



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 25. maja 2023¹

Zadeva C-86/22

Papier Mettler Italia Srl
proti

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

Ministero dello Sviluppo Economico,
ob udeležbi

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija))

„Postopek predhodnega odločanja – Direktiva 98/34/ES – Obveznost držav članic, da Komisijo uradno obvestijo o osnutkih tehničnih predpisov – Učinek neobstoja uradnega obvestila o tehničnem predpisu – Direktiva 94/62/ES – Usklajevanje zakonodaj – Okolje – Embalaža in odpadna embalaža – Lahke plastične nosilne vreče – Nacionalna ureditev, ki vsebuje strožje tehnične predpise od tistih, ki jih določa zakonodaja Unije – Člen 114(5) in (6) PDEU – Neposredni učinek Direktive 94/62 – Odgovornost za škodo, ki jo posameznikom povzroči država članica“

1. Razloga za tržni uspeh lahkih plastičnih nosilnih vrečk sta njihova majhna teža in odpornost na razpadanje. Njihovo množenje, saj se uporabljajo samo enkrat ali nekajkrat in se zlahka zavržejo, povzroča resen problem onesnaževanja.² Številne od teh vrečk se izmuznejo verigam ravnanja z odpadki in se na koncu kopičijo v naravi, zlasti v obliki morskih odpadkov.³

2. Sodišče mora v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe preučiti, ali je italijanska ureditev, s katero je bila na njenem ozemlju prepovedana uporaba plastičnih nosilnih vrečk z določenimi značilnostmi, medtem ko je bilo z Direktivo 94/62/ES⁴ dovoljeno njihovo trženje v vseh državah članicah, združljiva s pravom Unije.

¹ Jezik izvirmika: španščina.

² Glej resolucijo skupščine Združenih narodov UNEP/EA.5/Res.14 z dne 2. marca 2022, Odprava onesnaževanja s plastiko: mednarodnemu pravno zavezujočemu instrumentu naproti.

³ V zvezi s tem pojavom v Uniji glej COM(2018) 28 final z dne 16. januarja 2018, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Evropska strategija za plastiko v krožnem gospodarstvu.

⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 13, str. 349).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 94/62

3. Člen 1, naslovljen „Cilji“, določa:

„1. Cilj te direktive je uskladitev nacionalnih predpisov za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo, da se, po eni strani, prepreči njen kakršenkoli vpliv na okolje vseh držav članic kot tudi tretjih držav ali da se tak vpliv zmanjša, s čimer se zagotovi visoka raven varstva okolja, ter, po drugi strani, da se zagotovi delovanje notranjega trga in se preprečijo trgovinske ovire kot tudi izkrivljanje in omejevanje konkurence v Skupnosti.

[...]“

4. Člen 2, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva velja za vso embalažo, dano v promet v Skupnosti, in vso odpadno embalažo, ki se uporablja v industrijskem, komercialnem, pisarniškem, trgovinskem, storitvenem, gospodinjstvem ali katerem koli drugem okolju ali izhaja iz njega, ne glede na uporabljeni material.

[...]“

5. Člen 3, naslovljen „Opredelitev pojmov“,⁵ določa:

„[...]“

1a. ‚plastične nosilne vrečke‘ pomeni nosilne vrečke, z ročaji ali brez, iz plastike, ki so na voljo potrošnikom na prodajnem mestu blaga ali izdelkov;

1c. ‚lahke plastične nosilne vrečke‘ pomeni plastične nosilne vrečke z debelino stene manj kot 50 mikronov;

[...]“

6. Člen 4(1a), naslovljen „Preprečevanje“, določa:⁶

„1a. Države članice sprejmejo ukrepe za trajno zmanjšanje potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk na njihovem ozemlju.

Ti ukrepi lahko vključujejo uporabo nacionalnih ciljev za zmanjšanje potrošnje, ohranitev ali uvedbo ekonomskih instrumentov in tržnih omejitev z odstopanjem od člena 18, če so te omejitve sorazmerne in nediskriminatorne.

⁵ V različici, posodobljeni z Direktivo (EU) 2015/720 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 o spremembi Direktive 94/62/ES glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk (UL 2015, L 115, str. 11).

⁶ Prav tam.

[...]

7. Člen 9, naslovljen „Bistvene zahteve“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se tri leta po datumu začetka veljavnosti te direktive embalaža lahko da v promet le, če izpolnjuje vse bistvene zahteve, določene v tej direktivi, vključno s Prilogo II.

[...]

8. Člen 16, naslovljen „Uradno obveščanje“, določa:

„1. Brez poseganja v Direktivo [Sveta] 83/189/EGS [z dne 28. marca 1983 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL 1983, L 109, str. 8)] države članice pred sprejetjem tovrstnih ukrepov uradno obvestijo Komisijo o osnutkih ukrepov, ki jih nameravajo sprejeti v okviru te direktive, razen fiskalnih ukrepov, vendar vključno s tehničnimi zahtevami, povezanimi s fiskalnimi ukrepi, ki spodbujajo skladnost s takšnimi tehničnimi zahtevami, da jih Komisija lahko preuči z vidika obstoječih predpisov, pri čemer v vsakem primeru uporabi postopek iz navedene direktive.

2. Če je predlagani ukrep hkrati tudi tehnični predpis v smislu Direktive [83/189], lahko zadevna država članica v postopku obveščanja iz te direktive navede, da je uradno obvestilo enako veljavno tudi za Direktivo [83/189].“

9. Člen 18, naslovljen „Prosto dajanje v promet“, določa:

„Države članice na svojem ozemlju ne ovirajo dajanja v promet embalaže, ki izpolnjuje določbe te direktive.“

10. Priloga II se nanaša na „[b]istvene zahteve za sestavo embalaže ter njeno primernost za ponovno uporabo in predelavo, vključno z recikliranjem“.

2. *Direktiva 98/34/ES*⁷

11. Člen 1 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

12. ‚osnutek tehničnega predpisa‘ je besedilo tehnične specifikacije ali druge zahteve ali predpisa o storitvah, vključno z upravnimi določbami, ki je sestavljen z namenom sprejetja v obliki tehničnega predpisa, pri čemer je besedilo v pripravljalni fazi, ko se še vedno lahko bistveno spremeni.

⁷ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. julija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 21, str. 8). To direktivo je od 6. oktobra 2015 nadomestila Direktiva (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe (UL 2015, L 241, str. 1).

[...]

12. Člen 8 določa:

„1. Države članice v skladu s členom 10 takoj sporočijo Komisiji vsak osnutek tehničnega predpisa, razen kadar gre le za prenos celotnega besedila mednarodnega ali evropskega standarda, ko zadostujejo podatki v zvezi z ustreznim standardom. Komisiji navedejo tudi razloge, na podlagi katerih je uzakonitev takega tehničnega predpisa potrebna, če ti niso že jasno razvidni v osnutku.

[...]

5. Kadar osnutki tehničnih predpisov sestavljajo del ukrepov, ki jih je treba sporočiti Komisiji v fazi osnutka, na podlagi drugega obvezujočega akta Skupnosti, lahko države članice to storijo v skladu z odstavkom 1 tega drugega pravnega akta, če formalno navedejo, da je navedeno sporočilo tudi sporočilo za namene te direktive.

Če se v skladu s to direktivo Komisija ne odzove na osnutek tehničnega predpisa, to ne posega v nobeno odločbo, ki bi lahko bila sprejeta v skladu z drugimi pravnimi akti Skupnosti.“

B. Nacionalno pravo – uredba z dne 18. marca 2013⁸

13. Člen 1 opredeljuje nosilne vrečke kot „vrečke, ki so na voljo na prodajnem mestu proti plačilu ali brezplačno, za prenašanje živilskih in neživilskih izdelkov s strani potrošnika“.

