



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prezentate la 25 mai 2023<sup>1</sup>

**Cauza C-86/22**

**Papier Mettler Italia Srl  
împotriva**

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

**Ministero dello Sviluppo Economico,**

**cu participarea:**

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio  
(Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia)]

„Trimitere preliminară – Directiva 98/34/CE – Obligația statelor membre de a comunica  
Comisiei proiectele de reglementări tehnice – Efectul necomunicării unei reglementări tehnice –  
Directiva 94/62/CE – Armonizarea legislațiilor – Mediu – Ambalaje și deșeuri de ambalaje –  
Pungi de transport din plastic subțire – Reglementare națională care conține norme tehnice mai  
restrictive decât cele prevăzute de reglementarea Uniunii – Articolul 114 alineatele (5) și (6)  
TFUE – Efectul direct al Directivei 94/62 – Răspunderea pentru prejudiciile cauzate  
particularilor de un stat membru”

1. Succesul pungilor de transport din plastic subțire se datorează greutateii reduse și rezistenței lor  
la degradare. Creșterea numărului acestora, ca urmare a faptului că sunt folosite o singură dată sau  
de câteva ori și sunt ușor de aruncat, creează o problemă gravă de poluare<sup>2</sup>. Multe dintre aceste  
pungi nu ajung în lanțurile de gestionare a deșeurilor, ci se acumulează în natură, în special sub  
formă de deșeuri marine<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Limba originală: spaniola.

<sup>2</sup> A se vedea Rezoluția UNEP/EA.5/Res.14 a Adunării Generale a Națiunilor Unite pentru Mediu din 2 martie 2022, „Eliminarea poluării cu  
materiale plastice: către un instrument internațional obligatoriu din punct de vedere juridic”.

<sup>3</sup> În ceea ce privește acest fenomen în Uniune, a se vedea COM(2018) 28 final din 16 ianuarie 2018, Comunicarea Comisiei către  
Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: O strategie europeană pentru  
materialele plastice într-o economie circulară.

2. În prezenta trimitere preliminară, Curtea trebuie să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei reglementări italiene care a interzis utilizarea pe teritoriul său a pungilor de transport din plastic cu anumite caracteristici, în pofida faptului că Directiva 94/62/CE<sup>4</sup> autoriza comercializarea lor în toate statele membre.

## I. Cadrul juridic

### A. *Dreptul Uniunii*

#### 1. *Directiva 94/62*

#### 3. Conform articolului 1 („Obiective”):

„(1) Prezenta directivă urmărește să armonizeze măsurile naționale privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de la ambalaje, pe de o parte, pentru a preveni orice impact al acestora asupra mediului din toate statele membre, precum și din țări terțe sau pentru a reduce un astfel de impact, asigurând astfel un grad ridicat de protecție a mediului, și, pe de altă parte, pentru a asigura funcționarea pieței interne și pentru a evita obstacolele în calea comerțului și denaturarea și limitarea concurenței din cadrul Comunității.

[...]”

#### 4. Articolul 2 („Domeniu de aplicare”) prevede:

„(1) Prezenta directivă are ca obiect toate ambalajele introduse pe piață din cadrul Comunității și toate deșeurile de ambalaje, fie că ele sunt utilizate, fie că provin din industrie, comerț, birouri, magazine, servicii, gospodărie sau din orice alt domeniu, indiferent de materialul utilizat.

[...]”

#### 5. Articolul 3 („Definiții”)<sup>5</sup> stabilește următoarele definiții:

„[...]”

1b. «pungi de transport din plastic» înseamnă pungi de transport, cu sau fără mâner, fabricate din plastic, furnizate consumatorilor la punctele de vânzare de bunuri sau produse;

1c. «pungi de transport din plastic subțire» înseamnă pungi de transport din plastic cu grosimea peretelui mai mică de 50 de microni;

[...]”

<sup>4</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO 1994, L 365, p. 10, Ediție specială, 13/vol. 14, p. 238).

<sup>5</sup> Astfel cum a fost actualizată prin Directiva (UE) 2015/720 a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2015 de modificare a Directivei 94/62/CE în ceea ce privește reducerea consumului de pungi de transport din plastic subțire (JO 2015, L 115, p. 11).

6. În conformitate cu articolul 4 alineatul (1a) („Prevenirea”)<sup>6</sup>:

„(1a) Statele membre iau măsuri pentru a asigura o reducere durabilă a consumului de pungi de transport din plastic subțire pe teritoriul lor.

Măsurile respective pot include utilizarea unor obiective naționale de reducere, menținerea sau introducerea unor instrumente economice, precum și a unor restricții de comercializare, prin derogare de la articolul 18, cu condiția ca restricțiile respective să fie proporționale și nediscriminatorii.

[...]”

7. Articolul 9 („Cerințe esențiale”) prevede:

„(1) Statele membre se asigură că în termen de trei ani de la data intrării în vigoare a prezentei directive ambalajele pot fi introduse pe piață numai dacă respectă toate cerințele esențiale definite de prezenta directivă, inclusiv anexa II.

[...]”

8. Articolul 16 („Notificarea”) indică:

„(1) Fără a aduce atingere Directivei 83/189/CEE [a Consiliului din 28 martie 1983 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1983, L 109, p. 8)], înainte de a adopta astfel de măsuri, statele membre notifică Comisiei proiectele de măsuri pe care ele intenționează să le adopte în cadrul prezentei directive, excluzând măsurile de natură fiscală, dar incluzând specificațiile tehnice legate de măsurile fiscale care încurajează respectarea acestor specificații tehnice, pentru a permite Comisiei să le examineze în temeiul dispozițiilor existente, urmărind în fiecare caz procedura în conformitate cu prezenta directivă.

(2) Dacă măsura propusă este, de asemenea, o problemă de natură tehnică, în înțelesul Directivei [83/189], statul membru în cauză poate indica, atunci când urmează procedurile de notificare menționate în prezenta directivă, faptul că notificarea este de asemenea valabilă pentru Directiva [83/189].”

9. La articolul 18 („Libertatea de a introduce pe piață”) se arată că:

„Statele membre nu împiedică introducerea pe piața de pe teritoriul lor a ambalajelor care se conformează dispozițiilor prezentei directive.”

10. Anexa II reglementează „cerințele esențiale privind compoziția și natura re folosibilă și recuperabilă, inclusiv reciclabilă, a ambalajelor”.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

## 2. Directiva 98/34/CE<sup>7</sup>

### 11. Articolul 1 prevede:

„În sensul prezentei directive, termenii utilizați au următoarele înțelesuri:

[...]

12. «proiect de reglementare tehnică» – textul unei specificații tehnice sau al unei alte cerințe sau norme cu privire la servicii, inclusiv dispozițiile administrative, formulat în scopul adoptării sale ca reglementare tehnică, textul fiind într-un stadiu de elaborare în care pot fi făcute încă modificări substanțiale

[...]”.

### 12. Conform articolului 8:

„(1) În conformitate cu articolul 10, Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre, orice proiect de reglementare tehnică, cu excepția situației în care acesta transpune integral textul unui standard internațional sau european, caz în care este suficientă informația referitoare la standardul în cauză; de asemenea, acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări, în cazul în care acest lucru nu a fost clarificat suficient în proiectul de reglementare tehnică.

[...]

(5) În cazul în care proiectele reglementărilor tehnice fac parte din măsurile care trebuie comunicate Comisiei în stadiu de proiect, în conformitate cu prevederile altui act comunitar, statele membre pot efectua comunicarea prevăzută la alineatul (1) din actul respectiv, cu condiția să se arate în mod oficial că această comunicare constituie, de asemenea, o comunicare în scopul prezentei directive.

Absența unei reacții din partea Comisiei, în cadrul prezentei directive, la un proiect al unei reglementări tehnice nu aduce atingere niciuneia dintre deciziile care pot fi luate în conformitate cu alte acte comunitare.”

