



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 2. veljače 2023.¹

Predmet C-543/21

**Verband Sozialer Wettbewerb eV
protiv
familia-Handelsmarkt Kiel GmbH & Co. KG**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Prodajna cijena – Pića i jogurti koji se prodaju u povratnoj ambalaži na koju se naplaćuje povratna naknada – Nacionalno zakonodavstvo koje obvezuje trgovce da iznos povratne naknade navedu odvojeno od cijene samog proizvoda te koje zabranjuje navođenje ukupnog iznosa”

I. Uvod

1. Kada kupite vodu za piće u povratnoj boci za cijenu navedenu kao, primjerice, „1 euro uvećano za 0,25 eura povratne naknade”, pri čemu se povratna naknada od 25 centa vraća s povratom boce, koliko ta voda za piće zapravo stoji?
2. Ukratko, to je pitanje u središtu ovog predmeta.
3. Verband Sozialer Wettbewerb e. V (u daljnjem tekstu: tužitelj) je smatrao da je društvo familia-Handelsmarkt Kiel GmbH & Co. KG (u daljnjem tekstu: tuženik) kao cijenu pića i jogurta koji se prodaju u povratnoj ambalaži nezakonito navodilo cijenu *bez* povratne naknade (čiji se iznos također navodio u oglasima, ali odvojeno). On je stoga zatražio da se tom društvu naloži prestanak povrede i plaćanje paušalnog iznosa po osnovi naknade troškova opomene koje je imao.
4. Ta je tužba prihvaćena u prvostupanjskom postupku, ali je odbijena u žalbenom postupku. Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka), sud koji je uputio zahtjev, kojemu je podnesen zahtjev za reviziju, nije siguran na koji način treba tumačiti pojam „prodajna cijena” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 98/6/EZ² i, konkretnije, obuhvaća li taj pojam povratnu naknadu koja se plaća za povratne boce ili povratne čaše u kojima se prodaje roba kao što su pića ili jogurti. Ako iznos povratne naknade treba smatrati dijelom „prodajne cijene”, sud koji je uputio zahtjev pita se je li nacionalni propis kojim se zabranjuje navođenje ukupnog iznosa (načinjenog od cijene samog proizvoda i povratne naknade za ambalažu) moguće smatrati povoljnijom

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima (SL 1998., L 80, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 39.)

odredbom za informiranost potrošača o cijenama i njihovu sposobnost da uspoređuju cijene u smislu članka 10. Direktive 98/6. U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, sud koji je uputio zahtjev dalje pita, u bitnome, dovodi li takva odredba do situacije u kojoj su potrošačima uskraćene bitne informacije (o ukupnoj cijeni) te je li ona stoga, u svakom slučaju, nevaljana s obzirom na to da je Direktivom 2005/29/EZ³ ostvareno potpuno usklađenje.

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

5. Svrha je Direktive 98/6, u skladu s njezinim člankom 1., „odrediti oznake prodajne cijene i cijene po jedinici mjere proizvoda ponuđenih od strane trgovaca potrošačima s ciljem boljeg informiranja potrošača i lakše usporedbe cijena”.

6. U skladu s člankom 2. točkom (a) Direktive 98/6, „*prodajna cijena* znači konačna cijena za jedinicu proizvoda, ili određenu količinu proizvoda, uključujući PDV i sve druge poreze”.

7. Prema članku 3. stavku 1. iste direktive, „[p]rodajna cijena i jedinična cijena navode se za sve proizvode iz članka 1., pri čemu navođenje jedinične cijene podliježe odredbama članka 5., u kojem su predviđene iznimke od obveze navođenja jedinične cijene.] Jedinična cijena ne mora se navesti ako je jednaka prodajnoj cijeni.”

8. Prema članku 3. stavku 4., „[u] svakom oglasu u kojem se navodi prodajna cijena proizvoda iz članka 1. navodi se i jedinična cijena u skladu s člankom 5.”

9. Članak 10. Direktive 98/6 predviđa da ta direktiva „ne sprečava države članice da donose ili provode povoljnije odredbe u vezi s informiranjem potrošača i usporedbom cijena, ne dovodeći u pitanje njihove obveze iz Ugovora”.

B. Nacionalno pravo

10. Iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se prvom rečenicom članka 1. stavka 1. Preisangabenverordnung (njemačka Uredba o isticanju cijena; u daljnjem tekstu: PAngV) predviđa da svaka osoba koja u okviru svoje komercijalne ili poslovne djelatnosti, ili redovito na bilo kojoj drugoj osnovi, potrošačima nudi robu ili usluge ili koja, kao prodavatelj, postavlja oglase u kojima se navode cijene, koji su usmjereni krajnjim potrošačima, dužna je navesti cijenu koja se mora platiti, uključujući porez na promet i sve druge cjenovne elemente (ukupne cijene). Iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku također proizlazi da u skladu s člankom 1. stavkom 4. PAngV-a, ako se uz naknadu za proizvod mora platiti i povratna naknada, iznos te naknade navodi se uz cijenu proizvoda te se ukupan iznos ne navodi.

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2005., L 149, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 101. i ispravak SL 2016., L 332, str. 25.)

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

11. Tužitelj stavlja na tržište prehrambene proizvode. U jednom je letku oglašavao pića u staklenim bocama i jogurte u čašama, pri čemu se za vraćanje tih boca i čaša dobivala povratna naknada koja se na njih naplaćivala u vrijeme kupnje. Iznos povratne naknade nije bio uračunat u istaknute cijene, nego iskazan dodatkom „uvećano za [...] eura povratne naknade”. Tužitelj, udruženje koje pazi na interese svojih članova u području poštovanja prava tržišnog natjecanja, smatra da je to nedopušteno zbog neisticanja ukupne cijene te je tužbom zatražio da se tuženiku naloži prestanak povrede i plaćanje paušalnog iznosa po osnovi naknade troškova opomene.

12. Landgericht (Zemaljski sud, Njemačka) prihvatio je tužbu. Međutim žalbeni ju je sud odbio.

13. Iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da drugostupanjski sud nije bio siguran treba li članak 1. stavak 1. prvu rečenicu PAngV-a i dalje tumačiti na način da povratna naknada mora biti uračunata u ukupnu cijenu, dodavši da tužbu ionako nije moguće prihvatiti s obzirom na to da članak 1. stavak 4. PAngV-a predviđa iznimku (od obveze navođenja ukupne cijene) u slučaju naplaćivanja povratne naknade. Drugostupanjski sud usto je naveo da je ta odredba važeće pravo iako se protivi pravu Unije te da bi stoga bilo u suprotnosti s načelima vladavine prava presuditi protiv tuženika koji je tu odredbu poštovao.

14. Tužitelj zahtjevom za reviziju, podnesenim Bundesgerichtshofu (Savezni vrhovni sud), sudu koji je uputio zahtjev, traži potvrdu presude prvostupanjskog suda.

15. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je članak 1. stavak 1. prva rečenica PAngV-a pravilo kojim se uređuje postupanje na tržištu u smislu članka 3.a Gesetza gegen den unlauteren Wettbewerb (njemački Zakon o zaštiti od nepoštenog tržišnog natjecanja; u daljnjem tekstu: UWG). U mjeri u kojoj se njome trgovce obvezuje da istaknu „ukupne” cijene, uključujući porez na dodanu vrijednost (PDV), ta se odredba temelji, prema navodu suda koji je uputio zahtjev, na članku 1., članku 2. točki (a), članku 3. i članku 4. stavku 1. Direktive 98/6. Odgovor na pitanje je li tuženik prekršio članak 1. stavak 1. prvu rečenicu PAngV-a stoga ovisi o tumačenju navedenih odredbi Direktive 98/6, posebice o tome mora li se u prodajnu cijenu u smislu članka 2. točke (a) te direktive uključiti iznos povratne naknade koja se plaća prilikom kupnje robe u povratnim bocama ili povratnim čašama.

