



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 21. decembra 2023 *

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Okolje – Direktiva 94/62/ES – Embalaža in odpadna embalaža – Direktiva 98/34/ES – Postopek za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe – Obveznost držav članic, da Evropsko komisijo uradno obvestijo o vsakem osnutku tehničnega predpisa – Nacionalna ureditev, ki vsebuje strožje tehnične predpise od tistih, ki jih določa ureditev Evropske unije“

V zadevi C-86/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) z odločbo z dne 7. februarja 2022, ki je na Sodišče prispela 9. februarja 2022, v postopku

Papier Mettler Italia Srl

proti

Ministero della Transizione Ecologica,

Ministero dello Sviluppo Economico,

ob udeležbi

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

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica senata, N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen in M. Gavalec (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. marca 2023,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Papier Mettler Italia Srl V. Cannizzaro, avvocato,
- za Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche G. Belotti, F. De Leonardis in S. Micono, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z M. Cherubinijem in G. Palatiellom, avvocati dello Stato,
- za Evropsko komisijo M. Escobar Gómez, G. Gattinara in L. Haasbeek, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. maja 2023

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 1, 2, 9, 16 in 18 Direktive 94/62/ES 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), kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2013/2/EU z dne 7. februarja 2013 (UL 2013, L 37, str. 10) (v nadaljevanju: Direktiva 94/62), in člena 8 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 1025/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 (UL 2012, L 316, str. 12) (v nadaljevanju: Direktiva 98/34), ter člena 114(5) in (6) PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Papier Mettler Italia Srl na eni strani ter Ministero della Transizione ecologica (ministrstvo za ekološki prehod, Italija; v nadaljevanju: ministrstvo za okolje) in Ministero dello Sviluppo Economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) na drugi strani glede, prvič, zakonitosti uredbe, ki nalaga spoštovanje nekaterih tehničnih značilnosti za trženje plastičnih nosilnih vrečk, in drugič, povrnitve škode, ki naj bi nastala zaradi sprejetja te uredbe.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 94/62

- 3 V prvi, drugi, četrti, sedmi in triintrideseti uvodni izjavi Direktive 94/62 je navedeno:

„ker naj bi se različni nacionalni ukrepi za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo uskladili [harmonizirali], da se po eni strani prepreči njen kakršenkoli vpliv na okolje ali da se tak vpliv zmanjša, s čimer se doseže visoka raven varstva okolja, in po drugi strani, da se zagotovi delovanje notranjega trga ter se preprečijo kakršne koli trgovinske ovire kakor tudi izkrivljanje in omejevanje konkurence v [Evropski s]kupnosti;

ker je najboljši način, da se prepreči nastanek odpadne embalaže zmanjšanje celotne količine embalaže;

[...]

ker je zmanjšanje količine odpadkov bistvenega pomena za trajnostno rast, ki jo še posebej zahteva Pogodba o Evropski uniji;

[...]

ker naj bi skladno s strategijo Skupnosti za ravnanje z odpadki, ki jo opredeljujeta Resolucija Sveta z dne 7. maja 1990 o politiki o odpadkih [(UL 1990, C 122, str. 2)] in Direktiva Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 23)], ravnanje z embalažo in odpadno embalažo v prvi vrsti zajemalo preprečevanje nastajanja odpadne embalaže in, kot dodatna temeljna načela, tudi ponovno uporabo embalaže, recikliranje in druge oblike predelave odpadne embalaže ter s tem zmanjšanje dokončnega odstranjevanja takšnih odpadkov;

[...]

ker naj bi države članice brez poseganja v Direktivo Sveta 83/189/EGS z dne 28. marca 1983 o določitvi postopka za zagotavljanje informacij s področja tehničnih standardov in predpisov [(UL 1983, L 109, str. 8)] obvestile [Evropsko k]omisijo o osnutkih kakršnih koli ukrepov, ki jih nameravajo sprejeti, še preden jih sprejmejo, tako da se lahko ugotovi njihova skladnost s to direktivo.“

- 4 Člen 1 Direktive 94/62, naslovljen „Cilji“, določa:

„1. Cilj te direktive je uskladitev [harmonizacija] 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.

2. V ta namen ta direktiva določa ukrepe, katerih poglavitni cilj je preprečiti nastajanje odpadne embalaže, druga osnovna načela pa so ponovna uporaba embalaže, recikliranje in druge oblike predelave odpadne embalaže, in s tem zmanjšanje dokončnega odstranjevanja takšnih odpadkov.“

5 Člen 2 te direktive, 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, gospodinjskem ali katerem koli drugem okolju ali izhaja iz njega, ne glede na uporabljeni material.

[...]“

6 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) sta bili v člen 3 Direktive 94/62, naslovljen „Opredelitev pojmov“, dodani točki 1b in 1c, ki določata:

„V tej direktivi:

[...]

1b. ‚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.“

7 Z Direktivo 2015/720 sta bila poleg tega v člen 4 Direktive 94/62, naslovljen „Preprečevanje“, dodana odstavka 1a in 1b, ki določata:

„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.

Ti ukrepi so lahko različni, odvisno od vpliva lahkih plastičnih nosilnih vrečk na okolje, ko so te predelane ali odstranjene, njihovih lastnosti, ki omogočajo kompostiranje teh vrečk, njihove trajnosti ali določenega namena uporabe teh vrečk.

Ukrepi, ki jih sprejmejo države članice, vključujejo eno ali oboje od naslednjega:

(a) sprejetje ukrepov za zagotovitev, da letna raven potrošnje ne bo presegla 90 lahkih plastičnih nosilnih vrečk na osebo do 31. decembra 2019, oziroma 40 lahkih plastičnih nosilnih vrečk na osebo do 31. decembra 2025; lahko pa se določijo enakovredni cilji, izraženi v masi. Zelo lahke plastične nosilne vrečke se lahko izključijo iz nacionalnih ciljev glede potrošnje;

(b) sprejetje instrumentov do 31. decembra 2018 za zagotovitev, da lahke plastične nosilne vrečke ne bodo brezplačno na voljo na prodajnem mestu blaga ali izdelkov, razen če se uvedejo enako učinkoviti instrumenti. Zelo lahke plastične nosilne vrečke se lahko izključijo iz teh ukrepov.

