



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

21. prosinca 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Okoliš – Direktiva 94/62/EZ – Ambalaža i ambalažni otpad – Direktiva 98/34/EZ – Postupak pružanja informacija u području tehničkih normi i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva – Obveza država članica da obavijeste Komisiju o svakom nacrtu tehničkog propisa – Nacionalni propis kojim se predviđaju nacionalna pravila stroža od onih predviđenih propisom Europske unije”

U predmetu C-86/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), odlukom od 7. veljače 2022., koju je Sud zaprimio 9. veljače 2022., u postupku

Papir Mettler Italia Srl

protiv

Ministero della Transizione ecologica,

Ministero dello Sviluppo Economico,

uz sudjelovanje:

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

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen i M. Gavalec (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 22. ožujka 2023.,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- 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 i S. Micono, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Cherubini i G. Palatiella, *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, M. Escobar Gómez, G. Gattinara i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. svibnja 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 1., 2., 9., 16. i 18. Direktive 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL 1994., L 365, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 12.), kako je izmijenjena Direktivom Komisije 2013/2/EU od 7. veljače 2013. (SL 2013., L 37, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 61., str. 288.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 94/62), članka 8. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. (SL 2012., L 316, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 285.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 98/34), te članka 114. stavaka 5. i 6. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Papier Mettler Italia Srl i Ministera della Transizione Ecologica (Ministarstvo za ekološku tranziciju, Italija) (u daljnjem tekstu: Ministarstvo okoliša) te Ministera dello Sviluppo Economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) u pogledu, s jedne strane, zakonitosti uredbe kojom se nalaže poštovanje određenih tehničkih karakteristika za stavljanje na tržište plastičnih vrećica za nošenje robe i, s druge strane, naknade štete prouzročene donošenjem te uredbe.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 94/62

- 3 Prva, druga, četvrta, sedma i trideset treća uvodna izjava Direktive 94/62 glase:

„budući da različite nacionalne mjere za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom moraju biti usklađene kako bi, u jednu ruku, sprečavale bilo kakav njegov utjecaj na okoliš ili smanjenje takvog utjecaja, osiguravajući na taj način visoku razinu zaštite okoliša, i, u drugu ruku, osigurale funkcioniranje unutarnjeg tržišta i izbjegavanje zapreka trgovini te iskrivljavanje [narušavanje] i ograničavanje [tržišnog] natjecanja u [Europskoj zajednici];

budući da je najbolji način sprečavanja stvaranja ambalažnog otpada smanjivanje ukupne količine ambalaže;

[...]

budući da je smanjivanje ambalaže bitno za održivi rast koji posebno zahtijeva Ugovor o Europskoj uniji;

[...]

budući da u skladu sa strategijom Zajednice o gospodarenju otpadom utvrđenom u Rezoluciji Vijeća od 7. svibnja 1990. o politici otpada [(SL 1990., C 122, str. 2.)] i Direktivi Vijeća 75/442/EEZ od 15. srpnja 1975. o otpadu [(SL 1975., L 194, str. 39.)], gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom, mora u prvom redu uključiti sprečavanje nastanka ambalažnog otpada i, kao dodatno temeljno načelo, oporabu [ponovnu uporabu] ambalaže, recikliranje i ostale oblike obnove [oporabe] ambalažnog otpada i zbog toga, smanjivanje konačnog odlaganja takvog otpada;

[...]

budući da bi države članice ne dovodeći u pitanje Direktivu Vijeća 83/189/EEZ od 28. ožujka 1983. o utvrđivanju postupaka obavješćivanja u području tehničkih normi i pravila [(SL 1983., L 109, str. 8.)], morale obavijestiti [Europsku k]omisiju o prijedlozima svih mjera koje namjeravaju donijeti prije njihovog donošenja, kako bi se moglo utvrditi jesu li one u skladu s Direktivom ili ne.”

- 4 Člankom 1. Direktive 94/62, naslovljenim „Ciljevi”, određuje se:

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

2. U tu svrhu ova Direktiva utvrđuje mjere kojima je osnovni cilj, sprečavanje proizvodnje ambalažnog otpada i, kao dodatna temeljna načela, uporaba [ponovna uporaba] ambalaže, recikliranje i drugim oblici obnove [oporabe] ambalažnog otpada i, stoga, smanjenje konačnog odlaganja takvog otpada.”

5 Članak 2. te direktive, naslovljen „Područje primjene”, glasi:

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

[...]”

6 Direktivom (EU) 2015/720 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o izmjeni Direktive 94/62/EZ u pogledu smanjenja potrošnje laganih plastičnih vrećica za nošenje (SL 2015., L 115, str. 11.) u članak 3. Direktive 94/62, naslovljen „Definicije”, uvedene su točke 1.b i 1.c, kojima se određuje:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

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

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

7 Direktivom 2015/720 u članak 4. Direktive 94/62, naslovljen „Sprečavanje”, također su uvedeni stavci, 1.a i 1.b, kojima se određuje:

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

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

Takve mjere mogu se razlikovati ovisno o utjecaju laganih plastičnih vrećica za nošenje na okoliš kada se one oporabljaju ili zbrinjavaju, njihovim svojstvima kompostiranja, njihovoj trajnosti ili njihovoj specifičnoj namjeni.

Mjere koje poduzimaju države članice uključuju jedno ili oboje od sljedećega:

(a) donošenje mjera kojima se osigurava da razina godišnje potrošnje od 31. prosinca 2019. ne premaši 90 laganih plastičnih vrećica za nošenje po osobi i od 31. prosinca 2025. 40 laganih plastičnih vrećica za nošenje po osobi ili istovjetne ciljeve određene u masi. Vrlo lagane plastične vrećice za nošenje mogu se isključiti iz nacionalnih ciljeva potrošnje;

(b) donošenje instrumenata kojima se osigurava da se lagane plastične vrećice za nošenje od 31. prosinca 2018. ne daju besplatno na prodajnome mjestu robe ili proizvoda, osim ako se provedu jednako djelotvorni instrumenti. Vrlo lagane plastične vrećice za nošenje mogu se isključiti iz navedenih mjera.

[...]

1.b Ne dovodeći u pitanje članak 15., države članice mogu poduzeti mjere poput ekonomskih instrumenata i nacionalnih ciljeva smanjenja u pogledu bilo koje vrste plastičnih vrećica za nošenje, bez obzira na debljinu njihovih stijenki.”