14. Člen 2 določa:

„1. Dovoljeno je trženje nosilnih vrečk, ki spadajo v eno od naslednjih kategorij:

- (a) biološko razgradljive vrečke za enkratno uporabo, ki so primerne za kompostiranje in ki so v skladu z harmoniziranim standardom UNI EN 13432:2002;⁹
- (b) vrečke za večkratno uporabo, narejene iz polimerov, razen tistih iz točke (a), z ročaji na zunanji strani vrečke:
 - (b.1) debeline več kot 200 mikronov in ki vsebujejo vsaj 30 % reciklirane plastike, če so namenjene živilom;
 - (b.2) debeline več kot 100 mikronov in ki vsebujejo najmanj 10 % reciklirane plastike, če niso namenjene živilom;
- (c) vrečke za večkratno uporabo, narejene iz polimerov, razen tistih iz točke (a), z ročaji na notranji strani vrečke:

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 (uredba ministrstva za okolje ter varstvo ozemlja in morja ter ministrstva za gospodarski razvoj z dne 18. marca 2013 – Določitev tehničnih značilnosti nosilnih vrečk) (GURI št. 73, z dne 27. marca 2013; v nadaljevanju: uredba iz leta 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. Proti plačilu je na voljo na spletni strani UNI Ente Italiano di Normazione.

- (c.1) debeline več kot 100 mikronov in ki vsebujejo vsaj 30 % reciklirane plastike, če so namenjene živilom;
- (c.2) debeline več kot 60 mikronov in ki vsebujejo najmanj 10 % reciklirane plastike, če niso namenjene živilom.

2. Poleg tega je dovoljeno trženje nosilnih vrečk za večkratno uporabo, narejenih iz papirja, tkanin iz naravnih vlaken, poliamidnih vlaken in materialov, ki niso polimeri.

[...]“

15. Člen 6 določa:

„Ta uredba je predmet postopka sporočanja na podlagi Direktive [98/34] Evropskega parlamenta in Sveta, veljati pa začne šele po ugodnem izidu tega postopka.“

II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje

16. Družba Papier Mettler Italia Srl (v nadaljevanju: Papier Mettler) je družba, ki opravlja dejavnost v sektorju distribucije paketov in embalaže. Njena dejavnost je zlasti osredotočena na proizvodnjo polietilenske embalaže, vključno s plastičnimi nosilnimi vrečkami.

17. Ker je družba Papier Mettler menila, da je z uredbo iz leta 2013 oškodovana, je predložitvenemu sodišču predlagala njeno razveljavitev in povrnitev škode, ki ji je ali ji bo zaradi nje nastala.¹⁰

18. Družba Papier Mettler je v utemeljitev svojega predloga navedla naslednje:

- Uredba iz leta 2013 prepoveduje trženje plastičnih nosilnih vrečk, dovoljenih z Direktivo 94/62. In sicer njen člen 2 zahteva, da plastične nosilne vrečke izpolnjujejo nekatere tehnične zahteve, kar je v nasprotju z direktivama 94/62 in 98/34.
- S postopkovnega vidika in glede na to, da gre pri Direktivi 94/62 za harmonizacijo, je treba Komisijo uradno obvestiti o tehničnih predpisih, ki jih določi nacionalni organ, pred njihovim sprejetjem (člen 114(5) in (6) PDEU).
- Člen 16 Direktive 94/62 državam članicam nalaga, da Komisijo predhodno uradno obvestijo o osnutkih ukrepov, ki jih nameravajo sprejeti, da jih Komisija lahko preuči z vidika obstoječih predpisov.
- V skladu s členom 8 Direktive 98/34 morajo države članice pred sprejetjem predpisa sporočiti Komisiji „vsak osnutek tehničnega predpisa“ in „razloge, na podlagi katerih je uzakonitev takega tehničnega predpisa potrebna“.
- Zato bi bilo treba o uredbi iz leta 2013 predhodno uradno obvestiti Komisijo, česar Italijanska republika ni storila.

¹⁰ Na obravnavi je to škodo opredelila kot izgubljeni dobiček, ki izhaja iz nezmožnosti prodaje vrečk, izdelanih v skladu z zahtevami Direktive 94/62, v Italiji, ki jih je zakonito tržila v drugih državah članicah.

- Z vsebinskega vidika je uredba iz leta 2013 v nasprotju z Direktivo 94/62, ker prepoveduje trženje vrečk, ki izpolnjujejo eno od zahtev glede primernosti za predelavo, določenih v točki 3 Priloge II k navedeni direktivi.¹¹

19. Tožena uprava je oporekala predlogom družbe Papier Mettler s temi argumenti:

- Komisija je bila 12. marca 2013 uradno obveščena o uredbi iz leta 2013. Njen začetek veljavnosti je bil pogojen s tem, da se postopek iz Direktive 98/34 konča ugodno. Postopek se je končal 13. septembra 2013.
- Tehnični predpisi iz uredbe iz leta 2013 so potrebni, da se v Italiji odzove na vprašanje kontaminacije pri ločenem zbiranju organskih odpadkov ter da se spodbudi uporaba biološko razgradljivih in za kompostiranje primernih plastičnih nosilnih vrečk.¹²
- Z opredelitvijo nekaterih vrst vrečk, ki se lahko tržijo,¹³ naj bi bila z uredbo iz leta 2013 uvedena selektivna prepoved, ki naj bi bila omejena le na plastične vrečke, katerih debelina, ki je manjša od določene mere, naj ne bi omogočala, da se v pomembnem obsegu zagotovi njihova ponovna uporaba, in ki bi hitro postale plastični odpadki.

20. V teh okoliščinah je Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) postavilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

- „1. Ali člen 114(5) in (6) PDEU, člen 16(1) Direktive [94/62] in člen 8 Direktive [98/34] nasprotujejo uporabi nacionalne določbe, kakršna je v izpodbijani medministrski uredbi, ki prepoveduje trženje nosilnih vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi, vendar ustrezajo drugim zahtevam iz Direktive [94/62], če država članica o tej nacionalni ureditvi, ki vsebuje strožje tehnične predpise od predpisov Unije, ni predhodno obvestila Evropske komisije, ampak jo je obvestila šele po sprejetju in pred objavo ukrepa?
2. Ali je treba člene 1, 2, 9(1) in 18 Direktive [94/62] v povezavi z določbami točk 1, 2 in 3 Priloge II k tej direktivi razlagati tako, da nasprotujejo sprejetju nacionalnega predpisa, ki prepoveduje trženje nosilnih vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi, vendar izpolnjujejo vse druge zahteve iz Direktive [94/62], ali pa se lahko dodatni tehnični predpisi, določeni v nacionalni zakonodaji, utemeljijo na podlagi namena zagotoviti strožje varstvo okolja, ob hkratnem upoštevanju posebnosti problematike zbiranja odpadkov v državi članici in potrebe države članice, da izpolnjuje tudi obveznosti Unije, določene na tem povezanem področju?
3. Ali je treba člene 1, 2, 9(1) in 18 Direktive [94/62] v povezavi z določbami točk 1, 2 in 3 Priloge II k tej direktivi razlagati tako, da določajo jasen in natančen predpis, katerega namen je prepovedati vse ovire za trženje vrečk, ki izpolnjujejo zahteve iz navedene direktive, in določiti prenehanje uporabe morebitne neskladne nacionalne zakonodaje, ki so jo sprejeli državni organi, vključno z organi javne uprave?