<sup>7</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la stabilirea unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1998, L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207), astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și al Consiliului din 20 iulie 1998 (JO 1998, L 217, p. 18, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 282). Această directivă a fost înlocuită la 6 octombrie 2015 prin Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 2015, L 241, p. 1).

**B. Dreptul național. Decretul din 18 martie 2013<sup>8</sup>**

13. Articolul 1 definește pungile pentru transportul de bunuri ca fiind „pungi disponibile la punctele de vânzare, contra cost sau gratuit, pentru transportul de către consumator al produselor alimentare și nealimentare”.

14. Articolul 2 prevede:

„1. Este permisă comercializarea pungilor pentru transportul de bunuri care se încadrează în una dintre următoarele categorii:

a) pungi de unică folosință biodegradabile și compostabile, în conformitate cu standardul armonizat UNI EN 13432:2002<sup>[9]</sup>;

b) pungi reutilizabile fabricate din alți polimeri decât cei menționați la litera a), cu mânere exterioare incluse în dimensiunea utilă a pungii:

b.1) cu o grosime de peste 200 de microni și care conțin un procent de plastic reciclat de cel puțin 30 %, dacă sunt destinate utilizării în scopuri alimentare;

b.2) cu o grosime de peste 100 de microni și care conțin un procent de plastic reciclat de cel puțin 10 %, dacă nu sunt destinate utilizării în scopuri alimentare;

c) pungi reutilizabile fabricate din alți polimeri decât cei menționați la litera a), cu mânere interioare incluse în dimensiunea utilă a pungii.

c.1) cu o grosime de peste 100 de microni și care conțin un procent de plastic reciclat de cel puțin 30 %, dacă sunt destinate utilizării în scopuri alimentare;

c.2) cu o grosime de peste 60 de microni și care conțin un procent de plastic reciclat de cel puțin 10 %, dacă nu sunt destinate utilizării în scopuri alimentare.

2. În plus, este permisă comercializarea pungilor reutilizabile pentru transportul de bunuri, realizate din hârtie, din țesături din fibre naturale, din fibre de poliamidă și din alte materiale decât polimerii.

[...]

15. Conform articolului 6:

„Prezentul decret face obiectul unei proceduri de notificare în temeiul Directivei [98/34] a Parlamentului European și a Consiliului și va intra în vigoare numai după încheierea în mod favorabil a acestei proceduri.”

<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 (Decretul ministerial din 18 martie 2013 de stabilire a caracteristicilor tehnice ale pungilor pentru transportul de bunuri, adoptat de Ministerul Mediului și Protecției Teritoriului și a Mării și de Ministerul Dezvoltării Economice) (GURI nr. 73 din 27 martie 2013, denumit în continuare „Decretul din 2013”).

<sup>9</sup> UNI EN 13432:2002, din 1 martie 2002, Imballaggi – Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l’accettazione finale degli imballaggi. Acesta este disponibil, contra cost, pe site-ul internet al UNI Ente Italiano di Normazione.

## II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

16. Papier Mettler Italia Srl (denumită în continuare „Papier Mettler”) este o societate care își desfășoară activitatea în domeniul distribuției de ambalaje. Activitatea sa se concentrează în special pe producția de ambalaje din polietilenă, inclusiv de pungi de transport din plastic.

17. Întrucât consideră că a fost prejudiciată din cauza Decretului din 2013, Papier Mettler a sesizat instanța de trimitere cu o cerere prin care solicita anularea respectivului decret și despăgubirea pentru prejudiciile pe care le-a suferit sau le va suferi ca urmare a acestuia<sup>10</sup>.

18. În susținerea acțiunii sale, Papier Mettler a prezentat următoarele argumente:

- Decretul din 2013 interzice comercializarea pungilor de transport din plastic autorizate de Directiva 94/62. Concret, articolul 2 din acesta prevede că pungile de transport din plastic trebuie să respecte anumite cerințe tehnice, ceea ce contravine Directivelor 94/62 și 98/34.
- Sub aspect procedural, având în vedere că Directiva 94/62 este o directivă de armonizare, reglementările tehnice prevăzute de autoritatea națională trebuie să fie notificate Comisiei înainte de a fi adoptate [articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE].
- Articolul 16 din Directiva 94/62 impune statelor membre obligația de a notifica în prealabil Comisiei proiectele de măsuri pe care intenționează să le adopte, pentru a-i permite acesteia din urmă să le examineze în temeiul dispozițiilor existente.
- Articolul 8 din Directiva 98/34 prevede de asemenea că „orice proiect de reglementare tehnică”, precum și „motivel[e] care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări” trebuie să fie comunicate Comisiei înainte de adoptarea reglementării în cauză.
- În consecință, Decretul din 2013 ar fi trebuit să fie notificat în prealabil Comisiei, ceea ce Republica Italiană nu a făcut.
- Sub aspect material, Decretul din 2013 este contrar Directivei 94/62, deoarece interzice comercializarea pungilor care sunt conforme cu una dintre cerințele specifice naturii recuperabile, prevăzute la punctul 3 din anexa II la aceeași directivă<sup>11</sup>.

19. Administrația pârâtă s-a opus cererilor formulate de Papier Mettler, invocând următoarele motive:

- Decretul din 2013 a fost comunicat în mod corespunzător Comisiei la 12 martie 2013. Intrarea sa în vigoare era condiționată de încheierea cu un rezultat favorabil a procedurii prevăzute de Directiva 98/34. Această procedură a fost finalizată la 13 septembrie 2013.

<sup>10</sup> În ședință, aceasta a arătat că respectivele prejudicii constau în profitul nerealizat ca urmare a imposibilității de a vinde în Italia pungi produse în conformitate cu cerințele prevăzute de Directiva 94/62, pe care le comercializa în mod legal în alte state membre.

<sup>11</sup> Decretul din 2013 ar interzice comercializarea pungilor care nu sunt conforme cu standardul UNI EN 13432:2002 sau care nu respectă specificațiile tehnice suplimentare privind grosimea și forma. Aceste cerințe nu sunt prevăzute de Directiva 94/62 și, prin urmare, Italia împiedică comercializarea pungilor care respectă cerințele prevăzute la punctul 3 din anexa II la Directiva 94/62.

- Reglementările tehnice prevăzute de Decretul din 2013 sunt necesare pentru a combate, în Italia, problema contaminării deșeurilor organice colectate separat și pentru a încuraja utilizarea de pungă din plastic biodegradabile și compostabile<sup>12</sup>.
- Cu ocazia identificării anumitor tipuri de pungă care pot fi comercializate<sup>13</sup>, Decretul din 2013 a introdus o interdicție selectivă referitoare doar la pungile din plastic care, având o grosime a peretelui inferioară anumitor valori, nu asigură o posibilitate semnificativă de a fi reutilizate, ci sunt menite să devină rapid deșeuri din plastic.

