

MRF 2023.202

EU-Domstolens dom af 21. december 2023, 3. afd., sag C-86/22, Papier Mettler Italia

Italiensk forbud i 2013 mod at markedsføre engangsbæreposer fremstillet af ikke-bionedbrydelige materialer med nærmere tekniske specifikationer var ugyldig grundet modstrid med informationsproceduredirektivet og emballagedirektivets frihandelsklausul, der har direkte virkning, uden der kunne tages hensyn til ændringer af emballagedirektivet i 2015. En sådan begrænsning af emballage udgør en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af EU-retten, der kan medføre erstatningsansvar for staten.

Baggrunden for sagen var, at den italienske regering i marts 2013 vedtog et dekret, der forbød fremstilling og markedsføring af plastbæreposer, der var fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer og overholdt bestemte tekniske specifikationer. Dette gav anledning til sagsanlæg fra virksomheden Papier Mettler Italia (PMI), der gjorde gældende, at forbuddet var ugyldig grundet modstrid med EU-retten, og at den italienske stat var erstatningsansvarlig for det tab, som forbuddet påførte PMI. Til støtte herfor gjorde PMI bl.a. gældende, at den italienske regering havde tilsidesat stand still-proceduren efter det dagældende informationsproceduredirektiv (98/34 – nu 2015/1535), at forbuddet var i modstrid med emballagedirektivets (94/62) frihandelsklausul, da det hindrede markedsføring af emballage, som opfyldte emballagedirektivets krav, uden at Kommissionen havde tilladt sådanne strengere regler efter miljøgarantien i TEUF art. 114, stk. 5 og 6, og at forbuddet derfor udgjorde en kvalificeret overtrædelse af EU-retten. Sagsanlægget, hvor den italienske sammenlutning for bioplast og bionedbrydelige produkter (AIB) indtrådte til støtte for den italienske regering, førte til fire præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen fra den italienske domstol om fortolkning af informationsproceduredirektivet om emballageaffaldsdirektivet. Den italienske regering og AIB påstod sagen afvist med henvisning til, at emballagedirektivet var ændret ved direktiv 2015/720 på en måde, som gjorde det italienske forbud lovligt. EU-Domstolen afviste indledningsvis, at der var grundlag for at afvise de præjudicielle spørgsmål, da ændringen af direktivet lå efter vedtagelsen af det forbud, som PMI anfægtede. EU-Domstolen lagde til grund, at det italienske forbud indeholdt tekniske specifikationer, som er omfattet af forudgående underretning og stand still efter informationsproceduredirektivet, at Kommissionen blev underrettet den 12. marts

2013, og at forbuddet trådte i kraft den 27. marts 2013. EU-Domstolen konkluderede derfor, at forbuddet var vedtaget i modstrid med informationsproceduredirektivet, men fastslog tillige, at det var uden betydning, om Italien havde tilsidesat underretningspligten efter emballagedirektivets art. 16, der alene har karakter af en simpel oplysningsforpligtelse (præmis 60-61). Herefter fastslog EU-Domstolen, at det italienske forbud var i modstrid med frihandelsklausulen i emballagedirektivets art. 18, der forbyder medlemsstaterne at begrænse markedsføring af emballage, som overholder dette direktivs grundlæggende krav, der har karakter af en fuldstændig harmonisering, som alene kan fraviges, hvis Kommissionen har meddelt tilladelse efter miljøgarantien i TEUF art. 114, stk. 5 og 6 (præmis 66, 69-74). Da frihandelsklausulen i art. 18 er ubetinget og har direkte virkning, var det italienske forbud vedr. plastbæreposer ugyldigt. Den omstændighed, at direktivet blev ændret ved direktiv 2015/720 kunne ikke tillægges betydning (præmis 80-82). Endelig fastslog EU-Domstolen med henvisning til bl.a. de forenede sager C-46/93 og C-48/93, at en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar for de økonomiske tab, som en overtrædelse af EU-retten påfører private, når overtrædelsen af EU-retten er tilstrækkeligt kvalificeret, hvor der tillige må tages hensyn til, om den EU-retlige forpligtelse overlader medlemsstaterne et skøn. I denne sag lagde EU-Domstolen til grund, at frihandelsklausulen i emballagedirektivets art. 18 udgør en 'tilstrækkeligt præcis bestemmelse', og at medlemsstaterne følgelig skal afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der begrænser markedsføringen af emballage, som er i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser, hvorfor det italienske forbud udgjorde en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af art. 18 til at udløse erstatningsansvar (præmis 89-90).

Kommentar: Dommen understreger, at emballageaffaldsdirektivet har karakter af indre markeds-harmonisering, og at det derfor ikke er muligt at begrænse eller hindre emballage, der opfylder direktivets krav, hvilket også udtrykkeligt fremgår af art. 18. Der er ganske vist ved direktiv 2015/720 vedtaget en ændring for at mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer, men dette var uden betydning i den foreliggende sag, der vedrørte et italiensk forbud vedtaget i 2013. Hvorvidt de italienske regler må anses i overensstemmelse med de ændrede regler i direktiv 2015/720, tog EU-Domstolen ikke stilling til, men sammenholdes der med ordlyden af ændringen (som er gengivet i dommen), er det ikke nødvendigvis korrekt, at de italienske regler er forenelige med ændringen ved direktiv 2015/720. Det må endvidere anses for bemærkelsesværdigt, at EU-Domstolen i denne præjudicielle forelæggelse udtaler sig meget klart om, at hvis en medlemsstat fastsætter krav til emballage, som begrænser eller hindrer emballage, der er i overensstemmelse med emballagedirektivet, er dette en kvalificeret overtrædelse, der kan udløse erstatning, når de øvrige betingelser er opfyldt – se hertil Pagh m.fl. (red.): Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 2017, s. 143 ff. (Fenger) og 221 ff. (Pagh) med omtale af bl.a. U 2010.1098 H om det tidligere danske dåseforbud. Se tillige sag C-508/21 P (**MRF 2023.194**), hvor EU-Domstolen ikke fandt grundlag for at underkende, at Kommissionen accepterede, at tyske myndigheder ikke krævede pant ved grænsesalg af øldåser, som herefter blev indført i Danmark. I forhold til informationsproceduredirektivet bekræfter dommen fast praksis om, at tilsidesættelse af stand still-proceduren medfører, at de nationale regler bliver uanvendelige. Samtidig viser dommen, at selv om indførelse af en national regel er omfattet af en underretningspligt i et direktiv, fritager dette ikke fra anvendelse af informationsproceduredirektivets stand still-procedure, medmindre dette udtrykkeligt fremgår af det pågældende direktiv. Som en anden variant kan nævnes sag C-514/19 (**MRF 2020.16**), hvor en underretning efter informationsproceduredirektivet om forbud mod bestemte pesticider samtidig opfyldte underretningspligten efter forordning 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler. Se tillige sag C-658/21 (**MRF 2022.195**), hvor det blev fastslået, at en begrænsning af brugere af plantebeskyttelsesmidler ligeledes er omfattet af informationsproceduredirektivet.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