8 Članak 9. Direktive 94/62, naslovljen „Osnovni zahtjevi”, određuje:

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

[...]”

9 Članak 16. te direktive, naslovljen „Obavješćivanje”, određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje Direktivu 83/189/EEZ, prije donošenja takvih mjera, države članice obavješćuju Komisiju o prijedlozima mjera koje namjeravaju donijeti u okviru ove Direktive, osim mjera fiskalne prirode, ali uključujući tehničke podatke vezane uz fiskalne mjere koje potiču ispunjavanje takvih tehničkih zahtjeva, a sve u svrhu omogućavanja Komisiji da ih ispita u svjetlu postojećih propisa, pri čemu se za svaki pojedini slučaj primjenjuje postupak propisan navedenom Direktivom.

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

10 Članak 18. Direktive 94/62, naslovljen „Sloboda stavljanja na tržište”, glasi:

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

11 Prilog II. Direktivi 94/62, naslovljen „Osnovni zahtjevi o sastavu i prirodi ambalaže, njezine ponovne uporabljivosti, obnovljivosti [oporabe], uključujući reciklabilnost”, glasi:

„1. Zahtjevi koji se posebno odnose na izradu i sastav ambalaže

- Ambalaža se izrađuje tako da obujam i težina ambalaže bude ograničena na najmanje veličine primjerene održavanju potrebne razine sigurnosti, higijene i naklonosti potrošača ambalažiranom proizvodu.
- Ambalaža je osmišljena, proizvedena i komercijalizirana na takav način da dopušta ponovnu uporabu, obnovu [oporabu], uključujući reciklažu, te da u najvećoj mogućoj mjeri smanji utjecaj na okoliš kad ambalažni otpad ili ostaci preostali nakon provedbe gospodarskih mjera upravljanja ambalažnim otpadom budu odloženi.

- Ambalaža se proizvodi tako da škodljive i druge rizične tvari i materijal kao sastavni dijelovi ambalažnog materijala ili koji od ambalažnih sastojaka bude smanjen na najmanju moguću mjeru u vezi s prisutnošću u emisijama, pepelu, lužnatim otplavinama, kad ambalaža ili ostaci preostali nakon provedbe gospodarskih mjera upravljanja ambalažnim otpadom budu spaljeni ili zatrpani pod zemlju.

2. Zahtjevi koji se posebno odnose na prirodu ponovne uporabljivosti ambalaže

Sljedeći se zahtjevi moraju istodobno zadovoljiti:

- fizička svojstva i značajke ambalaže moraju izdržati određeni broj putovanja ili obrtanja, u normalnim predviđenim uvjetima uporabe,
- mogućnost prerade uporabljene ambalaže tako da se udovolji zdravstvenim i sigurnosnim uvjetima koji vrijede za radnu snagu,
- ispunjavanje zahtjeva koji se posebno odnose na ambalažu koja se može obnoviti [oporabiti] kad se ta ambalaža više ne može ponovno uporabiti i tako postaje otpad.

3. Zahtjevi koji se posebno odnose na prirodu obnovljivosti [oporabe] ambalaže

(a) *Ambalaža koja se može obnoviti [oporabiti] kao materijal za recikliranje*

Ambalaža mora biti proizvedena na takav način da omogući recikliranje određenog postotka od težine materijala iskorištenog u proizvodnji proizvoda za tržište, u skladu sa sadašnjim standardima u Zajednici. Određivanje tog postotka može varirati zavisno od vrste materijala od kojeg je ambalaža.

(b) *Ambalaža koja se može obnoviti [oporabiti] u obliku uporabe otpada za energetske svrhe*

Ambalažni otpad obrađen u energetske svrhe mora imati najmanju donju kaloričnu vrijednost kako bi se vraćanje energije omogućilo na najbolji mogući način.

(c) *Ambalaža koja se može uporabiti kompostiranjem*

Ambalažni otpad obrađen radi kompostiranja mora biti takve biorazgradive naravi da ne smeta odvojenom skupljanju i postupku kompostiranja ili aktivnosti u koju je uveden.

(d) *Biorazgradiva ambalaža*

Biorazgradivi ambalažni otpad mora biti takve naravi da može podnijeti fizikalnu, kemijsku, termičku ili biološku razgradnju, tako da se najveći dio gotovog komposta na kraju razgrađuje na ugljikov dioksid, biomasu i vodu.”

Direktiva 98/34

- 12 Članak 1. točka 12. Direktive 98/34, koja je stavljena izvan snage Direktivom (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL 2015., L 241, str. 1.), ali koja je i dalje primjenjiva *ratione temporis* na glavni postupak, glasio je:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

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

13 Članak 8. stavak 1. Direktive 98/34 određivao je:

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

[...]”

14 Članak 9. stavak 1. te direktive predviđa:

„Države članice odgađaju usvajanje nacрта tehničkog propisa do isteka roka od tri mjeseca od dana kada je Komisija primila informacije iz članka 8. stavka 1.”

Talijansko pravo

15 Članak 1. stavci 1129. i 1130. legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Zakon br. 296 o odredbama koje se odnose na izradu godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna) od 27. prosinca 2006. (GURI br. 299 od 27. prosinca 2006., redovni dodatak br. 244) predviđao je zabranu stavljanja na tržište plastičnih vrećica koje nisu biorazgradive za nošenje robe, koja se trebala primjenjivati od 1. siječnja 2010. Međutim, stupanje na snagu te zabrane odgođeno je do donošenja decreto-leggea n. 2 – Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (Uredba sa zakonskom snagom br. 2 o izvanrednim i hitnim mjerama u području zaštite okoliša) od 25. siječnja 2012. (GURI br. 20 od 25. siječnja 2012.) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 2/2012)). Članak 2. stavak 1. te uredbe sa zakonskom snagom predviđao je produljenje roka predviđenog člankom 1. stavkom 1130. Zakona br. 296 od 27. prosinca 2006. za stupanje na snagu navedene zabrane do donošenja dekreta Ministarstva okoliša i Ministarstva gospodarskog razvoja.