16. Navodeći da bi se potvrdnom odgovoru na to pitanje u načelu protivilo nacionalno pravilo iz članka 1. stavka 4. PAngV-a, sud koji je uputio zahtjev ističe da bi se ono ipak moglo nastaviti primjenjivati ako bi ga se smatralo povoljnijom odredbom u vezi s informiranjem potrošača i usporedbom cijena, kakvu države članice mogu donijeti na temelju članka 10. Direktive 98/6. Unatoč tomu, sud koji je uputio zahtjev dvoji protivi li se to pravilo u svakom slučaju Direktivi 2005/29, kojom je ostvareno potpuno usklađenje te kojoj se protivi donošenje čak i onih nacionalnih pravila koja su povoljnija za potrošače.

17. U tim okolnostima, Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li pojam prodajne cijene u smislu članka 2. točke (a) [Direktive 98/6] tumačiti na način da ona mora sadržavati iznos povratne naknade koji potrošač mora platiti prilikom kupnje robe u povratnim bocama ili povratnim čašama?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo prethodno pitanje:

2. Jesu li države članice na temelju članka 10. [Direktive 98/6] ovlaštene nastaviti primjenjivati odredbu kojom se odstupa od članka 3. stavaka 1. i 4. u vezi s člankom 2. točkom (a) [Direktive 98/6], poput one iz članka 1. stavka 4. PAngV-a, u skladu s kojom se u slučaju da se, osim naknade za robu, zahtijeva i povratna naknada, njezin iznos navodi uz cijenu robe i nije dio ukupnog iznosa, ili je to u suprotnosti s pristupom potpunog usklađivanja primijenjenim [u Direktivi 2005/29]?”

18. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelj, tuženik, njemačka vlada i Europska komisija. Te su stranke usto iznijele usmena očitovanja na raspravi održanoj 19. listopada 2022.

IV. Analiza

19. Svoju ću analizu započeti uvodnim komentarima o svrsi i širem kontekstu sustava povratnih naknada (A). Potom ću iznijeti argumente koji, prema mojemu mišljenju, navode na zaključak da pojam „prodajna cijena” u konkretnom smislu članka 2. točke (a) Direktive 98/6 treba tumačiti na način da *ne* uključuje povratnu naknadu koju potrošač plaća kada kupi robu koja se prodaje u povratnoj ambalaži (B). Taj zaključak čini drugo prethodno pitanje suvišnim. Međutim, za slučaj da Sud ne prihvati moj prijedlog u pogledu prvog pitanja, obrazložit ću zašto mislim da nacionalnu odredbu kao što je članak 1. stavak 4. PAngV-a treba smatrati povoljnijom odredbom u vezi s informiranjem potrošača i usporedbom cijena u smislu članka 10. Direktive 98/6, čiji se nastavak primjene ne protivi potpunom usklađenju koje je ostvareno Direktivom 2005/29 (C).

A. Uvodne napomene o sustavima povratnih naknada

20. Iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da se pića i jogurti o kojima je riječ u glavnom postupku prodaju u povratnoj staklenoj ambalaži na koju se naplaćuje povratna naknada. Ta se naknada vraća s povratom ambalaže.

21. Općenito, sustavi povratnih naknada jesu alat kojim se potrošače potiče da vrate praznu ambalažu kako bi je se moglo ponovno upotrijebiti ili reciklirati, umjesto da je se jednostavno odbaci⁴.

22. Taj alat kružnog gospodarstva nipošto nije nov. U OECD-ovoj bazi podataka o instrumentima politike za zaštitu okoliša navodi se, kao najstariji zabilježeni primjer, irski sustav iz 1799. kojim se poticalo vraćanje ambalaže za gaziranu vodu te sama ta baza podataka sadržava, kao najstariji u njoj registrirani sustav, zakon savezne države Oregon o bocama iz 1971.⁵

⁴ Vidjeti, u tom smislu, presudu od 14. prosinca 2004., Komisija/Njemačka (C-463/01, EU:C:2004:797, t. 76.), i uvodnu izjavu 4. Direktive (EU) 2018/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL 2018., L 150, str. 141. i ispravak SL 2018., L 306, str. 72.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2018/852). Za općenit pregled vidjeti *A European Refunding Scheme for Drinks Containers*, Europski parlament, 2011., str. 12. i sljedeće, i, kao noviji tekst koji se bavi upravo plastikom, *Angažman ministara zaštite okoliša u pogledu plastike. Nacionalne vizije, mjere i planovi najavljeni na sastanku Vijeća OECD-a na ministarskoj razini održanom 2022. (MCM)*, lipanj 2022., ENV/EPOC(2022)14.

⁵ Instrumenti politike za zaštitu okoliša, OECD, baza podataka, 2017., str. 8.

23. Sustav povratnih naknada u okviru te baze podataka definira se kao sustav koji određuje „doplata na cijenu potencijalno onečišćujućih proizvoda” koja se vraća „kada se onečišćenje izbjegne povratom proizvoda ili njihovih ostataka”⁶.

24. Dalje treba naglasiti da je ambalaža, kao potencijalni otpad, obuhvaćena zakonodavstvom Unije, to jest nekada Direktivom 85/339/EEZ o spremnicima za tekućine za ljudsku potrošnju⁷, a danas Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu⁸ odnosno Direktivom o plastici za jednokratnu uporabu⁹. Budući da se u tim direktivama sustavi povratnih naknada predviđaju kao mogući alati koje države članice mogu koristiti kako bi ispunile obveze koje imaju u tom kontekstu, u njima se implicitno priznaje da ti sustavi mogu učinkovito doprinijeti smanjenju utjecaja koji otpad ima na okoliš¹⁰. To je izričito priznato i u trinaestoj uvodnoj izjavi Direktive Vijeća 91/157/EEZ o baterijama i akumulatorima koji sadrže određene opasne tvari¹¹.

25. Međutim, kada uspostavljaju sustave povratnih naknada, države članice moraju imati na umu zahtjeve koji, među ostalim, proizlaze iz pravila o slobodnom kretanju robe. U tom je kontekstu, za određene aspekte danskog i njemačkog sustava ranije utvrđeno da nisu bili u skladu s tim zahtjevima¹².

26. S tim elementima šireg konteksta na umu, iz spisa predmeta proizlazi da je članak 1. stavak 4. PAngV-a, o kojemu je riječ u glavnom postupku, donesen 1997. kako bi se potaknulo korištenje ambalaže za višekratnu uporabu i ambalaže koja se može reciklirati (te kako bi se osigurala bolja usporedivost cijena koje uključuju povratnu naknadu). Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se to dogodilo povodom njegove presude „Flaschenpfand I” iz 1993. Koliko shvaćam, sud koji je uputio zahtjev u toj je presudi utvrdio da se oglašavanje bezalkoholnih pića u bocama na koje se naplaćuje povratna naknada, a da se naplata povratne naknade ne spominje te se ukupna cijena ne navodi, protivu PAngV-u¹³.

27. Da podsjetim, članak 1. stavak 4. PAngV-a obvezuje trgovce da navedu cijenu samog proizvoda i iznos povratne naknade, ako se ona naplaćuje, ali im zabranjuje da navedu ukupan iznos.

⁶ *Ibid.* Kako se navodi u tom izvoru, sustavi povratnih naknada ne odnose se samo na ambalažu za pića, već mogu obuhvaćati i druge predmete kao što su olovne baterije i odbačene gume.

⁷ Direktiva Vijeća od 27. lipnja 1985. o spremnicima za tekućine za ljudsku potrošnju (SL 1985., L 176, str. 18.), stavljena izvan snage Direktivom Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL 1994., L 365, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 12.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu).

⁸ Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu, kako je izmijenjena Direktivom 2018/852, navedenom u bilješci 4 ovog mišljenja.

⁹ Direktiva (EU) 2019/904 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš (SL 2019., L 155, str. 1.)

¹⁰ Vidjeti osobito uvodne izjave 7., 8. i 10. te članak 5. stavak 2. Direktive Vijeća 85/339, navedene u bilješci 7 ovog mišljenja; članak 5. stavak 1. točku (a) Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu, navedene u bilješci 7 ovog mišljenja, kako je izmijenjena; i članak 9. treći podstavak točku (a) Direktive o plastici za jednokratnu uporabu, navedene u bilješci 9 ovog mišljenja.

¹¹ Direktiva Vijeća od 18. ožujka 1991. o baterijama i akumulatorima koji sadrže određene opasne tvari (SL 1991., L 78, str. 38.), stavljena izvan snage Direktivom 2006/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te stavljanju izvan snage Direktive 91/157/EEZ (SL 2006., L 266, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 56., str. 88.)

