



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY  
przedstawiona w dniu 25 maja 2023 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-86/22**

**Papier Mettler Italia Srl  
przeciwko**

**Ministero della Transizione Ecologica (dawniej Ministero dell’Ambiente e della Tutela del  
Territorio e del Mare),**

**Ministero dello Sviluppo Economico,**

**przy udziale:**

**Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili –  
Assobioplastiche**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy)]

Postępowanie prejudycjalne – Dyrektywa 98/34/WE – Obowiązek notyfikowania przez państwa członkowskie Komisji projektów przepisów technicznych – Skutek braku notyfikacji przepisu technicznego – Dyrektywa 94/62/WE – Harmonizacja ustawodawstw – Środowisko naturalne – Opakowania i odpady opakowaniowe – Lekkie plastikowe torby na zakupy – Przepis prawa krajowego zawierający bardziej restrykcyjne przepisy techniczne niż przepisy przewidziane w przepisach Unii – Artykuł 114 ust. 5 i 6 TFUE – Bezpośrednia skuteczność dyrektywy 94/62 – Odpowiedzialność za szkody wyrządzone jednostkom przez państwo członkowskie

1. Komercyjny sukces lekkich plastikowych toreb na zakupy wynika z ich niewielkiej wagi i odporności na degradację. Ich rozprzestrzenianie się, ponieważ są używane tylko raz lub kilka razy i łatwo się ich pozbyć, stwarza poważny problem zanieczyszczenia<sup>2</sup>. Wiele z tych toreb wymyka się łańcuchom gospodarowania odpadami i w końcu gromadzi się w środowisku naturalnym, zwłaszcza w postaci odpadów morskich<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Język oryginału: hiszpański.

<sup>2</sup> Zobacz rezolucja UNEP/EA.5/Res. 14 Zgromadzenia Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska z dnia 2 marca 2022 r. „Zakończenie zanieczyszczenia tworzywami sztucznymi: w kierunku prawnie wiążącego instrumentu międzynarodowego”.

<sup>3</sup> Odnośnie do tego zjawiska w Unii zob. dokument COM(2018) 28 final z dnia 16 stycznia 2018 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym.

2. W niniejszym odesłaniu prejudycjalnym Trybunał musi zająć się kwestią zgodności z prawem Unii przepisów włoskich, które zakazują używania na ich terytorium plastikowych toreb na zakupy o określonych cechach, mimo że dyrektywa 94/62/WE<sup>4</sup> zezwoliła na wprowadzanie ich do obrotu we wszystkich państwach członkowskich.

## I. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

#### 1. Dyrektywa 94/62

#### 3. Zgodnie z brzmieniem art. 1 („Cele”):

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu zharmonizowanie krajowych środków dotyczących gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, z jednej strony w celu zapobiegania ich wpływowi na środowisko wszystkich państw członkowskich oraz państw trzecich lub zmniejszenia takiego wpływu, zapewniając w ten sposób wysoki poziom ochrony środowiska, a z drugiej strony w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia przeszkód w handlu i zakłócenia oraz ograniczenia konkurencji we Wspólnocie.

[...]”.

#### 4. Artykuł 2 („Zakres”) stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa stosuje się do wszystkich opakowań wprowadzanych do obrotu Wspólnoty i wszystkich odpadów opakowaniowych używanych lub powstających na poziomie przemysłowym, handlowym, w biurach, sklepach, placówkach usługowych, gospodarstwach domowych lub na jakimkolwiek innym poziomie, niezależnie od zastosowanego surowca.

[...]”.

#### 5. Zgodnie z art. 3 („Definicje”)<sup>5</sup>:

„[...]”

1b. »plastikowe torby na zakupy« oznaczają torby na zakupy, z uchwytemi lub bez, wykonane z plastiku, które są oferowane konsumentom w punktach sprzedaży towarów lub produktów;

1c. »lekkie plastikowe torby na zakupy« oznaczają plastikowe torby na zakupy o grubości materiału poniżej 50 mikronów;

[...]”.

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. 1994, L 365, s. 10).

<sup>5</sup> W brzmieniu zmienionym dyrektywą (UE) 2015/720 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy (Dz.U. 2015, L 115, s. 11).

6. Zgodnie z zawartym w art. 4 („Zapobieganie”)<sup>6</sup> ust. 1a:

„1a. Państwa członkowskie przyjmują środki służące osiągnięciu trwałego zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy na swoim terytorium.

Środki te mogą obejmować stosowanie krajowych celów dotyczących zmniejszenia, utrzymywanie lub wprowadzanie instrumentów ekonomicznych i ograniczeń wprowadzania do obrotu w ramach odstępstwa od art. 18, pod warunkiem że ograniczenia te są proporcjonalne i niedyskryminujące.

[...]”.

7. Artykuł 9 („Wymogi zasadnicze”) określa:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby po trzech latach od wejścia w życie niniejszej dyrektywy możliwe było wprowadzanie do obrotu wyłącznie takich opakowań, które spełniają wszystkie zasadnicze wymogi określone w niniejszej dyrektywie, w tym w załączniku II.

[...]”.

8. Artykuł 16 („Notyfikacja”) wskazuje:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dyrektywy 83/189/EWG [Rady z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. 1983, L 109, s. 8)] przed podjęciem tych środków państwa członkowskie notyfikują Komisji projekty środków, które zamierzają podjąć w ramach niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem środków o charakterze fiskalnym, lecz z uwzględnieniem warunków technicznych związanych ze środkami fiskalnymi, które zachęcają do stosowania tych warunków, w celu umożliwienia ich zbadania w świetle obowiązujących przepisów, w każdym przypadku zgodnie z procedurą na mocy powyższej dyrektywy.

2. Jeśli proponowany środek stanowi również kwestię techniczną w rozumieniu dyrektywy [83/189], zainteresowane państwo członkowskie może wskazać, zgodnie z procedurami notyfikacji określonymi w niniejszej dyrektywie, że notyfikacja taka jest jednakowo ważna w odniesieniu do dyrektywy [83/189]”.

9. Artykuł 18 („Swoboda wprowadzania do obrotu”) stanowi:

„Państwa członkowskie nie utrudniają wprowadzania do obrotu na ich terytorium opakowań spełniających wymogi niniejszej dyrektywy”.

10. Załącznik II określa „[z]asadnicze wymogi dotyczące składu opakowań oraz ich przydatności do wielokrotnego użytku i odzysku, w tym recyklingu”.

<sup>6</sup> Ibidem.

## 2. Dyrektywa 98/34/WE<sup>7</sup>

### 11. Artykuł 1 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się poniższe terminy:

[...]

12) »projekt przepisu technicznego« – tekst specyfikacji technicznej lub innego wymogu bądź zasady dotyczącej usług, włącznie z przepisami administracyjnymi mającymi na celu ich wdrożenie lub też właśnie wdrożonymi jako przepisy techniczne, tekst będący na etapie przygotowania, na którym mogą zostać wprowadzone zasadnicze zmiany;

[...]”.

### 12. Zgodnie z art. 8:

„1. Z zastrzeżeniem art. 10 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Przekazują Komisji także podstawę prawną konieczną do przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostały one wyraźnie ujęte w projekcie.

[...]

5. W przypadku gdy projekt przepisów technicznych stanowi część środków, które należy przekazać Komisji jako projekt w ramach innego wspólnotowego aktu prawnego, państwa członkowskie mogą skierować komunikat w rozumieniu ust. 1 w ramach tego innego aktu prawnego, pod warunkiem że formalnie wskażą, iż wspomniany komunikat także jest komunikatem do celów niniejszej dyrektywy.

Brak reakcji ze strony Komisji na mocy niniejszej dyrektywy w zakresie projektów przepisów technicznych nie uchybia decyzjom, które mogą zostać podjęte w ramach innych wspólnotowych aktów prawnych”.

## **B. Prawo krajowe. Dekret z dnia 18 marca 2013 r.<sup>8</sup>**

13. Artykuł 1 określa torby do transportu towarów jako „torby dostępne w punkcie sprzedaży, odpłatnie lub nieodpłatnie, służące do przewozu przez konsumenta produktów żywnościowych i nieżywnościowych”.

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 1998, L 204, s. 37), w brzmieniu zmienionym dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r. (Dz.U. 1998, L 217, s. 18). Z dniem 6 października 2015 r. dyrektywa ta została zastąpiona dyrektywą (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 2015, L 241, s. 1).

