

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 21 de diciembre de 2023 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Medio ambiente — Directiva 94/62/CE — Envases y residuos de envases — Directiva 98/34/CE — Procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información — Obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión Europea todo proyecto de reglamento técnico — Normativa nacional que establece reglamentos técnicos más restrictivos que los previstos en la normativa de la Unión Europea»

En el asunto C-86/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resolución de 7 de febrero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de febrero de 2022, en el procedimiento entre

**Papier Mettler Italia Srl**

y

**Ministero della Transizione Ecologica,**

**Ministero dello Sviluppo Economico,**

con intervención de:

**Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili — Assobioplastiche,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen y M. Gavalec (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de marzo de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Papier Mettler Italia Srl, por el Sr. V. Cannizzaro, avvocato;
- en nombre de la Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili — Assobioplastiche, por los Sres. G. Belotti, F. De Leonardis y S. Micono, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. M. Cherubini y G. Palatiello, avvocati dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Escobar Gómez, el Sr. G. Gattinara y la Sra. L. Haasbeek, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de mayo de 2023;  
dicta la siguiente

## Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 1, 2, 9, 16 y 18 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO 1994, L 365, p. 10), en su versión modificada por la Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013 (DO 2013, L 37, p. 10) (en lo sucesivo, «Directiva 94/62»), y del artículo 8 de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 1998, L 204, p. 37), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 (DO 2012, L 316, p. 12) (en lo sucesivo, «Directiva 98/34»), y del artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Papier Mettler Italia Srl, por un lado, y el Ministero della Transizione Ecologica (Ministerio de Transición Ecológica, Italia; en lo sucesivo, «Ministerio de Medio Ambiente») y el Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia), por otro lado, en relación, por una parte, con la legalidad de un decreto que impone el respeto de determinadas características técnicas para la comercialización de bolsas de plástico destinadas a llevar compras y, por otra parte, con la reparación de los daños supuestamente causados por la adopción de dicho decreto.

### Marco jurídico

#### *Derecho de la Unión*

##### *Directiva 94/62*

- 3 Los considerandos primero, segundo, cuarto, séptimo y trigésimo tercero de la Directiva 94/62 exponen lo siguiente:

«Considerando que es necesario armonizar las diversas medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases, con el fin de evitar o reducir su impacto ambiental, por una parte, proporcionando así un elevado nivel de protección del medio ambiente, y por otra, de garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar obstáculos al comercio y distorsiones y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad [Europea];

Considerando que el modo mejor de prevenir la creación de residuos de envases es reducir la cantidad global de envases;

[...]

Considerando que la reducción del volumen de los residuos es una condición necesaria del crecimiento sostenible a que hace referencia explícitamente el Tratado de la Unión Europea;

[...]

Considerando que, de conformidad con la estrategia comunitaria de gestión de residuos enunciada en la Resolución del Consejo, de 7 de mayo de 1990, sobre la política en materia de residuos [(DO 1990, C 122, p. 2)], y con la Directiva 75/442/CEE del Consejo[, de 15 de julio de 1975,] relativa a los residuos [(DO 1975, L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129)], la gestión de los envases y de los residuos de envases tendrá como primera prioridad la prevención de la producción de residuos de envases, y asumirá asimismo como principios fundamentales la reutilización de los envases, el reciclado y otras

formas de valorización de los residuos de envases y, consiguientemente, la reducción de la eliminación final de este tipo de residuos;

[...]

Considerando que, sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas [(DO 1983, L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34)], los Estados miembros deberán notificar a la Comisión [Europea] antes de su adopción, los proyectos de medidas que se propongan adoptar, con objeto de poder determinar si estas se ajustan al contenido de la presente Directiva».

4 El artículo 1 de la Directiva 94/62, que lleva por título «Objetivos», dispone:

«1. La presente Directiva tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad.

2. A tal fin se establecen en la presente Directiva medidas destinadas, como primera prioridad, a la prevención de la producción de residuos de envases y, atendiendo a otros principios fundamentales, a la reutilización de envases, al reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases y, por tanto, a la reducción de la eliminación final de dichos residuos.»

5 El artículo 2 de esta Directiva, con el epígrafe «Ámbito de aplicación», establece:

«1. La presente Directiva se aplicará a todos los envases puestos en el mercado en la Comunidad y a todos los residuos de envases, independientemente de que se usen o produzcan en la industria, comercio, oficinas, establecimientos comerciales, servicios, hogares, o en cualquier otro sitio, sean cuales fueren los materiales utilizados.

[...]»

6 La Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras (DO 2015, L 115, p. 11), insertó en el artículo 3 de la Directiva 94/62, titulado «Definiciones», los puntos 1 *ter* y 1 *quater*, que disponen:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

1 *ter*) “bolsas de plástico”: bolsas, con o sin asa, hechas de plástico, proporcionadas a los consumidores en los puntos de venta de bienes o productos;

1 *quater*) “bolsas de plástico ligeras”: bolsas de plástico con un espesor inferior a 50 micras»

7 La Directiva 2015/720 también introdujo en el artículo 4 de la Directiva 94/62, rubricado «Prevención», los apartados 1 *bis* y 1 *ter*, que disponen:

«1 *bis*. Los Estados miembros tomarán medidas con el fin de reducir de forma sostenida en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras.

Dichas medidas pueden consistir en el uso de objetivos de reducción nacionales, el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos así como de restricciones a la comercialización como excepción a lo dispuesto en el artículo 18, siempre que estas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias.

Dichas medidas pueden variar dependiendo del impacto medioambiental de las bolsas de plástico ligeras cuando se valorizan o se desechan, de sus propiedades a efectos de compostaje, su durabilidad o su uso específico previsto.

Las medidas tomadas por los Estados miembros incluirán al menos una de las siguientes:

- a) la adopción de medidas que garanticen que el nivel de consumo anual no supera las 90 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2019, y 40 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2025, o un objetivo equivalente expresado en peso. Las bolsas de plástico muy ligeras pueden excluirse de los objetivos nacionales de consumo;
- b) la adopción de instrumentos que garanticen que, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, no se entreguen gratuitamente bolsas de plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos, a menos que se apliquen instrumentos igualmente eficaces. Las bolsas de plástico muy ligeras pueden excluirse de esas medidas.

