

Predmet C-224/24

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

Datum podnošenja:

25. ožujka 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

21. ožujka 2024.

Žalitelj:

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali

Druge stranke u žalbenom postupku:

Ministero dell'Interno

Ministero della Transizione Ecologica

Comitato tecnico regionale delle Marche

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015

Druge stranke:

Regione Marche

FP

Predmet glavnog postupka

Žalba podnesena Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) protiv presude Tribunalea amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marke, Italija) koja se odnosi na odluku o opomeni koju je protiv žalitelja donio Comitato tecnico regionale della Regione Marche (Regionalni tehnički odbor regije Marke, Italija) (C.T.R.) na temelju nacionalnog propisa kojim se provodi Direktiva 2012/18/EU.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji se odnosi na tumačenje članaka 3. i 7. Direktive 2012/18/EU. Konkretno, traži se pojašnjenje tumačenja tih pravnih pravila s obzirom na praksu operatera postrojenja za obradu otpada u pogledu nadzora količine opasnih tvari, kao i s obzirom na nacionalni propis kojim se utvrđuje samo jedan način obavješćivanja tijelâ o informacijama o obradi tih tvari.

Prethodna pitanja

(A) Protivi li se definiciji „prisutnosti opasnih tvari” iz članka 3. točke 12. Direktive 2012/18/EU praksa prema kojoj se količina opasnih tvari prisutnih u postrojenju za obradu otpada procjenjuje u okviru operativnog postupka koji primjenjuje operater (i koji se, ovisno o slučaju, provodi uz dozvolu iz članka 23. Direktive 2008/98/EZ ili iz članka 4. Direktive 2010/75/EU), u kojem se otpad razvrstava kao smjesa u smislu članka 3. točke 11. Direktive 2012/18/EU, predviđa stalni nadzor količine opasnih tvari prisutnih u postrojenju i jamči da nisu prekoračene niža razina predviđena stupcem 2. ni viša razina predviđena stupcem 3. Priloga I. Direktivi 2012/18/EU?

(B) Protivi li se članku 7. Direktive 2012/18/EU, kojim se predviđa da je operater dužan poslati „obavijest nadležnom tijelu” koja sadržava informacije navedene u članku 7. stavku 1. te direktive i koji se tumači s obzirom na načela tržišnog natjecanja i slobode poslovnog nastana, pravno pravilo poput onog iz članka 13. stavaka 1., 2. i 5. Decreta legislativo n. 105/2015 (Zakonodavna uredba br. 105/2015), kojim se predviđa da se informacije moraju priopćivati isključivo upućivanjem „obavijesti, sastavljene u skladu s obrascem iz Priloga 5.” (stavak 1.), „potpisane u obliku osobne izjave u skladu s važećim propisima” (stavak 2.), „koju operater šalje primateljima iz stavka 1. u elektroničkom obliku upotrebom usluga i alata elektroničkog prijenosa stavljenih na raspolaganje s pomoću popisa objekata koji mogu uzrokovati velike nesreće iz članka 5. stavka 3.” ili „isključivo digitalno potpisanom certificiranom elektroničkom poštom” (stavak 5.), pri čemu se isključuje način priopćivanja preko „operativnog postupka koji primjenjuje operater”, a kojim se predviđa stalni nadzor količine opasnih tvari prisutnih u postrojenju i jamči da nisu prekoračene niža razina predviđena stupcem 2. ni viša razina predviđena stupcem 3. Priloga I. Direktivi 2012/18/EU?

Navedeno pravo Unije

Direktiva 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2012/18): članci 3. i 7.

Navedeno nacionalno pravo

Decreto legislativo del 26 giugno 2015, n. 105 – Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (Zakonodavna uredba br. 105 od 26. lipnja 2015. o provedbi Direktive 2012/18/EU o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 105/2015), takozvani „propis Seveso” (kako se razvio tijekom vremena: Decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988 (Uredba predsjednika Republike br. 175 iz 1988.), kojim se prenosi takozvana Prva direktiva „Seveso” 82/501/EEZ; Decreto legislativo n. 334 del 1999 (Zakonodavna uredba br. 334 iz 1999.), kojim se prenosi takozvana Direktiva „Seveso-bis” 96/82/EZ; Zakonodavna uredba br. 105/2015, kojom se prenosi takozvana Direktiva „Seveso-ter” 2012/18/EU): članci 3. i 13.

Člankom 3. točkom (n) Zakonodavne uredbe br. 105/2015 definira se pojam „prisutnost opasnih tvari” na način da se preuzimaju odredbe članka 3. točke 12. Direktive 2012/18/EU.