<sup>8</sup> Decreto ministeriale – 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 (dekret ministerialny ministerstwa środowiska, ochrony terytorium i mórz oraz ministerstwa rozwoju ekonomicznego – Określenie właściwości technicznych toreb do transportu towarów) z dnia 18 marca 2013 r. (GURI nr 73 z dnia 27 marca 2013 r.; zwany dalej „dekretem z 2013 r.”).

14. Artykuł 2 stanowi:

„1. Dopuszcza się wprowadzanie do obrotu toreb do transportu towarów należących do jednej z następujących kategorii:

- a) biodegradowalne i kompostowalne torby jednorazowe, zgodne ze zharmonizowaną normą UNI EN 13432:2002<sup>[9]</sup>;
- b) torby wielokrotnego użytku wykonane z polimerów innych niż wymienione w lit. a), z uchwytnymi wykraczającymi poza rozmiar użytkowy torby:
  - b.1) o grubości przekraczającej 200 mikronów i zawierające co najmniej 30 % plastiku pochodzącego z recyklingu, jeżeli są przeznaczone do kontaktu z żywnością;
  - b.2) o grubości przekraczającej 100 mikronów i zawierające co najmniej 10 % plastiku pochodzącego z recyklingu, jeżeli nie są przeznaczone do kontaktu z żywnością;
- c) torby wielokrotnego użytku wykonane z polimerów innych niż wymienione w lit. a), które posiadają uchwyty wewnętrzne odpowiadające rozmiarowi użytkowemu torby:
  - c.1) o grubości przekraczającej 100 mikronów i zawierające co najmniej 30 % plastiku pochodzącego z recyklingu, jeżeli są przeznaczone do kontaktu z żywnością;
  - c.2) o grubości przekraczającej 60 mikronów i zawierające co najmniej 10 % plastiku pochodzącego z recyklingu, jeżeli nie są przeznaczone do kontaktu z żywnością.

2. Ponadto dopuszcza się wprowadzanie do obrotu toreb wielokrotnego użytku do transportu towarów wykonanych z papieru, tkanin z włókien naturalnych, włókien poliamidowych oraz materiałów innych niż polimery.

[...]”.

15. Zgodnie z art. 6:

„Niniejszy dekret podlega procedurze przekazywania informacji na podstawie dyrektywy [98/34] Parlamentu Europejskiego i Rady i wejdzie w życie dopiero po pomyślnym zakończeniu tej procedury”.

## II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

16. Papier Mettler Italia Srl (zwana dalej „Papier Mettler”) jest spółką działającą w sektorze paczek i opakowań. Jej działalność koncentruje się w szczególności na produkcji opakowań polietylenowych, w tym toreb plastikowych.

<sup>9</sup> UNI EN 13432:2002 z dnia 1 marca 2002 r., Imballaggi – Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi. Dostępna za opłatą na stronie internetowej UNI Ente Italiano di Normazione.

17. Uważając się za pokrzywdzoną przez dekret z 2013 r., Papier Mettler zwróciła się do sądu odsyłającego o stwierdzenie nieważności tego dekretu oraz o naprawienie szkód, które już wystąpiły, jak i tych, które mogą jeszcze wystąpić z jego powodu<sup>10</sup>.

18. Na poparcie swojego żądania Papier Mettler podniosła, co następuje:

- dekret z 2013 r. zakazuje wprowadzania do obrotu toreb plastikowych dozwolonych przez dyrektywę 94/62. W szczególności w jego art. 2 stanowi, że torby plastikowe muszą spełniać określone wymagania techniczne, w sprzeczności z wymaganiami dyrektyw 94/62 i 98/34;
- z proceduralnego punktu widzenia i wzięwszy pod uwagę, że dyrektywa 94/62 jest dyrektywą harmonizującą, przepisy techniczne ustanowione przez organ krajowy powinny zostać notyfikowane Komisji z wyprzedzeniem (art. 114 ust. 5 i 6 TFUE);
- art. 16 dyrektywy 94/62 zobowiązuje państwa członkowskie do uprzedniej notyfikacji projektów środków, które zamierzają podjąć, w celu umożliwienia ich zbadania przez Komisję w świetle obowiązujących przepisów;
- art. 8 dyrektywy 98/34 również wymaga uprzedniego powiadomienia Komisji o „wszelkich projektach przepisów technicznych”, a także o „podstawie prawnej koniecznej do przyjęcia uregulowań technicznych”;
- w konsekwencji dekret z 2013 r. powinien być zostać wcześniej notyfikowany Komisji, czego Republika Włoska nie uczyniła;
- z merytorycznego punktu widzenia dekret z 2013 r. jest sprzeczny z dyrektywą 94/62 w zakresie, w jakim zakazuje wprowadzania do obrotu toreb, które spełniają jedno z wymagań dotyczących nadawania się do odzysku ustanowionych w pkt 3 załącznika II do tej dyrektywy<sup>11</sup>.

19. Organ administracyjny będący drugą stroną postępowania sprzeciwia się żądaniom Papier Mettler, przedstawiając następujące argumenty:

- dekret z 2013 r. został należycie notyfikowany Komisji w dniu 12 marca tego samego roku. Jego wejście w życie było uzależnione od pomyślnego zakończenia procedury przewidzianej w dyrektywie 98/34. Procedura ta została zakończona w dniu 13 września 2013 r.;
- przepisy techniczne z dekretu z 2013 r. są konieczne celem przeciwdziałania problemowi zanieczyszczenia selektywnej zbiórki odpadów organicznych oraz celem zachęcenia do stosowania toreb plastikowych ulegających biodegradacji i odzyskowi przez kompostowanie<sup>12</sup>;

<sup>10</sup> Na rozprawie utożsamiała te szkody z utraconymi korzyściami z powodu braku możliwości sprzedaży we Włoszech toreb wyprodukowanych zgodnie z wymogami dyrektywy 94/62, które zgodnie z prawem w prowadzała do obrotu w innych państwach członkowskich.

<sup>11</sup> Dekret z 2013 r. zakazuje wprowadzania do obrotu toreb, które nie są zgodne z normą UNI EN 13432:2002 lub które nie odpowiadają dodatkowym specyfikacjom technicznym co do grubości i kształtu. Wymagania te nie są przewidziane przez dyrektywę 94/62, a konsekwencji Republika Włoska zakazuje wprowadzania do obrotu toreb, które spełniają wymagania wynikające z pkt 3 załącznika II do dyrektywy 94/62.

<sup>12</sup> Podnosi on, że włoscy konsumenci powszechnie używają jednorazowych toreb plastikowych do zbiórki odpadów organicznych.

- określając pewne rodzaje toreb, które mogą zostać wprowadzone do obrotu<sup>13</sup>, dekret z 2013 r. wprowadził selektywny zakaz dotyczący jedynie toreb plastikowych poniżej określonej grubości, które nie gwarantują znaczącej możliwości ponownego wykorzystania, ale szybko stają się odpadami z tworzyw sztucznych.

