FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
föredraget den 11 september 2003 [1]

1. Genom beslut av den 11 september 2001 har Landesgericht Korneuburg (Österrike), som handelsdomstol, med tillämpning av artikel 234 EG ställt sju tolkningsfrågor till domstolen.

2. En del av frågorna avser tolkningen av artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall. [2] En annan del av frågorna syftar till att ge den hänskjutande domstolen möjlighet att bedöma huruvida den österrikiska lagstiftningen om systemet för insamling och återvinning av förpackningar och förpackningsavfall är förenlig med gemenskapsrätten.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3. Syftet med direktivet är att säkerställa, å ena sidan, en hög miljöskyddsnivå och, å andra sidan, en fungerande inre marknad och undvika handelshinder och snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen. [3]

4. I artikel 2.1 i direktivet beskrivs direktivets tillämpningsområde på följande sätt:

"Detta direktiv omfattar alla förpackningar som släpps ut på marknaden inom gemenskapen och allt förpackningsavfall, oavsett om det används inom eller härrör från

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266, nedan kallat direktivet.

3 — Första skälet i direktivet.

industri-, handels-, kontors-, affärs-, service- eller hushållssektorer[na] eller andra sektorer, och oavsett vilka material som har använts."

5. I artikel 3.1 definieras begreppet förpackning på följande sätt:

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

1. Förpackningar: alla produkter som framställs av material av något slag och som används för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare och konsument. Även engångsartiklar som används i samma syfte skall betraktas som förpackningar.

Förpackningar omfattar endast

a) konsumentförpackningar eller primära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten,

b) gruppförpackningar eller sekundära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de på försäljningsstället omfattar en grupp av ett visst antal säljenheter, oavsett om dessa säljs som en sådan grupp till den slutliga användaren eller konsumenten eller om de endast används som komplement till hyllorna på försäljningsstället; de kan tas bort från produkten utan att detta påverkar produktens egenskaper,

c) transportförpackningar eller tertiära förpackningar, dvs. förpackningar som är utformade på ett sådant sätt att de underlättar hantering och transport av ett antal säljenheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador. Transportförpackningar omfattar inte väg-, järnvägs-, fartygs- och flygfraktcontainrar.'

6. I artikel 7 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall införa system för retur, insamling och återvinning av förpackningar och förpackningsavfall.

"1. Medlemsstaterna skall för att uppfylla de mål som fastställs i detta direktiv vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa system som säkerställer att

a) använt förpackningsmaterial eller förpackningsavfall returneras eller samlas in från konsumenten, andra slutliga användare eller från avfallsflödet och kanaliseras till det lämpligaste alternativet för avfallshantering,

b) insamlade förpackningar eller förpackningsavfall återanvänds eller återvinns, inbegripet materialutnyttjande.

Dessa system skall vara öppna för de ekonomiska aktörerna i de berörda sektorerna och för de behöriga myndigheterna. De skall även gälla för importerade produkter på icke-diskriminerande villkor, inklusive de närmare bestämmelserna om tillgång till systemen och eventuella avgifter i samband härmed. Systemen skall vara så utformade att handelshinder eller snedvridning av konkurrensen undviks i enlighet med fördraget.

2. De åtgärder som avses i punkt 1 skall ingå i en strategi för alla förpackningar och allt förpackningsavfall, som fastställs med särskilt beaktande av kraven gällande skydd av miljön och konsumenternas hälsa, säkerhet och hygien, skyddet av de förpackade varornas och de använda materialens kvalitet, äkthet och tekniska egenskaper samt skyddet av industriell och kommersiell äganderätt."

De nationella bestämmelserna

7. Direktivet har i Österrike införlivats genom Verpackungsverordnung [4] (det federala miljö-, ungdoms- och familjeministeriets förordning nr 1996/648 om motverkande av uppkomsten av och om återvinning av förpackningsavfall och vissa materialrester och om inrättande av insamlings- och återvinningssystem).

8. I 1 § Verpackungsverordnung föreskrivs följande:

"1. Denna förordning gäller den som inom österrikiskt territorium

4 — BGBl. 1996 I, s. 4553, nedan kallad Verpackungsverordnung.

1. framställer förpackningar eller produkter av vilka förpackningar kan direkt framställas (producent),

2. importerar förpackningar eller produkter av vilka förpackningar kan framställas, samt förpackat gods eller förpackade varor (importör),

3. förpackar varor eller förenar dessa med en förpackning för att lagra eller distribuera dem (förpackare),

4. saluför förpackningar eller produkter av vilka förpackningar kan direkt framställas eller förpackade varor, oavsett försäljningsled, även genom postorder, (leverantör), eller

5. förvärvar eller importerar förpackningar eller varor i förpackningar för användning eller konsumtion (slutkonsument)."