[...]

1 *ter.* Sin perjuicio del artículo 15, los Estados miembros podrán tomar medidas como, por ejemplo, instrumentos económicos y objetivos nacionales de reducción, en lo que respecta a cualquier tipo de bolsas de plástico, independientemente de su espesor.»

8 El artículo 9 de la Directiva 94/62, con el título «Requisitos básicos», establece:

«1. Los Estados miembros velarán por que transcurridos tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva, únicamente puedan ser puestos en el mercado los envases que cumplan todos los requisitos básicos definidos en la presente Directiva, incluido el Anexo II.

[...]»

9 El artículo 16 de esta Directiva, con el epígrafe «Notificación», dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva [83/189], los Estados miembros notificarán a la Comisión, antes de su adopción, los proyectos de medidas que tengan la intención de adoptar en el marco de la presente Directiva, excluidas las medidas de índole fiscal, pero incluidas las especificaciones técnicas que impliquen medidas fiscales para fomentar el cumplimiento de dichas especificaciones técnicas, con objeto de que la Comisión pueda examinar dichos proyectos a la luz de las disposiciones vigentes, aplicando en cada caso el procedimiento que establezca la citada Directiva.

2. Si la medida propuesta es, además, de carácter técnico con arreglo a la Directiva [83/189], el Estado miembro de que se trate podrá indicar, en el marco de los procedimientos de notificación descritos en la presente Directiva, que la notificación es válida también con respecto a la Directiva [83/189].»

10 El artículo 18 de la Directiva 94/62, titulado «Libertad de puesta en el mercado», preceptúa:

«Los Estados miembros no impedirán la puesta en el mercado en su territorio de los envases que cumplan las disposiciones de la presente Directiva.»

11 El anexo II de la Directiva 94/62, rubricado «Requisitos básicos sobre composición de los envases y sobre la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables», establece:

«1. Requisitos específicos sobre fabricación y composición de los envases

- Los envases estarán fabricados de forma tal que su volumen y peso sea el mínimo adecuado para mantener el nivel de seguridad, higiene y aceptación necesario para el producto envasado y el consumidor.

- Los envases deberán diseñarse, fabricarse y comercializarse de forma tal que se puedan reutilizar o valorizar, incluido el reciclado, y que sus repercusiones en el medio ambiente se reduzcan al mínimo cuando se eliminan los residuos de envases o los restos que queden de las actividades de gestión de residuos de envases.
- Los envases estarán fabricados de forma tal que la presencia de sustancias nocivas y otras sustancias y materiales peligrosos en el material de envase y en cualquiera de sus componentes haya quedado reducida al mínimo respecto a su presencia en emisiones, ceniza o aguas de lixiviación generadas por la incineración o el depósito en vertederos de los envases o de los restos que queden después de operaciones de gestión de residuos de envases.

## 2. Requisitos específicos aplicables a los envases reutilizables

Deberán cumplirse simultáneamente todos los requisitos siguientes:

- las propiedades y características físicas de los envases deberán ser tales que estos puedan efectuar varios circuitos o rotaciones en condiciones normales de uso;
- los envases usados deberán poder tratarse con objeto de cumplir los requisitos de salud y seguridad de los trabajadores;
- cumplir los requisitos específicos para los envases valorizables cuando no vuelvan a reutilizarse los envases y pasen a ser residuos.

## 3. Requisitos específicos aplicables a los envases aprovechables

### a) *Envases aprovechables mediante reciclado de materiales*

Los envases se fabricarán de tal forma que pueda reciclarse un determinado porcentaje en peso de los materiales utilizados en la fabricación de productos comercializables, respetando las normas vigentes en la Comunidad. La fijación de este porcentaje podrá variar en función de los tipos de material que constituyan el envase.

### b) *Envases aprovechables en forma de recuperación de energía*

Los residuos de envases tratados para la recuperación de energía tendrán un valor calorífico inferior mínimo para permitir optimizar la recuperación de energía.

### c) *Envases aprovechables en forma de compostaje*

Los residuos de envases tratados para el compostaje serán biodegradables de manera tal que no dificulten la recogida por separado ni el proceso de compostaje o la actividad en que hayan sido introducidos.

### d) *Envases biodegradables*

Los residuos de envases biodegradables deberán tener unas características que les permitan sufrir descomposición física, química, térmica o biológica de modo que la mayor parte del compost final se descomponga en último término en dióxido de carbono, biomasa y agua.»

## *Directiva 98/34*

- 12 El artículo 1, punto 12, de la Directiva 98/34, derogada por la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 2015, L 241, p. 1), pero que continúa siendo aplicable *ratione temporis* al litigio principal, disponía:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

12) “Proyecto de reglamento técnico”: el texto de una especificación técnica, de otro requisito o de una regla relativa a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas, elaborado con intención de aprobarlo o de hacer que finalmente se apruebe como reglamento técnico, y que se encuentre en un nivel de preparación que permita aún la posibilidad de modificaciones sustanciales.»

13 El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34 establecía:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

[...]»

14 El artículo 9, apartado 1, de esa Directiva señalaba:

«Los Estados miembros aplazarán tres meses, a partir de la fecha de recepción por parte de la Comisión de la comunicación mencionada en el apartado 1 del artículo 8, la adopción de un proyecto de reglamento técnico.»

