



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 25. mája 2023¹

Vec C-86/22

Papier Mettler Italia Srl
proti

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

Ministero dello Sviluppo Economico,
za účasti

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre región Lazio, Taliansko)]

„Prejudiciálne konanie – Smernica 98/34/ES – Povinnosť členských štátov oznamovať Komisii návrhy technických predpisov – Účinok neoznámenia technického predpisu – Smernica 94/62/ES – Harmonizácia právnych predpisov – Životné prostredie – Obaly a odpady z obalov – Lhké plastové tašky – Vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje prísnejšie technické normy než právna úprava Únie – Článok 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ – Priamy účinok smernice 94/62 – Zodpovednosť za škodu, ktorú jednotlivcom spôsobil členský štát“

1. Obchodný úspech ľahkých plastových tašiek vyplýva z ich nízkej hmotnosti a odolnosti voči rozkladu. Keďže sa používajú len raz alebo niekoľkokrát a ľahko sa odhadzujú, ich rozšírenie vyvoláva závažný problém znečistenia.² Mnohé z týchto tašiek unikajú reťazcom odpadového hospodárstva a napokon sa hromadia v prírode, najmä v podobe morského odpadu.³

2. V tomto prejudiciálnom konaní musí Súdny dvor posúdiť, či je s právom Únie zlučiteľná talianska právna úprava, ktorou bolo zakázané používanie plastových tašiek s určitými vlastnosťami na území Talianska, hoci smernica 94/62/ES⁴ povoľovala ich predaj vo všetkých členských štátoch.

¹ Jazyk prednesu: španielčina.

² Pozri rezolúciu Valného zhromaždenia OSN UNEP/EA.5/Res.14 o životnom prostredí z 2. marca 2022, Ukončenie znečisťovania plastmi: na ceste k právne záväznému medzinárodnému nástroju.

³ Pokiaľ ide o tento fenomén v Únii, pozri dokument COM(2018) 28 final zo 16. januára 2018, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Európska stratégia pre plasty v obehovom hospodárstve.

⁴ Smernica Európskeho Parlamentu a Rady z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov (Ú. v. ES L 365, 1994, s. 10; Mim. vyd. 13/013, s. 349).

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 94/62

3. Podľa článku 1 („Ciele“):

„1. Cieľom tejto smernice je zharmonizovať vnútroštátne opatrenia týkajúce sa hospodárenia s obalmi a s odpadmi z obalov, aby sa na jednej strane zabránilo ich vplyvu na životné prostredie všetkých členských štátov ako aj iných krajín alebo sa takýto vplyv znížil a to vysokou úrovňou ochrany životného prostredia a na druhej strane, aby sa zabezpečil funkčný vnútorný trh, aby sa vyhlo prekážkam v obchodovaní a deformácii a obmedzeniu hospodárskej súťaže v spoločenstve.

...“

4. Článok 2 („Pôsobnosť“) znie:

„1. Do pôsobnosti smernice patria všetky obaly uvedené na trh spoločenstva a všetky odpady z obalov, či už sú použité alebo uvoľnené na priemyselnej, obchodnej úrovni, v úrade, obchode, službách alebo domácnosti bez ohľadu na použitý materiál.

...“

5. V článku 3 („Definície“) ⁵ sa uvádza:

....

1b. ‚plastové tašky‘ sú tašky s uchami alebo bez nich, vyrobené z plastu, ktoré sa poskytujú spotrebiteľom na mieste predaja tovaru alebo výrobkov;

1c. ‚ľahké plastové tašky‘ sú plastové tašky s hrúbkou steny menšou ako 50 mikrónov;

...“

6. V súlade s článkom 4 ods. 1a („Prevencia“) ⁶:

„1a. Členské štáty prijímú opatrenia na dosiahnutie trvalého zníženia spotreby ľahkých plastových tašiek na svojom území.

Uvedené opatrenia môžu zahŕňať použitie vnútroštátnych cieľov v oblasti zníženia spotreby, zachovanie alebo zavedenie hospodárskych nástrojov, ako aj obchodných obmedzení odchyľne od článku 18 za predpokladu, že uvedené obmedzenia sú primerané a nediskriminačné.

...“

⁵ V znení aktualizovanom smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/720 z 29. apríla 2015, ktorou sa mení smernica 94/62/ES, pokiaľ ide o zníženie spotreby ľahkých plastových tašiek (Ú. v. EÚ L 115, 2015, s. 11).

⁶ Tamže.

7. Článok 9 („Základné požiadavky“) stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby sa tri roky odo dňa nadobudnutia platnosti tejto smernice mohli umiestniť na trh iba obaly, ktoré spĺňajú všetky základné požiadavky stanovené touto smernicou vrátane prílohy č. II.

...“

8. V článku 16 („Ohlasovanie“) sa uvádza:

„1. Členské štáty bez porušenia smernice [bez toho, aby bola dotknutá smernica – *neoficiálny preklad*] <Rady 83/189/EHS z 28. marca 1983, ktorou sa ustanovuje postup poskytovania informácií v oblasti technických noriem a predpisov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 109, 1983, s. 8)> a pred prijatím opatrení ohlásia Komisii návrh opatrení, ktoré chcú prijať v rámci tejto smernice, okrem finančných opatrení, ale vrátane technických špecifikácií spojených s finančnými opatreniami, ktoré podporujú súlad s takýmito technickými špecifikáciami, aby boli zhodnotené podľa existujúcich opatrení a v každom prípade sledujúc postup stanovený horeuvedenou smernicou.

2. Ak je navrhované opatrenie technického charakteru aj v zmysle smernice [83/189], dotknutý členský štát môže, sledujúc postup ohlasovania stanovený touto smernicou, poukázať na to, že ohlásenie je tiež platné pre smernicu [83/189].“

9. Článok 18 („Sloboda umiestňovať na trh“) stanovuje:

„Členské štáty nebránia umiestňovaniu na trh takých výrobkov [obalov – *neoficiálny preklad*], ktoré spĺňajú predpisy tejto smernice.“

10. Príloha II upravuje „základné požiadavky na zloženie a charakteristiky obalov určujúce možnosť opätovného použitia a zhodnocovania, vrátane recyklovateľnosti“.

2. Smernica 98/34/ES⁷

11. V článku 1 sa uvádza:

„Na účely tejto smernice platia nasledujúce vymedzenia pojmov:

...

12. ‚návrh technického predpisu‘ je znenie technickej špecifikácie, inej požiadavky alebo pravidla o službách, vrátane administratívnych opatrení formulovaných s cieľom uzákoňovania alebo dosiahnutia uzákonenia návrhu technického predpisu ako technického predpisu, pričom znenie je v štádiu prípravy a je v ňom ešte možné vykonať podstatné zmeny

⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 22. júna 1998, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti (Ú. v. ES L 204, 1998, s. 37; Mim. vyd. 13/020, s. 337), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/48/ES z 20. júla 1998 (Ú. v. ES L 217, 1998, s. 18; Mim. vyd. 13/021, s. 8). Táto smernica bola s účinnosťou od 6. októbra 2015 nahradená smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1535 z 9. septembra 2015, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických predpisov a pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti (Ú. v. EÚ L 241, 2015, s. 1).

...“

12. Podľa článku 8:

„1. Členské štáty okamžite oznámia Komisii, s výhradou článku 10, všetky návrhy technických predpisov; okrem tých prípadov, keď návrh technického predpisu obsahuje iba prenos medzinárodnej alebo európskej normy a keď postačí informácia o príslušnej norme, členské štáty oznámia Komisii aj dôvody, pre ktoré je uzákonenie takéhoto technického predpisu potrebné, keď to nebude zjavné už z návrhu technického predpisu.

...

5. V prípadoch, keď návrh technického predpisu tvorí súčasť opatrení, ktoré sa vyžadujú oznamovať Komisii v prípravnom štádiu na základe iného zákona spoločenstva, môžu členské štáty oznamovať skutočnosti v zmysle odseku 1 aj na základe tohto iného zákona, musia však pri tom formálne uviesť, že spomenuté oznámenie je súčasne aj oznámením na účely tejto smernice.