9. I 2 § föreskrivs följande:

"1. Med förpackningar avses i denna förordning förpackningar, förpackningstillbehör, lastpallar eller produkter av vilka förpackningar eller förpackningsmaterial kan direkt framställas. Förpackningsmaterial är produkter som är avsedda att innehålla eller hålla samman varor för saluföring, lagring, transport, försändelse eller försäljning. Förpackningstillbehör är produkter som används för förpackning tillsammans med förpackningsmaterial, i synnerhet för att förpacka, innesluta, förbereda för försändelse eller kännetecknа en vara.

2. Transportförpackningar är förpackningar såsom tunnor, dunkar, lådor, säckar, lastpallar, kartonger, skumgummiomslag, omslagspapper och liknande omslagsmaterial samt delar av transportförpackningar som används för att skydda varor antingen på vägen mellan producenten och försäljaren eller på vägen mellan försäljaren och slutkonsumenten mot skador, eller som används för att transporten skall vara säker.

3. Konsumentförpackningar är förpackningar såsom muggar, påsar, burkar, hinkar, tunnor, flaskor, dunkar, säckar, kartonger, omslagspapper, bärkassar, tuber eller liknande omslagsmaterial samt delar

av konsumentförpackningar som används av en slutkonsument eller tredje man i denna egenskap för användning eller konsumtion av varor, i synnerhet i egenskap av plats för bruksanvisning eller i lag föreskriven produktinformation. Om en förpackning uppfyller kraven på såväl en konsumentförpackning som en transportförpackning anses den vara en konsumentförpackning.

4. Gruppförpackningar är, såvida de inte omfattas av andra eller tredje stycke[na] ovan, förpackningar såsom omslagspapper, kartong och liknande omslag som antingen används utöver annan förpackning för en eller flera konsumentförpackningar eller för att omsluta varor, såvida de inte krävs på till exempel hygieniska eller produktionstekniska grunder eller på grunder såsom hållbarhet eller skydd mot skador eller nedsmutsning för överlämnandet till slutkonsumenten.

5. Serviceförpackningar är transport- eller konsumentförpackningar såsom bärkassar, påsar, flaskor eller liknande omslag, om dessa förpackningar har framställts i en tekniskt enhetlig form och vanligtvis fylls på eller vid utlämningsstället."

Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

10. Plato Plastik Robert Frank GmbH (nedan kallat Plato Plastik) tillverkar och säljer bland annat bärkassar, som företaget tillhandahåller Caropack Handelsgesellschaft mbH (nedan kallat Caropack) för vidare saluföring. [5]

11. Tvisten vid den nationella domstolen avser två typer av bärkassar som tillverkas av Plato Plastik, nämligen Merkurbärkassar och Fürnkranzbärkassar.

12. Merkurbärkassar finns för försäljning i självbetjäningsaffärer för livsmedel. De hänger nära kassorna och tillhandahålls kunderna på deras begäran mot betalning. Kunderna fyller vanligtvis dessa kassar med de varor som de har köpt i självbetjäningsaffären för att bära ut dem från affären.

13. Fürnkranzbärkassar används i klädaffärer. Den affärsanställde lägger de av kunden köpta varorna i dessa kassar och överlämnar dem till kunden sedan de köpta varorna betalats. [6]

5 — Se beslutet om hänskjutande (s. 3).
6 — Se Plato Plastiks yttrande (punkterna 3 och 4).

14. Plato Plastik anses enligt bestämmelserna i Verpackungsverordnung vara en sådan tillverkare av förpackningar som är skyldig att antingen återta förpackningsavfallet eller ansluta sig till det nationella systemet för insamling och återvinning av förpackningar. Plato Plastik har emellertid ingått ett avtal med Caropack, enligt vilket Plato Plastik har överfört sin skyldighet att återta avfallet till Caropack. Enligt avtalet skall Caropack lämna ett skriftligt intyg till Plato Plastik som visar att Caropack deltar i insamlings- och återvinningssystemet avseende de kassar som levereras till företaget.

15. Plato Plastik har åtalats av de österrikiska administrativa myndigheterna på grund av att företaget inte har anslutit sig till det insamlings- och återvinningssystem som har införts genom Verpackungsverordnung och som handhas av bolaget Altstoff Recycling Austria (nedan kallat ARA). För att försvara sig har Plato Plastik krävt ett intyg om att Caropack har anslutit sig till detta system. [7]

16. Caropack har emellertid vägrat att utfärda det begärda intyget och därvid hävdat att bärkassar i plast inte är förpackningar i den mening som avses i Verpackungsverordnung och i direktivet. Caropack har uppgett att företaget över huvud taget inte omfattas av någon skyldighet att återta förpackningsavfall. Caropack har dessutom påpekat att ARA-systemet inte är förenligt med direktivet. [8]

17. Plato Plastik har väckt talan vid Landesgericht Korneuburg och för att undgå eventuella straffrättsliga påföljder begärt att Caropack skall förpliktas att utfärda det ifrågavarande intyget.

