



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 21 december 2023 *

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Miljö – Direktiv 94/62/EG – Förpackningar och förpackningsavfall – Direktiv 98/34/EG – Informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster – Skyldighet för medlemsstaterna att anmäla samtliga förslag till tekniska föreskrifter till Europeiska kommissionen – Nationell lagstiftning som innehåller strängare tekniska föreskrifter än de som finns i unionslagstiftningen”

I mål C-86/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) genom beslut av den 7 februari 2022, som inkom till EU-domstolen den 9 februari 2022, i målet

Papier Mettler Italia Srl

mot

Ministero della Transizione ecologica,

Ministero dello Sviluppo economico,

ytterligare deltagare i rättegången:

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

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe, samt domarna N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen och M. Gavalec (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 mars 2023,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Papier Mettler Italia Srl, genom V. Cannizzaro, avvocato,
- Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili – Assobioplastiche, genom G. Belotti, F. De Leonardis och S. Micono, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Cherubini och G. Palatiello, avvocati dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom M. Escobar Gómez, G. Gattinara och L. Haasbeek, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 25 maj 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 1, 2, 9, 16 och 18 i 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), i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 2013/2/EU av den 7 februari 2013 (EUT L 37, 2013, s. 10) (nedan kallat direktiv 94/62), och av artikel 8 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 (EGT L 204, 1998, s. 37). i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 (EUT L 316, 2012, s. 12) (nedan kallat direktiv 98/34), samt av artikel 114.5 och 114.6 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Papier Mettler Italia Srl (nedan kallat Papier Mettler Italia) och å andra sidan Ministero della Transizione ecologica (ministeriet för ekologisk omställning, Italien) (nedan kallat miljöministeriet) och Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien). Målet rör dels lagenligheten av ett dekret i vilket det föreskrivs vissa tekniska specifikationer som ska iakttas vid saluföring av plastkassar avsedda att tillhandahållas för att packa i och bära varor (nedan kallade bärkassar), dels ersättning för den skada som Papier Mettler Italia påstår sig ha lidit till följd av detta dekret antagits.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 94/62

- 3 I första, andra, sjätte, fjärde, sjunde och trettiofemte skälet i direktiv 94/62 anges följande:

”De olika nationella åtgärderna som rör hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall bör harmoniseras för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder och snedvridning och begränsning av konkurrensen inom [Europeiska] gemenskapen.

Det bästa sättet att undgå förpackningsavfall är att minska den totala förpackningsvolymen.

...

Minskningen av avfallsvolymen är en nödvändig förutsättning för den hållbara tillväxt som uttryckligen anges i Fördraget om Europeiska unionen.

...

I överensstämmelse med den gemenskapsstrategi för avfallshantering som anges i rådets resolution av den 7 maj 1990 om avfallspolitik [(EGT C 122, 1990, s. 2)] och rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall [(EGT L 194, 1975, s. 39)], bör hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall i första hand syfta till förebyggandet av förpackningsavfall och därutöver tillämpningen av grundläggande principer som återanvändning av förpackningar, materialutnyttjande och andra metoder för återvinning av förpackningsavfall i syfte att minska omfattningen av det slutliga omhändertagandet av sådant avfall.

...

Utan att det påverkar tillämpningen av rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter [(EGT L 109, 1983, s. 8)], bör medlemsstaterna, innan de antar förslag till bestämmelser, underrätta kommissionen om dessa förslag till bestämmelser så att det kan fastställas om de överensstämmer med direktivet eller inte.”

- 4 Artikel 1 i direktiv 94/62 har rubriken ”Syfte”, och där 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.

2. I detta syfte fastställs i detta direktiv åtgärder som i första hand skall motverka uppkomsten av förpackningsavfall och som i enlighet med andra grundläggande principer avser återanvändning

av förpackningar samt materialutnyttjande och andra former av återvinning av förpackningsavfall, för att begränsa det avfall som måste bortskaffas slutligt.”

- 5 Artikel 2 i direktivet har rubriken ”Tillämpningsområde”, och där föreskrivs följande:

”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.

...”

- 6 Genom 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 2015, L 115, s. 11) ändrades artikel 3 i direktiv 94/62, med rubriken ”Definitioner”, på så sätt att punkterna 1b och 1c infördes i artikeln. I dessa punkter föreskrivs följande:

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

...

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

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

- 7 Genom direktiv 2015/720 infördes även punkterna 1a och 1b i artikel 4 i direktiv 94/62, med rubriken ”Förebyggande”. I dessa punkter föreskrivs följande:

”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.

Sådana åtgärder får variera på grundval av de tunna plastbärkassarnas miljöpåverkan när de återvinns eller bortskaffas, deras komposteringssegenskaper, livslängd eller specifika avsedda användningsområde.

De åtgärder som medlemsstaterna vidtar ska omfatta antingen det ena av, eller båda, följande alternativ:

- a) Ett antagande av åtgärder för att säkerställa att den årliga förbrukningsnivån inte överskrider 90 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2019 respektive 40 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2025, eller motsvarande mål fastställda enligt vikt. Mycket tunna plastbärkassar får undantas från de nationella förbrukningsmålen.

b) Ett antagande av instrument för att säkerställa att tunna plastbärkassar senast den 31 december 2018 inte tillhandahålls kostnadsfritt på försäljningsställen för varor och produkter, såvida inte lika effektiva instrument införs. Mycket tunna plastbärkassar får undantas från dessa åtgärder.

...

1b Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 15 får medlemsstaterna vidta åtgärder, t.ex. införa ekonomiska instrument och nationella minskningsmål, när det gäller plastbärkassar, oavsett deras vägg tjocklek.”

8 Artikel 9 i direktiv 94/62 har rubriken ”Väsentliga krav”, och där föreskrivs följande:

”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.

...”

9 Artikel 16 i direktiv 94/62 har rubriken ”Anmälan”, och där föreskrivs följande:

”1. Utan att detta påverkar bestämmelserna i direktiv 83/189/EEG 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.”

10 Artikel 18 i direktiv 94/62 har rubriken ”Rätten att släppa ut på marknaden”, och där föreskrivs följande:

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

11 Bilaga 2 till direktiv 94/62 har rubriken ”Väsentliga krav på förpackningars sammansättning och möjligheterna till återanvändning och återvinning, även materialutnyttjande, av förpackningar”, och där föreskrivs följande:

”1. Särskilda krav på framställning av förpackningar och förpackningars sammansättning

- Förpackningar skall framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla den säkerhets- och hygiennivå som är nödvändig för produkten och godtagbar för konsumenten.
- Förpackningar skall utformas, framställas och saluföras på ett sådant sätt de kan återanvändas eller återvinnas, även materialutnyttjas, och så att inverkan på miljön

minskas så mycket som möjligt i samband med bortskaffandet av förpackningsavfall eller restprodukter från hantering av förpackningsavfall.

- Förpackningar skall framställas på ett sådant sätt att innehållet av skadliga ämnen och andra farliga ämnen och material som beståndsdelar i förpackningsmaterialet eller förpackningsmaterialets komponenter minimeras med avseende på deras förekomst i utsläpp, aska eller lakvatten när förpackningar eller restprodukter från hantering eller förpackningsavfall förbränns eller deponeras.

2. Särskilda krav på förpackningarnas återanvändbarhet

Följande krav skall vara uppfyllda samtidigt:

- Förpackningarnas fysiska egenskaper och utformning skall vara av en sådan art att förpackningarna kan återanvändas ett antal gånger under normalt förutsebara användningsförhållanden.
- Det skall vara möjligt att behandla de använda förpackningarna i enlighet med hygien- och säkerhetskraven för arbetstagarna.
- Förpackningarna skall uppfylla de särskilda kraven på återvinningsbara förpackningar när förpackningarna inte längre återanvänds och därmed blir avfall.

3. Särskilda krav på förpackningarnas återvinningsbarhet

a) Förpackningar som kan återvinnas genom materialutnyttjande

Förpackningar skall framställas på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av de material som används vid framställningen av säljbara produkter i enlighet med gällande standarder inom gemenskapen. Fastställandet av denna procentsats kan variera beroende på vilken typ av material förpackningen består av.

b) Förpackningar som kan återvinnas genom energiutvinning

Förpackningsavfall som bearbetas för energiutvinning skall ha ett lägsta nedre värmevärde för att ge optimal energiåtervinning.

c) Förpackningar som kan återvinnas genom kompostering

Förpackningsavfall som bearbetas för kompostering ska vara biologiskt nedbrytbart i sådan grad att det inte hindrar separat insamling och den komposteringsprocess eller komposteringsaktivitet som avfallet underkastas.

d) Biologiskt nedbrytbara förpackningar

Biologiskt nedbrytbart förpackningsavfall skall vara av sådan art att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning på ett sådant sätt att det mesta av den färdiga komposten slutligen bryts ned till koldioxid, biomassa och vatten.”

Direktiv 98/34

- 12 Direktiv 98/34 upphävdes genom 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), men är fortfarande tillämpligt i tiden (*ratione temporis*) i det nationella målet. I artikel 1.12 i direktiv 98/34 föreskrevs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser 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.”

- 13 Artikel 8.1 i direktiv 98/34 hade följande lydelse:

”Om inte annat följer av artikel 10 skall 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 skall också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget.

...”

- 14 I artikel 9.1 i direktiv 98/34 föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna får inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1.”

Italiensk rätt

- 15 I artikel 1.1129 och 1.1130 i legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (lag nr 296 med bestämmelser om årlig och flerårig statsbudget) av den 27 december 2006 (GURI nr 299 av den 27 december 2006, ordinarie tillägg nr 244) föreskrevs ett förbud mot saluföring av icke biologiskt nedbrytbara plastbärkassar, vilket skulle ha börjat gälla från och med den 1 januari 2010. Förbudets ikraftträdande sköts emellertid upp till dess att decreto-legge n. 2 – Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (lagdekret nr 2 om extraordinära och brådskande åtgärder på miljöområdet) av den 25 januari 2012 (GURI nr 20 av den 25 januari 2012) (nedan kallat lagdekret nr 2/2012), hade antagits. I artikel 2.1 i lagdekret nr 2/2012 föreskrevs en förlängning av den i artikel 1.1130 i lag nr 296 av den 27 december 2006 angivna fristen för ikraftträdande av nämnda förbud till dess att miljöministeriet och ministeriet för ekonomisk utveckling hade antagit ett dekret.

- 16 Lagdekret nr 2/2012 omvandlades till lag, med ändringar, genom legge n. 28 – Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale (lag nr 28 om omvandling till lag, med ändringar, av lagdekret nr 2 av den 25 januari 2012 om extraordinära och brådskande åtgärder på miljöområdet) av den 24 mars 2012 (GURI nr 71 av den 24 mars 2012). I artikel 2 i detta lagdekret föreskrevs följande:

”1. Den frist som föreskrivs i artikel 1.1130 i [lag nr 296 av den 27 december 2006] för ikraftträdande av förbudet mot saluföring av plastbärkassar förlängs till dess att det dekret som avses i punkt 2 antas. Detta gäller enbart för saluföring av engångsbärkassar framställda av polymerer som uppfyller den harmoniserade standarden UNI EN 13432:2002, i enlighet med certifieringar utfärdade av ackrediterade organ, och av flergångsbärkassar tillverkade av andra polymerer, med ett handtag som inte ingår i påsens användbara storlek och med en tjocklek på mer än 200 mikrometer om de är avsedda för livsmedelsändamål och 100 mikrometer för bärkassar avsedda för andra ändamål, samt av flergångsbärkassar framställda av andra polymerer, med ett handtag som ingår i påsens användbara storlek och med en tjocklek på mer än 100 mikrometer om de är avsedda för livsmedelsändamål och 60 mikrometer för bärkassar avsedda för andra ändamål.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i punkt 1 kan det införas föreskrifter om eventuella ytterligare tekniska specifikationer som ska följas vid saluföring, bland annat om former för att främja omställning av befintliga anläggningar och, under alla omständigheter, om hur konsumenterna ska informeras, utan att detta innebär några nya eller utökade ekonomiska åtaganden för staten. Sådana föreskrifter kan införas genom särskilt dekret som antas av [miljöministern] och ministern för ekonomisk utveckling, efter att ha hört behöriga parlamentsutskott, vilka ska anmälas i enlighet med unionsrätten. Ett sådant dekret ska antas senast den 31 december 2012, i enlighet med den rangordning av åtgärder som ska vidtas på avfallshanteringsområdet”

- 17 Artikel 1 i decreto ministeriale n. 73 – Individuazione delle caratteristiche tecniche dei Sacchi per l’asporto delle merci (ministerdekret nr 73 – Fastställande av bärkassars tekniska specifikationer) av den 18 mars 2013 (GURI nr 73 av den 27 mars 2013) (nedan kallat det omstridda dekretet) hade rubriken ”Definitioner”, och där föreskrevs följande:

”I detta dekret används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) *bärkasse*: påse som är avsedd att tillhandahållas konsumenter på försäljningsstället för att de ska kunna bära livsmedelsvaror och andra varor därifrån.

...”

- 18 Artikel 2 i det omstridda dekretet hade rubriken ”Utsläppande på marknaden”, och där föreskrevs följande:

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

- a) Biologiskt nedbrytbara och komposterbara engångskassar som överensstämmer med harmoniserad standard UNI EN 13432:2002.

- 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,

...”

- 19 I artikel 6 i det omstridda dekretet föreskrevs följande:

”Detta dekret omfattas av ett anmälningsförfarande enligt [direktiv 98/34] och träder i kraft när ett godkännandebeslut fattats i det förfarandet.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 20 Papier Mettler Italia är ett bolag som driver verksamhet inom distribution av förpackningar och emballage i papper och syntetmaterial. Bolagets verksamhet utgörs huvudsakligen av utveckling och tillverkning av polyetenförpackningar, i synnerhet plastpåsar av den typ som tillhandahålls i handeln.
- 21 Miljöministeriet och ministeriet för ekonomisk utveckling antog den 18 mars 2013 det omstridda dekretet om förbud mot tillverkning och saluföring av plastbärkassar som inte uppfyller vissa i dekretet närmare angivna krav. I artikel 2 i dekretet föreskrevs närmare bestämt begränsningar i fråga om utsläppande på marknaden med innebörd att endast biologiskt nedbrytbara och komposterbara engångsplastbärkassar som överensstämmer med standarden UNI EN 13432:2002 samt flergångsplastkassar av en viss tjocklek som varierar beroende vilken form påsarna har och om de är avsedda att användas för livsmedel.
- 22 Papier Mettler Italia väckte talan vid den hänskjutande domstolen, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien), och yrkade dels att dekretet skulle ogiltigförklaras, dels att staten skulle förpliktas att ersätta den skada som bolaget lidit till följd av att det antagits.
- 23 Till stöd för sin talan gjorde bolaget i huvudsak gällande att dekretet var rättsstridigt av flera skäl. Inledningsvis anförde bolaget att de italienska myndigheterna hade åsidosatt sin skyldighet att anmäla förslaget till dekret till kommissionen i följande tre avseenden. För det första innehåller dekretet tekniska föreskrifter i den mening som avses i direktiv 98/34 och de italienska myndigheterna hade därmed åsidosatt skyldigheten enligt artikel 8.1 i direktivet att förhandsanmäla utkast till tekniska föreskrifter. För det andra hade nämnda myndigheter åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 16 i direktiv 94/62 att i förväg underrätta kommissionen om förslaget till de bestämmelser som de planerade att införa. För det tredje hade myndigheterna även åsidosatt artikel 114.5 FEUF, eftersom de inte hade underrättat kommissionen om de bestämmelser som de planerade att införa i miljöskyddssyfte.