21. december 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – miljø – direktiv 94/62/EF – emballage og emballageaffald – direktiv 98/34/EF – informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationsfundets tjenester – pligt for medlemsstaterne til at meddele Europa-Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift – nationale bestemmelser, der indeholder tekniske forskrifter, som er mere restriktive end de EU-retlige bestemmelser«

I sag C-86/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelse af 7. februar 2022, indgået til Domstolen den 9. februar 2022, i sagen

Papier Mettler Italia Srl

mod

Ministero della Transizione Ecologica,

Ministero dello Sviluppo Economico,

procesdeltager:

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

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen og M. Gavalec (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. marts 2023,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Papier Mettler Italia Srl ved avvocato V. Cannizzaro,
- Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche ved avvocati G. Belotti, F. De Leonardis og S. Micono,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato M. Cherubini og G. Palatiello,
- Europa-Kommissionen ved M. Escobar Gómez, G. Gattinara og L. Haasbeek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. maj 2023,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, 2, 9, 16 og 18 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT 1994, L 365, s. 10), som ændret ved Kommissionens direktiv 2013/2/EU af 7. februar 2013 (EUT 2013, L 37, s. 10, berigtiget i EUT 2018, L 202, s. 14) (herefter »direktiv 94/62«), og af artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT 1998, L 204, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1025/2012 af 25. oktober 2012 (EUT 2012, L 316, s. 12) (herefter »direktiv 98/34«) samt af artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Papier Mettler Italia Srl og på den anden side Ministero della Transizione Ecologica (ministeriet for økologisk omstilling, Italien) (herefter »miljøministeriet«) og Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) vedrørende dels lovligheden af et dekret, der foreskriver overholdelse af bestemte tekniske egenskaber ved markedsføring af plastbæreposer, dels erstatning for tab, der er forårsaget på grund af vedtagelsen af dette dekret.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 94/62

3 1., 2., 4., 7. og 33. betragtning til direktiv 94/62 lyder således:

»Det er nødvendigt at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald, for på den ene side at forebygge og mindske miljøbelastningen, og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og for at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og forvridding og begrænsning af konkurrencen i [Det Europæiske Fællesskab].

[D]en bedste måde at undgå emballageaffald på er at reducere den samlede mængde emballage.

[...]

[R]eduktionen af affaldsmængden er en nødvendig forudsætning for den bæredygtige vækst, som udtrykkelig[t] omtales i traktaten om Den Europæiske Union.

[...]

[I] overensstemmelse med Fællesskabets strategi for håndtering af affald som udformet i Rådets resolution af 7. maj 1990 om affaldspolitik [(EFT 1990, C 122, s. 2)] og i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald [(EFT 1975, L 194, s. 39)] skal håndteringen af emballage og emballageaffald først og fremmest tage sigte på, at produktion af emballageaffald forebygges, og dernæst, at emballage skal kunne genbruges og emballageaffald genvindes eller på anden måde genanvendes, således at omfanget af den endelige bortskaffelse kan nedbringes.

[...]

[U]anset direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter [(EFT 1983, L 109, s. 8)] bør medlemsstaterne anmelde udkastene til de foranstaltninger, de agter at vedtage, til [Europa-]Kommissionen, således at den kan fastslå, om de er i overensstemmelse med direktivet.«

4 Artikel 1 i direktiv 94/62 med overskriften »Formål« bestemmer:

»1. Formålet med dette direktiv er at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald for på den ene side at forebygge og mindske miljøbelastningen herfra i samtlige medlemsstater samt i tredjelande og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og for på den anden side at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og forvridding og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet.

2. I den forbindelse fastsætter direktivet foranstaltninger rettet mod, som første prioritet, at forebygge produktion af emballageaffald, og som andre grundlæggende principper, genbrug af emballage samt genvinding og andre former for genanvendelse af emballageaffald samt, som følge heraf, reduktion af den endelige bortskaffelse af affaldet.«

5 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på al emballage, der markedsføres i Fællesskabet, og alt emballageaffald, uanset om det anvendes i, eller stammer fra industri-, handels-, kontor-, værksteds-, service-, husholdnings- eller andre sektorer, og uanset hvilke materialer der er anvendt.

[...]«

6 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/720 af 29. april 2015 om ændring af direktiv 94/62/EF med henblik på at mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer (EUT 2015, L 115, s. 11) indførte i artikel 3 i direktiv 94/62 med overskriften »Definitioner« punkt 1b og 1c, som bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

1a) »plastbæreposer«: bæreposer med eller uden hank fremstillet af plast, som udleveres til forbrugere på salgsstedet for varer eller produkter.

1b) »letvægtsplastbæreposer«: plastbæreposer med en vægtykkelse på mindre end 50 mikrometer.«

7 Direktiv 2015/720 indførte ligeledes i artikel 4 i direktiv 94/62 med overskriften »Forebyggelse« stk. 1a og 1b, som bestemmer:

»1a. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger med henblik på at opnå en varig reduktion af forbruget af letvægtsplastbæreposer på deres område.

Disse foranstaltninger kan omfatte anvendelse af nationale reduktionsmål, opretholdelse eller indførelse af økonomiske instrumenter såvel som markedsføringsrestriktioner som en undtagelse fra artikel 18, forudsat at disse restriktioner er forholdsmæssige og ikkediskriminerende.

Sådanne foranstaltninger kan variere afhængigt af miljøbelastningen fra letvægtsplastbæreposer, når de nyttiggøres eller bortskaffes, deres komposteringsegenskaber, deres holdbarhed eller den specifikke tilsigtede brug heraf.

Medlemsstaternes foranstaltninger skal omfatte en af følgende foranstaltninger eller dem begge:

a) [I]ndførelse af foranstaltninger, der sikrer, at det årlige forbrugsniveau ikke overstiger 90 letvægtsplastbæreposer pr. person senest den 31. december 2019 og 40 letvægtsplastbæreposer pr. person senest den 31. december 2025, eller tilsvarende mål fastsat i vægt. Meget lette plastbæreposer kan udelukkes fra de nationale forbrugsmål.

b) [I]ndførelse af instrumenter, der sikrer, at letvægtsplastbæreposer senest den 31. december 2018 ikke udleveres gratis på salgssteder for varer eller produkter, medmindre der indføres lige så effektive instrumenter. Meget lette plastbæreposer kan udelukkes fra disse foranstaltninger.

[...]

1b. Medlemsstaterne kan træffe foranstaltninger såsom økonomiske instrumenter og nationale reduktionsmål for så vidt angår alle former for plastbæreposer, uanset deres vægtykkelse, jf. dog artikel 15.«

8 Artikel 9 i direktiv 94/62, der har overskriften »Væsentlige krav«, fastsætter:

»1. Tre år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden sørger medlemsstaterne for, at emballage kun markedsføres, hvis den opfylder alle væsentlige krav i dette direktiv, herunder bilag II.