¹² Presude od 20. rujna 1988., Komisija/Danska (302/86, EU:C:1988:421); od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799); i od 14. prosinca 2004., Komisija/Njemačka (C-463/01, EU:C:2004:797). Štoviše, u kontekstu nacionalnog zakonodavstva i prakse koja se odnosi na sustav povratnih naknada, presuda od 9. lipnja 2021., Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, EU:T:2021:331) odnosi se na zakonitost Odluke Komisije C(2018) 6315 *final* od 4. listopada 2018. o državnoj potpori SA.44865 (2016/FC) – Njemačka – navodna državna potpora njemačkim trgovinama pića koje se nalaze na granici i upravo se pobija u predmetu C-508/21 P.

¹³ BGH, 14. listopada 1993., I ZR 218/91. Ta je presuda dostupna na <https://research.wolterskluwer-online.de/document/bdbc1eba-d26c-4ffc-915c-2a5b764acf6b>.

28. Sada ću se stoga osvrnuti na prvo prethodno pitanje kako bih utvrdio treba li povratnu naknadu koja se naplaćuje na ambalažu za pića i prehrambene proizvode, osim što se njome potiče recikliranje i ponovna uporaba te ambalaže, smatrati dijelom „prodajne cijene” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 98/6. Ako je odgovor na to pitanje potvrđan, iznos povratne naknade morao bi se uključiti u „prodajnu cijenu”, koja se, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 98/6, mora navesti, zajedno s „jedinicom cijenom”, za proizvode koji se prodaju potrošačima. Takav bi zaključak bio relevantan i za sve oglase u kojima se navodi „prodajna cijena”, na što se odnosi članak 3. stavak 4. te direktive.

B. Je li povratna naknada koja se naplaćuje na povratnu ambalažu za pića i jogurte dio „prodajne cijene”?

29. U skladu s člankom 2. točkom (a) Direktive 98/6, „*prodajna cijena* znači konačna cijena za jedinicu proizvoda, ili određenu količinu proizvoda, uključujući PDV i sve druge poreze”. Analiza teksta te odredbe (1), u vezi s konkretnim ciljevima Direktive 98/6 (2) kao i ciljevima u području okoliša kojima teže drugi instrumenti prava Unije (3), navode me na zaključak da iznos povratne naknade nije moguće smatrati dijelom „prodajne cijene” u smislu te odredbe.

1. Tekst članka 2. točke (a) Direktive 98/6

30. U nastavku ću objasniti da povratna naknada koja se naplaćuje na određenu ambalažu, a koja se potrošaču mora vratiti kada vrati tu ambalažu, nije „porez” (a). Potom ću se osvrnuti na daljnje aspekte koje je Sud pripisao pojmu „prodajna cijena” kada je naveo da su tim pojmom u načelu obuhvaćeni neizbježni elementi koji predstavljaju novčanu protučinidbu za stjecanje proizvoda o kojem je riječ (b).

a) Povratna naknada o kojoj je riječ nije „porez”

31. Ističem, kao prvo, da povratnu naknadu o kojoj je riječ nije moguće smatrati „porezom”, što se u članku 2. točki (a) Direktive 98/6 izričito spominje kao element koji mora biti uključen u „prodajnu cijenu”.

32. To je jednostavno zato što prihodi od poreza obično čine izvor javnih sredstava za koji se ne pruža nikakva protučinidba. Međutim, povratna naknada poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku nema niti jedno od tih obilježja.

33. Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, čini se da prihodi od prikupljanja povratne naknade o kojoj je riječ u glavnom postupku ne dopijevaju u javni proračun. Štoviše, kako će se detaljnije objasniti u nastavku, povratnu naknadu može se smatrati protučinidbom za ambalažu, koja se naplaćuje uz razumijevanje da će biti vraćena s povratkom te ambalaže.

34. Preciznije, povratnoj naknadi o kojoj je riječ u glavnom postupku (a, općenitije, i sličnim povratnim naknadama) čini se svojstvenim to da – upravo u trenutku njezine naplate – prodavatelj (ili čak i šira kategorija trgovaca) preuzima obvezu prihvatiti povrat ambalaže na koju je povratna naknada naplaćena te kupcu (ili zapravo bilo komu tko vrati ambalažu) vratiti iznos te naknade. Njemačka vlada u tom je pogledu objasnila da obveza trgovaca da prihvate povrat ambalaže nije vremenski ograničena.

35. Zbog navedenih razloga smatram da povratnu naknadu o kojoj je riječ nije moguće smatrati „porezom”.

36. S tim pojašnjenjima na umu, osvrnut ću se, na već spomenute, posebne ocjene koje je Sud proveo u kontekstu članka 2. točke (a) Direktive 98/6 te na temelju kojih se određuje može li se određeni element cijene smatrati „konačnim”.

b) Je li povratna naknada o kojoj je riječ konačan element cijene?

37. Osim što su, u skladu s njezinim člankom 2. točkom (a), pojmom „prodajna cijena” izričito obuhvaćeni porezi, Direktiva 98/6 ništa više ne govori o točnom doseg tog pojma, povrh činjenice da je prodajna cijena „konačna cijena”.

38. Tumačeći te pojmove u presudi Citroën Commerce¹⁴, koju su stranke ovog postupka opširno komentirale, Sud je u točki 37. te presude utvrdio da, „[k]ao konačna cijena, prodajna cijena mora obvezno uključiti neizbježne i predvidljive elemente cijene, elemente koji obvezno idu na teret potrošača i koji predstavljaju novčanu protučinidbu za stjecanje odnosnog proizvoda”.

39. U tom je predmetu kupac povrh kupovne cijene navedene u oglasu morao snositi i troškove prijevoza vozila od proizvođača do prodavatelja. U tom su se oglasu spominjali i troškovi prijevoza, ali odvojeno, baš kao u ovom predmetu. U tom kontekstu, Sud je naglasio da je potrošač doista morao platiti te troškove, koji su, za razliku od, osobito, mogućih troškova dostave vozila na mjesto po potrošačevu izboru, bili neizbježni i predvidljivi¹⁵. Sud je na temelju tih elemenata zaključio da su ti troškovi trebali biti uračunati u prodajnu cijenu vozila, a ne odvojeno iskazani¹⁶.

40. Kako bih utvrdio može li se isti zaključak donijeti i u pogledu povratne naknade, primijenit ću test koji je Sud utvrdio u točki 37. presude Citroën Commerce te koji sam naveo u točki 38. ovog mišljenja, a koji, kako se čini kada ga pobliže promotrimo, sadržava dva glavna kriterija na temelju kojih se određuje treba li određeni trošak smatrati dijelom „konačne” te stoga i „prodajne” cijene: trošak mora (i) predstavljati novčanu protučinidbu za stjecanje proizvoda o kojem je riječ te (ii) biti neizbježan zato što ga potrošač nužno i predvidljivo treba platiti.

i. Predstavlja li povratna naknada o kojoj je riječ novčanu protučinidbu za proizvod o kojem je riječ?

41. Kao prvo, smatram nedvojbenim da povratna naknada o kojoj je riječ ima *novčanu* narav.

42. Kao drugo, ovisno o mjerodavnom nacionalnom pravu, čini se da potrošač između kupnje proizvoda i povrata ambalaže stječe ne samo vlasništvo nad proizvodom nego i vlasništvo nad ambalažom te da u načelu može slobodno njome raspolagati. U tom pogledu, iako se slažem s

¹⁴ Presuda od 7. srpnja 2016., Citroën Commerce (C-476/14, EU:C:2016:527) (u daljnjem tekstu: presuda Citroën Commerce)

¹⁵ Moglo bi se tvrditi da je Sud na taj način htio razlikovati te neizbježne troškove od mogućih neobveznih usluga. O takvim je neobveznim uslugama bila riječ u predmetu Vueling Airlines, na koji je Sud uputio. Vidjeti presudu Citroën Commerce, t. 38. do 40., kao i presudu od 18. rujna 2014., Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, t. 37.) (u daljnjem tekstu: presuda Vueling Airlines).