- 24 Därefter gjorde Papier Mettler Italia gällande att dekretet stred mot artiklarna 1, 9 och 18 i direktiv 94/62, jämförda med bestämmelserna i bilaga 2 till direktivet, eftersom det genom dekretet införde förbudet mot utsläppande på marknaden även omfattade förpackningar som uppfyller något av de återvinningskrav som anges i punkt 3 i denna bilaga. Bolaget anförde vidare att om det var så att dekretet antogs i syfte att precisera bestämmelserna i lagdekret nr 2/2012, vilket enligt bolaget också strider mot bestämmelserna i direktiv 94/62, åsidosatte de italienska myndigheterna sin skyldighet tillämpa unionsrätten direkt genom att sätta lagdekretet åt sidan.
- 25 Slutligen gjorde Papier Mettler Italia gällande att dekretet måste anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för plastkassar, eftersom det föreskrev ett krav på att samtliga plastkassar som säljs i Italien ska vara försedda med en obligatorisk uppgift på italienska för att informera konsumenterna om påsarnas egenskaper.
- 26 Miljöministeriet och ministeriet för ekonomisk utveckling gjorde för sin del till att börja med gällande följande. För att bryta de italienska konsumenternas vana att använda engångsplastpåsar för insamling av organiskt avfall har det visat sig vara nödvändigt att främja användning av biologiskt nedbrytbara och komposterbara plastkassar samt användning av flergångskassar med hjälp av de tekniska föreskrifter som föreskrivs i dekretet.
- 27 Vidare har förslaget till dekret anmälts i enlighet med kraven i direktiv 94/62 och direktiv 98/34. Förslaget överlämnades nämligen till kommissionen den 12 mars 2013, innan det offentliggjordes i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* den 27 mars samma år. Av artikel 6 i dekretet framgår att det inte kan träda i kraft förrän kommissionen fattat ett godkännandebeslut i anmälningsförfarandet enligt direktiv 98/34.
- 28 Därefter gjorde de italienska myndigheterna gällande att proportionalitetsprincipen hade iakttagits, eftersom det var fråga om ett selektivt förbud som endast avsåg miljöfarliga engångsplastbarkassar. Enligt myndigheterna var det således inte fråga om ett förbud mot saluföring av alla slags plastpåsar. Det var nämligen enligt dekretet tillåtet att saluföra biologiskt nedbrytbara och komposterbara engångsplastpåsar som överensstämmer med den harmoniserade standarden UNI EN 13432:2002 och traditionella plastkassar som har en viss tjocklek och därmed kan återanvändas. Förbudet omfattade inte heller flergångsbarkassar tillverkade av andra material än polymerer, som till exempel papper, naturliga fibervävnader och polyamidfibrer.
- 29 Slutligen anförde de italienska myndigheterna att det aktuella dekretet endast hade föregripit de miljöskyddsåtgärder som senare kom att vidtas på EU-nivå.
- 30 Det är mot denna bakgrund som Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1. Utgör artikel 114.5 och 114.6 FEUF, artikel 16.1 i [direktiv 94/62] och artikel 8 i [direktiv 98/34] hinder för tillämpning av en nationell lagstiftning såsom den som följer av det [nu omstridda] dekretet, enligt vilken engångsbarkassar tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara material men som uppfyller övriga krav i [direktiv 94/62] 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], jämförda med punkterna 1–3 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] 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], jämförda med punkterna 1–3 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 följden 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] släpps ut på marknaden en allvarlig och uppenbar överträdelse av artikel 18 i [det direktivet], 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?”

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

- 31 Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili (italiensk sammanslutning för företag verksamma inom sektorn för bioplast och biologiskt nedbrytbara och komposterbara material) (nedan kallad Assobioplastiche) och den italienska regeringen har i huvudsak gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning av det skälet att anmälningsförfarandet enligt direktiv 98/34 inte ledde fram till något beslut, vilket innebär att det omstridda dekretet aldrig trädde i kraft eller att det åtminstone kommit att upphävas senare.
- 32 Assobioplastiche har för sin del även anfört att ett ytterligare skäl till att begäran om förhandsavgörande ska avvisas är att den hänskjutande domstolen har förbisett artikel 4.1a i direktiv 94/62, som innehåller särskilda bestämmelser om plastbärkassar.
- 33 EU-domstolen finner att ingen av de nyss anförda avvisningsgrunderna kan godtas.
- 34 Det följer nämligen av rättspraxis att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av en unionsbestämmelse (dom av den 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

- 35 Frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras således vara relevanta. En tolknings- eller giltighetsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av en unionsregel inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 36 Så är emellertid inte fallet i förevarande mål. Såsom framgår av beslutet om hänskjutande beror utgången i det nationella målet på de svar som domstolen har ombetts ge på de fyra frågor som ställts. Den hänskjutande domstolen kommer nämligen med hjälp av dessa svar att kunna avgöra den skadeståndstalan som Papier Mettler Italia har väckt med åberopande av utebliven vinst på grund av att bolaget, efter ikraftträdandet av det förbud som föreskrevs i det omstridda dekretet, tvingades upphöra med försäljningen av engångspåsar tillverkade av material som inte är biologiskt nedbrytbara eller komposterbara men som uppfyller övriga krav i direktiv 94/62.
- 37 Det ska i detta avseende erinras om att det ankommer på EU-domstolen, i enlighet med fördelningen av behörighet mellan denna och de nationella domstolarna, att beakta den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna, såsom den angetts i beslutet om hänskjutande, vilket innebär att prövningen av en begäran om förhandsavgörande inte kan ske mot bakgrund av den bedömning av nationell rätt som förespråkas av en medlemsstats regering eller av en part i det nationella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 april 2021, État belge (Omständigheter som hänför sig till tiden efter ett beslut om överföring), C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 38 Vid sådana förhållanden kan den begärda tolkningen av unionsrätten inte anses sakna samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet. Inte heller kan den frågeställning som enligt den hänskjutande domstolen aktualiseras i det nationella målet anses vara hypotetisk. Härtill kommer att EU-domstolen har tillgång till de uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.
- 39 Vad Assobioplastiche anfört om att den hänskjutande domstolen förbisett punkt 1a, som införts i artikel 4 i direktiv 94/62, föranleder inte någon annan bedömning, eftersom denna punkt inte är tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på omständigheterna i det nationella målet. Nämda punkt infördes nämligen artikel 4 i direktiv 94/62 genom direktiv 2015/720 och följaktligen i tiden efter nämnda omständigheter.
- 40 Härav följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 41 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 8 och 9 i direktiv 98/34 samt artikel 16 i direktiv 94/62 ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för att anta en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av

icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i direktiv 94/62, i ett fall där nämnda lagstiftning anmäldes till kommissionen endast några dagar innan den antogs och offentliggjordes.

- 42 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Inledningsvis kan noteras att det i förevarande fall är ostridigt att artikel 2 i det omstridda dekretet, som förbjuder tillverkning och saluföring av plastbärkassar som inte uppfyller vissa i dekretet närmare angivna krav, utgör en "teknisk föreskrift" i den mening som avses i artikel 1 i direktiv 98/34, såsom det erinrats om i punkt 21 ovan.
- 43 Efter denna inledande anmärkning ska det först påpekas att det av fast rättspraxis framgår att syftet med direktiv 98/34 är att, genom en förebyggande kontroll, skydda den fria rörligheten för varor, vilken är en av unionens grundvalar. Denna kontroll erfordras, eftersom de tekniska föreskrifter som omfattas av detta direktiv kan utgöra hinder för handeln med varor mellan medlemsstaterna. Sådana hinder kan nämligen inte tillåtas annat än om de är nödvändiga på grund av tvingande krav av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 1996, *CIA Security International*, C-194/94, EU:C:1996:172, punkterna 40 och 48, dom av den 8 september 2005, *Lidl Italia*, C-303/04, EU:C:2005:528, punkt 22, och dom av den 9 juni 2011, *Intercommunale Intermosane och Fédération de l'industrie et du gaz*, C-361/10, EU:C:2011:382, punkt 10).
- 44 Det framgår även av domstolens fasta praxis att en teknisk föreskrift inte får tillämpas om den inte har anmälts i enlighet med artikel 8.1 i direktiv 98/34 eller om den visserligen har anmälts men har godkänts och genomförts innan den så kallade frysningsperioden på tre månader enligt artikel 9.1 i direktivet har löpt ut (dom av den 16 juli 2015, *UNIC och Uni.co.pel*, C-95/14, EU:C:2015:492, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 45 I det avseendet kan två saker konstateras. För det första innebär förhandsanmälningsskyldigheten enligt artikel 8.1 i direktiv 98/34 att medlemsstaterna är skyldiga att till kommissionen anmäla alla "[förslag] till tekniska föreskrifter". Med "förslag till teknisk föreskrift" avses enligt artikel 1.12 i direktivet en föreskrift "som befinner sig på ett sådant förberedande stadium att väsentliga ändringar fortfarande kan göras".
- 46 Det framgår av beslutet om hänskjutande att de italienska myndigheterna anmälde det omstridda dekretet till kommissionen den 12 mars 2013 i enlighet med artikel 8 i direktiv 98/34. Dekretet antogs därefter den 18 mars 2013 och offentliggjordes slutligen i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* den 27 mars 2013.
- 47 Av detta följer att de italienska myndigheternas anmälan inte kan anses avse ett "förslag till teknisk föreskrift" i den mening som avses i artikel 1.12 i direktivet. Såsom generaladvokaten har påpekat, i punkt 45 i sitt förslag till avgörande, avsåg denna anmälan nämligen inte ett "förslag till teknisk föreskrift" i den bestämmelsens mening, utan en slutlig version av en teknisk föreskrift, som befann sig på ett förberedande stadium där det således inte var möjligt att göra väsentliga ändringar eller att beakta yttranden och detaljerade utlåtanden som medlemsstaterna lämnat efter det att anmälan gjorts.

- 48 För det andra utgör den omständigheten att det omstridda dekretet antogs sex dagar efter det att det anmälts till kommissionen enligt artikel 8.1 i direktiv 98/34 även ett åsidosättande av den skyldighet som anges i artikel 9.1 i direktivet, som innebär att medlemsstaterna inte får anta ett "förslag till teknisk föreskrift" före utgången av en period av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog underrättelsen enligt artikel 8.1 i direktivet.
- 49 De två skäl som den italienska regeringen har åberopat för att motivera att det omstridda dekretet antogs under sådana omständigheter är inte övertygande.
- 50 Vad gäller det första skälet, det vill säga att det saluföringsförbud som avses i det omstridda dekretet endast återgav en lagbestämmelse som redan hade anmälts till kommissionen den 5 april 2011, under rubriken "Förslag till förbud mot saluföring av icke biologiskt nedbrytbara bärkassar", påpekar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten gjort i punkterna 49 och 50 i sitt förslag till avgörande, att anmälan av förslaget till det omstridda dekretet inte kan anses utgöra en ren upprepning av den anmälan som gjordes år 2011. Det omstridda dekretet innehåller nämligen strängare tekniska specifikationer än de som fanns i det lagförslag som anmälades den 5 april 2011, vilket innebär att de italienska myndigheterna hade en skyldighet att anmäla det till kommissionen enligt artikel 8.1 i direktiv 98/34.
- 51 Vad gäller det andra skälet som den italienska regeringen har åberopat, det vill säga att det angavs i artikel 6 i det omstridda dekretet att det endast skulle kunna träda i kraft om det anmälningförfarande som inleddes den 12 mars 2013 med stöd av artikel 8.1 i direktiv 98/34 fick "en positiv utgång", vilket det dock inte fick, då kommissionen inte lämnade något utlåtande om dekretet, kan följande invändningar göras. För det första kan redan den omständigheten att det omstridda dekretet antogs och offentliggjordes ha haft viss inverkan på den fria rörligheten för de berörda varorna. För det andra innebar denna omständighet att det inte var möjligt att beakta kommentarerna och de detaljerade utlåtandena från Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. För det tredje utgör sättet för antagande och offentliggörande av det omstridda dekretet en lagstiftningsteknik som strider mot rättssäkerhetsprincipen, såsom generaladvokaten har påpekat, i punkt 52 i sitt förslag till avgörande.
- 52 Av det nyss anförda följer att den omständigheten att det omstridda dekretet anmälades till kommissionen endast några dagar innan dekretet antogs och offentliggjordes strider mot artiklarna 8.1 och 9 i direktiv 98/34.
- 53 EU-domstolen övergår nu till att pröva frågan huruvida en medlemsstats åsidosättande av sin skyldighet enligt artikel 16.1 i direktiv 94/62 att förhandsanmäla förslag till bestämmelser som de planerar att införa inom ramen för detta direktiv medför att de aktuella bestämmelserna inte kan tillämpas och därmed inte kan göras gällande gentemot enskilda, i likhet med de i punkt 44 ovan angivna följderna av att en medlemsstat har åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 8.1 i direktiv 98/34 att förhandsanmäla tekniska föreskrifter.
- 54 I detta avseende kan noteras att artikel 16.1 i direktiv 94/62 i allt väsentligt endast innebär en skyldighet för medlemsstaterna att underrätta kommissionen om förslag till de bestämmelser som de planerar att införa inom ramen för detta direktiv, så att kommissionen kan granska dem mot bakgrund av befintliga bestämmelser. Av artikel 16.2 i direktiv 94/62 framgår att om de planerade bestämmelserna även rör en teknisk fråga i den mening som avses i direktiv 98/34, får den berörda medlemsstaten ange att anmälan enligt direktiv 94/62 även gäller som anmälan enligt direktiv 98/34.

