

Mål C-86/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

9 februari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

7 februari 2022

Klagande:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Motparter:

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

Ministero dello Sviluppo Economico

Saken i det nationella målet

Talan väckt av ett bolag vid Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio med yrkande att ministerdekretet av den 18 mars 2013 om fastställande av bärkassars tekniska egenskaper ska ogiltigförklaras och att bolaget ska ersättas för de skador som bolaget har åsamkats till följd av statsförvaltningens rättsstridiga agerande.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Fråga huruvida det angripna dekretet är förenligt med artikel 114.5 och 114.6 FEUF, med artiklarna 1, 2, 9.1, 16.1 och 18 i direktiv 94/62/EG, jämförda med punkterna 1, 2 och 3 i bilaga 2 till samma direktiv, samt med artikel 8 i direktiv 98/34/EG.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Utgör artikel 114.5 och 114.6 FEUF, artikel 16.1 i direktiv 94/62/EG och artikel 8 i direktiv 98/34/EG hinder för tillämpning av en nationell lagstiftning såsom den som följer av det angripna interministeriella dekretet, enligt vilken engångsbärkassar som är framställda av icke biologiskt nedbrytbart material men uppfyller övriga krav i direktiv 94/62/EG inte får släppas ut på marknaden, för det fall nämnda nationella lagstiftning innehåller strängare tekniska föreskrifter än unionslagstiftningen och den berörda medlemsstaten inte i förväg har underrättat Europeiska kommissionen om nämnda dekret utan först efter det att det har antagits och innan det har offentliggjorts?
- 2) Ska artiklarna 1, 2, 9.1 och 18 i direktiv 94/62/EG, jämförda med artiklarna 1, 2 och 3 i bilaga 2 till direktivet, tolkas på så sätt att de utgör hinder för antagandet av en nationell lagstiftning enligt vilken engångsbärkassar som är framställda av icke biologiskt nedbrytbart material men som uppfyller övriga krav i direktiv 94/62/EG inte får släppas ut på marknaden, eller kan ytterligare tekniska föreskrifter som fastställs i den nationella lagstiftningen motiveras av syftet att säkerställa ett bättre miljöskydd, eventuellt med beaktande av de speciella omständigheterna kring utmaningarna med avfallsinsamling i den berörda medlemsstaten och det faktum att medlemsstaten även ska fullgöra sina unionsrättsliga förpliktelser på detta relaterade område?
- 3) Ska artiklarna 1, 2, 9.1 och 18 i direktiv 94/62/EG, jämförda med artiklarna 1, 2 och 3 i bilaga 2 till direktivet, tolkas på så sätt att de utgör ett klart och tydligt regelverk som förbjuder alla hinder för att påsar som uppfyller kraven i direktivet släpps ut på marknaden, med den följd att alla statliga organ, däribland offentliga myndigheter, ska låta bli att tillämpa en nationell lagstiftning som eventuellt strider mot direktivet?
- 4) Utgör antagandet av en nationell lagstiftning som förbjuder att engångsbärkassar som är icke biologiskt nedbrytbara men framställda i överensstämmelse med kraven i direktiv 94/62/EG släpps ut på marknaden en klar och uppenbar överträdelse av artikel 18 i direktiv 94/62/EG, när det inte motiveras av syftet att säkerställa ett bättre miljöskydd, de speciella omständigheterna kring utmaningarna med avfallsinsamling i den berörda medlemsstaten och det faktum att medlemsstaten även ska fullgöra sina unionsrättsliga förpliktelser på detta relaterade område?

Anförda unionsbestämmelser

Artikel 114.5 och 114.6 FEUF.

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

Detta direktiv antogs i syfte att harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar, säkerställa en fungerande inre marknad och säkerställa en hög miljöskyddsnivå.

Genom detta direktiv har medlemsstaterna för första gången ålagts att uppnå kvantitativa mål för återanvändning och återvinning av samtliga förpackningar i förhållande till den sammanlagda vikt som har släppts ut för konsumtion på respektive nationella marknad. Närmare bestämt åläggs följande:

– I artikel 9, som har rubriken ”Väsentliga krav”, stadgas följande: ”Tre år från dagen för ikraftträdandet av detta direktiv skall medlemsstaterna ha säkerställt att förpackningar endast släpps ut på marknaden om de uppfyller alla väsentliga krav som anges i detta direktiv och i bilaga 2 till direktivet.”

– I artikel 18, som har rubriken ”Rätten att släppa ut på marknaden”, anges emellertid följande: ”Medlemsstaterna skall inte hindra att förpackningar som uppfyller bestämmelserna i detta direktiv släpps ut på marknaden inom deras respektive territorier.”