Tolkningsfrågorna

18. Den hänskjutande domstolen har därför beslutat att vilandeförklara målet och till domstolen ställa följande frågor:

"1. 1) Är bärkassar av plast förpackningar i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994, särskilt i den mening som avses i artikel 3.1,

a) när en detaljhandlare erbjuder dem som en produkt vid kassan och de överlåts till en kund på hans eller hennes begäran mot betalning för bortförande av köpta varor, eller

b) när en detaljhandlare överlåter dem till kunderna efter betalning av priset för köpta varor

7 — Se kommissionens yttrande (punkt 2).

8 — Se beslutet om hänskjutande (sidan 7 *in fine*, punkt 2).

oavsett begäran, utan någon extra kostnad och för ovannämnda ändamål och de packas med de köpta varorna?

2) a) Tilläggsfråga nr 1 för det fall någon av frågorna ovan besvaras jakande utifrån den tyska lydelsen:

Blir resultatet ett annat om man inte utgår från den tyska lydelsen av artikel 3.1 i direktiv 94/62 för definitionen av ordet förpackning, i vilken lydelse endast talas om Waren (varor), utan från den franska eller italienska lydelsen, i vilka talas om bestämda varor (marchandises données respektive determinate merci), och är i så fall de av Plato Plastik framställda bärkassarna inte förpackningar i den mening som avses i direktivet, eftersom de kan fyllas med vilken vara som helst (och inte med förutbestämda varor), och vilken version är i så fall tillämplig?

b) Tilläggsfråga nr 2, för det fall någon av ovanstående frågor besvaras nekande: Får den österrikiske lagstiftaren eller kommissionen låta sådana produkter som inte skall anses som förpackningar i den mening som avses i det ovannämnda direktivet omfattas av direktivets bestämmelser om förpackningar eller liknande bestämmelser?

2. Är det förenligt med gemenskapsrätten att det företag som driver det i Österrike inrättade insamlings- och återvinningssystemet för förpackningar kräver ersättning (licensavgift) även för bärkassar som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 94/62 endast för att det på dessa finns en märkning (Grüne Punkt) som detta företag innehar rätten till?

3. 1) Skall som producent, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 94/62, förstås endast den som förenar eller låter förena en vara med den produkt som anses vara en förpackning, men inte det företag som tillverkar en produkt som är avsedd att användas som förpackning, och skall denna produkt i så fall anses som förpackningsmaterial?

2) Tilläggsfråga för det fall föregående fråga besvaras jakande:

Får den österrikiska lagstiftaren eller kommissionen ålägga även företag som endast tillverkar förpackningsmaterial, det vill säga en produkt som är avsedd att innehålla varor, att delta i ett insamlings- och återvinningssystem i den mening som avses i artikel 7.1 i direktiv 94/62?

4. Strider det mot den i skälen i direktiv 94/62 angivna principen 'förorenaren betalar', att, såsom i 3 § första stycket första meningen Verpackungsverordnung (österrikisk förordning om förpackningar), i lag fastställa att producenter, i synnerhet producenter av förpackningsmaterial (se 3 § första stycket jämförd med 1 § första stycket Verpackungsverordnung), importörer, förpackare och distributörer är skyldiga att kostnadsfritt samla in konsument- och transportförpackningar efter användning, mot vilket skulle kunna invändas att den personkrets som åläggs denna skyldighet är mycket restriktivt angiven och inte innefattar även konsumenter, och/eller strider sådana bestämmelser mot artikel 1.1 i direktivet, eftersom det i denna bestämmelse som syfte med direktivet nämns att handelshinder skall undvikas medan producentens skyldighet att samla in förpackningsmaterial eller förpackningar utgör största tänkbara handelshinder?

5. Är ett insamlings- och återvinningssystem såsom det som Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft driver i Österrike i enlighet med 11 § Verpackungsverordnung, oförenligt med proportionalitetsprincipen, om detta system är oproportionerligt i förhållande till kraven på ett effektivt miljöskydd?