To, že Komisia nekoná vo veci návrhu technického predpisu na základe tejto smernice, nemá vplyv na žiadne iné rozhodnutie, ktoré by mohlo byť prijaté na základe iných právnych predpisov spoločenstva.“

B. Vnútroštátne právo. Vyhláška z 18. marca 2013⁸

13. V článku 1 sú nákupné tašky vymedzené ako „tašky na prepravu potravín a nepotravinárskeho tovaru spotrebiteľom, ktoré sú dostupné za úhradu alebo bezplatne v predajniach“.

14. Článok 2 stanovuje:

„1. Povoľuje sa predaj nákupných tašiek, ktoré patria do jednej z nasledujúcich kategórií:

- a) biologicky rozložiteľné a kompostovateľné nevratné tašky, ktoré sú v súlade s harmonizovanou normou UNI EN 13432:2002;⁹
- b) tašky na opakované použitie vyrobené z iných polymérov, než aké sú uvedené v písmene a), vybavené držadlami, ktoré sa nachádzajú mimo úžitkového priestoru tašky:
 - b.1) s hrúbkou steny väčšou ako 200 mikrónov, ktoré obsahujú aspoň 30 % recyklovaného plastu, ak sú určené na prepravu potravín;
 - b.2) s hrúbkou steny väčšou ako 100 mikrónov, ktoré obsahujú aspoň 10 % recyklovaného plastu, ak nie sú určené na prepravu potravín;

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 (vyhláška ministerstva životného prostredia a ochrany územia a mora a ministerstva hospodárskeho rozvoja, ktorou sa stanovujú technické vlastnosti nákupných tašiek) z 18. marca 2013 (GURI č. 73 z 27. marca 2013, ďalej len „vyhláška z roku 2013“).

⁹ UNI EN 13432:2002 z 1. marca 2002, Imballaggi – Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi. Je dostupná za úhradu na webovej stránke UNI Ente Italiano di Normazione.

c) tašky na opakované použitie vyrobené z iných polymérov, než aké sú uvedené v písmene a), vybavené držadlami, ktoré sa nachádzajú v úžitkovom priestore tašky:

c.1) s hrúbkou steny väčšou ako 100 mikrónov, ktoré obsahujú aspoň 30 % recyklovaného plastu, ak sú určené na prepravu potravín;

c.2) s hrúbkou steny väčšou ako 60 mikrónov, ktoré obsahujú aspoň 10 % recyklovaného plastu, ak nie sú určené na prepravu potravín.

2. Okrem toho sa povoľuje predaj nákupných tašiek na opakované použitie vyrobených z papiera, z tkanín zhotovených z prírodných vlákien, z polyamidových vlákien a z iných materiálov, než sú polyméry.

...“

15. Podľa článku 6:

„Na túto vyhlášku sa vzťahuje oznamovací postup podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady [98/34] a táto vyhláška nadobudne účinnosť až po ukončení tohto postupu s kladným výsledkom.“

II. Skutkový stav, spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

16. Papier Mettler Italia Srl (ďalej len „Papier Mettler“) je spoločnosť, ktorá pôsobí v odvetví distribúcie balení a obalov. Jej činnosť sa zameriava najmä na výrobu polyetylénových obalov vrátane plastových tašiek.

17. Keďže Papier Mettler sa domnievala, že je dotknutá vyhláškou z roku 2013, podala na vnútroštátny súd žalobu, ktorou ju navrhla zrušiť a domáhala sa náhrady škody, ktorá jej vznikla alebo vznikne v dôsledku tejto vyhlášky.¹⁰

18. Papier Mettler na podporu svojej žaloby uviedla:

- vyhláška z roku 2013 zakazuje predaj plastových tašiek, ktoré povoľuje smernica 94/62. Jej článok 2 konkrétne vyžaduje, aby plastové tašky spĺňali určité technické požiadavky, čo je v rozpore so smernicami 94/62 a 98/34,
- z procesného hľadiska a vzhľadom na to, že smernica 94/62 je harmonizačnou smernicou, technické normy, ktoré stanoví vnútroštátny orgán, sa pred ich prijatím musia oznámiť Komisii (článok 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ),
- článok 16 smernice 94/62 vyžaduje, aby členské štáty vopred oznámili Komisii návrhy opatrení, ktoré chcú prijať, aby ich Komisia mohla preskúmať z hľadiska platných ustanovení,
- článok 8 smernice 98/34 tiež vyžaduje, aby sa Komisii pred ich prijatím oznámili „všetky návrhy technických predpisov“, ako aj „dôvody, pre ktoré je uzákonenie takéhoto technického predpisu potrebné“,

¹⁰ Na pojednávaní uviedla, že táto škoda zodpovedá ušlému zisku, ktorý nedosiahla z dôvodu, že nemohla predávať v Taliansku tašky vyrobené v súlade s požiadavkami smernice 94/62, ktoré legálne predávala v iných členských štátoch.

- v dôsledku toho sa vyhláška z roku 2013 mala vopred oznámiť Komisii, čo Talianska republika neurobila,
- z hmotnoprávneho hľadiska je vyhláška z roku 2013 v rozpore so smernicou 94/62 v rozsahu, v akom zakazuje predaj tašiek, ktoré spĺňajú jedno z kritérií zhodnocovania stanovených v bode 3 prílohy II tejto smernice.¹¹

19. Žalovaný správny orgán sa bránil proti návrhom spoločnosti Papier Mettler, pričom uviedol tieto tvrdenia:

- vyhláška z roku 2013 bola riadne oznámená Komisii 12. marca 2013. Nadobudnutie jej účinnosti bolo podmienené ukončením postupu stanoveného v smernici 98/34 s kladným výsledkom. Tento postup sa skončil 13. septembra 2013,
- technické normy stanovené vo vyhláške z roku 2013 sú potrebné na boj proti problému kontaminácie separovaného zberu organického odpadu v Taliansku a na podporu používania biologicky rozložiteľných a kompostovateľných plastových tašiek,¹²
- keďže sú v nej určené určité druhy tašiek, ktoré možno predávať,¹³ vyhláškou z roku 2013 bol zavedený selektívny zákaz, ktorý sa týka len plastových tašiek, ktorých hrúbka steny, ktorá je nižšia ako určitá hodnota, neumožňuje vo významnej miere zaručiť ich opätovné použitie a ktoré sa rýchlo stanú plastovým odpadom.

20. Za týchto okolností Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre región Lazio, Taliansko) kladie nasledujúce prejudiciálne otázky:

- „1. Bránia článok 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ, článok 16 ods. 1 smernice [94/62] a článok 8 smernice [98/34] uplatneniu vnútroštátneho ustanovenia, akým je ustanovenie napadnutej medzirezortnej vyhlášky, ktoré zakazuje predaj jednorazových nákupných tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, ale ktoré spĺňajú ostatné požiadavky stanovené smernicou [94/62], ak členský štát tento vnútroštátny predpis obsahujúci prísnejšie technické normy než tie, ktoré stanovuje právo Únie, vopred neoznámil Európskej komisii, ale ho oznámil až po jeho prijatí a pred uverejnením opatrenia?
2. Majú sa články 1 a 2, článok 9 ods. 1 a článok 18 smernice [94/62], doplnené ustanoveniami bodov 1, 2 a 3 prílohy II tejto smernice, vykladať v tom zmysle, že bránia prijatiu vnútroštátneho predpisu, ktorý zakazuje predaj jednorazových nákupných tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, ale ktoré spĺňajú ostatné požiadavky stanovené smernicou [94/62], alebo možno dodatočné technické normy stanovené vnútroštátnou právnou úpravou odôvodniť cieľom spočívajúcim v zabezpečení vyššej úrovne ochrany životného prostredia, berúc do úvahy podľa potreby osobitnú povahu problematiky zberu odpadu v členskom štáte a potrebu tohto štátu plniť aj záväzky Únie stanovené v tejto súvisiacej oblasti?

¹¹ Vyhláška 2013 podľa názoru spoločnosti Papier Mettler zakazuje predaj tašiek, ktoré nie sú v súlade s normou UNI EN 13432:2002 alebo ktoré nespĺňajú ďalšie technické špecifikácie týkajúce sa hrúbky steny a tvaru. Uvedené požiadavky nie sú stanovené v smernici 94/62, a preto Talianska republika bráni v predaji tašiek, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené v bode 3 prílohy II smernice 94/62.