20. În acest context, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia) adresează următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE, articolul 16 alineatul (1) din Directiva [94/62] și articolul 8 din Directiva [98/34] se opun aplicării unei dispoziții naționale precum cea prevăzută de decretul interministerial atacat, care interzice comercializarea pungilor de transport de unică folosință fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile, dar care îndeplinesc celelalte cerințe prevăzute de Directiva [94/62], în cazul în care această dispoziție națională, care cuprinde reglementări tehnice mai restrictive decât reglementarea comunitară, nu a fost notificată în prealabil Comisiei Europene de statul membru, ci a fost doar comunicată ulterior adoptării și anterior publicării decretului menționat?
- 2) Articolele 1 și 2, articolul 9 alineatul (1) și articolul 18 din Directiva [94/62] coroborate cu dispozițiile punctelor 1, 2 și 3 din anexa II la aceeași directivă trebuie interpretate în sensul că se opun adoptării unei dispoziții naționale care interzice comercializarea pungilor de transport de unică folosință fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile, dar care îndeplinesc celelalte cerințe prevăzute de Directiva [94/62], sau reglementările tehnice suplimentare prevăzute de legislația națională pot fi justificate de obiectivul de a asigura un nivel mai ridicat de protecție a mediului, ținând seama, dacă este cazul, de particularitatea problemelor privind colectarea deșeurilor în statul membru și de necesitatea ca același stat să transpună și obligațiile comunitare prevăzute în acest domeniu conex?
- 3) Articolele 1 și 2, articolul 9 alineatul (1) și articolul 18 din Directiva [94/62] coroborate cu dispozițiile punctelor 1, 2 și 3 din anexa II la aceeași directivă trebuie interpretate în sensul că reprezintă o normă clară și precisă care interzice orice obstacol în calea comercializării pungilor conforme cu cerințele prevăzute de directivă și care presupune în mod necesar înlăturarea aplicării reglementării naționale eventual contrare de către toate organele statului, inclusiv de către autoritățile publice?
- 4) În sfârșit, adoptarea unei reglementări naționale care interzice comercializarea pungilor de transport de unică folosință care nu sunt biodegradabile, dar care sunt fabricate cu respectarea cerințelor prevăzute de Directiva [94/62], în măsura în care nu este justificată de obiectivul de a asigura un nivel mai ridicat de protecție a mediului, de particularitatea problemelor privind colectarea deșeurilor în statul membru și de necesitatea ca același stat să transpună și obligațiile comunitare prevăzute în acest domeniu conex, poate constitui o încălcare gravă și vădită a articolului 18 din Directiva [94/62]?”

<sup>12</sup> Acesta susține că consumatorii italieni obișnuiesc să folosească saci din plastic de unică folosință pentru colectarea deșeurilor organice.

<sup>13</sup> Și anume: (a) pungă de unică folosință biodegradabile și compostabile, conforme cu standardul armonizat UNI EN 13432:2002, (b) pungă din plastic tradiționale cu o anumită grosime a peretelui și care, prin urmare, pot fi reutilizate și (c) pungă reutilizabile pentru transportul de bunuri, realizate din hârtie, din țesături din fibre naturale, din fibre de poliamidă și din alte materiale decât polimerii.

### III. Procedura în fața Curții

21. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la Curte la 9 februarie 2022.

22. Au formulat observații scrise Papier Mettler, Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili (denumită în continuare „Assobioplastiche”), guvernul italian și Comisia Europeană. Toate aceste părți au participat la ședința care a avut loc la 22 martie 2023.

### IV. Aprecieri

#### A. *Observații introductive*

23. În primul rând, trebuie să se clarifice la ce tip de pungă de transport din plastic se referă instanța de trimitere. Cu toate că decizia de trimitere utilizează o terminologie care nu este întotdeauna uniformă, se pare că ea se referă în orice caz la pungile de transport din plastic subțire, de unică folosință<sup>14</sup>, fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile și nici compostabile, dar care respectă celelalte cerințe prevăzute de Directiva 94/62.

24. În al doilea rând, este necesar să se menționeze normele de drept al Uniunii care sunt relevante pentru a răspunde la întrebările formulate:

- deși instanța de trimitere face referire la articolele 1 și 2 din Directiva 94/62, în realitate nu este indispensabilă interpretarea acestor dispoziții (referitoare la obiectul și, respectiv, la domeniul de aplicare al directivei), deoarece nu există nicio îndoială cu privire la calitatea de ambalaj a pungilor de transport din plastic<sup>15</sup>;
- dimpotrivă, articolul 9 alineatul (1) și articolul 18 din Directiva 94/62 pot fi decisive pentru soluționarea litigiului.

#### B. *Admisibilitatea trimiterii preliminare*

25. Assobioplastiche și guvernul italian consideră că trimiterea preliminară este inadmisibilă, deoarece Decretul din 2013 nu ar fi intrat niciodată în vigoare sau ar fi fost abrogat.

26. Assobioplastiche contestă de asemenea admisibilitatea trimiterii preliminare pentru motivul că instanța de trimitere nu a ținut seama de articolul 4 alineatul (1a) din Directiva 94/62.

27. În opinia noastră, niciuna dintre aceste obiecții nu justifică respingerea *a limine* a trimiterii preliminare. Instanța de trimitere identifică, în temeiul responsabilității sale, cadrul normativ național care reglementează litigiul în care se încadrează cererile de decizie preliminară. Acestea din urmă, după cum se știe, beneficiază de o prezumție de pertinentă<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Mai exact, poate că acestea ar trebui să fie calificate drept pungi care pot fi aruncate după utilizare, nu neapărat de unică folosință, deoarece consumatorul le poate folosi de mai multe ori, dacă dorește și dacă punga rezistă.

<sup>15</sup> Hotărârea din 29 aprilie 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254), și Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Eco-Emballages și alții (C-313/15 și C-530/15, EU:C:2016:859).

<sup>16</sup> Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899, punctul 28), și Hotărârea din 6 octombrie 2022, Contship Italia (C-433/21 și C-434/21, EU:C:2022:760, punctul 24).



28. În ședință, părțile au discutat pe larg despre intrarea în vigoare și aplicarea Decretului din 2013, fără a se putea deduce din intervențiile lor o soluție clară în această privință. Ele au fost de acord că situația normativă creată era confuză: unele au descris-o ca fiind haotică, altele ca inexplicabilă, iar altele ca o dezordine normativă.

29. Potrivit Comisiei, Decretul din 2013 a intrat în vigoare și s-a aplicat în Italia de la publicarea sa oficială până la abrogarea sa formală în anul 2017<sup>17</sup>. În orice caz, articolul 6 a reușit să amâne aplicarea sa până la 13 septembrie 2013, când s-a încheiat perioada de *statu quo* prevăzută la articolul 9 din Directiva 98/34. Întrucât a fost publicat oficial la 27 martie 2013, acesta nu a mai avut statutul de proiect și a devenit o normă în vigoare, astfel încât Comisia nu a emis un aviz privind compatibilitatea sa cu dreptul Uniunii.

30. Potrivit guvernului italian și Assobioplastiche, Decretul din 2013 nu a intrat niciodată în vigoare, deoarece nu a existat un rezultat favorabil al procedurii de notificare către Comisie și nu s-a activat condiția suspensivă prevăzută la articolul 6. Acesta a fost abrogat în mod formal câțiva ani mai târziu, pentru a fi eliminat din dreptul italian, însă nu a fost realmente vorba despre abrogarea unui text în vigoare.

31. Papier Mettler a explicat că regimul de sancțiuni prevăzut de Decretul-lege nr. 2/2012<sup>18</sup> a devenit operațional odată cu adoptarea Decretului din 2013 și s-a aplicat indiferent dacă acesta din urmă a intrat sau nu în vigoare. Acestea nu i s-au aplicat sancțiuni pentru simplul fapt că a încetat să mai vândă pungile de transport din plastic interzise în Italia prin Decretul din 2013, cu consecința subsecventă a profitului nerealizat pe care îl solicită.

32. În orice caz, va reveni instanței de trimitere, care este singura competentă să interpreteze dreptul intern, sarcina de a soluționa această *imbroglio* privind intrarea în vigoare și efectele Decretului din 2013. Curtea nu poate interveni într-un diferend care trebuie să fie soluționat de instanța de trimitere.

33. Trimiterea preliminară ar fi inexplicabilă în cazul în care instanța de trimitere ar considera că Decretul din 2013 (care face obiectul acțiunii introduse de Papier Mettler) nu a fost niciodată în vigoare și nu a produs efecte juridice. Ar fi suficient ca instanța să considere acest fapt ca fiind stabilit pentru a soluționa, fără alte formalități, litigiul inițial. Faptul că nu a procedat astfel și că a recurs la o trimitere preliminară are la bază poziția contrară pe care pare să o adopte în mod implicit.

