



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
M. CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 25. svibnja 2023.¹

Predmet C-86/22

**Papier Mettler Italia Srl
protiv**

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

Ministero dello Sviluppo Economico,

uz sudjelovanje:

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Okružni upravni sud za Lacij, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 98/34/EZ – Obveza država članica da Komisiji dostave sve nacрте tehničkih propisa – Učinak izostanka dostave tehničkog propisa – Direktiva 94/62/EZ – Usklađivanje zakonodavstava – Okoliš – Ambalaža i ambalažni otpad – Lagane plastične vrećice za nošenje – Nacionalno zakonodavstvo koje sadržava tehničke propise koji su stroži u odnosu na zakonodavstvo Unije – Članak 114. stavci 5. i 6. UFEU-a – Izravni učinak Direktive 94/62 – Odgovornost za štetu nanесenu pojedincima koju je prouzročila država članica”

1. Komercijalni uspjeh laganih plastičnih vrećica za nošenje posljedica je njihove male težine i otpornosti na razgradnju. Njihovo širenje, zbog toga što se koriste samo jednom ili tek nekoliko puta i što su lako potrošne, stvara ozbiljan problem onečišćenja². Mnoge od tih vrećica nisu obuhvaćene lancima gospodarenja otpadom i akumuliraju se u prirodi, osobito u obliku morskog otpada³.

2. U okviru zahtjeva za prethodnu odluku, Sud treba ispitati usklađenost s pravom Unije talijanskog zakonodavstva kojim se na državnom području te države zabranjuje upotreba plastičnih vrećica za nošenje s određenim karakteristikama, unatoč tomu što se Direktivom 94/62/EZ⁴ dopuštalo njihovo stavljanje na tržište u svim državama članicama.

¹ Izvorni jezik: španjolski

² Vidjeti Rezoluciju UNEP/EA.5/Res. 14 Skupštine Ujedinjenih naroda za okoliš od 2. ožujka 2022., Zaustaviti onečišćenje plastikom: prema međunarodnom pravno obvezujućem instrumentu.

³ U pogledu te pojave u Uniji, vidjeti dokument COM(2018) 28 *final* od 16. siječnja 2018., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu.

⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 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. i ispravak SL 2018. L 306., str. 72.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 94/62

3. U skladu s člankom 1. („Ciljevi“):

„1. Cilj ove Direktive jest usklađivanje nacionalnih propisa za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom kako bi, u jednu ruku, spriječila svaki njihov utjecaj na okoliš svih država članica jednako kao i na okoliš trećih zemalja ili kako bi smanjila takav utjecaj vodeći računa o visokom stupnju zaštite okoliša, i u drugu ruku, kako bi osigurala funkcioniranje unutarnjeg tržišta te izbjegla zapreke trgovini i ometanja i ograničenja natjecanja u Zajednici.

[...]”.

4. U članku 2. („Područje primjene”) navodi se:

„1. Ova Direktiva obuhvaća svu ambalažu stavljenju na tržište u Zajednici i sav ambalažni otpad, koji se rabi ili je ispušten iz industrijskog, trgovačkog, dućanskog, uslužnog, kućanskog ili bilo kojeg drugog izvora, neovisno o uporabljenom materijalu.

[...]”.

5. U skladu s člankom 3. („Definicije”) ⁵, za potrebe te direktive:

„[...]”

1.b ‚plastične vrećice za nošenje’ znači vrećice za nošenje s ručkom ili bez ručke, izrađene od plastike koje se daju potrošačima na prodajnom mjestu robe ili proizvodâ;

1.c ‚lagane plastične vrećice za nošenje’ znači plastične vrećice za nošenje s debljinom stijenke manjom od 50 mikrona;

[...]”.

6. U skladu s člankom 4. stavkom 1a. („Sprečavanje”) ⁶:

„1.a Države članice poduzimaju mjere za postizanje održivog smanjenja potrošnje laganih plastičnih vrećica za nošenje na svojem državnom području.

Navedene mjere mogu uključivati uporabu nacionalnih ciljeva smanjenja, održavanje ili uvođenje ekonomskih instrumenata kao i ograničenja stavljanja na tržište kojima se odstupa od članka 18., pod uvjetom da su navedena ograničenja razmjerna i nediskriminirajuća.

⁵ U verziji koja je ažurirana Direktivom (EU) 2015/720 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o izmjeni Direktive 94/62/EZ u pogledu smanjenja potrošnje laganih plastičnih vrećica za nošenje (SL 2015., L 115, str. 11.).

⁶ *Ibidem*

[...].

7. Člankom 9. („Osnovni zahtjevi”) utvrđuje se:

„1. Države članice osiguravaju da se tri godine nakon stupanja na snagu ove Direktive, ambalaža može stavljati na tržište samo ako ispunjava sve osnovne zahtjeve iz ove Direktive uključujući i Prilog II.

[...].

8. U članku 16. („Obavješćivanje”) navodi se:

„1. Ne dovodeći u pitanje Direktivu [Vijeća] 83/189/EEZ [od 28. ožujka 1983. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL 1983., L 109, str. 8.)], prije donošenja takvih mjera, države članice obavješćuju Komisiju o prijedlozima mjera koje namjeravaju donijeti u okviru ove Direktive, osim mjera fiskalne prirode, ali uključujući tehničke podatke vezane uz fiskalne mjere koje potiču ispunjavanje takvih tehničkih zahtjeva, a sve u svrhu omogućavanja Komisiji da ih ispita u svjetlu postojećih propisa, pri čemu se za svaki pojedini slučaj primjenjuje postupak propisan navedenom Direktivom.

2. Ako je predložena mjera istodobno i tehnički propis u smislu Direktive [83/189], država članica može u postupku obavješćivanja iz ove Direktive navesti da je obavješćivanje također jednako valjano za Direktivu [83/189].

9. Člankom 18. („Sloboda stavljanja na tržište”) utvrđuje se:

„Države članice na svojem području ne sprečavaju stavljanje na tržište ambalaže koja ispunjava odredbe ove Direktive”.

10. Prilogom II. uređuju se „osnovni zahtjevi o sastavu i prirodi ambalaže, njezine ponovne uporabljivosti, obnovljivosti, uključujući reciklabilnost”.

2. *Direktiva 98/34/EZ*⁷

11. Člankom 1. propisuje se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

12. ‚nacrt tehničkog propisa’, tekst neke tehničke specifikacije ili drugog zahtjeva ili propisa o uslugama, uključujući administrativne odredbe, formulirane s ciljem njihova donošenja ili donošenja u obliku nekog tehničkog propisa, koji je u fazi pripreme tijekom koje se još uvijek mogu napraviti bitne izmjene.

⁷ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998. (SL 1998., L 217, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 11.). Ta je direktiva od 6. listopada 2015. zamijenjena Direktivom (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL 2015., L 241, str. 1.).

[...]

12. U skladu s člankom 8.:

„1. Pridržavajući se članka 10., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacрте tehničkih propisa, osim ako se njima u cijelosti prenosi tekst međunarodne ili europske norme, u kom su slučaju dovoljne informacije o toj normi; one Komisiji istodobno dostavljaju obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa, ako to već nije pojašnjeno u nacrtu.

[...]

5. Ako je nacrt tehničkog propisa sastavni dio mjera koje se Komisiji dostavljaju u fazi nacрта na temelju nekog drugog akta Zajednice, države članice informacije iz stavka 1. mogu dostaviti na temelju tog drugog akta, ali pritom moraju formalno naznačiti da se informacije dostavljaju i za potrebe ove Direktive.

Ako se Komisija ne očituje o nacrtu tehničkog propisa na temelju ove Direktive, to ne dovodi u pitanje odluke koje bi se mogle donijeti na temelju drugih akata Zajednice”.