[...]«

9 Direktivets artikel 16 med overskriften »Anmeldelse« bestemmer:

»1. Uden at dette indskrænker bestemmelserne i direktiv 83/189/EØF, skal medlemsstaterne meddele Kommissionen udkastene til de foranstaltninger, de agter at træffe inden for rammerne af dette direktiv, bortset fra foranstaltninger af fiskal karakter, men inklusive tekniske specifikationer i forbindelse med fiskale foranstaltninger, som skal tilskynde til at opfylde sådanne tekniske specifikationer, så Kommissionen kan gennemgå dem i lyset af de gældende bestemmelser; i sådanne tilfælde følger Kommissionen proceduren i ovennævnte direktiv.

2. Hvis den foreslåede foranstaltning også vedrører et teknisk spørgsmål som omhandlet i direktiv 83/189/EØF, kan den pågældende medlemsstat i forbindelse med den i nærværende direktiv fastsatte anmeldelsesprocedure angive, at anmeldelsen også gælder for direktiv 83/189/EØF.«

10 Artikel 18 i direktiv 94/62 med overskriften »Markedsføring« bestemmer:

»Medlemsstaterne må ikke forhindre, at emballage, der opfylder bestemmelserne i dette direktiv, markedsføres på deres område.«

11 Bilag II til direktiv 94/62 med overskriften »Væsentlige krav til emballages sammensætning og mulighederne for genbrug og nyttiggørelse, herunder genanvendelse, af emballage« bestemmer:

»1. Krav til emballages fremstilling og sammensætning

- Emballage skal fremstilles på en sådan måde, at emballagens rumfang og vægt mindskes til det minimum, der behøves til at bevare det for det emballerede produkt og for forbrugeren nødvendige sikkerheds-, hygiejne- og acceptniveau.
- Emballage skal udformes, fremstilles og markedsføres på en sådan måde, at den kan genbruges eller genanvendes, herunder genvindes, og således at miljøbelastningen herfra mindskes mest muligt i forbindelse med bortskaffelse af emballageaffald eller restprodukter fra emballageaffaldshåndtering.
- Emballage skal fremstilles på en sådan måde, at indholdet af skadelige og andre farlige stoffer og materialer som bestanddele af emballagematerialet eller af emballagekomponenterne, minimeres for så vidt angår deres tilstedeværelse i emissioner,

aske eller perkolat, når emballager eller restprodukter fra håndtering af emballageaffald forbrændes eller deponeres.

2. Krav i forbindelse med emballagens genbrugelighed

Følgende krav skal være opfyldt samtidig:

- [E]mballagens fysiske egenskaber skal være af en sådan art, at emballagen kan genbruges et antal gange under normalt forudsigelige anvendelsesbetingelser.
- [D]et skal være muligt at behandle den brugte emballage i overensstemmelse med sundheds- og sikkerhedskravene for arbejdstagerne.
- [E]mballagen skal opfylde kravene til emballage[,] der kan nyttiggøres, når emballagen ikke længere genbruges og dermed bliver til affald.

3. Krav i forbindelse med emballagens nyttiggørelse

a) Nyttiggørelse i form af materialegenanvendelse

Emballage skal fremstilles på en sådan måde, at det er muligt at genanvende en vis vægtprocent af de anvendte materialer til fremstilling af salgbare produkter under hensyn til de gældende standarder i Fællesskabet. Fastsættelsen af denne procentdel kan variere afhængigt af, hvilken type materiale emballagen består af.

b) Nyttiggørelse i form af energiudnyttelse

Emballageaffald, der forarbejdes med henblik på energiudnyttelse, skal have en mindste nedre brændværdi for at give en optimal energiudnyttelse.

c) [Nyttiggørelse] i form af kompostering

Emballageaffald, der forarbejdes med henblik på kompostering, skal være bionedbrydeligt i en sådan grad, at det ikke hindrer separat indsamling og den komposteringsproces eller -aktivitet, som affaldet underkastes.

d) Bionedbrydelig emballage

Bionedbrydeligt emballageaffald skal kunne nedbrydes fysisk, kemisk, termisk eller biologisk på en sådan måde, at det meste af komposten til slut nedbrydes til kuldioxid, biomasse og vand.«

Direktiv 98/34

- 12 Artikel 1, nr. 12), i direktiv 98/34, der er blevet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EUT 2015, L 241, s. 1), men som fortsat finder tidsmæssig anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemte:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

12) »[u]dkast til teknisk forskrift«: en tekst til en teknisk specifikation eller et andet krav eller en forskrift vedrørende tjenester, herunder administrative bestemmelser, der er udarbejdet med henblik på at vedtage den eller senere få den vedtaget som en teknisk forskrift, og som befinder sig på et forberedende stadium, hvor det stadig er muligt at foretage væsentlige ændringer.«

13 Artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34 fastsatte:

»Med forbehold af artikel 10 sender medlemsstaterne straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom. De meddeler ligeledes Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.

[...]«

14 Dette direktivs artikel 9, stk. 1, lød:

»Medlemsstaterne udsætter vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift tre måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse.«

Italiensk ret

15 Artikel 1, stk. 1129 og 1130, i legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (lov nr. 296 om bestemmelser vedrørende udarbejdelsen af det årlige og flerårige statslige budget) af 27. december 2006 (GURI nr. 299 af 27.12.2006, almindeligt tillæg, nr. 244) fastsatte et forbud mod markedsføring af ikke-bionedbrydelige plastbæreposer, som skulle have været anvendt fra den 1. januar 2010. Dette forbuds ikrafttræden blev imidlertid udsat indtil vedtagelsen af decreto-legge nr. 2 – Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (lovdekret nr. 2 om ekstraordinære og hastende miljøforanstaltninger) af 25. januar 2012 (GURI nr. 20 af 25.1.2012) (herefter »lovdekret nr. 2/2012«). Artikel 2, stk. 1, i dette lovdekret fastsatte en forlængelse af den frist, der var fastsat i artikel 1, stk. 1130, i lov nr. 296 af 27. december 2006 for ikrafttrædelsen af det nævnte forbud, indtil miljøministeriet og ministeriet for økonomisk udvikling havde vedtaget et dekret.

16 Lovdekret nr. 2/2012 blev med ændringer konverteret til lov ved legge n. 28 – Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (lov nr. 28 om konvertering og ændring af lovdekret nr. 2 af 25. januar 2012, undtagelsesforanstaltninger og hasteforanstaltninger på miljøområdet) af 24. marts 2012 (GURI nr. 71 af 24.3.2012). Dette lovdekrets artikel 2 fastsatte derefter:

»1. Den i artikel 1, stk. 1130, i [lov nr. 296 af 27. december 2006] fastsatte frist for ikrafttrædelsen af forbuddet mod markedsføring af bæreposer forlænges indtil vedtagelsen af det i stk. 2 omhandlede dekret udelukkende for markedsføring af engangsbæreposer i polymerer, der er i overensstemmelse med den harmoniserede standard UNI EN 13432:2002, i overensstemmelse med de certificeringer, der er udstedt af de godkendte organer, og af poser, der kan genbruges, er fremstillet med andre polymerer, som har en hank, der ikke udgør den del af posen, der bruges, og som har en vægtykkelse på over 200 mikrometer, når de er bestemt til fødevarebrug, og over 100 mikrometer, når de skal bruges til andre formål, samt af poser, der kan genbruges, og som er fremstillet med andre polymerer, som har en hank, der udgør den del af posen, der bruges, og

som har en vægtykkelse på over 100 mikrometer, når de er bestemt til fødevareanvendelse, og 60 mikrometer, når de skal bruges til andre formål.

