

Sag C-86/22

Sammendrag af en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

9. februar 2022

Forelæggende ret:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Afgørelse af:

7. februar 2022

Sagsøger:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Sagsøgte:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Hovedsagens genstand

Sag anlagt ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) med påstand om annullation af ministerielt dekret af 18. marts 2013, der fastlægger de tekniske egenskaber for bæreposer, og om betaling af erstatning for den skade, der er lidt som følge af myndighedens ulovlige adfærd.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Det anfægtede dekrets forenelighed med artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF, med artikel 1, artikel 2, artikel 9, stk. 1, artikel 16, stk. 1 og artikel 18 i direktiv 94/62/EF, fortolket i lyset af [punkt] 1, 2 og 3 i bilag II til samme direktiv, og med artikel 8 i direktiv 98/34/EF.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF, artikel 16, stk. 1, i direktiv 94/62/EF og artikel 8 i direktiv 98/34/EF til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse som den, der er fastsat i det anfægtede interministerielle dekret, som forbyder markedsføring af engangsbæreposer, der er fremstillet af ikke-bionedbrydelige materialer, men som opfylder de øvrige krav i direktiv 94/62/EF, når disse nationale bestemmelser, der indeholder tekniske forskrifter, som er mere restriktive end fællesskabsbestemmelserne, ikke på forhånd af medlemsstaten er blevet meddelt til Europa-Kommissionen, men først er blevet meddelt efter vedtagelsen og før offentliggørelsen af foranstaltningen?
- 2) Skal artikel 1, artikel 2, artikel 9, stk. 1, og artikel 18 i direktiv 94/62/EF, suppleret med bestemmelserne i [punkt] 1, 2 og 3 i bilag II til direktivet, fortolkes således, at de er til hinder for vedtagelsen af en national bestemmelse, der forbyder markedsføring af engangsbæreposer, der er fremstillet af ikke-bionedbrydelige materialer, men som opfylder de øvrige krav i direktiv 94/62/EF, eller kan de yderligere tekniske forskrifter, der er fastsat i den nationale lovgivning, begrundes med henvisning til målet om at sikre et højere miljøbeskyttelsesniveau, i givet fald under hensyntagen til den særlige karakter af problemerne med affaldsindsamling i medlemsstaten og til nødvendigheden af, at denne medlemsstat også opfylder de i denne forbindelse fastsatte fællesskabsforpligtelser?
- 3) Skal artikel 1, artikel 2, artikel 9, stk. 1, og artikel 18 i direktiv 94/62/EF, suppleret med bestemmelserne i [punkt] 1, 2 og 3 i bilag II til direktivet, fortolkes således, at de udgør en klar og præcis bestemmelse, der forbyder enhver hindring for markedsføring af poser, der opfylder kravene i direktivet, og som medfører, at alle statslige organer, herunder offentlige myndigheder, skal undlade at anvende enhver national lovgivning, der måtte være i strid med direktivet?
- 4) Kan vedtagelsen af en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsbæreposer, som ikke er biologisk nedbrydelige, men som er fremstillet i overensstemmelse med kravene i direktiv 94/62/EF, hvis den ikke er begrundet i målet om at sikre et højere miljøbeskyttelsesniveau, i den særlige karakter af problemerne med affaldsindsamling i den pågældende medlemsstat og i nødvendigheden af, at denne medlemsstat også opfylder de i denne forbindelse fastsatte fællesskabsforpligtelser, udgøre en alvorlig og åbenbar tilsidesættelse af artikel 18 i direktiv 94/62/EF?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald

Dette direktiv blev vedtaget med henblik på at harmonisere de nationale foranstaltninger vedrørende håndtering af emballage, garantere fællesskabsmarkedets funktion og sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau.

Med dette direktiv blev medlemsstaterne for første gang pålagt at nå kvantitative mål for genanvendelse af al emballage i forhold til den samlede vægt frigivet til forbrug på deres nationale markeder. Navnlig:

- artikel 9 bestemmer med »Væsentlige krav«, at [medlemsstaterne] [t]re år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden sørger [...] for, at emballage kun markedsføres, hvis den opfylder alle væsentlige krav i dette direktiv, herunder bilag II«.
- I artikel 18 hedder det derimod under overskriften »Markedsføring«, at »[medlemsstaterne [ikke] må [...] forhindre, at emballage, der opfylder bestemmelserne i dette direktiv, markedsføres på deres område«.

Bilag II indeholder forskellige krav til emballage, fremstilling og sammensætning ([punkt]1), genbrugelighed ([punkt] 2) og genanvendelighed ([punkt] 3). Hvad angår genanvendelighed fastsætter bestemmelsen fire indbyrdes alternative kriterier: Genanvendelse i form af materiale genvinding kan faktisk sikres enten ved genanvendelse af materialet eller ved energiudnyttelse eller i form af kompost eller ved dets biologiske nedbrydelighed.