¹¹ Uredba iz leta 2013 naj bi prepovedovala trženje vrečk, ki niso v skladu s standardom UNI EN 13432:2002 ali ki ne ustrezajo drugim dodatnim tehničnim zahtevam glede debeline in oblike. Te zahteve v Direktivi 94/62 niso določene, zato Italijanska republika preprečuje trženje vrečk, ki izpolnjujejo zahteve iz točke 3 Priloge II k Direktivi 94/62.

¹² Dodaja, da italijanski potrošniki še vedno uporabljajo plastične nosilne vrečke za enkratno uporabo za zbiranje organskih odpadkov.

¹³ In sicer: (a) biološko razgradljive in za kompostiranje primerne vrečke za enkratno uporabo, ki so v skladu z usklajenim standardom UNI EN 13432:2002; (b) tradicionalne plastične vrečke določene debeline in torej primerne za večkratno uporabo; in (c) nosilne vrečke za večkratno uporabo, narejene iz papirja, tkanin iz naravnih vlaken, vlaken iz poliamida in materialov, ki niso polimeri.

4. Ali lahko sprejetje nacionalne zakonodaje o prepovedi trženja nosilnih vrečk za enkratno uporabo, ki niso biorazgradljive, vendar so proizvedene z upoštevanjem zahtev iz Direktive [94/62], če ni utemeljeno z namenom zagotoviti strožje varstvo okolja, posebnostjo problematike zbiranja odpadkov v državi članici in potrebo države članice, da izpolnjuje tudi obveznosti Unije, določene na tem povezanem področju, pomeni hudo in očitno kršitev člena 18 Direktive [94/62]?”

III. Postopek pred Sodiščem

21. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je sodno tajništvo Sodišča prejelo 9. februarja 2022.

22. Pisna stališča so predložile družba Papier Mettler, Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei materiali Biodegradabili e Compostabili (v nadaljevanju: Assobioplastiche), italijanska vlada in Evropska komisija. Vsi so se udeležili obravnave 22. marca 2023.

IV. Presoja

A. Uvodna pojasnila

23. Prvič, pojasniti je treba, na katero vrsto plastičnih nosilnih vrečk se sklicuje predložitveno sodišče. Čeprav je v predložitveni odločbi uporabljena terminologija, ki ni vedno enotna, se zdi, da se vsekakor nanaša na lahke plastične nosilne vrečke za enkratno uporabo, ki jih je mogoče zavreči,¹⁴ izdelane iz biološko nerazgradljivih materialov in niso primerne za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62.

24. Drugič, pojasniti je treba pravila prava Unije, ki so upoštevana za odgovor na postavljena vprašanja:

- Čeprav se predložitveno sodišče sklicuje na člena 1 in 2 Direktive 94/62, razlaga teh določb (glede predmeta in področja uporabe te direktive) dejansko ni nujna, saj ni dvoma, da so plastične nosilne vrečke embalaža.¹⁵
- Nasprotno, za rešitev spora sta lahko odločilna člena 9(1) in 18 Direktive 94/62.

B. Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

25. Združenje Assobioplastiche in italijanska vlada menita, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker uredba iz leta 2013 ni nikoli začela veljati oziroma je bila razveljavljena.

26. Združenje Assobioplastiche izpodbija tudi dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker predložitveno sodišče ni upoštevalo člena 4(1a) Direktive 94/62.

¹⁴ Morda bi jih bilo treba natančneje opredeliti kot vrečke, ki jih je mogoče zavreči in ki niso nujno za enkratno uporabo, saj jih lahko potrošnik uporabi več kot enkrat, če to želi in če vrečka zdrži.

¹⁵ Sodbi z dne 29. aprila 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254), in z dne 10. novembra 2016, Eco-Emballages in drugi (C-313/15 in C-530/15, EU:C:2016:859).

27. Menim, da nobeden od teh ugovorov ni razlog za zavrnitev predloga za sprejetje predhodne odločbe *a limine*. Predložitveno sodišče v okviru svoje odgovornosti opredeljuje nacionalni pravni okvir, ki ureja spor, v katerega so umeščeni predlogi za sprejetje predhodne odločbe. Kot je znano, za te predloge velja domneva upoštevnosti.¹⁶

28. Stranke so na obravnavi obširno razpravljale o veljavnosti in uporabi uredbe iz leta 2013, ne da bi bilo iz njihovih intervencij mogoče razbrati jasno rešitev v zvezi s tem. Strinjale so se, da je ustvarjen zakonodajni položaj zmeden: ena ga je opredelila kot kaotičnega, druga kot nepojasnljivega, tretja pa ga je označila za normativni nered.

29. Po mnenju Komisije je uredba iz leta 2013 začela veljati in se je v Italiji uporabljala od njene uradne objave do uradne razveljavitve leta 2017.¹⁷ Veljavnost člena 6 se je vsekakor lahko odložila do 13. septembra 2013, ko se je izteklo obdobje mirovanja iz člena 9 Direktive 98/34. Ko je bila 27. marca 2013 uradno objavljena, ni bila več osnutek in je postala veljaven predpis, zaradi česar Komisija ni izdala mnenja o njeni združljivosti s pravom Unije.

30. Italijanska vlada in združenje Assobioplastiche menita, da uredba iz leta 2013 ni nikoli začela veljati, ker se postopek obveščanja Komisije ni končal uspešno in je obveljal odložni pogoj iz člena 6 te uredbe. Več let pozneje je bila formalno razveljavljena, da bi se „izključila“ iz italijanskega prava, v resnici pa ni šlo za razveljavitev veljavnega besedila.

31. Družba Papier Mettler je pojasnila, da je sistem sankcij, določen z uredbo-zakonom št. 2/2012,¹⁸ začel delovati s sprejetjem uredbe iz leta 2013 in se je uporabljal ne glede na to, ali je ta uredba začela veljati ali ne. Njej sankcije sicer niso bile naložene, a je to zato, ker je nehala prodajati plastične nosilne vrečke, prepovedane v Italiji z uredbo iz leta 2013, zaradi česar je nastal izgubljeni dobiček, ki ga zahteva.

32. Vsekakor bo moralo predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za razlago nacionalnega prava, rešiti to zmedo glede začetka veljavnosti in učinkih uredbe iz leta 2013. Sodišče ne more sodelovati v razpravi, ki je stvar predložitvenega sodišča.

33. Predlog za sprejetje predhodne odločbe ne bi imel smisla, če bi sodišče, ki je predlog vložilo, štelo, da uredba iz leta 2013 (na katero se nanaša tožba, ki jo je pri njem vložila družba Papier Mettler) nikoli ni veljala niti ni imela pravnih učinkov. Za odločitev o prvotnem sporu naj bi mu zadostovalo, da to dejstvo šteje za dokazano. Če tega ni razumelo tako in je vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, je to zato, ker se zdi, da implicitno sprejema nasprotno stališče.

34. Vsekakor menim, da spora pred predložitvenim sodiščem in samega predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče opredeliti kot fiktivna. Zato menim, da je predlog dopusten, če ima nacionalno sodišče zadnjo besedo glede začetka veljavnosti in razlage uredbe iz leta 2013.

¹⁶ Sodbi z dne 13. novembra 2018, *Levola Hengelo* (C-310/17, EU:C:2018:899, točka 28), in z dne 6. oktobra 2022, *Contship Italia* (C-433/21 in C-434/21, EU:C:2022:760, točka 24).

¹⁷ Po mnenju združenja Assobioplastiche (točka 4 njegovega pisnega stališča) uredba iz leta 2013 ne velja več od 13. avgusta 2017, ko jo je nadomestila italijanska ureditev, s katero je bila prenesena Direktiva 2015/720, in sicer Decreto-legge n° 91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (uredba-zakon št. 21 o nujnih določbah za gospodarski razvoj Mezzogiorna) z dne 20. junija 2017 (GURI št. 141 z dne 20. junija 2017, str. 1), ki je bila s spremembami preoblikovana v Legge n° 123 (zakon št. 123) z dne 3. avgusta 2017 (GURI št. 188 z dne 12. avgusta 2017, str. 1).