### ***Derecho italiano***

15 El artículo 1, apartados 1129 y 1130, de la legge n.º 296 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Ley n.º 296, que incluye disposiciones para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado), de 27 de diciembre de 2006 (GURI n.º 299, de 27 de diciembre de 2006, suplemento ordinario n.º 244), establecía una prohibición de comercialización de bolsas de plástico no biodegradables para llevar compras que debería haberse aplicado a partir del 1 de enero de 2010. No obstante, la entrada en vigor de dicha prohibición se pospuso hasta la adopción del decreto-legge n.º 2 — Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (Decreto-ley n.º 2, de Medidas Extraordinarias y Urgentes en materia Medioambiental), de 25 de enero de 2012 (GURI n.º 20, de 25 de enero de 2012; en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 2/2012»). El artículo 2, apartado 1, de ese Decreto-ley establecía una prórroga del plazo previsto en el artículo 1, apartado 1130, de la Ley n.º 296 para la entrada en vigor de dicha prohibición hasta que el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Económico adoptaran un decreto.

16 El Decreto-ley n.º 2/2012 fue convalidado, con modificaciones, mediante la legge n.º 28 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n.º 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (Ley n.º 28 de convalidación, con modificaciones, del Decreto-ley n.º 2, de 25 de enero de 2012, de Medidas Extraordinarias y Urgentes en materia Medioambiental), de 24 de marzo de 2012 (GURI n.º 71, de 24 de marzo de 2012). El artículo 2 de ese Decreto-ley disponía en esa versión:

«1. El plazo previsto en el artículo 1, apartado 1130, de la [Ley n.º 296, de 27 de diciembre de 2006], para la entrada en vigor de la prohibición de comercialización de bolsas para el transporte de la compra se prorrogará hasta la adopción del decreto a que se refiere el apartado 2 únicamente para la comercialización de bolsas de transporte de la compra de un solo uso compuestas por polímeros que cumplan la norma armonizada UNI EN 13432:2002, de acuerdo con las certificaciones expedidas por los organismos acreditados, y de aquellas, reutilizables, fabricadas con otros polímeros, que lleven un asa no incluida en el tamaño útil de la bolsa, y cuyo espesor sea superior a 200 micras cuando se destinen a un uso alimentario y a 100 micras para las destinadas a otros usos, así como de aquellas, reutilizables, fabricadas con otros polímeros, con un asa incluida en el tamaño útil de la bolsa, y cuyo espesor sea superior a 100 micras cuando se destinen a uso alimentario y a 60 micras para las destinadas a otros usos.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, mediante decreto no reglamentario adoptado por los [ministros de Medio Ambiente] y de Desarrollo Económico, previo dictamen de las comisiones parlamentarias competentes, notificado de conformidad con el Derecho de la Unión Europea, que deberá adoptarse antes del 31 de diciembre de 2012, de conformidad con la jerarquía de las medidas que deban adoptarse para el tratamiento de los residuos, [...] podrán identificarse posibles características técnicas complementarias a efectos de su comercialización, en particular estableciendo formas de promoción de la reconversión de las instalaciones existentes, así como, en cualquier caso, los procedimientos de información a los consumidores, sin cargas nuevas o mayores para las finanzas públicas.»

17 El artículo 1 del decreto ministeriale n.º 73 — Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci (Decreto ministerial n.º 73, sobre identificación de las características técnicas de las bolsas para el transporte de la compra), de 18 de marzo de 2013 (GURI n.º 73, de 27 de marzo de 2013; en lo sucesivo, «Decreto controvertido en el litigio principal»), titulado «Definiciones», establecía:

«A efectos del presente Decreto, se entenderá por:

a) Bolsas para el transporte de la compra: bolsas disponibles para los consumidores en el punto de venta, de pago o de forma gratuita, para el transporte de productos alimenticios y no alimenticios.

[...]»

18 El artículo 2 del Decreto controvertido en el litigio principal, con el epígrafe «Puesta en el mercado», establecía:

«1. Se permite la comercialización de las bolsas para el transporte de la compra que estén incluidas en una de las siguientes categorías:

a) Bolsas desechables biodegradables y compostables, conformes a la norma armonizada UNI EN 13432:2002;

b) Bolsas reutilizables compuestas por polímeros distintos de los mencionados en la letra a), con asas exteriores al tamaño útil de la bolsa:

b.1) con espesor superior a 200 micras y que contengan un porcentaje de plástico reciclado de al menos el 30 % si están destinadas al uso alimentario;

b.2) con espesor superior a 100 micras y que contengan un porcentaje de plástico reciclado de al menos el 10 % si no se destinan a uso alimentario;

c) Bolsas reutilizables compuestas por polímeros distintos de los mencionados en la letra a), que tengan asas internas al tamaño útil de la bolsa:

c.1) con espesor superior a 100 micras y que contengan un porcentaje de plástico reciclado de al menos el 30 % si están destinadas al uso alimentario;

c.2) con espesor superior a 60 micras y que contengan un porcentaje de plástico reciclado de al menos el 10 % si no están destinadas al uso alimentario.

[...]»

19 El artículo 6 de ese Decreto establecía:

«El presente Decreto está sujeto a un procedimiento de comunicación en virtud de la [Directiva 98/34] y entrará en vigor únicamente tras la conclusión, con resultado favorable, de dicho procedimiento.»