20. W tych okolicznościach Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) kieruje do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 114 ust. 5 i 6 TFUE, art. 16 ust. 1 dyrektywy [94/62], a także art. 8 dyrektywy [98/34] stoją na przeszkodzie zastosowaniu przepisu prawa krajowego takiego jak ten przewidziany w zaskarżonym dekrete międzyresortowym, który zakazuje wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb do transportu wyprodukowanych z materiałów nieulegających biodegradacji, ale spełniających inne wymagania ustanowione przez dyrektywę [94/62], gdy ten przepis prawa krajowego, zawierający bardziej restrykcyjne przepisy techniczne niż prawodawstwo wspólnotowe, nie został wcześniej notyfikowany Komisji Europejskiej przez państwo członkowskie, lecz notyfikacji dokonano dopiero po przyjęciu, a przed publikacją tego przepisu?
- 2) Czy art. 1, 2, art. 9 ust. 1 i art. 18 dyrektywy [94/62] w związku z pkt 1, 2 i 3 załącznika II do dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przyjęciu przepisu prawa krajowego zakazującego wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb do transportu wyprodukowanych z materiałów nieulegających biodegradacji, ale spełniających inne wymagania ustanowione przez dyrektywę [94/62], lub czy dodatkowe przepisy techniczne określone przez ustawodawstwo krajowe mogą być uzasadnione celem zapewnienia wyższego poziomu ochrony środowiska, z uwzględnieniem w razie potrzeby specyfiki problematyki zbiórki odpadów w państwie członkowskim oraz konieczności realizacji przez to państwo zobowiązań wspólnotowych przewidzianych w powiązanej z tym dziedzinie?
- 3) Czy art. 1, 2, art. 9 ust. 1 i art. 18 dyrektywy [94/62] w związku z art. 1, 2 i 3 załącznika II do dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że ustanawiają one jasną i precyzyjną zasadę w celu zakazania wszelkich przeszkód we wprowadzaniu do obrotu toreb, które są zgodne z wymaganiami ustanowionymi w dyrektywie i mającą prowadzić do niemożności stosowania przez organy państwowe, w tym administrację publiczną, jakiegokolwiek, ewentualnie sprzecznego ustawodawstwa krajowego?
- 4) Czy, wreszcie, przyjęcie przepisu prawa krajowego zakazującego wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb do transportu nieulegających biodegradacji, ale wyprodukowanych zgodnie z wymaganiami określonymi w dyrektywie [94/62], jeżeli nie jest on uzasadniony celem zapewnienia wyższego poziomu ochrony środowiska, specyfiką problematyki zbiórki odpadów w państwie członkowskim oraz koniecznością realizacji przez to państwo zobowiązań wspólnotowych przewidzianych w powiązanej z tym dziedzinie, może stanowić poważne i oczywiste naruszenie art. 18 dyrektywy [94/62]?”.

<sup>13</sup> Mianowicie: a) biodegradowalne i kompostowalne torby jednorazowego użytku, zgodne ze zharmonizowaną normą UNI EN 13432:2002; b) tradycyjne torby plastikowe o określonej grubości, a więc wielokrotnego użytku, i c) torby wielokrotnego użytku do transportu towarów wykonane z papieru, tkanin z włókien naturalnych, włókien poliamidowych oraz materiałów innych niż polimery.

### III. Postępowanie przed Trybunałem

21. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 9 lutego 2022 r.

22. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Papier Mettler, Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili (zwaną dalej „Assobioplastiche”), rząd włoski oraz Komisję Europejską. Wszystkie te podmioty wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 22 marca 2023 r.

### IV. Ocena

#### A. Uwagi wstępne

23. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, do jakiego rodzaju torebek plastikowych odnosi się sąd odsyłający. Chociaż postanowienie odsyłające posługuje się terminologią, która nie zawsze jest jednolita, wydaje się w każdym razie nawiązywać do lekkich, jednorazowego użytku<sup>14</sup> plastikowych toreb na zakupy wykonanych z materiałów nieulegających biodegradacji i kompostowaniu, ale spełniających inne wymogi ustanowione w dyrektywie 94/62.

24. W drugiej kolejności należy doprecyzować przepisy prawa Unii mające znaczenie dla udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania:

- chociaż sąd odsyłający powołuje się na art. 1 i 2 dyrektywy 94/62, wykładnia tych przepisów (odpowiednio co do przedmiotu i zakresu stosowania tej dyrektywy) nie jest w rzeczywistości niezbędna, ponieważ nie ma wątpliwości co do statusu opakowania toreb plastikowych<sup>15</sup>;
- przeciwnie, decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy mogą mieć art. 9 ust. 1 i art. 18 dyrektywy 94/62.

#### B. Dopuszczalność pytań prejudycjalnych

25. Assobioplastiche i rząd włoski uważają, że odesłanie prejudycjalne jest niedopuszczalne, ponieważ dekret z 2013 r. nigdy nie wszedł w życie ani nie został uchylony.

26. Assobioplastiche kwestionuje również dopuszczalność odesłania prejudycjalnego na tej podstawie, że sąd odsyłający nie uwzględnił art. 4 ust. 1a dyrektywy 94/62.

27. Uważam, że żaden z tych zarzutów nie uzasadnia odrzucenia a limine wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W ramach swojej odpowiedzialności sąd odsyłający wskazuje krajowe ramy prawne regulujące spór, w który wpisują się pytania prejudycjalne. Jak wiadomo, korzystają one z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Z większą precyzją należałoby je może uznać za torby jednorazowe, ale niekoniecznie jednorazowego użytku, ponieważ konsument może ich użyć więcej niż jeden raz, jeśli ma takie życzenie, a torba wytrzyma.

<sup>15</sup> Wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254); z dnia 10 listopada 2016 r. Eco-Emballages i in. (C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859).

<sup>16</sup> Wyroki: z dnia 13 listopada 2018 r., Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899, pkt 28); z dnia 6 października 2022 r., Contship Italia (C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, pkt 24).



28. Na rozprawie strony długo dyskutowały na temat ważności i stosowania dekretu z 2013 r., przy czym z ich wystąpień nie można było wywnioskować żadnego jasnego rozwiązania w tym zakresie. Zgodziły się one, że powstała sytuacja prawna jest myląca: jedna ze stron określiła ją jako chaotyczną, druga jako niewytłumaczalną, a jeszcze inna jako bałagan regulacyjny.

29. Zdaniem Komisji dekret z 2013 r. wszedł w życie i był stosowany we Włoszech od czasu jego oficjalnej publikacji do czasu jego formalnego uchylenia w 2017 r.<sup>17</sup>. Artykuł 6 mógł w każdym razie odroczyć jego stosowanie do dnia 13 września 2013 r., kiedy to upłynął okres status quo przewidziany w art. 9 dyrektywy 98/34. Ponieważ został on oficjalnie opublikowany w dniu 27 marca 2013 r., dekret ten przestał być projektem i stał się przepisem obowiązującym, a zatem Komisja nie wydała opinii na temat jego zgodności z prawem Unii.

30. Zdaniem rządu włoskiego i Assobioplastiche dekret z 2013 r. nigdy nie wszedł w życie, ponieważ procedura notyfikacji Komisji nie została zakończona pozytywnie, i wprowadził warunek zawieszający przewidziany w jego art. 6. Został on formalnie uchylony wiele lat później, aby „usunąć” go z prawa włoskiego, ale w rzeczywistości nie było to uchylenie obowiązującego tekstu.

31. Papier Mettler wyjaśniła, że system sankcji przewidziany w dekrete z mocą ustawy 2/2012<sup>18</sup> zaczął funkcjonować wraz z przyjęciem dekretu z 2013 r. i miał zastosowanie niezależnie od tego, czy ten ostatni wszedł w życie. Jeżeli ona sama nie została objęta sankcjami, to dlatego, że zaprzestała sprzedaży plastikowych toreb zakazanych we Włoszech na mocy dekretu z 2013 r., co wiązało się z utratą korzyści, których zwrotu się domaga.

32. W każdym wypadku do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonywania wykładni prawa wewnętrznego, będzie należało rozstrzygnięcie w przedmiocie wejścia w życie i skutków dekretu z 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości nie może ingerować w spór, który musi zostać rozstrzygnięty przez sąd odsyłający.

33. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym byłby niezrozumiały, gdyby sąd odsyłający uznał, że dekret z 2013 r. (będący przedmiotem skargi wniesionej przez Papier Mettler) nigdy nie obowiązywał i nigdy nie wywołał skutków prawnych. Wystarczyłoby, aby Trybunał uznał tę okoliczność za ustaloną, aby rozstrzygnąć pierwotny spór bez dalszych rozważań. Jeżeli nie stwierdził tego i skierował sprawę do rozpatrzenia w trybie prejudycjalnym, to dlatego, że jak się wydaje, zajął stanowisko przeciwne.

34. W każdym razie nie sądzę, aby spór przed sądem odsyłającym i sam wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogły zostać uznane za fikcyjne. Uważam zatem, że odesłanie jest dopuszczalne, z zastrzeżeniem, że sąd krajowy będzie miał ostateczny głos w sprawie wejścia w życie i wykładni dekretu z 2013 r.