34. În orice caz, considerăm că nici litigiul aflat pe rolul instanței de trimitere, nici trimiterea preliminară însăși nu ar putea fi calificate drept fictive. Prin urmare, considerăm că trimiterea preliminară este admisibilă, sub rezerva faptului că instanța națională are ultimul cuvânt în ceea ce privește intrarea în vigoare și interpretarea Decretului din 2013.

<sup>17</sup> Potrivit Assobioplastiche (punctul 4 din observațiile sale scrise), Decretul din 2013 nu mai este în vigoare din 13 august 2017, dată la care a fost înlocuit cu reglementarea italiană care transpune Directiva 2015/720, și anume cu Decreto-legge n.º 91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (Decretul-lege nr. 91 privind dispoziții urgente în vederea dezvoltării economice a Mezzogiorno) din 20 iunie 2017 (GURI nr. 141 din 20 iunie 2017, p. 1), transformat, cu modificări, în Legge n.º 123 (Legea nr. 123) din 3 august 2017 (GURI nr. 188 din 12 august 2017, p. 1).

<sup>18</sup> Decreto-Legge n.º 2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (Decretul-lege nr. 2 privind măsuri extraordinare și urgente în domeniul mediului, denumit în continuare „Decretul-lege nr. 2/2012”) din 25 ianuarie 2012 (GURI nr. 20 din 25 ianuarie 2012, p. 1), transformat, cu modificări, în Legge n.º 28 (Legea nr. 28) din 24 martie 2012 (GURI nr. 71 din 24 martie 2012, p. 1).

35. În ceea ce privește a doua excepție de inadmisibilitate, ne vom limita să afirmăm doar că articolul 4 alineatul (1a) din Directiva 94/62 nu este aplicabil *ratione temporis* situației de fapt din litigiu. Aceasta a avut loc în anul 2013, iar articolul respectiv a fost introdus în Directiva 94/62 în anul 2015 (prin Directiva 2015/720).

### C. Prima întrebare preliminară

36. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o dispoziție națională cu conținutul prezentat anterior<sup>19</sup>, notificată Comisiei de către statul membru ulterior adoptării sale, însă cu câteva zile înainte de publicarea ei oficială, este compatibilă cu articolul 16 alineatul (1) din Directiva 94/62 și cu articolul 8 din Directiva 98/34<sup>20</sup>.

#### 1. Aplicarea Directivei 98/34

37. Nici instanța de trimitere, nici părțile din litigiu nu au îndoeli cu privire la calitatea de reglementare tehnică (în sensul Directivei 98/34) a dispoziției conținute în Decretul din 2013. Problemele pe care le presupune această calificare, care sunt deseori ridicate în fața Curții<sup>21</sup>, nu se regăsesc în prezenta cauză, a cărei premisă necontestată este că dispoziția respectivă constituie o reglementare tehnică.

38. Statul italian, astfel cum vom arăta în continuare, era obligat să notifice Comisiei această reglementare tehnică (Decretul din 2013) *în faza de proiect*, cu alte cuvinte înainte de adoptarea sa<sup>22</sup>.

39. Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 impune statelor membre obligația de a comunica imediat Comisiei orice *proiect de reglementare tehnică*. Notificarea trebuie să expună „motivel[e] care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări, în cazul în care acest lucru nu a fost clarificat suficient în proiectul de reglementare tehnică”. În ipoteza unei simple transpuneri integrale a unui standard internațional sau european, sunt suficiente informațiile referitoare la standardul respectiv.

40. Nerespectarea acestei obligații face imposibilă invocarea reglementării tehnice în cauză împotriva particularilor, atât în cadrul unei proceduri penale, cât și în cadrul unui litigiu între particulari în alte tipuri de proceduri<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Cu alte cuvinte, o normă care interzice comercializarea pungilor de unică folosință (care pot fi aruncate) fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile, însă care îndeplinesc celelalte cerințe prevăzute de Directiva 94/62.

<sup>20</sup> Prin urmare, prima întrebare se concentrează pe aspectele procedurale. În ceea ce privește compatibilitatea Decretului din 2013 cu articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE din perspectiva dreptului material, o vom aborda cu ocazia analizării celei de a doua întrebări.

<sup>21</sup> A se vedea de exemplu Hotărârea din 24 noiembrie 2022, *Belplant* (C-658/21, EU:C:2022:925).

<sup>22</sup> A se vedea definiția indicată anterior a noțiunii de „proiect de reglementare tehnică”, conținută la articolul 1 punctul 12 din Directiva 98/34.

<sup>23</sup> Hotărârea din 30 aprilie 1996, *CIA Security International* (C-194/94, EU:C:1996:172, denumită în continuare „Hotărârea CIA Security International”, punctele 49 și 50), Hotărârea din 4 februarie 2016, *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, punctul 84), Hotărârea din 27 octombrie 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821, punctul 64), și Hotărârea din 3 decembrie 2020, *Star Taxi App* (C-62/19, EU:C:2020:980, punctul 57).

41. Directiva 98/34 conferă Comisiei competențe de control asupra proiectelor de reglementări tehnice notificate de statele membre<sup>24</sup>. Tocmai pentru a proteja aceste competențe, sunt prevăzute consecințe direct legate de lipsa notificării, astfel cum a statuat Curtea începând cu Hotărârea CIA Security International: obligația prevăzută la articolul 8 din Directiva 98/34 are efect direct, iar reglementările tehnice naționale care nu au fost notificate nu sunt opozabile particularilor.

42. La aceeași concluzie s-a ajuns și în alte proceduri de informare și de control similare cu cea analizată în prezenta cauză, precum cea din Directiva 2000/31/CE<sup>25</sup> în domeniul serviciilor societății informaționale, care face obiectul Hotărârii Airbnb Ireland<sup>26</sup>.

43. Curtea a confirmat în Hotărârea Airbnb Ireland consecințele care decurg din obligația prevăzută într-o directivă care conferă Comisiei atribuții de acest tip, care prezintă un caracter suficient de clar, de precis și de necondiționat: are efect direct și, prin urmare, poate fi invocată de particulari în fața instanțelor naționale<sup>27</sup>.

44. Conform deciziei de trimitere, Decretul din 2013 a fost notificat Comisiei la 12 martie 2013<sup>28</sup>, a fost adoptat șase zile mai târziu și a fost publicat oficial la 27 martie 2013.

45. Or, o notificare către Comisie efectuată în acești termeni nu respectă obligația prevăzută la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34, deoarece:

- Stadiul proiectului de reglementare tehnică era atât de avansat la momentul la care a fost notificat Comisiei, încât nu mai era posibil să i se aducă modificări substanțiale (de fapt, nicio modificare).
- Ceea ce trebuie notificat imediat Comisiei este „proiectul” de reglementare tehnică, iar nu versiunea sa finală<sup>29</sup>.
- Având în vedere cronologia indicată anterior, Republica Italiană nu a putut lua în considerare observațiile Regatului Suediei și avizele detaliate ale Regatului Țărilor de Jos și Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord privind proiectul de reglementare tehnică, deoarece Decretul din 2013 a fost adoptat anterior emiterii lor.

<sup>24</sup> În urma notificării, se acordă o perioadă de trei, patru sau șase luni în care proiectul notificat nu poate fi adoptat definitiv, pentru a permite Comisiei și celorlalte state membre să trimită statului care a efectuat notificarea observații sau avize detaliate privind compatibilitatea proiectului cu dreptul Uniunii. Această perioadă se prelungește la douăsprezece luni în cazul în care Comisia decide să propună o normă de armonizare în acest domeniu.

<sup>25</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic) (JO 2000, L 178, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 29, p. 257). Articolul 3 alineatul (4) litera (b) a doua liniuță impune statelor membre obligația specifică de a notifica în prealabil Comisiei și statului membru pe teritoriul căruia este stabilit furnizorul de servicii intenția lor de a adopta o măsură ce restrânge libera circulație a serviciului respectiv.

<sup>26</sup> Hotărârea din 19 decembrie 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112, denumită în continuare „Hotărârea Airbnb Ireland”, punctele 88-97).