## **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 20 Papier Mettler Italia es una sociedad dedicada a la distribución de embalajes y envases de papel y de material sintético. Centraba su actividad en el desarrollo y la producción de embalajes de polietileno y, más concretamente, de bolsas de plástico, como bolsas de la compra.
- 21 El Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Económico adoptaron, el 18 de marzo de 2013, el Decreto controvertido en el litigio principal, que prohíbe la fabricación y comercialización de bolsas de plástico para llevar compras que no cumplan determinados requisitos en él detallados. Más concretamente, el artículo 2 de dicho Decreto limitaba la comercialización, por una parte, a las bolsas de plástico de un solo uso biodegradables y compostables que se ajusten a la norma UNI EN 13432:2002 y, por otra parte, a las bolsas de plástico reutilizables de un espesor determinado que varía en función de la forma y del destino alimentario de estas últimas.
- 22 Papier Mettler Italia interpuso recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lazio, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente, solicitando, por una parte, que se anulase dicho Decreto y, por otra, que se condenase a la Administración a reparar la totalidad de los daños causados por su adopción.
- 23 En apoyo de su recurso, Papier Mettler Italia alega, en esencia, que el Decreto controvertido en el litigio principal adolece de ilegalidad por varios motivos. En primer lugar, las autoridades italianas incumplieron su obligación de notificar el proyecto de Decreto a la Comisión desde una triple perspectiva. En primer término, dado que ese Decreto contiene reglamentos técnicos, en el sentido de la Directiva 98/34, esas autoridades incumplieron su obligación de comunicación previa del proyecto de reglamento técnico prevista en el artículo 8, apartado 1, de esa Directiva. En segundo término, dichas autoridades incumplieron su obligación de notificar previamente a la Comisión el proyecto de medidas que tenían intención de adoptar, en virtud del artículo 16 de la Directiva 94/62. En tercer término, las referidas autoridades también infringieron el artículo 114 TFUE, apartado 5, ya que no notificaron a la Comisión las medidas que tenían previsto adoptar para la protección del medio ambiente.
- 24 En segundo lugar, Papier Mettler Italia alega que el Decreto controvertido en el litigio principal infringe los artículos 1, 9 y 18 de la Directiva 94/62, tal como se completan en el anexo II de esta, puesto que establece una prohibición de comercialización de envases que, sin embargo, se ajustan a uno de los requisitos de valorización establecidos en el punto 3 de ese anexo. Papier Mettler Italia alega además que, aun suponiendo que la adopción de dicho Decreto tenga por objeto especificar normas previstas en el Decreto-ley n.º 2/2012, que infringe también las disposiciones de esta Directiva, las autoridades italianas no aplicaron directamente el Derecho de la Unión dejando inaplicado ese Decreto-ley.
- 25 En tercer y último lugar, Papier Mettler Italia sostiene que, en la medida en que el Decreto controvertido en el litigio principal exige que todas las bolsas de plástico que se venden en Italia lleven una mención obligatoria, en italiano, para informar a los consumidores de sus características, ese Decreto constituye un obstáculo a la libre circulación de estos productos.
- 26 Primeramente, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Económico replican que, para romper la costumbre de los consumidores italianos de utilizar bolsas de plástico desechables para la recogida de residuos orgánicos, se consideró necesario promover el uso de bolsas de plástico biodegradables y compostables, así como el de bolsas reutilizables, mediante una serie de reglamentos técnicos recogidos en el Decreto controvertido en el litigio principal.
- 27 Además, prosiguen, el proyecto de Decreto fue notificado conforme a las exigencias de la Directiva 94/62 y de la Directiva 98/34, puesto que dicha notificación tuvo lugar el 12 de marzo de 2013, antes de la publicación de dicho proyecto en la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* el 27 de marzo siguiente. El artículo 6 del Decreto controvertido en el litigio principal supeditó su entrada en vigor a la condición de que el procedimiento incoado ante la Comisión con arreglo a la Directiva 98/34 tuviera un resultado favorable.
- 28 Por otra parte, las autoridades italianas sostienen que se respeta el principio de proporcionalidad, puesto que la prohibición establecida por la normativa controvertida en el litigio principal se caracteriza por su selectividad en la medida en que solo se refiere a las bolsas de plástico desechables que representan un peligro para el medio ambiente. Así pues, lejos de prohibir la comercialización de toda



bolsa de plástico, el Decreto controvertido en el litigio principal autoriza la comercialización de bolsas de plástico de un solo uso biodegradables y compostables que cumplan la norma armonizada UNI EN 13432:2002, de bolsas de plástico tradicionales de un determinado grosor y, por tanto, reutilizables, y de bolsas de la compra reutilizables fabricadas con materiales distintos del polímero, como, por ejemplo, el papel, los tejidos de fibras naturales y las fibras de poliamida.

29 Por último, las autoridades italianas subrayan que esta normativa se limitó a anticiparse a las medidas de protección del medio ambiente adoptadas con posterioridad a escala de la Unión Europea.

30 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se oponen el artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva [94/62] y el artículo 8 de la Directiva [98/34] a la aplicación de una disposición nacional como la recogida en el Decreto [controvertido en el litigio principal], que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con material no biodegradable pero que cumplen los demás requisitos de la Directiva [94/62], cuando esa normativa nacional, que contiene normas técnicas más restrictivas que las previstas en la normativa de la Unión, no haya sido notificada por el Estado miembro a la Comisión Europea antes de su adopción, sino después de esta y antes de la publicación del acto?
- 2) ¿Deben interpretarse los artículos 1, 2, 9, apartado 1, y 18 de la Directiva [94/62], completados por los puntos 1 [a] 3, del anexo II de esa misma Directiva, en el sentido de que se oponen a la adopción de una norma nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con material no biodegradable pero que cumplen los demás requisitos de la Directiva [94/62] o de que las normas técnicas adicionales establecidas en la normativa nacional pueden estar justificadas por el objetivo de lograr una mayor protección del medio ambiente, teniendo en cuenta, en su caso, la particularidad de los problemas que suscita la recogida de residuos en el Estado miembro y la necesidad de ese Estado de cumplir asimismo las obligaciones que le incumben con arreglo al Derecho de la Unión en ese ámbito?
- 3) ¿Deben interpretarse los artículos 1, 2, 9, apartado 1, y 18 de la Directiva [94/62], completados por los puntos 1 [a] 3, del anexo II de esa misma Directiva, en el sentido de que constituyen una norma clara y precisa que permite prohibir cualquier obstáculo a la comercialización de bolsas conformes a los requisitos establecidos en la Directiva y que entraña, para los órganos del Estado, incluidas las Administraciones Públicas, la obligación de no aplicar la normativa nacional que pueda ser contraria a la misma?
- 4) Por último, ¿constituye una infracción grave y manifiesta del artículo 18 de la Directiva [94/62] adoptar una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso no biodegradables pero que han sido fabricadas respetando los requisitos establecidos en la Directiva [94/62], en caso de que dicha normativa no esté justificada por el objetivo de lograr una mayor protección del medio ambiente, por la particularidad de los problemas que suscita la recogida de residuos en el Estado miembro y por la necesidad de ese Estado de cumplir las obligaciones que le incumben con arreglo al Derecho de la Unión en ese ámbito?»