¹² Uvádza, že talianski spotrebitelia obvykle používajú jednorazové plastové tašky na zber organického odpadu.

¹³ Konkrétne: a) biologicky rozložiteľné a kompostovateľné nevrätne tašky, ktoré sú v súlade s harmonizovanou normou UNI EN 13432:2002; b) tašky z bežného plastu s určitou hrúbkou steny, ktoré sú v dôsledku toho určené na opakované použitie, a c) nákupné tašky na opakované použitie vyrobené z papiera, z tkanín zhotovených z prírodných vlákien, z polyamidových vlákien a z iných materiálov, než sú polyméry.

3. Majú sa články 1 a 2, článok 9 ods. 1 a článok 18 smernice [94/62], doplnené ustanoveniami bodov 1, 2 a 3 prílohy II tejto smernice, vykladať v tom zmysle, že predstavujú jasné a presné ustanovenie, ktoré umožňuje zakázať akékoľvek prekážky pri predaji tašiek, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené smernicou, a vedie k nevyhnutnému upusteniu od uplatňovania prípadnej odlišnej vnútroštátnej právnej úpravy všetkými štátnymi orgánmi vrátane orgánov verejnej správy?
4. Napokon, môže prijatie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá zakazuje predaj jednorazových nákupných tašiek, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, ale ktoré sú vyrobené v súlade s požiadavkami stanovenými smernicou [94/62], ak nie je odôvodnené cieľom spočívajúcim v zabezpečení vyššej úrovne ochrany životného prostredia, osobitnou povahou problematiky zberu odpadu v členskom štáte a potrebou samotného štátu plniť aj záväzky Únie stanovené v tejto súvisiacej oblasti, predstavovať závažné a zjavné porušenie článku 18 smernice [94/62]?”

III. Konanie na Súdnom dvore

21. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 9. februára 2022.
22. Písomné pripomienky predložili Papier Mettler, Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili (ďalej len „Assobioplastiche“), talianska vláda a Európska komisia. Všetci títo účastníci konania sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 22. marca 2023.

IV. Posúdenie

A. Úvodné poznámky

23. V prvom rade je potrebné objasniť, na aký druh plastových tašiek odkazuje vnútroštátny súd. Napriek tomu, že v rozhodnutí vnútroštátneho súdu sa používa terminológia, ktorá nie je vždy jednotná, zdá sa, že sa v ňom v každom prípade poukazuje na nevratné jednorazové¹⁴ plastové tašky, ktoré sú vyrobené z materiálov, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné a kompostovateľné, ale ktoré spĺňajú ostatné požiadavky stanovené smernicou 94/62.
24. V druhom rade je potrebné spresniť právne predpisy Únie, ktoré sú dôležité pre zodpovedanie položených otázok:
 - hoci vnútroštátny súd poukazuje na články 1 a 2 smernice 94/62, výklad týchto ustanovení (ktoré sa týkajú cieľov a pôsobnosti tejto smernice) v skutočnosti nie je nevyhnutný, keďže nevznikajú pochybnosti o tom, že plastové tašky sú obaly,¹⁵
 - naopak článok 9 ods. 1 a článok 18 smernice 94/62 môžu byť rozhodujúce pre rozhodnutie sporu.

¹⁴ Presnejšie by sa zrejme mali označovať ako nevratné, a nie nevyhnutne jednorazové tašky, keďže spotrebiteľ ich môže použiť viackrát, ak si to želá a taška to vydrží.

¹⁵ Rozsudky z 29. apríla 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254), a z 10. novembra 2016 Eco-Emballages a i. (C-313/15 a C-530/15, EU:C:2016:859).

B. Prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania

25. Assobioplastiche a talianska vláda sa domnievajú, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je neprípustný, lebo vyhláška z roku 2013 vôbec nenadobudla účinnosť alebo bola zrušená.

26. Assobioplastiche tiež spochybňuje prípustnosť tohto návrhu z dôvodu, že vnútroštátny súd nevzal do úvahy článok 4 ods. 1a smernice 94/62.

27. Domnievam sa, že žiadna z týchto námietok neodôvodňuje odmietnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Vnútroštátny súd na svoju vlastnú zodpovednosť určí vnútroštátnu právnu úpravu, ktorou sa spravuje spor, v ktorom sa podávajú návrhy na začatie prejudiciálneho konania. Je všeobecne známe, že pre tieto návrhy platí prezumpcia relevantnosti.¹⁶

28. Na pojednávaní účastníci konania podrobne diskutovali o platnosti a uplatňovaní vyhlášky z roku 2013, pričom z ich vyjadrení nemožno vyvodiť jednoznačné odpovede na tieto otázky. Zhodli sa na tom, že vzniknutý právny stav je zmätočný: jeden účastník konania ho označil za chaotický, iný za nevysvetliteľný a ďalší za normatívny neporiadok.

29. Podľa Komisie vyhláška z roku 2013 nadobudla účinnosť a uplatňovala sa v Taliansku od jej úradného uverejnenia do jej formálneho zrušenia v roku 2017.¹⁷ Článkom 6 mohlo byť v každom prípade jej uplatňovanie odložené do 13. septembra 2013, keď sa skončilo obdobie *status quo* stanovené v článku 9 smernice 98/34. Dňa 27. marca 2013, keď bola úradne uverejnená, prestala byť návrhom a zmenila sa na účinný predpis, a preto Komisia nevydala stanovisko týkajúce sa jej zlučiteľnosti s právom Únie.

30. Podľa talianskej vlády a združenia Assobioplastiche vyhláška z roku 2013 vôbec nenadobudla účinnosť, lebo sa nedosiahol kladný výsledok postupu oznamovania Komisii a uplatnila sa odkladacia podmienka stanovená v jej článku 6. O niekoľko rokov bola formálne zrušená s cieľom „odstrániť“ ju z talianskeho právneho poriadku, ale v skutočnosti nešlo o zrušenie účinného predpisu.

31. Papier Mettler vysvetlila, že režim sankcií stanovený v zákonomn dekrét č. 2/2012¹⁸ začal platiť prijatím vyhlášky z roku 2013 a uplatňoval sa bez ohľadu na to, či táto vyhláška nadobudla účinnosť. Ona sama nebola sankcionovaná len preto, lebo prestala predávať plastové tašky, ktoré v Taliansku zakazovala vyhláška z roku 2013, v dôsledku čoho jej vznikol ušlý zisk, ktorého sa domáha.

32. V každom prípade prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný právomoc vykladať vnútroštátne právo, aby vyriešil tieto nejasnosti týkajúce sa nadobudnutia účinnosti a účinkov vyhlášky z roku 2013. Súdny dvor nemôže zasahovať do diskusie, o ktorej musí rozhodnúť vnútroštátny súd.

¹⁶ Rozsudky z 13. novembra 2018, Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899, bod 28), a zo 6. októbra 2022, Contship Italia (C-433/21 a C-434/21, EU:C:2022:760, bod 24).

¹⁷ Podľa združenia Assobioplastiche (bod 4 jej písomných pripomienok) vyhláška z roku 2013 nie je účinná od 13. augusta 2017, keď bola nahradená talianskym predpisom prijatým na prebratie smernice 2015/720, ktorým je Decreto-legge n.º 91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (zákonný dekrét č. 91 o naliehavých ustanoveniach pre hospodársky rozvoj Južného Talianska) z 20. júna 2017 (GURI č. 141 z 20. júna 2017, s. 1), ktorý bol v upravenom znení zmenený na Legge n.º 123 (zákon č. 123) z 3. augusta 2017 (GURI č. 188 z 12. augusta 2017, s. 1).

¹⁸ Decreto-Legge n.º 2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (zákonný dekrét č. 2 o mimoriadnych a naliehavých opatreniach v oblasti životného prostredia, ďalej len „zákonný dekrét č. 2/2012“) z 25. januára 2012 (GURI č. 20 z 25. januára 2012, s. 1), ktorý bol v upravenom znení zmenený na Legge n.º 28 (zákon č. 28 z 24. marca 2012) (GURI č. 71 z 24. marca 2012, s. 1).