<sup>27</sup> Procedura de notificare și de control permite Comisiei să evite adoptarea sau, cel puțin, menținerea unor restricții în calea schimburilor comerciale contrare Tratatului FUE, în special propunând modificări ale măsurilor naționale în cauză (Hotărârea Airbnb Ireland, punctele 90 și 92).

<sup>28</sup> Notificarea 2013/152/I din 12 martie 2013, Proiect de decret interministerial privind specificarea caracteristicilor tehnice ale pungilor pentru transportul de bunuri, prevăzut la articolul 2 din Decretul-lege nr. 2/2012, modificat prin Legea 28/2012, disponibilă la: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2013&num=152>

<sup>29</sup> Hotărârea din 8 septembrie 2005, Comisia/Portugalia (C-500/03, nepublicată, EU:C:2005:515, punctul 39).

46. Astfel, a existat o eludare a procedurii prevăzute de Directiva 98/34. Adoptarea proiectului de reglementare tehnică în termen de șase zile de la notificarea către Comisie a încălcat obligația de *statu quo* prevăzută la articolul 9 alineatul (1) din Directiva 98/34: statul membru nu poate adopta proiectul notificat decât după cel puțin trei luni de la primirea de către Comisie a notificării.

47. Guvernul italian invocă două motive pentru a-și justifica comportamentul și pentru a nega orice încălcare a Directivei 98/34:

- Notificarea proiectului Decretului din 2013 reproduce o notificare anterioară, din anul 2011.
- Intrarea în vigoare a Decretului din 2013 este condiționată, în conformitate cu articolul 6 din acesta, de rezultatul favorabil al procedurii de notificare. Întrucât Comisia nu a emis un aviz, procedura respectivă nu s-a încheiat cu un rezultat favorabil<sup>30</sup>, astfel încât acest decret nu a intrat niciodată în vigoare. Prin urmare, Italia nu a comunicat Comisiei textul definitiv al acelei reglementări tehnice<sup>31</sup>.

48. Niciunul dintre aceste două argumente nu ni se pare convingător.

49. În ceea ce privește notificarea din 2011<sup>32</sup>, proiectul de reglementare tehnică comunicat Comisiei la momentul respectiv era (viitorul) Decret-lege nr. 2/2012, care prelungea interdicția de comercializare a pungilor de transport din plastic care pot fi aruncate, neconforme cu standardul armonizat UNI EN 13432:2002. Articolul 2 alineatul 1 din acesta prevedea elaborarea unui decret ministerial ulterior pentru a determina domeniul de aplicare al interdicției de comercializare a pungilor de transport din plastic care nu sunt biodegradabile și nici compostabile. Acesta prevedea de asemenea sancțiuni pentru nerespectarea viitoarei reglementări.

50. Prin urmare, astfel cum a susținut Comisia în ședință, notificarea din 2013 nu poate fi considerată o simplă reiterare a celei din 2011. Cea din 2013 conține noi restricții privind pungile de transport din plastic, care trebuiau comunicate în mod obligatoriu Comisiei în temeiul Directivei 98/34.

51. În ceea ce privește clauza suspensivă (articolul 6), modul de a proceda al statului italian, care a introdus-o în textul Decretului din 2013, este contrar Directivei 98/34.

52. Astfel, publicarea oficială a Decretului din 2013 poate avea impact ca atare asupra liberei circulații a mărfurilor prin faptul că afectează tipurile de pungi de transport din plastic care pot fi comercializate în Italia. Condiționarea intrării în vigoare a unui decret de rezultatul favorabil al

<sup>30</sup> Guvernul italian face trimitere la scrisoarea pe care i-a adresat-o Comisia la 23 iunie 2015.

<sup>31</sup> Această împrejurare a condus, potrivit guvernului italian, la adoptarea Decreto-legge n.º 91 (Decretul-lege nr. 91) din 24 iunie 2014 (GURI nr. 144 din 24 iunie 2014, p. 1), transformat, cu modificări, în Legge n.º 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, nonche' per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (Legea nr. 116 privind dispoziții urgente pentru sectorul agricol, protecția mediului și eficiența energetică în clădirile școlare și universitare, relansarea și dezvoltarea întreprinderilor, limitarea cuantumului tarifelor de energie electrică, precum și pentru definirea imediată a obligațiilor care decurg din reglementarea europeană) din 11 august 2014 (supliment ordinar la GURI nr. 192 din 20 august 2014), care, prin intermediul articolului 11 alineatul 2bis, a eliminat orice referire la decretul ministerial în cuprinsul articolului 2 alineatul 4 din Decretul-lege nr. 2/2012, urmărind ca sancțiunile prevăzute de acesta să fie direct aplicabile.

<sup>32</sup> Notificarea 2011/174/I din 5 aprilie 2011, Proiect de lege privind interzicerea comercializării pungilor care nu sunt biodegradabile pentru transportul de bunuri, disponibilă la adresa:  
<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>

procedurii de notificare prevăzute de Directiva 98/34 este o tehnică legislativă care nu respectă securitatea juridică, deoarece particularii nu știu când se va produce rezultatul (favorabil sau nefavorabil) la care trebuie să își adapteze comportamentul.

53. În plus, această tehnică legislativă nu permite, ca și în speță, să se țină seama în mod corespunzător de observațiile și de avizele detaliate ale Comisiei și ale altor state membre cu privire la compatibilitatea proiectului de reglementare tehnică cu normele de drept al Uniunii. Astfel, este zădărnicit obiectivul urmărit de Directiva 98/34, și anume prevenirea barierelor tehnice în calea comerțului înainte ca acestea să înceapă să aibă efecte restrictive.

54. În definitiv, considerăm că adoptarea Decretului din 2013 a încălcat, din motive formale, articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1) din Directiva 98/34.

## 2. *Aplicarea Directivei 94/62*

55. În conformitate cu articolul 16 alineatul (1) din Directiva 94/62, statele membre trebuie să notifice Comisiei, înainte de a adopta astfel de măsuri, proiectele de măsuri pe care intenționează să le adopte în cadrul directivei respective (în legătură cu ambalajele și deșeurile de ambalaje).

56. Alineatul (2) al aceluiași articol indică faptul că, în cazul în care măsura propusă este de natură tehnică, statul membru poate indica faptul că notificarea sa este de asemenea valabilă pentru Directiva 83/189 (înlocuită ulterior de Directiva 98/34).

57. Statul italian a notificat Comisiei proiectul de Decret din 2013 în conformitate cu articolul 16 din Directiva 94/62. Această dispoziție (spre deosebire de articolul 9 din Directiva 98/34) nu prevede o perioadă în care statul membru trebuie să aștepte observațiile Comisiei și ale celorlalte state înainte de a adopta proiectul de normă națională. Prin urmare, considerăm că Italia nu a încălcat această dispoziție, în pofida faptului că Decretul din 2013 a fost publicat oficial, după cum am menționat deja, la șase zile de la notificarea către Comisie.

58. Procedura prevăzută la articolul 16 din Directiva 94/62 este o simplă procedură de *informare*, în timp ce procedura corelativă din Directiva 98/34 este una de *informare și de control* al reglementărilor naționale. Prin urmare, este vorba despre proceduri distincte cu efecte diferite.

59. Nici modul de redactare, nici scopul articolului 16 din Directiva 94/62 nu permit să se considere că nerespectarea obligației de notificare prealabilă are aceleași efecte ca cea prevăzută de Directiva 98/34.

60. Articolul 16 din Directiva 94/62 se referă la relațiile dintre statele membre și Comisie, astfel încât nu creează niciun drept în favoarea particularilor care ar putea fi afectat în cazul în care un stat membru nu respectă obligația prevăzută de acesta. Prin urmare, dispoziția respectivă nu poate fi invocată în fața instanțelor naționale pentru a obține anularea sau neaplicarea față de particulari a unor norme care nu au fost notificate<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> A se vedea prin analogie, în legătură cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO 1975, L 194, p. 39), Hotărârea din 13 iulie 1989, Enichem Base și alții (380/87, EU:C:1989:318, denumită în continuare „Hotărârea Enichem Base”, punctele 22-24).