¹⁸ Decreto-Legge n° 2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (uredba-zakon št. 2 o izrednih in nujnih ukrepih na okoljevarstvenem področju; v nadaljevanju: uredba-zakon 2/2012) z dne 25. januarja 2012 (GURI št. 20, z dne 25. januarja 2012, str. 1), ki se je s spremembami preoblikovala v Legge n° 28 (zakon št. 28) z dne 24. marca 2012 (GURI št. 71, z dne 24. marca 2012, str. 1).

35. V zvezi z drugim ugovorom dopustnosti bom navedel le, da se člen 4(1a) Direktive 94/62 ne uporablja *ratione temporis* za dejansko stanje v sporu. Dejansko stanje je nastalo leta 2013, ta člen pa je bil v Direktivo 94/62 dodan leta 2015 (z Direktivo 2015/720).

C. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

36. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je nacionalna določba z že navedeno vsebino,¹⁹ ki jo je država članica sporočila Komisiji po njenem sprejetju, vendar nekaj dni pred njeno uradno objavo,²⁰ združljiva s členom 16(1) Direktive 94/62 in členom 8 Direktive 98/34.

1. Uporaba Direktive 98/34

37. Niti predložitveno sodišče niti stranke v sporu ne dvomijo o tem, da je ureditev iz uredbe iz leta 2013 tehnični predpis (v smislu Direktive 98/34). Težave v zvezi s to opredelitvijo, ki se pogosto izpostavljajo pred Sodiščem,²¹ se v tej zadevi ne pojavljajo, saj je njena nesporna predpostavka, da je ta predpis tehnični predpis.

38. Italijanska država, kot bom analiziral v nadaljevanju, je morala uradno obvestiti Komisijo o tem tehničnem predpisu (uredba iz leta 2013) *v fazi osnutka*, torej pred njegovim sprejetjem.²²

39. V skladu s členom 8(1) Direktive 98/34 morajo države članice Komisiji takoj sporočiti vsak *osnutek tehničnega predpisa*. V uradnem obvestilu morajo biti navedeni „razlogi, na podlagi katerih je uzakonitev takega tehničnega predpisa potrebna, če ti niso že jasno razvidni v osnutku“. Če gre zgolj za prenos celotnega besedila mednarodnega ali evropskega standarda, zadostujejo podatki v zvezi z ustreznim standardom.

40. Nespoštovanje te obveznosti povzroči, da zadevnega tehničnega predpisa ni mogoče uveljavljati proti posameznikom niti v okviru kazenskega postopka niti v okviru spora med posamezniki v drugačnih postopkih.²³

41. Direktiva 98/34 Komisiji podeljuje pooblastila za nadzor nad osnutki tehničnih predpisov, o katerih jo uradno obvestijo države članice.²⁴ Prav za zaščito teh pooblastil so predvidene posledice, ki so neposredno povezane s tem, da ni bilo uradnega obvestila, kot je Sodišče razsodilo že v sodbi CIA Security International: obveznost iz člena 8 Direktive 98/34 ima neposredni učinek in nacionalnih tehničnih predpisov, ki niso bili uradno sporočeni, ni mogoče uveljavljati proti posameznikom.

¹⁹ Drugače povedano, določba, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo (ki jih je mogoče zavreči), izdelanih iz biološko nerazgradljivega materiala, ki pa izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62.

²⁰ Prvo vprašanje se torej nanaša na postopkovne vidike. O združljivosti uredbe s členom 114(5) in (6) PDEU z vsebinskega vidika se bom izrekel v okviru analize drugega vprašanja.

²¹ Glej na primer sodbo z dne 24. novembra 2022, Belplant (C-658/21, EU:C:2022:925).

²² Glej zgoraj opredelitev „osnutka tehničnega predpisa“ iz člena 1, točka 12, Direktive 98/34.

²³ Sodbe z dne 30. aprila 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, točki 49 in 50; v nadaljevanju: sodba CIA Security International); z dne 4. februarja 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, točka 84); z dne 27. oktobra 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, točka 64), in z dne 3. decembra 2020, Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:980, točka 57).

²⁴ Po uradnem obvestilu se začne obdobje treh, štirih ali šestih mesecev, v katerem osnutek, o katerem je bila Komisija uradno obveščena, ne more biti dokončno sprejet, da bi lahko Komisija in druge države članice državi, ki je poslala uradno obvestilo, predložile pripombe ali podrobna mnenja o združljivosti osnutka s pravom Unije. To obdobje traja 12 mesecev, če se Komisija odloči predlagati harmonizacijski predpis na tem področju.

42. Enako je bilo ugotovljeno pri drugih postopkih obveščanja in nadzora, podobnih obravnavanemu, kot je postopek iz Direktive 2000/31/ES,²⁵ na področju storitev informacijske družbe, na katero se nanaša sodba Airbnb Ireland.²⁶

43. Sodišče je v sodbi Airbnb Ireland potrdilo posledice, ki izvirajo iz obveznosti, ki je določena v direktivi, s katero so Komisiji podeljena tovrstna pooblastila, in je dovolj jasna, natančna in brezpogojna: ima neposredni učinek in se zato nanjo lahko sklicujejo zasebni subjekti pred nacionalnimi sodišči.²⁷

44. Glede na predložitevno odločbo je bila Komisija 12. marca 2013 uradno obveščena o uredbi iz leta 2013,²⁸ ki je bila šest dni pozneje sprejeta, uradno objavljena pa 27. marca 2013.

45. S takim uradnim obvestilom Komisiji pa je kršena obveznost iz člena 8(1) Direktive 98/34, ker:

- je priprava osnutka tehničnega predpisa že tako napredovala, ko je bila Komisija o njem obveščena, da ni bilo več mogoče uvesti bistvenih sprememb (pravzaprav kakršnih koli sprememb).
- je Komisijo treba takoj obvestiti o „osnutku“ tehničnega predpisa, ne pa o njegovi končni različici.²⁹
- V takem časovnem zaporedju, kakršno je navedeno zgoraj, Italijanska republika ni mogla upoštevati pripomb Kraljevine Švedske ter podrobnih mnenj Kraljevine Nizozemske in Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska v zvezi z osnutkom tehničnega predpisa, ker je bila uredba iz leta 2013 sprejeta, preden so bila ta mnenja predložena.

46. Prišlo je torej do izogibanja postopku, predpisanemu z Direktivo 98/34. S sprejetjem osnutka tehničnega predpisa v šestih dneh od uradnega obvestila Komisiji je bila kršena obveznost mirovanja iz člena 9(1) Direktive 98/34: država članica ne sme sprejeti osnutka, o katerem je obvestila Komisijo, vsaj tri mesece po tem, ko je Komisija prejela uradno obvestilo.

47. Italijanska vlada navaja dva razloga, s katerim utemeljuje svoje ravnanje in izpodbija trditev, da je prišlo do kršitve Direktive 98/34:

- Uradno obvestilo o osnutku uredbe iz leta 2013 povzema obvestilo, ki bilo že poslano leta 2011.
- Začetek veljavnosti uredbe iz leta 2013 je v skladu z njegovim členom 6 odvisen od ugodnega izida postopka uradnega obveščanja. Ker Komisija ni izdala mnenja, se ta postopek ni končal

²⁵ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 25, str. 399). Druga alinea člena 3(4)(b) določa, da morajo države članice vnaprej uradno obvestiti Komisijo in državo članico, na ozemlju katere ima ponudnik storitev sedež, da namerava sprejeti ukrep, ki omejuje prosti pretok teh storitev.

