

Zaak C-86/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

9 februari 2022

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 februari 2022

Verzoekende partij:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Verwerende partijen:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) tot nietigverklaring van het ministeriële besluit van 18 maart 2013 waarin de technische kenmerken voor draagtassen zijn vastgesteld, en tot vergoeding van de als gevolg van de onrechtmatige gedraging van het overheidsorgaan geleden schade.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Verenigbaarheid van het bestreden besluit met artikel 114, leden 5 en 6, VWEU, de artikelen 1 en 2, artikel 9, lid 1, artikel 16, lid 1, en artikel 18 van richtlijn 94/62/CE, gelezen in samenhang met de artikelen 1, 2 en 3 van bijlage II bij deze richtlijn, en met artikel 8 van richtlijn 98/34/EG.

Prejudiciële vragen

„1) Staan artikel 114, leden 5 en 6, VWEU, en artikel 16, lid 1, van richtlijn 94/62/EG, alsmede artikel 8 van richtlijn 98/34/EG, in de weg aan de toepassing van een nationale bepaling als die van het bestreden interministeriële besluit, die het in de handel brengen verbiedt van draagtassen voor eenmalig gebruik die zijn vervaardigd van niet biologisch afbreekbare materialen, doch voldoen aan de andere eisen van richtlijn 94/62/EG, indien die nationale regeling, die strengere technische voorschriften bevat dan de communautaire regeling, niet vooraf door de lidstaat aan de Europese Commissie is meegedeeld, maar pas na de vaststelling en vóór de bekendmaking van het besluit?

2) Moeten de artikelen 1 en 2, artikel 9, lid 1, en artikel 18 van richtlijn 94/62/EG, aangevuld door de bepalingen van de punten 1, 2 en 3 van bijlage II bij die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de vaststelling van een nationale regeling die het in de handel brengen verbiedt van draagtassen voor eenmalig gebruik die zijn vervaardigd van niet biologisch afbreekbare materialen, doch voldoen aan de andere eisen van richtlijn 94/62/EG, of kunnen de aanvullende technische voorschriften in de nationale regeling worden gerechtvaardigd op grond van het doel een hoger niveau van milieubescherming te garanderen, eventueel rekening houdend met de specifieke aard van de problemen van afvalinzameling in de lidstaat en met het feit dat de lidstaat in dit verband ook andere communautaire verplichtingen moet nakomen?

3) Moeten de artikelen 1 en 2, artikel 9, lid 1, en artikel 18 van richtlijn 94/62/EG, aangevuld door de bepalingen van de punten 1, 2 en 3 van bijlage II bij die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat zij een duidelijke en precieze regeling vormen die elke belemmering voor het in de handel brengen van draagtassen die voldoen aan de eisen van de richtlijn verbiedt, en ertoe leiden dat de eventueel daarvan afwijkende nationale regeling door alle overheidsorganen, met inbegrip van overheidsdiensten, buiten toepassing moet worden gelaten?

4) Kan tot slot de vaststelling van een nationale regeling die het in de handel brengen verbiedt van draagtassen voor eenmalig gebruik die niet biologisch afbreekbaar zijn, maar zijn vervaardigd in overeenstemming met de eisen van richtlijn 94/62/EG, indien zij niet wordt gerechtvaardigd door het doel een hoger niveau van milieubescherming te warborgen, door de specifieke aard van de problemen van afvalinzameling in de lidstaat en door het feit dat de lidstaat in dit verband ook andere communautaire verplichtingen moet nakomen, worden aangemerkt als een ernstige en kennelijke schending van artikel 18 van richtlijn 94/62/EG?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 114, leden 5 en 6, VWEU.

Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval.

Deze richtlijn is vastgesteld met het doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakkingen te harmoniseren, de goede werking van de communautaire markt te garanderen, en een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen.

Bij die richtlijn zijn de lidstaten voor het eerst ertoe verplicht om kwantitatieve doelstellingen te bereiken inzake de terugwinning en recycling van alle verpakkingen in verhouding tot het totale gewicht dat op hun nationale markten voor consumptie in de handel worden gebracht. In het bijzonder:

- stelt artikel 9 als „essentiële eisen” vast dat „[d]e lidstaten [...] alle nodige maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat uiterlijk drie jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een verpakking alleen in de handel mag worden gebracht indien zij voldoet aan alle in deze richtlijn omschreven essentiële eisen, met inbegrip van die van bijlage II”;
- bepaalt artikel 18, met als opschrift „Vrij in de handel brengen”, evenwel dat „[d]e lidstaten [...] het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan het bepaalde in deze richtlijn voldoen, niet [mogen] beletten”.

Bijlage II stelt verschillende eisen aan verpakking, betreffende de vervaardiging en de samenstelling (punt 1), het hergebruik (punt 2) en de terugwinning (punt 3). Met betrekking tot de terugwinning bevat de regeling vier alternatieve criteria: terugwinning van de verpakking kan namelijk worden gegarandeerd door middel van recycling van materialen, door middel van energietrugwinning, in de vorm van compostering, of door middel van de biologische afbreekbaarheid daarvan.

Indien een van deze technologieën voor de terugwinning van de verpakking wordt gebruikt, kan de verpakking op de interne markt van de Europese Unie in de handel worden gebracht.

Artikel 8 van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 2/2012 (zoals omgezet bij wet nr. 28/2012), artikel 2: algemeen verbod om plastic zakken in de handel te brengen, behoudens uitzonderingen betreffende uitsluitend de verkoop van bepaalde categorieën zakken, tot een nieuw ministerieel besluit zal worden vastgesteld.

Decreto ministeriale del 18 marzo 2013 - Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci (ministerieel besluit van 18 maart 2013 - Vaststelling van de technische eigenschappen voor boodschappenzakken) van het Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van Milieubeheer, Bescherming van het landschap en van de zee) en het Ministero dello Sviluppo Economico (ministerie van Economische Ontwikkeling) [Gazzetta Ufficiale (staatsblad) van 27 maart 2013; hierna: „bestreden besluit”], waarin het wordt verboden om plastic boodschappenzakken te produceren en te verhandelen die aan geen van de analytisch gespecificeerde eisen van artikel 2 voldoen.

Met het oog op een doeltreffende milieubescherming en een efficiëntere afvalinzameling is in dat besluit, van alle in de communautaire regeling gestelde eisen voor verhandelbare verpakkingen, een duidelijke voorkeur gegeven aan de methodes van compostering en biologische afbreekbaarheid, door onder andere te verbieden dat zakken in de handel worden gebracht die niet voldoen aan de specificaties van UNI EN 13432:2002 (technische norm waarin is de eisen zijn vastgesteld voor verpakkingen die terugwinbaar zijn door middel van compostering en biologische afbreekbaarheid). Zakken die niet aan die technische norm voldoen – eventueel zelfs indien zij in overeenstemming zijn met andere eisen voor terugwinbaarheid van punt 3 van bijlage II bij de verpakkingsrichtlijn – kunnen derhalve in Italië niet in de handel worden gebracht, tenzij zij voldoen aan aanvullende technische specificaties over de dikte en de vorm waarin de Europese regeling evenwel niet voorziet.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekster, Papier Mettler s.r.l., is een vennootschap die werkzaam is op het gebied van de distributie van verpakkingen van papier en van synthetisch materiaal. Zij maakt deel uit van een Europees netwerk op de markt van de productie van papieren en kunststof verpakkingen, en houdt zich tevens bezig met recycling van grondstoffen door middel van gescheiden inzameling, en recycling van intern en extern afval.
- 2 De kern van verzoeksters activiteit ligt met name in de productie van verpakkingen van polyethyleen, waaronder ook gewone plastic boodschappenzakken („shopping bags”).
- 3 Verzoekster stelt dat zij is benadeeld door het bestreden besluit, dat, ter uitvoering van de regeling van decreto legge nr. 2/2012, verbiedt plastic boodschappenzakken te produceren en in de handel te brengen die niet voldoen aan de daarin vastgestelde eisen, en daarom heeft zij bij de verwijzende rechter nietigverklaring van dat besluit gevorderd.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 4 Volgens **verzoekster** bevat het bestreden besluit bepalingen voor de toepassing van het verbod om niet biologisch afbreekbare plastic boodschappenzakken in de handel te brengen – welk verbod in richtlijn 94/62/EG is vastgelegd – die strenger zijn dan in deze richtlijn is toegestaan. Artikel 2 van het bestreden besluit bepaalt namelijk dat die plastic zakken aan specifieke technische voorschriften moeten voldoen, hetgeen in strijd is met de richtlijnen 94/62/EG en 98/34/EG.
- 5 Met betrekking tot het procesrechtelijke aspect voert **verzoekster** aan dat aangezien richtlijn 94/62/EG een richtlijn voor louter harmonisering is, de door de nationale autoriteit vastgestelde technische voorschriften voor een betere milieubescherming op grond van artikel 114, leden 5 en 6, VWEU vooraf aan de Commissie hadden moeten worden meegedeeld.
- 6 Verzoekster verwijst voorts naar het mechanisme van de voorafgaande kennisgeving van artikel 16 van richtlijn 94/62/EG. Volgens dat artikel stellen de lidstaten de Commissie in kennis van de ontwerpmaatregelen die zij voornemens zijn te nemen, zodat de Commissie de ontwerpen kan onderzoeken in het licht van bestaande bepalingen. Een vergelijkbaar systeem is ook opgenomen in artikel 8 van richtlijn 98/34/EG, waarin is bepaald dat „ieder ontwerp voor een technisch voorschrift”, alsmede „de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is”, vóór de vaststelling van dat voorschrift aan de Commissie moeten worden meegedeeld. In het licht van die normen en de bepalingen van de onderzochte nationale regeling had het bestreden besluit dus vooraf aan de Commissie moeten worden meegedeeld.
- 7 De **verwerende partij** voert daarentegen aan dat het bestreden besluit op 12 maart 2013 volgens de voorschriften aan de Commissie is meegedeeld, en pas in werking kon treden nadat de in richtlijn 98/34/EG bedoelde kennisgevingsprocedure met positief resultaat was afgesloten. De kennisgevingsprocedure is op 13 september 2013 afgerond.
- 8 Met betrekking tot het materieelrechtelijke aspect voert **verzoekster** aan dat het bestreden besluit onrechtmatig is omdat het in strijd is met de door richtlijn 94/62/EG voorgeschreven regeling, voor zover daarin wordt verboden zakjes voor verpakkingsdoeleinden in de handel te brengen zelfs indien zij voldoen aan een van de eisen van terugwinbaarheid die zijn vastgesteld in artikel 3 van bijlage II bij die richtlijn.
- 9 In richtlijn 94/62/EG zijn immers de specifieke voorwaarden voor het in de handel brengen van verpakkingen vastgesteld (zie bijlage II, zoals hierboven uiteengezet).
- 10 Het bestreden besluit verbiedt het in de handel brengen van zakken die niet voldoen aan de eisen van UNI EN 13432:2002, of niet voldoen aan nadere technische specificaties betreffende dikte en vorm. Dergelijke eisen worden in de Unieregeling niet gesteld.