[...]

1b. Brez poseganja v člen 15 lahko države članice sprejmejo ukrepe, na primer ekonomske instrumente in nacionalne cilje za zmanjšanje potrošnje, in sicer za vse vrste plastičnih nosilnih vrečk ne glede na debelino njihove stene.“

8 Člen 9 Direktive 94/62, 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.

[...].“

9 Člen 16 te direktive, naslovljen „Uradno obveščanje“, določa:

„1. Brez poseganja v Direktivo 83/189/EGS 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/EGS, lahko zadevna država članica v postopku obveščanja iz te direktive navede, da je uradno obvestilo enako veljavno tudi za Direktivo 83/189/EGS.“

10 Člen 18 Direktive 94/62, naslovljen „Prosto dajanje v promet“, določa:

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

11 Priloga II k Direktivi 94/62, naslovljena „Bistvene zahteve za sestavo embalaže ter njeno primernost za ponovno uporabo in predelavo, vključno z recikliranjem“, določa:

„1. Zahteve za izdelavo in sestavo embalaže

- Embalaža se izdelava tako, da sta njena prostornina in masa omejeni na najmanjšo ustrezno vrednost, da se zagotovi potrebna raven varnosti, higiene in sprejemljivosti za embalirani proizvod in potrošnika.
- Embalaža se oblikuje, izdelava in prodaja tako, da jo je mogoče ponovno uporabiti ali predelati, vključno z recikliranjem, in se njen vpliv na okolje čim bolj zmanjša, kadar se odpadna embalaža ali ostanki iz postopkov ravnanja z odpadno embalažo odstranijo.
- Embalaža se izdelava tako, da je prisotnost zdravju škodljivih in drugih nevarnih snovi in materialov kot sestavnih delov embalažnega materiala ali katerih koli drugih sestavin

embalaže čim manjša, glede na njihovo prisotnost v emisijah, pepelu ali izcednih vodah, kadar se embalaža ali ostanki iz postopkov ravnanja z odpadno embalažo sežigajo ali odlagajo.

2. Zahteve za primernost embalaže za ponovno uporabo

Sočasno morajo biti izpolnjene naslednje zahteve:

- fizikalne lastnosti in značilnosti embalaže omogočajo številne poti ali kroženja v običajno predvidljivih pogojih uporabe,
- možnost obdelave rabljene embalaže, da se izpolnijo zahteve za varovanje zdravja in varnost delovne sile,
- izpolnjujejo se zahteve za embalažo, primerno za predelavo, če se ne uporablja več ponovno in zato postane odpadek.

3. Zahteve za primernost embalaže za predelavo

(a) *Embalaža, ki jo je mogoče predelati z recikliranjem materiala*

Embalaža mora biti izdelana tako, da omogoča recikliranje določenega odstotka uporabljenih materialov za izdelavo proizvodov, ki jih je mogoče tržiti, skladno s trenutno veljavnimi standardi v Skupnosti. Ta odstotek se lahko spreminja, odvisno od vrste materiala, iz katerega je embalaža sestavljena.

(b) *Embalaža, ki jo je mogoče predelati z energetske predelavo*

Odpadna embalaža, obdelana za namen pridobivanja energije, ima tolikšno najnižjo vrednost zgorevalne toplote, ki tudi pri najnižji vrednosti omogoča optimalno pridobivanje energije.

(c) *Embalaža, ki jo je mogoče predelati s kompostiranjem*

Odpadna embalaža, obdelana za kompostiranje, mora biti toliko biološko razgradljiva, da naj ne bi ovirala ločenega zbiranja ter procesa ali dejavnosti kompostiranja, kamor je vnesena.

(d) *Biološko razgradljiva odpadna embalaža*

Biološko razgradljiva odpadna embalaža je takšna, da se fizično, kemično, toplotno ali biološko razgradi, tako da se večji del končnega komposta razgradi v ogljikov dioksid, biomaso in vodo.“

Direktiva 98/34

- 12 Člen 1, točka 12, Direktive 98/34, ki je bila razveljavljena z Direktivo (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), vendar se uporablja *ratione temporis* v sporu o glavni stvari, je določal:

„V tej direktivi naslednji izrazi pomenijo:

[...]

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.“
13. Člen 8(1) Direktive 98/34 je določal:
- „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.
- [...].“
14. Člen 9(1) te direktive je določal:
- „Države članice preložijo sprejetje osnutka tehničnega predpisa za tri mesece od dneva, ko Komisija prejme sporočilo, navedeno v členu 8(1).“