<sup>17</sup> Zdaniem Assobioplastiche (pkt 4 jego uwag na piśmie) dekret z 2013 r. nie obowiązuje od dnia 13 sierpnia 2017 r., czyli od dnia w którym został zastąpiony przez włoskie przepisy transponujące dyrektywę 2015/720, to jest przez Decreto-Legge n. 91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (dekret z mocą ustawy nr 91 w sprawie pilnych przepisów dla rozwoju gospodarczego Mezzogiorno) z dnia 20 czerwca 2017 r. (GURI nr 141 z dnia 20 czerwca 2017 r., s. 1), przekształcony, ze zmianami, w Legge n. 123 (ustawę nr 123) z dnia 3 sierpnia 2017 r. (GURI nr 188, z dnia 12 sierpnia 2017 r., s. 1).

<sup>18</sup> Decreto-Legge n. 2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (dekret z mocą ustawy nr 2 – nadzwyczajne i pilne środki w dziedzinie ochrony środowiska; zwany dalej „dekret z mocą ustawy 2/2012”) z dnia 25 stycznia 2012 r. (GURI nr 20 z dnia 25 stycznia 2012 r., s. 1), przekształcony, ze zmianami, w Legge n. 28 (ustawę nr 28 z dnia 24 marca 2012 r.) (GURI nr 71 z dnia 24 marca 2012 r., s. 1).

35. W odniesieniu do drugiego zarzutu dopuszczalności ograniczę się do stwierdzenia, że art. 4 ust. 1a dyrektywy 94/62 nie ma zastosowania *ratione temporis* do okoliczności faktycznych sporu. Miały one miejsce w 2013 roku, a artykuł ten został wprowadzony do dyrektywy 94/62 w roku 2015 (dyrektywą 2015/720).

### C. Pierwsze pytanie prejudycjalne

36. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przepis krajowy o przedstawionym już brzmieniu<sup>19</sup>, notyfikowany Komisji przez państwo członkowskie po jego przyjęciu, lecz kilka dni przed jego oficjalną publikacją<sup>20</sup>, jest zgodny z art. 16 ust. 1 dyrektywy 94/62 i z art. 8 dyrektywy 98/34.

#### 1. Zastosowanie dyrektywy 98/34

37. Ani sąd krajowy, ani strony sporu nie mają wątpliwości co do statusu przepisów zawartych w dekrete z 2013 r. jako przepisów technicznych (w rozumieniu dyrektywy 98/34). Problemy wynikające z tej kwalifikacji, często podnoszone przed Trybunałem<sup>21</sup>, nie pojawiają się w tej sprawie, w której niekwestionowanym założeniem jest to, że uregulowanie to stanowi przepis techniczny.

38. Jak przeanalizuję poniżej, państwo włoskie miało obowiązek notyfikowania Komisji tego przepisu technicznego (dekretu z 2013 r.) *na etapie projektu*, tj. przed jego przyjęciem<sup>22</sup>.

39. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 98/34 zobowiązuje państwa członkowskie do niezwłocznego powiadomienia Komisji o każdym *projekcie przepisów technicznych*. Notyfikacja powinna wskazywać „podstawę prawną konieczną do przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostały one wyraźnie ujęte w projekcie”. W przypadku zwykłej pełnej transpozycji normy międzynarodowej lub europejskiej wystarczające są informacje dotyczące tej normy.

40. Brak spełnienia przez państwa członkowskie tego obowiązku pociąga za sobą niemożność powołania się na dane przepisy techniczne wobec jednostek, czy to w ramach postępowania karnego, czy to w ramach sporu między jednostkami w postępowaniach o innym charakterze<sup>23</sup>.

41. Dyrektywa 98/34 przyznaje Komisji uprawnienia w zakresie kontroli projektów przepisów technicznych, o których została powiadomiona przez państwa członkowskie<sup>24</sup>. To właśnie w celu ochrony tych uprawnień przewidziane są konsekwencje bezpośrednio związane z brakiem zgłoszenia, jak orzekł Trybunał od czasu wyroku *CIA Security International*: obowiązek wynikający z art. 8 dyrektywy 98/34 jest bezpośrednio skuteczny i nie można powoływać się wobec jednostek na nienotyfikowane krajowe przepisy techniczne.

<sup>19</sup> Czyli przepis zabraniający wprowadzania do obrotu toreb jednorazowego użytku (jednorazowych) wykonanych z materiału nieulegającego biodegradacji, ale spełniających inne wymogi dyrektywy 94/62.

<sup>20</sup> Pierwsze pytanie dotyczy zatem aspektów proceduralnych. W sprawie zgodności dekretu z 2013 r. z art. 114 TFUE ust. 5 i 6 wypowiedział się, ze względów merytorycznych, przy analizie pytania drugiego.

<sup>21</sup> Zobacz przykładowo wyrok z dnia 24 listopada 2022 r., *Belplant* (C-658/21, EU:C:2022:925).

<sup>22</sup> Zobacz powyżej definicja „projektu przepisu technicznego” zawarta w art. 1 pkt 12 dyrektywy 98/34.

<sup>23</sup> Wyroki: z dnia 30 kwietnia 1996 r., *CIA Security International* (C-194/94, EU:C:1996:172; zwany dalej „wyrokiem *CIA Security International*”, pkt 49, 50); z dnia 4 lutego 2016 r., *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, pkt 84); z dnia 27 października 2016 r., *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821, pkt 64); z dnia 3 grudnia 2020 r., *Star Taxi App* (C-62/19, EU:C:2020:980, pkt 57).

<sup>24</sup> Po notyfikacji rozpoczyna się okres trzech, czterech lub sześciu miesięcy, w którym zgłoszony projekt nie może zostać ostatecznie przyjęty, aby umożliwić Komisji i pozostałym państwom członkowskim przedstawienie państwu notyfikującemu uwag lub szczegółowych opinii na temat zgodności projektu z prawem unijnym. Okres ten przedłuża się do dwunastu miesięcy, jeżeli Komisja zdecyduje się zaproponować normę harmonizującą w tej dziedzinie.

42. Taki sam skutek wyciągnięto w ramach innych procedur informacyjnych i kontrolnych analogicznych do rozpatrywanych w niniejszej sprawie, takich jak na podstawie dyrektywy 2000/31/WE<sup>25</sup> w zakresie usług społeczeństwa informacyjnego, której dotyczy wyrok Airbnb Ireland<sup>26</sup>.

43. W wyroku Airbnb Ireland Trybunał potwierdził konsekwencje wynikające z przyznającego Komisji uprawnienia obowiązku ustanowionego w dyrektywie tego rodzaju w sposób wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy: jest on bezpośrednio skuteczny i jednostki mogą się na niego powoływać przed sądami krajowymi<sup>27</sup>.

44. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym dekret z 2013 r. został notyfikowany Komisji w dniu 12 marca 2013 r.<sup>28</sup> i został przyjęty sześć dni później i oficjalnie opublikowany w dniu 27 marca 2013 r.

45. Tego rodzaju notyfikowanie Komisji narusza zatem obowiązek ustanowiony w art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34, ponieważ:

- w momencie przekazania Komisji projekt rozporządzenia technicznego był na tyle zaawansowany w przygotowaniu, że nie było już możliwe wprowadzenie do niego istotnych zmian (w rzeczywistości żadnych zmian);
- tym, co należy niezwłocznie zgłosić Komisji, jest „projekt” przepisu technicznego, a nie jego ostateczna wersja<sup>29</sup>;
- w wyżej wymienionej sekwencji czasowej Republika Włoska nie mogła uwzględnić uwag Królestwa Szwecji oraz szczegółowych opinii Królestwa Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dotyczących projektu rozporządzenia technicznego, ponieważ dekret z 2013 r. został przyjęty przed wydaniem tych opinii.

46. Nastąpiło zatem obejście procedury przewidzianej w dyrektywie 98/34. Przyjęcie projektu przepisu technicznego w terminie sześciu dni od powiadomienia Komisji naruszyło obowiązek zachowania status quo określony w art. 9, ust. 1, dyrektywy 98/34: państwo członkowskie nie może przyjąć zgłoszonego projektu w terminie co najmniej trzech miesięcy od otrzymania powiadomienia przez Komisję.

<sup>25</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.U. 2000, L 178, s. 1). Jej art. 3 ust. 4 lit. b) tiret drugie nakłada na państwa członkowskie szczególnie obowiązek uprzedniego powiadomienia Komisji i państwa członkowskiego, na którego terytorium ma siedzibę usługodawca, o zamiarze podjęcia środków, które ograniczają swobodny przepływ tej usługi.

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r. (C-390/18, EU:C:2019:1112; zwany dalej „wyrokiem Airbnb Ireland”, pkt 88–97).

