

Cauza C-86/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

9 februarie 2022

Instanța de trimitere:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

Data deciziei de trimitere:

7 februarie 2022

Reclamantă:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Pârâți:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Obiectul procedurii principale

Acțiune introdusă la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Tribunalul Administrativ Regional din Lazio] având ca obiect anularea Decretului ministerial din 18 martie 2013 de stabilire a caracteristicilor tehnice ale pungilor pentru transportul de bunuri, precum și repararea prejudiciului suferit ca urmare a comportamentului ilegal al autorității administrative

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Compatibilitatea decretului atacat cu articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE, cu articolele 1 și 2, articolul 9 alineatul (1), articolul 16 alineatul (1) și articolul 18 din Directiva 94/62/CE, interpretate în lumina punctelor 1, 2 și 3 din anexa II la aceeași directivă, precum și cu articolul 8 din Directiva 98/34/CE

Întrebările preliminare

1) Articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE, articolul 16 alineatul (1) din Directiva 94/62/CE și articolul 8 din Directiva 98/34/CE se opun aplicării unei dispoziții naționale precum cea prevăzută de decretul interministerial atacat, care interzice comercializarea pungilor de transport de unică folosință fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile, dar care îndeplinesc celelalte cerințe prevăzute de Directiva 94/62/CE, în cazul în care această dispoziție națională, care cuprinde reglementări tehnice mai restrictive decât reglementarea comunitară, nu a fost notificată în prealabil Comisiei Europene de statul membru, ci a fost doar comunicată ulterior adoptării și anterior publicării decretului menționat?

2) Articolele 1 și 2, articolul 9 alineatul (1) și articolul 18 din Directiva 94/62/CE coroborate cu dispozițiile punctelor 1, 2 și 3 din anexa II la aceeași directivă trebuie interpretate în sensul că se opun adoptării unei dispoziții naționale care interzice comercializarea pungilor de transport de unică folosință fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile, dar care îndeplinesc celelalte cerințe prevăzute de Directiva 94/62/CE, sau reglementările tehnice suplimentare prevăzute de legislația națională pot fi justificate de obiectivul de a asigura un nivel mai ridicat de protecție a mediului, ținând seama, dacă este cazul, de particularitatea problemelor privind colectarea deșeurilor în statul membru și de necesitatea ca același stat să transpună și obligațiile comunitare prevăzute în acest domeniu conex?

3) Articolele 1 și 2, articolul 9 alineatul (1) și articolul 18 din Directiva 94/62/CE coroborate cu dispozițiile punctelor 1, 2 și 3 din anexa II la aceeași directivă trebuie interpretate în sensul că reprezintă o normă clară și precisă care interzice orice obstacol în calea comercializării pungilor conforme cu cerințele prevăzute de directivă și care presupune în mod necesar înlăturarea aplicării reglementării naționale eventual contrare de către toate organele statului, inclusiv de către autoritățile publice?

4) În sfârșit, adoptarea unei reglementări naționale care interzice comercializarea pungilor de transport de unică folosință care nu sunt biodegradabile, dar care sunt fabricate cu respectarea cerințelor prevăzute de Directiva 94/62/CE, în măsura în care nu este justificată de obiectivul de a asigura un nivel mai ridicat de protecție a mediului, de particularitatea problemelor privind colectarea deșeurilor în statul membru și de necesitatea ca același stat să transpună și obligațiile comunitare prevăzute în acest domeniu conex, poate constitui o încălcare gravă și vădită a articolului 18 din Directiva 94/62/CE?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE

Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje

Această directivă a fost adoptată în scopul armonizării măsurilor naționale privind gestionarea ambalajelor, al asigurării bunei funcționări a pieței comunitare și al garantării unui nivel ridicat de protecție a mediului.

Prin directiva menționată, statelor membre li s-a impus, pentru prima dată, realizarea unor obiective cantitative de valorificare și de reciclare a tuturor ambalajelor în funcție de greutatea totală introdusă în consum pe piața lor națională. În special:

- articolul 9 prevede, ca „[c]erințe esențiale”, că „[s]tatele membre se asigură că în termen de trei ani de la data intrării în vigoare a prezentei directive ambalajele pot fi introduse pe piață numai dacă respectă toate cerințele esențiale definite de prezenta directivă, inclusiv anexa II”;

- în schimb, la articolul 18, intitulat „Libertatea de a introduce pe piață”, se precizează că „[s]tatele membre nu împiedică introducerea pe piață de pe teritoriul lor a ambalajelor care se conformează dispozițiilor prezentei directive”.

În anexa II sunt prevăzute diverse cerințe cu privire la ambalaje, și anume specifice fabricării și compoziției (punctul 1), naturii refolosibile (punctul 2) și naturii recuperabile (punctul 3) a acestora. În ceea ce privește natura recuperabilă, norma prevede patru criterii alternative: astfel, natura recuperabilă a ambalajului poate fi asigurată fie prin reciclarea materialului, fie prin recuperarea de energie, fie sub formă de compost, fie prin biodegradarea sa.