61. În opinia noastră, articolul 16 din Directiva 94/62 prevede o procedură de simplă informare similară celor analizate de Curte în Hotărârile Enichem Base și Bulk Oil<sup>34</sup>.

62. În acest tip de proceduri, considerăm că este logic, contrar susținerilor Comisiei din ședință, să se respingă inaplicabilitatea în raport cu particularii a dispozițiilor naționale în cazul în care acestea au fost adoptate fără respectarea unei obligații de notificare prealabilă, impusă de o normă a Uniunii care nu prevede consecințe juridice direct legate de nerespectarea obligației respective.

63. Procedura de simplă informare prevăzută la articolul 16 din Directiva 94/62 nu este, astfel cum am arătat, comparabilă cu cea reglementată de Directiva 98/34 sau de alte dispoziții inspirate din aceasta, situație care se regăsea în cazul obligației prevăzute la articolul 3 alineatul (4) litera (b) a doua liniuță din Directiva 2000/31, la care ne-am referit anterior<sup>35</sup>.

64. Trimiterile încrucișate conținute la articolul 16 alineatul (2) din Directiva 94/62 și la articolul 8 alineatul (5) din Directiva 98/34 nu schimbă considerațiile care precedă. Aceste dispoziții se limitează să indice că notificarea unui proiect național poate fi valabilă pentru două proceduri de informare prevăzute de „acte comunitare” diferite. Astfel, se evită comunicările multiple ale aceluiași proiect către Comisie. Totuși, această regulă nu modifică natura diferită a celor două proceduri.

65. Trebuie să clarificăm de asemenea faptul că, astfel cum a precizat Comisia în ședință, notificarea unui proiect de reglementare tehnică în temeiul articolului 8 din Directiva 98/34 nu este validă în sensul aplicării articolului 114 alineatul (5) TFUE. Pentru a utiliza această dispoziție din Tratatul FUE, statul membru trebuie să justifice faptul că standardul național pe care urmează să îl adopte se bazează pe necesitatea unui nivel mai ridicat de protecție a mediului (inclusiv a mediului de lucru) ca urmare a unor particularități ale statului care efectuează notificarea, apărute în urma evoluțiilor științifice ulterioare adoptării standardului de armonizare.

66. Notificarea în vederea punerii în aplicare a Directivei 98/34 nu necesită o justificare atât de exhaustivă. În plus, notificarea în temeiul directivei respective presupune pur și simplu că intrarea în vigoare a proiectului de act normativ este suspendată pentru o perioadă, în așteptarea eventualei reacții a Comisiei și a celorlalte state membre.

67. Dimpotrivă, prin notificarea prevăzută la articolul 114 alineatul (5) TFUE se urmărește obținerea de către Comisie a aprobării celei mai protectoare norme naționale, după ce s-a verificat dacă aceasta nu implică un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre și că nu constituie un obstacol în calea funcționării pieței interne.

#### ***D. A doua întrebare preliminară***

68. Instanța de trimitere urmărește să verifice în esență dacă o reglementare națională care interzice comercializarea pungilor de unică folosință fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile, dar care respectă celelalte cerințe prevăzute de Directiva 94/62,

<sup>34</sup> Hotărârea din 18 februarie 1986, Bulk Oil (Zug) (174/84, EU:C:1986:60, punctul 62).

<sup>35</sup> Hotărârea Airbnb Ireland, punctul 94: această obligație „nu constituie doar o simplă cerință de informare comparabilă celei în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea [...] Enichem Base și alții [...] ci o cerință procedurală fundamentală care justifică inopozabilitatea față de particularii a măsurilor nenotificate care restrâng libera circulație a serviciilor societății informaționale”. Această constatare nu este afectată de lipsa unei „obligații[i] de *standstill* a statului membru care are intenția de a adopta o măsură care restrânge libera prestare a unui serviciu al societății informaționale” (punctul 93).

- încalcă articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 și cu anexa II la aceasta;
- poate fi justificată de obiectivul de a asigura un nivel mai ridicat de protecție a mediului.

### *1. Incompatibilitatea reglementării naționale cu articolul 18 din Directiva 94/62*

69. În temeiul articolului respectiv, „statele membre nu împiedică introducerea pe piața de pe teritoriul lor a ambalajelor care se conformează dispozițiilor prezentei directive”.

70. În conformitate cu articolul 9 din Directiva 94/62, „ambalajele pot fi introduse pe piață numai dacă respectă toate cerințele esențiale definite de prezenta directivă, inclusiv anexa II”. La rândul său, anexa respectivă reglementează „cerințe esențiale privind compoziția și natura refolosibilă și recuperabilă, inclusiv reciclabilă, a ambalajelor”<sup>36</sup>.

71. Potrivit Curții, „marcarea și identificarea ambalajelor, precum și [...] cerințele legate de compoziția și de caracterul refolosibil sau recuperabil al acestora” (articolele 8-11 și anexa II la Directiva 94/62) au făcut obiectul unei armonizări complete<sup>37</sup>.

72. Din această constatare rezultă următoarele consecințe:

- Atunci când o normă a Uniunii efectuează o armonizare completă, se asigură faptul că produsul fabricat în conformitate cu cerințele armonizate beneficiază de liberă circulație pe întreg teritoriul Uniunii. Statele membre pierd posibilitatea de a impune cerințe suplimentare bazate pe protecția unor motive de interes general<sup>38</sup>.
- Atunci când efectuează o armonizare exhaustivă, autoritățile Uniunii pun în balanță în mod obligatoriu obiectivul liberei circulații a produsului și pe cel al protecției intereselor generale, astfel încât această analiză comparativă nu poate fi realizată din nou de autoritățile naționale.
- Atunci când un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii, orice măsură națională care intră în domeniul respectiv trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu în raport cu dispozițiile dreptului primar<sup>39</sup>.

73. Pornind de la aceste premise, articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 și cu anexa II la aceasta se opune, din motive materiale sau de fond, adoptării unei reglementări naționale precum cea în discuție în prezenta cauză.

<sup>36</sup> Concret, punctul 1 stabilește cerințele specifice fabricării și compoziției ambalajelor, punctul 2 pe cele specifice naturii refolosibile a ambalajelor, iar punctul 3 pe cele privind natura recuperabilă a ambalajului. În ceea ce o privește pe aceasta din urmă, sunt stabilite patru criterii alternative pentru valorificarea ambalajelor, care pot fi asigurate prin reciclarea materialelor, prin valorificare energetică, prin compostare sau prin biodegradabilitate. Utilizarea oricăreia dintre aceste tehnologii de valorificare a ambalajelor garantează, în orice caz, faptul că ambalajele pot fi introduse pe piața internă a UE.

<sup>37</sup> Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, punctul 56), și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Comisia/Germania (C-463/01, EU:C:2004:797, punctul 44). Dimpotrivă, „organizarea sistemelor naționale menite să faciliteze refolosirea ambalajelor nu face obiectul unei armonizări complete”.

<sup>38</sup> Hotărârea 5 mai 1993, Comisia/Franța (C-246/91, EU:C:1993:174, punctul 7), Hotărârea din 8 mai 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, punctul 44), și Hotărârea din 12 aprilie 2018, Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, punctul 23).

<sup>39</sup> Hotărârea din 24 februarie 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, punctul 23), și Hotărârea din 19 ianuarie 2023, CIHEF și alții (C-147/21, EU:C:2023:31, punctul 26).

74. Decretul din 2013 interzice comercializarea pungilor care nu respectă un standard tehnic (UNI EN 13432:2002), chiar dacă acestea îndeplinesc celelalte condiții privind natura lor recuperabilă prevăzute la punctul 3 din anexa II la Directiva 94/62, cu excepția cazului în care respectă alte specificații tehnice privind grosimea și forma care nu sunt reglementate de directiva respectivă.