Anvendelsen af en af disse teknologier til genanvendelse af emballage garanterer under alle omstændigheder, at den kan markedsføres på Den Europæiske Unions indre marked.

Artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998, som fastsætter en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter.

Anførte nationale forskrifter

Lovdekret nr. 2/2001 (som ophøjet til lov nr. 28/2012), artikel 2: et generelt forbud mod markedsføring af poser af plast med forbehold af forlængelser, der er begrænset til markedsføring af visse kategorier af poser, indtil der vedtages et nyt ministerielt dekret.

Ministerielt dekret af 18. marts 2013 - fastlæggelse af de tekniske egenskaber ved bæreposer vedtaget af Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet for miljø og natur- og havbeskyttelse, Italien) og Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) (statstidende af 27.3.2013) (herefter »det anfægtede dekret«), som fastsætter et forbud mod fremstilling og markedsføring af bæreposer af plast, som ikke opfylder visse krav udspecificeret i artikel 2.

Dette dekret er, med henblik på at sikre en effektiv miljøbeskyttelse og en mere effektiv affaldsindsamling, som er nogle af de krav, som fællesskabslovgivningen stiller til emballage, som kan markedsføres, udtryk for en prioritering af metoderne for kompostérbarhed og bionedbrydelighed, idet det bl.a. forbyder markedsføring af poser, der ikke opfylder specifikationerne i UNI EN 13432:2002 (en teknisk standard, der har til formål at fastlægge kravene til emballage, der kan genanvendes ved kompostering og bionedbrydning). Poser, der ikke opfylder denne tekniske standard – eventuelt selv om de opfylder de øvrige krav til genanvendelighed, der er fastsat i [punkt] 3 i bilag II til emballagedirektivet – kan således ikke markedsføres i Italien, medmindre de opfylder yderligere tekniske specifikationer vedrørende tykkelse og form, som heller ikke er fastsat i EU-bestemmelserne.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren, Papier Mettler s.r.l., er et selskab, der driver virksomhed inden for distribution af indpakning og emballage fremstillet af papir og af syntetisk materiale. Selskabet er en del af et europæisk netværk på markedet for fremstilling af papir- og plastemballage og beskæftiger sig også med genanvendelse af råmaterialer gennem separat indsamling og genanvendelse af internt og eksternt affald.
- 2 Sagsøgerens virksomhed er især koncentreret om fremstilling af polyethylenemballage, herunder almindelige indkøbsposer af plast («shopping bags»).
- 3 Sagsøgeren har anført, at selskabet har lidt skade som følge af det anfægtede dekret, der ved at præcisere bestemmelserne i lovdekret nr. 2/2012 forbyder fremstilling og markedsføring af bæreposer af plast, der ikke opfylder de deri fastsatte krav, og har derfor anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af dette dekret.

Parternes væsentligste argumenter i hovedsagen

- 4 **Sagsøgeren** har gjort gældende, at det anfægtede dekret indeholder bestemmelser til gennemførelse af forbuddet mod markedsføring af ikke-bionedbrydelige bæreposer af plast – et forbud, der er fastsat i direktiv 94/62 – som er mere restriktive end det sidstnævnte direktiv tillader. I artikel 2 i det anfægtede dekret er det således fastsat, at disse poser af plast skal opfylde specifikke tekniske krav, hvilket er i strid med direktiv 94/62 og direktiv 98/34.
- 5 Sagsøgeren har med hensyn til formaliteten gjort gældende, at eftersom direktiv 94/62 er et direktiv om simpel harmonisering, skulle de tekniske forskrifter, som den nationale myndighed har fastsat med henblik på en bedre miljøbeskyttelse, i

henhold til artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF på forhånd have været meddelt Kommissionen.