33. Návrh na začatie prejudiciálneho konania by bol nevysvetliteľný, ak by sa súd, ktorý ho podáva, domnieval, že vyhláška z roku 2013 (ktorej sa týka žaloba podaná na tomto súde spoločnosťou Papier Mettler) vôbec nebola účinná a nevyvolávala právne účinky. Ak by považoval túto skutočnosť za preukázanú, samo osebe by to stačilo na rozhodnutie sporu vo veci samej. Z toho, že nedospel k takému záveru a podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, implicitne vyplýva, že podľa všetkého zastáva opačný názor.

34. V každom prípade si nemyslím, že spor, ktorý prejednáva vnútroštátny súd, a samotný návrh na začatie prejudiciálneho konania by bolo možné označiť za fiktívne. Domnievam sa teda, že tento návrh je prípustný, pričom vnútroštátnemu súdu prináleží, aby definitívne rozhodol o nadobudnutí účinnosti a výklade vyhlášky z roku 2013.

35. Čo sa týka druhej námietky voči prípustnosti, len uvediem, že článok 4 ods. 1a smernice 94/62 sa *ratione temporis* neuplatní na skutkové okolnosti sporu vo veci samej. K týmto skutkovým okolnostiam došlo v roku 2013 a uvedený článok bol vložený do smernice 94/62 v roku 2015 (prostredníctvom smernice 2015/720).

C. Prvá prejudiciálna otázka

36. Vnútroštátny súd sa pýta, či je vnútroštátny predpis, ktorého obsah už bol uvedený¹⁹ a ktorý členský štát oznámil Komisii po jeho prijatí, ale niekoľko dní pred jeho úradným uverejnením, zlučiteľný s článkom 16 ods. 1 smernice 94/62 a s článkom 8 smernice 98/34.²⁰

1. Uplatnenie smernice 98/34

37. Vnútroštátny súd ani účastníci konania nemajú pochybnosti o tom, že právna úprava obsiahnutá vo vyhláške z roku 2013 je technickým predpisom (v zmysle smernice 98/34). Problémy, ktoré vyvoláva toto posúdenie a o ktorých Súdny dvor často rozhoduje,²¹ nevznikajú v tejto veci, v ktorej sa nepochybné vychádza z toho, že uvedená právna úprava je technickým predpisom.

38. Ako preskúvam nižšie, Talianska republika bola povinná oznámiť Komisii tento technický predpis (vyhlášku z roku 2013) *vo fáze návrhu*, teda pred jeho prijatím.²²

39. Článok 8 ods. 1 smernice 98/34 vyžaduje, aby členské štáty okamžite oznámili Komisii všetky *návrhy technických predpisov*. V tomto oznámení musia uviesť „dôvody, pre ktoré je uzákonenie takéhoto technického predpisu potrebné, keď to nebude zjavné už z návrhu technického predpisu“. Ak ide iba o prenos medzinárodnej alebo európskej normy, postačí informácia o príslušnej norme.

¹⁹ Teda predpis, ktorý zakazuje predaj jednorazových (nevrátných) tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, ale ktoré spĺňajú ostatné požiadavky stanovené smernicou 94/62.

²⁰ Prvá otázka sa teda zameriava na procesné aspekty. K zlučiteľnosti vyhlášky z roku 2013 s článkom 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ z hmotnoprávnych dôvodov sa vyjadrim pri rozbere druhej otázky.

²¹ Pozri napríklad rozsudok z 24. novembra 2022, *Belplant* (C-658/21, EU:C:2022:925).

²² Pozri vyššie uvedenú definíciu pojmu „návrh technického predpisu“, ktorá sa nachádza v článku 1 bode 12 smernice 98/34.

40. Nedodržanie uvedenej povinnosti spôsobuje neuplatniteľnosť dotknutého technického predpisu voči jednotlivcom, či už v trestnom konaní, alebo v spore medzi jednotlivcami v konaniach iného typu.²³

41. Smernica 98/34 priznáva Komisii kontrolné právomoci týkajúce sa návrhov technických predpisov, ktoré jej oznámia členské štáty.²⁴ Práve s cieľom zachovať tieto právomoci sú stanovené dôsledky, ktoré priamo nadväzujú na neoznámenie, ako to Súdny dvor konštatoval už v rozsudku CIA Security International: povinnosť stanovená v článku 8 smernice 98/34 má priamy účinok a vo vzťahu k jednotlivcom sa nemožno odvolávať na neoznámené technické predpisy.

42. K rovnakému dôsledku sa dospelo v iných informačných a kontrolných postupoch podobných postupu, o ktorý ide v prejednávanej veci, ako je postup podľa smernice 2000/31/ES²⁵ v oblasti služieb informačnej spoločnosti, ktorého sa týka rozsudok Airbnb Ireland²⁶.

43. Súdny dvor v rozsudku Airbnb Ireland potvrdil dôsledky vyplývajúce z povinnosti stanovenej v smernici, ktorá priznáva Komisii právomoci takej povahy, ktorá bola dostatočne jasná, presná a bezpodmienečná: má priamy účinok a v dôsledku toho sa jej jednotlivci na vnútroštátnych súdoch môžu dovolávať.²⁷

44. Podľa rozhodnutia vnútroštátneho súdu bola vyhláška z roku 2013 oznámená Komisii 12. marca 2013,²⁸ bola prijatá o šesť dní neskôr a bola úradne uverejnená 27. marca 2013.

45. Takto vykonané oznámenie Komisii pritom nie je v súlade s povinnosťou uloženou v článku 8 ods. 1 smernice 98/34, keďže

- vypracúvanie návrhu technického predpisu bolo v čase, keď bolo oznámený Komisii, v takom pokročilom štádiu, že už nebolo možné vložiť do neho podstatné zmeny (v skutočnosti nijaké zmeny),
- Komisii sa musí okamžite oznámiť „návrh“ technického predpisu, a nie jeho konečná verzia,²⁹
- pri vyššie uvedenom časovom slede udalostí Talianska republika nemohla vziať do úvahy pripomienky Švédskeho kráľovstva ani podrobné stanoviská Holandského kráľovstva

²³ Rozsudky z 30. apríla 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172; ďalej len „rozsudok CIA Security International“, body 49 a 50); zo 4. februára 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 84); z 27. októbra 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, bod 64), a z 3. decembra 2020, Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:980, bod 57).

²⁴ Po oznámení sa začne obdobie v dĺžke troch, štyroch alebo šiestich mesiacov, v ktorom sa oznámený návrh nemôže prijať v definitívnej podobe, aby Komisia a ostatné členské štáty mohli predložiť oznamujúcemu štátu pripomienky alebo podrobné stanoviská týkajúce sa zlučiteľnosti tohto návrhu s právom Únie. Toto obdobie sa predlži na 12 mesiacov, ak sa Komisia rozhodne navrhnúť harmonizovaný predpis v tejto oblasti.

²⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 8. júna 2000 o určitých právnych aspektoch služieb informačnej spoločnosti na vnútornom trhu, najmä o elektronickom obchode (smernica o elektronickom obchode) (Ú. v. ES L 178, 2000, s. 1; Mim. vyd. 13/025, s. 399). Článok 3 ods. 4 písm. b) druhá zarážka tejto smernice stanovuje konkrétnu povinnosť členských štátov vopred oznámiť Komisii, ako aj členskému štátu, na ktorého území je usadený poskytovateľ služby, svoj zámer prijať opatrenia obmedzujúce slobodné poskytovanie tejto služby.

²⁶ Rozsudok z 19. decembra 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112; ďalej len „rozsudok Airbnb Ireland“, body 88 až 97).

²⁷ Oznamovací a kontrolný postup umožňuje Komisii zabrániť prijímaniu alebo prinajmenšom zachovaniu prekážok obchodu v rozpore so Zmluvou o FEÚ, najmä navrhovaním zmien vnútroštátnych opatrení (rozsudok Airbnb Ireland, body 90 a 92).

²⁸ Oznámenie č. 2013/152/I z 12. marca 2013, návrh medzirezortnej vyhlášky, ktorou sa určujú technické vlastnosti nákupných tašiek, v zmysle článku 2 zákonného dekrétu č. 2/2012, zmeneného zákonom č. 28/2012, dostupné na: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/sk/search/?trisaaction=search.detail&year=2013&num=152>.

