



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
föredraget den 25 maj 2023<sup>1</sup>

**Mål C-86/22**

**Papier Mettler Italia Srl**  
**mot**

**Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell’Ambiente e della Tutela del  
Territorio e del Mare),**

**Ministero dello Sviluppo Economico,**

**Ytterligare deltagare i rättegången:**

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

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionala  
förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 98/34/EG – Medlemsstaternas skyldighet att  
anmäla sina utkast till tekniska föreskrifter till kommissionen – Verkan av att en anmälan om en  
teknisk föreskrift inte har gjorts – Direktiv 94/62/EG – Harmonisering av lagstiftning –  
Miljö – Förpackningar och förpackningsavfall – Tunna plastbärkassar –  
Nationella bestämmelser med strängare tekniska föreskrifter än unionslagstiftningen –  
Artikel 114.5 och 114.6 FEUF – Huruvida direktiv 94/62 har direkt effekt –  
Medlemsstaternas ansvar för skada som har vållats enskilda”

1. Den kommersiella framgången för tunna plastbärkassar beror på att de är så lätta och att de är  
motståndskraftiga mot nedbrytning. Ofta används de bara en eller ett fåtal gånger och det är lätt  
att göra sig av med dem. Spridningen av dem ger därför upphov till allvarliga  
föroreningsproblem.<sup>2</sup> Många av dessa bärkassar hamnar utanför avfallshanteringskedjorna och  
ackumuleras i naturen, särskilt i form av marint avfall.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Originalspråk: spanska.

<sup>2</sup> Se resolution UNEP/EA.5/Res.14 antagen av FN:s miljöförsamling den 2 mars 2022 om att stoppa plastföroreningarna och utarbeta ett  
rättsligt bindande internationellt avtal.

<sup>3</sup> Beträffande detta fenomen i unionen, se dokumentet COM(2018) 28 final av den 16 januari 2018, Meddelande från kommissionen till  
Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En europeisk strategi för plast i en  
cirkulär ekonomi.

2. I förevarande mål om förhandsavgörande ska EU-domstolen pröva om en italiensk lagstiftning som förbjöd användning av plastbärkassar med vissa egenskaper i Italien, trots att det enligt direktiv 94/62/EG<sup>4</sup> var tillåtet att släppa ut dem på marknaden i samtliga medlemsstater, är förenlig med unionsrätten.

## I. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

#### 1. Direktiv 94/62

3. I artikel 1 i direktiv 94/62 ("Mål") föreskrivs följande:

"1. Syftet med detta direktiv är att harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredjeland och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen.

..."

4. Artikel 2 i direktiv 94/62 ("Räckvidd") har följande lydelse:

"1. Detta direktiv omfattar alla förpackningar som släpps ut på marknaden inom gemenskapen och allt förpackningsavfall, oavsett om det används inom eller härrör från industri-, handels-, kontors-, affärs-, service- eller hushållssektorer eller andra sektorer, och oavsett vilka material som har använts.

..."

5. Enligt artikel 3 i direktiv 94/62 ("Definitioner")<sup>5</sup> avses med

" ...

1b. *plastbärkassar*: bärkassar, med eller utan handtag, av plast och som tillhandahålls konsumenterna på försäljningsställen för varor och produkter.

1c. *tunna plastbärkassar*: plastbärkassar med en vägg tjocklek under 50 mikrometer.

..."

6. Artikel 4.1a i direktiv 94/62 ("Förebyggande") har följande lydelse:<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, 1994, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266).

<sup>5</sup> I dess uppdaterade version enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/720 av den 29 april 2015, om ändring av direktiv 94/62/EU när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar (EUT L 115, 2015, s. 11).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

”1a. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att inom sitt territorium uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar.

Dessa åtgärder får bestå av nationella minskningsmål, bibehållande eller införande av ekonomiska instrument och begränsningar i fråga om utsläppande på marknaden genom undantag från artikel 18, under förutsättning att begränsningarna är proportionella och icke-diskriminerande.

...”

7. Artikel 9 i direktiv 94/62 (”Väsentliga krav”) har följande lydelse:

”1. 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.

...”

8. Artikel 16 i direktiv 94/62 (”Anmälan”) har följande lydelse:

”1. Utan att detta påverkar bestämmelserna i [rådets] direktiv 83/189/EEG [av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 109, 1983, s. 8; svensk specialutgåva, område 13, volym 12, s. 154)] skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om förslagen till de åtgärder som de tänker vidta inom ramen för detta direktiv innan de genomför dem, undantaget åtgärder av fiskal art men inbegripet tekniska specifikationer som hänger samman med fiskala åtgärder för att främja efterlevnaden av sådana tekniska specifikationer, så att kommissionen kan granska dem mot bakgrund av gällande bestämmelser. Kommissionen skall i sådana fall följa det förfarande som föreskrivs i det direktivet.

2. Om den föreslagna åtgärden även rör en teknisk fråga som avses i direktiv 83/189/EEG, kan medlemsstaten i samband med det anmälningsförfarande som föreskrivs i det här direktivet ange att anmälan även gäller för direktiv 83/189/EEG.”

9. Artikel 18 i direktiv 94/62 (”Rätten att släppa ut på marknaden”) har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall inte hindra att förpackningar som uppfyller bestämmelserna i detta direktiv släpps ut på marknaden inom deras respektive territorier.”

10. I bilaga 2 regleras ”väsentliga krav på förpackningars sammansättning och möjligheterna till återanvändning och återvinning, även materialutnyttjande, av förpackningar”.

## 2. Direktiv 98/34/EG<sup>7</sup>

11. I artikel 1 i direktiv 98/34 föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

...

12) *förslag till teknisk föreskrift*: texten till en teknisk specifikation eller ett annat krav eller en föreskrift för tjänster, inbegripet de administrativa bestämmelser, som har utarbetats i syfte att anta den eller att senare få den antagen som en teknisk föreskrift och som befinner sig på ett sådant förberedande stadium att väsentliga ändringar fortfarande kan göras.

...”

12. Artikel 8 i direktiv 98/34 har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av artikel 10 ska medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften utgör endast en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, då det är tillräckligt med information om den aktuella standarden. De ska också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa skäl inte redan framgår av förslaget.

...

5. Om utkast till tekniska föreskrifter utgör ett led i en åtgärd som på utkaststadiet skall överlämnas till kommissionen enligt en annan gemenskapsrättsakt, kan medlemsstaterna göra en anmälan i enlighet med punkt 1 inom ramen för den andra rättsakten, förutsatt att de formellt anger att denna anmälan också avser detta direktiv.

Att kommissionen inte tar ställning till ett utkast till tekniska föreskrifter enligt detta direktiv påverkar inte vilka beslut som kan komma att fattas enligt andra gemenskapsrättsakter.”

## **B. Nationell rätt. Dekret av den 18 mars 2013<sup>8</sup>**

13. I artikel 1 i 2013 års dekret anges att med bärkassar avses ”kassar som finns tillgängliga på försäljningsstället, mot en avgift eller gratis, för att användas av konsumenten för att transportera livsmedelsprodukter och andra produkter”.

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 1998, s. 37), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 (EGT L 217, 1998, s. 18). Detta direktiv har från och med den 6 oktober 2015 ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EUT L 241, 2015, s. 1).

