

Predmet C-86/22

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

9. veljače 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

7. veljače 2022.

Tužitelj:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Tuženik:

Ministero della Transizione Ecologica (prije Ministero
dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

Ministero dello Sviluppo Economico

Predmet glavnog postupka

Tužba podnesena Tribunaleu Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) kojom se traži poništenje Decreta ministeriale del 18 marzo 2013 (Ministarska uredba od 18. ožujka 2013.), kojim se utvrđuju tehničke karakteristike vrećica za nošenje robe, i naknada štete pretrpljene zbog nezakonitog postupanja upravnog tijela.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Usklađenost sporne uredbe s člankom 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a, člancima 1. i 2., člankom 9. stavkom 1., člankom 16. stavkom 1. i člankom 18. Direktive 94/62/EZ, u vezi s točkama 1., 2. i 3. Priloga II. toj direktivi, i s člankom 8. Direktive 98/34/EZ.

Prethodna pitanja

1. Protivi li se članku 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a te članku 16. stavku 1. Direktive 94/62/EZ i članku 8. Direktive 98/34/EZ primjena nacionalne odredbe kao što je ona koja se predviđa spornom međuministarskom uredbom i kojom se zabranjuje prodaja jednokratnih vrećica za nošenje izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom 94/62/EZ, u slučaju kad država članica prethodno nije obavijestila Europsku komisiju o tom nacionalnom zakonodavstvu koje sadržava tehničke propise koji su stroži u odnosu na zakonodavstvo Zajednice, nego ju je o tom zakonodavstvu izvijestila samo nakon što je ono doneseno i prije nego što je objavljena odluka?

2. Treba li članke 1. i 2., članak 9. stavak 1. i članak 18. Direktive 94/62/EZ, koji su dopunjeni pravnim pravilima iz točaka 1., 2. i 3. Priloga II. Direktivi, tumačiti na način da im se protivi donošenje nacionalnog pravnog pravila kojim se zabranjuje prodaja jednokratnih vrećica za nošenje izrađenih od materijala koji nisu biorazgradivi, ali koje ispunjavaju druge zahtjeve utvrđene Direktivom 94/62/EZ, ili se dodatne tehničke norme utvrđene nacionalnim zakonodavstvom mogu opravdati na temelju cilja koji se odnosi na osiguravanje višeg stupnja zaštite okoliša, pri čemu se, kad je to primjenjivo, uzima u obzir posebnost problematike prikupljanja otpada u državi članici i potrebe same države da provede i obveze Zajednice koje se predviđaju u tom povezanom području?

3. Treba li članke 1. i 2., članak 9. stavak 1. i članak 18. Direktive 94/62/EZ, koji su dopunjeni pravnim pravilima iz točaka 1., 2. i 3. Priloga II. Direktivi, tumačiti na način da predstavljaju jasno i precizno pravno pravilo kojim se može zabraniti bilo kakvo sprečavanje prodaje vrećica koje su u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom i koje može dovesti do toga da sva državna tijela, uključujući javnu upravu, provedu potrebno izuzimanje iz primjene eventualno neusklađenog nacionalnog zakonodavstva?

4. Naposljetku, može li predstavljati grubu i očitu povredu članka 18. Direktive 94/62/EZ donošenje nacionalnog zakonodavstva o zabrani prodaje jednokratnih vrećica za nošenje koje nisu biorazgradive, ali koje su izrađene u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom 94/62/EZ, u slučaju kad to zakonodavstvo nije opravdano ciljevima koji se odnose na osiguravanje višeg stupnja zaštite okoliša, posebnošću problematike prikupljanja otpada u državi članici i potrebe same države da provede i obveze Zajednice koje se predviđaju u tom povezanom području?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 114. stavci 5. i 6. UFEU-a.

Direktiva 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu.

Ta je direktiva donesena s ciljem usklađivanja nacionalnih propisa za gospodarenje ambalažom, osiguravanja pravilnog funkcioniranja tržišta Zajednice i visokog stupnja zaštite okoliša.

Tom je direktivom državama članicama prvi put propisano postizanje kvantitativnih ciljeva obnove i recikliranja sve ambalaže s obzirom na ukupnu masu puštenu u potrošnju na odnosnim nacionalnim tržištima. Konkretno:

– člankom 9. pod „Osnovni zahtjevi” utvrđuje se da „[d]ržave 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.”;

– s druge strane, u članku 18. pod naslovom „Sloboda stavljanja na tržište” navodi se da „[d]ržave članice na svojem području ne sprečavaju stavljanje na tržište ambalaže koja ispunjava odredbe ove Direktive”.

Prilogom II. predviđaju se različiti zahtjevi koji se odnose na ambalažu, na njezinu izradu i sastav (točka 1.), prirodu ponovne uporabljivosti (točka 2.) i prirodu obnovljivosti (točka 3.). Što se tiče obnovljivosti, pravim pravilom predviđaju se četiri kriterija koja su međusobno alternativna: naime, ambalaža se može obnoviti kao materijal za recikliranje, u obliku uporabe otpada za energetske svrhe, kompostiranjem odnosno biorazgradnjom.

