**Věc C-86/22**

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora**

**Datum doručení:**

9. února 2022

**Předkládající soud:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itálie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

7. února 2022

**Navrhovatelka:**

Papier Mettler Italia S.r.l.

**Odpůrci:**

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

Ministero dello Sviluppo Economico

---

**Předmět původního řízení**

Žaloba podaná k Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie), jejímž předmětem je zrušení ministerské vyhlášky ze dne 18. března 2013, kterou se určují technické vlastnosti odnosných tašek, a náhrada škody způsobené protiprávním jednáním správního orgánu.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Slučitelnost napadené vyhlášky s čl. 114 odst. 5 a 6 SFEU, s články 1, 2, čl. 9 odst. 1, čl. 16 odst. 1 a článkem 18 směrnice 94/62/ES ve světle článků 1, 2 a 3 přílohy II této směrnice a s článkem 8 směrnice 98/34/ES.

PRACOVNÍ DOKUMENT

**Předběžné otázky**

1) Brání čl. 114 odst. 5 a 6 SFEU, čl. 16 odst. 1 směrnice 94/62/ES a článek 8 směrnice 98/34/ES použití takového vnitrostátního ustanovení, jako je ustanovení napadené meziresortní vyhlášky, které zakazuje uvádět na trh jednorázové tašky vyrobené z materiálů, které nejsou biologicky rozložitelné, ale splňující ostatní požadavky stanovené směrnicí 94/62/ES, pokud tato vnitrostátní právní úprava obsahující technické předpisy, které jsou přísnější než unijní právní úprava, nebyla členským státem předem oznámena Evropské komisi, ale byla oznámena až po jejím přijetí a před zveřejněním opatření?

2) Musí být články 1, 2, čl. 9 odst. 1 a článek 18 směrnice 94/62/ES, doplněné ustanoveními článků 1, 2 a 3 přílohy II této směrnice, vykládány v tom smyslu, že brání přijetí vnitrostátní právní úpravy zakazující uvádění jednorázových odnosných tašek vyrobených z materiálů, které nejsou biologicky rozložitelné, ale které splňují ostatní požadavky stanovené směrnicí 94/62/ES, na trh, nebo lze další technické předpisy stanovené vnitrostátní právní úpravou odůvodnit cílem zajistit vyšší úroveň ochrany životního prostředí, případně s ohledem na zvláštní povahu problémů sběru odpadu v členském státě a na potřebu tohoto státu plnit rovněž unijní povinnosti v této souvislosti?

3) Musí být články 1, 2, čl. 9 odst. 1 a článek 18 směrnice 94/62/ES, doplněné ustanoveními článků 1, 2 a 3 přílohy II této směrnice, vykládány v tom smyslu, že představují jasnou a přesnou právní úpravu, která může zakázat jakékoli překážky uvádění tašek, které splňují požadavky stanovené touto směrnicí, na trh, a vést k nutnému upuštění od uplatnění jakékoli vnitrostátní právní úpravy, která by mohla být v rozporu s touto směrnicí, ze strany všech státních orgánů, včetně orgánů veřejné moci?

4) Konečně, představuje přijetí vnitrostátní právní úpravy zakazující uvádění jednorázových odnosných tašek, které nejsou biologicky rozložitelné, ale byly vyrobeny v souladu s požadavky směrnice 94/62/ES, na trh, pokud není odůvodněna cílem zajistit vyšší úroveň ochrany životního prostředí, zvláštní povahou problémů sběru odpadu v členském státě a potřebou, aby tento stát plnil rovněž unijní povinnosti stanovené v této souvislosti, závažné a zjevné porušení článku 18 směrnice 94/62/ES?

**Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

Článek 114 odst. 5 a 6 SFEU.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech.

Tato směrnice byla přijata s cílem harmonizovat vnitrostátní opatření týkající se nakládání s obaly, zajistit řádné fungování trhu Společenství a zaručit vysokou úroveň ochrany životního prostředí.

PRACOVNÍ DOKUMENT

Touto směrnicí byla členským státům poprvé uložena povinnost dosáhnout kvantitativních cílů v oblasti využití a recyklace všech obalů ve vztahu k celkové hmotnosti uvolněné ke spotřebě na jejich vnitrostátních trzích. Zejména:

- článek 9 stanoví jako „základní požadavky“, že „členské státy zajistí, aby po uplynutí tří let od vstupu této směrnice v platnost směly být uváděny na trh pouze obaly, které vyhovují všem základním požadavkům stanoveným touto směrnicí, včetně přílohy II“;

- článek 18, nadepsaný „Svoboda uvádění na trh“, naopak uvádí, že „členské státy nesmějí na svém území bránit uvádění takových obalů, které vyhovují ustanovením této směrnice, na trh“.

