi netaikyti galimai nesuderinamų nacionalinės teisės aktų?

4. Galiausiai ar nacionalinės teisės akto, pagal kurį draudžiama prekiauti vienkartiniais pirkinių maišeliais, kurie nėra biologiškai skaidūs, bet gaminami laikantis Direktyvoje 94/62/EB nustatytų reikalavimų, priėmimas, kai jis nėra pateisinamas tikslu geriau užtikrinti aplinkos apsaugą, konkrečiomis atliekų surinkimo valstybėje narėje problemomis ir tuo, kad ši valstybė taip pat turi įgyvendinti ES teisės aktuose numatytus įsipareigojimus šioje srityje, gali būti laikomas rimtu ir akivaizdžiu Direktyvos 94/62/EB 18 straipsnio pažeidimu?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

SESV 114 straipsnio 5 ir 6 dalys.

1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų.

Ši direktyva buvo priimta siekiant suderinti nacionalines pakuočių tvarkymo priemonės, užtikrinti tinkamą Sąjungos rinkos veikimą ir garantuoti aukštą aplinkos apsaugos lygį.

Šia direktyva valstybės narės pirmą kartą buvo įpareigosios įgyvendinti kiekybinius visų pakuočių panaudojimo ir perdirbimo tikslus, siejamus su visu į atitinkamas nacionalines rinkas patekusių pakuočių svoriu. Konkrečiai:

– 9 straipsnyje „Esminiai reikalavimai“ nustatyta, jog „[v]alstybės narės užtikrina, kad, praėjus trejiems metams nuo šios direktyvos įsigaliojimo, pakuotė galėtų būti pateikiama [rinkai] tik su sąlyga, kad ji atitinka visus šioje direktyvoje ir jos II priede nustatytus esminius reikalavimus“;

– 18 straipsnyje „Laisvė pateikti [rinkai]“ nurodyta, kad „[v]alstybės narės netrukdo pateikti [rinkai] savo teritorijoje pakuočių, kurios atitinka šios direktyvos nuostatas“.

II priede numatyti įvairūs reikalavimai, taikomi pakuočių gamybai ir sudėčiai (1 straipsnis), pakartotiniam naudojimui (2 straipsnis) ir naudojimui (3 straipsnis). Šiame teisės akte numatyti keturi alternatyvūs pakuočių panaudojimo būdai: iš tikrųjų pakartotinis pakuočių panaudojimas gali būti užtikrinamas arba perdirbant jų medžiagą, arba iš jų išgaunant energiją, arba jas kompostuojant, arba jas biologiškai suskaidant.

Taikant bet kurį iš šių pakuočių atliekų naudojimo metodų, bet kuriuo atveju užtikrinamas jų pardavimas Europos Sąjungos vidaus rinkoje.

1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 98/34/EB, nustatančios informacijos apie techninius standartus ir reglamentus teikimo tvarką, 8 straipsnis.

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Dekreto-įstatymo Nr. 2/2012, pakeisto Įstatymu Nr. 28/2012, 2 straipsnis: bendrasis draudimas prekiauti plastikiniais maišeliais, išskyrus atvejus, kai prekyba tam tikrų kategorijų maišeliais pratęsiama, kol bus priimtas paskesnis ministerijos dekretas.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Aplinkos ir teritorijos bei jūrų apsaugos ministerija) ir *Ministero dello Sviluppo Economico* (Ekonominės plėtros ministerija) 2013 m. kovo 18 d. dekretas (*Gazzetta Ufficiale*, 2013 m. kovo 27 d., toliau – ginčijamas dekretas), kuriame nustatytas draudimas gaminti ir parduoti plastikinius pirkinių maišelius, neatitinkančius tam tikrų 2 straipsnyje konkrečiai išdėstytų reikalavimų.

Siekiant užtikrinti veiksmingą aplinkos apsaugą ir efektyvesnį atliekų surinkimą, šiame dekrete, be Sąjungos teisės aktuose nustatytų parduodamoms pakuotėms

taikomų reikalavimų, aiškiai pasirinkta galimybė taikyti kompostavimo ir biologinio skaidymo metodus ir, be kita ko, nustatytas draudimas prekiauti UNI EN 13432:2002 (techninis standartas, skirtas nustatyti reikalavimus pakuotėms, kurias galima panaudoti kompostuojant ir biologiškai skaidant) specifikacijų neatitinkančiais maišeliais. Taigi šio techninio standarto neatitinkantys maišeliai – nors jie galbūt atitinka kitas Pakuočių direktyvos II priedo 3 straipsnyje numatytas panaudojimo sąlygas – negali būti parduodami Italijoje, nebent jie taip pat atitinka papildomas storio ir formos technines specifikacijas, kurios ES teisės aktuose taip pat nėra numatytos.