Upotreba bilo koje od tih tehnologija obnove ambalaže u svakom slučaju osigurava da se ta ambalaža prodaje na unutarnjem tržištu Europske unije.

Članak 8. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa.

Navedene nacionalne odredbe

Decreto legge n. 2/2012 (Uredba sa zakonskom snagom br. 2/2012) (kako je pretvorena u zakon Leggeom n. 28/2012 (Zakon br. 28/2012)), članak 2: opća zabrana prodaje plastičnih vrećica, osim u slučaju produljenja samo u pogledu prodaje određenih kategorija vrećica do donošenja druge ministarske uredbe.

Decreto ministeriale del 18 marzo 2013 – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l’asporto delle merci (Ministarska uredba od 18. ožujka 2013. – Utvrđivanje tehničkih karakteristika vrećica za nošenje robe) koji su donijeli Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministarstvo okoliša i zaštite kopna i mora, Italija) i Ministero dello Sviluppo Economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) (Gazzetta Ufficiale od 27. ožujka 2013.) (u daljnjem tekstu: sporna uredba) i kojim se utvrđuje zabrana izrade i prodaje plastičnih vrećica za nošenje robe koje ne ispunjavaju određene zahtjeve koji se analitički navode u članku 2.

Kako bi se osigurala učinkovita zaštita okoliša i djelotvornije prikupljanje otpada, u toj se uredbi uz zahtjeve koji se predviđaju zakonodavstvom Zajednice za ambalažu za tržište izražava jasna odluka u korist metodologija kompostiranja i biorazgradivosti, pri čemu se propisuje, među ostalim, zabrana stavljanja na tržište vrećica koje nisu u skladu sa specifikacijama norme UNI EN 13432:2002 (tehnički propisi za utvrđivanje zahtjeva za ambalažu koja se može obnoviti kompostiranjem i biorazgradnjom). Stoga se vrećice koje nisu u skladu s tim tehničkim propisima, čak i ako su u skladu s drugim zahtjevima obnovljivosti koji se predviđaju točkom 3. Priloga II. Direktivi o ambalaži, ne mogu prodavati u Italiji, osim ako ne ispunjavaju dodatne tehničke specifikacije u pogledu debljine stijenki i oblika, ali koje također nisu predviđene europskom normom.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj Papier Mettler s.r.l. je društvo koje posluje u području distribucije pakiranja i ambalaža od papira i sintetičkih materijala. To društvo čini dio europske mreže na tržištu proizvodnje papirnatih i plastičnih ambalaža te se bavi i recikliranjem sirovina odvojenim prikupljanjem i recikliranjem otpada iz kućanstava i otpada s javnih površina.
- 2 Konkretno, tužiteljeva djelatnosti temelji se na proizvodnji ambalaža od polietilena, među kojima su i obične plastične vrećice za kupovinu (*shopping bags*).
- 3 Tužitelj je smatrao da je oštećen spornom uredbom kojom se, time što se pobliže određuju pravila predviđena Uredbom sa zakonskom snagom br. 2/2012, zabranjuje izrada i prodaja plastičnih vrećica za nošenje robe koje nisu u skladu sa zahtjevima koji se predviđaju tom uredbom, te je pokrenuo postupak pred sudom koji upućuje zahtjev, pri čemu je tražio poništenje sporne uredbe.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 **Tužitelj** tvrdi da sporna uredba sadržava odredbe za provedbu zabrane prodaje plastičnih vrećica za prenošenje robe koje nisu biorazgradive, što je zabrana koje se predviđa Direktivom 94/62, ali te su odredbe strože u odnosu na ono što se dopušta potonjom direktivom. Naime, člankom 2. sporne uredbe predviđa se da navedene plastične vrećice trebaju ispunjavati posebne tehničke zahtjeve, što se protivi direktivama 94/62 i 98/34.
- 5 S postupovnog stajališta tužitelj tvrdi da je Direktiva 94/62 direktiva o jednostavnom usklađivanju zbog čega je na temelju članka 114. stavaka 5. i 6. trebalo prethodno obavijestiti Komisiju o tehničkim propisima koje je nacionalno tijelo utvrdilo radi veće zaštite okoliša.
- 6 Tužitelj se zatim poziva na autonomni mehanizam prethodnog obavješćivanja koji se predviđa člankom 16. Direktive 94/62. U skladu s tim člankom, države članice

obavješćuju Komisiju o prijedlozima mjera koje namjeravaju donijeti, a sve u svrhu omogućavanja Komisiji da ih ispita u svjetlu postojećih propisa. Sličan sustav predviđa se i člankom 8. Direktive 98/34 u skladu s kojim Komisiji prije donošenja samog propisa treba dostaviti „sve nacрте tehničkih propisa”, kao i „obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa”. Slijedom toga, s obzirom na ta pravna pravila i odredbe nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ, Komisiju je prethodno trebalo obavijestiti o spornoj uredbi.