<sup>8</sup> 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 (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) (GURI nr 73 av den 27 mars 2013) (nedan kallat 2013 års dekret).

14. I artikel 2 i 2013 års dekret föreskrivs följande:

”1. Bärkassar som ingår i någon av följande kategorier får släppas ut på marknaden:

- a) biologiskt nedbrytbara och komposterbara engångskassar som är i överensstämmelse med harmoniserad standard UNI EN 13432:2002;<sup>9</sup>
- b) Flergångskassar som innehåller andra polymerer än de som anges i a, med utvändiga handtag:
  - b.1) som har en vägg tjocklek över 200 mikrometer och som innehåller minst 30 % materialåtervunnen plast, om de är avsedda för livsmedelsbruk,
  - b.2) som har en vägg tjocklek över 100 mikrometer och som innehåller minst 10 % materialåtervunnen plast, om de inte är avsedda för livsmedelsbruk,
- c) Flergångskassar som innehåller andra polymerer än de som anges i a, med invändiga handtag:
  - c.1) som har en vägg tjocklek över 100 mikrometer och som innehåller minst 30 % materialåtervunnen plast, om de är avsedda för livsmedelsbruk,
  - c.2) som har en vägg tjocklek över 60 mikrometer och som innehåller minst 10 % materialåtervunnen plast, om de inte är avsedda för livsmedelsbruk,

2. Vidare får flergångsbärkassar som är gjorda av papper, naturfibervävnad, polyamidfiber och annat material än polymerer släppas ut på marknaden.

...”

15. I artikel 6 i 2013 års dekret föreskrivs följande:

”Detta dekret omfattas av ett informationsförfarande enligt [direktiv 98/34] och dekretet ska träda i kraft först efter att det förfarandet har avslutats, med gynnsamt resultat.”

## **II. Faktiska omständigheter, det nationella målet och tolkningsfrågorna**

16. Papier Mettler Srl (nedan kallat Papier Mettler) är ett bolag som distribuerar förpackningar och emballage. Papier Mettlers verksamhet utgörs huvudsakligen av tillverkning av polyetenförpackningar, däribland plastbärkassar.

17. Papier Mettler anser att det har lidit skada till följd av 2013 års dekret och har därför väckt talan vid den hänskjutande domstolen och yrkat att dekretet ska ogiltigförklaras och att bolaget ska tillerkännas ersättning för den skada det har lidit eller kan komma att lida till följd av dekretet.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> UNI EN 13432:2002, de 1 de marzo de 2002, Imballaggi – Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione – Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi. Den finns tillgänglig, mot betalning, på UNI Ente Italiano di Normazione webbplats.

<sup>10</sup> Vid förhandlingen angav Papier Mettler att skadan utgörs av utebliven vinst, eftersom bolaget inte har kunnat sälja bärkassar i Italien som framställts i enlighet med kraven i direktiv 94/62 och som bolaget släppte ut på marknaden i andra medlemsstater.

18. Papier Mettler har angett följande skäl till stöd för sin talan:

- Enligt 2013 års dekret är det förbjudet att släppa ut plastbärkassar på marknaden som är tillåtna enligt direktiv 94/62. Närmare bestämt ska, enligt artikel 2 i dekretet, dessa plastbärkassar uppfylla specifika tekniska krav, vilket är i strid med direktiven 94/62 och 98/34.
- I processuellt hänseende har Papier Mettler gjort gällande att direktiv 94/62 endast är en harmoniseringsåtgärd och att kommissionen därför ska underrättas i förväg om de tekniska föreskrifter som den nationella myndigheten antar (artikel 114.5 och 114.6 FEUF).
- Enligt artikel 16 i direktiv 94/62 ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om förslagen till de åtgärder som de tänker vidta, så att kommissionen kan granska dem mot bakgrund av gällande bestämmelser.
- I artikel 8 i direktiv 98/34 föreskrivs också att 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.
- Följaktligen borde Republiken Italien ha underrättat kommissionen i förväg om 2013 års dekret, vilket den inte gjorde.
- I materiellt hänseende har Papier Mettler gjort gällande att 2013 års dekret är oförenligt med bestämmelserna i direktiv 94/62, vad gäller den del där det föreskrivs att 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.<sup>11</sup>

19. Motparten i det nationella målet, Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) (Ministeriet för ekologisk omställning, tidigare ministeriet för miljö samt natur- och havsskydd, Italien) (nedan kallad staten) har bestritt Papier Mettlers talan och anfört följande argument:

- 2013 års dekret anmäldes till kommissionen i vederbörlig ordning den 12 mars samma år. För att det skulle träda i kraft krävdes det att det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 hade avslutats, med gynnsamt resultat. Det förfarandet avslutades den 13 september 2013.
- De tekniska föreskrifterna i 2013 års dekret var nödvändiga i Italien, dels för att råda bot på problemet med kontaminering av separat insamlat biologiskt avfall, dels för att uppmuntra till användning av biologiskt nedbrytbara och komposterbara plastbärkassar.<sup>12</sup>
- Genom att det i 2013 års dekret föreskrivs att vissa typer av kassar får släppas ut på marknaden,<sup>13</sup> har det införts ett selektivt förbud enbart mot plastkassar som är tunnare än en viss tjocklek och därmed inte säkerställer en stor möjlighet att kunna återanvändas och således snabbt blir till plastavfall.

<sup>11</sup> 2013 års dekret uppställer ett förbud mot att bärkassar släpps ut på marknaden som inte är i överensstämmelse med standard UNI EN 13432:2002 eller inte uppfyller ytterligare tekniska specifikationer gällande tjocklek och form. Dessa krav föreskrivs inte i direktiv 94/62, vilket innebär att Italien hindrar att bärkassar som uppfyller kraven i punkt 3 i bilaga 2 till direktiv 94/62 släpps ut på marknaden.

<sup>12</sup> Enligt staten brukar de italienska konsumenterna använda sig av engångsbärkassar för att samla in biologiskt avfall.

<sup>13</sup> Nämligen: a) biologiskt nedbrytbara och komposterbara engångskassar som är i överensstämmelse med harmoniserad standard UNI EN 13432:2002, b) kassar av traditionell plast med en viss tjocklek, vilka därför kan återanvändas, och c) återanvändbara bärkassar av papper, naturfibervävnad, polyamidfiber och annat material än polymerer.

20. Mot denna bakgrund har Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) beslutat att hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen för ett 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 som 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 punkterna 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 följderna 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?”

### III. Förfarandet vid EU-domstolen

21. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 9 februari 2022.

22. Skriftliga yttranden har getts in av Papier Mettler, Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili (nedan kallad Assobioplastiche), den italienska regeringen och Europeiska kommissionen. Samtliga deltog i den muntliga förhandlingen den 22 mars 2023.

## IV. Bedömning

### A. Inledande kommentarer

23. Det bör för det första klargöras vilken typ av bärkassar av plast som den hänskjutande domstolen syftar på. Även om den hänskjutande domstolen i sitt beslut att begära förhandsavgörande inte använder sig av en helt enhetlig terminologi, tycks den under alla förhållanden syfta på tunna engångsbärkassar av plast<sup>14</sup> som används en enda gång och som tillverkats av material som inte är biologiskt nedbrytbara och inte komposterbara, men som uppfyller de övriga krav som föreskrivs i direktiv 94/62.