²⁶ Sodba z dne 19. decembra 2019 (C-390/18, EU:C:2011:1112, točke od 88 do 97; v nadaljevanju: sodba Airbnb Ireland).

²⁷ Postopek uradnega obveščanja in nadzora Komisiji omogoča, da prepreči sprejetje ali vsaj ohranitev ovir za trgovino, ki so v nasprotju s Pogodbo DEU, med drugim tako, da predlaga spremembe nacionalnih ukrepov (sodba Airbnb Ireland, točki 90 in 92).

²⁸ Uradno obvestilo št. 2013/152/I z dne 12. marca 2013, osnutek medministrske uredbe o določitvi tehničnih značilnosti nosilnih vrečk iz člena 2 uredbe-zakona št. 2/2012, kakor je bila spremenjena z zakonom št. 28/2012, na voljo na: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2013&num=152>.

²⁹ Sodba z dne 8. septembra 2005, Komisija/Portugalska (C-500/03, neobjavljena, EU:C:2005:515, točka 39).

z ugodnim izidom,³⁰ tako da ta uredba ni nikoli začela veljati. Zato Italija Komisiji ni predložila dokončnega besedila navedenega tehničnega predpisa.³¹

48. Nobena od teh dveh utemeljitev me ne prepriča.

49. Kar zadeva uradno obvestilo iz leta 2011³² je bil osnutek tehničnega predpisa, ki je bil takrat sporočen Komisiji, (bodoča) uredba-zakon 2/2012, s katero je bila podaljšana prepoved trženja plastičnih nosilnih vrečk za enkratno uporabo, ki niso v skladu z usklajenim standardom UNI EN 13432:2002. Njen člen 2(1) je določal pripravo poznejše ministrske uredbe za določitev obsega prepovedi trženja plastičnih nosilnih vrečk, ki niso biološko razgradljive niti primerne za kompostiranje. Poleg tega je določal sankcije v primeru neupoštevanja te prihodnje ureditve.

50. Zato uradnega obvestila iz leta 2013 – kot je Komisija trdila na obravnavi – ni mogoče šteti zgolj za ponovno obvestilo iz leta 2011. Leta 2013 so obstajale nove omejitve za plastične nosilne vrečke, o katerih je bilo treba v skladu z Direktivo 98/34 obvezno obvestiti Komisijo.

51. Kar zadeva določbo o mirovanju (člen 6), dejstvo, da je italijanska država to določbo vključila v besedilo uredbe iz leta 2013, ni združljivo z Direktivo 98/34.

52. Sama uradna objava uredbe iz leta 2013 lahko namreč vpliva na prosti pretok blaga, saj vpliva na vrste plastičnih vrečk, ki se lahko tržijo v Italiji. Pogojevanje začetka veljavnosti uredbe z ugodnim izidom postopka uradnega obveščanja iz Direktive 98/34 je zakonodajna tehnika, ki ne spoštuje pravne varnosti, saj posamezniki ne vedo, kdaj bo znan rezultat (ugoden ali neugoden), ki mu morajo prilagoditi svoje ravnanje.

53. Ta zakonodajna tehnika poleg tega – kot v obravnavanem primeru – preprečuje ustrezno upoštevanje pripomb in podrobnih mnenj Komisije in drugih držav članic o združljivosti osnutka tehničnega predpisa s pravili prava Unije. Tako bi bil ogrožen cilj, ki mu sledi Direktiva 98/34, in sicer preprečevanje tehničnih ovir v trgovini, preden začnejo učinkovati omejevalno.

54. Nazadnje menim, da sta bila s sprejetjem uredbe iz leta 2013 iz formalnih razlogov kršena člena 8(1) in 9(1) Direktive 98/34.

2. Uporaba Direktive 94/62

55. V skladu s členom 16(1) Direktive 94/62 države članice Komisijo uradno obvestijo o osnutkih ukrepov, ki jih nameravajo sprejeti v okviru te direktive (v zvezi z embalažo in odpadno embalažo), pred njihovim sprejetjem.

³⁰ Italijanska vlada se sklicuje na dopis, ki ji ga je Komisija poslala 23. junija 2015.

³¹ Zaradi te okoliščine je bila po navedbah italijanske vlade sprejeta Decreto-legge n.º 91 (uredba-zakon št. 91/2014) z dne 24. junija 2014 (GURI št. 144 z dne 24. junija 2014, str. 1), ki je bila s spremembami preoblikovana v 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 (zakon št. 116 o nujnih določbah za kmetijski sektor, varstvo okolja in energijsko učinkovitost šolskih in univerzitetnih stavb, okrevanje in razvoj podjetij, omejevanje stroškov tarif električne energije in za takojšnjo opredelitev obveznosti, ki izhajajo iz evropske zakonodaje) z dne 11. avgusta 2014 (redni dodatek h GURI št. 192 z dne 20. avgusta 2014), katerega člen 11(2a) je črtal vsako sklicevanje v členu 2(4) uredbe-zakona št. 2/2012 na ministrsko uredbo, da bi postale sankcije, določene v njem, neposredno uporabljive.

³² Obvestilo št. 2011/174/I z dne 5. aprila 2011, Osnutek zakona o prepovedi trženja biološko nerazgradljivih nosilnih vrečk, ki je na voljo na spletnem naslovu: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>.

56. V odstavku 2 istega člena je navedeno, da če je predlagani ukrep tehnični predpis, lahko država članica navede, da je uradno obvestilo enako veljavno tudi za Direktivo 83/189 (pozneje nadomeščena z Direktivo 98/34).

57. Italijanska država je Komisijo obvestila o osnutku uredbe iz leta 2013 na podlagi člena 16 Direktive 94/62. Ta določba (drugače kakor člen 9 Direktive 98/34) ne določa, koliko časa mora država članica čakati na pripombe Komisije in drugih držav članic, preden sprejme osnutek nacionalnega predpisa. Zato menim, da je Italija ni kršila, čeprav je bila uredba iz leta 2013 uradno objavljena, kot sem že navedel, šest dni po uradnem obvestilu Komisiji.

58. Pri postopku iz člena 16 Direktive 94/62 gre zgolj za *obveščanje*, medtem ko gre pri postopku iz Direktive 98/34 za *obveščanje in nadzor* nad nacionalnimi predpisi. Gre torej za različna postopka, ki imata prav tako različne učinke.

59. Niti na podlagi besedila niti na podlagi cilja člena 16 Direktive 94/62 ni mogoče sklepati, da ima neupoštevanje obveznosti predhodnega obveščanja enake učinke kot neupoštevanje obveznosti iz Direktive 98/34.

60. Člen 16 Direktive 94/62 se nanaša na razmerja med državami članicami in Komisijo, tako da ne ustvarja nobene pravice za posameznike, ki bi lahko bili oškodovani, če država članica ne bi izpolnila obveznosti, ki jo ta člen določa. Na določbo se torej ni mogoče sklicevati pred nacionalnimi sodišči, da bi se dosegla razveljavitev ali neuporaba pravil, o katerih Komisija ni bila uradno obveščena, za posameznike.³³

61. Menim, da člen 16 Direktive 94/62 določa postopek, pri katerem gre zgolj za obveščanje in ki je podoben postopkom, ki jih je analiziralo Sodišče v sodbah *Enichem Base* in *Bulk Oil*.³⁴

62. V tovrstnih postopkih se mi v nasprotju s tem, kar je na obravnavi trdila Komisija, zdi logično, da se zavrne neuporaba nacionalnih določb za posameznike, kadar so bile sprejete v nasprotju z obveznostjo predhodnega obveščanja, naloženo s predpisom Unije, ki ne določa pravnih posledic, neposredno povezanih z neizpolnitvijo te obveznosti.