²⁹ Rozsudok z 8. septembra 2005, Komisia/Portugalsko (C-500/03, neuvverejnený, EU:C:2005:515, bod 39).

a Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska týkajúce sa návrhu technického predpisu, lebo vyhláška z roku 2013 bola schválená pred ich vydaním.

46. Bol teda obídený postup, ktorý vyžaduje smernica 98/34. Schválením návrhu technického predpisu v lehote šiestich dní od oznámenia Komisii bola porušená povinnosť týkajúca sa *status quo* stanovená v článku 9 ods. 1 smernice 98/34: členský štát nemôže prijať oznámený návrh počas lehoty v minimálnej dĺžke troch mesiacov odo dňa, keď Komisia prijme oznámenie.

47. Talianska vláda uvádza dva dôvody, ktorými sa usiluje odôvodniť svoj postup a vyvrátiť tvrdenie, že došlo k porušeniu smernice 98/34:

- v oznámení návrhu vyhlášky z roku 2013 je prebraté iné oznámenie, ktoré bolo vykonané už v roku 2011,
- nadobudnutie účinnosti vyhlášky z roku 2013 je podľa jej článku 6 podmienené kladným výsledkom oznamovacieho postupu. Keďže Komisia nevydala stanovisko, tento postup sa neskončil kladným výsledkom,³⁰ a preto táto vyhláška vôbec nenadobudla účinnosť. Z tohto dôvodu Taliansko neoznámilo Komisii konečné znenie uvedeného technického predpisu.³¹

48. Žiadne z týchto dvoch odôvodnení nepovažujem za presvedčivé.

49. Pokiaľ ide o oznámenie z roku 2011,³² návrhom technického predpisu, ktorý bol vtedy oznámený Komisii, bol (budúci) zákonný dekrét č. 2/2012, ktorým bol odložený zákaz predávať nevratné plastové tašky, ktoré nie sú v súlade s harmonizovanou normou UNI EN 13432:2002. Jeho článok 2 ods. 1 stanovoval, že sa neskôr vypracuje ministerská vyhláška s cieľom určiť dosah zákazu predávať plastové tašky, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné ani kompostovateľné. Okrem toho stanovoval sankcie za nedodržiavanie tohto budúceho právneho predpisu.

50. Ako Komisia uviedla na pojednávaní, oznámenie z roku 2013 v dôsledku toho nemožno považovať len za opakovanie oznámenia z roku 2011. V oznámení z roku 2013 sa nachádzajú nové obmedzenia týkajúce sa plastových tašiek, ktoré sa na základe smernice 98/34 museli oznámiť Komisii.

51. Pokiaľ ide o ustanovenie o odklade účinnosti (článok 6), postup Talianskej republiky spočívajúci vo vložení tohto ustanovenia do znenia vyhlášky z roku 2013 je nezlučiteľný so smernicou 98/34.

52. Úradné uverejnenie vyhlášky z roku 2013 totiž môže mať samo osebe vplyv na voľný pohyb tovaru, keďže ovplyvňuje druhy plastových tašiek, ktoré možno predávať v Taliansku. Podmienenie nadobudnutia účinnosti vyhlášky kladným výsledkom oznamovacieho postupu

³⁰ Talianska vláda sa odvoláva na list z 23. júna 2015, ktorý jej zaslala Komisia.

³¹ Táto okolnosť podľa talianskej vlády viedla k prijatiu Decreto-legge n.º 91 (zákonný dekrét č. 91/2014) z 24. júna 2014 (GURI č. 144 z 24. júna 2014, s. 1), ktorý bol v upravenom znení zmenený na Legge n.º 116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (zákon č. 116, ktorý obsahuje naliehavé ustanovenia týkajúce sa poľnohospodárskeho odvetvia, ochrany životného prostredia a energetickej efektívnosti školských a univerzitných budov, opätovného spustenia a rozvoja podnikov, obmedzovania nákladov zaťažujúcich elektrické tarify, ako aj okamžitého vymedzenia povinností vyplývajúcich z európskych predpisov) z 11. augusta 2014 (riadna príloha GURI č. 192 z 20. augusta 2014), ktorého článkom 11 ods. 2a boli zrušené všetky odkazy na ministerskú vyhlášku v článku 2 ods. 4 zákonného dekrétu č. 2/2012 s cieľom zmeniť sankcie, ktoré v ňom boli stanovené, na priamo uplatniteľné.

³² Oznámenie č. 2011/174/I z 5. apríla 2011, návrh zákona, ktorým sa zakazuje predaj biologicky nerozložiteľných nákupných tašiek, dostupné na: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/sk/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>.

podľa smernice 98/34 je legislatívna technika, ktorá nie je v súlade s právnou istotou, lebo jednotlivci nevedia, kedy dôjde k (priaznivému alebo nepriaznivému) výsledku, ktorému musia prispôbiť svoje správanie.

53. Uvedená legislatívna technika navyše bráni – k čomu dochádza v tomto prípade – náležitému zohľadneniu pripomienok a podrobných stanovísk Komisie a iných členských štátov týkajúcich sa zlučiteľnosti návrhu technického predpisu s právnymi predpismi Únie. Tým sa bráni dosiahnutiu cieľa, ktorý sleduje smernica 98/34, spočívajúceho v zabránení technickým prekážkam obchodu pred tým, ako začnú vyvolávať obmedzujúce účinky.

54. V konečnom dôsledku sa domnievam, že prijatie vyhlášky z roku 2013 z formálnych dôvodov odporovalo článku 8 ods. 1 a článku 9 ods. 1 smernice 98/34.

2. Uplatnenie smernice 94/62

55. Podľa článku 16 ods. 1 smernice 94/62 členské štáty musia pred prijatím opatrení ohlásiť Komisii návrh opatrení, ktoré chcú prijať v rámci tejto smernice (týkajúcich sa obalov a odpadov z obalov).

56. V odseku 2 toho istého článku sa uvádza, že ak je navrhované opatrenie technického charakteru, členský štát môže poukázať na to, že ohlásenie je tiež platné pre smernicu 83/189 (ktorá bola neskôr nahradená smernicou 98/34).

57. Talianska republika oznámila Komisii návrh vyhlášky z roku 2013 na základe článku 16 smernice 94/62. Toto ustanovenie (na rozdiel od článku 9 smernice 98/34) nestanovuje obdobie, počas ktorého členský štát musí čakať na pripomienky Komisie a ostatných štátov pred tým, ako prijme návrh vnútroštátneho predpisu. Preto sa domnievam, že Taliansko neporušilo toto ustanovenie, hoci – ako som už uviedol – vyhláška z roku 2013 bola úradne uverejnená šesť dní po oznámení Komisii.

58. Postup podľa článku 16 smernice 94/62 je len *informačný*, zatiaľ čo zodpovedajúci postup upravený v smernici 98/34 je *informačný a kontrolný* postup týkajúci sa vnútroštátnych právnych predpisov. Ide teda o odlišné postupy, ktorých účinky sú tiež odlišné.

59. Znenie ani účel článku 16 smernice 94/62 neumožňujú domnievať sa, že nesplnenie povinnosti predchádzajúceho oznámenia vyvoláva rovnaké účinky ako nesplnenie smernice 98/34.

60. Článok 16 smernice 94/62 odkazuje na vzťahy medzi členskými štátmi a Komisiou, a preto nezakladá nijaké právo v prospech jednotlivcov, ktoré môže byť porušené, ak členský štát nesplní povinnosť, ktorá je v ňom stanovená. Na toto ustanovenie sa teda nemožno odvolávať na vnútroštátnych súdoch s cieľom dosiahnuť zrušenie neoznámených predpisov alebo ich neuplatnenie na jednotlivcov.³³

61. Podľa môjho názoru článok 16 smernice 94/62 stanovuje samotný informačný postup podobný tým, ktoré Súdny dvor skúmal vo svojich rozsudkoch *Enichem Base* a *Bulk Oil*.³⁴

³³ Pozri analogicky v súvislosti s článkom 3 ods. 2 smernice z 15. júla 1975 75/442/EHS o odpadoch (Ú. v. ES L 194, 1975, s. 39; Mim. vyd. 15/001, s. 23) rozsudok z 13. júla 1989, *Enichem Base* a i. (380/87, EU:C:1989:318; ďalej len „rozsudok *Enichem Base*“, body 22 až 24).