Italijansko pravo

15. Člen 1(1129) in (1130) legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (zakon št. 296 o določitvi letnega in večletnega proračuna države) z dne 27. decembra 2006 (GURI št. 299 z dne 27. decembra 2006, redni dodatek št. 244) je določal prepoved trženja nosilnih plastičnih vrečk, ki niso biorazgradljive, ki bi se morala uporabljati od 1. januarja 2010. Vendar je bil začetek veljavnosti te prepovedi odložen do sprejetja decreto-legge n. 2 – Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (uredba-zakon št. 2 o izrednih in nujnih ukrepih na okoljevarstvenem področju) z dne 25. januarja 2012 (GURI št. 20 z dne 25. januarja 2012) (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 2/2012). Člen 2(1) te uredbe-zakona je določal podaljšanje roka iz člena 1(1130) zakona št. 296 z dne 27. decembra 2006 za začetek veljavnosti navedene prepovedi do sprejetja uredbe ministrstva za okolje in ministrstva za gospodarski razvoj.
16. Uredba-zakon št. 2/2012 s spremembami je bila potrjena v zakon z legge n. 28 – Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (zakon št. 28 z dne 25. januarja 2012 o potrditvi uredbe-zakona št. 2 o izrednih in nujnih ukrepih na okoljevarstvenem področju s spremembami v zakon) z dne 24. marca 2012 (GURI št. 71 z dne 24. marca 2012). Člen 2 te uredbe-zakona je takrat določal:
- „1. Rok iz člena 1(1130) [zakona št. 296 z dne 27. decembra 2006] za začetek veljavnosti prepovedi trženja nosilnih vrečk se podaljša do sprejetja uredbe iz odstavka 2 le za trženje nosilnih vrečk za enkratno uporabo iz polimerov, ki so skladne s harmoniziranim standardom UNI EN 13432:2002, v skladu s certifikati, ki jih izdajo akreditirani organi, in vrečk za večkratno uporabo, izdelanih iz drugih polimerov, z ročajem, ki ni vključen v uporabno velikost vrečke, in z debelino več kot 200 mikronov, kadar so namenjene živilom, in 100 mikronov za tiste, namenjene drugi uporabi, ter vrečk za večkratno uporabo, izdelanih iz drugih polimerov, z ročajem, ki je vključen v uporabno velikost vrečke, in debelino več kot 100 mikronov, kadar so namenjene živilom, in 60 mikronov, kadar so namenjene drugi uporabi.

2. Brez poseganja v določbe odstavka 1 se lahko z neregulativno uredbo, ki jo sprejmeta [ministra za okolje] in gospodarski razvoj – po pridobitvi mnenja pristojnih parlamentarnih odborov – in glede katere se opravi uradna obvestitev v skladu s pravom Evropske unije, pri čemer jo je treba sprejeti pred 31. decembrom 2012, v skladu s hierarhijo ukrepov, ki jih je treba sprejeti za ravnanje z odpadki, [...] opredelijo morebitne dodatne tehnične značilnosti za namene njihovega trženja, zlasti z določitvijo oblik spodbujanja prestrukturiranja obstoječih objektov in v vsakem primeru tudi načinov obveščanja potrošnikov brez novih ali večjih bremen za javne finance.“

- 17 Člen 1 decreto ministeriale n. 73 – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci (ministrska uredba št. 73 o določitvi tehničnih značilnosti nosilnih vrečk) z dne 18. marca 2013 (GURI št. 73 z dne 27. marca 2013) (v nadaljevanju: uredba iz postopka v glavni stvari), naslovljen „Opredelitev pojmov“, je določal:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) Nosilne vrečke: vrečke, ki so na voljo na prodajnem mestu proti plačilu ali brezplačno in v katerih potrošniki prenašajo živilske in neživilske izdelke.

[...].“

- 18 Člen 2 uredbe iz postopka v glavni stvari, naslovljen „Dajanje v promet“, je določal:

„1. Dovoljeno je dajanje v promet 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 s harmoniziranim standardom UNI EN 13432:2002;
- (b) vrečke za večkratno uporabo, narejene iz polimerov, razen tistih iz točke (a), z ročajem, ki ni vključen v uporabno velikost 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 ročajem, ki je vključen v uporabno velikost vrečke:
- (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;

[...].“

- 19 Člen 6 te uredbe je določal:

„Ta uredba je predmet postopka sporočanja v skladu z [Direktivo 98/34], veljati pa začne šele na datum ugodnega izida tega postopka.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 20 Papier Mettler Italia je družba, ki se ukvarja z distribucijo embalaž in ovojnin iz papirja in sintetičnega materiala. Svojo dejavnost je osredotočila na razvoj in proizvodnjo polietilenske embalaže, natančneje plastičnih vrečk, kot so nakupovalne vrečke.
- 21 Ministrstvo za okolje in ministrstvo za gospodarski razvoj sta 18. marca 2013 sprejela uredbo iz postopka v glavni stvari, ki prepoveduje proizvodnjo in trženje plastičnih nosilnih vrečk, ki ne izpolnjujejo nekaterih zahtev, podrobno navedenih v tej uredbi. Natančneje, s členom 2 te uredbe je bilo omejeno dajanje na trg, prvič, biorazgradljivih plastičnih vrečk za enkratno uporabo, ki so primerne za kompostiranje ter izpolnjujejo zahteve standarda UNI EN 13432:2002, in drugič, plastičnih vrečk za večkratno uporabo določene debeline, ki se razlikuje glede na njihovo obliko in glede na to, ali so namenjene živilom.
- 22 Družba Papier Mettler Italia je pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), ki je predložitveno sodišče, vložila tožbo, s katero je predlagala, prvič, razveljavitev navedene uredbe, in drugič, naložitev upravi, naj povrne vso škodo, povzročeno s sprejetjem te uredbe.
- 23 Družba Papier Mettler Italia v utemeljitev te tožbe v bistvu trdi, da je uredba iz postopka v glavni stvari nezakonita iz več razlogov. Na prvem mestu, italijanski organi naj ne bi izpolnili svoje obveznosti uradne obvestitve Komisije o osnutku uredbe iz treh naslovov. Prvič, ker naj bi ta uredba vsebovala tehnična pravila v smislu Direktive 98/34, naj ti organi ne bi izpolnili svoje obveznosti predhodne sporočitve osnutka tehničnega predpisa iz člena 8(1) te direktive. Drugič, navedeni organi naj bi kršili svojo obveznost predhodne uradne obvestitve Komisije o osnutku ukrepov, ki jih nameravajo sprejeti na podlagi člena 16 Direktive 94/62. Tretjič, isti organi naj bi kršili tudi člen 114(5) PDEU, ker Komisije naj ne bi uradno obvestili o ukrepih, ki so jih nameravali sprejeti za varstvo okolja.
- 24 Na drugem mestu, družba Papier Mettler Italia trdi, da so z uredbo iz postopka v glavni stvari kršeni členi 1, 9 in 18 Direktive 94/62, kakor so dopolnjeni s Prilogo II k tej direktivi, ker naj bi bila s to uredbo uvedena prepoved dajanja na trg embalaže, ki pa naj bi bila v skladu z enim od pogojev za predelavo, določenih v točki 3 te priloge. Družba Papier Mettler Italia še trdi, da če je namen sprejetja navedene uredbe pojasniti pravila, določena z uredbo-zakonom št. 2/2012, s katero naj bi bile prav tako kršene določbe te direktive, italijanski organi naj ne bi neposredno uporabili prava Unije, ker niso uporabili te uredbe-zakona.
- 25 Na tretjem in zadnjem mestu, družba Papier Mettler Italia trdi, da uredba iz postopka v glavni stvari v delu, v katerem zahteva, da morajo biti vse plastične vrečke, ki so v prodaji v Italiji, označene z obvezno navedbo v italijanskem jeziku, ki potrošnike obvešča o njihovih značilnostih, pomeni oviro za prosti pretok teh proizvodov.
- 26 Najprej, ministrstvo za okolje in ministrstvo za gospodarski razvoj odgovarjata, da se je za odpravo navade italijanskih potrošnikov, da za zbiranje organskih odpadkov uporabljajo plastične vrečke za enkratno uporabo, izkazalo, da je treba spodbujati uporabo biorazgradljivih in za kompostiranje primernih plastičnih vrečk ter vrečk za večkratno uporabo s tehničnimi pravili, določenimi z uredbo iz postopka v glavni stvari.