Bilaga 2 fastställer en rad krav på framställning av förpackningar och förpackningars sammansättning (punkt 1), förpackningarnas återanvändbarhet (punkt 2) och förpackningarnas återvinningsbarhet (punkt 3). Vad gäller återvinningsbarhet fastställer bestämmelserna fyra olika slags kriterier. Förpackningar kan närmare bestämt återvinnas genom materialutnyttjande, genom energiutvinning, genom kompostering, eller därför att de är biologiskt nedbrytbara.

Användning av någon av ovannämnda tekniker för förpackningsåtervinning innebär att förpackningen får släppas ut på Europeiska unionens inre marknad.

Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

Anförda nationella bestämmelser

Decreto legge (lagdekret nr 2/2012 (som omvandlats till lag nr 28/2012)), artikel 2: Allmänt förbud mot att plastpåsar släpps ut på marknaden. Fram till antagandet av ytterligare ett ministerdekret omfattar förbudet inte vissa kategorier av påsar.

Decreto ministeriale del 18 marzo 2013 – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l’asporto delle merci – del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico (*Gazzetta Ufficiale* av den 27 mars 2013) (dekret av den 18 mars 2013 antaget av ministeriet för miljö, natur- och havsskydd och av ministeriet för ekonomisk utveckling – Fastställande av bärkassars tekniska egenskaper) (nedan kallat det angripna dekretet), enligt vilket plastbärkassar som inte uppfyller vissa krav som detaljerat anges i artikel 2 inte får framställas och släppas ut på marknaden.

I syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd och en effektivare avfallsinsamling uttrycker dekretet, bland de krav som fastställs i unionslagstiftningen med avseende på säljbara förpackningar, en klar preferens för kompostering och biologisk nedbrytning. Dekretet uppställer bland annat ett förbud mot att sådana påsar släpps ut på marknaden som inte uppfyller specifikationerna i standard UNI EN 13432:2002 (teknisk standard om fastställande av krav gällande förpackningar återvinningsbara genom kompostering och biologisk nedbrytning). Påsar som inte är i överensstämmelse med denna tekniska standard – även om de uppfyller övriga krav på återvinningsbarhet i punkt 3 i bilaga 2 till förpackningsdirektivet – får således inte släppas ut på marknaden i Italien, om inte de uppfyller ytterligare tekniska specifikationer gällande tjocklek och form, som emellertid inte heller dessa fastställs i unionslagstiftningen.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Papier Mettler s.r.l., som är klagande i förevarande mål, är ett bolag som distribuerar förpackningar och emballage av papper och syntetmaterial. Bolaget ingår i ett europeiskt nät på marknaden för tillverkning av pappers- och plastförpackningar och sysslar även med materialutnyttjande av råvaror genom separat insamling och återvinning av internt och externt avfall.
- 2 Papier Mettlers verksamhet består huvudsakligen i tillverkning av polyetenförpackningar, däribland även vanliga plastbärkassar ("shopping bags").
- 3 Papier Mettler anser att det har lidit skada till följd av det angripna dekretet, som utgör en specifikation av bestämmelserna i lagdekret nr 2/2012 och fastställer att plastbärkassar som inte uppfyller kraven i dekretet inte får framställas och släppas ut på marknaden. Papier Mettler har därför väckt talan vid den hänskjutande domstolen och yrkat att dekretet ska ogiltigförklaras.

Parternas huvudargument

- 4 **Papier Mettler** har gjort gällande att det angripna dekretet innehåller bestämmelser om tillämpning av förbudet mot att släppa ut icke biologiskt nedbrytbara plastbärkassar på marknaden, vilket fastställs i direktiv 94/62. Dessa bestämmelser är strängare än dem i direktivet. Enligt artikel 2 i det angripna dekretet ska dessa plastbärkassar nämligen uppfylla specifika tekniska krav, vilket är i strid med direktiven 94/62 och 98/34.
- 5 I processuellt hänseende har Papier Mettler gjort gällande att direktiv 94/62 endast är en harmoniseringsåtgärd och att kommissionen därför i enlighet med artikel 114.5 och 114.6 FEUF borde ha underrättats i förväg om de tekniska föreskrifter som den nationella myndigheten tänkte anta i syfte att säkerställa ett bättre miljöskydd.