24. För det andra bör det klargöras vilka unionsrättsliga bestämmelser som är relevanta för att besvara tolkningsfrågorna:

- Även om den hänskjutande domstolen hänvisar till artiklarna 1 och 2 i direktiv 94/62 är det i själva verket inte nödvändigt att tolka de bestämmelserna (vilka rör direktivets mål respektive räckvidd), eftersom det inte råder något tvivel om huruvida bärkassar av plast är att betrakta som förpackningar.<sup>15</sup>
- Däremot kan det vara avgörande för målets utgång hur artiklarna 9.1 och 18 i direktiv 94/62 ska tolkas.

### B. Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

25. Assobioplastiche och den italienska regeringen anser att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom 2013 års dekret aldrig trädde i kraft eller har upphävts.

26. Assobioplastiche anser även att begäran om förhandsavgörande ska avvisas på grund av att den hänskjutande domstolen inte har beaktat artikel 4.1 a i direktiv 94/62.

27. Jag anser inte att någon av de invändningarna motiverar att begäran avvisas omedelbart. På eget ansvar identifierar den hänskjutande domstolen de nationella bestämmelser som är tillämpliga i det mål i vilket tolkningsfrågorna har hänskjutits. Som bekant presumeras det att tolkningsfrågorna är relevanta.<sup>16</sup>

28. Vid förhandlingen fördes en lång diskussion mellan rättegångsdeltagarna om huruvida 2013 års dekret var giltigt och tillämpligt, utan att det kunde dras någon tydlig slutsats i denna fråga utifrån deras resonemang. De var eniga om att den rättsliga situation som har uppkommit är förvirrande. En av rättegångsdeltagarna ansåg att den är kaotisk, en annan att den är oförklarlig och en tredje att det råder en rättslig oreda.

<sup>14</sup> Det hade kanske varit tydligare om den hade uttryckt det så, att det rör sig om engångsbärkassar som inte nödvändigtvis bara används en gång, eftersom konsumenterna kan använda dem mer än en gång om de vill och om kassarna håller.

<sup>15</sup> Dom av den 29 april 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254), och dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl. (C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859).

<sup>16</sup> Dom av den 13 november 2018, Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899, punkt 28), och dom av den 6 oktober 2022, Contship Italia (C-433/21 och C-434/21, EU:C:2022:760, punkt 24).



29. Enligt kommissionen trädde 2013 års dekret i kraft och tillämpades i Italien från det att det offentliggjordes och fram till att det formellt upphävdes år 2017.<sup>17</sup> Genom artikel 6 kunde under alla förhållanden tillämpningen av dekretet skjutas upp fram till den 13 september 2013, då den frysningsperiod som föreskrevs i artikel 9 i direktiv 98/34 löpte ut. När dekretet offentliggjordes den 27 mars 2013 upphörde det att vara ett förslag och blev en gällande rättsakt och kommissionen yttrade sig därför inte över huruvida det var förenligt med unionsrätten.

30. Den italienska regeringen och Assobioplastiche anser att 2013 års dekret aldrig trädde i kraft, eftersom förfarandet för anmälan till kommissionen inte fick något gynnsamt resultat och det suspensiva villkoret i artikel 6 blev tillämpligt. Ett antal år senare upphävdes dekretet formellt och ”förvisades” från den italienska rätten, med det rörde sig i själva verket inte om något upphävande av gällande bestämmelser.

31. Papier Mettler förklarade att det sanktionssystem som föreskrivs i lagdekret 2/2012<sup>18</sup> trädde i kraft genom antagandet av 2013 års dekret och att det tillämpades oberoende av om dekretet hade trätt i kraft eller inte. Att detta företag inte blev föremål för sanktioner berodde på att det slutade att sälja de bärkassar av plast som förbjudits i Italien genom 2013 års dekret, vilket medförde ett inkomstbortfall som företaget nu yrkar ersättning för.

32. Under alla förhållanden ankommer det på den hänskjutande domstolen, som är den enda som är behörig att tolka den nationella rätten, att reda ut denna *imbroglio* rörande 2013 års dekrets ikraftträdande och rättsverkningar. EU-domstolen får inte gripa in i en diskussion som ska avgöras av den hänskjutande domstolen.

33. Begäran om förhandsavgörande skulle ha varit obegriplig om den hänskjutande domstolen hade ansett att 2013 års dekret (som den talan som Papier Mettler har väckt vid den handlar om) aldrig var i kraft eller fick några rättsverkningar. Då hade det räckt för den hänskjutande domstolen att slå fast det för att kunna avgöra målet. Att den inte har uppfattat det så utan begärt detta förhandsavgörande beror på att den, underförstått, tycks vara av motsatt uppfattning.

34. Under alla förhållanden anser jag inte att tvisten vid den hänskjutande domstolen och själva begäran om förhandsavgörande kan anses vara fiktiva. Jag anser således att tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning, med förbehåll för att den nationella domstolen har sista ordet när det gäller ikraftträdandet och tolkningen av 2013 års dekret.

35. Vad beträffar den andra invändningen om rättegångshinder, vill jag bara påpeka att artikel 4.1a i direktiv 94/62 av tidsmässiga skäl inte är tillämplig på de faktiska omständigheterna i förevarande mål. De inträffade år 2013 och den artikeln fördes in i direktiv 94/62 år 2015 (genom direktiv 2015/720).

<sup>17</sup> Enligt Assobioplastiche (punkt 4 i dess skriftliga yttrande) upphörde 2013 års dekret att gälla den 13 augusti 2017, då det ersattes av den italienska lagstiftning genom vilken direktiv 2015/720 införlivades, det vill säga Decreto-legge n.º 91, disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (lagdekret nr 91 om brådskande åtgärder för Mezzogiornos ekonomiska utveckling) av den 20 juni 2017 (GURI nr 141 av den 20 juni 2017, s. 1), omvandlat, med ändringar, till Legge n.º 123 (lag nr 123) av den 3 augusti 2017 (GURI nr 188 av den 12 augusti 2017, s. 1).

<sup>18</sup> Decreto-Legge n.º 2, misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (lagdekret nr 2, extraordinära och brådskande åtgärder på miljöområdet, nedan kallat lagdekret 2/2012) av den 25 januari 2012 (GURI nr 20 av den 25 januari 2012, s. 1), omvandlat, med ändringar, till Legge n.º 28 (lag nr 28) av den 24 mars 2012 (GURI nr 71 av den 24 mars 2012, s. 1).

### C. Den första tolkningsfrågan

36. Den hänskjutande domstolen vill veta huruvida en nationell bestämmelse med det ovan beskrivna innehållet,<sup>19</sup> som medlemsstaten har underrättat kommissionen om efter det att den har antagits men några dagar före att den offentliggjordes,<sup>20</sup> är förenlig med artikel 16.1 i direktiv 94/62 och med artikel 8 i direktiv 98/34.

#### 1. Tillämpning av direktiv 98/34

37. Varken den hänskjutande domstolen eller de som har yttrat sig i målet vid EU-domstolen hyser tvivel om att bestämmelserna i 2013 års dekret är att beteckna som en teknisk föreskrift (i den mening som avses i direktiv 98/34). De problem som är förknippade med den beteckningen, vilka ofta har tagits upp vid EU-domstolen,<sup>21</sup> föreligger inte i förevarande mål, i vilket det är oomtvistat att bestämmelserna utgör en teknisk föreskrift.