Příloha II stanoví různé požadavky na balení, výrobu a složení (článek 1), opakované použití (článek 2) a využitelnost (článek 3). Pokud jde o využitelnost, pravidlo stanoví čtyři alternativní kritéria: využitelnost obalů může být zajištěna buď recyklací materiálu, energetickým využitím, kompostováním nebo biologickou rozložitelností.

Použití kterékoli z těchto technologií využití obalů zaručuje jejich obchodovatelnost na vnitřním trhu Evropské unie.

Článek 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů.

**Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

Nařízení vlády s mocí zákona č. 2/2012 (ve znění zákona č. 28/2012), článek 2: obecný zákaz uvádění plastových tašek na trh, s výjimkou odkladu omezeného na uvádění určitých kategorií tašek na trh, dokud nebude přijata další ministerská vyhláška.

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 (vyhláška ministerstva životního prostředí a ochrany půdy a moře a ministerstva pro hospodářský rozvoj ze dne 18. března 2013 - Stanovení technických vlastností odnosných tašek (Úřední věstník ze dne 27. března 2013) (dále jen „napadená vyhláška“), která stanoví zákaz výroby a uvádění plastových odnosných tašek, které nesplňují určité požadavky podrobně uvedené v článku 2.

Tato vyhláška v zájmu zajištění účinné ochrany životního prostředí a účinnějšího sběru odpadů mezi požadavky stanovenými unijními právními předpisy pro obaly určené k prodeji vyjadřuje rozhodující volbu ve prospěch metod kompostovatelnosti a biologické rozložitelnosti a ukládá mimo jiné zákaz uvádění tašek, které nesplňují specifikace normy UNI EN 13432:2002 (technická norma zaměřená na stanovení požadavků na obaly využitelné prostřednictvím

PRACOVNÍ DOKUMENT

kompostování a biologické rozložitelnosti), na trh. Tašky, které nejsou v souladu s touto technickou normou - případně i když splňují ostatní požadavky na využitelnost stanovené v článku 3 přílohy II směrnice o obalech -, tedy nesmí být v Itálii uváděny na trh, pokud nesplňují další technické specifikace pro tloušťku a tvar, které rovněž nejsou stanoveny v unijní normě.

**Stručný popis skutkového stavu a řízení**

1 Žalobkyně, společnost Papier Mettler s.r.l., je společností působící v oblasti distribuce papírových a syntetických balení a obalů. Je součástí evropské sítě na trhu výroby papírových a plastových obalů a podílí se také na recyklaci surovin prostřednictvím tříděného sběru a recyklace interního a externího odpadu.

2 Činnost žalobkyně je zaměřena zejména na výrobu polyethylenových obalů, včetně běžných plastových nákupních tašek („shopping bags“).

3 Vzhledem k tomu, že se žalobkyně domnívá, že se jí dotýká napadená vyhláška, která upřesněním právní úpravy stanovené nařízením vlády s mocí zákona č. 2/2012 zakazuje výrobu a uvádění plastových odnosných tašek, které nesplňují požadavky v ní stanovené, na trh, podala k předkládajícímu soudu návrh na její zrušení.

**Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

4 **Žalobkyně** tvrdí, že napadená vyhláška obsahuje ustanovení provádějící zákaz uvádění nerozložitelných odnosných plastových tašek na trh - zákaz stanovený směrnicí 94/62 - která jsou přísnější, než povoluje tato směrnice. Článek 2 napadené vyhlášky totiž stanoví, že tyto plastové tašky musí splňovat zvláštní technické požadavky, což je v rozporu se směrnicemi 94/62 a 98/34.

5 Z procesního hlediska žalobkyně tvrdí, že vzhledem k tomu, že směrnice 94/62 je směrnicí provádějící prostou harmonizaci, měly být technické předpisy stanovené vnitrostátním orgánem za účelem vyšší ochrany životního prostředí předem oznámeny Komisi podle čl. 114 odst. 5 a 6 SFEU.

6 Žalobkyně dále odkazuje na autonomní mechanismus předchozího oznámení stanovený v článku 16 směrnice 94/62. Podle tohoto článku členské státy oznámí Komisi návrhy opatření, která zamýšlejí přijmout, aby je mohla Komise posoudit z hlediska stávajících předpisů. Podobný systém je stanoven také v článku 8 směrnice 98/34, podle něhož „každý návrh technického předpisu“, jakož i „důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout“, musí být před jeho přijetím oznámeny Komisi. S ohledem na tato pravidla a na dotčená ustanovení vnitrostátních právních předpisů tedy měla být napadená vyhláška předem oznámena Komisi.