16 Uredba sa zakonskom snagom br. 2/2012 pretvorena je, uz izmjene, u 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 br. 28 o pretvorbi u zakon, uz izmjene Uredbe sa zakonskom snagom br. 2 od 25. siječnja 2012., izvanrednih i hitnih mjera u području zaštite okoliša) od 24. ožujka 2012. (GURI br. 71 od 24. ožujka 2012.). Članak 2. te uredbe sa zakonskom snagom tada je glasio:

„1. Rok predviđen člankom 1. stavkom 1130. [Zakona br. 296 od 27. prosinca 2006.] za stupanje na snagu zabrane stavljanja na tržište vrećica za nošenje robe produljuje se do donošenja uredbe iz stavka 2. samo za stavljanje na tržište jednokratnih vrećica za nošenje robe izrađenih od polimera koje su u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002, u skladu s potvrđama koje su izdala akreditirana tijela, i onih koje se mogu ponovno upotrebljavati, izrađenih od drugih polimera, s vanjskim ručkama čija je veličina prikladna za vrećicu i čija je debljina stijenke veća od 200 mikrona ako su namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda odnosno 100 mikrona ako nisu namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda, kao i onih koje se mogu ponovno upotrebljavati, izrađenih od drugih polimera, s unutarnjim ručkama čija je veličina prikladna za vrećicu te čija je

debljina stijenke veća od 100 mikrona ako su namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda odnosno veća od 60 mikrona ako nisu namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda.

2. Ne dovodeći u pitanje odredbe stavka 1., neregulatornom uredbom [ministara za okoliš] i gospodarski razvoj, nakon mišljenja nadležnih parlamentarnih odbora, priopćenog u skladu s pravom Europske unije, koju treba donijeti prije 31. prosinca 2012., u skladu s hijerarhijom mjera koje treba donijeti za obradu otpada, [...] mogu se utvrditi eventualne dodatne tehničke značajke za potrebe njihova stavljanja na tržište, osobito na način da se predvide oblici promicanja prenamjene postojećih postrojenja te, u svakom slučaju, načini informiranja potrošača, bez dodatnih ili većih opterećenja za javne financije.”

- 17 Članak 1. decreta ministeriale n. 73 – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei Sacchi per l’asporto delle merci (Ministarska uredba br. 73 o utvrđivanju tehničkih karakteristika vrećica za nošenje robe) od 18. ožujka 2013. (GURI br. 73 od 27. ožujka 2013.) (u daljnjem tekstu: uredba o kojoj je riječ u glavnom postupku), naslovljen „Definicije”, propisivao je:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) Vrećice za nošenje robe: vrećice dostupne na prodajnom mjestu, uz plaćanje ili besplatno, koje potrošačima služe za nošenje prehrambenih i neprehrambenih proizvoda.

[...]”

- 18 Članak 2. uredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku, naslovljen „Stavljanje na tržište”, glasio je:

„1. Dopušteno je stavljanje na tržište vrećica za nošenje robe koje pripadaju nekoj od sljedećih kategorija:

- (a) jednokratne biorazgradive vrećice koje se mogu kompostirati i koje su u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002;
- (b) vrećice koje se mogu ponovno upotrebljavati, izrađene od polimera koji nisu navedeni u točki (a), s vanjskim ručkama čija je veličina prikladna za vrećicu:
- (b.1) debljine stijenke veće od 200 mikrona i koje sadržavaju postotak reciklirane plastike od najmanje 30 %, ako su namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda;
- (b.2) debljine stijenke veće od 100 mikrona i koje sadržavaju postotak reciklirane plastike od najmanje 10 %, ako nisu namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda;
- (c) vrećice koje se mogu ponovno upotrebljavati, izrađene od polimera koji nisu navedeni u točki (a), s unutarnjim ručkama čija je veličina prikladna za vrećicu:
- (b.1) debljine stijenke veće od 100 mikrona i koje sadržavaju postotak reciklirane plastike od najmanje 30 %, ako su namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda;
- (b.2) debljine stijenke veće od 60 mikrona i koje sadržavaju postotak reciklirane plastike od najmanje 10 %, ako nisu namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda;

[...]”

19 Člankom 6. te uredbe predviđalo se:

„Na ovu se uredbu primjenjuje postupak obavješćivanja u skladu s [Direktivom 98/34] te ona stupa na snagu tek nakon završetka tog postupka s pozitivnim ishodom.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 20 Papier Mettler Italia društvo je koje posluje u području distribucije pakiranja te papirnatih i sintetičkih ambalaža. Svoju djelatnost usmjerila je na razvoj i proizvodnju ambalaže od polietilena te, osobito, plastičnih vrećica poput vrećica za kupovinu.
- 21 Ministarstvo okoliša i Ministarstvo gospodarskog razvoja donijeli su 18. ožujka 2013. uredbu o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se zabranjuje proizvodnja i stavljanje na tržište plastičnih vrećica za nošenje robe koja ne udovoljava detaljno navedenim zahtjevima iz te uredbe. Konkretnije, u skladu s člankom 2. te uredbe na tržište se mogu staviti samo, s jedne strane, jednokratne biorazgradive vrećice koje se mogu kompostirati i koje su u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002 te, s druge strane, plastične vrećice koje se mogu ponovno upotrebljavati i čija je stijenka određene debljine koja varira ovisno o njihovom obliku i o tome jesu li namijenjene nošenju prehrambenih proizvoda.
- 22 Papier Mettler Italia podnijela je Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), sudu koji je uputio zahtjev, tužbu kojom je tražila, s jedne strane, da se navedena uredba poništi i, s druge strane, da se upravi naloži da nadoknadi cjelokupnu štetu prouzročenu donošenjem te uredbe.
- 23 U prilog toj tužbi Papier Mettler Italia u biti tvrdi da je uredba o kojoj je riječ u glavnom postupku nezakonita zbog više razloga. Na prvom mjestu, talijanska tijela povrijedila su svoju obvezu obavješćivanja Komisije o nacrtu uredbe na tri načina. Kao prvo, budući da je ta uredba sadržavala tehničke propise u smislu Direktive 98/34, ta su tijela povrijedila svoju obvezu prethodne dostave nacрта tehničkih propisa predviđenu člankom 8. stavkom 1. te direktive. Kao drugo, navedena tijela povrijedila su svoju obvezu, iz članka 16. Direktive 94/62, da Komisiju prethodno obavijeste o nacrtima mjera koje namjeravaju donijeti. Kao treće, ista tijela povrijedila su i članak 114. stavak 5. UFEU-a, s obzirom na to da Komisiju nisu obavijestila o mjerama koje su namjeravala donijeti u vezi sa zaštitom okoliša.
- 24 Na drugom mjestu, Papier Mettler Italia ističe da se uredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku povređuju članci 1., 9. i 18. Direktive 94/62, kako su dopunjeni njezinim Prilogom II., s obzirom na to da se tom uredbom uvodi zabrana stavljanja na tržište ambalaže koja je ipak u skladu s jednim od uvjeta uporabe utvrđenih u točki 3. tog priloga. Papier Mettler Italia također tvrdi da, pod pretpostavkom da se donošenjem navedene uredbe nastoje pojasniti pravila predviđena Uredbom sa zakonskom snagom br. 2/2012, kojom su također povrijeđene odredbe te direktive, talijanska tijela nisu izravno primijenila pravo Unije, izuzimajući iz primjene tu uredbu sa zakonskom snagom.
- 25 Na trećem i posljednjem mjestu, Papier Mettler Italia tvrdi da uredba o kojoj je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da se njome propisuje da sve plastične vrećice koje se prodaju u Italiji moraju sadržavati obveznu oznaku na talijanskom jeziku kako bi se potrošače informiralo o njihovim svojstvima, čini prepreku slobodnom kretanju tih proizvoda.