Člankom 13. Zakonodavne uredbe br. 105/2015 preuzimaju se pak odredbe članka 7. stavaka 1. i 2. Direktive 2012/18/EU te se operateru određuje da je dužan „poslati, kako je predviđeno stavkom 5.”, odnosno „u elektroničkom obliku upotrebom usluga i alata elektroničkog prijenosa stavljenih na raspolaganje s pomoću popisa objekata koji mogu uzrokovati velike nesreće iz članka 5. stavka 3.” ili „isključivo digitalno potpisanom certificiranom elektroničkom poštom”, „obavijest, sastavljenu u skladu s obrascem iz Priloga 5.” navedenoj zakonodavnoj uredbi, koja sadržava informacije navedene u članku 13. stavku 2. Takva obavijest treba biti potpisana u obliku osobne izjave dane pod kaznenom odgovornošću u slučaju davanja lažnih izjava (članci 46., 47. i 76. Decreta del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Uredba predsjednika Republike br. 445 od 28. prosinca 2000. o pročišćenom tekstu odredbi zakona i propisa u području administrativne dokumentacije)), pri čemu nisu dopušteni istovjetni načini priopćavanja koji ne dovode do kaznene odgovornosti.

Na temelju talijanskog zakonodavstva, koje je trenutačno utvrđeno Zakonodavnom uredbom br. 105/2015 i njezinim priložima:

- isključena je primjena propisa Seveso na objekte u kojima opasne tvari ne prelaze razinu iz stupca 2. (niža razina);
- ako pak prisutnost opasnih tvari iznosi od razine iz stupca 2. (niža razina) do razine iz stupca 3. (viša razina), primjenjuju se odredbe koje se odnose na takozvane „objekte niže razine”;

– naposljetku, ako se prekorači razina iz stupca 3., propis se primjenjuje u cijelosti (takozvani „objekti više razine”) (vidjeti članak 3. Zakonodavne uredbe br. 105/2015).

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Žalitelj iz glavnog postupka upravlja postrojenjem za obradu opasnog i neopasnog tekućeg otpada na temelju integrirane okolišne dozvole koju je izdalo nadležno pokrajinsko tijelo. Ta dozvola omogućuje navedenom društvu da skladišti do 800 tona opasnog otpada te da obrađuje do 200 tona te vrste otpada dnevno.
- 2 Glavni direktor Vigila del Fuoco delle Marche (Vatrogasno društvo Marke, Italija), u svojstvu predsjednika Regionalnog tehničkog odbora te regije, osnovao je 7. studenoga 2019. radnu skupinu zaduženu za izradu izvješća o tome primjenjuje li se na postrojenje kojim upravlja žalitelj zakonodavstvo o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari. Po dovršetku istrage, ta radna skupina zaključila je da se to postrojenje za obradu ne može isključiti iz područja primjene navedenog zakonodavstva.
- 3 Odlukom od 28. svibnja 2020. Regionalni tehnički odbor za Marke opomenuo je žalitelja, na temelju zaključaka navedene radne skupine, da se treba uskladiti s navedenim zakonodavstvom. Nakon što je obaviješten o tome da je žalitelj uspostavio novi postupak kontrole opasnih tvari prisutnih u objektu, taj odbor ponovno ga je, odlukom od 24. studenoga 2020., opomenuo da se treba uskladiti s tim zakonodavstvom ili, alternativno, da treba ograničiti korištenje spremnika koji su se nalazili u tom objektu kako se ne bi prekoračila utvrđena ograničenja.
- 4 Žalitelj je pobijao odluku od 24. studenoga 2020. pred Tribunaleom amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marke), koji je presudom od 23. lipnja 2021. odbio tužbu.
- 5 Žalitelj je sudu koji je uputio zahtjev, Consiglio di Stato (Državno vijeće), podnio žalbu protiv te presude. Konkretno, zatražio je da se Sudu uputi prethodno pitanje o tome može li operater objekta, radi utvrđivanja opasnih tvari prisutnih u objektu, u skladu s člankom 3. točkom 12. Direktive 2012/18 uspostaviti postupak za nadzor količine opasnih tvari prisutnih u postrojenju za obradu otpada kojim upravlja kako se ne bi prekoračile razine utvrđene u stupcima 2. i 3. Priloga I. navedenoj direktivi.
- 6 Nepravomoćnom presudom br. 490 iz 2022. Consiglio di Stato (Državno vijeće) prekinuo je postupak i uputio Sudu Europske unije sljedeća tri prethodna pitanja, na koja se odnosi predmet C-144/22:
- 7 „(A) Zahtijeva li se pravilnim tumačenjem članka 267. UFEU-a od nacionalnog suda, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, da uputi zahtjev za prethodnu odluku o pitanju tumačenja prava [Unije] koje je relevantno u okviru spora u glavnom postupku, čak i ako se može isključiti postojanje dvojbe