- 27 Dalje, osnutek uredbe naj bi bil sporočen v skladu z zahtevami Direktive 94/62 in Direktive 98/34, saj naj bi bilo to sporočilo posredovano 12. marca 2013, preden je bil ta osnutek 27. marca objavljen v *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Člen 6 uredbe iz postopka v glavni stvari naj bi začetek veljavnosti te uredbe pogojeval z ugodnim izidom postopka, začetega pri Komisiji na podlagi Direktive 98/34.
- 28 Poleg tega italijanski organi trdijo, da je načelo sorazmernosti spoštovano, ker je prepoved, uvedena z ureditvijo iz postopka v glavni stvari, selektivna, saj se nanaša le na plastične vrečke za enkratno uporabo, ki predstavljajo nevarnost za okolje. Tako uredba, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, še zdaleč ne prepoveduje trženja vseh plastičnih vrečk, temveč dovoljuje trženje biorazgradljivih plastičnih vrečk za enkratno uporabo, ki so primerne za kompostiranje in ki so v skladu s harmoniziranim standardom UNI EN 13432:2002, tradicionalnih plastičnih vrečk določene debeline in torej za večkratno uporabo, ter nosilnih vrečk za večkratno uporabo iz drugih materialov kot je polimer, na primer papir, tkanine iz naravnih vlaken in poliamidna vlakna.
- 29 Nazadnje, italijanski organi poudarjajo, da so bili s to ureditvijo zgolj bolj zgodaj sprejeti ukrepi za varstvo okolja, ki so bili pozneje sprejeti na ravni Evropske unije.
- 30 V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „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 ta iz uredbe [iz postopka v glavni stvari], 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 njenem sprejetju in pred njeno objavo?
 2. Ali je treba člene 1, 2, 9(1) in 18 [Direktive 94/62] v povezavi z določbami točk od 1 do 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 navedene direktive, ali pa se lahko dodatni tehnični predpisi, določeni v tej nacionalni ureditvi, utemeljijo na podlagi namena zagotoviti višjo raven varstva okolja, ob hkratnem upoštevanju posebnosti problematike zbiranja odpadkov v zadevni državi članici in potrebe te 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 od 1 do 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 ureditve, ki so jo sprejeli državni organi, vključno z organi javne uprave?

4. Ali lahko sprejetje nacionalne ureditve 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 višjo raven varstva okolja, posebnostjo problematike zbiranja odpadkov v zadevni 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]?”

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 31 Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche (italijansko združenje za bioplastiko in biorazgradljive materiale, primerne za kompostiranje – Assobioplastiche; v nadaljevanju: AIB) in italijanska vlada v bistvu trdita, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker naj uredba iz postopka v glavni stvari zaradi neuspelega postopka uradnega obveščanja nikoli ne bi začela veljati ali naj bi bila vsaj pozneje razveljavljena.
- 32 AIB navaja še en razlog za nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na to, da predložitveno sodišče naj ne bi upoštevalo odstavka 1a, dodanega v člen 4 Direktive 94/62, v delu, v katerem vsebuje posebne določbe o plastičnih vrečkah.
- 33 Nobenega od teh razlogov ni mogoče sprejeti.
- 34 Opozoriti je treba namreč, da je nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato Sodišče, kadar se zastavljena vprašanja nanašajo na razlago pravila iz prava Unije, načeloma mora odločiti (sodba z dne 6. oktobra 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 35 Iz tega izhaja, da za vprašanja v zvezi s pravom Unije velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga pravila Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 6. oktobra 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 36 V obravnavanem primeru pa ni tako. Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, je rešitev spora o glavni stvari odvisna od odgovorov, ki jih mora Sodišče podati na štiri postavljena vprašanja, saj bodo ti odgovori predložitvenemu sodišču omogočili, da odloči o odškodninski tožbi, ki jo je vložila družba Papier Mettler Italia, ki zatrjuje izgubo dobička zaradi prenehanja prodaje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62 po začetku veljavnosti prepovedi iz uredbe iz postopka v glavni stvari.
- 37 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora Sodišče v okviru porazdelitve pristojnosti med njim in nacionalnimi sodišči upoštevati dejanski in pravni okvir, v katerega so umeščena vprašanja za predhodno odločanje, kot je opredeljen v predložitveni odločbi, tako da predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče preučiti glede na presojo nacionalnega prava, ki jo zagovarja vlada

države članice ali stranka iz spora o glavni stvari (glej v tem smislu sodbo z dne 15. aprila 2021, État belge (Elementi, nastali po odločbi o predaji), C-194/19, EU:C:2021:270, točka 26 in navedena sodna praksa).