38. Den italienska staten var skyldig att underrätta kommissionen om denna tekniska föreskrift (2013 års dekret) *på utkaststadiet*, det vill säga innan den antogs,<sup>22</sup> vilket jag ska återkomma till nedan.

39. Enligt artikel 8.1 i direktiv 98/34 ska medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla *utkast till tekniska föreskrifter*. De ska också till kommissionen redovisa ”skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget”. Om föreskriften endast utgör en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, är det tillräckligt med information om den aktuella standarden.

40. Om en medlemsstat inte har iakttagit denna skyldighet medför detta att den aktuella tekniska föreskriften inte kan göras gällande mot enskilda, och detta oavsett om det rör sig om ett straffrättsligt förfarande, eller en tvist mellan enskilda i andra typer av förfaranden.<sup>23</sup>

41. Direktiv 98/34 ger kommissionen kontrollbefogenheter över utkast till tekniska föreskrifter som medlemsstaterna har underrättat den om.<sup>24</sup> Just för att värna om dessa befogenheter föreskrivs konsekvenser som är direkt knutna till en underlåtenhet att underrätta kommissionen, vilket domstolen har slagit fast sedan domen CIA Security International: den skyldighet som föreskrivs i artikel 8 i direktiv 98/34 har direkt effekt och nationella tekniska föreskrifter som inte har anmälts till kommissionen kan inte göras gällande mot enskilda.

<sup>19</sup> Det vill säga en bestämmelse som innebär att engångsbärkassar som har framställts av material som inte är biologiskt nedbrytbart, men som uppfyller de övriga villkoren i direktiv 94/62, får släppas ut på marknaden.

<sup>20</sup> Den första frågan handlar således om de processuella aspekterna. När det gäller dekretets förenlighet med artikel 114.5 och 114.6 FEUF i materiellt hänseende, ska jag uttala mig om det då jag bedömer den andra frågan.

<sup>21</sup> Se exempelvis dom av den 24 november 2022, *Belplant* (C-658/21, EU:C:2022:925).

<sup>22</sup> Se ovan den definition av begreppet ”utkast till teknisk föreskrift” som finns i artikel 1.12 i direktiv 98/34.

<sup>23</sup> Dom av den 30 april 1996, *CIA Security International* (C-194/94, EU:C:1996:172, punkterna 49 och 50) (nedan kallad domen *CIA Security International*), dom av den 4 februari 2016, *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, punkt 84), dom av den 27 oktober 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821, punkt 64) och dom av den 3 december 2020, *Star Taxi App* (C-62/19, EU:C:2020:980, punkt 57).

<sup>24</sup> Efter anmälan inleds en period på tre, fyra eller sex månader då det anmälda utkastet inte får antas slutgiltigt, för att kommissionen och de övriga medlemsstaterna ska kunna lämna kommentarer eller utlåtanden till den anmälände staten rörande utkastets förenlighet med unionsrätten. Denna period förlängs till tolv månader om kommissionen beslutar att föreslå en harmoniseringsbestämmelse inom det området.

42. Samma slutsats har dragits i andra informations- och kontrollförfaranden som liknar det som är aktuellt här, exempelvis förfarandet i direktiv 2000/31/EG,<sup>25</sup> inom området informationssamhällets tjänster, som domen Airbnb Ireland<sup>26</sup> handlar om.

43. Domstolen bekräftade i domen Airbnb Ireland följderna av att en skyldighet som föreskrivs i ett direktiv som ger kommissionen sådana befogenheter är tillräckligt klar, precis och ovillkorlig: den har direkt effekt och kan följaktligen åberopas av enskilda vid nationella domstolar.<sup>27</sup>

44. Enligt beslutet att begära förhandsavgörande underrättades kommissionen den 12 mars 2013 om 2013 års dekret,<sup>28</sup> sex dagar senare antogs det och det offentliggjordes den 27 mars 2013.

45. En anmälan till kommissionen som har gjorts på det sättet åsidosätter den skyldighet som föreskrivs i artikel 8.1 i direktiv 98/34, av följande skäl:

- Utarbetandet av utkastet till teknisk föreskrift var så långt framskridet när det anmäldes till kommissionen att det inte längre gick att föra in väsentliga ändringar (i själva verket inga ändringar alls).
- Det som ska anmälas till kommissionen är ett ”utkast” till teknisk föreskrift och inte dess slutliga version.<sup>29</sup>
- Med den ovannämnda tidsföljden kunde Republiken Italien inte beakta Konungariket Sveriges kommentarer eller de detaljerade utlåtandena från Konungariket Nederländerna samt Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, rörande utkastet till teknisk föreskrift, eftersom 2013 års dekret antogs innan dessa hade utfärdats.

46. Således kringgicks det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34. Genom att utkastet till teknisk föreskrift antogs redan sex dagar efter det att det hade anmälts till kommissionen, åsidosattes den frysningsskyldighet som föreskrivs i artikel 9.1 i direktiv 98/34: medlemsstaten får inte anta det anmälda utkastet före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen.

47. Den italienska regeringen har anfört två skäl för att motivera sitt agerande och för att hävda att det inte har skett något åsidosättande av direktiv 98/34:

- Anmälan av utkastet till 2013 års dekret har samma lydelse som en tidigare anmälan som gjordes år 2011.

<sup>25</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (”Direktiv om elektronisk handel”) (EGT L 178, 2000, s. 1). I artikel 3.4 b andra strecksatsen i det direktivet föreskrivs en precis skyldighet för medlemsstaterna att i förväg till kommissionen och den medlemsstat på vilkens territorium den som tillhandahåller den aktuella tjänsten är etablerad anmäla sin avsikt att vidta en åtgärd som inskränker den fria rörligheten för denna informationssamhällets tjänst.

<sup>26</sup> Dom av den 19 december 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112, punkterna 88–97) (nedan kallad domen Airbnb Ireland).

<sup>27</sup> Underrättelse- och kontrollförfarandet gör det möjligt för kommissionen att förhindra att det vidtas åtgärder som – i strid med EUF-fördraget – hindrar handeln, eller åtminstone att förhindra att sådana hinder bibehålls, bland annat genom att föreslå ändringar av de berörda nationella åtgärderna (domen Airbnb Ireland, punkterna 90 och 92).

<sup>28</sup> Anmälan nr 2013/152/I av den 12 mars 2013, Förslag till interministeriellt dekret om fastställande av tekniska egenskaper för bärkassar enligt artikel 2 i lagdekret nr 2/2012 vilket omvandlats till lag genom lag nr 28/2012, finns på <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/sv/search/?trisaaction=search.detail&year=2013&num=152>.

<sup>29</sup> Dom av den 8 september 2005, kommissionen/Portugal (C-500/03, EU:C:2005:515, ej publicerad, punkt 39).