¹⁶ Presuda Citroën Commerce, t. 41. Koliko shvaćam, Sud zbog posebnosti predmeta nije morao razmatrati posljednji element testa izloženog u točki 37. presude te citiranog u točki 38. ovog mišljenja, a taj element čini pitanje predstavlja li trošak o kojem je riječ novčanu protučinidbu za stjecanje proizvoda o kojem je riječ.

tuženikom i njemačkom vladom da stjecanje ambalaže nije glavna svrha kupnje te da potrošaču ono nije cilj, smatram da tu sporednu kupnju nije moguće izbjeći zato što se proizvod i ambalaža prodaju kao cjelina, kako tužitelj i Komisija u bitnome navode.

43. Međutim, ovisno o mjerodavnom nacionalnom pravu, čini se da se u trenutku kada potrošač „vrati” ambalažu te mu trgovac „vrati” povratnu naknadu u pravnom smislu događa to da trgovac (ponovno) kupuje ambalažu, što je bezuvjetno obvezan učiniti. Osim toga, ta obveza nije ograničena na ambalažu proizvoda kupljenih od tog konkretnog trgovca. Shodno tomu, čini se da obveza „vraćanja” povratne naknade predstavlja obvezu kupnje ambalaže donesene trgovcu za cijenu određenu zakonom ili na neki drugi način.

44. Stoga bi se moglo tvrditi da, u suprotnosti s onime što se događa s ambalažom na koju se ne naplaćuje povratna naknada, primjena sustava povratnih naknada i samu ambalažu pretvara u robu, koja ima vlastitu ekonomsku vrijednost koju je moguće razlikovati od gospodarske vrijednosti njezina sadržaja.

45. Na temelju navedenog može se iznijeti argument da ambalaža ne čini „proizvode ponuđene od strane trgovaca potrošačima” u smislu članka 1. Direktive 98/6 na koje se odnosi „prodajna cijena” u smislu članka 2. točke (a) te direktive¹⁷. To bi potom dovelo do zaključka da povratnu naknadu nije moguće smatrati elementom „prodajne cijene” u smislu te direktive zato što ne predstavlja protučinidbu za stjecanje *proizvoda o kojem je riječ*, nego protučinidbu za sporedno stjecanje *ambalaže*.

46. Međutim, osim što je pomalo nespretno, tom argumentu u prilog ne ide već spomenuta, jednostavna činjenica da stjecanje ambalaže i stjecanje u njoj sadržane robe nije moguće međusobno odvojiti, ni zbog očitih praktičnih razloga ni i iz, ovisno o eventualnim konkretnim nacionalnim propisima, pravne perspektive. Zato smatram da povratnu naknadu treba smatrati dijelom novčane protučinidbe za stjecanje robe koju trgovci nude potrošačima u smislu Direktive 98/6.

47. Ipak, ostaje utvrditi treba li troškove povratne naknade smatrati „neizbježnima”.

ii. Je li povratna naknada o kojoj je riječ neizbježan element cijene?

48. Stranke ovog postupka mnogo su raspravljale o tome može li se povratnu naknadu smatrati neizbježnim dijelom cijene. Ta se rasprava u bitnome vrtjela oko dvojbe koju izaziva nejasna narav povratne naknade koju potrošač, u trenutku kupnje, *ne može ne platiti*, mada može ostvariti njezin povrat nakon što vrati ambalažu.

49. Tužitelj i Komisija tvrde da relevantan trenutak treba biti trenutak kupnje jer upravo tada potrošač mora platiti ukupan iznos kako bi stekao proizvod o kojem je riječ. Osim toga, Komisija je skrenula pozornost na nekoliko scenarija nevraćanja ambalaže, što znači da se ne traži povrat iznosa povratne naknade. Preciznije, Komisija je dala primjer turista koji kupi takav proizvod te potom napusti državno područje, čime se odriče traženja povrata povratne naknade. Dalje je istaknula da se ambalaža može izgubiti ili razbiti te je čak spomenula mogućnost da potrošač jednostavno odluči zadržati je i koristiti za druge svrhe, primjerice za spremanje domaćeg pekmeza.

¹⁷ Podsjećam da je, u skladu s člankom 1. Direktive 98/6, svrha te direktive „odrediti oznake prodajne cijene i cijene po jedinici mjere proizvoda ponuđenih od strane trgovaca potrošačima s ciljem boljeg informiranja potrošača i lakše usporedbe cijena”. Moje isticanje.

50. Prema mojemu mišljenju, Komisija je potpuno u pravu kada navodi da neka ambalaža može, tako govoreći, pronaći novi život ili na neki drugi način skrenuti sa zacrtanog puta prema (trenutačnoj) ponovnoj uporabi ili recikliranju. Sasvim je moguće da osoba odluči ne vratiti određenu ambalažu (i time se odrekne mogućnosti ostvarenja povrata povratne naknade), bilo da je riječ o staklenim čašama koje namjerava upotrijebiti za spremanje domaćeg pekmeza od jagode ili o aluminijskim limenkama koje su izvorno sadržavale pivo, a koje se mogu sačuvati kao draga uspomena s ljetnog glazbenog festivala. Moguće je i da povremeno otputujemo iz zemlje te pritom zaboravimo ili jednostavno nemamo vremena vratiti ambalažu na koju se naplaćuje povratna naknada ili da slučajno ispustimo i razbijemo staklenu bocu koja se mogla vratiti i ponovno upotrijebiti, ali do čega, nažalost, nikada neće doći.

51. Međutim, smatram da to nisu *uobičajene* situacije koje povezujemo sa sudbinom ispražnjene ambalaže na koju se naplaćuje povratna naknada. Njemačka vlada u tom je pogledu na raspravi objasnila da je 2019. vraćeno 96 % plastične ambalaže na koju se naplaćuje povratna naknada¹⁸, što upućuje, barem kada je u pitanju ta država članica, na snažnu tendenciju potrošača da doprinesu ponovnoj uporabi i recikliranju (neovisno o tome koje su „konkurentske” alternative tomu, primjerice, bacanje ambalaže, njezino zadržavanje radi korištenja u praktične namjene ili zbog sentimentalnih razloga, slučajno razbijanje ambalaže ili zaboravljanje na nju). Stoga se čini da se troškovi povratne naknade u konačnici, u velikoj većini slučajeva, izbjegnu.

52. Osim toga, bez obzira na konkretnu stopu povrata ambalaže, smatram da je u ovom kontekstu najvažnija činjenica da se povrat povratne naknade u načelu *može* ostvariti te da je to *tako i zamišljeno*.

53. Situacija s povratnom naknadom bitno se razlikuje od situacije koja podrazumijeva troškove prijevoza vozila u presudi Citroën Commerce, gdje je, prema svemu sudeći, kriterij „neizbježnosti” imao ključnu ulogu.

54. Možda je to razlog zbog kojeg se velik dio rasprave u ovom predmetu vrtio oko pitanja je li troškove povratne naknade moguće izbjeći ili nije. Međutim, u kontekstu ovog predmeta rasprava o tome koji je od dvaju mogućih trenutaka (kupnja proizvoda ili povrat ambalaže) relevantniji za takvu ocjenu može postati pomalo kružna. Kriterij „neizbježnosti” troškova bio je koristan u kontekstu predmeta Citroën Commerce, s obzirom na to da je, prema mojemu mišljenju, omogućio Sudu da naglasi da se troškovi prijevoza o kojima je u tom predmetu bila riječ nisu odnosili na *neobveznu* uslugu koju je potrošač odabrao¹⁹. Međutim, ti su pojmovi manje korisni u okolnostima ovog predmeta, koje je, prema mojemu mišljenju, moguće djelotvornije sagledati kroz pojam „konačna”, koji obilježava „prodajnu cijenu” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 98/6 i koji se izričito spominje u toj odredbi.

¹⁸ Ističem da je u konačnom izvješću *Awareness and Exchange of Best Practices on the Implementation and Enforcement of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste (Osviještenost i razmjena najboljih praksi u pogledu provedbe i primjene bitnih zahtjeva u vezi s ambalažom i ambalažnim otpadom)*, Europska komisija, Glavna uprava za okoliš, 3. kolovoza 2011., str. 80., t. 5.1.2. (dostupno na https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/packaging/packaging_final_report.pdf), navedeno da se vrati 98,5 % boca za višekratnu uporabu.