<sup>27</sup> Procedura notyfikacji i kontroli umożliwia Komisji uniknięcie przyjęcia lub przynajmniej utrzymania barier handlowych sprzecznych z TFUE, w szczególności poprzez zaproponowanie zmian w środkach krajowych (wyrok Airbnb Ireland, pkt 90, 92).

<sup>28</sup> Powiadomienie nr 2013/152/I, z dnia 12 marca 2013 r. – Projekt rozporządzenia międzyministerialnego dotyczącego określenia właściwości technicznych toreb na zakupy, zgodnie z postanowieniami art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 2/2012, przekształconego ustawą nr 28/2012, dostępne pod adresem: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/search/?trisaction=search.detail&year=2013&num=152>.

<sup>29</sup> Wyrok z dnia 8 września 2005 r., Komisja/Portugalia (C-500/03, niepublikowany, EU:C:2005:515, pkt 39).

47. Rząd włoski przedstawia dwa powody, aby uzasadnić swoje działanie i zaprzeczyć naruszeniu dyrektywy 98/34:

- zgłoszenie projektu dekretu z 2013 r. stanowi powtórzenie zgłoszenia dokonanego wcześniej w 2011 r.;
- wejście w życie dekretu z 2013 r. jest zgodnie z jego art. 6 uzależnione od korzystnego wyniku procedury notyfikacyjnej. Ponieważ Komisja nie wydała opinii, procedura ta nie zakończyła się pozytywnym wynikiem<sup>30</sup>, w związku z czym niniejszy dekret nigdy nie wszedł w życie. Dlatego też Włochy nie przekazały Komisji ostatecznego tekstu tego przepisu technicznego<sup>31</sup>.

48. Żadne z tych dwóch uzasadnień mnie nie przekonuje.

49. W przypadku zgłoszenia z 2011 r.<sup>32</sup> projektem przepisów technicznych przekazanych wówczas Komisji był (przyszły) dekret z mocą ustawy nr 2/2012 przedłużający zakaz wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb plastikowych niezgodnych ze zharmonizowaną normą UNI EN 13432:2002. W art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia przewidziano sporządzenie kolejnego rozporządzenia ministerialnego w celu określenia zakresu zakazu wprowadzania do obrotu nieulegających biodegradacji i niekompostowalnych plastikowych toreb na zakupy. Ponadto przewidywał on sankcje w przypadku nieprzestrzegania tych przyszłych przepisów.

50. W konsekwencji, jak twierdziła Komisja podczas rozprawy, zawiadomienia z 2013 r. nie można uznać za zwykłe powtórzenie zawiadomienia z 2011 r. Powiadomienie z 2013 r. zawiera nowe ograniczenia dotyczące plastikowych toreb na zakupy, które należało zgłosić Komisji na mocy dyrektywy 98/34.

51. Jeśli chodzi o klauzulę zawieszającą (art. 6), zachowanie państwa włoskiego polegające na wprowadzeniu jej do tekstu dekretu z 2013 r. jest niezgodne z dyrektywą 98/34.

52. W rzeczywistości oficjalna publikacja dekretu z 2013 r. może mieć wpływ, sama w sobie, na swobodny przepływ towarów, wpływając na rodzaje toreb plastikowych, które mogą być wprowadzane do obrotu we Włoszech. Uzależnienie wejścia w życie dekretu od korzystnego wyniku procedury notyfikacji dyrektywy 98/34 jest techniką legislacyjną, która nie respektuje pewności prawa, ponieważ jednostki nie wiedzą, kiedy przedstawiony zostanie wynik (korzystny lub niekorzystny), do którego będą musiały dostosować swoje zachowanie.

<sup>30</sup> Rząd włoski powołuje się na skierowane do niego przez Komisję pismo z dnia 23 czerwca 2015 r.

<sup>31</sup> Zdaniem rządu włoskiego okoliczność ta spowodowała przyjęcie Decreto-Legge n. 91 (dekretu z mocą ustawy nr 91/2014) z dnia 24 czerwca 2014 r. (GURI nr 144 z dnia 24 czerwca 2014 r., s. 1), przekształconego, ze zmianami, w Legge n. 116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (ustawa nr 116 zawierająca pilne przepisy dotyczące sektora rolnego, ochrony środowiska i efektywności energetycznej budynków szkolnych i uniwersyteckich, żywienia i rozwoju przedsiębiorstw, ograniczenia kosztów nałożonych na stawki za energię elektryczną, jak również natychmiastowego określenia obowiązków wynikających z przepisów europejskich) z dnia 11 sierpnia 2014 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 192 z dnia 20 sierpnia 2014 r.), której art. 11 ust. 2 *bis* zniósł wszelkie odniesienia do dekretu ministerialnego w art. 2 ust. 4 dekretu z mocą ustawy 2/2012, tak aby przewidziane w nim sankcje miały bezpośrednio zastosowanie.

<sup>32</sup> Powiadomienie nr 2011/174/I, z dnia 5 kwietnia 2011 r. – Projekt ustawy dotyczącej zakazu wprowadzania do obrotu niepodlegających biodegradacji toreb na zakupy, dostępne pod adresem: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>.

53. Ta technika legislacyjna uniemożliwia również, jak w niniejszej sprawie, należyte uwzględnienie uwag i szczegółowych opinii Komisji i innych państw członkowskich, dotyczących zgodności projektu rozporządzenia technicznego z przepisami prawa Unii. W ten sposób udaremniony został cel dyrektywy 98/34, a mianowicie zapobieganie barierom technicznym w handlu, zanim zaczną one wywoływać skutki ograniczające.

54. Podsumowując, uważam, że przyjęcie dekretu z 2013 r. naruszyło z przyczyn formalnych art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 dyrektywy 98/34.

## 2. Zastosowanie dyrektywy 94/62

55. Zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 94/62 państwa członkowskie są zobowiązane do powiadamiania Komisji, przed ich przyjęciem, o projektach środków, które zamierzają przyjąć w ramach tej dyrektywy (w odniesieniu do opakowań i odpadów opakowaniowych).

56. Ten sam artykuł w ust. 2 wskazuje, że jeżeli proponowany środek ma charakter techniczny, państwo członkowskie może wskazać, że jego notyfikacja jest ważna również w odniesieniu do dyrektywy 83/189 (zastąpionej później dyrektywą 98/34).

57. Państwo włoskie powiadomiło Komisję o projekcie dekretu z 2013 r. zgodnie z art. 16 dyrektywy 94/62. Przepis ten (w przeciwieństwie do art. 9 dyrektywy 98/34) nie przewiduje okresu, w którym państwo członkowskie musi czekać na uwagi Komisji i innych państw przed przyjęciem projektu przepisów krajowych. W związku z tym nie uważam, by Włochy naruszyły ten przepis, mimo że dekret z 2013 r. został oficjalnie opublikowany, jak już stwierdziłem, sześć dni po zgłoszeniu go Komisji.

58. Postępowanie przewidziane w art. 16 dyrektywy 94/62 jest jedynie *informacją*, podczas gdy dyrektywa 98/34 jest związana z *informowaniem i kontrolą* przepisów krajowych. Są to zatem różne postępowania, które wywołują również różne skutki.

59. Ani brzmienie, ani cel art. 16 dyrektywy 94/62 nie pozwalają uznać, że nieprzestrzeganie obowiązku uprzedniego powiadomienia ma takie same skutki jak w przypadku dyrektywy 98/34.

60. Artykuł 16 dyrektywy 94/62 dotyczy stosunków między państwami członkowskimi a Komisją, a zatem nie tworzy żadnych praw dla jednostek, które mogłyby zostać naruszone, gdyby państwo członkowskie nie wywiązało się z ustanowionego w nim obowiązku. Na przepis ten nie można zatem powoływać się przed sądami krajowymi w celu uzyskania stwierdzenia nieważności lub niestosowania wobec jednostek przepisów, które nie zostały zgłoszone<sup>33</sup>.

61. Moim zdaniem art. 16 dyrektywy 94/62 przewiduje prostą procedurę informacyjną podobną do tych, które analizował Trybunał Sprawiedliwości w wyrokach w sprawach *Enichem Base* i *Bulk Oil*<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Zobacz analogicznie w związku z art. 3 ust. 2 dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39) wyrok z dnia 13 lipca 1989 r., *Enichem Base* i in. (380/87, EU:C:1989:318, zwany dalej „wyrokiem *Enichem Base*”, pkt 22–24).