- 38 V teh okoliščinah ni mogoče trditi, da zahtevana razlaga nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari niti da je problem, ki ga je izpostavilo predložitveno sodišče, hipotetičen. Prav tako ima Sodišče na voljo dejanske in pravne elemente, ki so potrebni za to, da lahko koristno odgovori na postavljena vprašanja.
- 39 Poleg tega je treba trditve AIB, ki se nanašajo na neupoštevanje odstavka 1a, dodanega v člen 4 Direktive 94/62, zavrniti, ker se ta odstavek *ratione temporis* ne uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari. Navedeni odstavek je bil namreč v to direktivo dodan z Direktivo 2015/720 in torej po tem dejanskem stanju.
- 40 Iz tega izhaja, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 41 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 8 in 9 Direktive 98/34 ter člen 16 Direktive 94/62 razlagati tako, da nasprotujejo sprejetju nacionalne ureditve, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62, če je bila ta ureitev Komisiji sporočena le nekaj dni pred njenim sprejetjem in objavo.
- 42 Najprej je treba poudariti, da v obravnavanem primeru ni sporno, da je člen 2 uredbe iz postopka v glavni stvari, ki prepoveduje proizvodnjo in trženje plastičnih nosilnih vrečk, ki ne izpolnjujejo nekaterih v tem členu podrobno navedenih zahtev, kot je navedeno v točki 21 te sodbe, „tehnični predpis“ v smislu člena 1 Direktive 98/34.
- 43 Po tem uvodnem pojasnilu je treba na prvem mestu opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen Direktive 98/34 s preventivnim nadzorom varovati prosti pretok blaga, ki je eden izmed temeljev Unije, in da je ta nadzor koristen, ker tehnični predpisi iz te direktive lahko pomenijo ovire pri menjavi blaga med državami članicami, te ovire pa so sprejemljive le, če so potrebne za zadovoljitev nujnih zahtev, ki so v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbe z dne 30. aprila 1996, CIA Security International, C-194/94, EU:C:1996:172, točki 40 in 48; z dne 8. septembra 2005, Lidl Italia, C-303/04, EU:C:2005:528, točka 22, in z dne 9. junija 2011, Intercommunale Intermosane in Fédération de l'industrie et du gaz, C-361/10, EU:C:2011:382, točka 10).
- 44 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da se tehnični predpis ne sme uporabiti, če ni bil sporočen v skladu s členom 8(1) Direktive 98/34 ali če je bil ta predpis, čeprav je bil sporočen, potrjen in izveden pred potekom trimesečnega obdobja mirovanja, določenega v členu 9(1) te direktive (sodba z dne 16. julija 2015, UNIC in Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, točka 29 in navedena sodna praksa).

- 45 V zvezi s tem je treba, prvič, glede obveznosti predhodnega obveščanja iz člena 8(1) Direktive 98/34 poudariti, da države članice v skladu s to določbo Komisijo uradno obvestijo o vsakem „osnutku tehničnega predpisa“, ki je v členu 1, točka 12, te direktive opredeljen kot besedilo „v pripravljalni fazi, ko se še vedno lahko bistveno spremeni“.
- 46 Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da je bila Komisija o uredbi iz postopka v glavni stvari v skladu s členom 8 Direktive 98/34 prvič uradno obveščena 12. marca 2013. Ta uredba je bila nato sprejeta 18. marca 2013 in nazadnje objavljena v *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* 27. marca 2013.
- 47 Iz tega sledi, da ni mogoče šteti, da se je ta uradna obvestitev nanašala na „osnutek tehničnega predpisa“ v smislu člena 1, točka 12, te direktive, saj se ta obvestitev, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 45 sklepnih predlogov, ni nanašala na „osnutek tehničnega predpisa“ v smislu te določbe, temveč na končno različico tega predpisa, ki je bila v pripravljalni fazi, v kateri je torej ni bilo mogoče bistveno spremeniti niti upoštevati pripomb in podrobnih mnenj, ki so jih države članice izdale po tej obvestitvi.
- 48 Drugič, poudariti je treba, da sprejetje uredbe iz postopka v glavni stvari v šestih dneh po tem, ko je bila Komisija v skladu s členom 8(1) navedene direktive o njej uradno obveščena, krši tudi obveznost iz člena 9(1) te direktive, v skladu s katerim države članice preložijo sprejetje „osnutka tehničnega predpisa“ za tri mesece od dneva, ko Komisija prejme sporočilo, navedeno v členu 8(1) te direktive.
- 49 V zvezi s tem razloga, ki ju je navedla italijanska vlada za utemeljitev sprejetja uredbe iz postopka v glavni stvari, v takih okoliščinah nista prepričljiva.
- 50 Po eni strani, v delu, v katerem ta vlada trdi, da je prepoved trženja iz uredbe iz postopka v glavni stvari zgolj povzela zakonsko določbo, o kateri je bila Komisija že uradno obveščena 5. aprila 2011 v okviru „osnutka zakona o prepovedi trženja biološko nerazgradljivih nosilnih vrečk“, je treba poudariti, kot je to storil generalni pravobranilec v točkah 49 in 50 sklepnih predlogov, da uradne obvestitve o zadevnem osnutku ni mogoče šteti zgolj za ponovitev obvestitve iz leta 2011. Uredba iz postopka v glavni stvari namreč vsebuje strožje tehnične specifikacije od tistih iz akta, za katerega je bila uradna obvestitev opravljena 5. aprila 2011, tako da bi morala biti Komisija na podlagi člena 8(1) Direktive 98/34 o tej uredbi uradno obveščena.
- 51 Po drugi strani navedena vlada trdi, da je bil začetek veljavnosti uredbe iz postopka v glavni stvari na podlagi člena 6 te uredbe pogojen z „ugodnim izidom“ postopka uradnega obveščanja, ki se je začel 12. marca 2013 na podlagi člena 8(1) Direktive 98/34. Vendar naj v tem postopku ne bi prišlo do takega izida, ker naj Komisija ne bi izdala mnenja o tej uredbi. To trditev je mogoče le zavrnilo, ker, prvič, sprejetje in objava navedene uredbe lahko že sama po sebi vplivata na prosti pretok zadevnih proizvodov, drugič, ne omogočata upoštevanja pripomb in podrobnih mnenj, ki so jih izdale Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, in tretjič, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 52 sklepnih predlogov, pomenita zakonodajno tehniko, ki ne upošteva načela pravne varnosti.
- 52 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je uradna obvestitev Komisije o uredbi iz postopka v glavni stvari le nekaj dni pred njenim sprejetjem in objavo v nasprotju s členom 8(1) in členom 9 Direktive 98/34.