- För att 2013 års dekret skulle kunna träda i kraft, krävdes det enligt artikel 6 i dekretet att anmälningförfarandet fick ett gynnsamt resultat. Eftersom kommissionen inte utfärdade något utlåtande utmynnade det förfarandet inte i ett gynnsamt resultat<sup>30</sup> och dekretet trädde därför aldrig i kraft. Därför anmälde Italien inte den slutliga lydelsen av den tekniska föreskriften till kommissionen.<sup>31</sup>

48. Jag finner inget av dessa skäl övertygande.

49. Vad beträffar den anmälan som gjordes år 2011,<sup>32</sup> var det utkast till teknisk föreskrift som då anmälades till kommissionen (det framtida) lagdekret 2/2012, vilket förlängde förbudet mot att släppa ut engångsbärkassar av plast som inte överensstämde med harmoniserad standard UNI EN 13432:2002 på marknaden. I artikel 2.1 i det lagdekretet anges att det senare skulle utarbetas ett ministerdekret för att fastställa räckvidden av förbudet mot att släpa ut plastbärkassar som inte är biologiskt nedbrytbara eller komposterbara på marknaden. Dessutom föreskrevs sanktioner om de framtida bestämmelserna inte följdes.

50. Såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen kan 2013 års anmälan följaktligen inte bara anses ha varit en upprepning av anmälan från 2011. I 2013 års anmälan finns nya begränsningar rörande plastbärkassar, och Italien var skyldigt att anmäla dessa till kommissionen i enlighet med direktiv 98/34.

51. Vad beträffar det suspensiva villkoret (artikel 6), är den italienska statens agerande då den förde in det i 2013 års dekret oförenligt med direktiv 98/34.

52. Offentliggörandet av 2013 års dekret kan i sig få konsekvenser för den fria rörligheten för varor, genom att det påverkar vilka typer av plastbärkassar som får släppas ut på marknaden i Italien. Att som villkor för att ett dekret ska träda i kraft föreskriva att anmälningförfarandet i direktiv 98/34 ska ha fått ett gynnsamt resultat, är en lagstiftningsteknik som inte iakttar rättssäkerheten, eftersom enskilda inte har kännedom om när (det gynnsamma eller ogynnsamma) resultatet som de måste anpassa sitt beteende efter kommer att uppkomma.

53. Denna lagstiftningsteknik förhindrar även, vilket är fallet i förevarande mål, att vederbörlig hänsyn tas till kommissionens och andra medlemsstaters kommentarer och detaljerade utlåtanden rörande frågan huruvida utkastet till teknisk föreskrift är förenligt med de unionsrättsliga bestämmelserna. Därmed undergrävs målet med direktiv 98/34, nämligen att undanröja tekniska hinder i handeln innan de får en begränsande inverkan.

54. Följaktligen anser jag att artiklarna 8.1 och 9.1 i direktiv 98/34 av formella skäl åsidosattes när 2013 års dekret antogs.

<sup>30</sup> Den italienska regeringen hänvisar till det brev som den skickade till kommissionen den 23 juni 2015.

<sup>31</sup> Enligt den italienska regeringen ledde denna omständighet till antagandet av Decreto-legge n.º 91 (lagdekret nr 91/2014) av den 24 juni 2014 (GURI nr 144 av den 24 juni 2014, s. 1), omvandlat, med ändringar, till Legge n.º 116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (lag nr 116 om brådskande åtgärder för jordbrukssektorn, miljöskydd och skol- och universitetsbyggnaders energieffektivitet, nystart och utveckling av företag, begränsning av kostnader med avseende på eltariffer, samt för omedelbart klagörande av de skyldigheter som följer av unionslagstiftningen) av den 11 augusti 2014 (ordinarie tillägg till GURI nr 192 av den 20 augusti 2014). Genom artikel 11.2a i den upphävdes alla hänvisningar till ministerdekretet i artikel 2.4 i lagdekret 2/2012, för att göra de sanktioner som föreskrevs där direkt tillämpliga.

<sup>32</sup> Anmälan nr 2011/174/I av den 5 april 2011, Lagförslag avseende förbud mot att släppa ut icke biologiskt nedbrytbara bärkassar på marknaden, finns på: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisation=search.detail&year=2011&num=174>.

## 2. Tillämpning av direktiv 94/62

55. Enligt artikel 16.1 i direktiv 94/62 ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om förslagen till de åtgärder som de tänker vidta inom ramen för detta direktiv (om förpackningar och förpackningsavfall) innan de genomför dem.

56. I punkt 2 i samma artikel föreskrivs att om den föreslagna åtgärden rör en teknisk fråga, kan medlemsstaten ange att anmälan även gäller för direktiv 83/189/EEG (vilket senare ersattes av direktiv 98/34).

57. Den italienska staten underrättade kommissionen om utkastet till 2013 års dekret i enlighet med artikel 16 i direktiv 94/62. I den bestämmelsen (till skillnad från artikel 9 i direktiv 98/34) föreskrivs ingen period under vilken medlemsstaten ska invänta kommissionens och de övriga medlemsstaternas kommentarer, innan utkastet till nationell standard antas. Jag anser därför inte att Italien har åsidosatt den, trots att 2013 års dekret som nämnts offentliggjordes redan sex dagar efter anmälan till kommissionen.

58. Förfarandet i artikel 16 i direktiv 94/62 rör bara *information*, medan det motsvarande förfarandet i direktiv 98/34 rör *information och kontroll* av nationella föreskrifter. Det rör sig således om olika förfaranden med olika rättsverkningar.

59. Varken ordalydelsen av eller syftet med artikel 16 i direktiv 94/62 innebär att slutsatsen kan dras att ett åsidosättande av skyldigheten att underrätta kommissionen i förväg får samma rättsverkan som ett åsidosättande enligt direktiv 98/34.

60. Artikel 16 i direktiv 94/62 rör förbindelserna mellan medlemsstaterna och kommissionen och den ger därför inte upphov till någon rätt för enskilda som kan drabbas, om en medlemsstat underlåter att uppfylla den skyldighet som föreskrivs där. Den bestämmelsen kan således inte åberopas vid de nationella domstolarna för att de ska upphäva de föreskrifter som inte har anmälts eller för att de ska låta bli att tillämpa dem på enskilda.<sup>33</sup>

61. Jag anser att artikel 16 i direktiv 94/62 föreskriver ett förfarande som bara rör information och som liknar dem som domstolen prövade i sina domar i målen Enichem Base och Bulk Oil.<sup>34</sup>

62. Till skillnad från vad kommissionen gjorde gällande vid förhandlingen, anser jag att det vid den här typen av förfaranden är logiskt att tillbakavisa att de nationella bestämmelserna inte kan tillämpas på enskilda, när de har antagits utan att föregående anmälningsskyldighet som föreskrivs i en unionsrättslig bestämmelse som inte föreskriver några rättsliga följder som har direkt anknytning till underlåtenheten att uppfylla den skyldigheten, har uppfyllts.

<sup>33</sup> Se, analogt, med avseende på artikel 3.2 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 1975, s. 39; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 238), dom av den 13 juli 1989, Enichem Base m.fl. (380/87, EU:C:1989:318, punkterna 22–24) (nedan kallad domen Enichem Base).

<sup>34</sup> Dom av den 18 februari 1986, Bulk Oil (Zug) (174/84, EU:C:1986:60, punkt 62).