Pagrindinės bylos aplinkybių ir proceso santrauka

- 1 Pareiškėja *Papier Mettler s.r.l.* yra bendrovė, vykdanči veiklą popierinių ir sintetinių pakuočių platinimo srityje. Ji priklauso Europos popierinių ir plastikinių pakuočių gamybos rinkos tinklui, taip pat vykdo žaliavų perdirbimo veiklą: renka ir perdirba išrūšiuotas vidines bei išorines atliekas.
- 2 Pareiškėjos veikla visų pirma susijusi su polietileno pakuočių, įskaitant įprastus plastikinius pirkinių maišelius (angl. *shopping bags*), gamyba.
- 3 Manydama, kad ginčijamas dekretas, kuriuo, patikslinant Dekrete-įstatyme Nr. 2/2012 numatytą tvarką, buvo uždrausta gaminti jame nustatytų reikalavimų neatitinkančius plastikinius pirkinių maišelius ir jais prekiauti, jai sukėlė neigiamų padarinių, pareiškėja kreipėsi į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi teismą prašydama jį panaikinti.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 4 **Pareiškėja** teigia, kad ginčijamame dekrete yra nuostatų, kuriomis įgyvendinamas draudimas prekiauti biologiškai neskaidžiais plastikiniais pirkinių maišeliais (Direktyvoje 94/62 numatytas draudimas) ir kurios yra griežtesnės už pastarąją direktyvą nustatytas sąlygas. Iš tikrųjų ginčijamo dekreto 2 straipsnyje numatyta, kad minėti plastikiniai maišeliai turi atitikti konkrečius techninius reikalavimus, o tai prieštarauja direktyvoms 94/62 ir 98/34.
- 5 Kiek tai susiję su procedūra, pareiškėja teigia, kad atsižvelgiant į tai, jog Direktyva 94/62 yra paprasta derinamaoji direktyva, apie techninius reglamentus, kuriuos nacionalinė institucija parengė siekdama geriau apsaugoti aplinką, pagal SESV 114 straipsnio 5 ir 6 dalis Komisijai turėjo būti pranešta iš anksto.
- 6 Be to, pareiškėja remiasi Direktyvos 94/62 16 straipsnyje numatytu savarankiško pranešimo mechanizmu. Pagal šį straipsnį valstybės narės praneša Komisijai apie numatomų priimti priemonių projektus, kad ši galėtų juos išnagrinėti vadovaudamasi galiojančiomis nuostatomis. Analogiška sistema numatyta ir Direktyvos 98/34 8 straipsnyje, pagal kurį apie „kiekvieno techninio reglamento projektą“ ir „pagrindimą, kodėl būtina priimti tokį techninį reglamentą“,

Komisijai turi būti pranešta prieš priimant patį reglamentą. Todėl, atsižvelgiant į šias nuostatas ir į nagrinėjamo nacionalinės teisės akto nuostatas, apie ginčijamą dekretą Komisijai turėjo būti pranešta iš anksto.