75. Astfel, Decretul din 2013, deși urmărește să asigure o protecție eficace a mediului și o colectare mai eficientă a deșeurilor, favorizează (și privilegiază) compostarea și biodegradabilitatea în detrimentul reciclării materialelor și al valorificării energetice, care sunt autorizate de Directiva 94/62.

76. Punctul 3 din anexa II la Directiva 94/62 se referă în egală măsură la aceste patru metode de valorificare a ambalajelor. Prin urmare, o normă națională nu poate contrazice alegerea legiuitorului Uniunii atunci când acesta a efectuat o armonizare exhaustivă a domeniului fără să ofere statelor membre posibilitatea de a favoriza sau de a exclude anumite metode de valorificare a ambalajelor în detrimentul altora.

## 2. Justificare bazată pe protecția mediului?

77. Articolele 8-11 și anexa II la Directiva 94/62 prevăd, astfel cum am menționat, o armonizare exhaustivă în ceea ce privește marcarea și identificarea ambalajelor, cerințele legate de compoziția și de caracterul refolosibil sau recuperabil al acestora. Prin urmare, singura posibilitate de care dispunea Republica Italiană pentru a adopta norme mai restrictive era cea prevăzută la articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE<sup>40</sup>.

78. Aceste dispoziții din Tratatul FUE conferă unui stat membru posibilitatea de a adopta noi dispoziții naționale bazate pe noutăți științifice referitoare, printre altele, la protecția mediului și justificate de o problemă specifică a statului membru respectiv, care a survenit în urma adoptării măsurii de armonizare.

79. Această posibilitate este însă condiționată de notificarea prealabilă a măsurii naționale și de aprobarea sa de către Comisie, în termen de șase luni de la notificare<sup>41</sup>. Având în vedere că nu s-a stabilit că guvernul italian a respectat cerințele respective, derogarea prevăzută la articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE nu este aplicabilă în prezenta cauză.

## 3. Efectul articolului 4 alineatul (1a) din Directiva 94/62

80. Guvernul italian și Assobioplastiche susțin că Decretul din 2013 ar fi fost confirmat prin introducerea, prin Directiva 2015/720, a noului articol 4 alineatul (1a) din Directiva 94/62.

81. Raționamentul acestora nu poate fi acceptat, deoarece:

- Directiva 2015/720, al cărei termen de transpunere a expirat la 27 noiembrie 2016 (articolul 2), nu este aplicabilă *ratione temporis* în litigiu, acesta fiind inițiat ca urmare a adoptării Decretului din 2013.

<sup>40</sup> A se vedea prin analogie Hotărârea din 7 martie 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punctul 37).

<sup>41</sup> Comisia trebuie să verifice dacă măsura națională reprezintă un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre și dacă ea constituie un obstacol în calea funcționării pieței interne.



- În orice caz, deși Directiva 2015/720 permite derogări naționale de la libera comercializare a ambalajelor compatibile cu Directiva 94/62, aceasta se referă la pungile de transport din plastic subțire (cu o grosime mai mică de 50 de microni). În schimb, Decretul din 2013 conținea o interdicție mai largă, aplicându-se pungilor de transport din plastic cu o grosime mai mare de 60 de microni.

82. În concluzie, articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta se opune unei reglementări naționale care interzice comercializarea pungilor de transport care pot fi aruncate (de unică folosință) fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile, dar care respectă celelalte cerințe ale Directivei 94/62, cu condiția ca statul membru să nu fi notificat și să nu fi primit aprobarea Comisiei cu privire la reglementarea respectivă, în conformitate cu articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE.

### *E. A treia întrebare preliminară*

83. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta are efect direct și dacă organele unui stat membru sunt obligate să nu aplice o reglementare națională contrară.

84. Potrivit unei jurisprudențe constante cu privire la efectul direct al directivelor<sup>42</sup>:

- „[...] în toate situațiile în care dispozițiile unei directive sunt, din punctul de vedere al conținutului, necondiționate și suficient de precise, particularii sunt îndreptățiți să le invoce în fața instanțelor naționale împotriva statului fie atunci când acesta s-a abținut de la transpunerea în termen a directivei în dreptul național, fie atunci când a transpus directiva în mod incorect [...]”.
- „[...] o dispoziție a dreptului Uniunii, pe de o parte, este necondiționată atunci când enunță o obligație care nu este supusă niciunei condiții și nici nu este subordonată, în privința executării sau a efectelor sale, intervenției vreunui act fie al instituțiilor Uniunii, fie al statelor membre și, pe de altă parte, este suficient de precisă pentru a fi invocată de un justițiabil și aplicată de instanță atunci când enunță o obligație în termeni neechivoci [...]”.
- „[...] chiar dacă o directivă lasă statelor membre o anumită marjă de apreciere atunci când adoptă modalitățile de punere a sa în aplicare, o dispoziție a acestei directive poate fi considerată ca având un caracter necondiționat și precis atunci când pune în sarcina statelor membre, în termeni neechivoci, o obligație de rezultat precisă și care nu este supusă niciunei condiții cu privire la aplicarea normei pe care o enunță [...]”.

85. Articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta constituie o normă a Uniunii clară, precisă și necondiționată, care are efect direct și care poate fi invocată de particulari în fața instanțelor naționale împotriva autorităților statului italian.

86. Este suficient să confirmăm, în această privință, că articolul 18 din Directiva 94/62 interzice statelor membre, în mod exhaustiv și fără excepții, să împiedice introducerea pe piață, pe teritoriul lor, a ambalajelor care respectă cerințele prevăzute de directiva însăși.

<sup>42</sup> Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punctul 63), Hotărârea din 14 ianuarie 2021, RTS infra și Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13, punctele 46 și 47), și Hotărârea din 8 martie 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efect direct) (C-205/20, EU:C:2022:168, punctele 17-19).

87. Articolul 9 alineatul (1) din Directiva 94/62 face trimitere la cerințele respective (articolele 8-11 și anexa II), referitoare la marcarea și la identificarea ambalajelor, precum și la compoziția și la posibilitatea de reutilizare sau de valorificare a acestora, atunci când prevede că pot fi comercializate numai ambalajele care le respectă.

88. Concret, anexa II stabilește cerințele referitoare la fabricarea și la compoziția ambalajelor (punctul 1), la natura refolosibilă a acestora (punctul 2) și la natura lor recuperabilă (punctul 3). Aceasta include, astfel cum am arătat, patru criterii alternative pentru recuperarea ambalajelor (reciclarea materialelor, valorificarea energetică, compostarea sau biodegradabilitatea).

89. Până la modificarea Directivei 94/62 prin Directiva 2015/720, libera comercializare a ambalajelor fabricate în conformitate cu Directiva 94/62 era permisă în mod necondiționat. Statele membre au fost autorizate să introducă măsuri mai restrictive pentru comercializarea pungilor de transport din plastic subțire numai după intrarea în vigoare a Directivei 2015/720.

90. Având în vedere că articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta are efect direct, instanța națională trebuie să înlăture aplicarea în litigiu a oricărei norme naționale contrare<sup>43</sup>.

#### ***F. A patra întrebare preliminară***

91. Având în vedere că, în litigiul inițial, se solicita „repararea prejudiciului suferit ca urmare a comportamentului ilegal al autorității [italiene]”, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă „o reglementare națională care interzice comercializarea pungilor de transport de unică folosință care nu sunt biodegradabile, dar care sunt fabricate cu respectarea cerințelor prevăzute de Directiva 94/62” constituie o încălcare gravă și vădită a articolului 18 din Directiva 94/62.