- 6 Papier Mettler har även nämnt den självständiga mekanism för förhandsanmälan som har införts genom artikel 16 i direktiv 94/62. Enligt denna artikel ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om förslagen till de åtgärder som de tänker vidta, så att kommissionen kan granska dem mot bakgrund av gällande bestämmelser. Ett liknande system har även införts genom artikel 8 i direktiv 98/34, enligt vilken kommissionen ska underrättas om "alla utkast till tekniska föreskrifter" och om "skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift" innan den aktuella föreskriften antas. Mot bakgrund av dessa bestämmelser och den aktuella nationella lagstiftningen borde kommissionen följaktligen ha underrättats om det angripna dekretet i förväg.
- 7 **Statsförvaltningen**, som är motpart i förevarande mål, har däremot gjort gällande att Europeiska kommissionen på vederbörligt sätt underrättades om det angripna dekretet den 12 mars 2013 och att dekretet först skulle träda i kraft när informationsförfarandet i enlighet med direktiv 98/34 hade genomförts med tillfredsställande resultat. Anmälningförfarandet avslutades den 13 september 2013.
- 8 I materiellt hänseende har **Papier Mettler** gjort gällande att det angripna dekretet är rättsstridigt, eftersom det är oförenligt med bestämmelserna i direktiv 94/62, vad gäller den del enligt vilken vissa typer av förpackningspåsar inte får släppas ut på marknaden trots att de uppfyller ett av de krav på återvinningsbarhet som fastställs i punkt 3 i bilaga 2 till direktivet.
- 9 Direktiv 94/62 fastställer nämligen specifika krav för utsläppande på marknaden av förpackningar (se ovan nämnda bilaga 2).
- 10 Det angripna dekretet uppställer ett förbud mot att påsar släpps ut på marknaden som inte är i överensstämmelse med specifikationerna i standard UNI EN 13432:2002 eller inte uppfyller ytterligare tekniska specifikationer gällande tjocklek och form. Dessa krav fastställs inte i unionslagstiftningen.
- 11 Av detta skäl får påsar som inte uppfyller nämnda tekniska standard, även om de uppfyller de krav på återvinningsbarhet som fastställs i punkt 3 i bilaga 2 till direktiv 94/62, inte släppas ut på marknaden i Italien. Därigenom är den aktuella italienska lagstiftningen i strid med artikel 18 i direktiv 94/62, enligt vilken medlemsstaterna inte ska hindra att förpackningar som uppfyller bestämmelserna i detta direktiv släpps ut på marknaden.
- 12 Papier Mettler har därför gjort gällande att statsförvaltningen borde ha låtit bli att tillämpa den nationella lagstiftning som är oförenlig med unionsrätten mot bakgrund av den skyldighet som de offentliga myndigheterna i medlemsstaterna har i detta hänseende, såsom EU-domstolen flera gånger har slagit fast (se dom av den 9 september 2003, C-198/01, CIF, dom av den 19 januari 1993, C-101/91, kommissionen/Italien, och dom av den 28 juni 2001, C-118/00, Larsy).
- 13 Enligt Papier Mettler är statsförvaltningens agerande obefogat, om det även beaktas att EU-domstolen har klargjort att när det finns en uttömmande

harmonisering på unionsnivå ska de nationella bestämmelserna enbart bedömas mot bakgrund av harmoniseringsåtgärdens bestämmelser (se dom av den 13 december 2001, C-324/99, [DaimlerChrysler], dom av den 17 april 2007, C-470/03, A.G.M. – COS.MET Srl/Suomen valtio och Tarmo Lehtinen).

- 14 Avslutningsvis har Papier Mettler anfört att det angripna dekretet – i synnerhet vad gäller den del enligt vilken samtliga plastpåsar som släpps ut på marknaden i Italien måste märkas med en viss text på italienska som upplyser konsumenten om deras egenskaper – strider mot principen om fri rörlighet för varor, eftersom dekretet innebär både ett hinder för import och en merkostnad för företag vilka, som i förevarande fall, importerar de saluförda varorna från andra medlemsstater.
- 15 **Statsförvaltningen** har gjort gällande att de tekniska föreskrifterna i det angripna dekretet var nödvändiga dels för att råda bot på problemet med kontaminering av separat insamlat biologiskt avfall, som följer av de italienska konsumenternas ovana att använda engångsplastpåsar för insamling av biologiskt avfall, dels för att uppmuntra till användning av biologiskt nedbrytbara och komposterbara plastpåsar.
- 16 Statsförvaltningen har även påpekat att det angripna dekretet fastställer följande typer av påsar som får släppas ut på marknaden: a) biologiskt nedbrytbara och komposterbara engångspåsar som är i överensstämmelse med harmoniserad standard UNI EN 13432:2002, b) påsar av traditionell plast med en viss tjocklek, vilka därför kan återanvändas, och c) återanvändbara bärkassar av papper, naturfibervävnad, polyamidfiber och annat material än polymerer. Det kan ur dessa bestämmelser härledas att det angripna dekretet inte har infört något absolut förbud mot att plastpåsar släpps ut på marknaden, utan ett selektivt förbud enbart mot cirkulation av plastpåsar som är tunnare än en viss tjocklek och därmed inte säkerställer en stor möjlighet att kunna återanvändas och således snabbt blir till plastavfall.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 17 Mot bakgrund av de argument som parterna i det nationella målet har framfört har den hänskjutande domstolen beslutat att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.