- 7 Tačiau **administracija (atsakovė)** teigia, kad apie ginčijamą dekretą Europos Komisijai buvo tinkamai pranešta 2013 m. kovo 12 d. ir kad jo įsigaliojimas priklausė nuo teigiamo Direktyvoje 98/34 numatytos pranešimo procedūros rezultato. Pranešimo procedūra buvo užbaigta 2013 m. rugsėjo 13 d.
- 8 Kiek tai susiję su esme, **pareiškėja** nurodo, kad ginčijamas dekretas yra neteisėtas, nes prieštarauja Direktyva 94/62 nustatytai tvarkai tiek, kiek ja draudžiama prekiauti pakavimui skirtais maišeliais, net jeigu jie atitinka vieną iš tos pačios direktyvos II priedo 3 straipsnyje nustatytų naudojimo reikalavimų.
- 9 Direktyvoje 94/62 iš tikrųjų numatyti konkretūs pakuočių pateikimo rinkai reikalavimai (žr. pirmiau nurodytą II priedą).
- 10 Tačiau ginčijamu dekretu nustatytas draudimas prekiauti maišeliais, kurie neatitinka standarto UNI EN 13432:2002 specifikacijų arba papildomų storio ir formos techninių specifikacijų. Šie reikalavimai ES teisės aktuose nenumatyti.
- 11 Todėl nors šio techninio standarto neatitinkantys maišeliai atitinka Direktyvos 94/62 II priedo 3 straipsnyje numatytas naudojimo sąlygas, Italijoje jais negali būti prekiaujama. Taigi nagrinėjamu Italijos teisės aktu pažeidžiamas Direktyvos 94/62 18 straipsnis, pagal kurį valstybėms narėms draudžiama trukdyti prekiauti pakuotėmis, pagamintomis laikantis joje išdėstytų nuostatų.
- 12 Todėl pareiškėja teigia, kad administracija (atsakovė) turėjo netaikyti Sąjungos teisei prieštaraujančio nacionalinės teisės akto, vykdydama kiekvienos valstybės narės valdžios institucijoms tenkančią pareigą, kurią ne kartą patvirtino Teisingumo Teismas (žr. 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *CIF*, C-198//01; 1993 m. sausio 19 d. Sprendimą *Komisija / Italija*, C-101/91; 2001 m. birželio 28 d. Sprendimą *Larsy*, C-118//00).
- 13 Pareiškėjos teigimu, administracijos elgesys nepateisinamas, nes Teisingumo Teismas taip pat yra išaiškinęs, jog taikant Sąjungos teisės aktus, kuriuose numatytas visiškas teisės aktų suderinimas, valstybės taikomų priemonių atitiktis turi būti vertinama tik pagal šiuos teisės aktus (žr. 2001 m. gruodžio 13 d. Sprendimą C-324/99; 2007 m. balandžio 17 d. Sprendimą C-470/03, *A.G.M. – Cos.Met s.r.l. / Suomen valtio ir Tarmo Lehtinen*).
- 14 Galiausiai pareiškėja teigia, kad ginčijamas dekretas, ypač dėl to, kad jame nustatyta, jog ant visų Italijoje parduodamų plastikinių maišų turi būti tam tikras užrašas italų kalba, kad vartotojas būtų informuotas apie jų savybes, prieštarauja laisvo prekių judėjimo principui, nes juo sudaromos kliūtys importui ir nustatoma papildoma našta įmonėms, kurios, kaip nagrinėjamu atveju, importuoja parduoti skirtas prekes iš kitų valstybių narių.

- 15 **Administracija (atsakovė)** teigia, kad ginčijamame dekrete išdėstytos techninės taisyklės buvo būtinos siekiant kovoti su išrūšiuotų organinių atliekų užteršimo problema, kurią lemia Italijos vartotojų įprotis naudoti vienkartinius plastikinius maišelius organinėms atliekoms rinkti, ir siekiant paskatinti naudoti biologiškai skaidžius bei kompostuojamus plastikinius maišelius.
- 16 Administracija (atsakovė) taip pat pažymi, kad ginčijamame dekrete nurodytos šios maišelių, kuriais galima prekiauti, rūšys: a) biologiškai skaidūs ir kompostuojami maišeliai, atitinkantys suderintą standartą UNI EN 13432:2002; b) tam tikro storio, taigi pakartotinai panaudojami tradiciniai plastikiniai maišeliai; c) pakartotinai panaudojami pirkinių maišeliai, pagaminti iš popieriaus, natūralaus pluošto audinių, poliamido pluošto ir ne polimerinių medžiagų. Iš šių nuostatų matyti, kad ginčijamu dekretu nustatytas ne absoliutus draudimas prekiauti plastikiniais maišeliais, o tik atrankinis draudimas išleisti į apyvartą plastikinius maišelius, kurie iš esmės negali būti naudojami pakartotinai, nes yra mažesnio nei tam tikras nustatytas storio ir dėl to greitai tampa plastiko atliekomis.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 17 Atsižvelgdamas į pagrindinės bylos šalių pateiktus argumentus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas nutarė kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą.