

C-86/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. február 9.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. február 7.

Felperes:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Alperesek:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Az alapeljárás tárgya

A Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartományi közigazgatási bíróság) előtt benyújtott, a decreto ministeriale del 18 marzo 2013, che individua le caratteristiche tecniche dei sacchi per l’asporto delle merci (a bevásárlótasakok műszaki jellemzőinek meghatározásáról szóló, 2013. március 18-i miniszteri rendelet) megsemmisítése, valamint a közigazgatási szerv jogellenes magatartása miatt elszenvedett károk megtérítése iránti kereset.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A megtámadott rendeletnek az EUMSZ 114. cikk (5) és (6) bekezdésével, a 94/62/EK irányelv II. mellékletének 1., 2. és 3. cikkével összefüggésben értelmezett 1. és 2. cikkével, 9. cikkének (1) bekezdésével, 16. cikkének (1) bekezdésével és 18. cikkével, valamint a 98/34/EK irányelv 8. cikkével való összeegyeztethetősége.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Ellentétes-e az EUMSZ 114. cikk (5) és (6) bekezdésével, valamint a 94/62/EK irányelv 16. cikkének (1) bekezdésével és a 98/34/EK irányelv 8. cikkével a megtámadott tárcaközi rendelethez hasonló olyan nemzeti rendelkezés alkalmazása, amely megtiltja az egyszer használatos, biológiai úton nem lebontható anyagokból előállított, de a 94/62/EK irányelvben meghatározott más követelményeknek megfelelő hordtasakok forgalmazását, ha az uniós szabályozásnál szigorúbb műszaki szabályokat tartalmazó, szóban forgó nemzeti szabályozást a tagállam előzetesen nem jelentette be az Európai Bizottságnak, hanem azt csak az elfogadását követően és a közzétételét megelőzően közölte?

2) Úgy kell-e értelmezni a 94/62/EK irányelv 1., 2. cikkét, 9. cikkének (1) bekezdését és 18. cikkét, amelyeket az irányelv II. mellékletének 1., 2. és 3. cikke egészít ki, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás elfogadása, amely megtiltja az egyszer használatos, biológiai úton nem lebontható anyagokból előállított, de a 94/62/EK irányelvben meghatározott más követelményeknek megfelelő hordtasakok forgalmazását, vagy a nemzeti szabályozásban meghatározott további műszaki szabályok igazolhatók a magasabb szintű környezetvédelem biztosítására irányuló célkitűzés alapján, figyelembe véve esetlegesen a tagállam sajátos hulladékgyűjtési problémáit, és azt, hogy a tagállamnak ezen a kapcsolódó területen is teljesítenie kell uniós kötelezettségeket?

3) Úgy kell-e értelmezni a 94/62/EK irányelv 1., 2. cikkét, 9. cikkének (1) bekezdését és 18. cikkét, amelyeket az irányelv II. mellékletének 1., 2. és 3. cikke egészít ki, hogy azok olyan világos és pontos szabályt képeznek, amely alkalmas az irányelv követelményeinek megfelelő hordtasakok forgalmazása bármely akadályának megtiltására, és arra, hogy az esetlegesen eltérő nemzeti szabályozást valamennyi állami szerv, köztük a közigazgatási szervek, figyelmen kívül hagyják?

4) Végül, a 94/62/EK irányelv 18. cikke súlyos és nyilvánvaló megsértésének minősülhet-e az olyan nemzeti szabályozás elfogadása, amely tiltja az egyszer használatos, biológiai úton nem lebontható, de a 94/62/EK irányelv követelményeinek megfelelően előállított hordtasakok forgalmazását, amennyiben azt nem igazolja a magasabb szintű környezetvédelem biztosításának célkitűzése, a tagállam sajátos hulladékgyűjtési problémái, és az, hogy a tagállamnak ezen a kapcsolódó területen is teljesítenie kell uniós kötelezettségeket?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az EUMSZ 114. cikkének (5) és (6) bekezdése.

A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 1994. december 20-i 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

A hivatkozott irányelvet a csomagolással való gazdálkodásra vonatkozó nemzeti intézkedések harmonizálása, a belső piac megfelelő működésének biztosítása és a környezetvédelem magas fokának biztosítása céljából fogadták el.

A hivatkozott irányelv kötelezte először a tagállamokat a csomagolások újrahasznosítására és újrafeldolgozására irányuló, a nemzeti piacon forgalomba hozott teljes tömeghez viszonyított mennyiségi célkitűzések elérésére. Különösen:

– a 9. cikk „Lényeges követelmények” cím alatt előírja, hogy „[a] tagállamok biztosítják, hogy az irányelv hatálybalépésétől számított három éven túl a csomagolást csak akkor lehessen forgalomba hozni, ha az eleget tesz az irányelvben, ideértve a II. mellékletet is, meghatározott lényeges követelményeknek”;

– a 18. cikk ugyanakkor „A forgalomba hozatal szabadsága” cím alatt kimondja, hogy „[a] tagállamok nem tilthatják meg olyan csomagolás forgalomba hozatalát területükön, amely eleget tesz ezen irányelv rendelkezéseinek”.

A II. melléklet különféle követelményeket ír elő a csomagolás gyártására és összetételére (1. cikk), újrahasználatra (2. cikk) és hasznosítható jellegére (3. cikk) vonatkozóan. A csomagolás hasznosítható jellegére nézve a jogszabály négy egymáshoz képest vagylagos követelményt határoz meg: a csomagolás hasznosíthatósága ugyanis vagy újrafeldolgozás útján, vagy energetikai hasznosítás útján, vagy komposztálás formájában, vagy pedig a csomagolás biológiai úton lebontható jellegével biztosítható.

Az említett csomagoláshasznosítási technológiák bármelyikének alkalmazása mindenképpen biztosítja, hogy az adott csomagolást forgalmazni lehet az Európai Unió belső piacán.

A műszaki szabványok és szabályok terén alkalmazott információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 1998. június 22-i 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikke.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A (28/2012. leggével [törvény] törvényé alakított) 2/2012. sz. decreto legge (törvényrendelet) 2. cikke: a műanyag hordtasakok forgalmazásának általános tilalma, kivéve egy későbbi miniszteri rendelet elfogadásáig bizonyos fajtájú hordtasakok forgalmazásának meghosszabbítását.

A Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (környezeti, tenger és területvédelmi minisztérium, Olaszország) és a Ministero dello Sviluppo Economico (gazdasági fejlesztési minisztérium, Olaszország) a hordtasakok műszaki jellemzőinek meghatározásáról szóló, 2013. március 18-i közös miniszteri rendelete (a GURI 2013. március 27-i száma; a továbbiakban: a megtámadott rendelet), amely megtiltja a 2. cikkben részletezett bizonyos

követelményeknek nem megfelelő műanyag hordtasakok gyártását és forgalombahozatalát.

A hivatkozott rendelet – a hatékony környezetvédelem és a hatékonyabb hulladékgyűjtés biztosítása érdekében – a forgalmazható csomagolásokra vonatkozóan az uniós szabályozásban megállapított követelmények körében határozottan a komposztálhatóság és a biológiai lebonthatóság mellett dönt, és megtiltja többek között az olyan hordtasakok forgalmazását, amelyek nem felelnek meg az EN 13432:2002 szabványnak (a komposztálás és biológiai lebontás útján hasznosítható csomagolásokra vonatkozó követelmények meghatározására vonatkozó szabvány). A hivatkozott szabványnak nem megfelelő hordtasakokat tehát – még ha esetleg meg is felelnek a csomagolási irányelv II. mellékletének 3. cikkében meghatározott valamely más hasznosítási feltételnek – Olaszországban nem lehet forgalmazni, kivéve ha megfelelnek a vastagságra és formára vonatkozó további előírásoknak, amelyekről azonban az uniós szabályozás nem rendelkezik.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A felperes Papier Mettler s.r.l. papír- és műanyagcsomagolások és csomagolóanyagok forgalmazásával foglalkozó társaság. A felperes egy európai hálózathoz tartozik a papír- és műanyagcsomagolások gyártásának piacán, és nyersanyagok újrafeldolgozásával is foglalkozik a belső és külső hulladék szelektív gyűjtése és újrafeldolgozása útján.
- 2 A felperes tevékenysége konkrétan polietilén csomagolások, köztük a közönséges műanyag hordtasakok („shopping bags”) gyártására összpontosul.
- 3 A felperes – mivel úgy vélte, hogy számára sérelmes a 2/2012. sz. decreto legge szerinti szabályozás részletes szabályait megállapító, az abban előírt követelményeknek nem megfelelő műanyag hordtasakok gyártását és forgalmazását tiltó megtámadott rendelet – e rendelet megsemmisítése iránti kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 4 **A felperes** arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendeletnek a biológiai úton nem lebontható műanyag hordtasakok forgalmazásának a 94/62 irányelv szerinti tilalmát végrehajtó rendelkezései szigorúbbak, mint amit a hivatkozott irányelv lehetővé tesz. A megtámadott rendelet 2. cikke ugyanis előírja, hogy az említett műanyag hordtasakoknak különleges műszaki követelményeknek kell megfelelniük, ami ellentétes a 94/62 és a 98/34 irányelvvel.
- 5 Eljárási szempontból a felperes arra hivatkozik, hogy mivel a 94/62 irányelv egyszerű harmonizációs irányelv, a nemzeti hatóság által a hatékonyabb környezetvédelem érdekében megállapított műszaki szabályokat az

EUMSZ 114. cikk (5) és (6) bekezdése alapján előzetesen be kellett volna jelenteni a Bizottságnak.

- 6 A felperes hivatkozik továbbá a 94/62 irányelv 16. cikke szerinti önálló előzetes értesítési mechanizmusra. A hivatkozott cikk alapján a tagállamok értesítik a Bizottságot az általuk elfogadni kívánt intézkedések tervezeteiről annak érdekében, hogy a Bizottság megvizsgálhassa azokat a fennálló rendelkezések alapján. Hasonló rendszert ír elő a 98/34 irányelv 8. cikke is, amely szerint „minden műszakisabály-tervezetet”, valamint „a szabály elfogadása szükségességének indokait” e szabály elfogadását megelőzően közölni kell a Bizottsággal. Következésképpen a hivatkozott szabályokra és a szóban forgó nemzeti szabályozás rendelkezéseire tekintettel a megtámadott rendeletet előzetesen közölni kellett volna a Bizottsággal.
- 7 **Az alperes közigazgatási szerv** ezzel szemben előadja, hogy a megtámadott rendeletet 2013. március 12-én szabályszerűen közzétették az Európai Bizottsággal, és hogy a megtámadott rendelet hatálybalépésének feltétele volt a 98/34 irányelv szerinti közlési eljárás sikeres lezárása. A közlési eljárás 2013. szeptember 13-án zárult le.
- 8 Anyagi jogi szempontból a **felperes** a megtámadott rendelet amiatti jogellenességére hivatkozik, hogy az ellentétes a 94/62 irányelv által bevezetett szabályozással, amennyiben a megtámadott rendelet abban az esetben is tiltja a hordtasakok forgalmazását, ha azok megfelelnek az irányelv II. mellékletének 3. cikkében meghatározott hasznosítási követelmények valamelyikének.
- 9 A 94/62 irányelv ugyanis meghatározott követelményeket ír elő a csomagolások forgalomba hozatalára (lásd a fent ismertetett II. mellékletet).
- 10 Márpedig a megtámadott rendelet az EN 13432:2002 szabvány szabályainak, vagy a vastagságra és formára vonatkozó további műszaki előírásoknak nem megfelelő hordtasakok forgalomba hozatalának tilalmát írja elő. Az uniós szabályozás ilyen követelményeket nem ír elő.
- 11 Ezért a hivatkozott szabványnak nem megfelelő hordtasakokat akkor sem lehet Olaszországban forgalmazni, ha megfelelnek a 94/62 irányelv II. mellékletének 3. cikkében előírt hasznosíthatósági követelményeknek. A szóban forgó olasz szabályozás tehát sérti a 94/62 irányelv 18. cikkét, amely megtiltja a tagállamoknak, hogy akadályozzák az irányelv rendelkezéseinek megfelelően előállított csomagolások forgalmazását.
- 12 A felperes ezért azt állítja, hogy az alperes közigazgatási szervnek – a tagállamok hatóságait terhelő, a Bíróság által többször is megerősített (lásd: 2003. szeptember 9-i CIF-ítélet, C-198/01; 1993. január 19-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-101/91; 2001. június 28-i Lasy ítélet; C-118/00) kötelezettségnek megfelelően – mellőznie kellett volna az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályozás alkalmazását.

- 13 A felperes álláspontja szerint a közigazgatási szerv magatartása nem igazolható, mivel a Bíróság is megállapította, hogy a teljes harmonizációt előíró uniós szabályozás esetén a tagállami intézkedések megfelelőségét kizárólag e szabályozás szempontjából kell értékelni (lásd: 2001. december 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-324/99; 2007. április 17-i A.G.M.–COS.MET s.r.l. kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen ítélet, C-470/03).
- 14 A felperes végül arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet – különösen abban a részében, amely előírja, hogy az Olaszországban forgalmazott összes műanyag hordtasakon fel kell tüntetni egy meghatározott olasz nyelvű feliratot annak érdekében, hogy tájékoztassák a fogyasztót annak jellemzőiről – ellentétes az áruk szabad mozgásának elvével, mivel behozatali korlátozással jár és többletterhet jelent azon vállalkozások számára, amelyek a jelen ügybeli helyzethez hasonlóan más tagállamokból hozzák be a forgalmazandó árut.
- 15 **Az alperes közigazgatási szerv** arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendeletben előírt műszaki szabályok a biológiai úton lebontható és komposztálható műanyag hordtasakok használatának ösztönzése céljából, valamint a szelektíven gyűjtött szerves hulladék szennyezése problémájának kezelése miatt voltak szükségesek, amely szennyezés az olasz fogyasztók azon szokásából ered, hogy egyszer használatos műanyag hordtasakokat használnak a szerves hulladék gyűjtésére.
- 16 Az alperes közigazgatási szerv kiemeli továbbá, hogy a megtámadott rendelet a forgalmazható hordtasakok következő típusait határozza meg: a) az EN 13432:2002 harmonizált szabványnak megfelelő, biológiai úton lebontható és komposztálható hordtasakok; b) meghatározott vastagságú, és ezáltal újrahasználható hagyományos műanyag hordtasakok; c) papírból, természetes szálszövetből, poliamid szálból és a polimerektől eltérő anyagokból előállított, újrahasználható hordtasakok. A hivatkozott rendelkezésekből az következik, hogy a megtámadott rendelet nem a műanyag hordtasakok forgalmazásának teljes körű tilalmát vezette be, hanem kizárólag az olyan műanyag hordtasakok forgalomba hozatalára vonatkozó részleges tilalmat, amelyek – mivel nem érnek el egy meghatározott vastagságot – nem biztosítják az újrahasználat jelentős lehetőségét, hanem gyorsan műanyaghulladékká válnak.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 17 Az alapeljárás felei által előadott érvekre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordul a Bírósághoz.