- 26 Prije svega, Ministarstvo okoliša i Ministarstvo gospodarskog razvoja odgovaraju da se pokazalo da je, kako bi talijanski potrošači prekinuli s navikom da za prikupljanje organskog otpada upotrebljavaju potrošne plastične vrećice, nužno promicati uporabu biorazgradivih plastičnih vrećica koje se mogu kompostirati i vrećica koje se mogu ponovno upotrebljavati, pomoću tehničkih propisa predviđenih uredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 27 Nadalje, nacrt uredbe dostavljen je u skladu sa zahtjevima iz Direktive 94/62 i Direktive 98/34, s obzirom na to da je bio dostavljen 12. ožujka 2013., prije objave tog nacrta u *Gazzetti ufficiale della Repubblica italiana* 27. ožujka iste godine. Člankom 6. uredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku njezino je stupanje na snagu uvjetovano time da postupak pokrenut pred Komisijom na temelju Direktive 98/34 završi s pozitivnim ishodom.
- 28 Usto, talijanska tijela tvrde da je poštovano načelo proporcionalnosti jer je zabrana uvedena propisom o kojem je riječ u glavnom postupku selektivna na način da se odnosi samo na potrošne plastične vrećice koje predstavljaju opasnost za okoliš. Također, uredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku ni na koji način ne zabranjuje se stavljanje na tržište svih plastičnih vrećica, nego se dopušta stavljanje na tržište jednokratnih biorazgradivih vrećica koje se mogu kompostirati i koje su u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002, tradicionalnih plastičnih vrećica čija je stijenka određene debljine koje se stoga mogu ponovno upotrebljavati i vrećica za nošenje robe, koje se mogu ponovno upotrebljavati, od materijala koji nisu polimeri kao što su, primjerice, papir, tkanine od prirodnih vlakana i poliamidna vlakna.
- 29 Naposljetku, talijanska tijela ističu da su se tim propisom samo htjele preduhitriti mjere zaštite okoliša koje su naknadno bile donesene na razini Europske unije.
- 30 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se članku 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a te članku 16. stavku 1. Direktive [94/62] i članku 8. Direktive [98/34] primjena nacionalne odredbe kao što je ona koja se predviđa uredbom [o kojoj je riječ u ovom postupku] i kojom se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom [94/62], u slučaju kad država članica prethodno nije obavijestila Europsku komisiju o tom nacionalnom zakonodavstvu koje sadržava tehničke propise koji su stroži od zakonodavstva Unije, nego ju je o tom zakonodavstvu izvijestila tek nakon što je ono doneseno i prije nego što je objavljeno?
2. Treba li članke 1. i 2., članak 9. stavak 1. i članak 18. Direktive [94/62], koji su dopunjeni odredbama iz točaka 1., 2. i 3. Priloga II. toj direktivi, tumačiti na način da im se protivi donošenje nacionalnog propisa kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica za nošenje izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene navedenom direktivom, ili se dodatne tehničke norme utvrđene tim nacionalnim propisom mogu opravdati ciljem osiguranja višeg stupnja zaštite okoliša, uzimajući u obzir, kad je to primjenjivo, posebnost problematike prikupljanja otpada u državi članici i potrebe te države da provede i obveze Zajednice koje se predviđaju u tom području?

3. Treba li članke 1. i 2., članak 9. stavak 1. i članak 18. Direktive [94/62], koji su dopunjeni odredbama točaka 1., 2. i 3. Priloga II. toj direktivi, tumačiti na način da predstavljaju jasno i precizno pravno pravilo kojim se zabranjuje bilo kakva prepreka stavljanju na tržište vrećica koje su u skladu sa zahtjevima utvrđenima navedenom direktivom i koje obvezuje sva državna tijela, uključujući javnu upravu, da izuzmu iz primjene svaki eventualno neusklađeni nacionalni propis koji bi bio u suprotnosti s tim pravilom?
4. Naposljetku, može li predstavljati tešku i očitu povredu članka 18. Direktive [94/62] donošenje nacionalnog propisa kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica koje nisu biorazgradive, ali koje su izrađene u skladu sa zahtjevima utvrđenima Direktivom [94/62], u slučaju kad to zakonodavstvo nije opravdano ciljem osiguranja višeg stupnja zaštite okoliša, posebnošću problematike prikupljanja otpada u predmetnoj državi članici te potrebom same države da ispuni i obveze koje ima u skladu s pravom Unije u tom području?"

