

**Rechtssache C-86/22**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der  
Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

9. Februar 2022

**Vorlegendes Gericht:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

7. Februar 2022

**Klägerin:**

Papier Mettler Italia S.r.l.

**Beklagte:**

Ministero della Transizione Ecologica (Ministerium für den ökologischen Wandel) (ehemals Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare [Ministerium für Umwelt, Landschafts- und Meeresschutz])

Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung)

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Klage beim Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht für Latium) auf Nichtigklärung des Ministerialdekrets vom 18. März 2013 zur Festlegung der technischen Merkmale von Einkaufstaschen und auf Ersatz des durch das rechtswidrige Verhalten der Verwaltung entstandenen Schadens

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Vereinbarkeit des angefochtenen Dekrets mit Art. 114 Abs. 5 und 6 AEUV, mit den Art. 1, 2, 9 Abs. 1, 16 Abs. 1 und 18 der Richtlinie 94/62/EG unter

Berücksichtigung von Anhang II Nrn. 1, 2 und 3 der Richtlinie sowie mit Art. 8 der Richtlinie 98/34/EG

### **Vorlagefragen**

1. Stehen Art. 114 Abs. 5 und 6 AEUV, Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 94/62/EG und Art. 8 der Richtlinie 98/34/EG der Anwendung einer nationalen Bestimmung wie der im angefochtenen interministeriellen Dekret vorgesehenen entgegen, die das Inverkehrbringen von Einwegtaschen, die aus biologisch nicht abbaubaren Materialien hergestellt sind, aber die übrigen Anforderungen der Richtlinie 94/62/EG erfüllen, verbietet, wenn der Mitgliedstaat diese nationale Bestimmung, die restriktivere technische Vorschriften als die Gemeinschaftsvorschriften enthält, bei der Europäischen Kommission nicht zuvor angemeldet hat, sondern erst nach Erlass der Maßnahme und vor ihrer Bekanntmachung?

2. Sind die Art. 1, 2, 9 Abs. 1 und 18 der Richtlinie 94/62/EG, ergänzt durch die Bestimmungen von Anhang II Nrn. 1, 2 und 3 der Richtlinie, dahin auszulegen, dass sie dem Erlass einer nationalen Vorschrift entgegenstehen, die das Inverkehrbringen von Einwegtaschen, die aus biologisch nicht abbaubaren Materialien hergestellt sind, aber die übrigen Anforderungen der Richtlinie 94/62/EG erfüllen, verbietet, oder lassen sich die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen weiteren technischen Vorschriften mit dem Ziel rechtfertigen, ein höheres Umweltschutzniveau zu gewährleisten, wobei gegebenenfalls die besonderen Probleme bei der Abfallsammlung in dem Mitgliedstaat und die Notwendigkeit berücksichtigt werden, dass dieser Staat auch die in diesem Zusammenhang vorgesehenen unionsrechtlichen Pflichten erfüllt?

3. Sind die Art. 1, 2, 9 Abs. 1 und 18 der Richtlinie 94/62/EG, ergänzt durch die Bestimmungen von Anhang II Nrn. 1, 2 und 3 der Richtlinie, dahin auszulegen, dass sie eine klare und genaue Regelung darstellen, mit der jedes Hindernis für das Inverkehrbringen von Beuteln, die den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, verboten werden kann und die alle staatlichen Organe einschließlich der öffentlichen Verwaltungen dazu verpflichtet, ihr möglicherweise entgegenstehende nationale Rechtsvorschriften unangewendet zu lassen?

4. Kann schließlich der Erlass einer nationalen Vorschrift, die das Inverkehrbringen von Einwegbeuteln, die aus biologisch nicht abbaubaren Materialien hergestellt sind, aber die Anforderungen der Richtlinie 94/62/EG erfüllen, verbietet, einen schwerwiegenden und offensichtlichen Verstoß gegen Art. 18 der Richtlinie 94/62/EG darstellen, wenn diese Vorschrift nicht durch das Ziel der Gewährleistung eines höheren Umweltschutzniveaus, durch besondere Probleme bei der Abfallsammlung in dem Mitgliedstaat und durch die Notwendigkeit, dass dieser Staat auch die in diesem Zusammenhang vorgesehenen unionsrechtlichen Pflichten erfüllt, gerechtfertigt ist?