63. Naj ponovim, da postopka preprostega obveščanja iz člena 16 Direktive 94/62 ni mogoče enačiti s postopkom iz Direktive 98/34 ali iz drugih določb, ki so napisane po njenem vzoru, kot je bilo v primeru obveznosti iz člena 3(4)(b), druga alineja, Direktive 2000/31, ki sem jo navedel zgoraj.³⁵

64. Navzkrižna sklicevanja v členu 16(2) Direktive 94/62 in členu 8(5) Direktive 98/34 ne spremenijo ničesar do zdaj povedanega. Gre za določbe, v katerih je zgolj navedeno, da je uradno obvestilo o nacionalnem osnutku lahko enako veljavno za dva postopka obveščanja, določena z različnimi „akti Skupnosti“. Tako se prepreči, da je Komisija večkrat obveščena o istem osnutku. Vendar to pravilo ne spremeni dejstva, da sta ta dva postopka različna.

³³ Glej po analogiji v zvezi s členom 3(2) Direktive Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (75/442/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 23) sodbo z dne 13. julija 1989, *Enichem Base* in drugi (380/87, EU:C:1989:318, točke od 22 do 24; v nadaljevanju: sodba *Enichem Base*).

³⁴ Sodba z dne 18. februarja 1986, *Bulk Oil* (Zug) (174/84, EU:C:1986:60, točka 62).

³⁵ Sodba *Airbnb Ireland* (točka 94): ta obveznost „ni zgolj zahteva po informacijah, ki je primerljiva s tisto iz zadeve, v kateri je bila izdana sodba [...] *Enichem Base* in drugi [...], ampak bistvena postopkovna zahteva, ki upravičuje, da za zasebne subjekte nepriglašeni ukrepi, ki omejujejo svobodo zagotavljanja storitev informacijske družbe, ne učinkujejo“. Te ugotovitve ne omajajo neobstoja „obveznosti *standstill* za državo članico, ki namerava sprejeti ukrep, ki bi omejeval svobodo zagotavljanja storitev informacijske družbe“ (točka 93).

65. Pojasniti moram tudi, da uradno obvestilo o osnutku tehničnega predpisa na podlagi člena 8 Direktive 98/34 – kot je Komisija pojasnila na obravnavi – ne velja za uporabo člena 114(5) PDEU. Država članica mora za uporabo te določbe Pogodbe DEU utemeljiti, da nacionalni predpis, ki ga namerava sprejeti, temelji na potrebi po višji ravni varstva okolja (vključno z delovnim okoljem) zaradi posebnosti same države, ki obvešča, ki izhajajo iz novih znanstvenih spoznanj, do katerih je prišlo po sprejetju harmonizacijskega predpisa.

66. Uradno obvestilo za uporabo Direktive 98/34 ne potrebuje tako izčrpne utemeljitve. Poleg tega uradno obvestilo, opravljeno na podlagi te direktive, pomeni zgolj, da osnutek predpisa ne začne veljati, dokler se Komisija in druge države članice ne odzovejo.

67. Namen uradnega obvestila na podlagi člena 114(5) PDEU pa je, da Komisija odobri nacionalni predpis, ki nudi več varstva, potem ko preveri, ali ne gre za sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrito omejitev trgovine med državami članicami in ali ne ovira delovanja notranjega trga.

D. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

68. Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali je nacionalna ureditev, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz biološko nerazgradljivega materiala, ki pa izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62,

- v nasprotju s členom 18 Direktive 94/62 v povezavi z njenim členom 9 in Prilogo II;
- in ali se lahko utemelji s ciljem boljšega varstva okolja.

1. Nezdržljivost nacionalne ureditve s členom 18 Direktive 94/62

69. V skladu s tem členom „[d]ržave članice na svojem ozemlju ne ovirajo dajanja v promet embalaže, ki izpolnjuje določbe te direktive“.

70. Člen 9 Direktive 94/62 določa, da se „embalaža lahko da v promet le, če izpolnjuje vse bistvene zahteve, določene v tej direktivi, vključno s Prilogo II“. Ta priloga pa ureja „[b]istvene zahteve za sestavo embalaže ter njeno primernost za ponovno uporabo in predelavo, vključno z recikliranjem“.³⁶

71. Po mnenju Sodišča so bile „označevanje in identifikacija embalaže ter zahteve v zvezi z njeno sestavo in možnostjo ponovne uporabe ali predelave embalaže“ (členi od 8 do 11 Direktive 94/62 in Priloga II k tej direktivi) predmet popolne uskladitve.³⁷

72. Iz te izjave izhajajo naslednje posledice:

- Kadar je s predpisom Unije izvedena popolna uskladitev, se zagotovi, da se lahko proizvod, proizveden v skladu z usklajenimi zahtevami, prosto giblje po celotnem ozemlju Unije. Države

³⁶ In sicer njena točka 1 vsebuje različne zahteve v zvezi s proizvodnjo in sestavo embalaže, točka 2 zahteve v zvezi z njeno primernostjo za ponovno uporabo, in točka 3 zahteve, ki se nanašajo na predelavo embalaže. Za predelavo embalaže so določena štiri alternativna merila, in sicer se predelava lahko zagotovi z recikliranjem materiala, z energetsko predelavo, s kompostiranjem ali z njeno biorazgradljivostjo. Uporaba katere koli od teh tehnologij predelave embalaže zagotavlja, da se embalaža lahko trži na notranjem trgu Unije.

³⁷ Sodbi z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, točka 56); in z dne 14. decembra 2004, Komisija/Nemčija (C-463/01, EU:C:2004:797, točka 44). Nasprotno pa „organizacija nacionalnih sistemov za spodbujanje ponovne uporabe embalaže ni bila popolnoma usklajena“.

članice izgubijo možnost uvedbe dodatnih zahtev na podlagi razlogov varstva splošnega interesa.³⁸

- Organi Unije z izčrpno uskladitvijo opravijo potrebno tehtanje med ciljem prostega pretoka izdelka in ciljem varstva splošnih interesov, tako da nacionalni organi tega tehtanja ne morejo ponovno opraviti.
- Vsak nacionalni ukrep na področju, ki je predmet izčrpnega usklajevanja na ravni Unije, je treba presojati glede na določbe tega ukrepa usklajevanja, in ne glede na določbe primarnega prava.³⁹

73. Na podlagi teh premis člen 18 Direktive 94/62 v povezavi z njenim členom 9 in Prilogo II iz vsebinskih ali utemeljenih razlogov preprečuje sprejetje nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v obravnavani zadevi.

74. Uredba iz leta 2013 prepoveduje trženje vrečk, ki ne ustrezajo tehničnemu standardu (UNI EN 13432:2002), čeprav izpolnjujejo druge zahteve glede primernosti za predelavo, določene v točki 3 Priloge II k Direktivi 94/62, razen če ne izpolnjujejo drugih tehničnih zahtev glede debeline in oblike, ki pa tudi niso določene v tej direktivi.

75. Tako je uredba iz leta 2013, čeprav je njen namen zagotoviti učinkovito varstvo okolja in učinkovitejše zbiranje odpadkov, izbrala metodi kompostiranja in biološke razgradljivosti in jima dala prednost pred metodami recikliranja materialov in energetske predelave, ki so dovoljene z Direktivo 94/62.