### **Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial**

31 La Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili — Assobioplastiche (Asociación Italiana de Bioplásticos y Materiales Biodegradables y Compostables — Assobioplastiche; en lo sucesivo, «AIB») y el Gobierno italiano sostienen, en esencia, que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile debido a que, al no haber llegado a concluir el procedimiento de notificación, el Decreto controvertido en el procedimiento principal nunca entró en vigor o, cuando menos, fue derogado posteriormente.

32 La AIB invoca otro motivo de inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, basado en que el órgano jurisdiccional remitente ignoró el apartado 1 *bis* introducido en el artículo 4 de la Directiva

94/62, en la medida en que establece disposiciones específicas sobre las bolsas de plástico.

33 Ninguno de estos motivos puede acogerse.

34 En efecto, procede recordar que corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio principal y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación de una norma de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está obligado, en principio, a pronunciarse (sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 27 y jurisprudencia citada).

35 De ello se desprende que las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 28 y jurisprudencia citada).

36 Pues bien, en el presente asunto no se da ninguno de estos supuestos. Como se desprende de la resolución de remisión, la solución del litigio principal depende de las respuestas que el Tribunal de Justicia debe dar a las cuatro cuestiones planteadas, en la medida en que dichas respuestas permitirán al órgano jurisdiccional remitente pronunciarse sobre el recurso de responsabilidad patrimonial interpuesto por Papier Mettler Italia, que alega un lucro cesante causado por el cese de la venta de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos por la Directiva 94/62, a raíz de la entrada en vigor de la prohibición establecida en el Decreto controvertido en el litigio principal.

37 A este respecto, procede recordar que incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco del reparto de competencias entre este y los órganos jurisdiccionales nacionales, tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se insertan las cuestiones prejudiciales, tal como lo define la resolución de remisión, de modo que el examen de una remisión prejudicial no puede efectuarse a la luz de la interpretación del Derecho nacional invocada por el Gobierno de un Estado miembro o por una parte en el litigio principal [véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2021, État belge (Elementos posteriores a la decisión de traslado), C-194/19, EU:C:2021:270, apartado 26 y jurisprudencia citada].

38 En estas circunstancias, no puede sostenerse que la interpretación solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, ni que el problema planteado por el órgano jurisdiccional remitente es de naturaleza hipotética. Por último, el Tribunal de Justicia dispone de los elementos fácticos y jurídicos necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas.

39 Por otra parte, no cabe sino desestimar la alegación de la AIB basada en que se ha hecho caso omiso del apartado 1 *bis* introducido en el artículo 4 de la Directiva 94/62, puesto que dicho apartado no es aplicable *ratione temporis* a los hechos del litigio principal. En efecto, el referido apartado fue introducido en esta Directiva por la Directiva 2015/720 y, en consecuencia, con posterioridad a esos hechos.

40 De ello se deduce que la petición de decisión prejudicial es admisible.

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Primera cuestión prejudicial***

41 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/34, así como el artículo 16 de la Directiva 94/62, deben interpretarse

en el sentido de que se oponen a la adopción de una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos por la Directiva 94/62, cuando dicha normativa ha sido comunicada a la Comisión tan solo unos días antes de su adopción y publicación.

- 42 Con carácter preliminar, procede señalar que, en el presente asunto, no se discute que el artículo 2 del Decreto controvertido en el litigio principal, que prohíbe la fabricación y comercialización de las bolsas de plástico para llevar la compra que no cumplan determinadas exigencias detalladas en dicho Decreto, como se recuerda en el apartado 21 de la presente sentencia, constituye un «reglamento técnico» en el sentido del artículo 1 de la Directiva 98/34.
- 43 Hecha esta precisión preliminar, procede recordar, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia, la Directiva 98/34 tiene por objeto, mediante un control preventivo, proteger la libre circulación de mercancías, que es uno de los fundamentos de la Unión, y que dicho control es útil en la medida en que los reglamentos técnicos contemplados por esta Directiva pueden constituir obstáculos a los intercambios de mercancías entre los Estados miembros, obstáculos que solo pueden admitirse si son necesarios para satisfacer exigencias imperativas que persigan un objetivo de interés general (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de abril de 1996, *CIA Security International*, C-194/94, EU:C:1996:172, apartados 40 y 48, de 8 de septiembre de 2005, *Lidl Italia*, C-303/04, EU:C:2005:528, apartado 22, y de 9 de junio de 2011, *Intercommunale Interomosane y Fédération de l'industrie et du gaz*, C-361/10, EU:C:2011:382, apartado 10).
- 44 Asimismo, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un reglamento técnico no puede ser aplicado cuando no ha sido notificado conforme al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34, o cuando, aun habiendo sido notificado, ha sido aprobado y ejecutado antes del fin del período de suspensión de tres meses previsto en el artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva (sentencia de 16 de julio de 2015, *UNIC y Uni.co.pel*, C-95/14, EU:C:2015:492, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 45 A este respecto, por lo que se refiere, en primer término, a la obligación de notificación previa establecida en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34, procede señalar que, con arreglo a esta disposición, los Estados miembros han de notificar a la Comisión todo «proyecto de reglamento técnico», que se define en el artículo 1, punto 12, de esta Directiva como un reglamento «que se encuentre en un nivel de preparación que permita aún la posibilidad de modificaciones sustanciales».
- 46 Pues bien, de la resolución de remisión se desprende que el Decreto controvertido en el litigio principal, primeramente, fue notificado a la Comisión el 12 de marzo de 2013, con arreglo al artículo 8 de la Directiva 98/34. Este Decreto, seguidamente, fue adoptado el 18 de marzo siguiente y, por último, fue publicado en la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* el 27 de marzo de 2013.
- 47 De ello se deduce que no puede considerarse que esa notificación se refiriera a un «proyecto de reglamento técnico», en el sentido del artículo 1, punto 12, de esa Directiva, ya que, como señaló el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, dicha notificación no se refería a un «proyecto de reglamento técnico», en el sentido de dicha disposición, sino a una versión final de este, que se encontraba en un estado de preparación en el que ya no era posible introducir modificaciones sustanciales ni tener en cuenta las observaciones y los dictámenes circunstanciados emitidos por los Estados miembros con posterioridad a dicha notificación.
- 48 En segundo término, procede señalar que la adopción del Decreto controvertido en el litigio principal en un plazo de seis días desde su notificación a la Comisión sobre la base del artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva incumple también la obligación establecida en el artículo 9, apartado 1, de esta, a tenor del cual los Estados miembros aplazarán tres meses la adopción de todo «proyecto de reglamento técnico» a partir de la fecha de recepción por la Comisión de la comunicación prevista en el artículo 8, apartado 1, de la misma Directiva.
- 49 A este respecto, los dos motivos invocados por el Gobierno italiano para justificar la adopción del Decreto controvertido en el litigio principal en tales circunstancias no resultan convincentes.
- 50 Por un lado, en la medida en que dicho Gobierno sostiene que la prohibición de comercialización prevista en el Decreto controvertido en el litigio principal se limitaba a reproducir un dispositivo