<sup>34</sup> Wyrok z dnia 18 lutego 1986 r., *Bulk Oil* (Zug) (174/84, EU:C:1986:60, pkt 62).

62. W takim postępowaniu wydaje mi się logiczne, wbrew temu, co twierdziła Komisja w trakcie rozprawy, odrzucenie niemożności stosowania wobec jednostek przepisów krajowych, jeżeli zostały one przyjęte bez zachowania obowiązku uprzedniego powiadomienia, nałożonego przez przepis Unii, który nie przewiduje konsekwencji prawnych bezpośrednio związanych z nieprzestrzeganiem tego obowiązku.

63. Prosta procedura informacyjna z art. 16 dyrektywy 94/62 nie jest, powtarzam, porównywalna z dyrektywą 98/34 ani z innymi przepisami, które wzorują się na tej ostatniej, jak to miało miejsce w przypadku obowiązku określonego w art. 3 ust. 4 lit. b) tiret drugie dyrektywy 2000/31, do którego odniosłem się wcześniej<sup>35</sup>.

64. Przekrojowe odniesienia zawarte w art. 16 ust. 2 dyrektywy 94/62 i art. 8 ust. 5 dyrektywy 98/34 nie zmieniają tego, co zostało dotychczas powiedziane. Przepisy te ograniczają się do wskazania, że zgłoszenie projektu krajowego może być ważne w przypadku dwóch procedur informacyjnych przewidzianych w różnych „aktach wspólnotowych”. W ten sposób unika się wielokrotnych powiadomień Komisji o tym samym projekcie. Zasada ta nie zmienia jednak odmiennego charakteru tych dwóch procedur.

65. Pragnę również wyjaśnić, że – jak wyjaśniła Komisja na rozprawie – notyfikacja projektu przepisów technicznych na podstawie art. 8 dyrektywy 98/34 nie jest ważna do celów stosowania art. 114 ust. 5 TFUE. Aby ten przepis traktatu FUE mógł zostać zastosowany, państwo członkowskie musi uzasadnić, że norma krajowa, którą zamierza przyjąć, odpowiada potrzebom wyższego poziomu ochrony środowiska (w tym środowiska pracy) z przyczyn związanych ze szczególnymi cechami samego państwa notyfikującego, które wynikają z postępu naukowego po przyjęciu normy harmonizującej.

66. Notyfikacja mająca na celu zastosowanie dyrektywy 98/34 nie wymaga takiego wyczerpującego uzasadnienia. Ponadto notyfikacja dokonana na podstawie tej dyrektywy pociąga za sobą zwykle zatrzymanie wejścia w życie projektu przepisów przez pewien okres, w oczekiwaniu na ewentualną reakcję Komisji i innych państw członkowskich.

67. Z kolei notyfikacja na podstawie art. 114 ust. 5 TFUE ma na celu uzyskanie zatwierdzenia przez Komisję najbardziej ochronnego przepisu krajowego, po sprawdzeniu, czy nie zawiera on środka arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia w handlu między państwami członkowskimi i czy nie stanowi przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

#### ***D. Drugie pytanie prejudycjalne***

68. Sąd odsyłający zmierza, podsumowując, do ustalenia, czy przepis krajowy zakazujący wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb na zakupy (toreb jednorazowego użytku) wykonanych z materiału nieulegającego biodegradacji, ale spełniających pozostałe wymogi dyrektywy 94/62,

– narusza art. 18 dyrektywy 94/62 w związku z art. 9 i załącznikiem II do tej dyrektywy;

<sup>35</sup> Wyrok *Airbnb Ireland*, pkt 94: obowiązek ten „nie stanowi zwykłego obowiązku informacyjnego porównywalnego z obowiązkiem spornym w sprawie, która doprowadziła do wydania wyroku [...] *Enichem Base i in.* [...], lecz istotny wymóg proceduralny, uzasadniający bezskuteczność wobec jednostek nienotyfikowanego środka ograniczającego swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego”. Stwierdzeniu temu nie sprzeciwia się fakt, że nie istnieje „obowiąz[ek] standstill ciążąc[y] na państwie członkowskim zamierzającym przyjąć środek ograniczający swobodę świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego” (pkt 93).

- może być uzasadniony celem osiągnięcia większej ochrony środowiska.

*1. Niezgodność przepisów krajowych z art. 18 dyrektywy 94/62*

69. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu „państwa członkowskie nie utrudniają wprowadzania do obrotu na ich terytorium opakowań spełniających wymogi niniejszej dyrektywy”.

70. Zgodnie z art. 9 dyrektywy 94/62 „możliwe [jest] wprowadzanie do obrotu wyłącznie takich opakowań, które spełniają wszystkie zasadnicze wymogi określone w niniejszej dyrektywie, w tym w załączniku II”. Z kolei załącznik ten określa „zasadnicze wymogi dotyczące składu opakowań oraz ich przydatności do wielokrotnego użytku i odzysku, w tym recydingu”<sup>36</sup>.

71. Zdaniem Trybunału „oznakowanie i [...] identyfikacja opakowań i [...] wymogi dotyczące [ich] składu i możliwości ich ponownego użycia lub odzysku” (art. 8–11 dyrektywy 94/62 i załącznik II do niej) były przedmiotem pełnej harmonizacji<sup>37</sup>.

72. Z tego stwierdzenia wynikają następujące konsekwencje:

- Jeżeli norma unijna prowadzi do pełnej harmonizacji, zapewnia to, że produkt wytworzony zgodnie ze zharmonizowanymi wymogami korzysta ze swobodnego przepływu na całym terytorium Unii. Państwa członkowskie tracą możliwość nakładania dodatkowych wymogów opartych na ochronie względów interesu ogólnego<sup>38</sup>.
- Dokonując wyczerpującej harmonizacji, organy Unii dokonują koniecznego wyważenia celu swobodnego przepływu produktów z celem ochrony interesów ogólnych, w wyniku czego wyważenie to nie może być ponownie dokonane przez organy krajowe.
- W przypadku gdy dana dziedzina została kompleksowo zharmonizowana na poziomie Unii, każdy środek krajowy w tej dziedzinie musi być oceniany w świetle przepisów środka harmonizującego, a nie przepisów prawa pierwotnego<sup>39</sup>.

73. W oparciu o te przesłanki art. 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 i załącznikiem II do niej stoi na przeszkodzie, z przyczyn materialnych lub merytorycznych, przyjęciu uregulowania krajowego takiego jak rozpatrywane w niniejszej sprawie.

<sup>36</sup> W szczególności jego ust. 1 zawiera różne wymagania dotyczące wytwarzania i składu opakowań; jego ust. 2 – te związane z ich ponownym wykorzystaniem; oraz jego ust. 3 – te związane z ich odzyskiem. W odniesieniu do tego ostatniego ustanowiono cztery alternatywne kryteria odzysku opakowań, które można zagwarantować poprzez recykling materiałów, odzysk energii, kompostowanie lub biodegradację. Wykorzystanie którejkolwiek z tych technologii do odzysku opakowań gwarantuje w każdym przypadku, że mogą one zostać wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym Unii.

<sup>37</sup> Wyroki: z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, pkt 56); z dnia 14 grudnia 2004 r., Komisja/Niemcy (C-463/01, EU:C:2004:797, pkt 44). Przeciwnie, „organizacja krajowych systemów mających na celu zachęcanie do wielokrotnego użytku opakowań nie jest przedmiotem pełnej harmonizacji”.

<sup>38</sup> Wyroki: z dnia 5 maja 1993 r., Komisja/Francja (C-246/91, EU:C:1993:174, pkt 7), z dnia 8 maja 2003 r., ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, pkt 44); z dnia 12 kwietnia 2018 r., Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, pkt 23).

<sup>39</sup> Wyroki: z dnia 24 lutego 2022 r., Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, pkt 23); z dnia 19 stycznia 2023 r., CIHEF i in. (C-147/21, EU:C:2023:31, pkt 26).

74. Dekret z 2013 r. zakazuje wprowadzania do obrotu toreb, które nie są zgodne z normą techniczną (UNI EN 13432:2002), nawet jeśli spełniają one inne wymogi dotyczące wykorzystania określone w pkt 3 załącznika II do dyrektywy 94/62, chyba że są one zgodne z innymi specyfikacjami technicznymi dotyczącymi grubości i kształtu, które również nie są objęte tą dyrektywą.