¹⁹ Vidjeti točku 39. i bilješku 15 ovog mišljenja. Podsjećam da je Sud u presudi Citroën Commerce uputio na svoju raniju presudu Vueling Airlines, u kojoj je razlikovao, s jedne strane, neizbježne i predvidljive stavke cijene usluge zračnog prijevoza koje se mora navesti kao elemente konačne cijene i, s druge strane, dplate za usluge koje nisu ni obvezne ni nužne za samu uslugu zračnog prijevoza (kao što je prijevoz prtljage) u smislu članka 23. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL 2008., L 293, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164.).

55. Smatram da sustav povratnih naknada definira činjenica da je povratna naknada dio cijene koji se može vratiti potrošaču (te se to možda zaista i očekuje). To situaciju mijenja poprilično radikalno u usporedbi s tim kada se ne primjenjuje sustav povratnih naknada kada je riječ o pitanju je li cijena koju potrošač plaća konačna. Drugim riječima, i kao što to tuženik i njemačka vlada u načelu tvrde, činjenica da povratna naknada možda doista jest neizbježan element cijene u trenutku kupnje ne treba zasjeniti njezinu intrinzičnu narav kao elementa cijene za koji se može dobiti povrat što stoga znači da ne mora biti element cijene koji u konačnici snosi potrošač.

56. Izložena razmatranja stoga me navode na zaključak da povratnu naknadu nije moguće smatrati dijelom „prodajne cijene” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 98/6. Tom utvrđenju dodatno u prilog idu konkretni ciljevi te direktive, na koje ću se osvrnuti u nastavku.

2. Ciljevi Direktive 98/6

57. Svrha je Direktive 98/6, u skladu s njezinim člankom 1., „odrediti oznake prodajne cijene i cijene po jedinici mjere proizvoda ponuđenih od strane trgovaca potrošačima s ciljem boljeg informiranja potrošača i lakše usporedbe cijena”.

58. Shodno tomu, članak 4. stavak 1. te direktive predviđa da „[p]rodajna cijena i jedinična cijena moraju biti nedvosmislene, lako prepoznatljive i jasno čitljive”.

59. Konkretnije, iz članka 3. stavka 1. Direktive 98/6 proizlazi da trgovci moraju prodajnu cijenu i jediničnu cijenu navesti za sve proizvode obuhvaćene Direktivom 98/6²⁰. Nadalje, u skladu s člankom 3. stavkom 4. te direktive, u svakom oglasu u kojem se navodi prodajna cijena mora se navesti i jedinična cijena.

60. Iako bi se moglo tvrditi da je materijalno područje primjene te direktive poprilično široko kada govorimo o proizvodima koji su njome obuhvaćeni²¹, ona ima posebno značenje u kontekstu u kojem se potrošaču nude proizvodi u različitim količinama i vrstama ambalaže te kada je potrošaču stoga u interesu da može uspoređivati cijene na temelju iste mjerne jedinice²². Naime, kako je Sud podsjetio, zakonodavcu Unije prilikom donošenja tog instrumenta u cilju nije bila „zaštita potrošača u području naznačivanja cijena, načelno [...], već zaštita u materiji naznačivanja cijena proizvoda pozivanjem na različite vrste mjernih jedinica”²³.

61. Međutim, i kako je sud koji je uputio zahtjev istaknuo, kada se potrošaču prikaže jedna „ukupna prodajna” cijena, on jasno zna koliko će ga ta kupnja točno stajati.

62. Ovdje bih se htio vratiti tužiteljevu argumentu koji je Komisija podržala na raspravi, a koji se temelji na primjeru potrošača koji raspolaže samo jednim eurom. U tužiteljevu prvotnom primjeru radi se o potrošaču – točnije, o djetetu – koji, koliko shvaćam, pogrešno misli da može kupiti svoje omiljeno piće koje stoji 89 centa, ali ubrzo otkriva da zbog obveze plaćanja povratne naknade od dodatnih 25 centa to ne može učiniti.

²⁰ Pri čemu postoje neke iznimke od obveze navođenja jedinične cijene kao što je to slučaj kada je ta cijena, u skladu s člankom 3. stavkom 1. zadnjom rečenicom, „jednaka prodajnoj cijeni”.

²¹ Tomu svjedoči činjenica da je Sud u presudi Citroën Commerce Direktivu 98/6 primijenio na navođenje cijene u oglasu za *vozilo*. Nezavisni odvjetnik P. Mengozzi u svojem je mišljenju u predmetu Citroën Commerce (C-476/14, EU:C:2015:814, u daljnjem tekstu: mišljenje u predmetu Citroën Commerce, t. 50.) iznio suprotno stajalište.

²² Mišljenje u predmetu Citroën Commerce, t. 48. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Komisija/Belgija (C-421/12, EU:C:2013:769, t. 63.).

²³ Presuda od 10. srpnja 2014., Komisija/Belgija (C-421/12, EU:C:2014:2064, t. 59.)

63. Moram reći da u potpunosti suosjećam s tim malim potrošačem koji će se vjerojatno razočarati kada izabrano piće donese blagajniku kako bi ga platio i otkrije da „0,89 eura uvećano za 0,25 eura povratne naknade” znači da to piće stoji više od jednog eura, zbog čega ga, nažalost, neće moći kupiti.

64. Međutim, prvo bih istaknuo da uobičajeno mjerilo kojim se Sud vodi prilikom tumačenja odredbi potrošačkog prava jest mjerilo uobičajeno obaviještenog potrošača, a ne mjerilo ranjivog potrošača kao što je dijete.²⁴ Kao drugo, ističem da moguću korist od jednostavne informacije o ukupnoj cijeni određenog proizvoda u svakom slučaju treba odvagati u odnosu na nedostatke koje takav način navođenja cijene ima za potrošače i njihovu sposobnost da lako usporede cijene proizvoda obuhvaćenih sustavom povratnih naknada i proizvoda koji tim sustavom nisu obuhvaćeni ili proizvoda na čiju se ambalažu ne primjenjuju isti iznosi povratnih naknada. Drugim riječima, način navođenja cijene svakog proizvoda promatranog zasebno ne treba umanjiti usporedivost cijena proizvoda promatranih zajedno.

65. Gledano iz tog šireg konteksta, kada je povratna naknada uračunata u prodajnu cijenu, postoji opasnost od toga da potrošači pogrešno usporede cijene različitih proizvoda s obzirom na mogućnost da se na neke od njih primjenjuje sustav povratnih naknada, a da se na druge ne primjenjuje ili da se na njihovu ambalažu primjenjuju različite visine povratnih naknada ovisno o tome o kakvoj je ambalaži ili proizvodu riječ²⁵. Iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da su takva pitanja (zajedno s onima koja se tiču zaštite okoliša) nagnala nacionalnog zakonodavca da donese članak 1. stavak 4. PAngV-a – odredbu o kojoj je riječ u glavnom postupku – s obzirom na to da ga je zabrinjavao vizualno nepovoljan položaj proizvoda na koje se primjenjuje sustav povratnih naknada jer se oni čine skupljima.

66. Osim toga, podsjećam da, kao opće pravilo, Direktiva 98/6 nalaže obvezu navođenja ne samo prodajne cijene nego i cijene po jedinici mjere. Smatram da uračunavanje iznosa povratne naknade u prodajnu cijenu može izazvati pomutnju u pogledu načina na koji je ta cijena po jedinici mjere određena. Smatram da je to tim više zabrinjavajuće s obzirom na to da je ta cijena najpraktičniji alat koji potrošač ima na raspolaganju za uspoređivanje cijena proizvoda koji se prodaju u različitim količinama.

67. Prema mojem mišljenju, izložena razmatranja ciljeva Direktive 98/6 potvrđuju moj raniji zaključak da povratnu naknadu nije moguće smatrati dijelom „prodajne” cijene u smislu članka 2. točke (a) Direktive 98/6.

68. Smatram da to, kako ću podrobnije objasniti u nastavku, vrijedi i kada se u obzir uzmu ciljevi u području okoliša kojima sustavi povratnih naknada u prvome redu i služe.