u pogledu tumačenja značenja relevantne odredbe prava Unije, [...] ali u subjektivnom pogledu, s obzirom na postupanje drugih sudova, nije moguće na dovoljno detaljan način dokazati da je tumačenje suda koji je uputio zahtjev jednako tumačenju koje mogu pružiti sudovi drugih država članica i Sud ako odlučuju o istom pitanju?

- 8 (B) Može li se, radi zaštite ustavnih vrijednosti i vrijednosti prava Unije u pogledu neovisnosti sudova i razumnog trajanja postupaka, članak 267. UFEU-a tumačiti na način da se njime isključuje to da se protiv suca najvišeg nacionalnog suda koji je ispitao i odbio zahtjev za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku radi tumačenja prava Europske unije, automatski ili na temelju diskrecijske ocjene same stranke koja traži upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku, pokrene postupak zbog građanskopravne i stegovne odgovornosti?
- 9 (C) Protivi li se definiciji „prisutnosti opasnih tvari” iz članka 3. točke 12. Direktive 2012/18/EU praksa prema kojoj se količina opasnih tvari prisutnih u postrojenju za obradu otpada procjenjuje u okviru operativnog postupka koji primjenjuje operater (i koji se prema potrebi provodi uz dozvolu iz članka 23. Direktive 2008/98/EZ ili iz članka 4. Direktive 2010/75/EU), u kojem se otpad razvrstava kao smjesa u smislu članka 3. točke 11. Direktive 2012/18/EU, predviđa stalni nadzor količine opasnih tvari prisutnih u postrojenju i jamči da nisu prekoračene niža razina predviđena stupcem 2. ni viša razina predviđena stupcem 3. Priloga I. Direktivi 2012/18/EU?”
- 10 Rješenjem od 15. prosinca 2022., donesenim u predmetu C-144/22, Sud je utvrdio (sažetak):
- 11 (a) kad je riječ o prvom pitanju, da se nacionalni sud može suzdržati od upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku ako se „uvjerio” u to da bi se „drugi sudovi država članica koji odlučuju u posljednjem stupnju i Sud složili s njegovom analizom”, uzimajući u obzir kriterije za tumačenje navedene u točkama 36. do 42. i razmatranja iznesena u točkama 43. do 45. rješenja Suda;
- 12 (b) u pogledu drugog pitanja, da je isključivo na nacionalnom sudu, „koji treba preuzeti odgovornost za buduću sudsku odluku”, da ocijeni nužnost i relevantnost zahtjeva za prethodnu odluku i da Sud nije dužan odlučiti o tome kada „traženo tumačenje nema nikakve veze sa stvarnošću ili s predmetom glavnog postupka [odnosno] kada je problem hipotetski” (t. 57. rješenja u predmetu C-144/22);
- 13 (c) kad je riječ o trećem pitanju, koje je postavljeno za slučaj da Sud odgovori niječno na navedena pitanja, Sud je naveo da iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je treće pitanje postavljeno samo u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje te da, s obzirom na odgovor na prvo pitanje, ne treba odgovoriti na treće pitanje.
- 14 Predmet je vraćen Consiglieri di Stato (Državno vijeće) na ponovno suđenje.