- 11 Zakken die wel aan de eisen van terugwinbaarheid van artikel 3 van bijlage II bij richtlijn 94/62/EG, maar niet aan die technische voorschriften voldoen, mogen in Italië niet in de handel worden gebracht. De betrokken Italiaanse regeling is dus in strijd met artikel 18 van richtlijn 94/62/EG, dat de lidstaten verbiedt om het in de handel brengen van verpakkingen die in overeenstemming met de bepalingen van die richtlijn zijn geproduceerd, te beletten.
- 12 Verzoekster voert daarom aan dat de verwerende partij de van het Unierecht afwijkende nationale regeling buiten toepassing had moeten laten, overeenkomstig de verplichting die op de overheid van elke lidstaat rust, zoals het Hof meerdere maken heeft verklaard [zie arresten van 9 september 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430); 19 januari 1993, Commissie/Italië (C-101/91, EU:C:1993:16), en 28 juni 2001, Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368)].
- 13 Volgens verzoekster kan de handelwijze van het overheidsorgaan niet worden gerechtvaardigd, aangezien het Hof tevens heeft verklaard dat wanneer er een Unieregeling is die een volledige harmonisatie voorschrijft, de verenigbaarheid van nationale maatregelen uitsluitend aan die regeling moet worden getoetst [zie arresten van 13 december 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, EU:C:2001:682), en 17 april 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213)].
- 14 Tot slot stelt verzoekster dat het bestreden besluit, met name voor zover daarin is bepaald dat op alle plastic zakken die in Italië in de handel worden gebracht een bepaalde in het Italiaans opgestelde tekst moet staan om de consument over de kenmerken ervan te informeren, in strijd is met het beginsel van vrij verkeer van goederen, aangezien dat een belemmering voor de invoer inhoudt en een bijkomende last met zich brengt voor ondernemingen die, zoals in de onderhavige zaak, de te verhandelen goederen invoeren vanuit andere lidstaten.
- 15 De **verwerende partij** voert aan dat de technische regels in het bestreden besluit noodzakelijk zijn gebleken om het probleem van verontreiniging van gescheiden ingezameld bioafval aan te pakken – wegens de gewoonte van Italiaanse consumenten om plastic zakken voor eenmalig gebruik voor het inzamelen van bioafval te gebruiken – en om het gebruik van biologisch afbreekbare en composteerbare plastic zakken te stimuleren.
- 16 Daarnaast wijst de verwerende partij erop dat in het bestreden besluit is vastgesteld dat de volgende soorten zakken in de handel mogen worden gebracht: a) biologisch afbreekbare en composteerbare zakken voor eenmalig gebruik die voldoen aan de geharmoniseerde norm UNI EN 13432:2002; b) traditionele plastic zakken met een bepaalde dikte die dus kunnen worden hergebruikt; c) hergebruikbare boodschappenzakken die zijn vervaardigd van papier, natuurlijke vezels, polyamide vezels en materialen anders dan polymeren. Uit deze bepalingen volgt dat het bestreden besluit geen absoluut verbod op het in de handel brengen van plastic zakken heeft ingevoerd, maar een selectief verbod dat uitsluitend het handelsverkeer van plastic zakken betreft die, aangezien zij minder dan een bepaalde wanddikte hebben, geen reële mogelijkheid bieden opnieuw te

kunnen worden gebruikt, maar uitsluitend bestemd zijn om snel plastic afval te worden.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 17 In het licht van de door de partijen in het hoofdgeding aangevoerde argumenten heeft de verwijzende rechter besloten tot een prejudiciële verwijzing naar het Hof.

WERKDOCUMENT