B. Nacionalno pravo. Uredba od 18. ožujka 2013.⁸

13. U članku 1. vrećice za nošenje robe definiraju se kao „vrećice dostupne na prodajnom mjestu, uz plaćanje ili besplatno, koje potrošačima služe za nošenje prehrambenih i neprehrambenih proizvoda”.

14. Člankom 2. određuje se:

„1. Dopušteno je stavljanje na tržište vrećica za nošenje robe koje su uključene u neku od sljedećih kategorija:

- (a) Jednokratne biorazgradive vrećice koje se mogu kompostirati i koje su u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002⁹;
- (b) Vrećice koje se mogu ponovno upotrebljavati, izrađene od polimera koji nisu navedeni u točki (a), s vanjskim ručkama čija je veličina prikladna za vrećicu:
 - (b.1) debljine veće od 200 mikrona i koje sadržavaju postotak reciklirane plastike od najmanje 30 %, ako su namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda;
 - (b.2) debljine veće od 100 mikrona i koje sadržavaju postotak reciklirane plastike od najmanje 10 %, ako nisu namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda;

⁸ Decreto ministeriale – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l’asporto delle merci, del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico (Ministarska uredba od 18. ožujka 2013. – Utvrđivanje tehničkih karakteristika vrećica za nošenje robe) koji su donijeli Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministarstvo okoliša i zaštite kopna i mora, Italija) i Ministero dello Sviluppo Economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) (GURI br. 73 od 27. ožujka 2013.; u daljnjem tekstu: Uredba iz 2013.).

⁹ UNI EN 13432:2002 de 1 de marzo de 2002, Imballaggi – Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l’accettazione finale degli imballaggi. Dostupna je, uz prethodno plaćanje, na internetskoj stranici UNI Ente Italiano di Normazione.

- (c) Vrećice koje se mogu ponovno upotrebljavati, izrađene od polimera koji nisu navedeni u točki (a), s unutarnjim ručkama čija je veličina prikladna za vrećicu:
- (c.1) debljine veće od 100 mikrona i koje sadržavaju postotak reciklirane plastike od najmanje 30 %, ako su namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda;
- (c.2) debljine veće od 60 mikrona i koje sadržavaju postotak reciklirane plastike od najmanje 10 %, ako nisu namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda.

2. Osim toga, dopušteno je stavljati na tržište vrećice za nošenje robe koje se mogu ponovno upotrebljavati i koje su izrađene od papira, tekstila od prirodnih vlakana, poliamidnih vlakana i materijala koji nisu polimeri.

[...].

15. U skladu s člankom 6.:

„Na ovu se uredbu primjenjuje postupak obavješćivanja na temelju Direktive [98/34] Europskog parlamenta i Vijeća te ona stupa na snagu tek nakon zaključenja tog postupka, čiji je ishod bio pozitivan”.

II. Činjenice, spor i prethodna pitanja

16. Papier Mettler Italia Srl (u daljnjem tekstu: Papier Mettler) društvo je koje posluje u području distribucije pakiranja i ambalaža. Konkretno, njegova djelatnost temelji se na proizvodnji ambalaža od polietilena, među kojima su i plastične vrećice za nošenje.

17. Papier Mettler smatrao je da je oštećen Uredbom iz 2013. te je od suda koji je uputio zahtjev zatražio njezino poništenje i naknadu štete koju je zbog nje pretrpio ili koju će pretrpjeti¹⁰.

18. Papier Mettler u potporu svojem zahtjevu tvrdio je sljedeće:

- Uredbom iz 2013. zabranjuje se stavljanje na tržište plastičnih vrećica za nošenje koje su dopuštene Direktivom 94/62. Konkretno, njezinim člankom 2. propisuje se da plastične vrećice za nošenje trebaju ispunjavati određene tehničke zahtjeve, čime se povređuju direktive 94/62 i 98/34.
- S postupovnog stajališta, i s obzirom na to da je Direktiva 94/62 direktiva o usklađivanju, trebalo je prethodno obavijestiti Komisiju o tehničkim propisima koje je utvrdilo nacionalno tijelo (članak 114. stavci 5. i 6. UFEU-a).
- Člankom 16. Direktive 94/62 države članice obvezuju se na prethodno obavješćivanje Komisije o prijedlozima mjera koje namjeravaju donijeti, a sve u svrhu omogućavanja Komisiji da ih ispita u svjetlu postojećih propisa.

¹⁰ Na raspravi je poistovjetio tu štetu s izgubljenom dobiti koja proizlazi iz nemogućnosti prodaje u Italiji vrećica izrađenih u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom 94/62, koje je zakonito stavljao na tržište u drugim državama članicama.

- Člankom 8. Direktive 98/34 također se zahtijeva da Komisiji prije donošenja propisa treba dostaviti „sve nacрте tehničkih propisa”, kao i „obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa”.
- Slijedom toga, Komisiju je trebalo prethodno obavijestiti o Uredbi iz 2013., što Talijanska Republika nije učinila.
- S materijalnog stajališta, Uredba iz 2013. protivna je Direktivi 94/62 u dijelu u kojem se tom uredbom zabranjuje stavljanje na tržište vrećica koje ispunjavaju jedan od zahtjeva obnovljivosti utvrđenih točkom 3. Priloga II. navedenoj direktivi¹¹.

19. Tuženo upravno tijelo osporavalo je zahtjeve Papier Mettlera i istaknulo sljedeće argumente:

- Komisija je 12. ožujka 2013. pravilno obaviještena o Uredbi iz 2013. Njezino stupanje na snagu bilo je uvjetovano zaključenjem postupka predviđenog Direktivom 98/34, čiji je ishod bio pozitivan. Taj je postupak zaključen 13. rujna 2013.
- Tehnički propisi iz Uredbe iz 2013. potrebni su kako bi se u Italiji riješio problem zagađivanja u pogledu odvojenog prikupljanja biološkog otpada i kako bi se potaknula uporaba biorazgradivih plastičnih vrećica za nošenje koje se mogu kompostirati¹².
- Time što su u njoj utvrđene određene vrste vrećica koje se mogu stavljati na tržište¹³, Uredbom iz 2013. uvedena je selektivna zabrana koja se odnosi samo na plastične vrećice za nošenje kojima se ne osigurava značajna mogućnost da ih se ponovno upotrebljava, nego su predodređene da brzo postanu plastični otpad zbog toga što nemaju određenu debljinu stijenki.

20. U tom kontekstu Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) upućuje Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Protivi li se članku 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a te članku 16. stavku 1. Direktive [94/62] i članku 8. Direktive [98/34] primjena nacionalne odredbe kao što je ona koja se predviđa spornom međuministarskom uredbom i kojom se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom [94/62], u slučaju kad država članica prethodno nije obavijestila Europsku komisiju o tom nacionalnom zakonodavstvu koje sadržava tehničke propise koji su stroži u odnosu na zakonodavstvo Unije, nego ju je o tom zakonodavstvu izvijestila tek nakon što je ono doneseno i prije nego što je objavljena odluka?
2. Treba li članke 1. i 2., članak 9. stavak 1. i članak 18. Direktive [94/62], koji su dopunjeni točkama 1., 2. i 3. Priloga II. toj direktivi, tumačiti na način da im se protivi donošenje nacionalnog pravnog pravila kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom [94/62], ili se dodatni tehnički propisi utvrđeni nacionalnim zakonodavstvom

¹¹ Uredbom iz 2013. zabranjuje se stavljanje na tržište vrećica koje nisu u skladu s normom UNI EN 13432:2002 ili koje ne ispunjavaju druge dodatne tehničke specifikacije koje se odnose na debljinu stijenki i oblik. Ti se zahtjevi ne predviđaju Direktivom 94/62 i stoga Talijanska Republika sprečava stavljanje na tržište vrećica koje ispunjavaju zahtjeve iz točke 3. Priloga II. Direktivi 94/62.