³⁴ Rozsudok z 18. februára 1986, *Bulk Oil* (Zug) (174/84, EU:C:1986:60, bod 62).

62. Domnievam sa, že – v rozpore s tým, čo Komisia tvrdila na pojednávaní – v takýchto postupoch je logické odmietnuť neuplatniteľnosť vnútroštátnych ustanovení voči jednotlivcom, ak boli tieto ustanovenia prijaté bez dodržania povinnosti predchádzajúceho oznámenia uloženej predpisom Únie, ktorý nestanovuje právne následky priamo viazané na porušenie tejto povinnosti.

63. Pripomínam, že samotný informačný postup podľa článku 16 smernice 94/62 nemožno porovnávať s postupom podľa smernice 98/34 alebo iných ustanovení, ktoré zodpovedajú modelu tejto druhej smernice, ako to bolo v prípade povinnosti stanovenej v článku 3 ods. 4 písm. b) druhej zarážke smernice 2000/31, ktorú som spomenul vyššie.³⁵

64. Na tom, čo bolo uvedené vyššie, nič nemenia krížové odkazy, ktoré sa nachádzajú v článku 16 ods. 2 smernice 94/62 a v článku 8 ods. 5 smernice 98/34. V týchto ustanoveniach sa len uvádza, že oznámenie vnútroštátneho návrhu môže platiť pre dva informačné postupy stanovené rôznymi „aktmi Spoločenstva“. Tým sa predchádza tomu, aby sa ten istý návrh oznámil Komisii viackrát. Uvedené pravidlo však nič nemení na tom, že tieto dve kategórie postupov majú odlišnú povahu.

65. Tiež musím objasniť, že – ako Komisia spresnila na pojednávaní – oznámenie návrhu technického predpisu na základe článku 8 smernice 98/34 nie je platné na účely uplatňovania článku 114 ods. 5 ZFEÚ. Na využitie tohto ustanovenia Zmluvy o FEÚ musí členský štát preukázať, že vnútroštátny predpis, ktorý chce prijať, zodpovedá potrebe vyššej úrovne ochrany životného prostredia (tiež pracovného prostredia) z dôvodu špecifik týkajúcich sa oznamujúceho štátu, ktoré vznikli ako dôsledok nových vedeckých poznatkov, ktoré sa objavili po prijatí harmonizačného predpisu.

66. Oznámenie na účely uplatnenia smernice 98/34 si nevyžaduje také vyčerpávajúce odôvodnenie. Okrem toho oznámenie uskutočnené na základe tejto smernice spôsobuje len odklad nadobudnutia účinnosti návrhu predpisu počas určitého obdobia, kým sa k nemu Komisia a ostatné členské štáty prípadne nevyjadria.

67. Naopak cieľom oznámenia podľa článku 114 ods. 5 ZFEÚ je dosiahnuť, aby Komisia schválila prísnejší vnútroštátny predpis po tom, čo overí, že tento predpis nie je prostriedkom svojvoľnej diskriminácie alebo skrytým obmedzením obchodu medzi členskými štátmi a že nepredstavuje prekážku pre fungovanie vnútorného trhu.

D. Druhá prejudiciálna otázka

68. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či vnútroštátna právna úprava, ktorá zakazuje predaj nevratných (jednorazových) tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, ale ktoré spĺňajú ostatné požiadavky stanovené smernicou 94/62,

- porušuje článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 a s prílohou II tejto smernice,
- môže byť odôvodnená cieľom spočívajúcim v zabezpečení vyššej úrovne ochrany životného prostredia.

³⁵ Rozsudok Airbnb Ireland, bod 94: uvedená povinnosť „nie je... jednoduchou požiadavkou informovania porovnateľnou s tou, o ktorú išlo vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok... Enichem Base a i..., ale procesnou požiadavkou zásadnej povahy, ktorá odôvodňuje nepoužiteľnosť neoznámených opatrení obmedzujúcich slobodné poskytovanie služieb informačnej spoločnosti voči jednotlivcom“. Uvedenému konštatovaniu nebráni skutočnosť, že neexistuje „povinnosť *standstill* prináležiaca[a] členskému štátu, ktorý má v úmysle prijať opatrenie obmedzujúce slobodné poskytovanie služieb informačnej spoločnosti“ (bod 93).

1. Nezlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy s článkom 18 smernice 94/62

69. Podľa tohto článku „členské štáty nebránia umiestňovaniu na trh takých [obalov], ktoré spĺňajú predpisy tejto smernice“.

70. V súlade s článkom 9 smernice 94/62 sa môžu „umiestniť na trh iba obaly, ktoré spĺňajú všetky základné požiadavky stanovené touto smernicou vrátane prílohy č. II“. Táto príloha zasa upravuje „základné požiadavky na zloženie a charakteristiky obalov určujúce možnosť opätovného použitia a zhodnocovania, vrátane recyklovateľnosti“.³⁶

71. Podľa Súdneho dvora „označovani[e] a identifikáci[a] obalov a požiadav[ky] týkajú[c]e sa zloženia a opätovne použiteľnej alebo zhodnotiteľnej povahy týchto obalov“ (články 8 až 11 a príloha II smernice 94/62) boli predmetom úplnej harmonizácie.³⁷

72. Z tohto konštatovania vyplývajú nasledujúce dôsledky:

- ak sa predpisom Únie vykonáva úplná harmonizácia, zaručuje sa, aby sa na výrobok vyrobený podľa harmonizovaných požiadaviek vzťahoval voľný pohyb na celom území Únie. Členské štáty strácajú možnosť uložiť dodatočné požiadavky založené na ochrane cieľov všeobecného záujmu,³⁸
- orgány Únie pri uskutočnení úplnej harmonizácie vykonávajú nevyhnutné zváženie medzi cieľom týkajúcim sa voľného pohybu výrobku a cieľom týkajúcim sa ochrany všeobecných záujmov, takže vnútroštátne orgány nemôžu opäť vykonať toto zváženie,
- pokiaľ bola určitá oblasť predmetom úplnej harmonizácie na úrovni Únie, každé vnútroštátne opatrenie, ktoré sa jej týka, sa musí posudzovať s ohľadom na ustanovenia tohto harmonizačného opatrenia, a nie s ohľadom na primárne právo.³⁹

73. Vychádzajúc z týchto predpokladov, článok 18 smernice 94/62, v spojení s článkom 9 a s prílohou II tejto smernice z materiálnych alebo vecných dôvodov bráni schváleniu vnútroštátnej právnej úpravy, o akú ide v prejednávanej veci.

74. Vyhláška z roku 2013 zakazuje predaj tašiek, ktoré nie sú v súlade s technickou normou (UNI EN 13432:2002), aj keď spĺňajú ostatné požiadavky týkajúce sa zhodnocovania stanovené v bode 3 prílohy II smernice 94/62, pokiaľ nie sú v súlade s inými technickými špecifikáciami týkajúcimi sa hrúbky steny a tvaru, ktoré tiež nie sú stanovené v tejto smernici.

³⁶ V bode 1 tejto prílohy sú uvedené rôzne požiadavky na výrobu a zloženie obalov, v bode 2 požiadavky na ich opätovné použitie a v bode 3 požiadavky na ich zhodnocovanie. Pokiaľ ide o zhodnocovanie obalov, sú stanovené štyri alternatívne kritériá na zhodnocovanie obalov, ktoré možno zabezpečiť materiálou recykláciou, energetickým zhodnocovaním, kompostovaním alebo biologickou rozložiteľnosťou. Použitie ktorejkoľvek z týchto technológií zhodnocovania obalov v každom prípade zaručuje, aby sa obaly mohli predávať na vnútornom trhu Únie.

³⁷ Rozsudky zo 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, bod 56), a zo 14. decembra 2004, Komisia/Nemecko (C-463/01, EU:C:2004:797, bod 44). Naopak „organizácia vnútroštátnych systémov opätovného použitia nie je predmetom úplnej harmonizácie“.

³⁸ Rozsudky z 5. mája 1993, Komisia/Francúzsko (C-246/91, EU:C:1993:174, bod 7); z 8. mája 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, bod 44), a z 12. apríla 2018, Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, bod 23).

