# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
fremsat den 11. september 2003 [1]

1. Ved kendelse af 11. september 2001 har Landesgericht Korneuburg (Østrig), i sin egenskab af handelsret, i medfør af artikel 234 EF forelagt Domstolen syv præjudicielle spørgsmål.

2. En del af spørgsmålene vedrører fortolkningen af artikel 3, nr. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald [2]. En anden del af spørgsmålene vedrører den nationale rets mulighed for at vurdere, hvorvidt den østrigske lovgivning om indsamling og genanvendelse af brugt emballage og emballageaffald er forenelig med fællesskabsbestemmelserne.

## Retsforskrifter

*Fællesskabsbestemmelserne*

3. Formålene med direktivet er på den ene side at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og på den anden side at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og fordrejning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet [3].

4. I medfør af artikel 2, stk. 1, i direktivet beskrives anvendelsesområdet således:

»Dette direktiv finder anvendelse på al emballage, der markedsføres i Fællesskabet, og alt emballageaffald, uanset om det anvendes i eller stammer fra industri-,

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT L 365, s. 10, herefter »direktivet«.
3 — Første betragtning til direktivet.

handels-, kontor-, værksteds-, service-, husholdnings- eller andre sektorer, og uanset hvilke materialer der er anvendt.«

5. I medfør af artikel 3, nr. 1, defineres begrebet emballage således:

»Definitioner i dette direktiv forstås ved:

1) »emballage«: alle produkter af hvilken som helst art og materiale, som anvendes til pakning, beskyttelse, håndtering, levering fra producenten til brugeren eller forbrugeren og præsentation af varer, det være sig råvarer eller forarbejdede varer. Alle engangsartikler, der anvendes til samme formål, skal tilsvarende betragtes som emballage.

Emballage omfatter kun:

a) »salgsemballage eller primæremballage«, dvs. emballage udformet på en sådan måde, at den på salgsstedet udgør en salgsenhed for den endelige bruger eller forbruger

b) »multipak eller sekundær emballage«, dvs. emballage udformet på en sådan måde, at den på salgsstedet udgør en samling af et vist antal salgsenheder, uanset om den sælges som sådan til den endelige bruger eller forbruger, eller om den kun bruges til at fylde hylderne på salgsstedet; den kan fjernes fra varen, uden at dette ændrer varens egenskaber

c) »transportemballage eller tertiær emballage«, dvs. emballage udformet på en sådan måde, at håndtering og transport af et antal salgsenheder eller multipak-emballager gøres lettere, så skader forårsaget af fysisk håndtering eller transport kan undgås. Transportemballage omfatter ikke vej-, jernbane-, skibs- og luftfragtcontainere.«

6. Direktivets artikel 7 bestemmer, at medlemsstaterne indfører retur-, indsamlings- og genanvendelsessystemer.

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at der indføres systemer til sikring af:

a) tilbagetagelse og/eller indsamling af brugt emballage og/eller emballageaffald fra forbrugeren, fra enhver anden endelig bruger eller fra affaldsstrømmen, med henblik på håndtering af den brugte emballage eller emballageaffaldet på den mest hensigtsmæssige måde

b) genbrug eller genanvendelse, herunder genvinding af indsamlet emballage og/eller emballageaffald

for at opfylde målene i dette direktiv.

Sådanne systemer skal være åbne for deltagelse fra erhvervsdrivende i de berørte sektorer og for deltagelse fra de kompetente offentlige myndigheders side. De skal også gælde for importerede varer på ikke-diskriminerende betingelser, herunder med hensyn til reglerne for adgang til systemerne og eventuelle afgifter; systemerne skal udformes på en sådan måde, at handelshindringer eller konkurrencefordrejning undgås i overensstemmelse med traktaten.

2. De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger indgår i en politik, der omfatter al emballage og alt emballageaffald, navnlig under hensyntagen til forbruger- og miljøbeskyttelse, beskyttelse af sundhed, sikkerhed og hygiejne, beskyttelse af de emballerede varers og de anvendte materialers kvalitet, ægthed og tekniske egenskaber såvel som beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.«

*Nationale bestemmelser*

7. I Østrig er direktivet blevet gennemført ved bekendtgørelse udstedt af forbundsministeren for miljø, ungdom og familie om begrænsning og genanvendelse af emballageaffald og visse varerester og oprettelse af indsamlings- og genanvendelsessystemer [4].

8. § 1 i Verpackungsverordnung bestemmer følgende:

»1. Omfattet af denne forordning er enhver, der i indlandet

4 — BGBl. 1996 I, s. 4553, herefter »emballagebekendtgørelsen«.

a) fremstiller emballage eller produkter, af hvilke der umiddelbart kan fremstilles emballage (producenten)

b) importerer emballage eller produkter, af hvilke der kan fremstilles emballage eller varer eller goder i emballage (importøren)

c) påfylder eller indpakker varer eller goder i emballage eller udstyrer dem med emballage for at lagre eller udlevere dem (påfyldningsvirksomheden)

d) bringer emballage eller produkter, af hvilke der umiddelbart kan fremstilles emballage, samt varer og goder i emballage, uanset på hvilket fremstillingstrin, i handelen, også i form af postordre (forhandleren), eller

e) erhverver eller importerer emballage, varer eller goder i emballage, til brug eller forbrug (den endelige forbruger).«

9. I § 2 bestemmes følgende:

»1. Som emballage i denne bekendtgørelses forstand forstås emballeringsmidler, hjælpemidler til emballage, paletter eller produkter, af hvilke der umiddelbart fremstilles emballeringsmidler og hjælpemidler til emballage. Emballeringsmidler er produkter, der er bestemt til at omslutte varer eller goder, eller holde disse samlet, med henblik på befordring, oplagring, transport, forsendelse eller salg. Hjælpemidler til emballage er produkter, der sammen med emballeringsmidlerne tjener til emballering, navnlig med henblik på indpakning, lukning, forsendelsesklargøring og mærkning af en vare eller et gode.

2. Ved transportemballage forstås f.eks. fade, dunke, kasser, sække, paletter, æsker, skumforme, krympefolie eller tilsvarende indpakninger samt dele af transportemballager, der har til formål at beskytte varerne eller godset mod skader, enten fra producenten til forhandleren, eller undervejs fra forhandleren til levering hos den endelige forbruger, eller som benyttes af transportsikkerhedshensyn.

3. Ved salgsemballager forstås f.eks. emballage i form af bægre, poser, boblepakninger, dåser, spande, fade, flasker, dunke, sække, æsker, forme, bæreposer, tuber eller tilsvarende hylstre samt dele af

salgsemballager, der anvendes af den endelige forbruger eller en tredjemand på dennes vegne, indtil varen eller godet forbruges eller anvendes, navnlig som underlag for brugsanvisninger eller lovpligtige produktinformationer. Såfremt en emballage tjener både som salgs- og som transportemballage, anses den for salgsemballage.

4. Ved multipakemballager forstås — i det omfang disse ikke er omfattet af stk. 2 eller stk. 3 — emballager som f.eks. boblepakninger, folier, æsker eller tilsvarende indpakninger, der enten omslutter en eller flere salgsemballager, eller omslutter varer eller goder, for så vidt som dette ikke er påkrævet f.eks. af hygiejniske eller produkttekniske grunde eller af hensyn til holdbarhed, eller beskyttelse mod beskadigelse eller tilsmudsning ved overgivelse til den endelige forbruger.

5. Ved serviceemballage forstås transport- eller salgsemballager, som f.eks. bæreposer, kræmmerhuse, poser, flasker eller tilsvarende hylstre, for så vidt som disse emballager fremstilles på en teknisk ensartet måde og påfyldning normalt sker i eller nær salgsstedet.«

**De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

10. Plato Plastik Robert Frank GmbH (herefter benævnt »Plato Plastik«) fremstiller og forhandler bl.a. bæreposer, som virksomheden leverer til Caropack Handelsgesellschaft mbH (herefter benævnt »Caropack«), der sælger disse [5].

11. Tvisten i hovedsagen vedrører to typer plasticbæreposer fremstillet af Plato Plastik: »Merkur«-bæreposen og »Fürnkranz«-bæreposen.

12. Poserne af typen »Merkur« udbydes til salg i supermarkeder, der sælger levnedsmidler. De er hængt op på et stativ i nærheden af kassen og udleveres til kunderne efter deres anmodning og mod betaling. Kunderne anvender normalt disse poser til deres supermarkedsindkøb for at bringe varerne ud af forretningen.

13. Poserne af typen »Fürnkranz« anvendes i tøjforretninger. En ansat i forretningen fylder de købte varer i posen, som uden særskilt betaling overgives kunden, efter at denne har betalt for varen [6].

5 — Jf. forelæggelseskendelse, s. 3.
6 — Jf. Plato Plastiks indlæg, punkt 3 og 4.

14. I henhold til emballagebekendtgørelsen betragtes Plato Plastik som en emballageproducent, der har pligt til enten at tilbagetage emballageaffald eller deltage i et nationalt indsamlings- og genanvendelsessystem. Plato Plastik har imidlertid indgået en aftale med Caropack, hvorefter førstnævnte har overført sin forpligtelse til at indsamle plasticposer til sidstnævnte. I aftalen bestemmes, at Caropack skriftligt bekræfter, at denne deltager i indsamlings- og genanvendelsessystemet for de poser, som Caropack har fået leveret.

15. Plato Plastik har været involveret i flere straffesager, rejst af de østrigske administrative myndigheder, idet selskabet ikke er tilsluttet det indsamlings- og genanvendelsessystem, der er indført ved emballagebekendtgørelsen og som administreres af selskabet Altstoff Recycling Austria (herefter »ARA«). Til sit forsvar anmodede Plato Plastik om en bekræftelse på, at Caropack deltager i det nævnte system [7].

16. Caropack har imidlertid nægtet at udstede den ønskede bekræftelse, idet selskabet anførte, at bæreposerne ikke var emballage i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i emballagebekendtgørelsen og i direktivet. Virksomheden gør gældende, at det på ingen måde er forpligtet til indsamling. Den gør ligeledes gældende, at ARA-systemet ikke er i overensstemmelse med direktivet [8].

17. Plato Plastik har anlagt sag ved Landesgericht Kornenburg og nedlagt påstand om, at Caropack tilpligtes at udlevere den pågældende bekræftelse for således at undgå eventuelle strafferetlige følger.

## De præjudicielle spørgsmål

18. Landesgericht Korneuburg har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal plasticbæreposer anses for emballage som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, navnlig direktivets artikel 3, nr. 1,

— såfremt de tilbydes som vare af detailhandleren i kasseområdet, og de gives til kunden efter dennes anmodning og mod betaling med henblik på dennes borttransport af de indkøbte varer, eller

— såfremt detailhandleren uafhængigt af en anmodning og uden krav om særskilt betaling

7 — Jf. Kommissionens indlæg, punkt 2.

8 — Jf. forelæggelseskendelsen, nederst på s. 7, punkt 2.

overlader kunden indkøbsposen med samme formål for øje, efter at kunden har betalt de indkøbte varer, og varerne derefter fyldes i denne pose?

Kan den østrigske lovgiver eller Kommissionen bestemme, at produkter, der ikke skal anses for emballage i det anførte direktivs forstand, er omfattet af de bestemmelser, der gælder for emballage i henhold til direktivet, eller tilsvarende bestemmelser?

b) — Første tillægsspørgsmål for de tilfælde, at et af de foranstående spørgsmål på baggrund af den tyske sprogversion må besvares bekræftende:

Vil besvarelsen falde forskelligt ud, såfremt definitionen af ordet »emballage« ikke lægges til grund i den tyske version af artikel 3, nr. 1, i direktiv 94/62, hvori der alene nævnes »varer«, men derimod den franske eller italienske version, der nævner bestemte varer (henholdsvis »marchandises données« og »determinate merci«), og udgør de bæreposer, som sagsøgeren fremstiller, i så tilfælde ikke emballage i direktivets forstand, da de ifyldes tilfældige (ikke i forvejen bestemte) varer, og hvilken version er i så tilfælde afgørende?

2) Er det i overensstemmelse med fællesskabsretten, såfremt der opkræves en godtgørelse (»licensgebyr«) af den, der forestår indsamling og genanvendelse af emballage i Østrig også for så vidt angår bæreposer, der ikke er omfattet af direktiv 94/62, alene fordi de er forsynet med et mærke (»Grüne Punkt«), som denne har brugsret til?

3) a) Omfatter udtrykket »producent« i artikel 3, nr. 1, i direktiv 94/62 alene den, der bringer varen — eller lader varen bringe — i forbindelse med det produkt, der betragtes som emballage, og ikke tillige en erhvervsdrivende, der fremstiller et produkt, der er bestemt til at anvendes som emballage, og skal dette i så fald anses for emballagemateriale?

— Andet tillægsspørgsmål for det tilfælde, at et af de foran anførte spørgsmål besvares benægtende:

b) Tillægsspørgsmål for det tilfælde, at spørgsmål 3.1 besvares bekræftende:

Kan den østrigske lovgiver eller Kommissionen tillige pålægge erhvervsdrivende, der alene fremstiller emballagemateriale, dvs. et produkt, der er bestemt til at skulle fyldes med varer, at deltage i det indsamlings- og genanvendelsessystem, der er indført i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 94/62?

4) Er det i strid med princippet »forureneren betaler« i betragtningerne til direktiv 94/62, såfremt det som i emballagebekendtgørelsens § 3, stk. 1, første punktum, ved lov er bestemt, at producenter, navnlig også producenter af emballagematerialer (jf. emballagebekendtgørelsens § 3, stk. 1, sammenholdt med emballagebekendtgørelsens § 1, stk. 1), importører, påfyldningsvirksomheder og forhandlere er forpligtede til gratis at tage imod salgs- og transportemballager efter endt brug, og kan dette modsætningsforhold ligge deri, at den personkreds, som forpligtelsen påhviler, er defineret for snævert, og ikke tillige omfatter forbrugere, og/eller er en sådan ordning i strid med bestemmelsen i direktivets artikel 1, stk. 1, idet det heri anføres, at formålet med direktivet er at undgå handelshindringer, uanset at producentens forpligtelse til at tilbagetage emballagemateriale eller emballage udgør den størst tænkelige handelshindring?

5) Er et indsamlings- og genanvendelsessystem som det, der drives i Østrig af Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft i henhold til emballagebekendtgørelsens § 11, i strid med proportionalitetsprincippet, når det overstiger kravene til en effektiv miljøbeskyttelse?

6) Er det i strid med de principper, der er fastsat i artikel 30 EF ff., herunder navnlig artikel 37 EF, såfremt en medlemsstat, således som det på grundlag af emballagebekendtgørelsens § 11 har været tilfældet i Østrig, til gennemførelse af direktivets artikel 7 har indført et indsamlings- og genanvendelsessystem, der har en monopollignende stilling (i Østrig Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft), hvorved konkurrencen og de grundlæggende frihedsrettigheder begrænses uforholdsmæssigt og ud over det forfulgte formål, og dette indgreb står i misforhold til et effektivt middel til forhøjelse af miljøbeskyttelsesniveauet, hvortil kommer, at dette system, der er oprettet parallelt med det kommunale system, med henblik på sortering af affald ved kilden — hvilket ifølge betragtningerne til direktivet er »afgørende« — som følge af, at der sker en sammenblanding af alt, hvad der bærer Grüne Punkt-mærket, ikke er i overensstemmelse hermed og tilmed frataget forbrugeren den ret, der indrømmes og sikres ham i henhold til sjette momsdirektiv af 17. maj 1977, hvorefter bortskaffelse af dagrenovation alene er belagt med halv eller lavere momssats?

7) Er det lovligt, at emballagebekendtgørelsen gennemfører det indsamlings- og genanvendelsessystem, som kræves i henhold til direktivets artikel 7, stk. 1, således, at en monopolist eller en oligopolist kan råde over al emballageaffald, der genforarbejdes til råstoffer, således at der herved indføres en individuel subvention af virksomheder, brancher (f.eks. cementindustrien) eller kommuner (f.eks. Wien kommune), der vilkårligt kan regulere og subventionere genanvendelse af affald, hvorved der netop skabes konkurrencefordrejninger, eller er en sådan ordning i strid med fællesskabsretten, navnlig med artikel 30 EF ff., og særligt med artikel 37 EF?«

## Genstanden for de præjudicielle spørgsmål

19. Landesgericht Korneuburgs forelæggelseskendelse rejser to rækker spørgsmål.

20. Den første række spørgsmål, der omfatter det første og tredje præjudicielle spørgsmål, vedrører fortolkningen af direktivets artikel 3, nr. 1. Den nationale ret ønsker oplyst, om de plasticbæreposer, som gives til kunden efter dennes anmodning og mod betaling, eller somgives gratis og uden kundens udtrykkelige anmodning, anses for emballage som omhandlet i direktivet. Den ønsker ligeledes oplyst, hvad der skal forstås ved udtrykket producent i den nævnte artikel i direktivet.

21. Den anden række spørgsmål, der omfatter det andet og fjerde til syvende præjudicielle spørgsmål, vedrører ARA-systemets forenelighed med fællesskabsbestemmelserne. Den nationale ret ønsker oplyst:

— om det er i overensstemmelse med fællesskabsretten, såfremt der opkræves en godtgørelse af den, der forestår indsamling af emballage i Østrig, for bæreposer, der ikke er omfattet at emballage-begrebet i den i direktivet omhandlede betydning (andet spørgsmål)

— om det er i overensstemmelse med det i direktivet indeholdte princip om, at forureneren betaler, at der ved national lov pålægges producenter, importører og forhandlere af emballage en forpligtelse til at tage emballagen tilbage efter endt brug, og at denne forpligtelse ikke omfatter forbrugere (fjerde spørgsmål)

— om traktatbestemmelserne om konkurrence, fri bevægelighed og proportionalitetsprincippet er til hinder for, at det nationale ARA-system har en

monopollignende stilling (femte, sjette og syvende spørgsmål).

## Domstolens kompetence

22. Det skal indledningsvis undersøges, hvorvidt de præjudicielle spørgsmål kan realitetsbehandles. Såvel Kommissionen som den østrigske regering har på flere punkter bestridt dette.

23. Af Domstolens faste praksis fremgår, at proceduren efter artikel 234 EF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retsinstanser [9].

24. I så henseende bemærkes, at inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til traktatens artikel 234 EF er indført mellem Domstolen og de nationale retsinstanser, tilkommer det udelukkende den nationale retsinstans, for hvem 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 [10]. Når de af den nationale retsinstans stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse [11].

25. Domstolen har dog udtalt, at det med henblik på at prøve sin egen kompetence påhviler den at undersøge de omstændigheder, hvorunder den forelæggende ret har forelagt en præjudiciel anmodning [12].

26. Det er under hensyntagen til denne opgave, at Domstolen har antaget, at den ikke kan træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål, der stilles af en national ret, når det klart fremgår, at den af den nationale retsinstans ønskede fortolkning af en fællesskabsbestemmelse eller vurdering af dens gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter, eller Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [13].

9 — Jf. dom af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131, org.ref.: Rec. s. 1081, på s. 1094, og af 4.6.2002, sag C-99/00, Lyckeskog, Sml. I, s. 4839, præmis 14.

10 — Dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 8 ff. Jf. ligeledes i denne retning dom af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, af 28.11.1991, sag C-186/90, Durighello, Sml. I, s. 5773, og af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 23.

11 — Dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59. Jf. ligeledes dom af 8.11.1990, sag C-231/89, Gmurzynska-Bscher, Sml. I, s. 4003, præmis 20, af 5.10.1995, sag C-125/94, Aprile, Sml. I, s. 2919, præmis 16 og 17, og af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38.

12 — Bosman-dommen, præmis 60. Jf. ligeledes Meilicke-dommen, præmis 25.

13 — Bosman-dommen, præmis 61. Jf. ligeledes Meilicke-dommen, præmis 32.

27. Hvad angår sidstnævnte tilfælde må det præciseres, at for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret kan bruge, er det påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i alt fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål [14].

28. I mangel af sådanne oplysninger er det ikke muligt at afgrænse det konkrete fortolkningsspørgsmål, som de enkelte fællesskabsretlige bestemmelser, af hvilke der anmodes om en fortolkning, kunne give anledning til.

29. Kravet om en præcisering af den faktiske og retlige sammenhæng er imidlertid af særlig betydning på konkurrenceområdet, der er karakteriseret ved komplekse faktiske og retlige forhold [15].

30. Som allerede fremhævet kan de præjudicielle spørgsmål opdeles i to grupper. Den første gruppe vedrører fortolkningen af begreberne »emballage« og »producent« som indeholdt i direktivet. Domstolen råder over tilstrækkelige oplysninger til at kunne besvare disse spørgsmål, hvis antagelse til realitetsbehandling jeg ikke anfægter.

31. Jeg mener imidlertid ikke, at den anden gruppe spørgsmål, der er rejst af den nationale ret, opfylder kravene til en realitetsbehandling. I det andet spørgsmål anmoder den nationale ret Domstolen om at afgøre, om fællesskabsretten er til hinder for, at en person, der forestår indsamling af emballage i Østrig, opkræver en godtgørelse for plasticposer, der ikke er omfattet af emballage-begrebet i direktivets betydning, blot fordi disse poser er forsynet med et mærke (»der Grüne Punkt«), som denne har brugsret til.

Den nationale rets spørgsmål giver imidlertid ingen som helst detaljer om den overordnede sammenhæng, formålet, anvendelsesmåden, størrelsen eller hyppigheden af den godtgørelse, som den, der forestår indsamlingen, kræver. Den nationale ret giver heller ikke Domstolen oplysninger om mærket »der Grüne Punkt« og dettes sammenhæng med den godtgørelse, som den, der forestår indsamlingen, kræver.

32. De samme betragtninger gør sig gældende for de øvrige af den nationale ret forelagte spørgsmål. Med sit fjerde spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, hvorvidt det er i strid med det i direktivet nævnte princip om, at forureneren betaler, at det i national lovgivning bestemmes, at producenter, importører og forhandlere af embal-

14 — Jf. dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90 — C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl, Sml. I, s. 393, præmis 6, og navnlig forslag til afgørelse af generaladvokat Gulmann, punkt 5-21. Jf. ligeledes kendelse af 19.3.1993, sag C-157/92, Banchero, Sml. I, s. 1085, præmis 6, og af 9.8.1994, sag C-378/93, La Pyramide, Sml. I, s. 3999, præmis 14.

15 — Jf. kendelsen i Banchero-sagen, præmis 5, og kendelsen af 28.6.2000, sag C-116/00, Laguillaumie, Sml. I, s. 4979, præmis 19. Jf. ligeledes dom af 13.4.2000, sag C-176/96, Lehtonen og Castors Braine, Sml. I, s. 2681, præmis 22.

lage, men ikke forbrugere, skal tage imod brugt emballage. Forelæggelseskendelsen indeholder imidlertid ingen faktiske og retlige oplysninger om hverken de forskellige kategorier af forpligtelser eller om de forskellige økonomiske aktørers stilling (som netop er producenter, importører og forbrugere), der gør det muligt for Domstolen at besvare spørgsmålet vedrørende princippet om, at forureneren betaler.

33. Med sit femte til syvende spørgsmål anmoder den nationale ret Domstolen om at vurdere det indsamlings- og genanvendelsessystem, der administreres af selskabet ARA i relation til konkurrencereglerne, de grundlæggende frihedsrettigheder og proportionalitetsprincippet. Det må imidlertid fastslås, at den nationale ret i forelæggelseskendelsen ikke har givet nogen oplysninger om det nationale indsamlings- og genanvendelsessystem, som er indført i Østrig, dvs. det system der administreres af selskabet ARA. Domstolen har hverken oplysninger om ARA-systemets funktion og praksis, om systemets stilling på det nationale marked eller om dets adfærd over for de forskellige økonomiske aktører.

34. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at det andet og fjerde til syvende præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. I det efterfølgende vil jeg derfor begrænse mig til at behandle det første og tredje spørgsmål i forelæggelseskendelsen.

## Realiteten

35. Med sit første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om de plasticbærerposer, der gratis eller mod betaling stilles til rådighed for kunderne i detailhandelen, er emballage i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 3, nr. 1.

36. Med sit tredje spørgsmål ønsker den nationale ret, at Domstolen udtaler sig om definitionen af begrebet »producent« i direktivets artikel 3, nr. 1. Det skal fastslås, hvorvidt begrebet »producent« omfatter den, der bringer varen — eller lader varen bringe — i forbindelse med det produkt, der betragtes som emballage, og ikke tillige den erhvervsdrivende, der fremstiller et produkt, der er bestemt til at anvendes som emballage, og endelig om dette produkt i givet fald skal anses for emballagemateriale.

37. Jeg vil undersøge begrebet »emballage« og begrebet »producent« samtidigt, da »producent«-begrebet er indeholdt i »emballage«-begrebet og ikke kan forstås uafhængigt heraf. I overensstemmelse med Domstolens fortolkningsmetoder [16] vil jeg, med henblik på at besvare den nationale rets spørgsmål, undersøge ordlyden, opbygningen samt formålene med direktivet.

16 — Jf. dom af 23.3.2000, sag C-208/98, Berliner Kindl Brauerei, Sml. I, s. 1741, og af 12.10.2000, sag C-372/98, Cooke, Sml. I, s. 8683.

38. Det bemærkes, at det er første gang, at Domstolen anmodes om at fortolke »emballage«-begrebet i den i direktivets artikel 3, nr. 1, omhandlede betydning.

*Ordlyden af artikel 3, nr. 1, i direktivet*

39. Det følger af ordlyden af artikel 3, nr. 1, i direktivet, at begrebet »emballage« indebærer, at to betingelser skal være opfyldt. For det første skal produktet opfylde kravene i nr. 1 i den almindelige definition. Dernæst skal det henhøre under en eller flere af de tre kategorier, der er opregnet i artikel 3, nr. 1, litra a), b) og c).

40. Den almindelige definition af begrebet »emballage« fastsætter, at sidstnævnte kan bestå af alle typer materialer og skal anvendes til præsentation, pakning, håndtering, levering fra producenten til brugeren eller forbrugeren. Til denne velafgrænsede definition tilføjes en præcisering, der udvider begrebet »emballage« i direktivets forstand, idet ordlyden af anden sætning i artikel 3, nr. 1, er som følger: »[A]lle engangsartikler, der anvendes til samme formål, skal tilsvarende betragtes som emballage.«

41. Efter min opfattelse er opregningen af emballagens mulige funktioner (transport, beskyttelse og præsentation) ikke formuleret således, at disse funktioner er kumulative, men opremsende. Lovgiver har ganske vist anvendt forbindelsesordet »og« mellem emballagens forskellige funktioner, hvilket sandsynligvis kunne foranledige til, ud fra en ordlydsfortolkning af denne sætning, at tro, at opregningen er kumulativ. Men som det vil fremgå af en systematisk og teleologisk fortolkning, har lovgivers hensigt tydeligvis været den modsatte. Jeg går derfor ud fra princippet om, at disse funktioner er opremsende.

42. Således som denne første del af definitionen er formuleret, navnlig den anden sætning, er det muligt at dække et bredt emneområde. Det skal således undersøges, om de plasticbæreposer, som de i hovedsagen omhandlede, der udleveres i en forretning til kunder, er omfattet af denne første del af definitionen i direktivets artikel 3, nr. 1.

43. Poserne »Merkur« og »Fürnkranz« gives til kunder i en forretning og er beregnet til, at kunden kan lægge sine indkøbte varer heri. Disse poser er beregnet til at indeholde og beskytte varer, og de anvendes til at transportere de i forretningen købte varer til forbrugsstedet. Poserne gør det muligt at samle alle varer og let transportere dem uden at de beskadiges.

44. Disse poser smides desuden almindeligvis væk efter brug, hvad enten de er tomme eller fyldt med affald. Det synes imidlertid ikke relevant at tage hensyn til den sekundære funktion disse poser kan få, såsom muligheden for at bruge dem til affaldsposer og dermed give dem en anden betegnelse. Det fastslås derfor, at plasticbæreposerne er omfattet af anden sætning i den almindelige definition i direktivets artikel 3, nr. 1, der henviser til alle »engangs«-artikler.

45. Ud fra en streng ordlydsfortolkning fastholder jeg, at definitionen af emballagebegrebet i direktivets artikel 3, nr. 1, første afsnit, er i stand til at omfatte de plasticbæreposer, der gives til en kunde i en forretning. Det skal herefter undersøges, om en ordret fortolkning af andet afsnit af definitionen af »emballage«-begrebet ligeledes omfatter plasticbæreposerne.

46. Som allerede nævnt bestemmer direktivets artikel 3, nr. 1, at for at kunne betegnes som emballage skal produktet dels opfylde den nævnte almindelige betingelse, dels henhøre under én af de tre kategorier af emballage, der er udtømmende defineret.

47. Disse kategorier er salgsemballage, multipakemballage eller transportemballage. I henhold til direktivets artikel 3, nr. 1, litra c), er transportemballage emballage udformet på en sådan måde, at håndtering og transport af varer gøres lettere, så skader kan undgås.

48. Jeg har netop fastslået, at plasticbæreposer letter kundernes transport af deres indkøb præcis i samme betydning som ordlyden i direktivets artikel 3, nr. 1, litra c). Formålet med plasticposerne er netop, som fremhævet, at håndtere de købte varer uden at beskadige dem.

49. Efter min opfattelse svarer den sidste kategori af emballage, transportemballage, til brugen af de plasticbæreposer, der er genstand for tvisten i hovedsagen.

50. Poserne »Merkur« og »Fürnkranz« er således transportemballage i den i direktivets artikel 3, nr. 1, litra c), omhandlede betydning.

51. Endelig bemærker den nationale ret, at i henhold til ordlyden af direktivets artikel 3, nr. 1, kan betingelsen om denne levering fra producent til forbruger udløse

et spørgsmål om, hvem der er producent. Er det producenten af de købte varer, er det den, der bringer de købte varer i forbindelse med emballagen (i dette tilfælde selskabet Caropack), eller er det den, der fremstiller emballagen (i dette tilfælde Plato Plastic)? Efter min opfattelse er det kun muligt at besvare dette ud fra definitionen af emballage, eftersom begrebet »producent« indgår heri.

52. Ifølge en ordret fortolkning af direktivets artikel 3, nr. 1, afhænger definitionen af begrebet »emballage«, som allerede anført, af formålene med det pågældende begreb: transport, beskyttelse og præsentation.

Begrebet producent anvendes netop for at beskrive en af emballagens funktioner, som er at muliggøre levering og transport af varer fra producenten, dvs. den, der fremstiller varerne, til forbrugeren eller brugeren af varerne.

53. Jeg er derfor af den opfattelse, at begrebet producent bør forstås således, at det henviser til den, der fremstiller de varer, der efterfølgende gør brug af emballagen. Denne producent kan sælge sine varer direkte til forbrugerne eller indirekte via en forhandler, hvilket ikke ændrer ved emballagens formål og dermed dens definition.

54. Det fremgår af ordlyden af den samlede definition af begrebet »emballage« indeholdt i direktivets artikel 3, nr. 1, at de plasticbæreposer, der gives en kunde i en forretning, skal betragtes som emballage.

55. Denne analyse synes at stemme overens med opbygningen af direktivet.

*Direktivets opbygning*

56. Artikel 3's placering i direktivet viser, at det drejer sig om en af direktivets grundlæggende artikler, der indeholder direktivets formål og anvendelsesområde samt definitionerne af de vigtigste begreber heri.

57. Direktivet giver først definitioner af begreberne »emballage« og »emballageaffald«, for hvilke det fastsættes, at medlemsstaterne sørger for, at der bliver iværksat forebyggende foranstaltninger mod produktion af emballageaffald, samt at de indfører retur-, indsamlings- og genanvendelsessystemer for dette emballageaffald.

58. Direktivet definerer ligeledes de væsentligste krav til sammensætning, genbrugs- og genanvendelse, som emballage og emballageaffald skal opfylde.

*Direktivets mål*

59. Det fremgår, at femte betragtning [17] samt direktivets artikel 2 sigter på i bred forstand at omfatte al emballage, der markedsføres i Fællesskabet.

63. Som bekendt har direktivet to mål. På den ene side tilsigter det at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og på den anden side har det til formål at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og fordrejning og begrænsning af konkurrencen på dette marked [19].

60. I denne forbindelse er en læsning af direktivets artikel 3, nr. 1, i relation til direktivets opbygning entydig. Definitionen skal forstås så bredt som muligt [18], i modsætning til det af Plato Plastik og Caropack fremførte.

64. For at opnå dette foreskriver direktivet en harmonisering af de nationale foranstaltninger vedrørende håndtering af emballage og emballageaffald [20]. Endvidere nævnes nødvendigheden af at nedsætte den samlede mængde emballage for derved at forebygge produktion af emballageaffald [21].

61. På grundlag af såvel en ordlydsfortolkning af artiklen som direktivets opbygning skal de i tvisten i hovedsagen omhandlede plasticbæreposer derfor betegnes som emballage.

65. For at gennemføre disse mål fastsætter direktivet bl.a., at medlemsstaterne indfører indsamlings- og genanvendelsessystemer for emballage og emballageaffald, der er udformet på en sådan måde, at der i overensstemmelse med traktaten undgås forskelsbehandling, handelshindringer og konkurrencefordrejning [22].

62. Denne analyse synes også at stemme overens med direktivets mål.

17 — »Fællesskabets politik skal omfatte alle former for emballage på markedet [...]«

18 — Jf. i denne retning den franske regerings indlæg (punkt 7 og 9).

19 — Første betragtning.

20 — Samme betragtning.

21 — Syvende betragtning.

22 — 18. betragtning og direktivets artikel 7.

66. Det skal imidlertid bemærkes, at en stringent fortolkning af begrebet »emballage« ikke i sig selv forhindrer en væsentlig forøgelse af emballage og emballageaffald.