- 53 Na drugem mestu je treba ugotoviti, ali neizpolnitev obveznosti države članice glede predhodne uradne obvestitve o osnutkih ukrepov, ki jih namerava sprejeti v okviru Direktive 94/62, na podlagi člena 16(1) te direktive, povzroči neuporabo zadevne ureditve in s tem nemožnost uveljavljanja proti posameznikom, kakor velja za posledice, navedene v točki 44 te sodbe, ki izhajajo iz tega, da država članica ni izpolnila obveznosti predhodnega obveščanja o tehničnih predpisih iz člena 8(1) Direktive 98/34.
- 54 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 16(1) Direktive 94/62 v bistvu državam članicam zgolj nalaga obveznost, da Komisijo pred sprejetjem ukrepov, ki jih nameravajo sprejeti v okviru te direktive, uradno obvestijo o osnutkih teh ukrepov, da bi jih ta institucija lahko preučila z vidika obstoječih predpisov. Člen 16(2) navedene direktive določa, da če je predlagani ukrep hkrati tudi tehnični predpis v smislu Direktive 98/34, lahko zadevna država članica v postopku obveščanja iz Direktive 94/62 navede, da je uradno obvestilo enako veljavno tudi za Direktivo 98/34.
- 55 Iz člena 16 Direktive 94/62 izhaja, da ta ne določa postopka nadzora Unije nad temi osnutki in ne pogojuje začetka veljavnosti navedenih osnutkov s soglasjem ali nenasprotovanjem Komisije.
- 56 Cilj te direktive je, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 1, harmonizacija različnih nacionalnih ukrepov za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo, da se po eni strani prepreči njen kakršenkoli vpliv na okolje ali da se tak vpliv zmanjša, s čimer se doseže visoka raven varstva okolja, in po drugi strani, da se zagotovi delovanje notranjega trga, da se preprečijo kakršne koli trgovinske ovire ter izkrivljanje in omejevanje konkurence. Konkretnější cilj člena 16 navedene direktive je, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 33, Komisiji omogočiti, da ugotovi skladnost predlaganih ukrepov s to direktivo.
- 57 Namen obveznosti, ki je državam članicam naložena s členom 16(1) Direktive 94/62, je torej omogočiti Komisiji, da se seznani s predlaganimi nacionalnimi ukrepi na področju embalaže in odpadne embalaže, da bi lahko ocenila, ali so osnutki ukrepov, ki so ji bili predloženi, združljivi s pravom Unije ali ne, in da iz tega po potrebi izpelje ustrezne pravne posledice.
- 58 Iz tega sledi, da niti iz besedila niti iz cilja člena 16(1) Direktive 94/62 ni mogoče sklepati, da ima nespoštovanje obveznosti predhodne uradne obvestitve, ki velja za države članice, enake učinke, ki so navedeni v točki 44 te sodbe, kot neizpolnitev obveznosti predhodne obvestitve iz člena 8 Direktive 98/34.
- 59 Kot trdi Komisija v svojih stališčih, okoliščine, da se člen 16 Direktive 94/62 sklicuje na Direktivo 83/189, ki jo je nadomestila Direktiva 98/34, ni mogoče razlagati tako, da ima kršitev te določbe enake učinke kot kršitev člena 8 Direktive 94/38. Kot je namreč generalni pravobranilec poudaril v točki 64 sklepnih predlogov, je namen tega navzkrižnega sklicevanja zgolj preprečiti, da bi bila Komisija večkrat obveščena o istem osnutku ukrepov na podlagi različnih obveznosti obvestitve.
- 60 Iz tega izhaja, da je obveznost predhodne uradne obvestitve, določena v členu 16 Direktive 94/62, zgolj obveznost držav članic, da Komisiji posredujejo informacije, in katere kršitev ne more pomeniti bistvene kršitve, ki bi lahko povzročila neuporabo predlaganih ukrepov držav članic, tako da jih ni mogoče uveljavljati proti posameznikom. Zato se pred nacionalnim sodiščem ni mogoče sklicevati na navedeno določbo Direktive 94/62, da bi se dosegla razveljavitev pravil, ki niso bila uradno sporočena, ali nemožnost njihovega uveljavljanja.

- 61 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 8 in 9 Direktive 98/34 razlagati tako, da nasprotujeta sprejetju nacionalne ureditve, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62, če je bila Komisija o tej ureditvi obveščena le nekaj dni pred njenim sprejetjem in objavo.