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 31 Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche (Talijanska udruga za bioplastiku i biorazgradive materijale koji se mogu kompostirati – Assobioplastiche, u daljnjem tekstu: AIB) i talijanska vlada u biti tvrde da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer, s obzirom na to da postupak obavješćivanja nije bio uspješan, uredba o kojoj je riječ u glavnom postupku nikada nije stupila na snagu odnosno, u svakom je slučaju kasnije stavljena izvan snage.
- 32 AIB ističe još jedan razlog nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, koji se temelji na tome da je sud koji je uputio zahtjev povrijedio stavak 1.a, uveden u članak 4. Direktive 94/62, s obzirom na to da su njime predviđene posebne odredbe o plastičnim vrećicama.
- 33 Nijedan od tih razloga ne može se prihvatiti.
- 34 Naime, valja podsjetiti na to da je isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi spor u glavnom postupku i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje pravnog pravila Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (presuda od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 35 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (presuda od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 36 Međutim, ovdje nije riječ o takvom slučaju. Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, rješenje spora u glavnom postupku ovisi o odgovorima koji se od Suda traže na četiri postavljena pitanja s obzirom na to da će ti odgovori omogućiti sudu koji je uputio zahtjev da odluči o tužbi za utvrđivanje odgovornosti koju je podnijela Papier Mettler Italia, koja ističe postojanje izmakle dobiti prouzročene time što je, nakon stupanja na snagu zabrane

predviđene uredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku, prestala prodavati jednokratne vrećice izrađene od materijala koji nisu biorazgradivi i koji se ne mogu kompostirati, ali koje su ispunjavale druge zahtjeve propisane Direktivom 94/62.

- 37 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je na Sudu da u okviru raspodjele ovlasti između njega i nacionalnih sudova uzme u obzir činjenični i pravni kontekst prethodnih pitanja, kako je definiran odlukom o njihovu upućivanju, tako da se ispitivanje zahtjeva za prethodnu odluku ne može provesti s obzirom na ocjenu nacionalnog prava koju je dala vlada države članice ili neka od stranaka u glavnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021., *État belge* (Elementi nastali nakon donošenja odluke o transferu), C-194/19, EU:C:2021:270, t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 38 U tim se okolnostima ne može tvrditi da zatraženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, niti da je problem koji je istaknuo sud koji je uputio zahtjev hipotetski. Nadalje, Sud raspolaze potrebnim činjeničnim i pravnim elementima kako bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena.
- 39 Osim toga, AIB-ova argumentacija koja se temelji na neuzimanju u obzir stavka 1.a, uvedenog u članak 4. Direktive 94/62, može se samo odbiti jer taj stavak nije primjenjiv *ratione temporis* na činjenice o kojima je riječ u glavnom postupku. Naime, navedeni stavak uveden je u tu direktivu na temelju Direktive 2015/720 te, stoga, nakon nastanka tih činjenica.
- 40 Iz toga slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 41 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 8. i 9. Direktive 98/34 i članak 16. Direktive 94/62 tumačiti na način da im se protivi donošenje nacionalnog propisa kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom 94/62 kada je Komisiji taj propis bio dostavljen samo nekoliko dana prije njegova donošenja i objave.
- 42 Uvodno valja istaknuti da u ovom slučaju nije sporno da je članak 2. uredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojim se zabranjuje proizvodnja i prodaja plastičnih vrećica za nošenje robe koje ne ispunjavaju određene zahtjeve navedene u tom članku, kao što je to navedeno u točki 21. ove presude, „tehnički propis” u smislu članka 1. Direktive 98/34.
- 43 S obzirom na tu prethodnu napomenu, valja podsjetiti, na prvom mjestu, na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, cilj Direktive 98/34, putem preventivnog nadzora, zaštititi slobodno kretanje robe, što je jedan od temelja Unije, i da je taj nadzor koristan u mjeri u kojoj tehnički propisi na koje se ta direktiva odnosi mogu predstavljati prepreke razmjeni robe među državama članicama, koje su dopuštene samo kada su nužne kako bi se zadovoljili važni zahtjevi od javnog interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 1996., *CIA Security International*, C-194/94, EU:C:1996:172, t. 40. i 48.; od 8. rujna 2005., *Lidl Italia*, C-303/04, EU:C:2005:528, t. 22., i od 9. lipnja 2011., *Intercommunale Interomosane i Fédération de l’industrie et du gaz*, C-361/10, EU:C:2011:382, t. 10.).

- 44 Iz ustaljene sudske prakse Suda također proizlazi da se tehnički propis ne može primijeniti kada nije bio dostavljen u skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive 98/34 ili ako je bio dostavljen, kada je potvrđen i primijenjen prije isteka roka odgode od tri mjeseca iz članka 9. stavka 1. te direktive (presuda od 16. srpnja 2015., UNIC i Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 45 U tom pogledu, kad je riječ, kao prvo, o obvezi prethodnog obavješćivanja predviđenoj člankom 8. stavkom 1. Direktive 98/34, valja istaknuti da, u skladu s tom odredbom, države članice dostavljaju Komisiji sve „nacrt tehničkih propisa”, koji je u članku 1. točki 12. te direktive definiran kao propis „koji je u fazi pripreme tijekom koje se još uvijek mogu napraviti bitne izmjene”.
- 46 Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je uredba o kojoj je riječ u glavnom postupku bila, kao prvo, priopćena Komisiji 12. ožujka 2013. na temelju članka 8. Direktive 98/34. Ta je uredba zatim bila donesena 18. ožujka iste godine i, naposljetku, 27. ožujka 2013. objavljena u *Gazzetti ufficiale della Repubblica italiana*.
- 47 Iz toga slijedi da se ne može smatrati da se ta obavijest odnosila na „nacrt tehničkog propisa” u smislu članka 1. točke 12. te direktive, s obzirom na to da se ta obavijest, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 45. svojeg mišljenja, nije odnosila na „nacrt tehničkog propisa” u smislu te odredbe, nego na njegovu konačnu verziju, koja se nalazila u fazi pripreme u kojoj nije bilo moguće napraviti bitne izmjene niti uzeti u obzir detaljna očitovanja i mišljenja koja su države članice izdale nakon te obavijesti.
- 48 Kao drugo, valja istaknuti da je donošenjem uredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku u roku od šest dana od njezina priopćenja Komisiji na temelju članka 8. stavka 1. navedene direktive također povrijeđena obveza predviđena njezinim člankom 9. stavkom 1., u skladu s kojim države članice odgađaju usvajanje „nacrta tehničkog propisa” za tri mjeseca od dana kada je Komisija primila informacije iz članka 8. stavka 1. iste direktive.
- 49 U tom pogledu, dva razloga na koja se talijanska vlada poziva kako bi opravdala donošenje uredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku u takvim okolnostima nisu uvjerljiva.
- 50 S jedne strane, u dijelu u kojem ta vlada tvrdi da se zabranom stavljanja na tržište iz uredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku samo reproducira zakonodavni mehanizam koji je Komisiji već bio priopćen 5. travnja 2011. kao „nacrt zakona o zabrani stavljanja na tržište vrećica za nošenje robe koje nisu biorazgradive”, valja istaknuti, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točkama 49. i 50. svojeg mišljenja, da se obavijest o dotičnom nacrtu ne može smatrati običnim ponavljanjem obavijesti iz 2011. Naime, uredba o kojoj je riječ u glavnom postupku sadržava strože tehničke specifikacije od onih koje se nalaze u aktu priopćenom 5. travnja 2011., tako da je ta uredba na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 98/34 morala biti priopćena Komisiji.
- 51 S druge strane, navedena vlada tvrdi da je stupanje na snagu uredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku bilo uvjetovano, u skladu s njezinim člankom 6., time da postupak obavješćivanja, pokrenut 12. ožujka 2013. na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 98/34, završi s pozitivnim ishodom. Međutim, taj postupak nije imao takav ishod s obzirom na to da Komisija nije izdala mišljenje o toj uredbi. Ta se argumentacija može samo odbaciti jer, kao prvo, donošenje i objava navedene uredbe kao takvi mogu imati određene učinke na slobodno kretanje predmetnih proizvoda, kao drugo, njima nije omogućeno uzimanje u obzir detaljnih očitovanja i mišljenja