3. Širi kontekst područja okoliša Direktive 98/6

69. Sustavi povratnih naknada prije svega su alati politike okoliša s obzirom na to da im je cilj potaknuti potrošače da sudjeluju u ponovnoj uporabi i recikliranju kako bi se smanjio negativan utjecaj otpada na okoliš. To im se svojstvo priznaje, izričito ili prešutno, u zakonodavstvu Unije, kako je već kratko spomenuto u odjeljku A ovog mišljenja.

²⁴ Vidjeti u tom smislu uvodnu izjavu 18. Direktive 2005/29 i primjerice presudu od 3. veljače 2021., Stichting Waternet (C-922/19, EU:C:2021:91, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

²⁵ Njemačka vlada je objasnila da se, u odnosu na domaće proizvode, primjenjuju različiti iznosi povratne naknade od 2, 3, 8, 15 ili 25 centa ovisno o vrsti ambalaže. Ukupna cijena tih proizvoda stoga se može razlikovati čak i kada se prodaju u istim količinama. Ta je vlada isto objasnila da je moguće da se na uvozne proizvode ne primjenjuje povratna naknada ili da se na njih primjenjuje različita visina naknade.

70. Da podsjetim, to je izričito priznato u trinaestoj uvodnoj izjavi Direktive o baterijama i akumulatorima koji sadrže određene opasne tvari²⁶.

71. Osim toga, Direktivom 85/339 o spremnicima za tekućine za ljudsku potrošnju²⁷ (koja je sada izvan snage) bilo je predviđeno, u članku 5. stavku 2., da „države članice, kada primjenjuju sustav povratnih naknada, poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi osigurale da potrošač bude jasno obaviješten o iznosu povratne naknade” [neslužbeni prijevod]. Iz prijedloga koji je doveo do donošenja te direktive jasno proizlazi da je Komisija razmatrala prikladnost uvođenja zajedničkih pravila koja bi bila konkretnija i stroža te bi se odnosila, među ostalim, na razvoj sustava povratnih naknada. U tom se prijedlogu čak predlagalo da se relevantnu ambalažu označi znakom „R”, ali to nije prihvaćeno u donesenoj direktivi²⁸, koja je kasnije stavljena izvan snage Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu, kako je već istaknuto²⁹.

72. U Komisijinu prijedlogu koji je doveo do donošenja Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu uvaženi su naponi koje su neke države članice uložile u rješavanje problema povezanog s okolišem koji izaziva, posebice, korištenje ambalaže za jednokratnu uporabu te su istaknuti sustavi povratnih naknada koji su uvedeni, ili su se imali uvesti, u nekim državama članicama³⁰.

73. Međutim, sustavi povratnih naknada nisu se nigdje spominjali u prvotnoj verziji te direktive³¹, što je, prema svemu sudeći, bilo posljedica problematičnosti nekih od tih sustava u smislu njihove usklađenosti s pravilima o slobodnom kretanju robe³², o čemu sam govorio ranije u ovom mišljenju³³.

74. Ipak, to se promijenilo s izmjenama članka 5. te direktive uvedenima Direktivom 2018/852³⁴. Članak 5. stavak 1. točka (a), kako je izmijenjen, sada „sustave povratnih naknada” navodi među mjerama koje države članice mogu donijeti kako bi ispunile svoju obvezu da „potaknu[...] povećanje udjela ponovno uporabljive ambalaže koja se stavlja na tržište i sustava koji omogućuju ponovnu uporabu ambalaže na način koji je siguran za okoliš i u skladu s Ugovorom [...]”.

²⁶ Navedene u bilješci 11 ovog mišljenja. „[B]udući da primjena gospodarskih instrumenata kao što su sustavi povratnih naknada može potaknuti odvojeno skupljanje i recikliranje potrošenih baterija i akumulatora” [neslužbeni prijevod]. Taj je akt stavljen izvan snage Direktivom 2006/66/EZ, navedenom u bilješci 11 ovog mišljenja, u kojoj se sustavi povratnih naknada nigdje izričito ne spominju. Vidjeti njezin članak 8., koji se odnosi na „sustave skupljanja”.

²⁷ Navedenom u bilješci 7 ovog mišljenja

²⁸ Vidjeti nacrt članka 7. stavka 2. točke (a) Prijedloga direktive Vijeća o spremnicima za tekućine za ljudsku potrošnju, COM/81/187 *final* (SL 1981., C 204, str. 6.) i točku 9. Memoranduma s objašnjenjem tog prijedloga.

²⁹ Navedenom u bilješci 7 ovog mišljenja

³⁰ Prijedlog direktive Vijeća o ambalaži i ambalažnom otpadu, COM/92/278 *final*, t. 1.3., 1.6. i 3.2. Slični navodi mogu se pronaći i u Memorandumu s objašnjenjem prijedloga koji je doveo do donošenja Direktive 85/339, navedenom u bilješci 28 ovog mišljenja, str. 6. i 7.

³¹ Vidjeti članak 7. prvotne verzije te direktive o „Sustavi[ma] za povrat, skupljanje i uporabu”

³² Prijedlog COM/92/278, naveden u bilješci 30 ovog mišljenja, str. 8., t. 4.1. U tom se prijedlogu spominje „danski slučaj”, čime se nedvojbeno upućuje na presudu od 20. rujna 1988., Komisija/Danska (302/86, EU:C:1988:421), koja se spominje na str. 4., u t. 1.6 tog prijedloga.

³³ Vidjeti točku 25. ovog mišljenja.

³⁴ Navedenom u bilješci 4 ovog mišljenja

75. Nadalje, sustavi povratnih naknada se od 2018., kako proizlazi iz točke 5. Priloga IV.a Direktivi o otpadu³⁵ kao i iz članka 9. stavka 1. trećeg podstavka točke (a) Direktive o plastici za jednokratnu uporabu, donesene 2019.³⁶, priznaju kao sredstva koja države članice mogu koristiti kako bi, u bitnom, smanjile ili spriječile nastajanje otpada.

76. Dakle, ti više ili manje nedavni instrumenti prava Unije u području ambalaže i otpada pokazuju da zakonodavac Unije sustave povratnih naknada doživljava kao alat koji može učinkovito doprinijeti dugoročnom smanjenju negativnog utjecaja na okoliš, pri čemu je razrada konkretnih modela primjene tih sustava prepuštena državama članicama, pod uvjetom da poštuju Ugovor.

77. Zabranu navođenja ukupne cijene proizvoda na koji se primjenjuje sustav povratnih naknada, kakva je predviđena člankom 1. stavkom 4. PAngV-a, moguće je smatrati metodom kojoj je cilj, kako tuženik u biti ističe te kako je njemačka vlada objasnila na raspravi, skrenuti pozornost potrošača na činjenicu da je određenu ambalažu moguće reciklirati ili ponovno upotrijebiti. To može potrošače nagnati da izaberu proizvode koje se smatra prihvatljivijima za okoliš. Međutim, navođenje ukupne cijene može oslabiti tu poruku jer se tako može prikriti informacija da se sustav povratne naknade uopće primjenjuje.

78. Takva razmatranja iz vanjskog konteksta (u području okoliša) Direktive 98/6 stoga čine dodatan element koji može, prema mojemu mišljenju, potvrditi moj raniji zaključak da iznos povratne naknade nije moguće smatrati dijelom „prodajne cijene” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 98/6.

79. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na prvo pitanje odgovori u smislu da članak 2. točku (a) Direktive 98/6 treba tumačiti na način da pojam „prodajna cijena” iz te odredbe ne uključuje povratnu naknadu koja se naplaćuje na povratnu ambalažu u kojoj se proizvodi nude potrošačima.

C. Podredno: zabrana navođenja „ukupne” cijene povoljnija je odredba koja povećava informiranost o cijenama i omogućava uspoređivanje cijena

80. Za slučaj da Sud ne prihvati odgovor koji sam predložio na prvo pitanje te zaključi da povratna naknada jest dio „prodajne cijene” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 98/6, potrebno je odgovoriti na drugo prethodno pitanje, a sud koji je uputio zahtjev njime pita može li se članak 1. stavak 4. PAngV-a nastaviti primjenjivati kao „povoljniju odredbu” u smislu članka 10. Direktive 98/6 (1) te, ako je to moguće, protivi li se mogućnost nastavka njegove primjene potpunom usklađenju koje je ostvareno Direktivom 2005/29 (2).