Drugo vprašanje

- 62 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9 in Prilogo II te direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz te direktive, in če je tako, ali je mogoče to ureditev upravičiti s ciljem zagotavljanja višje ravni varstva okolja.
- 63 Na prvem mestu je treba poudariti, da člen 18 Direktive 94/62, naslovljen „Prosto dajanje v promet“, določa, da države članice na svojem ozemlju ne ovirajo dajanja v promet embalaže, ki izpolnjuje določbe te direktive.
- 64 Člen 9(1) 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 k tej direktivi. V tej prilogi so navedene bistvene zahteve za sestavo ter primernost za ponovno uporabo in predelavo zadevne embalaže. Natančneje, v točki 3 so našteje posebne zahteve, ki jih mora izpolnjevati embalaža, ki jo je mogoče predelati z recikliranjem materialov, energetsko predelavo ali kompostiranjem, in biorazgradljiva embalaža.
- 65 Sodišče pa je razsodilo, da so bile zahteve za sestavo in primernost za ponovno uporabo ali kompostiranje, ki jih urejajo členi od 8 do 11 te direktive in Priloga II k tej direktivi, predmet popolne harmonizacije (glej v tem smislu 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).
- 66 V skladu z ustaljeno sodno prakso so države članice, če je bilo neko področje popolnoma harmonizirano na ravni Unije, vezane in ne smejo ohraniti nasprotujočih nacionalnih določb, niti ne smejo pogojevati pretoka zadevnih proizvodov z dodatnimi pogoji (glej v tem smislu sodbi 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).
- 67 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 72 sklepnih predlogov, institucije Unije pri izvajanju izčrpane harmonizacije opravijo potrebno tehtanje med ciljem prostega pretoka zadevnega izdelka in varstvom drugih splošnih in posebnih interesov, tako da nacionalni organi ne morejo izpodbijati rezultata tega tehtanja.
- 68 V obravnavanem primeru je iz člena 2 uredbe iz postopka v glavni stvari razvidno, da ta uredba dovoljuje trženje le biorazgradljivih plastičnih vrečk, ki so primerne za kompostiranje, in plastičnih vrečk, ki so v skladu s harmoniziranim standardom UNI EN 13432:2002, in tistih, ki ustrezajo značilnostim glede oblike in debeline, na katere je bilo opozorjeno v točki 18 te sodbe, pri čemer izključuje vse druge vrečke, vključno s tistimi, ki izpolnjujejo druge zahteve za predelavo, določene v točki 3 Priloge II k Direktivi 94/62.

- 69 Iz tega izhaja, da člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9 in Prilogo II te direktive nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari.
- 70 Na drugem mestu je treba dodati, da bi italijanska vlada, če bi nameravala sprejeti strožje določbe za dajanje plastičnih vrečk na trg iz okoljskih razlogov, to lahko storila le v skladu s členom 114(5) in (6) PDEU.
- 71 Člen 114(5) in (6) PDEU državi članici, ki meni, da je to potrebno, po sprejetju harmonizacijskega ukrepa dovoljuje uvedbo nacionalnih določb na podlagi novih znanstvenih spoznanj o varstvu okolja, ki se pojavijo po sprejetju tega ukrepa, če Komisijo uradno obvesti o načrtovanih določbah in razlogih za njihovo uvedbo.
- 72 Niti iz predložitvene odločbe niti iz stališč, predloženih Sodišču, pa ni razviden nobeden od elementov, ki bi potrjeval dejstvo, da je italijanska vlada Komisijo na podlagi te določbe obvestila, da namerava uvesti ukrep odstopanja.
- 73 Na tretjem in zadnjem mestu, v zvezi s trditvami italijanske vlade in AIB, ki se nanašajo na to, da je bil z Direktivo 2015/720 v člen 4 Direktive 94/62 dodan odstavek 1a, zadošča ugotoviti, kot je navedeno v točki 39 te sodbe, da se ta odstavek *ratione temporis* ne uporablja za spor o glavni stvari.
- 74 Glede na vse zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9 in Prilogo II te direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz te direktive. Vendar je to ureditev mogoče upravičiti s ciljem zagotavljanja višje ravni varstva okolja, če so izpolnjeni pogoji iz člena 114(5) in (6) PDEU.

Tretje vprašanje

- 75 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali ima člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II te direktive neposredni učinek, tako da to sodišče ne sme uporabiti nacionalne ureditve, ki je v nasprotju s tem členom 18.
- 76 V zvezi s tem mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso določba direktive, da bi se ji priznal neposredni učinek, z vidika vsebine brezpogojna in dovolj natančna. Določba je brezpogojna, če določa obveznost, ki ne vsebuje nobenega pogoja, in njena izvršitev ali učinki niso odvisni od nobenega akta institucij Unije ali držav članic. Določba se šteje za dovolj natančna, da se lahko nanjo sklicuje upravičenec in jo uporabi sodišče, če določa obveznost z enopomenskimi izrazi (glej v tem smislu sodbo z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Neposredni učinek), C-205/20, EU:C:2022:168, točki 17 in 18).
- 77 Tudi če direktiva državam članicam dopušča določeno polje proste presoje pri sprejemanju pravil za njeno izvajanje, je mogoče za določbo te direktive šteti, da je brezpogojna in natančna, če državam članicam z enopomenskimi izrazi nalaga obveznost natančnega rezultata in ne vsebuje nobenega pogoja glede uporabe pravila, ki ga določa (sodba z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Neposredni učinek), C-205/20, EU:C:2022:168, točka 19).