76. Točka 3 Priloge II k Direktivi 94/62 se nanaša tudi na te štiri metode predelave embalaže. Nacionalni predpis torej ne sme biti v nasprotju z izbiro zakonodajalca Unije, če je ta popolnoma uskladil področje, ne da bi državam članicam pustil kakršno koli možnost, da dajo nekaterim metodam predelave embalaže prednost pred drugimi.

2. Utemeljitev na podlagi varstva okolja?

77. Členi od 8 do 11 Direktive 94/62 in Priloga II k tej direktivi pomenijo izčrpno uskladitev glede označevanja in identifikacije embalaže, zahtev v zvezi z njeno sestavo in možnostjo ponovne uporabe ali predelave. Tako je bila edina možnost, ki jo je imela Italijanska republika za sprejetje strožje ureditve, tista iz člena 114(5) in (6) PDEU.⁴⁰

78. Te določbe Pogodbe DEU dajejo državi članici možnost, da sprejme nacionalne določbe, ki temeljijo na novih znanstvenih spoznanjih, med drugim, o varstvu okolja in na problemu, ki je značilen za to državo članico in je nastal po sprejetju usklajevalnega ukrepa.

³⁸ Sodbe z dne 5. maja 1993, Komisija/Francija (C-246/91, EU:C:1993:174, točka 7); z dne 8. maja 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, točka 44), in z dne 12. aprila 2018, Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, točka 23).

³⁹ Sodbi z dne 24. februarja 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, točka 23), in z dne 19. januarja 2023, CIHEF in drugi (C-147/21, EU:C:2023:31, točka 26).

⁴⁰ Glej po analogiji sodbo z dne 7. marca 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, točka 37).

79. Vendar je ta možnost odvisna od predhodnega uradnega obvestila o nacionalnem ukrepu in Komisijine odobritve tega ukrepa v šestih mesecih po uradnem obvestilu.⁴¹ Ker se ne zdi, da se je italijanska vlada držala teh zahtev, se odstopanje iz člena 114(5) in (6) PDEU v obravnavanem primeru ne uporabi.

3. Učinek člena 4(1a) Direktive 94/62

80. Italijanska vlada in združenje Assobioplastiche trdita, da je bila uredba iz leta 2013 potrjena z uvedbo novega člena 4(1a) v Direktivo 94/62 z Direktivo 2015/720.

81. Njune utemeljitve ni mogoče sprejeti iz naslednjih razlogov:

- Direktiva 2015/720, katere rok za prenos se je iztekel 27. novembra 2016 (člen 2), se ne uporablja *ratione temporis* za spor, ki je bil sprožen po sprejetju uredbe iz leta 2013.
- Direktiva 2015/720 sicer vsekakor dopušča nacionalna odstopanja od prostega trženja embalaže, ki je združljiva z Direktivo 94/62, vendar zgolj za lahke plastične nosilne vrečke (debeline manj kot 50 mikronov). Uredba iz leta 2013 pa je vsebovala širšo prepoved, saj se je uporabljala za plastične nosilne vrečke debeline več kot 60 mikronov.

82. Skratka, člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II k tej direktivi nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje trženje vrečk, ki jih je mogoče zavreči (za enkratno uporabo), ki so izdelane iz biološko nerazgradljivega materiala, a izpolnjujejo druge pogoje iz Direktive 94/62, če država članica o tem ni uradno obvestila Komisije in prejela njeno odobritev v zvezi s to ureditvijo na podlagi člena 114(5) in (6) PDEU.

E. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

83. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali ima člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II k tej direktivi neposredni učinek in ali morajo organi države članice opustiti uporabo nacionalne zakonodaje, ki je v nasprotju z njo.

84. V skladu z ustaljeno sodno prakso o neposrednem učinku direktiv:⁴²

- „[P]osamezniki [se lahko] v vseh primerih, ko se določbe direktive glede vsebine zdijo [brez]pogojne in dovolj natančne, zoper državo sklicujejo nanje pred nacionalnimi sodišči, če država direktive ni v roku prenesla v nacionalno pravo ali če je ni pravilno prenesla [...]“.
- „[...] [D]oločba prava Unije [je] na eni strani brezpogojna, če določa obveznost, ki ne vsebuje nobenega pogoja, in njena izvršitev ali učinki niso odvisni od nobenega akta institucij Unije ali držav članic, ter na drugi strani dovolj natančna, da se nanjo lahko sklicuje upravičenec, in jo uporabi sodišče, če določa obveznost z enopomenskimi izrazi [...]“.

⁴¹ Komisija mora preveriti, ali je nacionalni ukrep sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrita omejitev trgovine med državami članicami in ali ovira delovanje notranjega trga.

⁴² Sodbe z dne 6. novembra 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, točka 63); z dne 14. januarja 2021, RTS infra in Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13, točki 46 in 47), in z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Neposredni učinek) (C-205/20, EU:C:2022:168, točke od 17 do 19).

– „[...] [D]irektiva državam članicam sicer dopušča določeno diskrecijsko pravico pri sprejemanju pravil za njeno izvajanje, vendar je mogoče za določbo te direktive šteti, da je brezpogojna in natančna, ker državam članicam z enopomenskimi izrazi nalaga obveznost rezultata in ni odvisna od nikakršnega pogoja glede uporabe pravila, ki ga navaja [...]“.

85. Člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II k tej direktivi je jasen, natančen in brezpogojen predpis Unije, ki ima neposredni učinek in na katerega se lahko posamezniki pred nacionalnimi sodišči sklicujejo proti organom italijanske države.

86. V zvezi s tem zadostuje potrditev, da člen 18 Direktive 94/62 državam članicam taksativno in brez izjem prepoveduje, da preprečijo dajanje embalaže, ki izpolnjuje pogoje, določene s to direktivo, v promet na svojem ozemlju.

87. Na te zahteve (členi od 8 do 11 in Priloga II), ki se nanašajo na označevanje in identifikacijo embalaže ter na njeno sestavo in možnost ponovne uporabe ali predelave, napotuje člen 9(1) Direktive 94/62, ko določi, da se lahko da v promet le embalaža, ki izpolnjuje navedene zahteve.

88. In sicer Priloga II vsebuje zahteve v zvezi s proizvodnjo in sestavo embalaže (točka 1), v zvezi s ponovno uporabo (točka 2) in v zvezi s predelavo embalaže (točka 3). Kot sem že analiziral, določa štiri alternativna merila za predelavo embalaže (recikliranje materialov, energetska predelava, kompostiranje ali biorazgradljivost).

89. Do spremembe Direktive 94/62 z Direktivo 2015/720 je bila ugodnost prostega trženja embalaže, proizvedene v skladu z Direktivo 94/62, brezpogojna. Šele od začetka veljavnosti Direktive 2015/720 je bilo državam članicam dovoljeno uvesti bolj omejevalne ukrepe za trženje lahkih plastičnih nosilnih vrečk.

90. Ker ima člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II k tej direktivi neposredni učinek, nacionalno sodišče v sporu ne sme uporabiti nobene nasprotujoče nacionalne določbe.⁴³

F. Četrto vprašanje za predhodno odločanje

91. Ker se v sporu o glavni stvari zahteva „odškodnina za škodo, ki je nastala in bo nastala zaradi nezakonitega ravnanja [italijanske] uprave“, želi predložitveno sodišče izvedeti, ali „nacionalna zakonodaja o prepovedi trženja nosilnih vrečk za enkratno uporabo, ki niso biorazgradljive, vendar so proizvedene z upoštevanjem zahtev iz Direktive 94/62“, pomeni hudo in očitno kršitev člena 18 Direktive 94/62.