Kraljevine Nizozemske, Kraljevine Švedske i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske i, kao treće, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 52. svojeg mišljenja, predstavljaju zakonodavnu tehniku kojom se krši načelo pravne sigurnosti.

- 52 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se obavješćivanjem Komisije o uredbi o kojoj je riječ u glavnom postupku samo nekoliko dana prije njezina donošenja i objave povređuje članak 8. stavak 1. i članak 9. Direktive 98/34.
- 53 Na drugom mjestu, valja utvrditi dovodi li povreda obveze države članice da prethodno priopći nacrt mjera koje predviđa donijeti u okviru Direktive 94/62, na temelju njezina članka 16. stavka 1., do neprimjenjivosti predmetnog propisa te, stoga, do nemogućnosti da se na taj propis poziva protiv pojedinaca, poput posljedica navedenih u točki 44. ove presude do kojih dolazi kada država članica povrijedi svoju obvezu prethodne dostave tehničkih propisa, predviđenu u članku 8. stavku 1. Direktive 98/34.
- 54 U tom pogledu valja utvrditi da se člankom 16. stavkom 1. Direktive 94/62 u biti samo nalaže obveza državama članicama da prije donošenja mjera koje su predvidjele donijeti u okviru te direktive, Komisiju obavijeste o nacrtima tih mjera, kako bi ih ta institucija mogla ispitati s obzirom na postojeće odredbe. Člankom 16. stavkom 2. navedene direktive predviđa se da, ako je predložena mjera istodobno i tehnički propis u smislu Direktive 98/34, predmetna država članica u postupku obavješćivanja na temelju Direktive 94/62 može navesti da je obavješćivanje također jednako valjano za Direktivu 98/34.
- 55 Iz teksta članka 16. Direktive 94/62 proizlazi da se njime ne utvrđuje postupak nadzora Unije nad tim nacrtima niti se stupanje na snagu navedenih nacrtu uvjetuje suglasnošću ili neprotivljenjem Komisije.
- 56 Cilj te direktive je, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 1., usklađivanje različitih nacionalnih mjera za gospodarenje ambalažom i ambalažnim otpadom kako bi se, s jedne strane, spriječio odnosno smanjio bilo kakav njegov utjecaj na okoliš, osiguravajući na taj način visoku razinu zaštite okoliša, i, s druge strane, kako bi se osiguralo funkcioniranje unutarnjeg tržišta i izbjegle zapreke trgovini te narušavanje i ograničavanje tržišnog natjecanja. Konkretniji cilj iz članka 16. navedene direktive jest, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 33., omogućiti Komisiji da provjeri usklađenost predviđenih mjera s tom direktivom.
- 57 Obveza koja je državama članicama naložena člankom 16. stavkom 1. Direktive 94/62 tako ima za cilj omogućiti Komisiji da bude obaviještena o nacionalnim mjerama predviđenima u području ambalaže i ambalažnog otpada kako bi mogla ocijeniti jesu li nacrti mjera koji su joj podneseni u skladu s pravom Unije i, po potrebi, iz toga izvesti odgovarajuće pravne posljedice.
- 58 Iz toga slijedi da ni tekst ni cilj članka 16. stavka 1. Direktive 94/62 ne omogućuju izvođenje zaključka da nepoštovanje obveze prethodnog obavješćivanja koju imaju države članice proizvodi iste učinke, navedene u točki 44. ove presude, kao i povreda obveze prethodnog obavješćivanja predviđene člankom 8. Direktive 98/34.
- 59 Kao što to tvrdi Komisija u svojim očitovanjima, činjenica da se u članku 16. Direktive 94/62 upućuje na Direktivu 83/189, koja je zamijenjena Direktivom 98/34, ne može se tumačiti na način da povreda te odredbe proizvodi iste učinke kao i povreda članka 8. Direktive 98/34.

Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 64. svojeg mišljenja, tim se unakrižnim upućivanjem samo želi izbjeći to da se Komisiju, na temelju različitih obveza obavješćivanja, više puta obavješćuje o istom nacrtu.

- 60 Iz toga proizlazi da je obveza prethodnog obavješćivanja, uvedena člankom 16. Direktive 94/62, obična obveza obavješćivanja koju države članice imaju prema Komisiji, čija povreda ne može činiti bitnu povredu koja dovodi do neprimjenjivosti mjera koje su države članice predvidjele, na način da se na njih ne može pozivati protiv pojedinaca. Slijedom toga, na taj se članak ne može pozvati pred nacionalnim sudom kako bi se ishodilo poništenje nepriopćenih pravila ili onemogućilo pozivanje na ta pravila protiv pojedinaca.
- 61 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članke 8. i 9. Direktive 98/34 treba tumačiti na način da im se protivi donošenje nacionalnog propisa kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve određene Direktivom 94/62, kada je Komisija o tom propisu bila obaviještena samo nekoliko dana prije njegova donošenja i objave.