- 15 Podneskom od 19. lipnja 2023. žalitelj (u postupku pred Consigliom di Stato (Državno vijeće)) ponovno je zatražio upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku.
- 16 Consiglio di Stato (Državno vijeće), na temelju uputa koje mu je dao Sud o trima pitanjima predloženima u predmetu C-144/22, smatra, kad je riječ o prvim dvama pitanjima, koja se odnose na prirodu zahtjeva za prethodnu odluku i posebnosti talijanskog nacionalnog zakonodavstva o građanskopravnoj odgovornosti suca, da treba uzeti u obzir odgovore Suda i pitanje riješiti tumačenjem koje je u skladu s uputama Suda.
- 17 Kad je riječ o trećem pitanju, koje se odnosi na pravila primjenjiva na konkretni slučaj (takozvani „propis Seveso”), Consiglio di Stato (Državno vijeće) smatra da daljnje postojanje dvojbi u tumačenju relevantnih za odluku, koje se osobito odnose na pojmove „prisutnost opasnih tvari” iz članka 3. točke 12. Direktive 2012/18/EU i izraz „obavijest nadležnom tijelu” iz članka 7. te direktive, iznimno zahtijeva da se Sudu uputi još jedan zahtjev za prethodnu odluku.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 18 Žalitelj tvrdi da bi „propisom Seveso” operateru postrojenja za obradu otpada trebalo dopustiti da dokaže da prisutnost opasnih tvari u njegovu objektu nikad ne prelazi „nižu razinu” na temelju sustava upravljanja kojim se predviđa kontinuirani nadzor tvari prisutnih u objektu. Pravu Europske unije protivi se zakonodavstvo, kao što je ono talijansko, koje onemogućuje druge načine dostave informacija osim onih prethodno opisanih.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 19 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev nužno je pojasniti pojam „prisutnost opasnih tvari” definiran u članku 3. točki 12. Direktive 2012/18/EU i prenesen u nacionalno zakonodavstvo.
- 20 Nužno je i tumačenje članka 7. stavaka 1. i 2. Direktive 2012/18/EU, u skladu s kojim „[d]ržave članice zahtijevaju da operater nadležnom tijelu pošalje obavijest koja sadrži”, među ostalim, „informacije dostatne za identifikaciju opasnih tvari i kategorije tvari, za tvari koje su uključene ili bi mogle biti prisutne”.
- 21 Konkretno, sud koji je uputio zahtjev pita o usklađenosti s pravom Unije nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva i kojim se, određivanjem da je operater dužan „poslati, kako je previđeno stavkom 5. [...] obavijest, sastavljenu u skladu s obrascem iz Priloga 5.”, koja sadržava informacije navedene u članku 13. stavku 2., dopušta samo jedan način dostave navedenih informacija.
- 22 Iako se Direktivom, s jedne strane, ostavlja određena razina diskrecije u odabiru primjene, pri čemu se usredotočuje samo na „učinkovitost” sustava, s druge se

strane čini da se njome državu članicu ne sprečava ni u tome da odabere „samo jedan način” priopćivanja informacija.

- 23 Direktivom se operateru dopušta da pošalje „obavijest”, a čini se da izraz koji se upotrebljava u Direktivi ne zahtijeva unaprijed određeni način obavješćivanja: taj aspekt predstavlja element poteškoće u tumačenju pravila iz Direktive, koji bi mogao dovesti do razilaženja sudske prakse na području Unije, na temelju kriterija iz točke 37. rješenja Suda u predmetu C-144/22.
- 24 Ni stranke u postupku ni sud koji je uputio zahtjev nisu naišli na posebna odstupanja u različitim jezičnim verzijama Direktive u kontekstu onog što se navodi u točki 40. rješenja Suda u predmetu C-144/22.
- 25 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da je teško tumačiti upotrebu, u okviru zakonodavstva Unije, pojma „obavijest” jer iako bi se, s jedne strane, moglo smatrati da pojam treba shvatiti u smislu koji utvrdi svaki nacionalni zakonodavac, s druge strane, moglo bi se smatrati da „obavijest” znači da operater može upotrebljavati bilo koji oblik priopćivanja informacija (točka 41. rješenja Suda u predmetu C-144/22, u skladu s kojom pravo Unije upotrebljava terminologiju „koja mu je svojstvena i autonomne pojmove”).
- 26 U tom bi se smislu moglo tvrditi da se direktivom Unije, koja se tumači i u skladu s načelima Ugovora u području tržišnog natjecanja i slobode poslovnog nastana, nacionalnom zakonodavcu ne dopušta da propiše „jedan način” obavješćivanja (dostava osobne izjave dane pod kaznenom odgovornošću u slučaju davanja lažnih izjava), pri čemu se isključuju drugi oblici provjere i nadzora koji su tehnološki inovativniji i napredniji, manje ograničavaju tržišno natjecanje na području Unije, jednako su učinkoviti, ali jednostavniji i manje opterećujući za poduzetnike.
- 27 Consiglio di Stato (Državno vijeće) navodi da je pitanje relevantno jer, ako Sud odluči da se članku 7. Direktive 2012/18/EU protivi (ili ne protivi) nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa samo jedan način priopćivanja informacija, Consiglio di Stato (Državno vijeće) ocijenit će je li talijanska uprava bila dužna dopustiti (ili ne dopustiti) žalitelju da priopći informacije na druge načine te će, slijedom toga, ocijeniti je li pobijana odluka o opomeni zakonita ili nezakonita.
- 28 Usto, sud koji je uputio zahtjev očekuje odluku Suda, iako samo podredno, o pitanju o kojem je već bila riječ u prvim dvama pitanjima u predmetu C-144/22, a koja se odnose na prirodu zahtjeva za prethodnu odluku i posebnosti talijanskog nacionalnog zakonodavstva o građanskopravnoj odgovornosti suca zbog neupućivanja obveznog zahtjeva za prethodnu odluku (članak 2. stavak 3.*bis* Legge n. 117 del 1988 (Zakon br. 117 iz 1988.)).
- 29 Uzimajući u obzir, s jedne strane, čvrste smjernice Suda u pogledu prvog od navedenih pitanja i, s druge strane, izricanje očite nedopuštenosti drugog pitanja, taj sud smatra da u tom pogledu mora autonomno utvrditi načelo tumačenja traženjem rješenja u izvorima prava Unije i prethodnim utvrđenjima samog Suda