2. Uden at det berører bestemmelserne i stk. 1, kan [miljøministeren] og ministeren for økonomisk udvikling efter udtalelse fra de kompetente parlamentariske udvalg ved et ikke-lovgivningsmæssigt dekret, der er meddelt i overensstemmelse med EU-retten, og som skal vedtages inden den 31. december 2012 i overensstemmelse med hierarkiet for foranstaltninger, der skal vedtages med henblik på behandling af affald, [...] fastlægge eventuelle yderligere tekniske egenskaber med henblik på markedsføring af dem, navnlig ved at fastsætte former for fremme af omstillingen af eksisterende anlæg, samt under alle omstændigheder de nærmere bestemmelser for information af forbrugerne, uden at det medfører nye eller større byrder for de offentlige finanser.«

- 17 Artikel 1 i decreto ministeriale n. 73 – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci (ministerielt dekret nr. 73 om fastlæggelse af bæreposers tekniske egenskaber) af 18. marts 2013 (GURI nr. 73 af 27.3.2013) (herefter »det i hovedsagen omhandlede dekret«) med overskriften »Definizione« fastsatte:

»I dette dekret gælder følgende definitioner:

- a) [b]æreposer: »poser, der er tilgængelige på salgssteder, enten mod betaling eller gratis, med henblik på forbrugers borttransport af levnedsmidler og ikke-levnedsmidler«.

[...]«

- 18 Artikel 2 i det i hovedsagen omhandlede dekret med overskriften »Markedsføring« lød således:

»1. Markedsføring af bæreposer, der er omfattet af en af følgende kategorier, er tilladt:

- a) [b]io-nedbrydelige og komposterbare engangsbæreposer, der overholder den harmoniserede standard UNI EN 13432:2002
- b) [g]enanvendelige poser fremstillet af andre polymerer end de i litra a) nævnte med hanke på posens udvendige side:
- b.1) med en vægtykkelse på over 200 mikrometer og med mindst 30% genanvendt plast, hvis de er beregnet til fødevarebrug
- b.2) med en vægtykkelse på over 100 mikrometer og med mindst 10% genanvendt plast, hvis de ikke er beregnet til fødevarebrug
- c) genanvendelige poser fremstillet af andre polymerer end de i litra a) nævnte med hanke på posens indvendige side:
- c.1) med en vægtykkelse på over 100 mikrometer og med mindst 30% genanvendt plast, hvis de er beregnet til fødevarebrug
- c.2) med en vægtykkelse på over 60 mikrometer og med mindst 10% genanvendt plast, hvis de ikke er beregnet til fødevarebrug.

[...]«

19 Dekretets artikel 6 bestemte:

»Dette dekret er omfattet af en meddelelsesprocedure i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv [98/34] og træder først i kraft efter afslutningen på denne procedure, forudsat at den bliver afsluttet med et tilfredsstillende resultat.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Papier Mettler Italia er et selskab, der driver virksomhed inden for distribution af emballage og af indpakninger af papir og syntetisk materiale. Selskabet har koncentreret sin virksomhed om udvikling og produktion af polyethylenemballage og navnlig plastbæreposer såsom indkøbsposer.
- 21 Miljøministeriet og ministeriet for økonomisk udvikling vedtog den 18. marts 2013 det i hovedsagen omhandlede dekret, som forbød fremstilling og markedsføring af plastbæreposer, der ikke opfyldte visse nærmere betingelser i dekretet. Nærmere bestemt begrænsede dette dekrets artikel 2 markedsføringen dels til bionedbrydelige og komposterbare engangsplastbæreposer, der opfyldte standarden UNI EN 13432:2002, dels til genanvendelige plastbæreposer af en given vægtykkelse, som varierede alt efter disse sidstnævntes form og formål på fødevarerområdet.
- 22 Papier Mettler Italia har anlagt sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio, Italien), som er den forelæggende ret, med påstand dels om ophævelse af det nævnte dekret, dels om, at myndigheden tilpligtes at erstatte samtlige tab, der er forårsaget på grund af vedtagelsen af dette dekret.
- 23 Til støtte for dette søgsmål har Papier Mettler Italia i det væsentlige gjort gældende, at det i hovedsagen omhandlede dekret er ulovligt af flere grunde. I første række har de italienske myndigheder tilsidesat deres forpligtelse til at meddele udkastet til dekret til Kommissionen i tre henseender. For det første har disse myndigheder, eftersom dette dekret indeholder tekniske forskrifter som omhandlet i direktiv 98/34, tilsidesat deres forpligtelse i henhold til dette direktivs artikel 8, stk. 1, til at give forudgående meddelelse om udkastet til tekniske forskrifter. For det andet har de nævnte myndigheder tilsidesat deres forpligtelse til på forhånd at give Kommissionen meddelelse om udkastet til de foranstaltninger, som de havde til hensigt at vedtage i henhold til artikel 16 i direktiv 94/62. For det tredje har de samme myndigheder ligeledes tilsidesat artikel 114, stk. 5, TEUF, eftersom de ikke gav Kommissionen meddelelse om de foranstaltninger, som de påtænkte at træffe med henblik på miljøbeskyttelse.
- 24 I anden række har Papier Mettler Italia gjort gældende, at det i hovedsagen omhandlede dekret tilsidesætter artikel 1, 9 og 18 i direktiv 94/62, som suppleret i bilag II hertil, eftersom dette dekret indfører et forbud mod markedsføring af emballage, som dog er i overensstemmelse med en af de betingelser om nyttiggørelse, der er fastsat i dette bilags punkt 3. Papier Mettler Italia har endvidere gjort gældende, at selv hvis det antages, at vedtagelsen af det nævnte dekret har til formål at præcisere de regler, der er fastsat i lovdekret nr. 2/2012, som ligeledes tilsidesætter bestemmelserne i dette direktiv, har de italienske myndigheder ikke anvendt EU-retten direkte ved at undlade at anvende dette lovdekret.
- 25 I tredje række og endelig har Papier Mettler Italia gjort gældende, at det i hovedsagen omhandlede dekret – eftersom det kræver, at alle plastbæreposer, der sælges i Italien, skal være forsynet med en obligatorisk påskrift på italiensk for at informere forbrugerne om deres egenskaber – udgør en hindring for disse varers frie bevægelighed.