Utilizarea oricăreia dintre aceste tehnologii de valorificare a ambalajelor garantează, în orice caz, comercializarea lor pe piața internă a Uniunii Europene.

Articolul 8 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale

Dispozițiile naționale invocate

Decreto legge n. 2/2012 [Decretul-lege nr. 2/2012] (astfel cum a fost aprobat prin Legea nr. 28/2012), articolul 2: interdicția generală privind comercializarea pungilor din plastic, cu excepția unor prelungiri numai în ceea ce privește comercializarea anumitor categorii de pungi, până la adoptarea unui ordin ministerial ulterior.

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 [Decretul ministerial din 18 martie 2013 de stabilire a caracteristicilor tehnice ale pungilor pentru transportul de bunuri, adoptat de Ministerul Mediului și Protecției Teritoriului și a Mării și de Ministerul Dezvoltării Economice] (Gazzetta Ufficiale

[Jurnalul Oficial] din 27 martie 2013) (denumit în continuare „decretul atacat”), care prevede interdicția de a fabrica și de a comercializa pungi din plastic pentru transportul de bunuri care nu îndeplinesc anumite cerințe prevăzute în mod analitic la articolul 2.

Pentru a asigura o protecție eficace a mediului și o colectare mai eficientă a deșeurilor, dintre cerințele prevăzute de reglementarea comunitară pentru ambalajele care pot fi comercializate, acest decret exprimă o opțiune clară în favoarea metodelor de compostare și de biodegradare, impunând, printre altele, o interdicție de introducere pe piață a pungilor care nu respectă specificațiile UNI EN 13432:2002 (standarde tehnice privind stabilirea cerințelor pentru ambalajele recuperabile prin compostare și biodegradare). Pungile care nu sunt conforme cu aceste standarde tehnice – chiar dacă sunt eventual conforme cu celelalte cerințe privind natura recuperabilă prevăzute la punctul 3 din anexa II la Directiva privind ambalajele – nu pot fi comercializate, așadar, în Italia, cu excepția cazului în care îndeplinesc specificații tehnice suplimentare referitoare la grosimea peretelui și la formă, care însă nu sunt nici ele prevăzute de norma europeană.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Reclamanta, Papier Mettler s.r.l., este o societate care își desfășoară activitatea în domeniul distribuției de ambalaje din hârtie și din material sintetic. Aceasta face parte dintr-o rețea europeană de pe piața producției de ambalaje din hârtie și din plastic și este de asemenea angajată în reciclarea materiilor prime prin colectarea separată și prin reciclarea deșeurilor interne și externe.
- 2 Activitatea reclamantei se axează în special pe producția de ambalaje din polietilenă, printre care și pungile obișnuite din plastic pentru cumpărături („shopping bags”).
- 3 Întrucât consideră că a fost prejudiciată din cauza decretului atacat, care, specificând reglementarea prevăzută de Decretul-lege nr. 2/2012, interzice fabricarea și comercializarea pungilor din plastic pentru transportul de bunuri care nu îndeplinesc cerințele prevăzute de același decret, reclamanta a sesizat instanța de trimitere cu o cerere de anulare a acestuia.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 4 **Reclamanta** susține că decretul atacat conține dispoziții de aplicare a interdicției de comercializare a pungilor din plastic care nu sunt biodegradabile pentru transportul de bunuri – interdicție prevăzută de Directiva 94/62 – mai restrictive decât permite această din urmă directivă. Astfel, articolul 2 din decretul atacat prevede că pungile din plastic menționate trebuie să îndeplinească cerințe tehnice specifice, ceea ce ar contraveni Directivelor 94/62 și 98/34.

