

Vec C-86/22

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

9. február 2022

Vnútroštátny súd:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

7. február 2022

Žalobkyňa:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Žalovaní:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Predmet konania vo veci samej

Žaloba podaná na Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko), ktorej predmetom je zrušenie ministerskej vyhlášky z 18. marca 2013, ktorou sa určujú technické vlastnosti nákupných tašiek, a náhrada škody spôsobenej protiprávnym konaním správneho orgánu.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Zlučiteľnosť napadnutej vyhlášky s článkom 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ, s článkami 1, 2, článkom 9 ods. 1, článkom 16 ods. 1 a článkom 18 smernice 94/62/ES vo svetle článkov 1, 2 a 3 prílohy II k tejto smernici a s článkom 8 smernice 98/34/ES.

Prejudiciálne otázky

1. Bránia článok 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ, článok 16 ods. 1 smernice 94/62/ES a článok 8 smernice 98/34/ES uplatneniu vnútroštátneho ustanovenia, akým je ustanovenie napadnutej medzirezortnej vyhlášky, ktoré zakazuje predaj jednorazových nákupných tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biodegradovateľné, avšak spĺňajú ostatné požiadavky stanovené smernicou 94/62/ES, ak členský štát tento vnútroštátny predpis obsahujúci prísnejšie technické pravidlá než tie, ktoré stanovuje právo Spoločenstva, vopred neoznámil Európskej komisii, ale ho oznámil až po jeho prijatí a pred uverejnením opatrenia?

2. Majú sa články 1, 2, článok 9 ods. 1 a článok 18 smernice 94/62/ES, doplnené ustanoveniami článkov 1, 2 a 3 prílohy II smernice, vykladať v tom zmysle, že bránia prijatiu vnútroštátneho pravidla, ktoré zakazuje predaj jednorazových nákupných tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biodegradovateľné, avšak spĺňajú ostatné požiadavky stanovené v smernici 94/62/ES, alebo možno dodatočné technické normy stanovené vnútroštátnou právnou úpravou odôvodniť cieľom zabezpečiť vyššiu úroveň ochrany životného prostredia, berúc do úvahy podľa potreby osobitnú povahu problematiky zberu odpadu v členskom štáte a potrebu tohto štátu plniť aj záväzky Spoločenstva stanovené v tejto súvisiacej oblasti?

3. Majú sa články 1, 2, článok 9 ods. 1 a článok 18 smernice 94/62/ES, doplnené ustanoveniami článkov 1, 2 a 3 prílohy II smernice, vykladať v tom zmysle, že predstavujú jasné a presné pravidlo, ktoré zakazuje akékoľvek prekážky pri predaji tašiek, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené smernicou a vedie k nevyhnutnému upusteniu od uplatňovania prípadnej odlišnej vnútroštátnej právnej úpravy všetkými štátnymi orgánmi vrátane orgánov verejnej správy?

4. Napokon, môže prijatie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá zakazuje predaj jednorazových nákupných tašiek, ktoré nie sú biodegradovateľné, avšak sú vyrobené v súlade s požiadavkami stanovenými smernicou 94/62/ES, ak nie je odôvodnené cieľom zabezpečiť vyššiu úroveň ochrany životného prostredia, osobitnou povahou problematiky zberu odpadu v členskom štáte a potrebou samotného štátu plniť aj záväzky Spoločenstva stanovené v tejto súvisiacej oblasti, predstavovať závažné a zjavné porušenie článku 18 smernice 94/62/ES?

Uvedené predpisy práva Únie

Článok 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov.

Táto smernica bola prijatá s cieľom harmonizovať vnútroštátne opatrenia týkajúce sa hospodárenia s obalmi, zabezpečiť riadne fungovanie trhu Spoločenstva a zabezpečiť vyššiu úroveň ochrany životného prostredia.

Touto smernicou bola členským štátom po prvýkrát uložená povinnosť dosiahnuť kvantitatívne ciele zhodnocovania a recyklácie všetkých obalov vo vzťahu k celkovej hmotnosti umiestnenej na príslušných vnútroštátnych trhoch pre spotrebiteľov. Najmä:

– článok 9 stanovuje, ako „základné požiadavky“, že „členské štáty zabezpečia, aby sa tri roky odo dňa nadobudnutia platnosti tejto smernice mohli umiestniť na trh iba [najneskôr tri roky po nadobudnutí účinnosti tejto smernice sa na trh umiestnili iba – *neoficiálny preklad*] obaly, ktoré spĺňajú všetky základné požiadavky stanovené touto smernicou vrátane prílohy č. II“.

– na druhej strane sa v článku 18 s názvom „Sloboda umiestňovať na trh“ uvádza, že „členské štáty nebránia umiestňovaniu na trh takých výrobkov [obalov *neoficiálny preklad*], ktoré spĺňajú predpisy tejto smernice“.