- 7 S druge strane, **tuženo upravo tijelo** tvrdi da je Europska komisija pravilno obaviještena o spornoj uredbi 12. ožujka 2013. i da je stupanje na snagu te uredbe bilo uvjetovano zaključenjem postupka obavješćivanja iz Direktive 98/34, čiji je ishod bio pozitivan. Postupak obavješćivanja zaključen je 13. rujna 2013.
- 8 S materijalnog stajališta, **tužitelj** ističe nezakonitost sporne uredbe zbog suprotnosti s pravilima utvrđenim Direktivom 94/62 u dijelu u kojem se tom uredbom zabranjuje prodaja vrećica za pakiranje, iako su one u skladu s jednim od zahtjeva obnovljivosti utvrđenih točkom 3. Priloga II. toj direktivi.
- 9 Naime, Direktivom 94/62 predviđaju se posebni zahtjevi za stavljanje ambalaža na tržište (vidjeti prethodno navedeni Prilog II.).
- 10 Međutim, spornom uredbom propisuje se zabrana stavljanja na tržište vrećica koje nisu u skladu sa specifikacijama norme UNI EN 13432:2002 ili koje ne ispunjavaju dodatne tehničke specifikacije koje se odnose na debljinu stijenki i oblik. Ti se zahtjevi ne predviđaju zakonodavstvom Unije.
- 11 Stoga se vrećice koje nisu u skladu s tim tehničkim propisima ne mogu prodavati u Italiji, iako su u skladu sa zahtjevima obnovljivosti koji se predviđaju točkom 3. Priloga II. Direktivi 94/62. Slijedom toga, talijanskim zakonodavstvom o kojem je riječ povređuje se članak 18. Direktive 94/62 kojim se državama članicama zabranjuje da sprečavaju stavljanje na tržište ambalaže koja je proizvedena u skladu s odredbama koje se predviđaju tom direktivom.
- 12 Stoga tužitelj tvrdi da je tuženo upravno tijelo trebalo izuzeti iz primjene nacionalno zakonodavstvo koje odstupa od prava Unije u skladu s obvezom koju ima javna uprava svake države članice, što je u više navrata potvrdio Sud (vidjeti presude od 9. rujna 2003., C-198/01, CIF; od 19. siječnja 1993., C-101/91, Komisija/Italija i od 28. lipnja 2001., C-118/00, Larsy).
- 13 Tužitelj smatra da postupanje upravnog tijela nema nikakvo opravdanje, a i Sud je već pojasnio da ako postoji zakonodavstvo Unije kojim se predviđa potpuno usklađivanje, usklađenost državnih mjera treba ocijeniti samo s obzirom na to zakonodavstvo (vidjeti presude od 13. prosinca 2001., C-324/99 i od 17. travnja 2007., C-470/03, A.G.M. – Cos.Met s.r.l./Suomen valtio e Tarmo Lehtinen).
- 14 Naposljetku, tužitelj tvrdi da se sporna uredba, osobito u dijelu u kojem se njome određuje da se na svim plastičnim vrećicama u prodaji u Italiji treba nalaziti

određena naznaka na talijanskom jeziku kako bi se potrošač obavijestio o njihovim svojstvima, protiv načela slobodnog kretanja robe, s obzirom na to da predstavlja sprečavanje uvoza i dodatnu obvezu za poduzetnike koji, kao u ovom slučaju, iz drugih država članica uvoze robu kako bi je stavili na tržište.

- 15 **Tuženo upravno tijelo** tvrdi da su tehnički propisi iz sporne uredbe bili potrebni kako bi se riješio problem zagađivanja u pogledu odvojenog prikupljanja biološkog otpada zbog navike talijanskih potrošača da upotrebljavaju jednokratne plastične vrećice za prikupljanje biološkog otpada te kako bi se potaknula uporaba biorazgradivih plastičnih vrećica koje se mogu kompostirati.
- 16 Osim toga, tuženo upravno tijelo ističe da se u spornoj uredbi navode sljedeće vrste vrećica namijenjenih prodaji: (a) jednokratne biorazgradive vrećice koje se mogu kompostirati i koje su u skladu s usklađenom normom UNI EN 13432:2002; (b) konvencionalne plastične vrećice određene debljine stijenki koje se stoga mogu ponovno upotrebljavati; (c) vrećice za nošenje robe koje se mogu ponovno upotrebljavati izrađene od papira, tekstila od prirodnih vlakana, poliamidnih vlakana i materijala koji nisu polimeri. Iz tih odredbi proizlazi da spornom uredbom nije uvedena potpuna zabrana prodaje plastičnih vrećica, nego selektivna zabrana koja se odnosi samo na kretanje plastičnih vrećica kojima se ne osigurava značajna mogućnost da ih se ponovno upotrebljava, nego su predodređene da brzo postanu plastični otpad zbog toga što nemaju određenu debljinu stijenki.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 17 S obzirom na argumente koje su istaknule stranke glavnog postupka, sud koji upućuje zahtjev odlučio je Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.