75. Tak więc dekret z 2013 r., zmierzając do zapewnienia skutecznej ochrony środowiska i bardziej efektywnego zbierania odpadów, faworyzuje (i uprzywilejowuje) metody kompostowania i biodegradacji nad metodami recyklingu materiałowego i odzysku energii, na które zezwala dyrektywa 94/62.

76. Punkt 3 załącznika II do dyrektywy 94/62 odnosi się w równym stopniu do tych czterech metod odzysku opakowań. Przepis krajowy nie może zatem stać w sprzeczności z wyborem prawodawcy unijnego, skoro ten ostatni dokonał pełnej harmonizacji tej materii, nie pozostawiając państwu członkowskiemu wyboru co do uprzywilejowania lub zakazu stosowania pewnych metod odzysku opakowań względem innych.

## 2. Uzasadnienie oparte na ochronie środowiska?

77. Artykuły 8–11 dyrektywy 94/62 i załącznik II do niej dokonują, powtarzam, wyczerpującej harmonizacji w zakresie oznakowania i identyfikacji opakowań, wymogów dotyczących ich składu oraz możliwości ponownego użycia lub odzysku. Wynika z tego, że jedyną możliwością przyjęcia przez Republikę Włoską bardziej restrykcyjnych przepisów jest ta przewidziana w art. 114 ust. 5 i 6 TFUE<sup>40</sup>.

78. Te przepisy traktatu FUE przyznają państwu członkowskiemu możliwość przyjęcia nowych przepisów krajowych opartych rozwoju naukowym dotyczącym między innymi ochrony środowiska ze względu na specyficzny dla tego państwa członkowskiego problem, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego.

79. Możliwość ta jest jednak uzależniona od uprzedniego zgłoszenia środka krajowego i jego zatwierdzenia przez Komisję w terminie sześciu miesięcy od zgłoszenia<sup>41</sup>. Ponieważ nie wydaje się, aby rząd włoski spełnił te warunki, odstępstwo przewidziane w art. 114 ust. 5 i 6 TFUE nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

## 3. Wpływ art. 4 ust. 1a dyrektywy 94/62

80. Rząd włoski i Assobioplastiche podnoszą, że dekret z 2013 r. został potwierdzony poprzez wprowadzenie dyrektywą 2015/720 nowego art. 4 ust. 1a do dyrektywy 94/62.

81. Nie można zgodzić się z ich rozumowaniem, ponieważ:

- dyrektywa 2015/720, której termin transpozycji upłynął w dniu 27 listopada 2016 r. roku (art. 2), nie ma zastosowania *ratione temporis* do sporu, który powstał w wyniku wydania dekretu z 2013 r.;

<sup>40</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 7 marca 2013 r., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 37).

<sup>41</sup> Komisja musi sprawdzić, czy środek krajowy nie jest środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy nie stanowi przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.



- w każdym wypadku choć dyrektywa 2015/720 dopuszcza krajowe odstępstwa od swobodnego wprowadzania do obrotu opakowań zgodnych z dyrektywą 94/62, to czyni to w odniesieniu do lekkich plastikowych toreb na zakupy (o grubości poniżej 50 mikronów), natomiast dekret z 2013 r. zawierał szerszy zakaz, mający zastosowanie do plastikowych toreb o grubości większej niż 60 mikronów.

82. Podsumowując: art. 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 ust. 1 i załącznikiem II do niej stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zakazującemu wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb (jednorazowego użytku) wykonanych z materiału nieulegającego biodegradacji, ale spełniających pozostałe wymogi dyrektywy 94/62, jeśli państwo członkowskie nie powiadomiło Komisji i nie otrzymało jej zgody na to uregulowanie zgodnie z art. 114 ust. 5 i 6. TFUE.

### *E. Trzecie pytanie prejudycjalne*

83. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 ust. 1 i załącznikiem II do niej jest bezpośrednio skuteczny i czy organy państwa członkowskiego są zobowiązane do odstąpienia od stosowania sprzecznego z nim uregulowania krajowego.

84. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym bezpośredniej skuteczności dyrektyw<sup>42</sup>:

- „[...] we wszystkich wypadkach, gdy przepisy dyrektywy są z punktu widzenia ich treści bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mogą powoływać się na nie przed sądami krajowymi przeciwko państwu, jeśli państwo to nie transponowało dyrektywy do prawa krajowego w wyznaczonym terminie lub jeśli dokonało niewłaściwej transpozycji [...]”;
- „[...] przepis prawa Unii jest, po pierwsze, bezwarunkowy, jeżeli ustanawia zobowiązanie niepoddane żadnym warunkom i niezależnione, w zakresie jego wykonania lub skutków, od wydania przez instytucje lub państwa członkowskie jakiegokolwiek aktu, oraz po drugie, wystarczająco precyzyjny, by podmioty prawa mogły się na niego powoływać, a sądy mogły go stosować, jeżeli formułuje zobowiązanie w sposób niedwuznaczny [...]”;
- „[...] nawet jeśli dyrektywa pozostawia państwom członkowskim pewien zakres uznania przy ustalaniu sposobów jej wykonania, można uznać, że przepis tej dyrektywy ma charakter bezwarunkowy i precyzyjny, jeżeli nakłada on na państwa członkowskie w jednoznaczny sposób wyraźny obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu, który nie jest obwarowany żadnym warunkiem co do stosowania wyrażonej w nim zasady [...]”.

85. Artykuł 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 ust. 1 i załącznikiem II do niej stanowi jasną, precyzyjną i bezwarunkową normę prawa Unii, która jest bezpośrednio skuteczna i na którą jednostki mogą powoływać się przed sądami krajowymi przeciwko organom państwa włoskiego.

86. Wystarczy potwierdzić w tym względzie, że art. 18 dyrektywy 94/62 zakazuje państwom członkowskim, w sposób wyczerpujący i bez wyjątku, uniemożliwiania wprowadzania do obrotu na ich terytorium opakowań spełniających warunki ustalone w tej dyrektywie.

<sup>42</sup> Wyroki: z dnia 6 listopada 2018 r., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, pkt 63); z dnia 14 stycznia 2021 r., RTS infra i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13, pkt 46, 47); z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność) (C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 17–19).

87. Do tych wymogów (art. 8–11 dyrektywy 94/62 i załącznik II do niej), dotyczących oznakowania i identyfikacji, jak również składu i możliwości ponownego użycia lub odzysku, odsyła art. 9 ust. 1 dyrektywy 94/62, stanowiąc, że na rynek mogą być wprowadzane wyłącznie opakowania zgodne z wymogami.

88. W szczególności załącznik II określa wymogi dotyczące produkcji i składu opakowań (pkt 1), ich wielokrotnego użytku (pkt 2) oraz odzysku (pkt 3). Jak już omówiłem, przewiduje on cztery alternatywne kryteria odzysku opakowań (recykling materiałowy, odzysk energii, kompostowanie lub biodegradacja).

89. Do czasu zmiany dyrektywy 94/62 dyrektywą 2015/720 korzystanie ze swobody wprowadzania do obrotu opakowań wyprodukowanych zgodnie z dyrektywą 94/62 było bezwarunkowe. Dopiero od wejścia w życie dyrektywy 2015/720 państwa członkowskie mogły wprowadzać bardziej restrykcyjne środki dotyczące wprowadzania do obrotu lekkich toreb plastikowych.

90. Ponieważ art. 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 ust. 1 i załącznikiem II do niej jest bezpośrednio skuteczny, sąd krajowy jest w rozpatrywanym sporze zobowiązany do odstąpienia od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego<sup>43</sup>.

#### ***F. Czwarte pytanie prejudycjalne***

91. Ponieważ w postępowaniu głównym dochodzone jest „odszkodowanie za szkody, które już wystąpiły, jak i te, które mogą jeszcze wystąpić [...] w wyniku niezgodnych z prawem działań organów [włoskich]”, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy „przepis prawa krajowego zakazujący wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb do transportu nieulegających biodegradacji, ale wyprodukowanych zgodnie z wymaganiami określonymi w dyrektywie 94/62” stanowi poważne i oczywiste naruszenie art. 18 dyrektywy 94/62.