63. Det rena informationsförfarandet i artikel 16 i direktiv 94/62 kan som nämnts inte likställas med förfarandet i direktiv 98/34 eller i andra bestämmelser som följer modellen i det sistnämnda direktivet, vilket var fallet med den skyldighet som föreskrevs i artikel 3.4 b andra strecksatsen i direktiv 2000/31, vilken jag tidigare har nämnt.<sup>35</sup>

64. De korshänvisningar som finns i artikel 16.2 i direktiv 94/62 och i artikel 8.5 i direktiv 98/34 påverkar inte ovanstående resonemang. Det handlar om bestämmelser som enbart anger att en anmälan om ett nationellt utkast kan gälla för två informationsförfaranden som föreskrivs i olika ”unionsakter”. På så sätt kan det förhindras att ett och samma utkast anmäls flera gånger till kommissionen. Denna regel innebär emellertid inte att dessa förfaranden inte skulle vara av olika beskaffenhet.

65. Jag vill också klargöra, vilket kommissionen påpekade vid förhandlingen, att en anmälan om ett utkast till teknisk föreskrift på grundval av artikel 8 i direktiv 98/34 inte är giltig för tillämpningen av artikel 114.5 FEUF. För att få använda sig av den bestämmelsen i FEU-fördraget, måste medlemsstaten styrka att den nationella bestämmelse som den tänker anta beror på att det finns ett behov av att stärka skyddet av miljön (och av arbetsmiljön) på grund av särdrag i den anmälade staten, vilka uppkommit på grund av nya vetenskapliga belägg som har uppkommit efter det att harmoniseringsåtgärden antogs.

66. En anmälan enligt direktiv 98/34 kräver inte någon så uttömmande motivering. Dessutom medför en anmälan som görs med stöd av det direktivet bara att ikraftträdandet av utkastet till föreskrift fryses under en viss tid, i avvaktan på en eventuell reaktion från kommissionen och från de övriga medlemsstaterna.

67. En underrättelse enligt artikel 114.5 FEUF syftar däremot till att kommissionen ska godkänna nationella bestämmelser som ger ett starkare skydd, sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.

#### ***D. Den andra tolkningsfrågan***

68. Den hänskjutande domstolen vill i korthet veta huruvida en nationell bestämmelse som innebär att engångsbärkassar som har tillverkats av material som inte är biologiskt nedbrytbart, men som uppfyller de övriga villkoren i direktiv 94/62, inte får släppas ut på marknaden,

- strider mot artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9 i och bilaga 2 till samma direktiv,
- kan vara motiverad med hänsyn till målet att stärka miljöskyddet.

<sup>35</sup> Domen Airbnb Ireland, punkt 94: den skyldigheten ”utgör ... inte enbart ett krav på att lämna information som är jämförbart med det som var aktuellt i det mål som avgjordes genom domen ... Enichem Base m.fl. ..., utan en väsentlig formföreskrift som motiverar att icke anmälda åtgärder som begränsar den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster inte kan göras gällande gentemot enskilda.” Att det inte finns ”en formell standstill-skyldighet för den medlemsstat som avser att vidta en åtgärd som inskränker friheten att tillhandahålla en av informationssamhällets tjänster” är inte oförenligt med den slutsatsen (punkt 93).

## 1. De nationella bestämmelsernas oförenlighet med artikel 18 i direktiv 94/62

69. I den artikeln föreskrivs att "[m]edlemsstaterna skall inte hindra att förpackningar som uppfyller bestämmelserna i detta direktiv släpps ut på marknaden inom deras respektive territorier".

70. Enligt artikel 9 i direktiv 94/62 ska "förpackningar endast [släppas] ut på marknaden om de uppfyller alla väsentliga krav som anges i detta direktiv och i bilaga 2 till direktivet". I bilaga 2 regleras "väsentliga krav på förpackningars sammansättning och möjligheterna till återanvändning och återvinning, även materialutnyttjande, av förpackningar".<sup>36</sup>

71. EU-domstolen har slagit fast att "märkning och identifiering av förpackningar samt krav på förpackningars sammansättning och möjligheter till återanvändning och återvinning" (artiklarna 8–11 i samt bilaga 2 till direktiv 94/62) har harmoniserats till fullo.<sup>37</sup>

72. Detta uttalande får följande konsekvenser:

- När en fullständig harmonisering sker genom en unionsrättslig bestämmelse, säkerställs det att den produkt som framställts enligt de harmoniserade kraven får cirkulera fritt inom hela unionens territorium. Medlemsstaterna förlorar då möjligheten att föreskriva ytterligare krav som bygger på skydd med hänsyn till allmänintresset.<sup>38</sup>
- Vid en fullständig harmonisering gör unionens myndigheter den avvägning som krävs mellan målet fri rörlighet för varor och skyddet av allmänna intressen, vilket innebär att de nationella myndigheterna inte på nytt får göra en sådan avvägning.
- Nationella åtgärder inom ett område där det har skett en fullständig harmonisering på unionsnivå ska bedömas mot bakgrund av harmoniseringsbestämmelserna och inte mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelserna.<sup>39</sup>

73. Mot bakgrund av detta förhindrar artikel 18 i direktiv 92/62, jämförd med artikel 9 och bilaga 2 i samma direktiv, av materiella skäl, att nationella bestämmelser som de som här är aktuella antas.

74. Enligt 2013 års dekret får bärkassar som inte överensstämmer med en teknisk standard (UNI EN 13432:2002), inte släppas ut på marknaden, även om de uppfyller de övriga kraven rörande återvinning som föreskrivs i punkt 3 i bilaga 2 i direktiv 94/62, om de inte uppfyller andra tekniska specifikationer avseende väggtjocklek och form som inte heller föreskrivs i direktivet.

<sup>36</sup> Närmare bestämt anges i punkt 1 olika krav på framställning av förpackningar och förpackningars sammansättning, i punkt 2 krav på återanvändbarhet och i punkt 3 krav på återvinningsbarhet. Vad gäller återvinningsbarhet fastställs fyra olika slags metoder. Förpackningar kan närmare bestämt återvinnas genom materialutnyttjande, genom energiutvinning, genom kompostering eller genom att de är biologiskt nedbrytbara. En användning av någon av ovannämnda metoder för förpackningsåtervinning innebär att förpackningen får släppas ut på Europeiska unionens inre marknad.

<sup>37</sup> Dom av den 14 december 2004, Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 56), och dom av den 14 december 2004, kommissionen/Tyskland (C-463/01, EU:C:2004:797, punkt 44). Däremot har "organisationen av nationella system för främjande av återanvändning av förpackningar ... inte harmoniserats till fullo".

<sup>38</sup> Dom av den 12 april 2018, Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, punkt 23), dom av den 8 maj 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, punkt 44), och dom av den 5 maj 1993, kommissionen/Frankrike (C-246/91, EU:C:1993:174, punkt 7).

<sup>39</sup> Dom av den 24 februari 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, punkt 23), och dom av den 19 januari 2023, CIHEF m.fl. (C-147/21, EU:C:2023:31, punkt 26).

75. Det innebär att även om 2013 års dekret syftar till att säkerställa ett effektivt miljöskydd och en effektivare avfallsinsamling, förespråkar det (och gynnar) metoder för kompostering och för biologisk nedbrytbarhet, framför de metoder för materialutnyttjande och energiåtervinning som är tillåtna enligt direktiv 94/62.