- (osobito u presudi u predmetu C-561/19, *Conorzio Italian Management*), Europskog suda za ljudska prava te u kontekstu usporedbe s drugim europskim vrhovnim upravnim sudovima, koja je provedena povodom službenog sastanka Udruženja državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova (*Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions*) (A.C.A.), održanog u listopadu 2023. u Švedskoj.
- 30 Ponovno ističe, s jedne strane, važan doprinos talijanskih sudova paneuropskom dijalogu između Suda i nacionalnih sudova, među ostalim na temelju instrumenta zahtjeva za prethodnu odluku.
- 31 S druge strane, ističe da velik broj slučajeva zahtjeva za prethodnu odluku talijanskih sudova, osobito *Consiglia di Stato* (Državno vijeće), u usporedbi s takvim slučajevima vrhovnih (upravnih) sudova drugih država članica, potvrđuje rizik da sudovi primjenjuju instrument zahtjeva za prethodnu odluku kao „samoobranu” i automatski, čak i u slučajevima kad nema dvojbi da je nacionalno zakonodavstvo koje se primjenjuje na konkretan slučaj u skladu sa zakonodavstvom Unije, prema načelima *acte clair*. Razlog tomu je činjenica da bi navedeno talijansko zakonodavstvo o odgovornosti suca moglo utjecati na stav nacionalnog suda te ga navesti na to da postavi pitanja koja bi se zatim pokazala očito nedopuštenima samo zato što se u nekim dijelovima postupka predviđa mogućnost tužbe radi utvrđenja odgovornosti u slučaju neupućivanja zahtjeva za prethodnu odluku (vidjeti presudu od 12. prosinca 2023. u predmetu C-407/23).
- 32 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev Sud u presudi C-561/19, *Conorzio Italian Management* (osobito točke 50., 51. i 53. do 55.), pojašnjava da u slučaju „obveznog” zahtjeva za prethodnu odluku sud nema samo općenitu „obvezu automatskog upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku”, nego „obvezu odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku i obrazlaganja” okolnosti koje je isključuju, prema ustaljenoj sudskoj praksi Unije u pogledu *acte clair*, *acte éclairée* i relevantnosti pitanja koje su stranke navele kao prethodno pitanje.
- 33 Te zaključke potvrđuju načela koja je utvrdio Europski sud za ljudska prava (presude od 20. rujna 2011., 3989/07 i 38353/07, *Ullens de Shooten et Rezabek protiv Belgije* i od 10. travnja 2012., 4832/04, *Vergauwen et autres protiv Belgije*, t. 87. do 106. i, osobito, t. 89. do 91. obrazloženja). Konkretno, u posljednje navedenoj presudi Europski sud za ljudska prava smatrao je da je obrazloženje neupućivanja zahtjeva za prethodnu odluku dovoljno da se izbjegne povreda članka 6. stavka 1. EKLJP-a.
- 34 Ako je nacionalni sud stoga izričito obrazložio neupućivanje zahtjeva za prethodnu odluku, ne može postojati odgovornost za naknadu štete i/ili stegovna odgovornost suca jer bi u suprotnom došlo do povrede neovisnosti pravosuđa.
- 35 Zaključno, prema tom objašnjenju, za utvrđenje bilo kakve odgovornosti suca zbog neupućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu trebalo bi uzeti u obzir

samo ispunjenje ili neispunjenje obveze obrazlaganja odluke o neupućivanju zahtjeva za prethodnu odluku.

RADNI DOKUMENT