92. Pentru a angaja răspunderea statului pentru prejudicii cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului Uniunii care îi sunt imputabile, trebuie îndeplinite următoarele condiții:

- norma de drept al Uniunii încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor;
- încălcarea acestei norme să fie suficient de gravă;
- să existe o legătură directă de cauzalitate între respectiva încălcare și prejudiciul suferit de acești particulari<sup>44</sup>.

93. Aceste trei condiții sunt necesare și suficiente pentru a da naștere, în beneficiul particularilor, unui drept la reparație. Totuși, nimic nu împiedică angajarea răspunderii statului în condiții mai puțin restrictive, în temeiul dreptului național<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctul 68), și Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punctul 20).

<sup>44</sup> Hotărârea din 28 iunie 2022, Comisa/Spania (Încălcarea dreptului Uniunii de către legiuitor) (C-278/20, EU:C:2022:503, punctul 31), și Hotărârea din 22 decembrie 2022, Ministre de la Transition écologique și Premier ministre (Răspunderea statului pentru poluarea aerului) (C-61/21, EU:C:2022:1015, punctul 44).

<sup>45</sup> Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 66), Hotărârea din 28 iunie 2022, Comisia/Spania (Încălcarea dreptului Uniunii de către legiuitor) (C-278/20, EU:C:2022:503, punctul 32).

94. În principiu, revine instanțelor naționale sarcina de a stabili, în conformitate cu orientările furnizate de Curte, dacă cele trei condiții sunt îndeplinite<sup>46</sup>. În ceea ce privește condițiile respective, instanța de trimitere solicită să se stabilească doar dacă a existat o încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii. Prin urmare, aceasta nu pare să aibă îndoieli cu privire la celelalte două.

95. Curtea poate furniza instanței de trimitere orientări care să îi permită să stabilească ea însăși dacă, în acest caz, a existat sau nu o încălcare suficient de gravă, în lumina tuturor elementelor din cauză. Factorii relevanți pentru hotărârea sa includ:

- gradul de claritate și de precizie a normei încălcate;
- întinderea marjei de apreciere pe care norma încălcată o lasă autorităților naționale;
- caracterul intenționat sau neintenționat al neîndeplinirii obligației sau al prejudiciului produs;
- caracterul scuzabil sau nescuzabil al unei eventuale erori de drept și
- împrejurarea că, eventual, atitudinile adoptate de o instituție a Uniunii Europene au putut contribui la adoptarea sau la menținerea unor măsuri sau a unor practici naționale contrare dreptului Uniunii<sup>47</sup>.

96. În ceea ce privește *claritatea și precizia*, ambele se regăsesc la articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta. Este vorba despre dispoziții clare, care impun o obligație negativă statelor membre (de a nu împiedica comercializarea ambalajelor care respectă caracteristicile prevăzute de directivă, care realizează o armonizare completă).

97. Nu există nicio îndoială cu privire la *intenția* statului italian de a permite doar comercializarea pungilor de transport din plastic prevăzute de Decretul din 2013, interzicând totodată alte tipuri de pungi care sunt permise în temeiul Directivei 94/62. Este adevărat că scopul măsurii respective era de a reduce poluarea, însă legiuitorul italian era conștient de faptul că, prin introducerea acestei norme, putea încălca Directiva 94/62<sup>48</sup>.

98. Articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta nu lasă autorităților naționale nicio *marjă de apreciere* în ceea ce privește interzicerea pe teritoriile lor a ambalajelor care sunt conforme cu standardele armonizate. Guvernul italian ar fi putut să adopte norme mai restrictive și mai ecologice prin intermediul procedurii prevăzute la articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE, dar, așa cum am explicat anterior, nu s-a stabilit că ar fi recurs la aceasta.

99. Astfel cum am arătat de asemenea, statele membre nu au avut nicio marjă de apreciere pentru a adopta măsuri naționale mai restrictive privind comercializarea pungilor de transport din plastic subțire de unică folosință până la adoptarea Directivei 2015/720, care a introdus în Directiva 94/62 noul articol 4 alineatul (1a).

<sup>46</sup> Hotărârea din 19 iunie 2014, Specht și alții (C-501/12-C-506/12, C-540/12 și C-541/12, EU:C:2014:2005, punctul 100), și Hotărârea din 4 octombrie 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punctul 95).

<sup>47</sup> Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 56), și Hotărârea din 29 iulie 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punctul 42).

<sup>48</sup> Acesta este motivul pentru care legiuitorul a condiționat intrarea în vigoare a Decretului din 2013 de finalizarea favorabilă a procedurii prevăzute de Directiva 98/34.

100. Totuși, această modificare legislativă ar putea avea efecte<sup>49</sup> dacă instanța de trimitere ar considera că statul italian (printr-o *eroare* al cărei caracter scuzabil va trebui apreciat de instanța respectivă) a dorit să anticipeze propunerea legislativă a Comisiei prezentată la 4 noiembrie 2013<sup>50</sup>, care a dat naștere Directivei 2015/720.

101. Or, propunerea respectivă, ca atare, a fost ulterioară publicării Decretului din 2013. Prin urmare, cu greu se poate susține că, în prezenta cauză, *o instituție a Uniunii a contribuit la adoptarea măsurii naționale*.

102. În concluzie, interzicerea comercializării pungilor de transport din plastic subțire de unică folosință, care nu sunt biodegradabile și nici compostabile, precum și a celor care nu respectă anumite condiții de grosime, în condițiile în care pungile respective îndeplinesc cerințele prevăzute de Directiva 94/62, ar putea constitui o încălcare vădit gravă a articolului 18 din Directiva 94/62, chestiune care trebuie verificată de instanța de trimitere.

## V. Concluzie

103. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia) după cum urmează:

- „1) O reglementare națională care interzice comercializarea pungilor de transport de unică folosință (care pot fi aruncate) fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile și care a fost notificată Comisiei de statul membru ulterior adoptării acesteia, deși cu câteva zile înainte de publicarea sa oficială:
- încalcă articolul 8 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1) din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998, iar reglementarea amintită nu este aplicabilă particularilor;
  - nu încalcă procedura simplă de informare prevăzută la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje dacă pungile de transport menționate îndeplinesc celelalte cerințe prevăzute de această directivă.
- 2) Articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta se opune unei reglementări naționale care interzice comercializarea pungilor de transport din plastic subțire care pot fi aruncate (de unică folosință), fabricate din materiale care nu sunt biodegradabile, dar care îndeplinesc celelalte cerințe prevăzute de Directiva 94/62, cu

<sup>49</sup> În orice caz, elementul temporal ar putea influența *calculul* reparației care revine în sarcina statului italian, în funcție de durata efectelor negative ale încălcării asupra operatorilor economici: încălcarea vădit gravă ar fi încetat să mai existe de la intrarea în vigoare a Directivei 2015/720, cel puțin în ceea ce privește interzicerea comercializării pungilor de transport din plastic de unică folosință cu o grosime mai mică de 50 de microni.

<sup>50</sup> Documentul COM(2013) 761 final din 4 noiembrie 2013, propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, pentru reducerea consumului de pungi de transport din plastic.

condiția ca statul membru să nu fi notificat Comisiei și să nu fi primit aprobarea acesteia cu privire la reglementarea respectivă, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 114 alineatele (5) și (6) TFUE.

- 3) Articolul 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta are efect direct și toate organele din statele membre, inclusiv instanțele judecătorești, sunt obligate să nu aplice, în litigiul concret cu care sunt sesizate, nicio normă națională contrară.
- 4) Interdicția de comercializare a pungilor de transport din plastic subțire de unică folosință, care nu sunt biodegradabile și nici compostabile, precum și a celor care nu respectă anumite condiții privind grosimea, în condițiile în care aceste pungi îndeplinesc cerințele prevăzute de Directiva 94/62, poate implica o încălcare vădit gravă a articolului 18 din Directiva 94/62 coroborat cu articolul 9 alineatul (1) și cu anexa II la aceasta, chestiune care trebuie verificată de instanța națională.”