¹² Tvrdi da talijanski potrošači jednokratne plastične vrećice za nošenje obično upotrebljavaju za prikupljanje biološkog otpada.

¹³ Odnosno: (a) jednokratne biorazgradive vrećice za nošenje koje se mogu kompostirati i koje su u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002; (b) konvencionalne plastične vrećice za nošenje određene debljine stijenki koje se stoga mogu ponovno upotrebljavati; (c) vrećice za nošenje robe koje se mogu ponovno upotrebljavati izrađene od papira, tekstila od prirodnih vlakana, poliamidnih vlakana i materijala koji nisu polimeri.

mogu opravdati na temelju cilja koji se odnosi na osiguravanje višeg stupnja zaštite okoliša, pri čemu se, kad je to primjenjivo, uzima u obzir posebnost problematike prikupljanja otpada u državi članici te potreba same države da ispuni i obveze koje ima u skladu s pravom Unije u tom području?

3. Treba li članke 1. i 2., članak 9. stavak 1. i članak 18. Direktive [94/62], koji su dopunjeni točkama 1., 2. i 3. Priloga II. toj direktivi, tumačiti na način da predstavljaju jasno i precizno pravno pravilo kojim se može zabraniti bilo kakvo sprečavanje stavljanja na tržište vrećica koje su u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom i koje može dovesti do toga da su sva državna tijela, uključujući javnu upravu, obvezna izuzeti iz primjene eventualno neusklađeno nacionalno zakonodavstvo?
4. Naposljetku, može li predstavljati tešku i očitu povredu članka 18. Direktive [94/62] donošenje nacionalnog zakonodavstva kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica koje nisu biorazgradive, ali koje su izrađene u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom [94/62], u slučaju kad to zakonodavstvo nije opravdano ciljem koji se odnosi na osiguravanje višeg stupnja zaštite okoliša, posebnošću problematike prikupljanja otpada u državi članici te potrebom same države da ispuni i obveze koje ima u skladu s pravom Unije u tom području?''.

III. Postupak pred Sudom

21. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 9. veljače 2022.

22. Pisana očitovanja podnijeli su Papier Mettler, Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei materiali Biodegradabili e Compostabili e Compostabili (u daljnjem tekstu: Assobioplastiche), talijanska vlada i Europska komisija. Sve navedene stranke sudjelovale su na raspravi održanoj 22. ožujka 2023.

IV. Ocjena

A. Uvodne napomene

23. Kao prvo, treba pojasniti na koje vrste plastičnih vrećica za nošenje upućuje sud koji je uputio zahtjev. Iako se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne upotrebljava uvijek ujednačena terminologija, čini se da u svakom slučaju upućuje na potrošne jednokratne lagane plastične vrećice za nošenje¹⁴ izrađene od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom 94/62.

24. Kao drugo, valja pojasniti relevantna pravila prava Unije kako bi se odgovorilo na postavljena pitanja:

- Iako sud koji je uputio zahtjev upućuje na članke 1. i 2. Direktive 94/62, tumačenje takvih odredbi (koje se odnose na ciljeve odnosno područje primjene te direktive) zapravo nije nužno jer ne postoje dvojbe u pogledu toga da su plastične vrećice za nošenje ambalaža¹⁵.

¹⁴ Možda ih je potrebno preciznije kvalificirati kao potrošne vrećice koje nisu nužno jednokratne, s obzirom na to da ih potrošač može koristiti nekoliko puta, ako to želi i ako vrećica izdrži.

¹⁵ Presude od 29. travnja 2004., Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254) i od 10. studenoga 2016., Eco-Emballages i dr. (C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859)

– Suprotno tomu, članak 9. stavak 1. i članak 18. Direktive 94/62 mogu biti odlučujući za rješavanje spora.

B. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

25. Assobioplastiche i talijanska vlada smatraju da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer Uredba iz 2013. nikada nije stupila na snagu niti je stavljena izvan snage.

26. Assobioplastiche također osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku zbog toga što sud koji je uputio zahtjev nije uzeo u obzir članak 4. stavak 1.a Direktive 94/62.

27. Smatram da nijedan od tih prigovora ne opravdava odbijanje zahtjeva za prethodnu odluku *a limine*. Sud koji je uputio zahtjev pod vlastitom odgovornošću utvrđuje nacionalni pravni okvir kojim se uređuje spor kojeg su dio zahtjevi za prethodnu odluku. Ti zahtjevi, kao što je poznato, uživaju presumpciju relevantnosti¹⁶.

28. Stranke su na raspravi opširno raspravljale o valjanosti i primjeni Uredbe iz 2013. te se pritom u tom pogledu nije moglo doći do jasnog rješenja. Složile su se da je u zakonodavstvu nastala zbunjujuća situacija: jedna ju je stranka kvalificirala kao kaotičnu, druga kao neobjašnjivu, a treća kao regulatorni nered.

29. Prema Komisijinu mišljenju, Uredba iz 2013. stupila je na snagu i primjenjivala se u Italiji od trenutka njezine službene objave do njezina službenog stavljanja izvan snage 2017.¹⁷ U svakom slučaju, člankom 6. mogla se odgoditi njezina primjena do 13. rujna 2013., datuma kad je završilo razdoblje mirovanja predviđeno člankom 9. Direktive 98/34. Nakon što je službeno objavljena 27. ožujka 2013., više nije bila nacrt i postala je važeće pravno pravilo, tako da Komisija nije izdala mišljenje o njezinoj usklađenosti s pravom Unije.

30. Talijanska vlada i Assobioplastiche smatraju da Uredba iz 2013. nikada nije stupila na snagu jer nije došlo do pozitivnog ishoda postupka obavješćivanja Komisije te je bio ispunjen suspenzivni uvjet predviđen njezinim člankom 6. Nekoliko godina kasnije službeno je ukinuta kako bi se „izbacila” iz talijanskog prava, ali zapravo nije bila riječ o stavljanju izvan snage važećeg teksta.

31. Papier Mettler objasnio je da je sustav sankcija predviđen Uredbom sa zakonskom snagom 2/2012¹⁸ počeo proizvoditi učinke donošenjem Uredbe iz 2013. i da se primjenjivao neovisno o tome je li drugonavedena uredba stupila na snagu. Tom društvu nisu izrečene sankcije jer je prestalo prodavati plastične vrećice za nošenje koje su u Italiji zabranjene Uredbom iz 2013., s posljedičnom izgubljenom dobiti koju potražuje.

¹⁶ Presude od 13. studenoga 2018., *Levola Hengelo* (C-310/17, EU:C:2018:899, t. 28.) i od 6. listopada 2022., *Contship Italia* (C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, t. 24.)

¹⁷ Prema mišljenju Assobioplastichea (točka 4. njegovih pisanih očitovanja), Uredba iz 2013. nije na snazi od 13. kolovoza 2017., datuma na koji je zamijenjena talijanskim propisom kojim se prenosi Direktiva 2015/720, odnosno Decreto-leggeom n.º 91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (Uredba sa zakonskom snagom br. 91 o hitnim odredbama za gospodarski rast u južnoj Italiji) od 20. lipnja 2017. (GURI br. 141 od 20. lipnja 2017., str. 1.), koji je uz izmjene pretvoren u Legge n.º 123 (Zakon br. 123) od 3. kolovoza 2017. (GURI br. 188 od 12. kolovoza 2017., str. 1.).

¹⁸ Decreto-legge n.º 2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (Uredba sa zakonskom snagom br. 2 o izvanrednim i hitnim mjerama u području zaštite okoliša; u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom 2/2012) od 25. siječnja 2012. (GURI br. 20 od 25. siječnja 2012., str. 1.), koji je uz izmjene pretvoren u Legge n.º 28 (Zakon br. 28) od 24. ožujka 2012. (GURI br. 71 od 24. ožujka 2012., str. 1.).