92. Do powstania odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, wymaga się, aby:

- naruszony przepis prawa Unii przyznawał prawa tym jednostkom;
- naruszenie to było wystarczająco istotne;
- istniał bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki<sup>44</sup>.

93. Te trzy przesłanki są konieczne i wystarczające do powstania po stronie jednostek prawa do odszkodowania. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie dochodzeniu odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 68); z dnia 18 stycznia 2022 r., Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 20).

<sup>44</sup> Wyroki: z dnia 28 czerwca 2022 r., Komisja/Hiszpania (Naruszenie prawa Unii przez ustawodawcę) (C-278/20, EU:C:2022:503, pkt 31); z dnia 22 grudnia 2022 r., Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odpowiedzialność państwa za zanieczyszczenie powietrza) (C-61/21, EU:C:2022:1015, pkt 44).

<sup>45</sup> Wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 66); z dnia 28 czerwca 2022 r., Komisja/Hiszpania (Naruszenie prawa Unii przez ustawodawcę) (C-278/20, EU:C:2022:503, pkt 32).

94. Stwierdzenie występowania tych trzech przesłanek co do zasady należy do sądów krajowych, zgodnie z udzielonymi przez Trybunał wytycznymi<sup>46</sup>. Z tych przesłanek sąd odsyłający zadaje pytanie jedynie odnośnie do wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii. Wydaje się więc, że nie ma wątpliwości co do pozostałych dwóch.

95. Trybunał może udzielić sądowi odsyłającemu wskazówek pozwalających mu na ustalenie, czy w takiej sytuacji doszło do wystarczająco istotnego naruszenia, w świetle wszystkich okoliczności sporu. Czynniki istotne dla wydania wyroku obejmują:

- stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu;
- zakres uznania, jaki naruszony przepis pozostawia organom;
- zamierzony lub niezamierzony charakter naruszenia, którego się dopuszczono, lub charakter spowodowanej szkody;
- usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego naruszenia prawa; i
- okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Unii Europejskiej mogło przyczynić się do zaniechania wydania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem Unii<sup>47</sup>.

96. Jeśli chodzi o jasność i precyzję, to obydwa kryteria występują w art. 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 ust. 1 i załącznikiem II do niej. Są to jednoznaczne przepisy, które nakładają na państwa członkowskie obowiązek negatywny (nie uniemożliwiania wprowadzania do obrotu opakowań spełniających wymogi dyrektywy, która dokonuje pełnej harmonizacji).

97. Nie ma wątpliwości co do zamiaru państwa włoskiego, aby zezwolić na wprowadzanie do obrotu jedynie tych plastikowych toreb, o których mowa w rozporządzeniu z 2013 r., przy jednoczesnym zakazie wprowadzania do obrotu innych plastikowych toreb dopuszczalnych na podstawie dyrektywy 94/62. Celem tego środka było wprawdzie zmniejszenie zanieczyszczenia, ale włoski ustawodawca był świadomy faktu, że wprowadzenie tej zasady mogło naruszać dyrektywę 94/62<sup>48</sup>.

98. Artykuł 18 dyrektywy 94/62 w związku z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy i załącznikiem II do niej nie pozostawiał władzom krajowym żadnego zakresu uznania w zakresie zakazania na swoim terytorium opakowań zgodnych z normami zharmonizowanymi. Rząd włoski mógł przyjąć przepisy bardziej restrykcyjne i bardziej chroniące środowisko naturalne w drodze procedury z art. 114 ust. 5 i 6 TFUE, ale, jak już wskazałem, nie wydaje się, aby z nich korzystał.

99. Jak już wspomniałem, państwa członkowskie nie korzystały z uznania w zakresie przyjmowania bardziej restrykcyjnych środków krajowych dotyczących wprowadzania do obrotu lekkich jednorazowych toreb plastikowych do czasu przyjęcia dyrektywy 2015/720, która wprowadziła nowy art. 4 ust. 1a do dyrektywy 94/62.

<sup>46</sup> Wyroki: z dnia 19 czerwca 2014 r., Specht i in. (od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, pkt 100); z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 95).

<sup>47</sup> Wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56); z dnia 29 lipca 2019 r., Hochtief Solutions Magyarország Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, pkt 42).

<sup>48</sup> Z tego powodu wejście w życie dekretu z 2013 r. zostało uwarunkowane pomyślnym zakończeniem postępowania dyrektywy 98/34.

100. Ta zmiana legislacyjna mogłaby jednak mieć pewien wpływ<sup>49</sup>, gdyby sąd odsyłający uznał, że państwo włoskie (z powodu błędu, którego usprawiedliwiony charakter sąd ten będzie musiał ocenić) chciało uprzedzić wniosek ustawodawczy Komisji przedłożony w dniu 4 listopada 2013 r.<sup>50</sup>, który doprowadził do przyjęcia dyrektywy 2015/720.

101. Wniosek ten, jako taki, był jednak późniejszy od publikacji dekretu z 2013 r. Trudno zatem twierdzić, że w tym przypadku *instytucja Unii przyczyniła się do przyjęcia środka krajowego*.

102. Podsumowując: zakaz wprowadzania do obrotu lekkich jednorazowych toreb plastikowych, które nie ulegają biodegradacji i nie nadają się do kompostowania, jak również takich, które nie spełniają określonych warunków dotyczących grubości, w przypadku gdy takie torby spełniają wymogi dyrektywy 94/62, mógłby stanowić wystarczająco istotne naruszenie art. 18 dyrektywy 94/62, czego stwierdzenie należy do sądu krajowego.

## V. Wnioski

103. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi, by odpowiedział Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalnemu sądowi administracyjnemu dla Lacjum, Włochy) w następujący sposób:

- 1) Przepis prawa krajowego, który zakazuje wprowadzania do obrotu toreb jednorazowego użytku (toreb jednorazowych) wyprodukowanych z materiałów nieulegających biodegradacji i który został notyfikowany Komisji po jego przyjęciu, ale kilka dni przed jego oficjalną publikacją:
  - narusza art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, zmienionej dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r., i nie można się na niego powoływać wobec jednostek;
  - nie narusza procedury zwykłego informowania określonej w art. 16 ust. 1 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, jeżeli owe torby spełniają pozostałe przesłanki z owej dyrektywy.
- 2) Artykuł 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 ust. 1 i załącznikiem II do niej stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który zakazuje wprowadzania do obrotu jednorazowych lekkich toreb plastikowych jednorazowego użytku (toreb jednorazowych) wyprodukowanych z materiałów nieulegających biodegradacji, ale spełniających inne wymagania ustanowione przez dyrektywę 94/62, jeżeli państwo członkowskie nie notyfikowało tego przepisu Komisji i nie uzyskało jego zatwierdzenia przez Komisję w ramach procedury przewidzianej w art. 114 ust. 5 i 6 TFUE.

<sup>49</sup> W każdym razie element czasowy mógłby mieć wpływ na obliczenie odszkodowania, które miałyby zostać poniesione przez państwo włoskie, w zależności od czasu trwania negatywnych skutków naruszenia dla podmiotów gospodarczych: wystarczająco istotne naruszenie ustaloby z chwilą wejścia w życie dyrektywy 2015/720, przynajmniej w odniesieniu do zakazu wprowadzania do obrotu jednorazowych toreb plastikowych o grubości mniejszej niż 50 mikronów.

<sup>50</sup> Dokument (COM)2013 761 final z dnia 4 listopada 2013 r. – wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w celu zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy.

- 3) Artykuł 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 ust. 1 i załącznikiem II do niej ma bezpośrednią skuteczność i wszystkie organy państwa członkowskiego, w tym sądy, są zobowiązane do niestosowania w rozpatrywanej przez nie konkretnej sprawie jakiegokolwiek sprzecznego z nim przepisu krajowego.
- 4) Zakaz wprowadzania do obrotu lekkich toreb plastikowych jednorazowego użytku, nieulegających biodegradacji i niekompostowalnych, a także tych, które nie spełniają określonych wymogów dotyczących grubości, podczas gdy torby te spełniają wymogi określone w dyrektywie 94/62, może skutkować wystarczająco istotnym naruszeniem art. 18 dyrektywy 94/62 w związku z jej art. 9 ust. 1 i załącznikiem II do niej, czego stwierdzenie należy do sądu krajowego.