PRACOVNÍ DOKUMENT

7 **Žalovaný správní orgán** naopak tvrdí, že napadená vyhláška byla řádně oznámena Evropské komisi dne 12. března 2013 a že její vstup v platnost byl podmíněn úspěšným ukončením notifikačního řízení podle směrnice 98/34. Notifikační řízení bylo ukončeno dne 13. září 2013.

8 Z hmotněprávního hlediska **žalobkyně** tvrdí, že napadená vyhláška je protiprávní z důvodu rozporu s právní úpravou stanovenou ve směrnici 94/62, jelikož zakazuje uvádět na trh tašky, byť splňují některou z podmínek využitelnosti stanovených v článku 3 přílohy II této směrnice.

9 Směrnice 94/62 totiž stanoví zvláštní požadavky na uvádění obalů na trh (viz výše uvedená příloha II).

10 Napadená vyhláška však zakazuje uvádět na trh tašky, které nesplňují specifikace normy UNI EN 13432:2002 nebo které nesplňují další technické specifikace týkající se tloušťky a tvaru. Tyto požadavky unijní právní úprava nestanoví.

11 Tašky, které nejsou v souladu s tímto technickým předpisem, ačkoli splňují požadavky na využitelnost podle článku 3 přílohy II směrnice 94/62, tedy nemohou být v Itálii uváděny na trh. Italská právní úprava tak porušuje článek 18 směrnice 94/62, který členským státům zakazuje bránit uvádění obalů, vyrobených v souladu s ustanoveními této směrnice, na trh.

12 Žalobkyně tedy tvrdí, že žalovaný správní orgán měl upustit od uplatnění vnitrostátní právní úpravy, která je v rozporu s unijním právem, v souladu s povinností uloženou veřejnému orgánu každého členského státu, která byla opakovaně potvrzena Soudním dvorem (viz rozsudky ze dne 9. září 2003, C-198/01, CIF; ze dne 19. ledna 1993, C-101/91, Komise v. Itálie; ze dne 28. června 2001, C-118/00, Larsy).

13 Podle žalobkyně nemá postup správních orgánů žádné opodstatnění, jelikož i Soudní dvůr upřesnil, že při existenci unijní právní úpravy, která stanoví úplnou harmonizaci, je třeba soulad státních opatření posuzovat pouze s ohledem na tuto právní úpravu (viz rozsudky ze dne 13. prosince 2001, C-324/99; ze dne 17. dubna 2007, C-470/03, A. G. M. - Cos.Met s.r.l. v. Suomen valtio a Tarmo Lehtinen).

14 Žalobkyně konečně tvrdí, že napadená vyhláška, zejména v rozsahu, v němž stanoví, že všechny plastové tašky na trhu v Itálii musí být opatřeny určitým označením v italštině, které informuje spotřebitele o jejich vlastnostech, je v rozporu se zásadou volného pohybu zboží, neboť představuje překážku dovozu a dodatečnou zátěž pro podniky, které, jako v projednávané věci, dovážejí zboží určené k uvedení na trh z jiných členských států.

15 **Žalovaný správní orgán** tvrdí, že technické předpisy stanovené v napadené vyhlášce byly nezbytné pro boj s problémem znečištění tříděného sběru organického odpadu, které bylo způsobeno zvykem italských spotřebitelů používat pro sběr organického odpadu jednorázové plastové tašky, a pro podporu používání biologicky rozložitelných a kompostovatelných plastových tašek.

PRACOVNÍ DOKUMENT

16 Žalovaný správní orgán dále zdůrazňuje, že napadená vyhláška vymezuje následující druhy tašek, které lze uvádět na trh: a) jednorázové biologicky rozložitelné a kompostovatelné tašky odpovídající harmonizované normě UNI EN 13432:2002; b) tradiční plastové tašky o určité tloušťce, a tedy opakovaně použitelné; c) opakovaně použitelné odnosné tašky vyrobené z papíru, tkanin z přírodních vláken, polyamidových vláken a jiných materiálů než polymerů. Z těchto ustanovení vyplývá, že napadená vyhláška nezavádí úplný zákaz uvádění plastových tašek na trh, nýbrž selektivní zákaz týkající se pouze oběhu plastových tašek, které vzhledem k tomu, že nedosahují určité tloušťky, nezaručují velkou možnost opětovného použití, ale jsou určeny k tomu, aby se velmi rychle staly plastovým odpadem.

**Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

17 S ohledem na argumenty předložené účastníky původního řízení se předkládající soud rozhodl předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

PRACOVNÍ DOKUMENT