legislativo que ya se había notificado a la Comisión, el 5 de abril de 2011, como «proyecto de ley relativo a la prohibición de comercialización de bolsas no biodegradables para el transporte de la compra», procede señalar, como hace el Abogado General en los puntos 49 y 50 de sus conclusiones, que la notificación del proyecto de que se trata no puede considerarse una mera reiteración de la efectuada en 2011. En efecto, el Decreto controvertido en el litigio principal contiene especificaciones técnicas más rigurosas que las que figuran en el acto notificado el 5 de abril de 2011, de modo que dicho Decreto debía notificarse a la Comisión en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34.

- 51 Por otro lado, dicho Gobierno sostiene que la entrada en vigor del Decreto controvertido en el litigio principal estaba supeditada, en virtud del artículo 6 de este, al «resultado favorable» del procedimiento de notificación iniciado el 12 de marzo de 2013 sobre la base del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34; pues bien, este procedimiento no tuvo tal resultado, ya que la Comisión no emitió dictamen sobre ese Decreto. No cabe sino rechazar esta alegación, ya que, en primer término, la adopción y la publicación de dicho Decreto pueden tener, como tales, determinados efectos sobre la libre circulación de los productos de que se trata; en segundo término, no permitieron tomar en consideración las observaciones y dictámenes circunstanciados emitidos por el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y, en tercer término, como señaló el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, constituyen una técnica legislativa que viola el principio de seguridad jurídica.
- 52 De las consideraciones anteriores se desprende que la notificación a la Comisión del Decreto controvertido en el litigio principal tan solo unos días antes de su adopción y publicación infringe los artículos 8, apartado 1, y 9 de la Directiva 98/34.
- 53 En segundo lugar, procede determinar si el incumplimiento por parte de un Estado miembro de su obligación de notificación previa de los proyectos de medidas que tenga intención de adoptar en el marco de la Directiva 94/62, en virtud del artículo 16, apartado 1, de esta última, implica la inaplicabilidad y, por tanto, la inoponibilidad a los particulares de la normativa de que se trate, como ocurre con las consecuencias, recordadas en el apartado 44 de la presente sentencia, que se derivan del incumplimiento por parte de un Estado miembro de su obligación de notificación previa de los reglamentos técnicos prevista en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34.
- 54 A este respecto, es preciso señalar que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 94/62 se limita, en esencia, a imponer a los Estados miembros la obligación de notificar a la Comisión, antes de su adopción, los proyectos de las medidas que tengan la intención de adoptar en el marco de esa Directiva, con el fin de que esta institución pueda examinarlos a la luz de las disposiciones vigentes. El artículo 16, apartado 2, de dicha Directiva establece que, si la medida propuesta es, además, de carácter técnico con arreglo a la Directiva 98/34, el Estado miembro de que se trate puede indicar que la notificación efectuada en virtud de la Directiva 94/62 es válida también con respecto a la Directiva 98/34.
- 55 Del tenor del artículo 16 de la Directiva 94/62 resulta que este no establece un procedimiento de control de la Unión sobre esos proyectos y no supedita la entrada en vigor de dichos proyectos a la autorización o a la falta de oposición de la Comisión.
- 56 El objetivo perseguido por esta Directiva consiste, como se desprende de su primer considerando, en armonizar las diversas medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases, con el fin de evitar o reducir su impacto ambiental, por una parte, proporcionando así un elevado nivel de protección del medio ambiente, y por otra, de garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar obstáculos al comercio y distorsiones y restricciones de la competencia. El objetivo más específico perseguido en el artículo 16 de dicha Directiva es, como se desprende del trigésimo tercer considerando de esta, permitir a la Comisión comprobar la conformidad de las medidas que se propongan adoptar con la misma Directiva.
- 57 Así pues, la obligación impuesta a los Estados miembros por el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 94/62 tiene por objeto permitir que la Comisión sea informada de las medidas nacionales previstas en el ámbito de los envases y de los residuos de envases, para poder evaluar si los proyectos de medidas que se le someten son o no compatibles con el Derecho de la Unión y, en su caso, extraer las consecuencias jurídicas que correspondan.