Drugo pitanje

- 62 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. i Prilogom II., tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene u toj direktivi i, ako je to slučaj, može li se taj propis opravdati ciljem osiguranja višeg stupnja zaštite okoliša.
- 63 Kao prvo, valja istaknuti da je člankom 18. Direktive 94/62, naslovljenim „Sloboda stavljanja na tržište”, predviđeno da države članice na svojem području ne sprečavaju stavljanje na tržište ambalaže koja je u skladu s tom direktivom.
- 64 Člankom 9. stavkom 1. Direktive 94/62 propisano je da se ambalaža može staviti na tržište samo ako ispunjava sve osnovne zahtjeve iz te direktive, uključujući i one iz Priloga II. toj direktivi. U tom su prilogu navedeni bitni zahtjevi koji se odnose na sastav te na mogućnost ponovne uporabljivosti i uporabe predmetnih ambalaža. Konkretnije, u njenoj točki 3. navode se posebni zahtjevi koje mora ispunjavati ambalaža koja se može oporabiti kao materijal za recikliranje, ambalaža koja se može oporabiti u obliku uporabe otpada za energetske svrhe odnosno ambalaža koja se može oporabiti kompostiranjem, kao i zahtjevi koje mora ispunjavati biorazgradiva ambalaža.
- 65 Sud je pak presudio da su zahtjevi koji se odnose na sastav i mogućnost ponovne uporabljivosti odnosno kompostiranja, uređeni člancima 8. do 11. i Prilogom II. navedenoj direktivi, predmet potpunog usklađivanja (vidjeti u tom smislu presude od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, t. 56. i od 14. prosinca 2004., Komisija/Njemačka, C-463/01, EU:C:2004:797, t. 44.).
- 66 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako je u nekom području provedeno potpuno usklađivanje na razini Unije, to obvezuje države članice koje ne mogu zadržati nacionalne odredbe koje su s tim u suprotnosti niti kretanje dotičnih proizvoda uvjetovati ispunjenjem

dodatnih uvjeta (vidjeti u tom smislu presude od 8. svibnja 2003. ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, t. 44., i od 12. travnja 2018., Fédération des entreprises de la beauté, C-13/17, EU:C:2018:246, t. 23.).

- 67 Usto, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 72. svojeg mišljenja, kada provode iscrpno usklađivanje, institucije Unije provode nužno odvagivanje između cilja slobodnog kretanja dotičnog proizvoda i cilja zaštite drugih općih i pojedinačnih interesa, tako da nacionalna tijela ne mogu dovoditi u pitanje rezultat tog odvagivanja.
- 68 U ovom slučaju, iz članka 2. uredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku proizlazi da on dopušta prodaju samo biorazgradivih plastičnih vrećica koje se mogu kompostirati i koje su u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002 te vrećica oblika i debljine stijenki navedenih u točki 18. ove presude, isključujući sve ostale vrećice, uključujući one koje ispunjavaju druge zahtjeve uporabe predviđene u točki 3. Priloga II. Direktivi 94/62.
- 69 Iz toga proizlazi da se nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku protivni članku 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. i Prilogom II. toj direktivi.
- 70 Kao drugo, valja dodati da, ako je talijanska vlada namjeravala donijeti strože odredbe za stavljanje plastičnih vrećica na tržište iz ekoloških razloga, ona je to mogla učiniti samo u skladu s člankom 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a.
- 71 Člankom 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a dopušta se državi članici, koja nakon usvajanja mjere za usklađivanje to smatra potrebnim, da uvede nacionalne odredbe koje se temelje na novim znanstvenim dokazima u vezi sa zaštitom okoliša koji su se pojavili nakon usvajanja te mjere, pod uvjetom da o predviđenim odredbama i razlozima za njihovo uvođenje obavijesti Komisiju.
- 72 Međutim, ni iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ni iz očitovanja podnesenih Sudu ne proizlazi nijedan element kojim bi se mogla potkrijepiti činjenica da je talijanska vlada na temelju te odredbe obavijestila Komisiju o svojoj namjeri uvođenja odstupajuće mjere.
- 73 Kao treće i posljednje, kad je riječ o argumentaciji talijanske vlade i AIB-a, koja se temelji na uvođenju u članak 4. Direktive 94/62 stavka 1.a Direktivom 2015/720, dovoljno je utvrditi, kao što je to navedeno u točki 39. ove presude, da taj stavak nije primjenjiv *ratione temporis* na glavni postupak.
- 74 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. i Prilogom II., treba tumačiti na način da mu se protivni nacionalni propis kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene u toj direktivi. Međutim, taj se propis može opravdati ciljem osiguravanja višeg stupnja zaštite okoliša ako su ispunjeni uvjeti iz članka 114. stavaka 5. i 6. UFEU-a.

Treće pitanje

- 75 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita ima li članak 18. Direktive 94/62, u vezi sa svojim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II., izravan učinak, tako da taj sud mora izuzeti iz primjene nacionalni propis koji je protivan tom članku 18.