³⁵ Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva, kako je izmijenjena (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.). Vidjeti također uvodne izjave 29. i 30. Direktive (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (SL 2018., L 150, str. 109.), kojom je Direktivi o otpadu dodan Prilog IV.a.

³⁶ Koja je navedena u bilješci 9 ovog mišljenja

1. Je li nacionalno pravilo o kojemu je riječ „povoljnija odredba” u smislu članka 10. Direktive 98/6?

81. Podsjećam da članak 10. Direktive 98/6 dopušta donošenje nacionalnih mjera koje su „povoljnije” „u vezi s informiranjem potrošača i usporedbom cijena”. Stoga, ako bi se povratnu naknadu o kojoj je riječ smatralo dijelom „prodajne cijene”, moglo bi se smatrati da je zabrana njezina uračunavanja u prodajnu cijenu, koja je predviđena člankom 1. stavkom 4. PAngV-a, u skladu s Direktivom 98/6 ako čini takvu „povoljniju” mjeru.

82. Sud koji je uputio zahtjev smatra da nacionalna odredba o kojoj je riječ nije povoljnija za potrošače jer ih prisiljava da sami izračunavaju ukupnu cijenu. Komisija dijeli to stajalište.

83. Svakako se slažem da nacionalno pravilo o kojemu je riječ prisiljava potrošače da zbroje dva iznosa o kojima je riječ kako bi izračunali ukupnu cijenu koju moraju platiti. Međutim, sustav povratnih naknada čini računanje neizbježnim u svakom slučaju, bez obzira na to je li povratna naknada uračunata u prodajnu cijenu ili nije. Važnije od toga, tvrdnja da je nužnost zbrajanja dvaju iznosa manje povoljna za potrošače temelji se, prema mojemu mišljenju, na netočnoj pretpostavci u pogledu ciljeva Direktive 98/6. U vezi s time te uzimajući u obzir zapažanja koja sam iznio u točki 64. ovog mišljenja, iz te direktive ne proizlazi da je zakonodavac Unije htio zaštititi (uobičajeno obaviještenog potrošača) od nužnosti zbrajanja dvaju iznosa kada je to potrebno. Umjesto toga, Direktiva 98/6 počiva na ideji da bi, takvim uobičajeno obaviještenim potrošačima, usporedba cijena trebala biti laka. Taj se cilj stoga mora imati na umu i u konkretnoj situaciji kada se primjenjuje sustav povratnih naknada. Zbog razloga koje sam već iznio, taj se cilj najbolje može ostvariti pravilom kao što je ono koje proizlazi iz članka 1. stavka 4. PAngV-a.

84. U tom bih pogledu uputio na zapažanja iz odjeljka B.2 ovog mišljenja, gdje sam objasnio da se optimalno ostvarenje cilja da se poboljša informiranost potrošača o cijenama, kao i njihova sposobnost da uspoređuju cijene, osigurava kada ukupna cijena, s uključenom povratnom naknadom, *nije* navedena.

85. Naime, navođenje ukupne cijene uključujući povratnu naknadu može otežati usporedbu cijena različitih proizvoda te usto može izazvati pomutnju u pogledu određivanja cijene po jedinici mjere. Shodno tomu, ako bi se povratnu naknadu smatralo dijelom prodajne cijene, mišljenja sam da isti argumenti podupiru zaključak da je nenavođenje ukupnog iznosa povoljnije u smislu članka 10. Direktive 98/6 od njegova *navođenja*.

86. Međutim, države članice prilikom donošenja „povoljnijih odredbi” u smislu članka 10. Direktive 98/6 moraju poštovati obveze koje im nalažu druge odredbe prava Unije³⁷. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu dvoji može li se nacionalnu odredbu o kojoj je riječ, čak i ako bi je se smatralo „povoljnijom”, nastaviti primjenjivati ili se to protivi potpunom usklađenju koje je ostvareno Direktivom 2005/29. U nastavku se osvrćem na taj posljednji aspekt ovog predmeta.

2. Nacionalna odredba o kojoj je riječ i Direktiva 2005/29

87. Kako je već spomenuto, sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem poziva Sud da pojasni protivi li se odredba iz članka 1. stavka 4. PAngV-a potpunom usklađenju koje je ostvareno Direktivom 2005/29. Iako iz teksta tog pitanja ne možemo dokučiti precizniji razlog

³⁷ Podsjećam na uvjet „ne dovodeći u pitanje njihove obveze iz Ugovora” iz članka 10. Direktive 98/6.

dvojbe suda koji je uputio zahtjev, na temelju argumenata izloženih u odluci kojom je upućen zahtjev zaključujem da sud koji je uputio zahtjev smatra mogućim da nacionalno pravilo o kojemu je riječ dovede, u suprotnosti sa zahtjevima koje ta direktiva nalaže u kontekstu oglašavanja, do izostavljanja informacija koje se mora smatrati „bitnima” u smislu Direktive 2005/29.

88. Također treba istaknuti da su u odluci kojom je upućen zahtjev podrobno opisana relevantna obilježja Direktive 2005/29 kojima je potpuno usklađenje zapravo i ostvareno³⁸ te da se u njoj govori o odnosu između te direktive i Direktive 98/6. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev ističe da Direktiva 2005/29 ne dopušta nacionalne mjere koje od nje odstupaju, čak ni kada ih se donese kao „povoljnije” na temelju članka 10. Direktive 98/6, osim ako su obuhvaćene kojim od izričitih izuzeća predviđenih Direktivom 2005/29, od kojih niti jedno, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nije primjenjivo u ovim okolnostima.

89. Iako uvažavam dubinu analize koju je sud koji je uputio zahtjev proveo, smatram da nije potrebno u cijelosti u nju ulaziti zato jer se njezina korisnost, koliko shvaćam dvojbe tog suda, temelji na pretpostavci da članak 1. stavak 4. PAngV-a odstupa od zahtjeva iz Direktive 2005/29 da se potrošaču pruže „bitne” informacije o cijeni ponuđenih proizvoda³⁹.

90. Međutim, kako ću objasniti u nastavku, tu pretpostavku smatram pogrešnom.

91. Čini se da sud koji je uputio zahtjev svoje dvojbe u pogledu usklađenosti s pravom Unije nacionalne zabrane navođenja ukupne cijene osobito temelji na članku 7. stavku 5. Direktive 2005/29. U toj su odredbi kao „bitni” određeni zahtjevi u pogledu informiranja koji se primjenjuju u kontekstu oglašavanja, a koji su utvrđeni u drugim instrumentima prava Unije čiji se netaksativni popis nalazi u Prilogu II. Direktivi 2005/29⁴⁰. U tom se popisu spominje, među ostalima, članak 3. stavak 4. Direktive 98/6, koji u načelu zahtijeva da se u svakom oglasu u kojem se navodi prodajna cijena navede i jedinična cijena. Sud koji je uputio zahtjev ističe da bitnom treba smatrati i obvezu pružanja informacija o prodajnoj cijeni proizvoda koji se nude potrošačima predviđenu člankom 3. stavkom 1. Direktive 98/6, iako je članak 3. stavak 4. te direktive strogo ne nalaže.

92. Te dvojbe suda koji je uputio zahtjev shvaćam na način da podrazumijevaju, u kontekstu navedenih razmatranja, da prodajna cijena treba značiti „ukupnu cijenu”, što uključuje povratnu naknadu i stoga, u mjeri u kojoj članak 1. stavak 4. PAngV-a onemogućuje da se te konkretne informacije *kao takve* pruže potrošačima, ta bi odredba mogla biti u suprotnosti sa zahtjevom iz članka 7. Direktive 2005/29 da se potrošačima pruže bitne informacije (o cijeni).