V prílohe II sa stanovujú rôzne požiadavky na obaly, výrobu a zloženie (článok 1), opätovné použitie (článok 2) a zhodnocovanie (článok 3). V súvislosti so zhodnocovaním, predpis stanovuje štyri alternatívne kritériá: zhodnocovanie obalov možno totiž zabezpečiť recykláciou, energetickým zhodnocovaním, kompostovaním alebo biodegradáciou.

Použitie ktorejkoľvek z týchto technológií zhodnocovania obalov zaručuje ich predajnosť na vnútornom trhu Európskej únie.

Článok 8 smernice európskeho parlamentu a Rady 98/34/ES z 22. júna 1998 o postupe pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov.

Uvedené vnútroštátne predpisy

Decreto legge n. 2/2012 (come convertito dalla legge n. 28/2012), (*zákonný dekrét č. 2/2012 (v znení zákona č. 28/2012)*), článok 2 stanovuje všeobecný zákaz predaja plastových tašiek okrem výnimočného predĺženia lehoty v prípade predaja iba určitých kategórií tašiek do doby prijatia novej ministerskej vyhlášky.

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 (*ministerská vyhláška ministerstva životného prostredia a ochrany územia a ministerstva hospodárskeho rozvoja z 18. marca 2013, ktorou sa stanovujú technické vlastnosti plastových nákupných tašiek, uverejnená v úradnom vestníku 27. marca 2013, ďalej len: „napadnutá vyhláška“*), ktorá stanovuje zákaz výroby a predaja plastových nákupných tašiek, ktoré nespĺňajú určité požiadavky podrobne uvedené v článku 2.

Táto vyhláška s cieľom zabezpečiť účinnú ochranu životného prostredia a účinnejší zber odpadu, pokiaľ ide o požiadavky stanovené právnymi predpismi Spoločenstva na predajné obaly, pevne podporuje metódy kompostovateľnosti a biodegradovateľnosti, pričom okrem iného ukladá zákaz predaja tašiek, ktoré nespĺňajú špecifikácie normy STN EN 13432 (technická norma, ktorou sa stanovujú požiadavky na obaly zhodnotiteľné kompostovaním a biodegradáciou). Tašky, ktoré nie sú v súlade s touto technickou normou - hoci spĺňajú ostatné požiadavky zhodnocovania stanovené v článku 3 prílohy II k smernici o obaloch - sa preto nemôžu uvádzať na trh v Taliansku s výnimkou prípadu, keď splnia ďalšie technické špecifikácie vzťahujúce sa na hrúbku a tvar, ktoré avšak európska norma taktiež nestanovuje.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Žalobkyňa, Papier Mettler s.r.l, je spoločnosť pôsobiaca v oblasti distribúcie papierových a syntetických balení a obalov. Je súčasťou európskej siete na trhu výroby papierových a plastových obalov a zaoberá sa aj recykláciou surovín prostredníctvom separovaného zberu a recyklácie interného a externého odpadu.
- 2 Činnosť žalobkyne je zameraná najmä na výrobu polyetylénových obalov vrátane bežných plastových nákupných tašiek („shopping bags“).
- 3 Vzhľadom na to, že žalobkyňa bola dotknutá napadnutou vyhláškou, ktorá spresnila pravidlá stanovené v zákonom nariadení č. 2/2012 a zakázala výrobu a predaj plastových nákupných tašiek, ktoré nespĺňajú požiadavky, ktoré stanovuje, podala na vnútroštátny súd žalobu na jej zrušenie.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 4 **Žalobkyňa** tvrdí, že napadnutá vyhláška obsahuje ustanovenia, ktorými sa zakazuje predaj plastových nákupných tašiek, ktoré nie sú biodegradovateľné – zákaz ustanovený v smernici 94/62 – a ktoré sú prísnejšie, než tie, ktoré stanovuje táto smernica. Článok 2 napadnutej vyhlášky stanovuje totiž, že tieto plastové tašky musia spĺňať osobitné technické požiadavky, čo je v rozpore so smernicami 94/62 a 98/34.
- 5 Z procesného hľadiska žalobkyňa tvrdí, že smernica 94/62 je predpisom jednoduchej harmonizácie, technické pravidlá stanovené vnútroštátnym orgánom na účely vyššej úrovne ochrany životného prostredia by preto mali byť vopred oznámené Komisii v súlade s článkom 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ.
- 6 Žalobkyňa ďalej odkazuje na samostatný mechanizmus oznámenia vopred stanovený v článku 16 smernice 94/62. Podľa tohto článku členské štáty ohlásia Komisii návrhy opatrení, ktoré majú v úmysle prijať, aby ich Komisia mohla preskúmať z hľadiska platných ustanovení. Podobný systém je ustanovený aj v článku 8 smernice 98/34, podľa ktorého sa „všetky návrhy technického predpisu“, ako aj „dôvody, pre ktoré je uzákonenie takéhoto technického predpisu potrebné“, musia oznámiť Komisii pred prijatím takéhoto predpisu. V dôsledku toho, vzhľadom na tieto pravidlá a ustanovenia dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy, napadnutá vyhláška sa mala vopred oznámiť Komisii.
- 7 **Žalovaný správny orgán** však tvrdí, že napadnutá vyhláška bola riadne oznámená Európskej komisii 12. marca 2013 a nadobudnutie jej účinnosti bolo podmienené úspešným ukončením postupu oznamovania podľa smernice 98/34. Postup oznamovania bol ukončený 13. septembra 2013.
- 8 Z hmotnoprávneho hľadiska **žalobkyňa** tvrdí, že napadnutá vyhláška je nezákonná z dôvodu, že je v rozpore s pravidlami stanovenými smernicou 94/62 v rozsahu, v akom zakazuje predaj tašiek na balenie, aj keď spĺňajú jednu z požiadaviek zhodnocovania stanovených v článku 3 prílohy II tejto smernice.
- 9 V smernici 94/62 sa totiž stanovujú osobitné požiadavky na uvádzanie obalov na trh (pozri vyššie uvádzanú prílohu II).
- 10 Napadnutá vyhláška zakazuje uvádzať na trh tašky, ktoré nespĺňajú špecifikácie normy STN EN 13432 alebo ktoré nespĺňajú ďalšie technické špecifikácie, pokiaľ ide o hrúbku a tvar. Tieto požiadavky nie sú stanovené európskou právnou úpravou.
- 11 Preto tašky, ktoré nie sú v súlade s týmto technickým predpisom, hoci spĺňajú požiadavky zhodnocovania stanovené v článku 3 prílohy II k smernici 94/62, nemôžu byť uvedené v Taliansku na trh. Predmetná talianska právna úprava preto porušuje článok 18 smernice 94/62, ktorý členským štátom zakazuje brániť predaju obalov vyrobených v súlade s jej ustanoveniami.