³⁹ Rozsudky z 24. februára 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, bod 23), a z 19. januára 2023, CIHEF a i. (C-147/21, EU:C:2023:31, bod 26).

75. Aj keď je jej cieľom zaručiť účinnú ochranu životného prostredia a efektívnejší zber odpadov, vyhláška z roku 2013 takto podporuje (a uprednostňuje) metódy kompostovania a biologickej rozložiteľnosti pred metódami materiálvej recyklácie a energetického zhodnocovania, ktoré povoľuje smernica 94/62.

76. V bode 3 prílohy II smernice 94/62 sú uvedené všetky tieto štyri metódy zhodnocovania obalov. Vnútroštátny predpis teda nemôže odporovať rozhodnutiu normotvorcu Únie, ak tento normotvorca úplne harmonizoval danú oblasť bez toho, aby priznal členským štátom možnosť uprednostniť alebo odmietnuť niektoré metódy zhodnocovania obalov v porovnaní s inými metódami.

2. Odôvodnenie založené na ochrane životného prostredia?

77. Zdôrazňujem, že článkami 8 až 11 a prílohou II smernice 94/62 sa vykonáva úplná harmonizácia, pokiaľ ide o označovanie a identifikáciu obalov, požiadavky týkajúce sa ich zloženia a možnosti ich opätovného použitia alebo zhodnocovania. Jedinou možnosťou prijať prísnejšiu právnu úpravu, ktorú mala Talianska republika k dispozícii, preto bola možnosť uvedená v článku 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ.⁴⁰

78. Uvedené ustanovenia Zmluvy o FEÚ priznávajú členskému štátu možnosť prijať na základe svojich špecifických problémov vzniknutých po prijatí harmonizačného opatrenia nové vnútroštátne ustanovenia vychádzajúce z nových vedeckých poznatkov týkajúcich sa okrem iného ochrany životného prostredia.

79. Taká možnosť je však podmienená predchádzajúcim oznámením vnútroštátneho opatrenia a jeho schválením Komisiou v lehote šiestich mesiacov od tohto oznámenia.⁴¹ Keďže nie je preukázané, že talianska vláda splnila tieto podmienky, výnimka stanovená v článku 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ sa v prejednávanej veci neuplatní.

3. Vplyv článku 4 ods. 1a smernice 94/62.

80. Talianska vláda a Assobioplastiche tvrdia, že vyhláška z roku 2013 bola potvrdená tým, že prostredníctvom smernice 2015/720 bol do smernice 94/62 vložený nový článok 4 ods. 1a.

81. S ich úvahami nemožno súhlasiť, keďže

- smernica 2015/720, ktorej lehota na prebratie uplynula 27. novembra 2016 (článok 2), sa *ratione temporis* neuplatní na spor vo veci samej, ktorý vznikol na základe schválenia vyhlášky z roku 2013,
- v každom prípade, hoci smernica 2015/720 pripúšťa vnútroštátne výnimky z voľného obchodu s obalmi zlučiteľnými so smernicou 94/62, pripúšťa ich v prípade ľahkých plastových tašiek (s hrúbkou steny menšou ako 50 mikrónov). Naopak vyhláška z roku 2013 obsahovala širší zákaz, keďže sa vzťahovala na plastové tašky s hrúbkou steny väčšou ako 60 mikrónov.

⁴⁰ Pozri analogicky rozsudok zo 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 37).

⁴¹ Komisia musí overiť, či je vnútroštátne opatrenie prostriedkom svojoľnej diskriminácie alebo skrytým obmedzením obchodu medzi členskými štátmi a či predstavuje prekážku pre fungovanie vnútorného trhu.

82. Aby som to zhrnul, článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice, bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zakazuje predaj nevratných (jednorazových) tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, ale ktoré spĺňajú ostatné požiadavky stanovené smernicou 94/62, pokiaľ ju členský štát neoznámil a nezískal súhlas Komisie týkajúci sa tejto právnej úpravy na základe článku 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ.

E. Tretia prejudiciálna otázka

83. Vnútroštátny súd sa pýta, či článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice má priamy účinok a či sú orgány členského štátu povinné neuplatniť odporujúcu vnútroštátnu právnu úpravu.

84. Podľa ustálenej judikatúry týkajúcej sa priameho účinku smerníc:⁴²

- „...vo všetkých prípadoch, v ktorých sú ustanovenia smernice obsahovo bezpodmienečné a dostatočne presné, majú jednotlivci právo sa na ne odvolávať pred vnútroštátnymi súdmi voči členskému štátu, pokiaľ tento štát neprebral smernicu do vnútroštátneho právneho poriadku v stanovenej lehote alebo ju neprebral správne...“,
- „... norma Únie je na jednej strane bezpodmienečná, ak povinnosť v nej stanovená nezávisí od žiadnej podmienky a jej vykonávanie a účinky nepodliehajú prijatiu žiadneho aktu inštitúcií Únie alebo členských štátov, a na druhej strane dostatočne presná na to, aby sa na ňu jednotlivec mohol odvolať a aby ju sudca mohol aplikovať, je vtedy, ak povinnosť ukladá jednoznačným spôsobom...“,
- „... hoci smernica ponecháva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy pri prijímaní spôsobov jej vykonania, možno sa domnievať, že ustanovenie tejto smernice je bezpodmienečné a presné, pokiaľ jednoznačne ukladá členským štátom povinnosť dosiahnuť presne vymedzený výsledok, ktorá nie je viazaná žiadnou podmienkou týkajúcou sa uplatnenia pravidiel, ktoré stanovuje...“

85. Článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice je jasnou, presnou a bezpodmienečnou normou Únie, ktorá má priamy účinok a na ktorú sa jednotlivci môžu odvolávať pred vnútroštátnymi súdmi voči orgánom Talianskej republiky.

86. V tomto zmysle stačí potvrdiť, že článok 18 smernice 94/62 kategoricky a bez výnimiek zakazuje, aby členské štáty bránili umiestňovaniu na trh takých obalov, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené v tejto smernici.

87. Na uvedené požiadavky (články 8 až 11 a príloha II) týkajúce sa označovania a identifikácie obalov, ako aj ich zloženia a možnosti ich opätovného použitia alebo zhodnocovania odkazuje článok 9 ods. 1 smernice 94/62, ktorý stanovuje, že sa môžu predávať iba obaly, ktoré spĺňajú tieto požiadavky.

⁴² Rozsudky zo 6. novembra 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 63; a zo 14. januára 2021, RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13, body 46 a 47), a z 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Priamy účinok) (C-205/20, EU:C:2022:168, body 17 až 19).

88. V prílohe II sú konkrétne stanovené požiadavky týkajúce sa výroby a zloženia obalov (bod 1), ich opätovného použitia (bod 2) a ich zhodnocovania (bod 3). Ako som už uviedol, sú v nej stanovené štyri alternatívne kritériá na zhodnocovanie obalov (materiálová recyklácia, energetické zhodnocovanie, kompostovanie a biologická rozložiteľnosť).

89. Do zmeny smernice 94/62 prostredníctvom smernice 2015/720 sa voľný obchod s obalmi vyrobenými v súlade so smernicou 94/62 uplatňoval bezpodmienečne. Až od nadobudnutia účinnosti smernice 2015/720 sú členské štáty oprávnené zaviesť prísnejšie opatrenia týkajúce sa predaja ľahkých plastových tašiek.

90. Keďže článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice má priamy účinok, vnútroštátny súd je povinný neuplatniť v konaní akýkoľvek odporujúci vnútroštátny predpis.⁴³

F. Štvrtá prejudiciálna otázka

91. Keďže predmetom sporu vo veci samej je nárok na „náhradu škody, ktorá vznikla alebo vznikne... v dôsledku protiprávneho konania [talianskeho] správneho orgánu“, vnútroštátny súd sa pýta, či „vnútroštátn[a] práv[n]a uprav[a], ktorá zakazuje predaj jednorazových nákupných tašiek, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, ale ktoré sú vyrobené v súlade s požiadavkami stanovenými smernicou [94/62]“, predstavuje závažné a zjavné porušenie článku 18 smernice 94/62.