³⁸ Vidjeti, primjerice, presudu od 10. srpnja 2014., Komisija/Belgija (C-421/12, EU:C:2014:2064, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

³⁹ Ističem da se ocjena s obzirom na Direktivu 2005/29 obično provodi u odnosu na konkretnu poslovnu praksu koju trgovac dobrovoljno primjenjuje ili u odnosu na nacionalno zakonodavstvo kojim se u svim okolnostima zabranjuje, navodno povrh onoga što usklađena pravila te direktive dopuštaju, određeno ponašanje. Međutim, sud koji je uputio zahtjev drugim prethodnim pitanjem poziva Sud da ocijeni usklađenost, s tom direktivom, zakonske obveze koja može, prema navodu suda koji je uputio zahtjev, dovesti do nepoštene poslovne prakse. Unatoč tomu, smatram da je takva ocjena opravdana jer bi Direktiva 2005/29 bila lišena svojeg praktičnog učinka ako bi države članice smjele zahtijevati od trgovaca da se ponašaju na način koji čini nepoštenu poslovnu praksu u smislu te direktive.

⁴⁰ Članak 7. stavak 5. Direktive 2005/29 propisuje da se „[z]ahtjevi u pogledu informiranja utvrđeni pravom Zajednice u području tržišnog komuniciranja, uključujući oglašavanje ili stavljanje proizvoda na tržište, čiji je netaksativni popis sadržan u Prilogu II., smatraju [...] bitnima”.

93. Kako bih odgovorio na dvojbe suda koji je uputio zahtjev ističem, kao prvo, da iz članka 7. stavka 1. Direktive 2005/29 proizlazi da su bitne informacije u načelu informacije koje su „potrebne prosječnom potrošaču da bi u danim okolnostima donio informiranu odluku o transakciji te [čiji izostanak] prosječnog potrošača navodi ili je vjerojatno da će ga navesti na donošenje odluke o poslu koju inače ne bi donio”.

94. Kao drugo, ističem da je „cijena koja uključuje poreze” u članku 7. stavku 4. točki (c) Direktive 2005/29⁴¹ uključena među šest vrsta informacija koje se smatra „bitnima” u kontekstu „poziva na kupnju”⁴².

95. Kao treće, točno je da je Sud u presudi Deroo-Blanquart utvrdio da se „smatra bitnom informacijom cijena proizvoda koji se nudi na prodaju, tj. ukupna cijena proizvoda, a ne cijena svakog od njegovih elemenata” te da članak 7. stavak 4. točka (c) Direktive 2005/29 stoga „obvezuje trgovca da potrošaču navede ukupnu cijenu predmetnog proizvoda”⁴³. U tom je predmetu trgovac naveo ukupnu cijenu računala opremljenog s unaprijed instaliranim računalnim programima, nudeći ga potrošačima kao paket, ali nije iskazao elemente te cijene. Sud je utvrdio da činjenica da cijena računala i cijena računalnih programa nisu bile odvojeno navedene nije predstavljala zavaravajuću poslovnu praksu u smislu Direktive 2005/29.

96. Smatram da se zaključkom iz presude Deroo-Blanquart da ukupna cijena čini bitnu informaciju prešutno upućuje na situacije u kojima su potrošaču pruženi samo različiti elementi cijene zbog čega mu je teško odrediti stvarnu cijenu proizvoda. Smatram da ga kao takvog nije moguće u potpunosti prenijeti na okolnosti ovog predmeta zato što, zbog razloga koje sam izložio u prethodnom dijelu ovog mišljenja, povratna naknada, s obzirom na to da je povratna, nije usporediva s cijenom koja se plaća za računalne programe instalirane na računalu ili za bilo koji drugi proizvod koji je dio zajedničke ponude.

97. Osim toga, mišljenja sam da u ovom kontekstu nije relevantno pitanje dovodi li zabrana navođenja ukupne cijene do izostavljanja „bitnih informacija”, već pitanje je li to učinak članka 1. stavka 4. PAngV-a kao cjeline. Podsjećam da ta odredba, osim što predviđa tu zabranu, usto nameće obvezu navođenja cijene proizvoda i iznosa povratne naknade.

98. Dalje podsjećam, kako je i Sud naglasio u presudi Deroo-Blanquart⁴⁴, da su bitne informacije, u skladu s uvodnom izjavom 14. Direktive 2005/29, *ključne informacije* koje su potrošaču potrebne kako bi donio informiranu odluku o transakciji.

99. S obzirom na te okolnosti, smatram da oznaka cijene koja se sastoji od dvaju (jasno) navedenih i povezanih elemenata, kao što je oznaka „0,89 eura uvećano za 0,25 eura povratne naknade”, pruža potrošaču ne samo informaciju o ukupnoj cijeni koju će platiti u trenutku kupnje, a koju

⁴¹ U članku 7. stavku 4. točki (c) kao bitne informacije određeni su „cijena koja uključuje poreze ili način na koji se cijena izračunava ako se zbog prirode proizvoda ona ne može na razuman način unaprijed izračunati, kao i, ako je primjereno, svi dodatni troškovi otpreme, dostave ili poštanski troškovi odnosno ako ih nije moguće na razuman način izračunati unaprijed, činjenica da ti troškovi mogu biti plativi”.

⁴² „Poziv na kupnju” je u članku 2. točki (i) Direktive 2005/29 definiran kao „trgovačko komuniciranje koje navodi obilježja proizvoda i njegovu cijenu na način koji je primjeren korištenim sredstvima trgovačkog komuniciranja i na taj način omogućuje potrošaču da obavi kupnju”. U pogledu tog pojma, vidjeti presudu od 12. svibnja 2011., Ving Sverige (C-122/10, EU:C:2011:299, t. 28.).

⁴³ Presuda od 7. rujna 2016., Deroo-Blanquart (C-310/15, EU:C:2016:633, t. 46.) (u daljnjem tekstu: presuda Deroo-Blanquart)

⁴⁴ Presuda Deroo-Blanquart, t. 48.

prosječan potrošač koji je uobičajeno obaviješten, pažljiv i oprezan može lako odrediti⁴⁵, već i jednako važnu informaciju o tome da se na proizvod primjenjuje sustav povratnih naknada koji ima specifične ekonomske i implikacije povezane s okolišem koje sam prethodno opisao.

100. Naposljetku, podsjećam na to da praksa, da bi je se smatralo nepoštenom u smislu članka 5. stavka 2. Direktive 2005/29, mora, među ostalim, bitno narušavati gospodarsko ponašanje potrošača, pod čime se podrazumijeva, kako proizlazi iz članka 2. točke (e) Direktive 2005/29, bitno narušavanje potrošačeve sposobnosti da donese informiranu odluku, što potrošača navodi na donošenje odluke o transakciji koju inače ne bi donio.

101. Nasuprot tomu, iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da je članak 1. stavak 4. PAngV-a donesen radi *povećanja* sposobnosti potrošača da zahvaljujući boljoj usporedivosti cijena donose informirane odluke. Također, ocjena provedena u prethodnom dijelu ovog mišljenja pokazuje da odvojeno navođenje iznosa povratne naknade, bez isticanja ukupne cijene, doprinosi ostvarenju ciljeva Direktive 98/6 u pogledu boljeg informiranja potrošača i lakše usporedbe cijena. S obzirom na te okolnosti, ne vidim na koji bi način nacionalna odredba o kojoj je riječ mogla, sama po sebi, imati učinak da se od trgovaca zahtijeva da se ponašaju na način koji će narušiti sposobnost potrošača u smislu članka 2. točke (e) Direktive 2005/29.

102. Stoga predlažem, s obzirom na navedeno, da Sud na drugo prethodno pitanje odgovori na način da se Direktivi 2005/29 ne protivi nacionalna odredba, kao što je članak 1. stavak 4. PAngV-a, prema kojoj se iznos povratne naknade, kada se ona naplaćuje povrh naknade za proizvod, mora navesti uz iznos cijene proizvoda, a ukupna cijena ne smije se navesti.

V. Zaključak

103. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na pitanja koja je uputio Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

„Članak 2. točku (a) Direktive 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima

treba tumačiti na način da:

pojam ‚prodajna cijena‘ iz te odredbe ne uključuje povratnu naknadu koja se naplaćuje na povratnu ambalažu u kojoj se proizvodi nude potrošačima.”

⁴⁵ Što je mjerilo koje se koristi u Direktivi 2005/29, kako proizlazi iz njezine uvodne izjave 18.