- 55 Det framgår av ordalydelsen i artikel 16 i direktiv 94/62 att det i denna artikel inte fastställs något förfarande för kontroll från unionens sida av sådana förslag till bestämmelser och att det inte är en förutsättning för att de planerade bestämmelserna ska kunna träda i kraft att kommissionen godkänner eller inte motsätter sig dem.
- 56 Syftet med direktiv 94/62 är, såsom framgår av skäl 1 i direktivet, att harmonisera de olika nationella bestämmelserna om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förhindra eller minska dessas inverkan på miljön och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsningar av konkurrensen. Det mer specifika syfte som eftersträvas med artikel 16 i direktiv 94/62 är, såsom framgår av skäl 33 i direktivet, att göra det möjligt för kommissionen att kontrollera att de planerade bestämmelserna är förenliga med direktivet.
- 57 Den skyldighet som medlemsstaterna åläggs i artikel 16.1 i direktiv 94/62 syftar således till att göra det möjligt för kommissionen att bli underrättad om planerade nationella bestämmelser på området för förpackningar och förpackningsavfall för att kunna bedöma om förslagen till bestämmelser är förenliga med unionsrätten eller inte och, i förekommande fall, fastställa de relevanta rättsliga konsekvenserna av detta.
- 58 Det nu sagda innebär att varken ordalydelsen i eller syftet med artikel 16.1 i direktiv 94/62 ger stöd för att ett åsidosättande av den förhandsanmälningsskyldighet som åligger medlemsstaterna har samma verkningar som ett åsidosättande av den förhandsanmälningsskyldighet som anges i artikel 8 i direktiv 98/34, det vill säga de som angetts i punkt 44 ovan.
- 59 Såsom kommissionen har anfört i sitt skriftliga yttrande kan den omständigheten att det i artikel 16 i direktiv 94/62 hänvisas till direktiv 83/189, vilket har ersatts av direktiv 98/34, inte tolkas på så sätt att ett åsidosättande av denna bestämmelse har samma verkningar som ett åsidosättande av artikel 8 i direktiv 98/34. EU-domstolen instämmer även i vad generaladvokaten har påpekat i punkt 64 i sitt förslag till avgörande, nämligen att denna korshänvisning endast syftar till att undvika att samma förslag till bestämmelser anmäls flera gånger till kommissionen enligt olika anmälningsskyldigheter.
- 60 Av detta följer att förhandsanmälningsskyldigheten enligt artikel 16 i direktiv 94/62 är en ren underrättelseskyldighet som enbart rör förhållandet mellan den berörda medlemsstaten och kommissionen. Ett åsidosättande av denna skyldighet kan således inte anses utgöra ett väsentligt förfarandefel som är av sådant slag att det innebär att de bestämmelser som medlemsstaten planerat att införa inte får tillämpas och därmed inte kan göras gällande mot enskilda. Artikel 16 i direktiv 94/62 kan således inte åberopas vid en nationell domstol för att få till stånd en ogiltigförklaring av icke anmälda bestämmelser eller ett fastställande av att dessa inte kan göras gällande mot enskilda.
- 61 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 8 och 9 i direktiv 98/34 ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för att anta en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i direktiv 94/62, i ett fall där nämnda lagstiftning anmäldes till kommissionen endast några dagar innan den antogs och offentliggjordes.

Den andra frågan

- 62 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9 i och bilaga 2 till detta direktiv, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i direktivet och, i förekommande fall, huruvida en sådan lagstiftning kan vara motiverad med hänsyn till syftet att säkerställa en högre miljöskyddsnivå.
- 63 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Det ska först noteras att det framgår av artikel 18 i direktiv 94/62, som har rubriken "Rätten att släppa ut på marknaden", att medlemsstaterna inte får hindra att förpackningar som uppfyller kraven i detta direktiv släpps ut på marknaden inom deras respektive territorier.
- 64 I artikel 9.1 i direktiv 94/62 anges att en förpackning endast får släppas ut på marknaden om den uppfyller alla väsentliga krav som fastställs i detta direktiv, inklusive bilaga 2 till detta. I denna bilaga anges de väsentliga krav som de berörda förpackningarna ska uppfylla i fråga om sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. I artikel 9.3 i direktiv 94/62 innehåller närmare bestämt en uppräkningslista av de särskilda krav som gäller för förpackningar som kan återvinnas genom materialutnyttjande, energiutvinning eller kompostering samt för biologiskt nedbrytbara förpackningar.
- 65 EU-domstolen har slagit fast att direktiv 94/62 innebär en fullständig harmonisering av kraven i fråga om varors sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet, vilka regleras i artiklarna 8–11 i och bilaga 2 till direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2004, Radlberger Getränkegeswear 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).
- 66 Av fast rättspraxis framgår att den omständigheten att det skett en fullständig harmonisering på unionsnivå innebär att medlemsstaterna är bundna av de harmoniserade bestämmelserna och inte får behålla nationella bestämmelser som strider mot dessa och inte heller uppställa ytterligare krav för att de berörda varorna ska få cirkulera på marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punkt 44, och dom av den 12 april 2018, Fédération des entreprises de la beauté, C-13/17, EU:C:2018:246, punkt 23).
- 67 EU-domstolen delar även den bedömning som generaladvokaten gjort, i punkt 72 i sitt förslag till avgörande, nämligen att unionsinstitutionerna vid en fullständig harmonisering gör den avvägning som krävs mellan målet fri rörlighet för varor och skyddet av andra allmänna och enskilda intressen, vilket innebär att resultatet av denna avvägning inte kan omprövas av de nationella myndigheterna.
- 68 Vad gäller det nu aktuella fallet kan noteras att det framgår av artikel 2 i det omstridda dekretet att det endast tillåter saluföring av biologiskt nedbrytbara och komposterbara plastbärkassar som överensstämmer med den harmoniserade standarden UNI EN 13432:2002 och av bärkassar som uppfyller de i punkt 18 ovan återgivna specifikationerna i fråga om form och tjocklek, vilket innebär ett förbud mot saluföring av alla andra bärkassar, inklusive sådana som uppfyller de andra återvinningskraven i punkt 3 i bilaga 2 till direktiv 94/62.

- 69 Härav följer att artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9 i och bilaga 2 till detta direktiv, utgör hinder för en nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet.
- 70 EU-domstolen övergår nu till att behandla vad den italienska regeringen anfört om syftet med det omstridda dekretet. I det avseendet kan det konstateras att om regeringens avsikt var att av miljöskäl införa bestämmelser med strängare krav för utsläppande på marknaden av plastbärkassar, skulle den endast ha kunnat göra detta i enlighet med artikel 114.5 och 114.6 FEUF.
- 71 Enligt artikel 114.5 och 114.6 FEUF har en medlemsstat efter det att en harmoniseringsåtgärd beslutats möjlighet att införa nationella bestämmelser som grundar sig på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd som har uppkommit efter beslutet om harmonisering. Detta gäller dock under förutsättning att medlemsstaten underrättar kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.
- 72 Det finns dock inget i vare sig beslutet om hänskjutande eller den italienska regeringens skriftliga yttrande som ger stöd för att regeringen med stöd av artikel 114.5 och 114.6 FEUF har underrättat kommissionen om sin avsikt att införa avvikande bestämmelser.
- 73 Till sist ska EU-domstolen pröva vad den italienska regeringen och Assobioplastiche anfört i fråga om införandet, genom direktiv 2015/720, av en punkt 1a i artikel 4 i direktiv 94/62. Här räcker det att hänvisa till vad som påpekats i punkt 39 ovan, nämligen att nämnda punkt inte är tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på omständigheterna i det nationella målet.
- 74 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9 i och bilaga 2 till detta direktiv, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i direktivet. En sådan lagstiftning kan dock vara motiverad med hänsyn till syftet att säkerställa en högre miljöskyddsnivå, i fall där de villkor som anges i artikel 114.5 och 114.6 FEUF är uppfyllda.

Den tredje frågan

- 75 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till detta direktiv, har direkt effekt, och att den hänskjutande domstolen därmed ska underlåta att tillämpa en nationell lagstiftning som strider mot artikel 18 i direktivet.
- 76 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Enligt fast rättspraxis ska en bestämmelse i ett direktiv, för att anses ha direkt effekt, till sitt innehåll vara ovillkorlig och tillräckligt precis. En bestämmelse är ovillkorlig när 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. En bestämmelse anses vara tillräckligt precis för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol om det på ett otvetydigt sätt anges en skyldighet i bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkterna 17 och 18).

- 77 Även om ett direktiv ger medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme när de bestämmer hur det ska genomföras i nationell rätt, kan en bestämmelse i det aktuella direktivet anses vara ovillkorlig och precis, om medlemsstaterna därigenom på ett otvetydigt sätt åläggs en precis skyldighet att uppnå ett visst resultat som inte är förenad med något villkor vad gäller tillämpningen av den regel som anges i bestämmelsen (dom av den 8 mars 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 19).
- 78 Vad gäller det nu aktuella fallet kan noteras att det i artikel 18 i direktiv 94/62 anges att medlemsstaterna inte får hindra att förpackningar som uppfyller kraven enligt detta direktiv släpps ut på marknaden inom deras respektive territorier.
- 79 Det framgår således av ordalydelsen i denna artikel att den, i otvetydiga ordalag, inför en skyldighet att avstå från visst handlande och att artikeln därmed utgör en ”tillräckligt precis bestämmelse” i den mening som avses i ovan i punkterna 76 och 77 angiven rättspraxis. Detta innebär att medlemsstaterna ska avstå från att införa bestämmelser eller andra åtgärder som begränsar utsläppandet på marknaden av förpackningar som uppfyller bestämmelserna i direktiv 94/62.
- 80 Vidare ska konstateras att artikel 18 i direktiv 94/62 är ”ovillkorlig” i den mening som avses i nyss nämnda rättspraxis. Det förbud som anges i artikeln kräver nämligen inte någon ytterligare åtgärd från unionsinstitutionernas sida, och den ger inte medlemsstaterna något utrymme för att förena förbudets räckvidd med villkor eller begränsa den.
- 81 Av artikeln framgår visserligen att de aktuella förpackningarna ska uppfylla bestämmelserna i direktivet, det vill säga att de ska uppfylla de väsentliga krav som anges i artikel 9.1 i direktivet, i vilken det hänvisas till bilaga 2 till direktivet.
- 82 Fram till dess att direktiv 94/62 ändrades genom direktiv 2015/720 fick dock förpackningar som uppfyllde bestämmelserna i direktiv 94/62 fritt släppas ut på marknaden, ovillkorligen. Det var först när den genom direktiv 2015/720 införda artikel 4.1a i direktiv 94/62 trädde i kraft som medlemsstaterna fick rätt att införa bestämmelser med strängare krav för utsläppande på marknaden av tunna plastbärkassar. Detta har även påpekats av generaladvokaten i punkt 89 i förslaget till avgörande. Såsom anförts ovan i punkt 39 är artikel 4.1a i direktiv 94/62 dock inte tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på omständigheterna i det nationella målet.
- 83 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till detta direktiv, ska tolkas på så sätt att den har direkt effekt, vilket innebär att en nationell domstol är skyldig att i ett mål mellan en enskild och en nationell myndighet underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot artikel 18 i direktiv 94/62.