## **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

Art. 114 Abs. 5 und 6 AEUV

Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle

Diese Richtlinie wurde mit dem Ziel verabschiedet, die einzelstaatlichen Maßnahmen bei der Verpackungsabfallbewirtschaftung zu harmonisieren, das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinschaftsmarktes zu gewährleisten und ein hohes Umweltschutzniveau zu garantieren.

Mit dieser Richtlinie wurden die Mitgliedstaaten erstmals verpflichtet, quantitative Zielvorgaben für Verwertung und Recycling aller Verpackungen im Verhältnis zu dem auf ihren nationalen Märkten in den Verkehr gebrachten Gesamtgewicht zu erfüllen. Im Einzelnen:

– Art. 9 bestimmt als „Grundlegende Anforderungen“: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie, dass nur Verpackungen in den Verkehr gebracht werden dürfen, die alle grundlegenden Anforderungen dieser Richtlinie einschließlich des Anhangs II erfüllen.“

– Art. 18 („Freiheit des Inverkehrbringens“) bestimmt dagegen: „Die Mitgliedstaaten dürfen in ihrem Hoheitsgebiet das Inverkehrbringen von Verpackungen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht verbieten“.

In Anhang II sind verschiedene Anforderungen an die Herstellung und Zusammensetzung von Verpackungen (Nr. 1), Wiederverwertbarkeit (Nr. 2) und Verwertbarkeit (Nr. 3) festgelegt. In Bezug auf die Verwertbarkeit sieht die Vorschrift vier alternative Kriterien vor: Die Verwertbarkeit der Verpackungen kann entweder durch die stoffliche Verwertung der verwendeten Materialien, durch die energetische Verwertung, durch die biologische Verwertung oder durch ihre biologische Abbaubarkeit gewährleistet werden.

Die Verwendung einer dieser Technologien zur Verwertung von Verpackungen gewährleistet jedenfalls, dass sie auf dem Binnenmarkt der Europäischen Union in Verkehr gebracht werden kann.

Art. 8 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften

## **Angeführte nationale Vorschriften**

Decreto legge n. 2/2012 (Gesetzesdekret Nr. 2 (in der durch das Gesetz Nr. 28/2012 umgewandelten Fassung), Art. 2: allgemeines Verbot des Inverkehrbringens von Kunststoffbeuteln, vorbehaltlich von Verlängerungen, die

nur für das Inverkehrbringen bestimmter Kategorien von Beuteln gelten, bis ein weiteres Ministerialdekret erlassen wird.

Decreto ministeriale (Ministerialdekret) vom 18. März 2013 – Festlegung der technischen Merkmale von Einwegtaschen, erlassen vom Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerium für Umwelt, Landschafts- und Meeresschutz) und dem Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung) (Gazzetta Ufficiale vom 27. März 2013) (im Folgenden: angefochtenes Dekret), das die Herstellung und das Inverkehrbringen von Einkaufsbeuteln aus Kunststoff verbietet, die bestimmte, in Art. 2 dieses Dekrets im Einzelnen aufgeführte Anforderungen nicht erfüllen.

Zur Gewährleistung eines wirksamen Umweltschutzes und einer effizienteren Abfallsammlung entscheidet sich dieses Dekret von den Anforderungen, die das Unionsrecht an verkehrsfähige Verpackungen stellt, für die Methoden der Kompostierbarkeit und der biologischen Abbaubarkeit, indem es u. a. ein Verbot des Inverkehrbringens von Beuteln vorschreibt, die nicht den Spezifikationen der UNI EN 13432:2002 (einer technischen Norm zur Festlegung der Anforderungen an Verpackungen, die durch Kompostierung und biologischen Abbau verwertet werden können) entsprechen. Die Beutel, die dieser technischen Norm nicht entsprechen – auch wenn sie gegebenenfalls die in Anhang II Nr. 3 der Verpackungsrichtlinie genannten anderen Anforderungen an die Verwertbarkeit erfüllen –, dürfen daher in Italien nicht in Verkehr gebracht werden, es sei denn, sie erfüllen weitere technische Spezifikationen in Bezug auf Dicke und Form, die allerdings ebenso wenig in der europäischen Vorschrift vorgesehen sind.