- 5 Sub aspect procedural, reclamanta arată că, întrucât Directiva 94/62 este o directivă de simplă armonizare, reglementările tehnice prevăzute de autoritatea națională pentru a asigura un nivel mai ridicat de protecție a mediului ar fi trebuit să fie notificate în prealabil Comisiei, în temeiul articolului 114 alineatele (5) și (6) TFUE.
- 6 În continuare, reclamanta amintește mecanismul autonom de notificare prealabilă prevăzut la articolul 16 din Directiva 94/62. Potrivit acestui articol, statele membre notifică Comisiei proiectele de măsuri pe care intenționează să le adopte, pentru a-i permite acesteia din urmă să le examineze în temeiul dispozițiilor existente. Un sistem analog este prevăzut și la articolul 8 din Directiva 98/34, potrivit căruia „orice proiect de reglementare tehnică”, precum și „[motivele] care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări” trebuie să fie comunicate Comisiei înainte de adoptarea reglementării în cauză. În consecință, în lumina acestor norme și a dispozițiilor reglementării naționale în discuție, decretul atacat ar fi trebuit să fie notificat în prealabil Comisiei.
- 7 **Autoritatea administrativă pârâtă** susține, în schimb, că decretul atacat a fost comunicat potrivit normelor de procedură Comisiei Europene la 12 martie 2013 și că intrarea sa în vigoare era condiționată de încheierea cu rezultat favorabil a procedurii de comunicare prevăzute de Directiva 98/34. Procedura de notificare a fost finalizată la 13 septembrie 2013.
- 8 Sub aspect material, **reclamanta** invocă nelegalitatea decretului atacat ca urmare a neconformității acestuia cu reglementarea prevăzută de Directiva 94/62, în măsura în care interzice comercializarea pungilor de transport chiar dacă sunt conforme cu una dintre cerințele specifice naturii recuperabile, prevăzute la punctul 3 din anexa II la aceeași directivă.
- 9 Astfel, Directiva 94/62 prevede cerințe specifice pentru introducerea pe piață a ambalajelor (a se vedea anexa II, prezentată mai sus).
- 10 Or, decretul atacat ar impune o interdicție de introducere pe piață a pungilor care nu corespund specificațiilor UNI EN 13432:2002 sau care nu îndeplinesc specificații tehnice suplimentare referitoare la grosimea peretelui și la formă. Aceste cerințe nu ar fi prevăzute de reglementarea europeană.
- 11 Prin urmare, pungile care nu sunt conforme cu aceste standarde tehnice, deși sunt conforme cu cerințele privind natura recuperabilă prevăzute la punctul 3 din anexa II la Directiva 94/62, nu pot fi comercializate în Italia. Reglementarea italiană în discuție ar încălca, așadar, articolul 18 din Directiva 94/62, care interzice statelor membre să împiedice comercializarea ambalajelor produse în conformitate cu dispozițiile acesteia.
- 12 Prin urmare, reclamanta susține că autoritatea administrativă pârâtă ar fi trebuit să nu aplice reglementarea națională contrară dreptului Uniunii, în conformitate cu obligația care revine administrației publice a fiecărui stat membru, afirmată în mai multe rânduri de Curtea de Justiție (a se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2003,

CIF, C-198/01, Hotărârea din 19 ianuarie 1993, Comisia/Italia, C-101/91, și Hotărârea din 28 iunie 2001, Larsy, C-118/00).

- 13 Potrivit reclamantei, comportamentul autorității administrative nu ar avea nicio justificare, întrucât Curtea a clarificat de asemenea că, în prezența unei reglementări a Uniunii care prevede o armonizare completă, conformitatea unor măsuri naționale trebuie apreciată numai în raport cu această reglementare (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, și Hotărârea din 17 aprilie 2007, AGM-COS.MET, C-470/03).
- 14 În sfârșit, reclamanta susține că decretul atacat, mai ales în măsura în care prevede că pe toate pungile din plastic comercializate în Italia trebuie să se aplice o anumită mențiune în limba italiană pentru a informa consumatorul cu privire la caracteristicile lor, este contrar principiului libertății de circulație a mărfurilor, întrucât implică un obstacol în calea importului și o sarcină suplimentară pentru întreprinderile care, precum în speță, importă din alte state membre mărfurile pe care le comercializează.
- 15 **Autoritatea administrativă pârâtă** susține că reglementările tehnice prevăzute de decretul atacat ar fi fost necesare pentru a combate problema contaminării deșeurilor organice colectate separat, din cauza obiceiului consumatorilor italieni de a utiliza pungi din plastic de unică folosință pentru colectarea deșeurilor organice, și pentru a încuraja utilizarea de pungi din plastic biodegradabile și compostabile.
- 16 În plus, autoritatea administrativă pârâtă subliniază că decretul atacat prevede că pot fi comercializate următoarele tipuri de pungi: a) pungi de unică folosință biodegradabile și compostabile, conforme cu standardul armonizat UNI EN 13432:2002; b) pungi din plastic tradiționale cu o anumită grosime a peretelui și care, prin urmare, pot fi reutilizate; c) pungi reutilizabile pentru transportul de bunuri, realizate din hârtie, din țesături din fibre naturale, din fibre de poliamidă și din alte materiale, altele decât polimerii. Din dispozițiile menționate ar reieși că decretul atacat nu a introdus o interdicție absolută de comercializare a pungilor din plastic, ci o interdicție selectivă privind numai circulația pungilor din plastic care, având o grosime a peretelui inferioară anumitor valori, nu asigură o posibilitate semnificativă de a fi reutilizate, ci sunt menite să devină rapid deșeuri din plastic.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 17 Având în vedere argumentele prezentate de părțile din litigiul principal, instanța de trimitere a decis să sesizeze cu titlu preliminar Curtea de Justiție.