76. Punkt 3 i bilaga 2 till direktiv 94/62 tar upp alla dessa fyra metoder för återvinning av förpackningar. En nationell bestämmelse får således inte strida mot unionslagstiftarens val, när denne har gjort en fullständig harmonisering av området i fråga utan att ge medlemsstaterna någon möjlighet att gynna eller förkasta vissa metoder för återvinning av förpackningar i förhållande till andra.

## 2. Huruvida bestämmelserna kan motiveras med skyddet av miljön

77. Genom artiklarna 8–11 i och bilaga 2 till direktiv 94/62 görs, som nämnts, en fullständig harmonisering beträffande märkning och identifiering av förpackningar, kraven rörande deras sammansättning och deras återanvändbarhet och återvinningsbarhet. Den enda möjligheten som Italien hade för att anta strängare bestämmelser var därför den som föreskrivs i artikel 114.5 och 114.6 FEUF.<sup>40</sup>

78. Dessa bestämmelser i FEU-fördraget gör det möjligt för en medlemsstat att införa nya nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till bland annat miljöskydd, för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden.

79. Denna möjlighet förutsätter emellertid att kommissionen underrättas om den planerade nationella åtgärden och godkänner den, inom sex månader efter det att den anmäls.<sup>41</sup> Eftersom det inte finns några uppgifter om att den italienska regeringen skulle ha uppfyllt dessa krav, är undantaget i artikel 114.5 och 114.6 FEUF inte tillämpligt här.

## 3. Inverkan av artikel 4.1a i direktiv 94/62.

80. Den italienska regeringen och Assobioplastiche menar att 2013 års dekret har bekräftats genom att den nya artikel 4.1a fördes in i direktiv 94/62 genom direktiv 2015/720.

81. Deras resonemang kan inte godtas, av följande skäl:

- Direktiv 2015/720, vars frist för införlivande löpte ut den 27 november 2016 (artikel 2), är av tidsmässiga skäl inte tillämpligt i förevarande mål, vilket föranleddes av antagandet av 2013 års dekret.
- Under alla förhållanden medger visserligen direktiv 2015/720 nationella undantag från det fria utsläppandet på marknaden av förpackningar som är förenliga med direktiv 94/62, men det gäller tunna plastbärkassar (med en väggjocklek under 50 mikrometer). 2013 års dekret innehöll däremot ett mer omfattande förbud, eftersom det gällde plastbärkassar med en väggjocklek över 60 mikrometer.

<sup>40</sup> Se, analogt, dom av den 7 mars 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 37).

<sup>41</sup> Kommissionen ska pröva huruvida den nationella åtgärden utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida den kommer att utgöra ett hinder för den inre marknads funktion.



82. Sammanfattningsvis utgör artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till det direktivet, hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder att engångsbärkassar som har tillverkats av material som inte är biologiskt nedbrytbart, men som uppfyller de övriga kraven i direktiv 94/62, släpps ut på marknaden, under förutsättning att medlemsstaten inte har anmält och fått lagstiftningen godkänd av kommissionen, i enlighet med artikel 114.5 och 114.6 FEUF.

### *E. Den tredje tolkningsfrågan*

83. Den hänskjutande domstolen vill veta om artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till samma direktiv, har direkt effekt och om domstolarna i en medlemsstat är skyldiga att låta bli att tillämpa en nationell lagstiftning som strider mot direktivet.

84. Följande följer av fast rättspraxis när det gäller direktivs direkta effekt:<sup>42</sup>

- "... enskilda, i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot staten, när denna inte har införlivat direktivet med nationell rätt inom utsatt tid eller inte har införlivat det på ett korrekt sätt ...",
- "... en unionsrättslig bestämmelse ... är [för det första] ovillkorlig om den anger en skyldighet som inte är förenad med något villkor och inte heller, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, kräver några ytterligare åtgärder från unionsinstitutionernas eller medlemsstaternas sida, [för det andra] tillräckligt preciserad för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol om bestämmelsen på ett klart sätt anger en skyldighet ...",
- "... även om medlemsstaterna enligt ett direktiv har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de antar närmare bestämmelser för att genomföra direktivet, kan en bestämmelse i detta direktiv anses vara ovillkorlig och precis, om medlemsstaterna i bestämmelsen på ett klart sätt åläggs en skyldighet som ska leda till ett preciserat resultat och som inte är förenad med något villkor angående tillämpningen av den regel som anges däri ...".

85. Artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till samma direktiv, är en klar, precis och ovillkorlig unionsbestämmelse som ska tillerkännas direkt effekt och som enskilda kan åberopa vid de nationella domstolarna gentemot den italienska statens myndigheter.

86. Det räcker i detta sammanhang att bekräfta att det i artikel 18 i direktiv 94/62 på ett uttömmande sätt och utan undantag föreskrivs att medlemsstaterna inte får hindra att förpackningar som uppfyller kraven i direktivet släpps ut på marknaden inom deras respektive territorier.

87. Till dessa krav (artiklarna 8–11 och bilaga 2), vilka rör märkning och identifiering av förpackningar, deras sammansättning och deras återanvändbarhet och återvinningsbarhet, hänvisas det i artikel 9.1 i direktiv 94/62, där det föreskrivs att enbart förpackningar som uppfyller dessa får släppas ut på marknaden.

<sup>42</sup> Dom av den 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 63), dom av den 14 januari 2021, RTS infra och Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13, punkterna 46 och 47), och dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt) (C-205/20, EU:C:2022:168, punkterna 17–19).

88. Närmare bestämt anges i bilaga 2 olika krav på framställning av förpackningar och förpackningars sammansättning (punkt 1), krav på återanvändbarhet (punkt 2) och krav på återvinningsbarhet (punkt 3). Där anges, som jag tidigare har nämnt, fyra alternativa metoder för återvinning av förpackningar (materialutnyttjande, energiutvinning, kompostering och biologisk nedbrytning).

89. Fram till dess att direktiv 94/62 ändrades genom direktiv 2015/720, fick förpackningar som tillverkats i enlighet med direktiv 94/62 fritt släppas ut på marknaden, ovillkorligen. Det var först när direktiv 2015/720 trädde i kraft som medlemsstaterna fick införa restriktivare åtgärder avseende utsläppande av tunna plastbärkassar på marknaden.

90. Eftersom artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 och bilaga 2, har direkt effekt, ska den nationella domstolen låta bli att tillämpa alla nationella bestämmelser som strider mot den artikeln i det nationella målet.<sup>43</sup>

### *F. Den fjärde tolkningsfrågan*

91. Eftersom Papier Mettler Italia i det nationella målet har yrkat ”ersättning för den skada [bolaget] har lidit eller kan komma att lida till följd av [den italienska] statsförvaltningens rättsstridiga agerande”, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ”en nationell lagstiftning som förbjuder att engångsbärkassar som är icke biologiskt nedbrytbara men framställda i överensstämmelse med kraven i direktiv 94/62 släpps ut på marknaden” utgör en klar och uppenbar överträdelse av artikel 18 i direktiv 94/62.

92. För att en stat ska ansvara för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas staten, ska följande förutsättningar vara uppfyllda:

- Syftet med den unionsbestämmelse som har överträtts är att ge enskilda rättigheter.
- Överträdelsen av denna bestämmelse är tillräckligt klar.
- Det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de enskilda har lidit.<sup>44</sup>

93. Dessa tre förutsättningar är nödvändiga och tillräckliga för att ge upphov till en rätt till skadestånd för enskilda. Detta utesluter emellertid inte att statens ansvar kan göras gällande under mindre restriktiva förutsättningar enligt nationell rätt.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Dom av den 24 juni 2019, Poplawski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 68), och dom av den 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 20).