- 78 V obravnavanem primeru člen 18 Direktive 94/62 določa, da države članice na svojem ozemlju ne ovirajo dajanja v promet embalaže, ki izpolnjuje določbe te direktive.
- 79 Po eni strani je torej iz tega člena razvidno, da z enopomenskimi izrazi nalaga negativno obveznost, tako da gre za „dovolj natančno določbo“ v smislu sodne prakse, navedene v točkah 76 in 77 te sodbe. Zato se morajo države članice vzdržati sprejetja kakršnih koli ukrepov, ki omejujejo trženje embalaže, ki je v skladu z določbami navedene direktive.
- 80 Po drugi strani je navedeni člen „brezpogojen“ v smislu te sodne prakse, saj prepoved, ki jo določa, ne zahteva sprejetja nobenega akta institucij Unije in državam članicam ne daje možnosti, da bi obseg te prepovedi pogojevale ali omejile.
- 81 Res je, da iz istega člena izhaja, da mora biti zadevna embalaža v skladu z isto direktivo, kar pomeni, da mora izpolnjevati bistvene zahteve iz člena 9(1) te direktive, ki napotuje na Prilogo II k tej direktivi.
- 82 Vendar je bila, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 89 sklepnih predlogov, pravica do prostega trženja embalaže v skladu z Direktivo 94/62 brezpogojna do začetka veljavnosti odstavka 1a, ki je bil v člen 4 Direktive 94/62 dodan z Direktivo 2015/720, s katero je bilo državam članicam dovoljeno uvesti bolj omejevalne ukrepe za trženje lahkih plastičnih vrečk. Kot je bilo poudarjeno v točki 39 te sodbe, pa se zadnjenavedena določba *ratione temporis* ne uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.
- 83 Glede na vse zgornje preudarke je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 18 Direktive 94/62 v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II te direktive razlagati tako, da ima neposredni učinek, tako da nacionalno sodišče v sporu med posameznikom in nacionalnimi organi ne sme uporabiti nacionalne ureditve, ki je v nasprotju s tem členom 18.

Četrto vprašanje

- 84 Predložitveno sodišče s četrnim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 18 Direktive 94/62 razlagati tako, da lahko sprejetje nacionalne ureditve, s katero je prepovedano trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz te direktive, pomeni dovolj resno kršitev tega člena 18.
- 85 Glede odgovornosti držav članic za kršitev prava Unije iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pravica posameznika do odškodnine med drugim predpostavlja, da je kršitev zadevnega pravila prava Unije dovolj resna (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2022, *Ministre de la Transition écologique in Premier ministre (Odgovornost države za onesnaženje zraka)*, C-61/21, EU:C:2022:1015, točka 44).
- 86 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da dovolj resna kršitev pomeni, da država članica očitno in resno krši meje svoje diskrecijske pravice (sodba z dne 5. marca 1996, *Brasserie du pêcheur in Factortame*, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 55).
- 87 Elementi, ki jih je treba v teh okoliščinah upoštevati, so zlasti stopnja jasnosti in natančnosti kršenega pravila, obseg polja proste presoje, ki jo zadevnim nacionalnim organom daje kršeno pravilo, opravičljivost ali neopravičljivost morebitne napačne uporabe prava, naklepnost ali nenaklepnost storjene kršitve ali povzročene škode ter okoliščina, da so ravnanja institucije Unije

lahko prispevala h kršitvi, sprejetju ali ohranitvi nacionalnih ukrepov ali praks, ki so v nasprotju s pravom Unije (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 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 105).

- 88 Poleg tega, če država članica nima normativne izbire in ima le precej omejeno polje proste presoje ali je celo nima, lahko sama kršitev prava Unije zadostuje za dokaz dovolj resne kršitve (sodba z dne 16. oktobra 2008, Synthon, C-452/06, EU:C:2008:565, točka 38).
- 89 V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, kot je opozorjeno v točki 79 te sodbe, da člen 18 Direktive 94/62 z enopomenskimi izrazi nalaga negativno obveznost, tako da gre za „dovolj natančno določbo“ v smislu sodne prakse, navedene v točkah 76 in 77 te sodbe, in da se morajo zato države članice vzdržati sprejetja kakršnih koli ukrepov, ki omejujejo trženje embalaže, ki je v skladu s pravili te direktive. Iz tega sledi, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 98 sklepnih predlogov, da ta člen v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II navedene direktive italijanskim organom ni dopuščal nobenega polja proste presoje, da bi na svojem ozemlju prepovedali embalažo, ki je v skladu s pravili te direktive.
- 90 Glede na vse zgornje preudarke je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 18 Direktive 94/62 razlagati tako, da nacionalna ureditev, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz te direktive, lahko pomeni dovolj resno kršitev tega člena 18.

Stroški

- 91 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Člena 8 in 9 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, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 1025/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012,**

je treba razlagati tako, da

nasprotujeta sprejetju nacionalne ureditve, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži, kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2013/2/EU z dne 7. februarja 2013, če je bila Komisija o tej ureditvi obveščena le nekaj dni pred njenim sprejetjem in objavo.

- 2. Člen 18 Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/2, v povezavi s členom 9 in Prilogo II Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena,**

je treba razlagati tako, da

nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena. Vendar je to ureditev mogoče upravičiti s ciljem zagotavljanja višje ravni varstva okolja, če so izpolnjeni pogoji iz člena 114(5) in (6) PDEU.

- 3. Člen 18 Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/2, v povezavi s členom 9(1) in Prilogo II Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena,**

je treba razlagati tako, da

ima neposredni učinek, tako da nacionalno sodišče v sporu med posameznikom in nacionalnimi organi ne sme uporabiti nacionalne ureditve, ki je v nasprotju s tem členom 18.

- 4. Člen 18 Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/2,**

je treba razlagati tako, da

nacionalna ureditev, ki prepoveduje trženje vrečk za enkratno uporabo, izdelanih iz materialov, ki niso biorazgradljivi in niso primerni za kompostiranje, vendar izpolnjujejo druge zahteve iz Direktive 94/62, kakor je bila spremenjena, lahko pomeni dovolj resno kršitev tega člena 18.

Podpisi