32. U svakom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za tumačenje nacionalnog prava, da riješi taj *imbroglio* u pogledu stupanja na snagu i učinaka Uredbe iz 2013. Sud ne može posredovati u sporu o kojem treba odlučiti sud koji je uputio zahtjev.

33. Zahtjev za prethodnu odluku bio bi neobjašnjiv kad bi sud koji ga je uputio smatrao da Uredba iz 2013. (koja je predmet tužbe koju mu je podnio Papier Mettler) nikada nije bila na snazi niti proizvodila pravne učinke. Da je ta činjenica dokazana, bez poteškoća bi mogao donijeti odluku u glavnom postupku. Čini se da činjenica da to nije shvatio na taj način i da je uputio zahtjev za prethodnu odluku znači da implicitno zauzima suprotno stajalište.

34. U svakom slučaju, ne smatram da se spor pred sudom koji je uputio zahtjev i sam zahtjev za prethodnu odluku mogu kvalificirati kao fiktivni. Stoga smatram da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten, pod uvjetom da nacionalni sud donese konačnu odluku o stupanju na snagu i tumačenju Uredbe iz 2013.

35. Kad je riječ o drugom prigovoru nedopuštenosti, samo ću navesti da se članak 4. stavak 1.a Direktive 94/62 ne primjenjuje *ratione temporis* na činjenice u glavnom postupku. Činjenicu su nastale 2013., a taj je članak 2015. unesen u Direktivu 94/62 (Direktivom 2015/720).

C. Prvo prethodno pitanje

36. Sud koji je uputio zahtjev želi znati je li u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 94/62 i člankom 8. Direktive 98/34 nacionalno pravno pravilo već navedenog sadržaja¹⁹, o kojem je država članica obavijestila Komisiju nakon njegova donošenja, ali nekoliko dana prije njegove službene objave²⁰.

1. Primjena Direktive 98/34

37. Ni sud koji je uputio zahtjev ni stranke u sporu ne dvoje u pogledu toga da je propis sadržan u Uredbi iz 2013. tehnički propis (u smislu Direktive 98/34). Problemi do kojih dovodi ta kvalifikacija, koji se često ističu pred Sudom²¹, ne javljaju se u ovom predmetu, u kojem je nesporna pretpostavka da je taj propis tehnički propis.

38. Talijanska država bila je obvezna, kao što ću to analizirati u nastavku, obavijestiti Komisiju o tom tehničkom propisu (Uredbi iz 2013.) *u fazi nacрта*, odnosno prije njegova donošenja²².

39. Člankom 8. stavkom 1. Direktive 98/34 nalaže se državama članicama da Komisiji bez odlaganja dostave sve *nacrte tehničkih propisa*. U obrazloženju trebaju navesti „razloge za donošenje tehničkog propisa, ako to već nije pojašnjeno u nacrtu”. Ako se njime u cijelosti prenosi tekst međunarodne ili europske norme, dovoljne su informacije o toj normi.

¹⁹ Drugim riječima, pravno pravilo kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih (potrošnih) vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom 94/62.

²⁰ Stoga se prvo pitanje odnosi na postupovne aspekte. O usklađenosti Uredbe iz 2013. s člankom 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a iz praktičnih razloga izjasnit ću se nakon analize drugog pitanja.

²¹ Vidjeti primjerice presudu od 24. studenoga 2022., Belpant (C-658/21, EU:C:2022:925).

²² Vidjeti prethodnu definiciju „nacrt tehničkog propisa” iz članka 1. točke 12. Direktive 98/34.

40. Povreda te obveze dovodi do toga da se protiv pojedinaca nije moguće pozivati na „tehnički propis” o kojem je riječ, neovisno o tomu je li to u okviru kaznenog postupka ili spora između pojedinaca u postupcima drukčije prirode²³.

41. Direktivom 98/34 Komisiji se dodjeljuju ovlasti nadzora nad nacrtima tehničkih propisa o kojima su je obavijestile države članice²⁴. Upravo se radi zadržavanja tih ovlasti predviđaju posljedice koje su izravno povezane s izostankom obavijesti, kao što je to Sud odlučivao od presude CIA Security International: obveza iz članka 8. Direktive 98/34 ima izravan učinak i na nedostavljene nacionalne tehničke propise ne može se pozivati protiv pojedinaca.

42. Do istog se zaključka došlo u drugim postupcima pružanja informacija i nadzora koji su slični onom koji se ovdje analizira, kao što je postupak iz Direktive 2000/31/EZ²⁵, u području usluga informacijskog društva na koje se odnosi presuda Airbnb Ireland²⁶.

43. Sud je u presudi Airbnb Ireland potvrdio posljedice koje proizlaze iz obveze propisane direktivom koja Komisiji da takve ovlasti, a koja je dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna: ona ima izravan učinak i stoga se pojedinci mogu pozivati na nju pred nacionalnim sudovima²⁷.

44. U skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, Komisija je o Uredbi iz 2013. obaviještena 12. ožujka 2013.²⁸, ona je donesena šest dana kasnije i službeno je objavljena 27. ožujka 2013.

45. Međutim, takvim obavješćivanjem Komisije povređuje se obveza propisana člankom 8. stavkom 1. Direktive 98/34, s obzirom na sljedeće:

- Izrada nacrtu tehničkog propisa u trenutku obavješćivanja Komisije već je bila u toliko kasnoj fazi da u tom nacrtu više nije bilo moguće napraviti bitne izmjene (zapravo bilo kakve izmjene).
- Komisiju odmah treba obavijestiti o „nacrtu” tehničkog propisa, a ne o njegovoj konačnoj verziji²⁹.
- U prethodno navedenom vremenskom okviru Talijanska Republika nije mogla uzeti u obzir komentare Kraljevine Švedske ni podrobna mišljenja Kraljevine Nizozemske i Ujedinjene

²³ Presude od 30. travnja 1996., CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172; u daljnjem tekstu: presuda CIA Security International, t. 49. i 50.); od 4. veljače 2016., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, t. 84.); od 27. listopada 2016., James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, t. 64.) i od 3. prosinca 2020., Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:980, t. 57.)

²⁴ Nakon obavješćivanja započinje razdoblje od tri, četiri ili šest mjeseci tijekom kojeg se dostavljeni nacrt ne može donijeti konačno, kako bi se Komisiji i ostalim državama članicama omogućilo da državi koja dostavlja nacrt podnesu svoje komentare ili podrobna mišljenja o usklađenosti nacrtu s pravom Unije. To razdoblje traje i do 12 mjeseci ako Komisija odluči predložiti pravno pravilo o usklađivanju u tom području.

²⁵ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini) (SL 2000., L 178, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 39., str. 58.). Njezinim člankom 3. stavkom 4. točkom (b) drugom alinejom propisuje se posebna obveza država članica da prethodno obavijeste Komisiju i državu članicu na čijem državnom području pružatelj usluge ima sjedište o svojoj namjeri da donesu mjeru kojom se ograničava sloboda kretanja navedene usluge.

²⁶ Presuda od 19. prosinca 2019. (C-390/18, EU:C:2019:1112; u daljnjem tekstu: presuda Airbnb Ireland, t. 88. do 97.)

²⁷ Postupkom obavješćivanja i nadzora Komisiji se omogućava da spriječi donošenje ili barem zadržavanje prepreka trgovini protivnih UFEU-u, osobito predlaganjem izmjena koje bi valjalo unijeti u predmetne nacionalne mjere (presuda Airbnb Ireland, t. 90. i 92.).

²⁸ Obavijest br. 2013/152/I od 12. ožujka 2013., nacrt Međuministarske uredbe o specifikaciji tehničkih karakteristika vrećica za nošenje robe, predviđen člankom 2. Uredbe sa zakonskom snagom 2/2012, kako je izmijenjena Zakonom br. 28/2012, dostupna na internetskoj stranici: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2013&num=152>

²⁹ Presuda od 8. rujna 2005., Komisija/Portugal (C-500/03, neobjavljena, EU:C:2005:515, t. 39.)

Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske u pogledu nacrtu tehničkog propisa jer je Uredba iz 2013. donesena prije njihova dostavljanja.

46. Stoga je došlo do zaobilaženja postupka propisanog Direktivom 98/34. Odobrenjem nacrtu tehničkog propisa u roku od šest dana od obavješćivanja Komisije povrijedila se obveza mirovanja utvrđena člankom 9. stavkom 1. Direktive 98/34: država članica ne može odobriti dostavljeni nacrt do isteka roka od najmanje tri mjeseca od dana kada je Komisija primila obavijest.

47. Talijanska vlada navodi dva razloga kako bi opravdala svoje postupanje i osporila da je došlo do povrede Direktive 98/34:

- U obavijesti o nacrtu Uredbe iz 2013. upućuje se na drugu obavijest koja je prethodno dostavljena 2011.
- Stupanje na snagu Uredbe iz 2013. uvjetuje se, u skladu s njezinim člankom 6., pozitivnim ishodom postupka obavješćivanja. Budući da Komisija nije izdala mišljenje, taj postupak nije zaključen s pozitivnim ishodom³⁰, tako da ta uredba nikad nije stupila na snagu. Stoga Italija nije obavijestila Komisiju o konačnom tekstu navedenog tehničkog propisa³¹.

48. Nijedno od ta dva opravdanja ne čine mi se uvjerljivim.

49. Kad je riječ o obavijesti iz 2011.³², nacrt tehničkog propisa o kojem je Komisija tada obaviještena bio je (buduća) Uredba sa zakonskom snagom 2/2012, kojom se produljila zabrana stavljanja na tržište potrošnih plastičnih vrećica za nošenje koje nisu u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002. Njezinim člankom 2. stavkom 1. predviđalo se sastavljanje naknadne ministarske uredbe kako bi se utvrdio opseg zabrane stavljanja na tržište plastičnih vrećica za nošenje koje nisu biorazgradive i koje se ne mogu kompostirati. Osim toga, njime su utvrđene sankcije u slučaju povreda tog budućeg propisa.

50. Slijedom toga, kao što je to Komisija tvrdila na raspravi, obavijest iz 2013. ne može se smatrati običnim ponavljanjem obavijesti iz 2011. U obavijesti iz 2013. postoje nova ograničenja u pogledu plastičnih vrećica za nošenje, o kojima je u skladu s Direktivom 98/34 bilo nužno obavijestiti Komisiju.

51. Kad je riječ o odredbi o suspenziji (članak 6.), to što ju je Talijanska Država unijela u tekst Uredbe iz 2013. nije u skladu s Direktivom 98/34.

³⁰ Talijanska vlada upućuje na dopis koji joj je Komisija uputila 23. lipnja 2015.

³¹ Prema mišljenju talijanske vlade, ta je okolnost dovela do donošenja Decreto-legge n.º 91 (Uredba sa zakonskom snagom br. 91/2014) od 24. lipnja 2014. (GURI br. 144 od 24. lipnja 2014., str. 1.), koji je uz izmjene pretvoren u Legge n.º 116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficiamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (Zakon br. 116, koji sadržava hitne mjere za poljoprivredni sektor, zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u školskim i sveučilišnim zgradama, ponovno otvaranje i razvoj poduzeća, smanjenje troškova u vezi s tarifama električne energije i za neodgodivu uspostavu mjera koje osiguravaju usklađenost s pravom EU-a) od 11. kolovoza 2014. (redovni dodatak GURI-ju br. 192 od 20. kolovoza 2014.), čijim su se člankom 11. stavkom 2. *bis* izbrisala sva upućivanja na Ministarsku uredbu u članku 2. stavku 4. Uredbe sa zakonskom snagom 2/2012, kako bi sankcije koje su njome predviđene postale izravno primjenjive.

³² Obavijest br. 2011/174/I od 5. travnja 2011., Nacrt zakona o zabrani stavljanja na tržište vrećica za nošenje robe koje nisu biorazgradive, dostupna na internetskoj stranici: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>

52. Naime, službena objava Uredbe iz 2013. sama po sebi može imati učinak na slobodno kretanje robe, pri čemu ona utječe na vrste plastičnih vrećica za nošenje koje se stavljaju na tržište u Italiji. Uvjetovanje stupanja na snagu uredbe pozitivnim ishodom postupka obavješćivanja iz Direktive 98/34 zakonodavna je tehnika kojom se ne poštuje pravna sigurnost jer pojedinci ne znaju kad će doći do ishoda (pozitivnog ili negativnog) u skladu s kojim moraju postupiti.

53. Osim toga, tom se zakonodavnom tehnikom sprečava, kao u ovom slučaju, da se na odgovarajući način uzmu u obzir komentari i podrobna mišljenja Komisije i drugih država članica o usklađenosti nacrtu tehničkog propisa s pravilima prava Unije. Time se ugrožava cilj koji se nastoji postići Direktivom 98/34, odnosno sprečavanje tehničkih prepreka trgovini prije nego što one počnu proizvoditi svoje ograničavajuće učinke.

54. U konačnici, smatram da su se donošenjem Uredbe iz 2013. zbog formalnih razloga povrijedili članak 8. stavak 1. i članak 9. stavak 1. Direktive 98/34.

2. Primjena Direktive 94/62

55. U skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 94/62, prije donošenja takvih mjera, države članice obavješćuju Komisiju o prijedlozima mjera koje namjeravaju donijeti u okviru te direktive (u pogledu ambalaže i ambalažnog otpada).

56. U stavku 2. tog članka navodi se da, ako je predložena mjera istodobno i tehnički propis, država članica može navesti da je obavješćivanje također jednako valjano za Direktivu 83/189 (koja je kasnije zamijenjena Direktivom 98/34).

57. Talijanska država obavijestila je Komisiju o nacrtu Uredbe iz 2013. na temelju članka 16. Direktive 94/62. Tom se odredbom (za razliku od članka 9. Direktive 98/34) ne predviđa razdoblje tijekom kojeg država članica treba pričekati komentare Komisije i ostalih država prije nego što odobri nacrt nacionalnog propisa. Stoga ne smatram da je Italija povrijedila tu odredbu iako je Uredba iz 2013. službeno objavljena, kao što sam to već naveo, šest dana nakon obavješćivanja Komisije.

58. Postupak iz članka 16. Direktive 94/62 običan je postupak *pružanja informacija*, dok se odgovarajući postupak iz Direktive 98/34 odnosi na *pružanje informacija* o nacionalnim propisima i *nadzor* nad njima. Dakle, riječ je o različitim postupcima koji imaju i drukčije učinke.

59. Ni na temelju teksta ni svrhe članka 16. Direktive 94/62 ne može se smatrati da povreda obveze prethodnog obavješćivanja proizvodi iste učinke kao i povreda obveze iz Direktive 98/34.

60. Članak 16. Direktive 94/62 odnosi se na odnose između država članica i Komisije, tako da se pojedincima ne daje nikakvo pravo koje bi se moglo povrijediti u slučaju da država članica ne ispuni obvezu koja se njime predviđa. Stoga se na odredbu ne može pozivati pred nacionalnim sudovima kako bi se ishodilo poništenje ili odstupanje od primjene nedostavljenih pravnih pravila na pojedince³³.

³³ Vidjeti po analogiji, u pogledu članka 3. stavka 2. Direktive Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu (SL 1975., L 194, str. 39.), presudu od 13. srpnja 1989., Enichem Base i dr. (380/87, EU:C:1989:318; u daljnjem tekstu: presuda Enichem Base, t. 22. do 24.).