- 12 Žalobkyňa tvrdí, že žalovaný správny orgán preto v súlade s povinnosťou orgánov verejnej správy všetkých členských štátov, ktorú opakovane potvrdil Súdny dvor (pozri rozsudky z 9. septembra 2003, C-198/01, CIF, z 19. januára 1993, C-101/91, Komisia/Taliansko, z 28. júna 2001, C-118/00/00, Larsy), mal upustiť od uplatňovania vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá je v rozpore s právom Únie.
- 13 Podľa žalobkyne konanie správneho orgánu nemožno nijak odôvodniť, keďže aj Súdny dvor spresnil, že v prípade existencie právnych predpisov Únie, ktoré stanovujú úplnú harmonizáciu, sa súlad štátnych opatrení posudzuje len vo vzťahu k týmto právnym predpisom (pozri rozsudky z 13. decembra 2001, C-324/99, zo 17. apríla 2007, C-470/03, A.G.M.–Cos.Met s.r.l./Suomen valtio a Tarmo Lehtinen).
- 14 Napokon žalobkyňa tvrdí, že napadnutá vyhláška, najmä v rozsahu, v akom stanovuje, že na všetkých plastových taškách predávaných v Taliansku je potrebné uviesť určité údaje v talianskom jazyku na informovanie spotrebiteľa o vlastnostiach tašky, je v rozpore so zásadou voľného pohybu tovaru, keďže predstavuje dovoznú prekážku a dodatočné zaťaženie pre podniky, ktoré, ako v tomto prípade, dovážajú tovar, ktorý sa má uviesť na trh, z iných členských štátov.
- 15 **Žalovaný správny orgán** tvrdí, že technické pravidlá obsiahnuté v napadnutej vyhláške boli potrebné na boj proti problému kontaminácie separovaného zberu organického odpadu spôsobeného zvykom talianskych spotrebiteľov používať jednorazové plastové vrecká na zber organického odpadu a na podporu používania biodegradovateľných a kompostovateľných plastových vreciek.
- 16 Žalovaný správny orgán tiež poukazuje na to, že v napadnutej vyhláške sa uvádzajú tieto druhy predajných tašiek: a) biodegradovateľné a kompostovateľné jednorazové tašky, ktoré spĺňajú harmonizovanú normu STN EN 13432, b) tradičné plastové tašky s určitou hrúbkou a teda opakovane použiteľné, c) opakovane použiteľné nákupné tašky vyrobené z papiera, tkanín z prírodných vlákien, polyamidových vlákien a materiálov iných ako polyméry. Z týchto ustanovení vyplýva, že napadnutá vyhláška nezaviedla úplný zákaz predaja plastových tašiek, ale zaviedla selektívny zákaz týkajúci sa len obehu plastových tašiek, ktoré vzhľadom na svoju menšiu hrúbku nezaručujú zásadnú možnosť ich opätovného použitia, avšak sa rýchlo stanú plastovým odpadom.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 17 Vzhľadom na tvrdenia účastníkov konania vo veci samej vnútroštátny súd rozhodol o predložení veci Súdnemu dvoru na rozhodnutie o prejudiciálnej otázke.