- 26 Miljøministeriet og ministeriet for økonomisk udvikling har indledningsvis heroverfor anført, at det for at bryde de italienske forbrugeres vane med at bruge engangsplastbæreposer til indsamling af organisk affald har vist sig nødvendigt at fremme anvendelsen af bionedbrydelige og komposterbare plastbæreposer samt genanvendelige poser ved hjælp af de tekniske forskrifter, der er fastsat i det i hovedsagen omhandlede dekret.
- 27 Endvidere blev udkastet til dekret meddelt i overensstemmelse med kravene i direktiv 94/62 og 98/34, eftersom denne meddelelse fandt sted den 12. marts 2013, inden dette udkast blev offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* den 27. marts 2013. Artikel 6 i det i hovedsagen omhandlede dekret gjorde dekretets ikrafttræden betinget af, at den procedure, der blev indledt ved Kommissionen i henhold til direktiv 98/34, blev afsluttet med et tilfredsstillende resultat.
- 28 De italienske myndigheder har desuden gjort gældende, at proportionalitetsprincippet er overholdt, eftersom det forbud, der er indført ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, er kendetegnet ved, at det er selektivt, idet det kun omfatter engangsplastbæreposer, der udgør en fare for miljøet. Det i hovedsagen omhandlede dekret forbyder således langt fra markedsføring af alle plastbæreposer, men tillader markedsføring af bionedbrydelige og komposterbare engangsplastbæreposer, som er i overensstemmelse med den harmoniserede standard UNI EN 13432:2002, traditionelle plastbæreposer med en vis vægtykkelse, og som derfor kan genanvendes, samt genanvendelige bæreposer af andre materialer end polymer, såsom f.eks. papir, stoffer af naturlige fibre og polyamidfibre.
- 29 Endelig har de italienske myndigheder fremhævet, at denne lovgivning blot har foregrebet de miljøbeskyttelsesforanstaltninger, der er efterfølgende er blevet vedtaget på EU-plan.
- 30 Under disse omstændigheder har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF, artikel 16, stk. 1, i direktiv [94/62] og artikel 8 i [direktiv 98/34] til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse som den, der er fastsat i det [i hovedsagen omhandlede dekret], som forbyder markedsføring af engangsbæreposer, der er fremstillet af ikke-bionedbrydelige materialer, men som opfylder de øvrige krav i direktiv [94/62], når [denne nationale bestemmelse], der indeholder tekniske forskrifter, som er mere restriktive end [de EU-retlige bestemmelser], 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 [...] [og] 2, artikel 9, stk. 1, og artikel 18 i direktiv [94/62], suppleret med bestemmelserne i [punkt 1-3] 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], 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[...] [og] 2, artikel 9, stk. 1, og artikel 18 i direktiv [94/62], suppleret med bestemmelserne i [punkt 1-3] 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], 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]?«

Spørgsmålet, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

- 31 Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche (italiensk sammenslutning for bioplast og bionedbrydelige og komposterbare materialer – Assobioplastiche, herefter »AIB«) og den italienske regering har i det væsentlige gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, da det i hovedsagen omhandlede dekret aldrig er trådt i kraft eller i hvert fald efterfølgende er blevet ophævet, eftersom meddelelsesproceduren ikke blev afsluttet.
- 32 AIB har anført en anden begrundelse for, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, hvorefter den forelæggende ret har tilsidesat stk. 1a, der blev indsat i artikel 4 i direktiv 94/62, for så vidt som den fastsætter særlige bestemmelser om plastbæreposer.
- 33 Ingen af disse begrundelser kan tages til følge.
- 34 Det bemærkes nemlig, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

- 36 Dette er ikke tilfældet i denne sag. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, afhænger afgørelsen af tvisten i hovedsagen af de svar, som Domstolen skal give på de fire forelagte spørgsmål, for så vidt som disse svar vil gøre det muligt for den forelæggende ret at træffe afgørelse i det erstatningsøgsmål, der er anlagt af Papier Mettler Italia, som har påberåbt sig et indtægtstab forårsaget af ophøret af salget af engangsbæreposer, der er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav i direktiv 94/62 efter ikrafttrædelsen af det forbud, der er fastsat i det i hovedsagen omhandlede dekret.
- 37 I denne henseende bemærkes, at Domstolen i henhold til kompetencefordelingen mellem denne og de nationale retter skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelsesafgørelsen er baggrunden for de præjudicielle spørgsmål, således at en anmodning om præjudiciel afgørelse ikke kan behandles på grundlag af den fortolkning af national ret, som en medlemsstats regering eller en part i tvisten i hovedsagen støtter sig på (jf. i denne retning dom af 15.4.2021, État belge (Omstændigheder, der er indtruffet senere end afgørelsen om overførsel), C-194/19, EU:C:2021:270, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Under disse omstændigheder kan det ikke gøres gældende, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at det problem, som den forelæggende ret har rejst, er af hypotetisk karakter. I øvrigt råder Domstolen over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål.
- 39 AIB's argumentation om en tilsidesættelse af stk. 1a, der blev indsat i artikel 4 i direktiv 94/62, må i øvrigt forkastes, eftersom dette stykke ikke finder tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Det nævnte stykke blev nemlig indsat i dette direktiv ved direktiv 2015/720 og dermed efter disse faktiske omstændigheder.
- 40 Det følger heraf, at anmodningen om en præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 41 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8 og 9 i direktiv 98/34 samt artikel 16 i direktiv 94/62 skal fortolkes således, at de er til hinder for vedtagelsen af en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsbæreposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav i direktiv 94/62, når denne lovgivning er blevet meddelt Kommissionen blot få dage før dens vedtagelse og offentliggørelse.
- 42 Indledningsvis bemærkes, at det i det foreliggende tilfælde er ubestridt, at artikel 2 i det i hovedsagen omhandlede dekret, der forbyder fremstilling og markedsføring af plastbæreposer, der ikke opfylder visse nærmere betingelser i dekretet, således som det er anført i denne doms præmis 21, udgør en »teknisk forskrift« som omhandlet i artikel 1 i direktiv 98/34.
- 43 Efter denne indledende præcisering bemærkes i første række, at det fremgår af fast retspraksis, at direktiv 98/34 har til formål gennem en præventiv kontrol at sikre varernes frie bevægelighed, der er en del af Unionens grundlag, og at en sådan kontrol er hensigtsmæssig, i det omfang tekniske

forskrifter, som er omfattet af direktivet, kan udgøre hindringer for samhandelen mellem medlemsstater, idet sådanne kun kan tillades, såfremt de er nødvendige for at tilgodese tvingende hensyn af almen interesse (jf. i denne retning dom af 30.4.1996, CIA Security International, C-194/94, EU:C:1996:172, præmis 40 og 48, af 8.9.2005, Lidl Italia, C-303/04, EU:C:2005:528, præmis 22, og af 9.6.2011, Intercommunale Interrosane og Fédération de l'industrie et du gaz, C-361/10, EU:C:2011:382, præmis 10).