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Die Klägerin, die Papier Mettler s.r.l., ist eine im Vertrieb von Verpackungen aus Papier und Kunststoff tätige Gesellschaft. Sie gehört zu einem europäischen Netz auf dem Markt für die Herstellung von Verpackungen aus Papier und Kunststoff und beschäftigt sich auch mit dem Recycling von Rohstoffen durch Abfalltrennung und dem Recycling von internen und externen Abfällen.
- 2 Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit liegt insbesondere auf der Herstellung von Verpackungen aus Polyethylen, einschließlich gewöhnlicher Einkaufsbeutel aus Kunststoff („shopping bags“).
- 3 Da die Klägerin meint, sie sei durch das angefochtene Dekret geschädigt, das durch Konkretisierung der vom Gesetzesdekret Nr. 2/2012 vorgesehenen Regelung die Herstellung und das Inverkehrbringen von Einkaufsbeuteln aus Kunststoff verbietet, die nicht den Anforderungen des Gesetzesdekrets entsprechen, hat sie beim vorlegenden Gericht dessen Nichtigerklärung beantragt.

## Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 **Die Klägerin** macht geltend, das angefochtene Dekret enthalte Bestimmungen zur Durchführung des in der Richtlinie 94/62 vorgesehenen Verbots des Inverkehrbringens nicht biologisch abbaubarer Kunststoffbeutel, die restriktiver seien, als es die Richtlinie gestatte. Art. 2 des angefochtenen Dekrets sehe nämlich vor, dass diese Kunststoffbeutel bestimmte technische Anforderungen erfüllen müssten, was in Widerspruch zu den Richtlinien 94/62 und 98/34 stehe.
- 5 In verfahrensrechtlicher Hinsicht macht die Klägerin geltend, die von der nationalen Behörde festgelegten technischen Vorschriften zur Verbesserung des Umweltschutzes hätten vor deren Verabschiedung gemäß Art. 114 Abs. 5 und 6 AEUV bei der Kommission angemeldet werden müssen, da die Richtlinie 94/62 eine bloße Harmonisierungsrichtlinie sei.
- 6 Die Klägerin beruft sich sodann auf den in Art. 16 der Richtlinie 94/62 vorgesehenen autonomen Mechanismus der Vorabinformation. Nach Art. 16 teilen die Mitgliedstaaten der Kommission die Entwürfe der von ihnen geplanten Maßnahmen mit, damit die Kommission diese auf ihre Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften hin überprüfen kann. Ein ähnliches System ist auch in Art. 8 der Richtlinie 98/34 vorgesehen, wonach „[jeder] Entwurf einer technischen Vorschrift“ sowie „die Gründe, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen“, der Kommission vor Erlass dieser Vorschrift mitgeteilt werden müssen. Infolgedessen hätte das angefochtene Dekret in Anbetracht dieser Vorschriften und der Bestimmungen der streitigen nationalen Regelung zuvor bei der Kommission angemeldet werden müssen.
- 7 **Die beklagte Verwaltung** macht demgegenüber geltend, dass das angefochtene Dekret am 12. März 2013 bei der Europäischen Kommission ordnungsgemäß angemeldet worden und sein Inkrafttreten vom erfolgreichen Abschluss des Mitteilungsverfahrens gemäß der Richtlinie 98/34 abhängig gewesen sei. Das Meldeverfahren sei am 13. September 2013 abgeschlossen worden.
- 8 In materieller Hinsicht macht **die Klägerin** geltend, dass das angefochtene Dekret rechtswidrig sei, weil es gegen die Vorschriften der Richtlinie 94/62 verstoße, da es das Inverkehrbringen von Beuteln auch dann verbiete, wenn sie einer der in Anhang II Nr. 3 der Richtlinie festgelegten Anforderungen an die Verwertbarkeit entsprächen.
- 9 Die Richtlinie 94/62 sehe für das Inverkehrbringen von Verpackungen nämlich spezielle Anforderungen vor (vgl. den oben angeführten Anhang II).
- 10 Demgegenüber verbiete das angefochtene Dekret das Inverkehrbringen von Beuteln, die nicht den Spezifikationen der Norm UNI EN 13432:2002 oder weiteren technischen Spezifikationen in Bezug auf Dicke und Form entsprächen. Im Unionsrecht seien solche Anforderungen nicht vorgesehen.