92. Za uveljavljanje odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, za katere odgovarja država, se zahteva, da:

- je namen kršenega pravila prava Unije podeliti pravice tem posameznikom;
- je kršitev tega pravila dovolj resna;

⁴³ Sodbi z dne 24. junija 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, točka 68), in z dne 18. januarja 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, točka 20).

– obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, ki so jo utrpeli ti posamezniki.⁴⁴

93. Ti trije pogoji so potrebni in zadostni, da lahko posamezniki pridobijo pravico do odškodnine. Vendar nič ne nasprotuje temu, da lahko država na podlagi nacionalnega prava odgovarja pod manj strogimi pogoji.⁴⁵

94. Načeloma morajo nacionalna sodišča v skladu z usmeritvami Sodišča preveriti, ali so ti trije pogoji izpolnjeni.⁴⁶ Vendar predložitveno sodišče sprašuje le o dovolj resni kršitvi prava Unije. Zdi se torej, da ne dvomi o drugih dveh.

95. Sodišče lahko predložitvenemu sodišču da smernice, na podlagi katerih bo lahko ugotovilo, ali je v tem primeru glede na vse elemente spora bila podana dovolj resna kršitev ali ne. Upoštevni dejavniki po njegovem mnenju vključujejo:

- stopnjo jasnosti in natančnosti kršenega predpisa;
- obseg diskrecijske pravice, ki jo kršeno pravilo daje organom;
- namernost ali nenamernost storjene kršitve ali povzročene škode;
- opravičljivost ali neopravičljivost morebitne napačne uporabe prava in
- okoliščina, da so stališča institucije Unije lahko prispevala k opustitvi, sprejetju ali ohranitvi nacionalnih predpisov ali praks, ki so v nasprotju s pravom Unije.⁴⁷

96. *Jasnost in natančnost* sta podani v členu 18 Direktive 94/62 v povezavi z njenim členom 9(1) in Prilogo II. Gre za nedvoumne določbe, ki državam članicam nalagajo negativno obveznost (da ne preprečujejo dajanja v promet embalaže, ki izpolnjuje značilnosti, določene v Direktivi, s katero se izvaja popolna uskladitev).

97. Ni dvoma o tem, da je italijanska država *nameravala* dovoliti le trženje plastičnih nosilnih vrečk, na katere se nanaša uredba iz leta 2013, hkrati pa prepovedati trženje drugih, ki so dopustne na podlagi Direktive 94/62. Res je, da je bil cilj tega ukrepa zmanjšati onesnaževanje, vendar se je italijanski zakonodajalec zavedal, da bi lahko z uvedbo tega pravila kršil Direktivo 94/62.⁴⁸

98. Člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II k tej direktivi nacionalnim organom ni podelil nobene *diskrecijske pravice*, da bi na svojem ozemlju prepovedali embalažo, ki je bila v skladu z usklajenimi predpisi. Italijanska vlada bi lahko sprejela bolj omejevalna in okoljevarstvena pravila s postopkom iz člena 114(5) in (6) PDEU, vendar se, kot sem že navedel, ne zdi, da ga je uporabila.

⁴⁴ Sodbi z dne 28. junija 2022, Komisija/Španija (Kršitev prava Unije s strani zakonodajalca) (C-278/20, EU:C:2022:503, točka 31), in z dne 22. decembra 2022, Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Odgovornost države za onesnaževanje zraka) (C-61/21, EU:C:2022:1015, točka 44).

⁴⁵ Sodbi z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 66), in z dne 28. junija 2022, Komisija/Španija (Kršitev prava Unije s strani zakonodajalca) (C-278/20, EU:C:2022:503, točka 32).

⁴⁶ Sodbi z dne 19. junija 2014, Specht in drugi (od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 in C-541/12, EU:C:2014:2005, točka 100), in z dne 4. oktobra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, točka 95).

⁴⁷ Sodbi z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 56), in z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, točka 42).

⁴⁸ Zato je začetek veljavnosti uredbe iz leta 2013 pogojeval z ugodnim izidom postopka iz Direktive 98/34.

99. Kot sem prav tako navedel, države članice do sprejetja Direktive 2015/720, s katero je bil v Direktivo 94/62 vstavljen nov člen 4(1a), niso imele diskrecijske pravice za sprejetje bolj omejevalnih nacionalnih ukrepov v zvezi s trženjem lahkih plastičnih nosilnih vrečk za enkratno uporabo.

100. Vendar bi ta zakonodajna sprememba lahko imela neki učinek,⁴⁹ če bi predložitveno sodišče menilo, da je italijanska država (zaradi *napake*, katere opravičljivost bo moralo presoditi to sodišče) želela predvideti zakonodajni predlog Komisije z dne 4. novembra 2013,⁵⁰ na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva 2015/720.

101. Vendar je bil ta predlog podan po objavi uredbe iz leta 2013. Zato je težko trditi, da je v tem primeru *institucija Unije prispevala k sprejetju nacionalnega ukrepa*.

102. Skratka, prepoved trženja lahkih plastičnih vrečk za enkratno uporabo, ki niso biološko razgradljive in niso primerne za kompostiranje, ter tistih, ki ne izpolnjujejo nekaterih pogojev v zvezi z debelino, bi lahko pomenila očitno resno kršitev člena 18 Direktive 94/62, če te vrečke izpolnjujejo zahteve iz Direktive 94/62, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

V. Predlog

103. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) odgovori tako:

1. Nacionalni predpis, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo (ki jih je mogoče zavreči), ki so izdelane iz biološko nerazgradljivega materiala, vendar izpolnjujejo ostale zahteve iz Direktive 94/62, in o katerem je država članica obvestila Komisijo po njegovem sprejetju, čeprav nekaj dni pred njegovo uradno objavo:
 - krši člena 8(1) in 9(1) Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe v povezavi z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži in ga ni mogoče uveljavljati zoper posameznike;
 - ne krši pa postopka preprostega obveščanja iz člena 16(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži, če navedene vrečke izpolnjujejo druge pogoje iz te Direktive.
2. Člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II k tej direktivi nasprotuje nacionalnemu predpisu, ki prepoveduje trženje lahkih plastičnih nosilnih vrečk za enkratno uporabo (ki jih je mogoče zavreči), ki so izdelane iz biološko nerazgradljivega materiala, vendar izpolnjujejo druge pogoje iz Direktive 94/62, če država članica o njem ni uradno obvestila Komisije in prejela njene odobritve v zvezi s tem predpisom v okviru postopka iz člena 114(5) in (6) PDEU.

⁴⁹ Časovni dejavnik bi vsekakor lahko vplival na *izračun* odškodnine v breme italijanske države glede na trajanje negativnih učinkov kršitve za gospodarske subjekte: očitno resne kršitve naj ne bi bilo več od začetka veljavnosti Direktive 2015/720, vsaj v zvezi s prepovedjo trženja plastičnih nosilnih vrečk za enkratno uporabo debeline manj kot 50 mikronov.

⁵⁰ Dokument (COM) 2013761 final z dne 4. novembra 2013, predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 94/62 o embalaži in odpadni embalaži za zmanjšanje potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk.

3. Člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II k tej direktivi ima neposredni učinek in vsi organi držav članic, vključno s sodišči, ne smejo uporabiti nacionalne zakonodaje, ki je v nasprotju z navedenimi določbami Unije, v konkretnem sporu, ki ga obravnavajo. Prepoved trženja lahkih plastičnih nosilnih vrečk za enkratno uporabo, ki niso biološko razgradljive in niso primerne za kompostiranje, ter tistih, ki ne izpolnjujejo nekaterih pogojev v zvezi z debelino, izpolnjujejo pa zahteve iz Direktive 94/62, lahko pomeni očitno resno kršitev člena 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II, kar mora ugotoviti nacionalno sodišče.