92. Na to, aby štát zodpovedal za škodu spôsobenú jednotlivcom v dôsledku porušenia práva Únie, ktoré sú tomuto štátu pripísateľné, sa vyžaduje, aby

- porušená právna norma Únie mala za cieľ priznať jednotlivcom práva,
- porušenie tejto normy bolo dostatočne závažné,
- medzi týmto porušením a škodou spôsobenou jednotlivcom existovala priama príčinná súvislosť.⁴⁴

93. Tieto tri podmienky sú potrebné a postačujúce na to, aby jednotlivcovi vzniklo právo na náhradu škody. Nič však nebráni tomu, aby zodpovednosť štátu mohla vzniknúť aj za menej restriktívnych podmienok na základe vnútroštátneho práva.⁴⁵

94. Prináleží v zásade vnútroštátnym súdom, aby podľa usmernení Súdneho dvora overili, či sú tieto tri podmienky splnené.⁴⁶ Spomedzi nich sa vnútroštátny súd pýta len na dostatočne závažné porušenie práva Únie. Zdá sa teda, že nemá pochybnosti o zvyšných dvoch podmienkach.

⁴³ Rozsudky z 24. júna 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 68), a z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, bod 20).

⁴⁴ Rozsudok z 28. júna 2022, Komisia/Španielsko (Porušenie práva Únie zákonodarcom) (C-278/20, EU:C:2022:503, bod 31), a z 22. decembra 2022, Ministre de la Transition écologique a Premier ministre (Zodpovednosť štátu za znečistenie ovzdušia) (C-61/21, EU:C:2022:1015, bod 44).

⁴⁵ Rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 66), a z 28. júna 2022, Komisia/Španielsko (Porušenie práva Únie zákonodarcom) (C-278/20, EU:C:2022:503, bod 32).

⁴⁶ Rozsudky z 19. júna 2014, Specht a i. (C-501/12 až C-506/12, C-540/12 a C-541/12, EU:C:2014:2005, bod 100), a zo 4. októbra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 95).

95. Súdny dvor môže poskytnúť vnútroštátnemu súdu usmernenia, aby tento súd sám rozhodol, či v tomto prípade vzhľadom na všetky okolnosti sporu došlo k dostatočne závažnému porušeniu. Medzi faktory, ktoré sú dôležité pre jeho posúdenie, patria:

- stupeň jasnosti a presnosti porušenej normy,
- rozsah miery voľnej úvahy, ktorý porušená norma ponecháva orgánom,
- úmyselná alebo neúmyselná povaha nesplnenia povinnosti alebo spôsobenej škody,
- ospravedliteľnosť alebo neospravedliteľnosť prípadného nesprávneho právneho posúdenia a
- okolnosť, že postoje inštitúcie Únie mohli prispieť k neprijatiu, prijatiu alebo zachovaniu vnútroštátnych opatrení alebo vnútroštátnej praxe, ktoré sú v rozpore s právom Únie.⁴⁷

96. Pokiaľ ide o *jasnosť a presnosť*, článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice má obe tieto vlastnosti. Ide o jednoznačné ustanovenia, ktoré ukladajú členským štátom povinnosť zdržať sa určitého konania (nebrániť predaju obalov, ktoré spĺňajú znaky stanovené touto smernicou, ktorou sa vykonáva úplná harmonizácia).

97. Niet pochýb o tom, že Talianska republika *úmyselne* povolila len predaj plastových tašiek uvedených vo vyhláske z roku 2013 a zároveň zakázala iné plastové tašky, ktoré sú prípustné podľa smernice 94/62. Je nesporné, že cieľom uvedeného opatrenia bolo obmedziť znečistenie, ale taliansky zákonodarca si uvedomoval, že zavedením tohto pravidla môže porušiť smernicu 94/62.⁴⁸

98. Článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice neponechával vnútroštátnym orgánom žiadnu *mieru voľnej úvahy*, aby mohli na svojom území zakázať obaly, ktoré sú v súlade s harmonizovanými normami. Talianska vláda mohla prijať predpisy, ktoré sú prísnejšie a viac chránia životné prostredie postupom podľa článku 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ, ale – ako som už uviedol – nie je preukázané, že ho použila.

99. Ako som tiež uviedol, členské štáty nemali voľnú úvahu na prijatie prísnejších vnútroštátnych opatrení, pokiaľ ide o predaj jednorazových ľahkých plastových tašiek, do schválenia smernice 2015/720, ktorou bol do smernice 94/62 vložený nový článok 4 ods. 1a.

100. Táto legislatívna zmena by však mohla mať nejaký význam⁴⁹, ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že Talianska republika (z dôvodu *pochybenia*, ktorého ospravedliteľnosť bude musieť tento súd posúdiť) chcela predstihnúť legislatívny návrh Komisie predložený 4. novembra 2013⁵⁰, na základe ktorého bola prijatá smernica 2015/720.

⁴⁷ Rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 až C-48/93, EU:C:1996:79, bod 56), a z 29. júla 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, bod 42).

⁴⁸ Z tohto dôvodu podmienil nadobudnutie účinnosti vyhlášky z roku 2013 ukončením postupu podľa smernice 98/34 s kladným výsledkom.

⁴⁹ Časový prvok by v každom prípade mohol ovplyvniť *výpočet* náhrady škody, ktorú musí Talianska republika vyplatiť, v závislosti od trvania nepriaznivých účinkov porušenia pre hospodárske subjekty: dostatočne závažné porušenie by prestalo existovať nadobudnutím účinnosti smernice 2015/720, aspoň pokiaľ ide o zákaz predávať jednorazové plastové tašky s hrúbkou steny menšou ako 50 mikrónov.

⁵⁰ Dokument COM(2013) 761 final zo 4. novembra 2013, návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov s cieľom znížiť spotrebu ľahkých plastových tašiek.

101. Uvedený návrh ako taký však bol predložený po uverejnení vyhlášky z roku 2013. Ťažko by sa teda dalo tvrdiť, že v tomto prípade *inštitúcia Únie prispela k prijatiu vnútroštátneho opatrenia*.

102. Aby som to zhrnul, zákaz predávať jednorazové ľahké plastové tašky, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné a kompostovateľné, ako aj ľahké plastové tašky, ktoré nespĺňajú určité podmienky týkajúce sa hrúbky steny, ak sú tieto tašky v súlade s požiadavkami stanovenými v smernici 94/62, by mohol predstavovať dostatočne závažné porušenie článku 18 smernice 94/62, čo musí overiť vnútroštátny súd.

V. Návrh

103. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre región Lazio, Taliansko), takto:

1. Vnútroštátna právna úprava, ktorá zakazuje predaj jednorazových (nevratných) tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, a ktorú členský štát oznámil Komisii po jej prijatí, aj keď len niekoľko dní pred jej úradným uverejnením:
 - porušuje článok 8 ods. 1 a článok 9 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 98/34/ES z 22. júna 1998, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických noriem a predpisov, ako aj pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/48/ES z 20. júla 1998, a na túto právnu úpravu sa nemožno odvolávať vo vzťahu k jednotlivcom,
 - neporušuje samotný informačný postup upravený v článku 16 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov, pokiaľ uvedené tašky spĺňajú ostatné požiadavky stanovené touto smernicou.
2. Článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zakazuje predaj nevratných (jednorazových) tašiek vyrobených z materiálov, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné, ale ktoré spĺňajú ostatné požiadavky stanovené smernicou 94/62, pokiaľ ju členský štát neoznámil a nezískal súhlas Komisie týkajúci sa tejto právnej úpravy v rámci postupu upraveného v článku 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ.
3. Článok 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice má priamy účinok a všetky orgány členských štátov vrátane súdov sú povinné neuplatniť v konkrétnom spore, o ktorom rozhodujú, akúkoľvek odporujúcu vnútroštátnu právnu úpravu.
4. Zákaz predávať jednorazové ľahké plastové tašky, ktoré nie sú biologicky rozložiteľné a kompostovateľné, ako aj ľahké plastové tašky, ktoré nespĺňajú určité podmienky týkajúce sa hrúbky steny, ak sú tieto tašky v súlade s požiadavkami stanovenými v smernici 94/62, môže predstavovať dostatočne závažné porušenie článku 18 smernice 94/62 v spojení s článkom 9 ods. 1 a s prílohou II tejto smernice, o čom musí rozhodnúť vnútroštátny súd.