67. Det er ubestridt, at plasticbæreposer er blevet daglige forbrugsgoder. Forbrugere i hele verden anvender efter endt indkøb i en forretning disse bæreposer til at placere deres indkøbte varer i, for lettere at kunne transportere disse fra forretningen til hjemmet eller forbrugsstedet.

68. I betragtning af det store antal poser (flere milliarder), der er i omløb, og især deres lange levetid[23], er en så udbredt anvendelse af plasticposer i hverdagen imidlertid årsag til et betydeligt miljøproblem. For således at undgå den væsentlige forurening de forårsager, har visse lande besluttet at forbyde brugen af plasticposer[24].

69. Vi ved, at plasticbæreposer ligeledes anvendes dagligt i stort antal af alle forbrugere i Fællesskabet.

70. En udelukkelse af plasticbæreposerne fra begrebet »emballage« ville medføre en begrænsning af gennemførelsen af direktivets mål (håndtering af emballage), da disse poser ikke ville være omfattet af de nationale indsamlings- og genanvendelsessystemer for emballage og emballageaffald. Disse poser, som smides ud i stort tal, ville, uden at være omfattet at direktivets gunstige ordning, således fortsætte med at have den samme negative indvirkning på miljøet.

71. At udelukke plasticbæreposerne fra direktivets anvendelsesområde ville bevirke, at de ikke blev omfattet af direktivets primære mål, nemlig en reduktion af emballagemængden, som udgør det mest effektive middel til at forhindre plasticposernes skadelige virkning på miljøet.

72. Det fremgår således af en ordret, systematisk og teleologisk fortolkning af direktivets artikel 3, nr. 1, at plasticbæreposer er emballage.

73. Den nationale ret anmoder ligeledes Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt

23 — Nogen taler om fra 100 til 400 år eller mere. Da der ikke findes nogen specifik undersøgelse herom, er der almindelig enighed om, at deres levetid overstiger menneskets levetid.

24 — Dette er tilfældet i Taiwan, hvor der dagligt udleveres 16 millioner plasticposer. På Korsika blev der i foråret 2003 afholdt en afstemning for at afskaffe plasticposer i supermarkederne på øen.

der skal tages hensyn til den omstændighed, at kunden selv køber posen eller får den udleveret gratis.

74. Det skal bemærkes, at det ikke fremgår af direktivets artikel 3, at sådanne kriterier er væsentlige for at kunne kvalificere et produkt som emballage. I henhold til den i direktivet indeholdte definition af begrebet »emballage« er det uden relevans om en emballage udleveres mod betaling eller vederlagsfrit.

75. Efter min opfattelse ændres brugen eller formålet med plasticbæreposerne ikke, uanset om de udleveres til kunden gratis eller mod betaling. Det drejer sig udelukkende om et forretningsmæssigt valg fra forretningens side, idet denne enten udleverer eller sælger disse poser. Men et sådant valg har ingen indflydelse på fortolkningen af begrebet »emballage« og på analysen, hvorefter disse poser tjener til at transportere kundens køb og skal betragtes som emballage i den i direktivet omhandlede betydning.

76. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at fortolke direktivetes artikel 3, nr. 1, således, at de plasticbæreposer der gratis eller mod betaling udleveres til kunder i forretninger, er emballage.

*De øvrige spørgsmål*

77. Med sit første tillægsspørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om besvarelsen af det første spørgsmål er forskellig alt efter, hvilken sprogversion af direktivets artikel 3, nr. 1, fortolkningen hviler på.

78. Ifølge fast retspraksis skal de forskellige sproglige versioner af en fællesskabsretlig bestemmelse fortolkes ensartet, og den pågældende bestemmelse skal, når der er uoverensstemmelse mellem versionerne, fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med det regelsæt, som den indgår i [25].

79. Ifølge en ordret, systematisk og teleologisk fortolkning af direktivets artikel 3,

25 — Jf. dom af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 14, af 7.12.1995, sag C-449/93, Rockfon, Sml. I, s. 4291, præmis 28, af 17.12.1998, sag C-236/97, Codan, Sml. I, s. 8679, præmis 28, af 13.4.2000, sag C-420/98, W.N., Sml. I, s. 2847, præmis 21, og af 9.1.2003, sag C-257/00, Givane m.fl., Sml. I, s. 345, præmis 37.

nr. 1, er plasticbæreposerne under alle omstændigheder omfattet af definitionen af begrebet »emballage«. De sproglige uoverensstemmelser har derfor ingen betydning.

80. Det er herefter ufornødent at besvare det andet tillægsspørgsmål, der kun er forelagt for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, dvs. at plasticbæreposerne ikke er emballage.

## Forslag til afgørelse

81. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at fastslå:

»Artikel 3, nr. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald skal fortolkes således, at plasticbæreposer, der gives gratis eller mod betaling til en kunde i en forretning, er emballage i direktivets forstand. Begrebet »producent« i relation til den nævnte artikel omfatter producenten af varerne og ikke producenten af emballageprodukterne.«