- 58 De ello se deduce que ni el tenor ni la finalidad del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 94/62 permiten considerar que el incumplimiento de la obligación de notificación previa que incumbe a los Estados miembros produzca los mismos efectos, recordados en el apartado 44 de la presente sentencia, que el incumplimiento de la obligación de notificación previa establecida en el artículo 8 de la Directiva 98/34.
- 59 Como sostiene la Comisión en sus observaciones, el hecho de que el artículo 16 de la Directiva 94/62 haga referencia a la Directiva 83/189, sustituida por la Directiva 98/34, no puede interpretarse en el sentido de que el incumplimiento de esta disposición produce los mismos efectos que el incumplimiento del artículo 8 de la Directiva 98/34. En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 64 de sus conclusiones, esta referencia cruzada pretende simplemente evitar que haya comunicaciones múltiples de un mismo proyecto de medidas a la Comisión en virtud de diferentes obligaciones de notificación.
- 60 De ello se desprende que la obligación de notificación previa establecida en el artículo 16 de la Directiva 94/62 constituye una mera obligación de los Estados miembros de informar a la Comisión cuyo incumplimiento no puede constituir un vicio sustancial capaz de dar lugar a la inaplicabilidad de las medidas que los Estados miembros se propongan adoptar, de modo que estas no puedan oponerse a los particulares. Por lo tanto, no cabe invocar ese artículo ante un órgano jurisdiccional nacional para obtener la anulación de reglamentos no notificados o la inoponibilidad de estos.
- 61 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/34 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la adopción de una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos en la Directiva 94/62, cuando dicha normativa ha sido comunicada a la Comisión tan solo unos días antes de su adopción y publicación.

### *Segunda cuestión prejudicial*

- 62 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con el artículo 9 y el anexo II de esta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos en esa Directiva, y, en su caso, si dicha normativa puede estar justificada por el objetivo de garantizar una mayor protección del medio ambiente.
- 63 En primer lugar, procede señalar que el artículo 18 de la Directiva 94/62, titulado «Libertad de puesta en el mercado», establece que los Estados miembros no impedirán la puesta en el mercado en su territorio de los envases que cumplan las disposiciones de esta Directiva.
- 64 Con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 94/62, únicamente pueden ser puestos en el mercado los envases que cumplan todos los requisitos básicos definidos en esa Directiva, incluido el anexo II de esta. Este anexo menciona los requisitos básicos sobre composición y sobre la naturaleza reutilizable y valorizable de los envases de que se trata. Más concretamente, enumera, en su punto 3, los requisitos específicos que deben cumplir los envases aprovechables mediante reciclado de materiales, en forma de recuperación de energía o en forma de compostaje, así como los envases biodegradables.
- 65 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que los requisitos sobre la composición y la naturaleza reutilizable o compostable, regulados por los artículos 8 a 11 y el anexo II de dicha Directiva, han sido objeto de una armonización completa (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, apartado 56, y de 14 de diciembre de 2004, Comisión/Alemania, C-463/01, EU:C:2004:797, apartado 44).
- 66 Según reiterada jurisprudencia, cuando un ámbito ha sido objeto de una armonización completa a escala de la Unión, los Estados miembros deben atenerse a ella y no pueden mantener disposiciones nacionales contrarias ni supeditar la circulación de los productos de que se trate a requisitos adicionales (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de mayo de 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265,

apartado 44, y de 12 de abril de 2018, Fédération des entreprises de la beauté, C-13/17, EU:C:2018:246, apartado 23).

- 67 Además, como señaló el Abogado General en el punto 72 de sus conclusiones, cuando llevan a cabo una armonización exhaustiva, las instituciones de la Unión realizan la necesaria ponderación entre el objetivo de la libre circulación del producto de que se trate y la protección de otros intereses generales y particulares, de modo que el resultado de esta ponderación no puede ser cuestionado por las autoridades nacionales.
- 68 En el presente asunto, del artículo 2 del Decreto controvertido en el litigio principal se desprende que este solo autoriza la comercialización de bolsas de plástico biodegradables y compostables que se ajusten a la norma armonizada UNI EN 13432:2002 y de las que reúnan las características de forma y espesor recordadas en el apartado 18 de la presente sentencia, excluyendo todas las demás bolsas, también las que cumplan los demás requisitos de valorización previstos en el punto 3 del anexo II de la Directiva 94/62.
- 69 De ello se desprende que el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con el artículo 9 y el anexo II de esta, se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal.
- 70 En segundo lugar, procede añadir que, si el Gobierno italiano hubiera querido adoptar disposiciones más estrictas para la comercialización de bolsas de plástico por razones medioambientales, solo habría podido hacerlo de conformidad con el artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6.
- 71 El artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6, autoriza al Estado miembro que lo estime necesario, tras la adopción de una medida de armonización, a establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio ambiente que surjan después de la adopción de dicha medida, siempre que notifique a la Comisión las disposiciones previstas y los motivos de su adopción.
- 72 Ahora bien, ni de la resolución de remisión ni de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia se desprende elemento alguno que pueda sustentar que el Gobierno italiano notificara a la Comisión, sobre la base de esa disposición, su intención de introducir una medida de excepción.
- 73 En tercer y último lugar, en cuanto a la alegación del Gobierno italiano y de la AIB basada en la introducción del apartado 1 *bis* en el artículo 4 de la Directiva 94/62 por la Directiva 2015/720, basta señalar, como se ha indicado en el apartado 39 de la presente sentencia, que dicho apartado no es aplicable *ratione temporis* al litigio principal.
- 74 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con el artículo 9 y el anexo II de esta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos en esa Directiva. No obstante, esa normativa puede justificarse por el objetivo de garantizar una mayor protección del medio ambiente, cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6.

### ***Tercera cuestión prejudicial***

- 75 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con el artículo 9, apartado 1, y el anexo II de esta, tiene efecto directo, de modo que debe abstenerse de aplicar una normativa nacional contraria a ese artículo 18.
- 76 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, para que se le reconozca efecto directo, una disposición de una directiva debe mostrarse, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa. Una disposición es incondicional cuando establece una obligación que no está sujeta a ningún requisito ni supeditada, en su ejecución o en sus efectos, a que se adopte algún acto de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros. Una disposición se considera suficientemente precisa para ser invocada por un justiciable y aplicada por el juez cuando establece una obligación en

términos inequívocos [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efecto directo), C-205/20, EU:C:2022:168, apartados 17 y 18].

77 Aun cuando una directiva deje a los Estados miembros un cierto margen de apreciación a la hora de adoptar las normas de aplicación, puede considerarse que una disposición de dicha directiva tiene carácter preciso e incondicional cuando impone a los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado precisa y que no está sometida a condición alguna en cuanto a la aplicación de la regla que recoge [sentencia de 8 de marzo de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efecto directo), C-205/20, EU:C:2022:168, apartado 19].