- 6 Sagsøgeren har dernæst henvist til den separate mekanisme for anmeldelse, der er fastsat i artikel 16 i direktiv 94/62. I henhold til denne artikel 16 skal medlemsstaterne meddele Kommissionen udkastene til de foranstaltninger, de agter at træffe inden for rammerne af dette direktiv, så Kommissionen kan gennemgå dem i lyset af de gældende bestemmelser. En lignende ordning er også fastsat i artikel 8 i direktiv 98/34, hvorefter medlemsstaterne straks skal sende Kommissionen »ethvert udkast til teknisk forskrift« og »grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift«, inden en sådan forskrift vedtages. I lyset af disse regler og bestemmelserne i den omhandlede nationale lovgivning skulle det anfægtede dekret derfor have været genstand for en forudgående meddelelse til Kommissionen.
- 7 **Den sagsøgte myndighed** har heroverfor gjort gældende, at det anfægtede dekret blev behørigt meddelt til Europa-Kommissionen den 12. marts 2013, og at dets ikrafttræden var betinget af, at meddelelsesproceduren i henhold til direktiv 98/34 blev afsluttet med et tilfredsstillende resultat. Meddelelsesproceduren blev afsluttet den 13. september 2013.
- 8 **Sagsøgeren** har med hensyn til realiteten gjort gældende, at det anfægtede dekret er ulovligt, idet det er i strid med bestemmelserne i direktiv 94/62, for så vidt som dette forbyder markedsføring af poser til emballage, også selv om de opfylder et af de krav til genanvendelighed, der er fastsat i [punkt] 3 i bilag II til direktivet.
- 9 Direktiv 94/62 indeholder således specifikke krav til markedsføring af emballage (se bilag II nævnt ovenfor).
- 10 Det anfægtede dekret indeholder imidlertid et forbud mod markedsføring af poser, som ikke opfylder specifikationerne i UNI EN 13432:2002, eller som ikke opfylder yderligere tekniske specifikationer med hensyn til tykkelse og form. Disse krav er ikke fastsat i EU-bestemmelserne.
- 11 Poser, der ikke opfylder disse tekniske forskrifter, selv om de opfylder kravene til genanvendelighed i [punkt] 3 i bilag II til direktiv 94/62, kan derfor ikke markedsføres i Italien. Den pågældende italienske lovgivning er derfor i strid med artikel 18 i direktiv 94/62, som forbyder medlemsstaterne at hindre markedsføring af emballage, der er fremstillet i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.
- 12 Sagsøgeren har derfor gjort gældende, at den sagsøgte myndighed burde have undladt at anvende den nationale lovgivning, der er i strid med EU-retten, i overensstemmelse med den forpligtelse, der påhviler de offentlige myndigheder i hver medlemsstat, og som Domstolen gentagne gange har bekræftet (jf. dom af 9.9.2003, C-198/01, CIF, af 19.1.1993, C-101/91, Kommissionen mod Italien, og af 28.6.2001, C-118/00, Larsy).

- 13 Ifølge sagsøgeren savner myndighedens adfærd grundlag, idet Domstolen også har præciseret, at når der findes EU-bestemmelser, der sikrer fuld harmonisering, skal statslige foranstaltningers overensstemmelse hermed kun vurderes i forhold til disse bestemmelser (jf. dom af 13.12.2001, C-324/99, og af 17.4.2007, C-470/03, A.G.M. – Cos.Met s.r.l. mod Suomen valtio og Tarmo Lehtinen).
- 14 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at det anfægtede dekret, navnlig for så vidt som det bestemmer, at alle poser af plast, der markedsføres i Italien, skal være forsynet med en vis ordlyd på italiensk for at oplyse forbrugeren om deres egenskaber, er i strid med princippet om fri bevægelighed for varer, idet det medfører en importhindring og en yderligere byrde for virksomheder, der som i den foreliggende sag importerer de varer, der skal markedsføres, fra andre medlemsstater.
- 15 **Den sagsøgte myndighed** har gjort gældende, at de tekniske forskrifter i det anfægtede dekret var nødvendige for at bekæmpe problemet med forurening af den særskilte indsamling af organisk affald, som skyldes de italienske forbrugeres vane med at anvende engangsplastposer til indsamling af organisk affald, og for at fremme anvendelsen af bio-nedbrydelige og kompostérbare plastposer.
- 16 Den sagsøgte myndighed har endvidere anført, at det anfægtede dekret identificerer følgende typer af poser egnet til markedsføring a) bio-nedbrydelige og kompostérbare engangsposer, der opfylder den harmoniserede standard UNI EN 13432:2002, b) traditionelle plastposer af en vis tykkelse og derfor genanvendelige, og c) genanvendelige bæreposer fremstillet af papir, væv af naturfibre, polyamidfibre og andre materialer end polymerer. Det følger af disse bestemmelser, at det anfægtede dekret ikke har indført et totalt forbud mod markedsføring af plastposer, men et selektivt forbud, der kun vedrører cirkulation af plastposer, som fordi de er under en vis tykkelse ikke er egnede til at sikre en væsentlig mulighed for at blive genanvendt, men som er bestemt til hurtigt at blive til plastaffald.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

- 17 På baggrund af de argumenter, som parterne i hovedsagen har fremført, har den forelæggende ret besluttet at forelægge Domstolen sagen til præjudiciel afgørelse.