Den fjärde frågan

- 84 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18 i direktiv 94/62 ska tolkas på så sätt att det kan anses utgöra en tillräckligt klar överträdelse av denna artikel att anta en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i direktivet.

- 85 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Vad gäller medlemsstaternas ansvar för överträdelser av unionsrätten framgår det av fast rättspraxis att en av förutsättningarna för att en enskild ska ha rätt till skadestånd är att överträdelsen av den berörda unionsbestämmelsen är tillräckligt klar (se, för ett liknande resonemang, 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).
- 86 Av fast rättspraxis framgår även att en tillräckligt klar överträdelse innebär att medlemsstaten uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 55).
- 87 Bedömningen av om det är fråga om en tillräckligt klar överträdelse ska göras utifrån bland annat den överträdade regelns grad av klarhet och precision, omfattningen av det handlingsutrymme som i den överträdade regeln lämnas åt nationella myndigheter, den ursäktliga eller ousäktliga karaktären av en eventuell felaktig rättstillämpning, det begångna fördragsbrottets eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den omständigheten att en av en unionsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till att medlemsstaten underlåtit att vidta åtgärder eller till att den infört eller behållit bestämmelser eller en nationell praxis som strider mot unionsrätten (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 4 oktober 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 105).
- 88 Dessutom gäller i fall då en medlemsstat inte står inför några normativa val och endast har ett högst begränsat, eller till och med obefintligt, handlingsutrymme, att redan den omständigheten att unionsrätten har överträtts kan räcka för att det ska anses föreligga en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten (dom av den 16 oktober 2008, *Synthon*, C-452/06, EU:C:2008:565, punkt 38).
- 89 Det är i detta avseende tillräckligt att hänvisa till vad som anförts ovan i punkt 79, nämligen att det genom artikel 18 i direktiv 94/62, i otvetydiga ordalag, har införts en skyldighet att avstå från visst handlande och att denna artikel därmed utgör en "tillräckligt precis bestämmelse" i den mening som avses i ovan i punkterna 76 och 77 angiven rättspraxis, vilket i sin tur innebär att medlemsstaterna ska avstå från att införa bestämmelser eller andra åtgärder som begränsar utsläppandet på marknaden av förpackningar som uppfyller bestämmelserna i direktiv 94/62. Av detta följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 98 i sitt förslag till avgörande, att artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artikel 9.1 i och bilaga 2 till direktivet, inte gav de italienska myndigheterna något handlingsutrymme som innebar att de hade rätt att inom landet förbjuda förpackningar som uppfyllde bestämmelserna i nämnda direktiv.
- 90 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 18 i direktiv 94/62 ska tolkas på så sätt att det kan anses utgöra en tillräckligt klar överträdelse av denna artikel att anta en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i direktivet.

Rättegångskostnader

- 91 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Artiklarna 8 och 9 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 förordning nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012,**

ska tolkas på så sätt

att de utgör hinder för att anta en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i dess lydelse enligt kommissionens direktiv 2013/2/EU av den 7 februari 2013, i ett fall där nämnda lagstiftning anmäldes till kommissionen endast några dagar innan den antogs och offentliggjordes.

- 2) **Artikel 18 i direktiv 94/62, i dess lydelse enligt direktiv 2013/2, jämförd med artikel 9 i och bilaga 2 till direktiv 94/62, i ändrad lydelse,**

ska tolkas på följande sätt:

Denna artikel utgör hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i direktiv 94/62, i ändrad lydelse. En sådan lagstiftning kan dock vara motiverad med hänsyn till syftet att säkerställa en högre miljöskyddsnivå, i fall där de villkor som anges i artikel 114.5 och 114.6 FEUF är uppfyllda.

- 3) **Artikel 18 i direktiv 94/62, i dess lydelse enligt direktiv 2013/2, jämförd med artikel 9 i och bilaga 2 till direktiv 94/62, i ändrad lydelse,**

ska tolkas på så sätt

att den har direkt effekt, vilket innebär att en nationell domstol är skyldig att i ett mål mellan en enskild och en nationell myndighet underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot artikel 18 i direktiv 94/62, i ändrad lydelse.

- 4) **Artikel 18 i direktiv 94/62, i dess lydelse enligt direktiv 2013/2,**

ska tolkas på så sätt

att det kan anses utgöra en tillräckligt klar överträdelse av denna artikel att anta en nationell lagstiftning som förbjuder saluföring av engångsbärkassar som är tillverkade av icke biologiskt nedbrytbara och icke komposterbara material men som uppfyller övriga krav i direktiv 94/62, i ändrad lydelse.

Underskrifter