- 11 Daher dürften Beutel, die diesen technischen Vorschriften nicht entsprächen, in Italien nicht in Verkehr gebracht werden, obwohl sie die in Anhang II Nr. 3 der Richtlinie 94/62 festgelegten Anforderungen an die Verwertbarkeit erfüllten. Daher verstoße die fragliche italienische Regelung gegen Art. 18 der Richtlinie 94/62, der es den Mitgliedstaaten untersage, das Inverkehrbringen von Verpackungen zu behindern, die entsprechend den Bestimmungen der Richtlinie hergestellt worden seien.
- 12 Die Klägerin macht deshalb geltend, die beklagte Verwaltung hätte die unionsrechtswidrige nationale Regelung unangewendet lassen müssen, wie es Pflicht der Behörden sei, was der Gerichtshof wiederholt bekräftigt habe (vgl. Urteile vom 9. September 2003, C-198/01, CIF, vom 19. Januar 1993, C-101/91, Kommission/Italien, vom 28. Juni 2001, C-118/00, Larsy).
- 13 Nach Ansicht der Klägerin ist das Verhalten der Verwaltung nicht gerechtfertigt, da der Gerichtshof klargestellt habe, dass bei Vorliegen einer Unionsregelung, die eine vollständige Harmonisierung vorsehe, die Konformität staatlicher Maßnahmen nur im Hinblick auf diese Regelung zu beurteilen sei (vgl. Urteile vom 13. Dezember 2001, C-324/99, vom 17. April 2007, C-470/03, A.G.M. Cos.Met s.r.l. / Suomen valtio und Tarmo Lehtinen).
- 14 Schließlich trägt die Klägerin vor, dass das angefochtene Dekret, insbesondere soweit es vorsehe, dass alle in Italien verkauften Kunststoffbeutel eine bestimmte Aufschrift in italienischer Sprache tragen müssten, um den Verbraucher über ihre Merkmale zu informieren, gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs verstoße, da es eine Einfuhrschranke und eine zusätzliche Belastung für Unternehmen mit sich bringe, die – wie im vorliegenden Fall – aus anderen Mitgliedstaaten zu vermarktende Waren einführen.
- 15 **Die beklagte Verwaltung** macht geltend, dass die in dem angefochtenen Dekret enthaltenen technischen Vorschriften erforderlich gewesen seien, um bei der getrennten Sammlung organischer Abfälle das Problem der Verunreinigung zu bekämpfen, das durch die Gewohnheit italienischer Verbraucher, für die Sammlung organischer Abfälle Einwegkunststoffbeutel zu verwenden, verursacht werde, und um die Verwendung biologisch abbaubarer und kompostierbarer Plastiktüten zu fördern.
- 16 Die beklagte Verwaltung trägt ferner vor, dass im angefochtenen Dekret folgende Arten verkehrsfähiger Beutel genannt würden: a) biologisch abbaubare und kompostierbare Einwegtaschen, die der harmonisierten Norm UNI EN 13432:2002 entsprächen, b) herkömmliche Kunststofftaschen mit einer bestimmten Dicke, die daher wiederverwendbar seien, c) wiederverwendbare Taschen aus Papier, aus Naturfasergewebe, aus Polyamidfasern und aus anderen Materialien als Kunststoffen. Aus diesen Bestimmungen ergebe sich, dass das angefochtene Dekret kein vollständiges Verbot des Inverkehrbringens wiederverwendbarer Einkaufstaschen aus Kunststoff eingeführt habe, sondern ein selektives Verbot, das nur den Verkehr von Plastiktaschen betreffe, die, da sie

eine bestimmte Dicke nicht erreichen, keine nennenswerte Möglichkeit einer Wiederverwendung gewährleisten, sondern dazu bestimmt seien, rasch zu Kunststoffabfall zu werden.

**Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 17 Aufgrund des Vorbringens der Parteien des Ausgangsverfahrens hat das vorliegende Gericht beschlossen, die Sache dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen.

ARBEITSDOKUMENT