- 76 U tom pogledu, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, da bi se odredbi direktive mogao priznati izravan učinak, ona s obzirom na svoj sadržaj mora biti bezuvjetna i dovoljno precizna. Odredba je bezuvjetna ako propisuje obvezu koja ne sadržava nijedan uvjet i u svojoj provedbi ili u svojim učincima ne ovisi o poduzimanju nijedne mjere institucija Unije ili država članica. Smatra se da je odredba dovoljno precizna da je pojedinac može isticati i nacionalni sud primijeniti ako nedvosmislenim riječima utvrđuje obvezu (vidjeti u tom smislu presudu od 8. ožujka 2022., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 17. i 18.).
- 77 Iako direktiva državama članicama ostavlja određenu marginu prosudbe kada donose načine njezine provedbe, može se smatrati da je odredba te direktive bezuvjetna i precizna ako državama članicama nedvosmisleno nameće obvezu ostvarivanja točno određenog rezultata koja ne ovisi ni o kakvom uvjetu u pogledu primjene pravila koje utvrđuje (presuda od 8. ožujka 2022., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 19.).
- 78 U ovom se slučaju člankom 18. Direktive 94/62 predviđa da države članice na svojem području ne mogu spriječiti stavljanje na tržište ambalaže koja ispunjava zahtjeve iz te direktive.
- 79 Stoga iz teksta tog članka proizlazi, s jedne strane, da se njime nedvosmislenim riječima uvodi obveza nečinjenja tako da taj članak čini „dovoljno preciznu odredbu” u smislu sudske prakse navedene u točkama 76. i 77. ove presude. Slijedom toga, države članice moraju se suzdržati od donošenja svih mjera kojima se ograničava stavljanje na tržište ambalaže koja je u skladu s odredbama navedene direktive.
- 80 S druge strane, navedeni je članak „bezuvejetan” u smislu te sudske prakse jer njime propisana zabrana ne zahtijeva od institucija Unije poduzimanje nikakvih mjera i jer državama članicama ne daje mogućnost da tu zabranu uvjetuju ili ograniče njezin doseg.
- 81 Točno je da iz istog članka proizlazi da predmetna ambalaža mora biti u skladu s istom direktivom, odnosno da mora udovoljavati bitnim zahtjevima iz njezina članka 9. stavka 1. koji upućuje na Prilog II. tog direktivi.
- 82 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 89. svojeg mišljenja, pravo slobodnog stavljanja na tržište ambalaže koja je u skladu s Direktivom 94/62 bilo je bezuvjetno do stupanja na snagu stavka 1.a, unesenog u članak 4. Direktive 94/62 Direktivom 2015/720, koji je državama članicama dopustio da za stavljanje na tržište plastičnih vrećica uvedu strože mjere. Kao što je to istaknuto u točki 39. ove presude, potonja odredba, međutim, nije primjenjiva *ratione temporis* na činjenice o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 83 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 18. Direktive 94/62, u vezi s njezinim člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II., treba tumačiti na način da ima izravan učinak, tako da nacionalni sud, u sporu između pojedinca i nacionalnih vlasti, mora izuzeti iz primjene nacionalni propis koji je protivan tom članku 18.

Četvrto pitanje

- 84 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 18. Direktive 94/62 tumačiti na način da donošenje nacionalnog propisa kojim se zabranjuje stavljanje na tržište vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene u toj direktivi, može predstavljati dovoljno ozbiljnu povredu tog članka 18.
- 85 Kad je riječ o odgovornosti država članica u slučaju povrede prava Unije, ustaljena je sudska praksa da pravo pojedinca na naknadu štete pretpostavlja, među ostalim, da je povreda pravnog pravila dovoljno ozbiljna (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2022., *Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odgovornost države za onečišćenje zraka)*, C-61/21, EU:C:2022:1015, t. 44.).
- 86 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da dovoljno ozbiljna povreda postoji kada država članica očito i grubo ne poštuje granice svoje diskrecijske ovlasti (presuda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 55.).
- 87 Elementi koje u tom kontekstu valja uzeti u obzir su, među ostalim, razina jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, doseg margine prosudbe koju predmetna nacionalna tijela imaju na temelju povrijeđenog pravila, opravdiva ili neopravdiva narav eventualne pogreške koja se tiče prava, okolnost da su povreda i nastala šteta uzrokovane s namjerom ili bez nje ili pak mogućnost da su stajališta institucije Unije mogla pridonijeti propustu, donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu Unije (presude od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 56., i od 4. listopada 2018., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, t. 105.).
- 88 Osim toga, u slučaju da država članica nije suočena s normativnim izborima i da raspolaže znatno smanjenom, ili nikakvom, marginom prosudbe, za utvrđenje postojanja dovoljno ozbiljne povrede može biti dovoljna obična povreda prava Unije (presuda od 16. listopada 2008., *Synthon*, C-452/06, EU:C:2008:565, t. 38.).
- 89 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da, kao što je to navedeno u točki 79. ove presude, članak 18. Direktive 94/62 uvodi, nedvosmislenim riječima, obvezu nečinjenja tako da on čini „dovoljno preciznu odredbu” u smislu sudske prakse navedene u točkama 76. i 77. ove presude i da se, slijedom toga, države članice moraju suzdržati od donošenja svih mjera kojima se ograničava stavljanje na tržište ambalaže koja je u skladu s pravilima te direktive. Iz toga slijedi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 98. svojeg mišljenja, da taj članak, u vezi s člankom 9. stavkom 1. i Prilogom II. navedenoj direktivi, talijanskim tijelima ne ostavlja nikakvu marginu prosudbe da na svojem državnom području zabrane ambalažu koja je u skladu s pravilima te iste direktive.
- 90 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 18. Direktive 94/62 treba tumačiti na način da nacionalni propis kojim se zabranjuje stavljanje na tržište vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene u toj direktivi, može predstavljati dovoljno ozbiljnu povredu tog članka 18.

Troškovi

- 91 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. Članke 8. i 9. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012.,

treba tumačiti na način da im se:

protivi donošenje nacionalnog propisa kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve određene Direktivom 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu, kako je izmijenjena Direktivom Komisije 2013/2/EU od 7. veljače 2013., kada je Komisija o tom propisu bila obaviještena samo nekoliko dana prije njegova donošenja i objave.

2. Članak 18. Direktive 94/62, kako je izmijenjena Direktivom 2013/2, u vezi s člankom 9. Direktive 94/62 i Prilogom II. toj direktivi, kako je izmijenjena,

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalni propis kojim se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene u Direktivi 94/62, kako je izmijenjena. Međutim, taj se propis može opravdati ciljem osiguravanja višeg stupnja zaštite okoliša ako su ispunjeni uvjeti iz članka 114. stavaka 5. i 6. UFEU-a.

3. Članak 18. Direktive 94/62, kako je izmijenjena Direktivom 2013/2, u vezi s člankom 9. stavkom 1. Direktive 94/62 i Prilogom II. toj direktivi, kako je izmijenjena,

treba tumačiti na način da:

ima izravan učinak, tako da nacionalni sud, u sporu između pojedinca i nacionalnih vlasti, mora izuzeti iz primjene nacionalni propis koji je protivan tom članku 18.

4. Članak 18. Direktive 94/62, kako je izmijenjena Direktivom 2013/2,

treba tumačiti na način da:

nacionalni propis kojim se zabranjuje stavljanje na tržište vrećica izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi i ne mogu se kompostirati, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene u Direktivi 94/62, može predstavljati dovoljno ozbiljnu povredu tog članka 18.

Potpisi