61. Prema mojem mišljenju, člankom 16. Direktive 94/62 utvrđuje se jednostavan postupak pružanja informacija sličan onima koje je Sud analizirao u presudama *Enichem Base* i *Bulk Oil*³⁴.

62. U takvoj mi se vrsti postupaka čini logičnim, suprotno onomu što je Komisija tvrdila na raspravi, odbiti neprimjenjivost nacionalnih odredbi na pojedince ako su one donesene uz nepoštovanje obveze prethodnog obavješćivanja koja se nalaže pravim pravilom Unije kojim se ne predviđaju pravne posljedice koje su izravno povezane s povredom te obveze.

63. Ponavljam da se jednostavan postupak pružanja informacija iz članka 16. Direktive 94/62 ne može izjednačiti s postupkom iz Direktive 98/34 ili iz drugih odredbi koje su u skladu s modelom te drugonavedene direktive, kao što je to bio slučaj s obvezom utvrđenom u članku 3. stavku 4. točki (b) drugoj alineji Direktive 2000/31 koju sam prethodno naveo³⁵.

64. Unakrsna upućivanja iz članka 16. stavka 2. Direktive 94/62 i članka 8. stavka 5. Direktive 98/34 ne mijenjaju ništa što je prethodno navedeno. Riječ je o odredbama kojima se samo upućuje na to da dostava nacрта nacionalnog propisa može vrijediti za dva postupka pružanja informacija koji se predviđaju različitim „aktima Zajednice”. Na taj se način izbjegava to da se Komisiju više puta obavješćuje o istom nacrtu. Međutim, to pravilo ne mijenja različitost jednih i drugih postupaka.

65. Moram pojasniti i da, kao što je to Komisija navela na raspravi, obavješćivanje o nacrtu tehničkog propisa na temelju članka 8. Direktive 98/34 ne vrijedi za potrebe primjene članka 114. stavka 5. UFEU-a. Kako bi primijenila tu odredbu UFEU-a, država članica treba dokazati da se nacionalnim pravim pravilom koje namjerava donijeti odgovara na potrebu za višim stupnjem zaštite okoliša (i radne okoline) zbog posebnosti same države koja dostavlja obavijest, koje proizlaze iz novih znanstvenih dokaza dobivenih nakon donošenja pravila o usklađivanju.

66. Obavijest radi primjene Direktive 98/34 nije potrebno obrazložiti toliko iscrpno. Osim toga, obavijest dostavljena na temelju te direktive samo podrazumijeva da se stupanje na snagu nacрта propisa obustavlja tijekom određenog razdoblja dok se čeka moguća reakcija Komisije i ostalih država članica.

67. Suprotno tomu, obaviješću na temelju članka 114. stavka 5. UFEU-a nastoji se postići to da Komisija odobri nacionalno pravno pravilo kojim se pruža najveća zaštita, nakon što se provjeri da to ne uključuje sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikriveno ograničenje trgovine među državama članicama i da ne stvara prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

D. Drugo prethodno pitanje

68. Sud koji je uputio zahtjev ukratko želi saznati je li nacionalno zakonodavstvo kojim se zabranjuje stavljanje na tržište (jednokratnih) potrošnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom 94/62,

– protivno članku 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. i Prilogom II. toj direktivi;

³⁴ Presuda od 18. veljače 1986., *Bulk Oil* (Zug) (174/84, EU:C:1986:60, t. 62.)

³⁵ Presuda *Airbnb Ireland*, točka 94.: ta obveza „nije samo zahtjev za informaciju usporediv s onim o kojem je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda [...] *Enichem Base* i dr. [...], nego bitna postupovna pretpostavka kojom se opravdava to što se nepriopćene mjere kojima se ograničava sloboda kretanja usluga informacijskog društva ne mogu isticati protiv pojedinaca”. Tom se utvrđenju ne protivi to što ne postoji „obvez[a] mirovanj[a] (*standstill*) [za] držav[u] članic[u] koja ima namjeru donijeti mjeru kojom se ograničava sloboda pružanja usluge informacijskog društva” (točka 93.).

- je li to zakonodavstvo moguće opravdati ciljem koji se odnosi na osiguravanje višeg stupnja zaštite okoliša.

1. Neusklađenost nacionalnog zakonodavstva s člankom 18. Direktive 94/62

69. U skladu s tim člankom, „[d]ržave članice na svojem području ne sprečavaju stavljanje na tržište ambalaže koja ispunjava odredbe ove Direktive”.

70. U skladu s člankom 9. Direktive 94/62, „ambalaža [se] može stavljati na tržište samo ako ispunjava sve osnovne zahtjeve iz ove Direktive uključujući i Prilog II.”. Tim se prilogom pak uređuju „osnovni zahtjevi o sastavu i prirodi ambalaže, njezine ponovne uporabljivosti, obnovljivosti, uključujući reciklabilnost”³⁶.

71. Prema mišljenju Suda, „označivanje i [...] identifikacija ambalaže i [...] zahtjevi koji se odnose na [njezin] sastav i prirodu po pitanju njezine prikladnosti za uporabu ili obnovu” (članci 8. do 11. i Prilog II. Direktivi 94/62) u potpunosti su usklađeni³⁷.

72. Iz tog utvrđenja proizlaze sljedeći zaključci:

- Ako se pravnim pravilom Unije provodi potpuno usklađivanje, jamči se da se proizvod koji je proizveden u skladu s usklađenim zahtjevima može slobodno kretati na cijelom području Unije. Države članice gube mogućnost nalaganja dodatnih zahtjeva koji se temelje na zaštiti ciljeva u općem interesu³⁸.
- Iscrpnim usklađivanjem tijela Unije provode nužno odvagivanje cilja slobodnog kretanja proizvoda i cilja zaštite općih interesa, tako da nacionalna tijela ne mogu ponovno provesti to odvagivanje.
- Kad je neko područje iscrpno usklađeno na razini Unije, svaku nacionalnu mjeru u tom području treba ocijeniti u odnosu na odredbe te mjere usklađivanja, a ne na odredbe primarnog prava³⁹.

73. Na temelju tih pretpostavki, donošenje nacionalnog zakonodavstva kao što je ono o kojem je ovdje riječ zabranjuje se člankom 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. i Prilogom II. toj direktivi, zbog praktičnih ili materijalnopравnih razloga.

³⁶ Konkretno, u njegovoj točki 1. navode se različiti zahtjevi koji se odnose na izradu i sastav ambalaže; u točki 2. oni koji se odnose na njezinu ponovnu uporabljivost, i u točki 3. oni koji se odnose na njezinu obnovljivost. Kad je riječ o obnovljivosti, predviđaju se četiri kriterija koja su međusobno alternativna: ambalaža se može obnoviti kao materijal za recikliranje, u obliku uporabe otpada za energetske svrhe, kompostiranjem odnosno biorazgradnjom. Upotreba bilo koje od tih tehnologija obnove ambalaže u svakom slučaju osigurava da se ta ambalaža stavlja na unutarnje tržište Unije.

³⁷ Presude od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, t. 56.) i od 14. prosinca 2004., Komisija/Njemačka (C-463/01, EU:C:2004:797, t. 44.). Suprotno tomu, „organizacija nacionalnih sustava namijenjenih promicanju uporabe ambalaže nije u potpunosti usklađena”.

³⁸ Presude od 5. svibnja 1993., Komisija/Francuska (C-246/91, EU:C:1993:174), t. 7.; od 8. svibnja 2003., ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, t. 44.) i od 12. travnja 2018., Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, t. 23).

³⁹ Presude od 24. veljače 2022., Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, t. 23.) i od 19. siječnja 2023., CIHEF i dr. (C-147/21, EU:C:2023:31, t. 26.).