- 44 Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at en teknisk forskrift ikke kan finde anvendelse, når den ikke er blevet meddelt i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34, eller når den, selv om den er blevet meddelt, er blevet godkendt og gennemført før udløbet af status quo-perioden på tre måneder, som fastsat i dette direktivs artikel 9, stk. 1 (dom af 16.7.2015, UNIC og Uni.co.pel, C-95/14, EU:C:2015:492, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Hvad i denne henseende angår for det første den forpligtelse til forudgående meddelelse, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34, bemærkes, at medlemsstaterne i overensstemmelse med denne bestemmelse meddeler Kommissionen ethvert »udkast til teknisk forskrift«, der i dette direktivs artikel 1, nr. 12), defineres som en forskrift, »som befinder sig på et forberedende stadium, hvor det stadig er muligt at foretage væsentlige ændringer«.
- 46 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at det i hovedsagen omhandlede dekret først blev meddelt Kommissionen den 12. marts 2013 i henhold til artikel 8 i direktiv 98/34. Dette dekret blev efterfølgende vedtaget den 18. marts 2013, og det blev endelig offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* den 27. marts 2013.
- 47 Det følger heraf, at denne meddelelse ikke kan anses for at vedrøre et »udkast til teknisk forskrift« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, nr. 12), eftersom denne meddelelse, således som generaladvokaten har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, ikke vedrørte et »udkast til teknisk forskrift« som omhandlet i denne bestemmelse, men en endelig udgave heraf, som befandt sig på et forberedende stadium, hvor det således ikke var muligt at foretage væsentlige ændringer eller at tage hensyn til de bemærkninger og udførlige udtalelser, som medlemsstaterne afgav efter denne meddelelse.
- 48 For det andet bemærkes, at vedtagelsen af det i hovedsagen omhandlede dekret inden for en frist på seks dage fra dets meddelelse til Kommissionen på grundlag af det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, ligeledes tilsidesætter forpligtelsen i direktivets artikel 9, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne udsætter vedtagelsen af et »udkast til teknisk forskrift« tre måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i samme direktivs artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse.
- 49 I denne henseende er de to begrundelser, som den italienske regering har påberåbt sig for at begrunde vedtagelsen af det i hovedsagen omhandlede dekret under sådanne omstændigheder, ikke overbevisende.
- 50 For så vidt som denne regering har gjort gældende, at det markedsføringsforbud, der er omhandlet i det i hovedsagen omhandlede dekret, begrænsede sig til at gengive en lovbestemmelse, der allerede var blevet meddelt Kommissionen den 5. april 2011, som »udkast til lov om forbud mod markedsføring af ikke-bionedbrydelige bæreposer«, skal det for det første bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 49 og 50 i forslaget til afgørelse, at meddelelsen af det pågældende udkast ikke kan anses for blot at være en gentagelse af den meddelelse, der blev

foretaget i 2011. Det i hovedsagen omhandlede dekret indeholder nemlig strengere tekniske specifikationer end dem, der fremgår af den retsakt, der blev meddelt den 5. april 2011, således at dette dekret skulle meddeles Kommissionen i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34.

- 51 For det andet har den nævnte regering gjort gældende, at ikrafttrædelsen af det i hovedsagen omhandlede dekret i henhold til dekretets artikel 6 var betinget af, at den meddelelsesprocedure, der blev indledt den 12. marts 2013 på grundlag af artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34, blev »afsluttet med et tilfredsstillende resultat«. Denne procedure blev imidlertid ikke afsluttet med et sådant resultat, eftersom Kommissionen ikke har afgivet udtalelse om dette dekret. Denne argumentation må forkastes, eftersom for det første det forhold, at det nævnte dekret blev vedtaget og offentliggjort, i sig selv kan have visse virkninger på de pågældende varers frie bevægelighed, for det andet dette forhold ikke gjorde det muligt at tage hensyn til de udførlige bemærkninger og udtalelser, som Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland havde fremsat, og for det tredje – som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse – dette forhold udgør en lovgivningsteknik, der tilsidesætter retssikkerhedsprincippet.
- 52 Det følger af de ovenstående betragtninger, at meddelelsen til Kommissionen af det i hovedsagen omhandlede dekret blot få dage før dets vedtagelse og offentliggørelse er i strid med artikel 8, stk. 1, og artikel 9 i direktiv 98/34.
- 53 I anden række skal det afgøres, om en medlemsstats tilsidesættelse af sin forpligtelse til forudgående meddelelse af udkast til foranstaltninger, som den planlægger at vedtage inden for rammerne af direktiv 94/62 i medfør af dette direktivs artikel 16, stk. 1, medfører, at den pågældende lovgivning ikke finder anvendelse og dermed ikke kan gøres gældende over for borgerne, i lighed med de konsekvenser, der er nævnt i denne doms præmis 44, som følger af en medlemsstats tilsidesættelse af sin forpligtelse til forudgående meddelelse af tekniske forskrifter i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34.
- 54 Det skal i denne henseende fastslås, at artikel 16, stk. 1, i direktiv 94/62 i det væsentlige begrænser sig til at pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til, inden de træffer foranstaltninger, at meddele Kommissionen udkastene til de foranstaltninger, de agter at træffe inden for rammerne af dette direktiv, så denne institution kan gennemgå dem i lyset af de gældende bestemmelser. Det nævnte direktivs artikel 16, stk. 2, bestemmer, at hvis den foreslåede foranstaltning også vedrører et teknisk spørgsmål som omhandlet i direktiv 98/34, kan den pågældende medlemsstat i forbindelse med den i direktiv 94/62 fastsatte anmeldelsesprocedure angive, at anmeldelsen også gælder for direktiv 98/34.
- 55 Det følger af ordlyden af artikel 16 i direktiv 94/62, at denne bestemmelse ikke fastsætter en EU-kontrolprocedure for disse udkast og ikke gør ikrafttrædelsen af de nævnte udkast betinget af Kommissionens samtykke eller manglende indsigelse.
- 56 Formålet med dette direktiv er, således som det fremgår af første betragtning hertil, at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald, for på den ene side at forebygge og mindske miljøbelastningen, og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og på den anden side at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og forvridning og begrænsning af konkurrencen. Det mere specifikke formål, der forfølges med det nævnte direktivs artikel 16, tilsigter, således som det fremgår af 33. betragtning hertil, at gøre det muligt for Kommissionen at fastslå, om udkastene til foranstaltninger er i overensstemmelse med samme direktiv.