78 En el presente asunto, el artículo 18 de la Directiva 94/62 establece que los Estados miembros no impedirán la puesta en el mercado en su territorio de los envases que cumplan las disposiciones de esa Directiva.

79 Por lo tanto, por una parte, del tenor de dicho artículo se desprende que este establece, en términos inequívocos, una obligación de no hacer, de modo que constituye una «disposición suficientemente precisa», en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 76 y 77 de la presente sentencia. Por consiguiente, los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que restrinja la comercialización de envases que se ajusten a las disposiciones de dicha Directiva.

80 Por otra parte, dicho artículo tiene «carácter incondicional», en el sentido de esta jurisprudencia, dado que la prohibición que establece no requiere la adopción de acto alguno de las instituciones de la Unión y que no confiere a los Estados miembros la facultad de imponer condiciones o restringir el alcance de esa prohibición.

81 Es cierto que del mismo artículo se desprende que los envases de que se trata deben ser conformes con la misma Directiva, es decir, deben cumplir los requisitos básicos establecidos en el artículo 9, apartado 1, de esta, que remite a su anexo II.

82 No obstante, como indicó el Abogado General en el punto 89 de sus conclusiones, el beneficio de la libre comercialización de los envases de conformidad con la Directiva 94/62 tenía carácter incondicional hasta la entrada en vigor del apartado 1 *bis* insertado en el artículo 4 de la Directiva 94/62 por la Directiva 2015/720, que autorizó a los Estados miembros a introducir medidas más restrictivas para la comercialización de las bolsas de plástico ligeras. Sin embargo, como se ha señalado en el apartado 39 de la presente sentencia, esta última disposición no es aplicable *ratione temporis* a los hechos del litigio principal.

83 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 18 de la Directiva 94/62, en relación con el artículo 9, apartado 1, y el anexo II de esta, debe interpretarse en el sentido de que tiene efecto directo, de modo que, en un litigio entre un particular y las autoridades nacionales, un órgano jurisdiccional nacional debe abstenerse de aplicar una normativa nacional contraria a ese artículo 18.

#### ***Cuarta cuestión prejudicial***

84 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 18 de la Directiva 94/62 debe interpretarse en el sentido de que la adopción de una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos en dicha Directiva, puede constituir una infracción suficientemente caracterizada de ese artículo 18.

85 Por lo que respecta a la responsabilidad de los Estados miembros en caso de violación del Derecho de la Unión, según reiterada jurisprudencia, el derecho a indemnización de un particular presupone, en particular, que la infracción de la norma de Derecho de la Unión de que se trate esté suficientemente caracterizada [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2022, *Ministre de la Transition écologique y Premier ministre* (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire), C-61/21, EU:C:2022:1015, apartado 44].

- 86 A este respecto, de reiterada jurisprudencia se desprende que una infracción suficientemente caracterizada implica inobservancia manifiesta y grave, por parte del Estado miembro, de los límites impuestos a su facultad de apreciación (sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 55).
- 87 Los elementos que deben tenerse en cuenta a este respecto son, en particular, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida concede a las autoridades nacionales de que se trate, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado y la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una institución de la Unión hayan podido contribuir a la omisión, a la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho de la Unión (sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 56, y de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 105).
- 88 Por otra parte, en el supuesto de que el Estado miembro no se vea confrontado a opciones normativas y disponga de un margen de apreciación considerablemente reducido, por no decir inexistente, la mera infracción del Derecho de la Unión puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (sentencia de 16 de octubre de 2008, Synthon, C-452/06, EU:C:2008:565, apartado 38).
- 89 A este respecto, basta señalar que, como se ha recordado en el apartado 79 de la presente sentencia, el artículo 18 de la Directiva 94/62 establece, en términos inequívocos, una obligación de no hacer, de modo que constituye una «disposición suficientemente precisa», en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 76 y 77 de la presente sentencia, y que, por consiguiente, los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que restrinja la comercialización de envases que cumplan las normas de esta Directiva. De ello se deduce que, como ha señalado el Abogado General en el punto 98 de sus conclusiones, ese artículo, en relación con el artículo 9, apartado 1, y el anexo II de dicha Directiva, no dejaba ningún margen de apreciación a las autoridades italianas para prohibir, en su territorio, los envases que se atuviesen a las normas de la referida Directiva.
- 90 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 18 de la Directiva 94/62 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos en esa Directiva, puede constituir una infracción suficientemente caracterizada de ese artículo 18.

### Costas

- 91 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

- 1) **Los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012,**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**se oponen a la adopción de una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos en la Directiva 94/62/CE del Parlamento**



Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, en su versión modificada por la Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, cuando dicha normativa ha sido comunicada a la Comisión tan solo unos días antes de su adopción y publicación.

- 2) El artículo 18 de la Directiva 94/62, en su versión modificada por la Directiva 2013/2, en relación con el artículo 9 y el anexo II de la Directiva 94/62, en su versión modificada,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos en la Directiva 94/62, en su versión modificada. No obstante, esa normativa puede justificarse por el objetivo de garantizar una mayor protección del medio ambiente, cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6.

- 3) El artículo 18 de la Directiva 94/62, en su versión modificada por la Directiva 2013/2, en relación con el artículo 9, apartado 1, y el anexo II de la Directiva 94/62, en su versión modificada,

debe interpretarse en el sentido de que

tiene efecto directo, de modo que, en un litigio entre un particular y las autoridades nacionales, un órgano jurisdiccional nacional debe abstenerse de aplicar una normativa nacional contraria a ese artículo 18.

- 4) El artículo 18 de la Directiva 94/62, en su versión modificada por la Directiva 2013/2,

debe interpretarse en el sentido de que

una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos en la Directiva 94/62, en su versión modificada, puede constituir una infracción suficientemente caracterizada de ese artículo 18.

Firmas

---

\* Lengua de procedimiento: italiano.