74. Uredbom iz 2013. zabranjuje se stavljanje na tržište vrećica koje nisu u skladu s tehničkom normom (UNI EN 13432:2002), čak i ako su u skladu s drugim zahtjevima obnovljivosti koji se predviđaju točkom 3. Priloga II. Direktivi 94/62, osim ako ne ispunjavaju dodatne tehničke specifikacije u pogledu debljine stijenki i oblika, ali koje također nisu predviđene tom direktivom.

75. Stoga se Uredbom iz 2013., iako se njome nastoji zajamčiti učinkovita zaštita okoliša i djelotvornije prikupljanje otpada, potiču metode kompostiranja i biorazgradivosti te im se daje prednost u odnosu na metode energetske uporabe i uporabe recikliranjem, koje su dopuštene Direktivom 94/62.

76. Točka 3. Priloga II. Direktivi 94/62 također se odnosi na te četiri metode obnavljanja ambalaže. Nacionalno pravno pravilo stoga ne može proturječiti odabiru zakonodavca Unije ako je on u potpunosti uskladio to područje a da pritom državama članicama nije ostavio nikakvu mogućnost da daju prednost nekim metodama obnavljanja ambalaže u odnosu na druge ili da ih izbjegavaju.

2. Opravdanje koje se temelji na zaštiti okoliša

77. Ponavljam da se člancima 8. do 11. i Prilogom II. Direktivi 94/62 provodi iscrpno usklađivanje u pogledu označivanja i identifikacije ambalaže, zahtjeva koji se odnose na njezin sastav i prirodu po pitanju njezine prikladnosti za uporabu ili obnovu. Stoga je jedina mogućnost kojom je Talijanska Republika raspolagala kako bi donijela stroži propis bila ona predviđena člankom 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a⁴⁰.

78. Tim se odredbama UFEU-a državi članici pruža mogućnost donošenja novih nacionalnih odredbi koje se temelje na novim znanstvenim dokazima u pogledu, među ostalim, zaštite okoliša zbog problema specifičnog za tu državu članicu koji se pojavio nakon donošenja mjere za usklađivanje.

79. Međutim, ta se mogućnost uvjetuje prethodnim obavješćivanjem o nacionalnoj mjeri i time da je Komisija odobri u roku od šest mjeseci od obavješćivanja⁴¹. Budući da nije utvrđeno da je talijanska vlada ispunila te zahtjeve, iznimka iz članka 114. stavaka 5. i 6. UFEU-a nije primjenjiva u ovom slučaju.

3. Utjecaj članka 4. stavka 1.a Direktive 94/62

80. Talijanska vlada i Assobioplastiche tvrde da je Uredba iz 2013. potvrđena time što je Direktivom 2015/720 u Direktivu 94/62 uveden novi članak 4. stavak 1.a

81. Njihovo se rasuđivanje ne može prihvatiti jer:

- Direktiva 2015/720, čiji je rok za prenošenje bio 27. studenoga 2016. (članak 2.), nije primjenjiva *ratione temporis* na spor, koji je pokrenut nakon donošenja Uredbe iz 2013.
- U svakom slučaju, iako se Direktivom 2015/720 dopuštaju nacionalne iznimke od slobodnog stavljanja na tržište ambalaže koja je u skladu s Direktivom 94/62, to vrijedi za lagane plastične

⁴⁰ Vidjeti po analogiji presudu od 7. ožujka 2013., Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, t. 37.).

⁴¹ Komisija treba provjeriti je li nacionalna mjera sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine među državama članicama i stvara li prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

vrećice za nošenje (s debljinom stijenke manjom od 50 mikrona). Suprotno tomu, Uredba iz 2013. sadržavala je širu zabranu koja se primjenjivala na plastične vrećice za nošenje čija je debljina stijenke veća od 60 mikrona.

82. Ukratko, članku 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi, protivi se nacionalno zakonodavstvo kojim se zabranjuje stavljanje na tržište potrošnih (jednokratnih) vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom 94/62, pod uvjetom da država članica nije obavijestila Komisiju i dobila njezino odobrenje za navedeno zakonodavstvo na temelju članka 114. stavaka 5. i 6. UFEU-a.

E. Treće prethodno pitanje

83. Sud koji je uputio zahtjev želi znati ima li članak 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi, izravan učinak i jesu li tijela države članice obvezna izuzeti iz primjene neusklađeno nacionalno zakonodavstvo.

84. Prema ustaljenoj sudskoj praksi o izravnom učinku direktiva⁴²:

- „[...] u svim slučajevima kad su odredbe neke direktive s obzirom na svoj sadržaj bezuvjetne i dovoljno precizne pojedinci [se] mogu na njih pozvati pred nacionalnim sudovima protiv države, bilo zato što je ona propustila pravodobno prenijeti tu direktivu u nacionalno pravo, bilo zato što ju je nepravilno prenijela [...]”.
- „[...] odredba prava Unije, s jedne strane, bezuvjetna [je] ako propisuje obvezu koja ne sadržava nijedan uvjet i u svojoj provedbi ili u svojim učincima ne ovisi o poduzimanju nijedne mjere institucija Unije ili država članica te [je], s druge strane, dovoljno precizna da je pojedinac može isticati i nacionalni sud primijeniti ako nedvosmislenim riječima utvrđuje obvezu [...]”.
- „[...] iako direktiva državama članicama ostavlja određenu marginu prosudbe kada donose načine njezine provedbe, može [se] smatrati da je odredba te direktive bezuvjetna i precizna ako državama članicama nedvosmisleno nameće obvezu ostvarivanja točno određenog rezultata koja ne ovisi ni o kakvom uvjetu u pogledu primjene pravila koje utvrđuje [...]”.

85. Članak 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi, jasno je, precizno i bezuvjetno pravno pravilo Unije koje ima izravan učinak i na koje se pojedinci mogu pozivati pred nacionalnim sudovima protiv talijanskih državnih tijela.

86. U tom je smislu dovoljno potvrditi da se člankom 18. Direktive 94/62 državama članicama zabranjuje, taksativno i bez iznimki, da na svojem državnom području sprečavaju stavljanje na tržište ambalaže koja je u skladu sa zahtjevima utvrđenim u samoj direktivi.

87. Na te se zahtjeve (članci 8. do 11. i Prilog II.), koji se odnose na označivanje i identifikaciju ambalaže te na njezin sastav i prirodu po pitanju njezine prikladnosti za uporabu ili obnovu, upućuje u članku 9. stavku 1. Direktive 94/62, kojim se propisuje da se na tržište može stavljati samo ambalaža koja ispunjava te zahtjeve.

⁴² Presude od 6. studenoga 2018., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874) t. 63. i od 14. siječnja 2021., RTS infra i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13, t. 46. i 47.) i od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak) (C-205/20, EU:C:2022:168, t. 17. do 19.).

88. Konkretno, u Prilogu II. navode se zahtjevi koji se odnose na izradu i sastav ambalaže (točka 1.), njezinu ponovnu uporabljivost (točka 2.) i njezinu obnovljivost (točka 3.). Kao što sam to već analizirao, njime se predviđaju četiri alternativna kriterija za obnavljanje ambalaže (recikliranje materijala, uporaba otpada za energetske svrhe, kompostiranje ili biorazgradivost).

89. Do izmjene Direktive 94/62 Direktivom 2015/720, pravo na slobodno stavljanje na tržište ambalaže koja je proizvedena u skladu s Direktivom 94/62 bilo je bezuvjetno. Tek je od stupanja na snagu Direktive 2015/720 državama članicama dopušteno da uvedu strože mjere za stavljanje na tržište laganih plastičnih vrećica za nošenje.

90. Budući da članak 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi, ima izravan učinak, nacionalni sud na spor ne smije primijeniti nikakvo neusklađeno nacionalno zakonodavstvo⁴³.