- 57 Den forpligtelse, der pålægges medlemsstaterne i artikel 16, stk. 1, i direktiv 94/62, har således til formål at gøre det muligt for Kommissionen at blive underrettet om påtænkte nationale foranstaltninger vedrørende emballage og emballageaffald med henblik på at kunne vurdere, om de udkast til foranstaltninger, der forelægges den, er forenelige med EU-retten, og i givet fald at drage passende retlige konsekvenser heraf.
- 58 Det følger heraf, at hverken ordlyden af eller formålet med artikel 16, stk. 1, i direktiv 94/62 gør det muligt at fastslå, at den manglende overholdelse af den forpligtelse til forudgående meddelelse, der påhviler medlemsstaterne, har de samme virkninger, som er nævnt i denne doms præmis 44, som tilsidesættelsen af forpligtelsen til forudgående meddelelse i henhold til artikel 8 i direktiv 98/34.
- 59 Som Kommissionen har gjort gældende i sine bemærkninger, kan den omstændighed, at artikel 16 i direktiv 94/62 henviser til direktiv 83/189, som er blevet erstattet af direktiv 98/34, ikke fortolkes således, at en tilsidesættelse af denne bestemmelse har de samme virkninger som en tilsidesættelse af artikel 8 i direktiv 98/34. Som generaladvokaten har anført i punkt 64 i forslaget til afgørelse, har denne krydshenvisning nemlig blot til formål at undgå, at det samme udkast til foranstaltninger gentagne gange meddeles Kommissionen i henhold til forskellige meddelelsesforpligtelser.
- 60 Det følger heraf, at den forpligtelse til forudgående meddelelse, der er indført ved artikel 16 i direktiv 94/62, er en simpel oplysningspligt for medlemsstaterne til at underrette Kommissionen, hvis tilsidesættelse ikke kan udgøre en væsentlig mangel, der kan medføre, at de af medlemsstaterne påtænkte foranstaltninger ikke kan bringes i anvendelse, således at de ikke kan gøres gældende over for borgerne. Denne artikel kan derfor ikke påberåbes for en national ret med henblik på at opnå en ophævelse af regler, der ikke er blevet meddelt, eller at disse ikke kan gøres gældende.
- 61 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 8 og 9 i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at de er til hinder for vedtagelsen af en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsbæreposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav i direktiv 94/62, når denne lovgivning er blevet meddelt Kommissionen blot få dage før dens vedtagelse og offentliggørelse.

Det andet spørgsmål

- 62 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 i direktiv 94/62, sammenholdt med artikel 9 i og bilag II til dette direktiv, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav, der er fastsat i dette direktiv, og i givet fald, om denne lovgivning kan begrundes i formålet om at sikre et højere miljøbeskyttelsesniveau.
- 63 I første række bemærkes, at artikel 18 i direktiv 94/62 med overskriften »Markedsføring« fastsætter, at medlemsstaterne ikke må forhindre, at emballage, der opfylder bestemmelserne i dette direktiv, markedsføres på deres område.
- 64 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 94/62 bestemmer, at emballage kun må markedsføres, hvis den opfylder alle de væsentlige krav i dette direktiv, herunder bilag II dertil. Dette bilag nævner de væsentlige krav til de pågældende emballagers sammensætning og muligheder for genbrug og nyttiggørelse.

Nærmere bestemt opregnes i punkt 3 de særlige krav, som emballager, der kan nyttiggøres i form af materialegenanvendelse, energiudnyttelse eller kompostering, samt bionedbrydelig emballage skal opfylde.

- 65 Domstolen har fastslået, at kravene til sammensætning og mulighederne for genbrug eller kompostering, der er reguleret af artikel 8-11 i og bilag II til det nævnte direktiv, har været genstand for en fuldstændig harmonisering (jf. i denne retning domme af 14.12.2004, Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, præmis 56, og Kommissionen mod Tyskland, C-463/01, EU:C:2004:797, præmis 44).
- 66 Det fremgår af fast retspraksis, at når et område har været genstand for en fuldstændig harmonisering på EU-plan, er medlemsstaterne bundet og kan ikke opretholde modstridende nationale bestemmelser eller stille yderligere betingelser for omsætningen af de omhandlede produkter (jf. i denne retning dom af 8.5.2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, præmis 44, og af 12.4.2018, Fédération des entreprises de la beauté, C-13/17, EU:C:2018:246, præmis 23).
- 67 Som generaladvokaten har anført i punkt 72 i forslaget til afgørelse, foretager EU-institutionerne, når de foretager en udtømmende harmonisering, den nødvendige afvejning mellem målet om den pågældende vares frie bevægelighed og beskyttelsen af andre almene og særlige hensyn, således at resultatet af denne afvejning ikke kan drages i tvivl af de nationale myndigheder.
- 68 I det foreliggende tilfælde fremgår det af artikel 2 i det i hovedsagen omhandlede dekret, at dekretet kun tillader markedsføring af bionedbrydelige og komposterbare plastbæreposer, der er i overensstemmelse med den harmoniserede standard UNI EN 13432:2002, og af sådanne, der har de egenskaber med hensyn til form og vægtykkelse, der er nævnt i denne doms præmis 18, idet alle andre poser, herunder dem, der opfylder de øvrige krav til nyttiggørelse i punkt 3 i bilag II til direktiv 94/62, udelukkes.
- 69 Det følger heraf, at artikel 18 i direktiv 94/62, sammenholdt med dette direktivs artikel 9 og bilag II hertil, er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.
- 70 I anden række skal det tilføjes, at hvis den italienske regering havde haft til hensigt at vedtage strengere bestemmelser for markedsføring af plastbæreposer af miljømæssige grunde, kunne den kun have gjort dette i henhold til artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF.
- 71 Artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF giver en medlemsstat, der finder det nødvendigt efter vedtagelsen af en harmoniseringsforanstaltning, mulighed for at indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse, som viser sig efter vedtagelsen af denne foranstaltning, forudsat at den giver Kommissionen meddelelse om de påtænkte foranstaltninger og om grundene til deres indførelse.
- 72 Hverken forelæggelsesafgørelsen eller de bemærkninger, der er indgivet til Domstolen, indeholder imidlertid noget element, der kan underbygge, at den italienske regering på grundlag af denne bestemmelse har meddelt Kommissionen, at den havde til hensigt at indføre en undtagelsesforanstaltning.
- 73 Hvad endelig i tredje række angår den italienske regerings og AIB's argumentation vedrørende indførelsen af et stk. 1a i artikel 4 i direktiv 94/62 ved direktiv 2015/720 er det tilstrækkeligt at fastslå, således som det er anført i denne doms præmis 39, at dette stykke ikke finder tidsmæssig anvendelse på tvisten i hovedsagen.

74 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 18 i direktiv 94/62, sammenholdt med artikel 9 i og bilag II til dette direktiv, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav, der er fastsat i dette direktiv. En sådan lovgivning kan imidlertid være begrundet i formålet om at sikre et højere miljøbeskyttelsesniveau, når de betingelser, der er fastsat i artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF, er opfyldt.

Det tredje spørgsmål

75 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 i direktiv 94/62, sammenholdt med artikel 9, stk. 1, i, og bilag II til dette direktiv, har direkte virkning, således at denne ret skal undlade at anvende en national lovgivning, der er i strid med denne artikel 18.