<sup>44</sup> Dom av den 28 juni 2022, kommissionen/Spanien (Lagstiftarens överträdelser av unionsrätten) (C-278/20, EU:C:2022:503, punkt 31), och dom av den 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique och Premier ministre (Statens ansvar för luftförorening) (C-61/21, EU:C:2022:1015, punkt 44).

<sup>45</sup> Dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 66), och dom av den 28 juni 2022, kommissionen/Spanien (Lagstiftarens överträdelser av unionsrätten) (C-278/20, EU:C:2022:503, punkt 32).

94. Det ankommer i princip på de nationella domstolarna att, i enlighet med de riktlinjer som EU-domstolen har angett, pröva om dessa tre förutsättningar är uppfyllda.<sup>46</sup> Av dessa tre förutsättningar frågar den hänskjutande domstolen bara om huruvida överträdelsen av unionsrätten är tillräckligt klar. Den tycks således inte hysa några tvivel beträffande de andra två.

95. EU-domstolen kan ge den hänskjutande domstolen riktlinjer för att den i förevarande fall ska kunna pröva huruvida det skett en överträdelse som är tillräckligt klar, mot bakgrund av alla omständigheter i målet. Faktorer som är relevanta för denna prövning är bland annat

- den överträdade bestämmelsens grad av klarhet och precision,
- omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som i den överträdade bestämmelsen lämnas åt nationella myndigheten,
- överträdelsens eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär,
- den ursäktliga eller ousäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse, och
- den omständigheten att en av en unionsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till antagandet eller bibehållandet av nationella bestämmelser eller nationell praxis som strider mot unionsrätten.<sup>47</sup>

96. Vad beträffar graden av *klarhet och precision*, är båda dessa förutsättningar uppfyllda när det gäller artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till direktivet. Det rör sig om entydiga bestämmelser som ålägger medlemsstaterna en negativ skyldighet (att inte hindra att förpackningar som har de egenskaper som anges i direktivet, vilket innebär en fullständig harmonisering, släpps ut på marknaden).

97. Det råder inget tvivel om att den italienska statens *avsikt* är att enbart sådana plastbärkassar som anges i 2013 års dekret ska få släppas ut på marknaden och att andra bärkassar som är tillåtna enligt direktiv 94/62 ska förbjudas. Visserligen var syftet med denna åtgärd att minska föroreningarna, men den italienska lagstiftaren var medveten om att införandet av denna regel skulle kunna strida mot direktiv 94/62.<sup>48</sup>

98. Artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 och bilaga 2, gav inte de nationella myndigheterna något *utrymme för skönsmässig bedömning* för att inom landet förbjuda förpackningar som uppfyllde de harmoniserade bestämmelserna. Den italienska regeringen skulle kunna ha antagit restriktivare regler för att skydda miljön genom det förfarande som föreskrivs i artikel 114.5 och 114.6 FEUF, men det finns som nämnts inga uppgifter om att den utnyttjade den möjligheten.

<sup>46</sup> Dom av den 19 juni 2014, Specht m.fl. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 och C-541/12, EU:C:2014:2005, punkt 100), och dom av den 4 oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 95).

<sup>47</sup> Dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 56), och dom av den 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 42).

<sup>48</sup> Därför föreskrev lagstiftaren som villkor för att 2013 års dekret skulle träda i kraft, att förfarandet enligt direktiv 98/34 fick ett gynnsamt resultat.

99. Såsom jag också har nämnt hade medlemsstaterna inget utrymme för skönsmässig bedömning för att anta restriktivare nationella åtgärder när det gäller utsläppandet på marknaden av tunna engångsbärkassar av plast fram till dess att direktiv 2015/720 antogs, genom vilket den nya artikel 4.1a fördes in i direktiv 94/62.

100. Denna lagändring skulle dock kunna ha viss betydelse<sup>49</sup> om den hänskjutande domstolen skulle finna att den italienska staten (på grund av en *villfarelse* vars ursäktliga karaktär det ankommer på den domstolen att pröva) ville föregripa det lagstiftningsförslag som kommissionen lade fram den 4 november 2013<sup>50</sup> och som gav upphov till direktiv 2015/720.

101. Det förslaget, som sådant, lades emellertid fram efter det att 2013 års dekret hade offentliggjorts. Det kan knappast hävdas att *en unionsinstitution har bidragit till antagandet av den nationella bestämmelsen*.

102. Sammanfattningsvis skulle förbudet mot att släppa ut tunna engångsbärkassar av plast som inte är biologiskt nedbrytbara eller komposterbara och bärkassar som inte uppfyller vissa krav rörande tjocklek på marknaden, trots att dessa bärkassar uppfyller kraven i direktiv 94/62, kunna utgöra en klar och uppenbar överträdelse av artikel 18 i direktiv 94/62, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

## V. Förslag till avgörande

103. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen för Lazio, Italien) har ställt på följande sätt:

- 1) En nationell lagstiftning vilken innebär att engångsbärkassar som är framställda av icke biologiskt nedbrytbart material och vilken medlemsstaten anmälde till kommissionen efter det att den hade antagits, men några dagar före att den offentliggjordes,
  - strider mot artiklarna 8.1 och 9.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998, och kan inte göras gällande mot enskilda, men
  - strider inte mot det rena informationsförfarandet i artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, om nämnda bärkassar uppfyller övriga krav enligt detta direktiv.

<sup>49</sup> Under alla förhållanden skulle tidsfaktorn kunna påverka *beräkningen* av den ersättning som den italienska regeringen ska betala, vilken bygger på varaktigheten av överträdelsens negativa effekter för de ekonomiska aktörerna: det förelåg inte längre någon tillräckligt klar överträdelse efter att direktiv 2015/720 hade trätt i kraft, åtminstone inte när det gällde förbudet mot att släpa ut engångsbärkassar av plast med en väggtjocklek under 50 mikrometer på marknaden.

<sup>50</sup> Dokument (COM) 2013 761 final av den 4 november 2013, förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 94/62 om förpackningar och förpackningsavfall för att minska användningen av tunna plastbärkassar.

- 2) Artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till det direktivet, utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att engångsbärkassar som är framställda av icke biologiskt nedbrytbart material men uppfyller övriga krav i direktiv 94/62 inte får släppas ut på marknaden. Detta gäller dock under förutsättning att medlemsstaten har underlåtit att anmäla lagstiftningen till kommissionen och inte fått den godkänd inom ramen för förfarandet enligt artikel 114.5 och 114.6 FEUF.
- 3) Artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till det direktivet, har direkt effekt och alla organ i medlemsstaterna, däribland domstolarna, är skyldiga att låta bli att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot den i ärenden eller mål som de prövar.
- 4) Förbudet mot att släppa ut tunna engångsbärkassar av plast som inte är biologiskt nedbrytbara eller komposterbara och bärkassar som inte uppfyller vissa krav rörande tjocklek på marknaden, trots att dessa bärkassar uppfyller kraven i direktiv 94/62, kan utgöra en klar och uppenbar överträdelse av artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till det direktivet, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.