F. Četvrto prethodno pitanje

91. Budući da se u glavnom postupku zahtijeva „naknada štete koja je pretrpljena ili koja će se pretrpjeti [...] zbog nezakonitog postupanja [talijanskog] upravnog tijela”, sud koji je uputio zahtjev želi znati može li „donošenje nacionalnog zakonodavstva kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica koje nisu biorazgradive, ali koje su izrađene u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom 94/62” predstavljati tešku i očitu povredu članka 18. Direktive 94/62.

92. Kako bi nastala odgovornost države za štetu nanесenu pojedincima povredama prava Unije koje joj se mogu pripisati, potrebno je:

- da povrijeđeno pravilo prava Unije ima za cilj dodijeliti prava tim pojedincima;
- da je povreda tog pravila dovoljno ozbiljna;
- da postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su pretrpjeli ti pojedinci⁴⁴.

93. Te su tri pretpostavke nužne i dovoljne kako bi u korist pojedinaca nastalo pravo na naknadu štete. Međutim, to ne znači da odgovornost države ne može nastati ako su ispunjene blaže pretpostavke na temelju nacionalnog prava⁴⁵.

94. Načelno, nacionalni sudovi trebaju utvrditi jesu li ispunjene te tri pretpostavke, u skladu s uputama koje im je dao Sud⁴⁶. Kad je riječ o tim pretpostavkama, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje samo o onoj koja se odnosi na dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije. Stoga se čini da nema dvojbe u pogledu druge dvije pretpostavke.

⁴³ Presude od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 68.) i od 18. siječnja 2022., Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, t. 20.)

⁴⁴ Presuda od 28. lipnja 2022., Komisija/Španjolska (Zakonodavčeva povreda prava Unije) (C-278/20, EU:C:2022:503, t. 31.) i presuda od 22. prosinca 2022., Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odgovornost države za onečišćenje zraka) (C-61/21, EU:C:2022:1015, t. 44.)

⁴⁵ Presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 66.) i od 28. lipnja 2022., Komisija/Španjolska (Zakonodavčeva povreda prava Unije) (C-278/20, EU:C:2022:503, t. 32.)

⁴⁶ Presude od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 100.) i od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, t. 95.)

95. Sud može sudu koji je uputio zahtjev dati upute koje mu omogućuju da sam razjasni je li u ovom slučaju došlo do dovoljno ozbiljne povrede s obzirom na sve elemente spora. Čimbenici relevantni za njegovu ocjenu uključuju:

- razinu jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravnog pravila;
- doseg margine prosudbe koju nacionalna tijela imaju na temelju povrijeđenog pravnog pravila;
- okolnost da su povreda i nastala šteta uzrokovane s namjerom ili bez nje;
- opravdanost ili neopravdanost eventualne pogreške koja se tiče prava; i
- mogućnost da su stajališta Unijine institucije pridonijela nedonošenju, donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu Unije⁴⁷.

96. Kad je riječ o *jasnoći i preciznosti*, obje su napomene navedene u članku 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi. Riječ je o nedvosmislenim odredbama kojim se državama članicama nalaže negativna obveza (da ne sprečavaju stavljanje na tržište ambalaže čije su karakteristike u skladu s odredbama Direktive, kojom se provodi potpuno usklađivanje).

97. Nema dvojbe o *namjeri* talijanske države da dopusti samo stavljanje na tržište plastičnih vrećica za nošenje na koje se odnosi Uredba iz 2013. i da istodobno zabrani druge vrećice koje su dopuštene Direktivom 94/62. Točno je da je cilj te mjere bio smanjiti onečišćenje, ali je talijanski zakonodavac bio svjestan činjenice da uvođenjem tog pravila može povrijediti Direktivu 94/62⁴⁸.

98. Člankom 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi, nacionalnim tijelima ne ostavlja se nikakva *marginna prosudbe* za to da na svojem državnom području zabrane ambalažu koja je u skladu s usklađenim normama. Talijanska vlada je u okviru postupka iz članka 114. stavaka 5. i 6. UFEU-a mogla donijeti stroža pravila kojima se pruža veća zaštita okoliša, ali, kao što sam to već naveo, nije utvrđeno da ga je upotrijebila.

99. Kao što sam to također istaknuo, države članice nisu imale marginu prosudbe za donošenje strožih nacionalnih mjera u pogledu stavljanja na tržište jednokratnih laganih plastičnih vrećica za nošenje do donošenja Direktive 2015/720, kojom je u Direktivu 94/62 uveden novi članak 4. stavak 1.a.

100. Međutim, ta zakonodavna promjena može imati određeni učinak⁴⁹ ako sud koji je uputio zahtjev smatra da se talijanska država (zbog *pogreške* čiju opravdanost treba ocijeniti taj sud) željela pripremiti za Komisijin zakonodavni prijedlog podnesen 4. studenoga 2013.⁵⁰, koji je doveo do donošenja Direktive 2015/720.

⁴⁷ Presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 56.) i od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 42.)

⁴⁸ Zbog toga je stupanje na snagu Uredbe iz 2013. uvjetovao pozitivnim ishodom postupka iz Direktive 98/34.

⁴⁹ U svakom slučaju, vremenski čimbenik mogao bi utjecati na *izračun* naknade štete koju snosi talijanska država, ovisno o trajanju negativnih učinaka povrede za gospodarske subjekte: očito ozbiljna povreda prestala je postojati od stupanja na snagu Direktive 2015/720, barem u pogledu zabrane stavljanja na tržište jednokratnih plastičnih vrećica za nošenje čija je debljina stijenke manja od 50 mikrona.

⁵⁰ Dokument (COM) 2013 761 *final* od 4. studenoga 2013., Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu radi smanjenja potrošnje laganih plastičnih vrećica

101. Međutim, taj je prijedlog kao takav uslijedio nakon objave Uredbe iz 2013. Stoga se teško može tvrditi da je u tom slučaju *Unijina institucija pridonijela donošenju nacionalne mjere*.

102. Ukratko, zabrana stavljanja na tržište jednokratnih laganih plastičnih vrećica za nošenje koje nisu biorazgradive i koje se ne mogu kompostirati, kao i onih koje ne ispunjavaju određene uvjete debljine stijenke, ako su te vrećice u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom 94/62, mogla bi predstavljati očito ozbiljnu povredu članka 18. Direktive 94/62, što je na nacionalnom sudu da provjeri.

V. Zaključak

103. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) odgovori na sljedeći način:

- „1. Nacionalnim zakonodavstvom kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih (potrošnih) vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i o kojem je država članica obavijestila Komisiju nakon njegova donošenja, iako nekoliko dana prije njegove službene objave:
- povređuje se članak 8. stavak 1. i članak 9. stavak 1. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva, koja je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998., te se na navedeno zakonodavstvo ne može pozivati protiv pojedinaca.
 - ne povređuje se jednostavan postupak pružanja informacija iz članka 16. stavka 1. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu ako navedene vrećice ispunjavaju ostale zahtjeve iz te direktive.
2. Članku 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi, protivi se nacionalno zakonodavstvo kojim se zabranjuje stavljanje na tržište potrošnih (jednokratnih) laganih plastičnih vrećica za nošenje izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom 94/62, pod uvjetom da država članica nije obavijestila Komisiju i dobila njezino odobrenje za navedeno zakonodavstvo u okviru postupka predviđenog člankom 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a.
3. Članak 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi, ima izravan učinak te su sva tijela država članica, uključujući sudove, obvezna u konkretnom sporu koji se pred njima vodi izuzeti iz primjene bilo koje neusklađeno nacionalno zakonodavstvo.
4. Zabrana stavljanja na tržište jednokratnih laganih plastičnih vrećica za nošenje koje nisu biorazgradive i koje se ne mogu kompostirati, kao i onih koje ne ispunjavaju određene uvjete debljine stijenke, ako su te vrećice u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom 94/62, može predstavljati očito ozbiljnu povredu članka 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. toj direktivi, što je na nacionalnom sudu da utvrdi.”