76 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at for at en bestemmelse i et direktiv kan anses for at have direkte virkning, skal den ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstå som ubetinget og tilstrækkeligt præcis. En bestemmelse er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, gjort afhængig af, at institutioner i Unionen eller i medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende. En bestemmelse er tilstrækkeligt præcis til at kunne påberåbes af private og anvendes af en retsinstans, når den indeholder en forpligtelse, der er utvetydigt formuleret (jf. i denne retning dom af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 17 og 18).

77 Selv om et direktiv giver medlemsstaterne – når de vedtager de nærmere bestemmelser for direktivets gennemførelse – en vis skønsmargen, kan en bestemmelse i dette direktiv anses for at have en ubetinget og præcis karakter, når den utvetydigt pålægger medlemsstaterne en pligt til at tilvejebringe et bestemt resultat, og når der ikke er knyttet nogen betingelse til anvendelsen af den regel, som følger af forpligtelsen (dom af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 19).

78 I det foreliggende tilfælde fastsætter artikel 18 i direktiv 94/62, at medlemsstaterne ikke må forhindre, at emballage, der opfylder bestemmelserne i dette direktiv, markedsføres på deres område.

79 Det fremgår således for det første af ordlyden af denne artikel, at den utvetydigt indfører en undladesforpligtelse, således at den udgør en »tilstrækkeligt præcis bestemmelse« som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 76 og 77. Medlemsstaterne skal derfor afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der begrænser markedsføringen af emballage, der er i overensstemmelse med det nævnte direktivs bestemmelser.

80 For det andet er den nævnte artikel »ubetinget« som omhandlet i denne retspraksis, idet det forbud, som den fastsætter, ikke kræver, at EU-institutionerne udsteder retsakter, og idet det ikke giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte betingelser for eller begrænse rækkevidden af dette forbud.

81 Det fremgår ganske vist af samme artikel, at de pågældende emballager skal være i overensstemmelse med direktivet, dvs. at de skal opfylde de væsentlige krav, der er opstillet i direktivets artikel 9, stk. 1, som henviser til bilag II til dette direktiv.

- 82 Som generaladvokaten har anført i punkt 89 i forslaget til afgørelse, var retten til fri markedsføring af emballager i overensstemmelse med direktiv 94/62 imidlertid ubetinget indtil ikrafttrædelsen af stk. 1a, der blev indsat i artikel 4 i direktiv 94/62 ved direktiv 2015/720, som tillod medlemsstaterne at indføre strengere foranstaltninger med hensyn til markedsføringen af letvægtsplastbæreposer. Som anført i denne doms præmis 39, finder sidstnævnte bestemmelse imidlertid ikke tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.
- 83 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 18 i direktiv 94/62, sammenholdt med artikel 9, stk. 1, i, og bilag II til dette direktiv, skal fortolkes således, at den har direkte virkning, således at en national ret i en tvist mellem en borger og de nationale myndigheder skal undlade at anvende en national lovgivning, der er i strid med denne artikel 18.

Det fjerde spørgsmål

- 84 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 i direktiv 94/62 skal fortolkes således, at vedtagelsen af en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav, der er fastsat i dette direktiv, kan udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af denne artikel 18.
- 85 Hvad angår medlemsstaternes ansvar i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten fremgår det af fast retspraksis, at en borgers ret til erstatning bl.a. forudsætter, at overtrædelsen af den pågældende EU-retlige bestemmelse er tilstrækkeligt kvalificeret (jf. i denne retning dom af 22.12.2022, *Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens hæftelse for luftforurening)*, C-61/21, EU:C:2022:1015, præmis 44).
- 86 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse indebærer, at medlemsstaten åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser (dom af 5.3.1996, *Brasserie du pêcheur og Factortame*, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 55).
- 87 De forhold, som kan tages i betragtning i denne sammenhæng, er bl.a., hvor klar og præcis den overtrådte bestemmelse er, hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de pågældende nationale myndigheder, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller ej, om tilsidesættelsen er sket, eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, og den omstændighed, at en EU-institutions holdning kan have været medvirkende til undladelsen, vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med EU-retten (dom af 5.3.1996, *Brasserie du pêcheur og Factortame*, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 56, og af 4.10.2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 105).
- 88 Selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af EU-retten, kan i øvrigt være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse, såfremt medlemsstaten ikke stod over for et normativt valg og havde et stærkt begrænset eller intet skøn (dom af 16.10.2008, *Synthon*, C-452/06, EU:C:2008:565, præmis 38).
- 89 I denne henseende er det tilstrækkeligt at fastslå, således som det er anført i denne doms præmis 79, at artikel 18 i direktiv 94/62 utvetydigt indfører en undladelsesforpligtelse, således at den udgør en »tilstrækkeligt præcis bestemmelse« som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 76 og 77, og at medlemsstaterne følgelig skal afholde sig fra at vedtage

foranstaltninger, der begrænser markedsføringen af emballage, som er i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser. Det følger heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 98 i forslaget til afgørelse, at denne artikel, sammenholdt med artikel 9, stk. 1, i og bilag II til det nævnte direktiv, ikke overlader de italienske myndigheder noget skøn til på deres område at forbyde emballage, der er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

- 90 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 18 i direktiv 94/62 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav, der er fastsat i dette direktiv, kan udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af denne artikel 18.

Sagsomkostninger

- 91 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 8 og 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1025/2012 af 25. oktober 2012,**

skal fortolkes således, at

de er til hinder for vedtagelsen af en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsbæreposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, som ændret ved Kommissionens direktiv 2013/2/EU af 7. februar 2013, når denne lovgivning er blevet meddelt Europa-Kommissionen blot få dage før dens vedtagelse og offentliggørelse.

- 2) **Artikel 18 i direktiv 94/62, som ændret ved direktiv 2013/2, sammenholdt med artikel 9 i og bilag II til direktiv 94/62 med senere ændringer,**

skal fortolkes således, at

den er til hinder for en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-komposterbare materialer, men som opfylder de øvrige krav, der er fastsat i direktiv 94/62 med senere ændringer. En sådan lovgivning kan imidlertid være begrundet i formålet om at sikre et højere miljøbeskyttelsesniveau, når de betingelser, der er fastsat i artikel 114, stk. 5 og 6, TEUF, er opfyldt.

- 3) **Artikel 18 i direktiv 94/62, som ændret ved direktiv 2013/2, sammenholdt med artikel 9, stk. 1, i og bilag II til direktiv 94/62 med senere ændringer,**

skal fortolkes således, at

den har direkte virkning, således at en national ret i en tvist mellem en borger og de nationale myndigheder skal undlade at anvende en national lovgivning, der er i strid med denne artikel 18.

4) Artikel 18 i direktiv 94/62, som ændret ved direktiv 2013/2,

skal fortolkes således, at

en national lovgivning, der forbyder markedsføring af engangsposer, som er fremstillet af ikke-bionedbrydelige og ikke-kompostérbare materialer, men som opfylder de øvrige krav, der er fastsat i direktiv 94/62 med senere ændringer, kan udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af denne artikel 18.

Underskrifter