6. Strider det mot principerna i artikel 30 EG och följande artiklar, i synnerhet artikel 37 EG, att en medlemsstat, såsom Österrike genom 11 § Verpackungsverordnung, för genomförande av artikel 7 i direktivet, inrättar ett insamlings- och återvinningssystem med monopolställning (för Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft i Österrike), och därigenom begränsar konkurrensen och de grundläggande friheterna på ett oproportionerligt sätt, och detta ingrepp är oproportionerligt i förhållande till ett effektivt bidrag till höjandet av miljöskyddet och detta system, som fungerar bredvid det kommunala systemet, dessutom genom sammanblandning av allt som märkningen Grüne Punkt står för inte är förenligt med källsorteringsmålet, vilket är 'avgörande' enligt övervägandena i direktivet, och konsumenterna dessutom berövas den rätt som medges och garanteras i sjätte mervärdesskattedirektivet av den 17 maj 1977 till en halverad eller lägre mervärdesskattesats för hantering av dess hushållsavfall?

7. Får det i artikel 7.1 i direktivet föreskrivna införandet av ett insamlings- och återvinningssystem genomföras genom Verpackungsverordnung på ett sådant sätt att ett monopol- eller oligopolföretag ensamt kan förfoga över samtligt förpackningsavfall, vilket skall återanvändas som råvara, och därvid genom individuellt stöd till företag, branscher (till exempel cementindustrin) och kommuner (till exempel kommunen Wien) godtyckligt kontrollera och subventionera avfallsutnyttjandet och därigenom skapa snedvridning av konkurrensen, eller strider ett sådant system mot gemenskapsrätten, i synnerhet artikel 30 EG och följande artiklar, framför allt artikel 37 EG?"

Föremålet för tolkningsfrågorna

19. I begäran om förhandsavgörande har två kategorier av frågor väckts.

20. Den första kategorin frågor, som inbegriper den första och den tredje tolkningsfrågan, avser tolkningen av artikel 3.1 i direktivet. Den hänskjutande domstolen söker få klarhet i huruvida bärkassar i plast som lämnas på kundens begäran mot betalning eller som lämnas kostnadsfritt och utan att kunden uttryckligen har begärt det, är förpackningar i den mening som avses i direktivet.

21. Den andra kategorin frågor som inbegriper den andra och den fjärde, den femte, den sjätte och den sjunde frågan avser frågan huruvida ARA-systemet är förenligt med gemenskapsrätten. Den hänskjutande domstolen vill veta huruvida

— det förhållande att ett företag i insamlingssystemet avseende förpackningar i Österrike kräver ersättning för plastkassar, som inte omfattas av begreppet förpackning i den mening som avses i direktivet, är förenligt med gemenskapsrätten (den andra frågan),

— det förhållandet att det i den nationella lagstiftningen föreskrivs en insamlingsskyldighet för producenter, importörer och leverantören av förpackningar men inte för konsumenter är förenligt med principen "förorenaren betalar" (den fjärde frågan),

— fördragets bestämmelser om konkurrens, om fri rörlighet och om proportionalitetsprincipen förhindrar att det nationella ARA-systemet har en mono-

polställning (den femte, den sjätte och den sjunde frågan).

Domstolens behörighet

22. Jag skall inledningsvis undersöka huruvida tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning, något som för övrigt i olika hänseenden såväl kommissionen som den österrikiska regeringen har ifrågasatt.

23. Enligt fast rättspraxis är förfarandet enligt artikel 234 EG ett instrument för samarbete mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna. [9]

24. Det kan i detta avseende erinras om att det inom ramen för det samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna som har inrättats genom artikel 234 EG endast ankommer på den nationella domstol, vid vilken tvisten är anhängig och som är ansvarig för det rättsliga avgörande som skall följa, att med hänsyn till omständigheterna i målet bedöma både behovet av att begära ett förhandsavgörande (för att kunna avkunna dom) och relevansen av de frågor som den ställer till domstolen. [10] Följaktligen är domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts avser tolkningen av gemenskapsrätten. [11]

25. Domstolen har likväl ansett att det ankommer på den att — för att pröva sin egen behörighet — undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen anhängiggjorde sin begäran om förhandsavgörande. [12]

26. Det är med beaktande av denna uppgift som domstolen har ansett att den inte kan avgöra en fråga som en nationell domstol har ställt, när det på ett uppenbart sätt framgår att den tolkning eller bedömning av en gemenskapsrättslig regels giltighet som den nationella domstolen har begärt saknar samband med förfarandets förlopp eller syftet med tvisten vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk eller domstolen inte förfogar över de sakförhållanden eller rättsliga förhållanden som är nödvändiga för att på ett ändamålsenligt sätt besvara de frågor som ställts till den. [13]

9 — Se bland annat dom av den 1 december 1965 i mål 16/65, Schwarze (REG 1965, s. 1081, s. 1094; svensk specialutgåva, volym 1, s. 227), och av den 4 juni 2002 i mål C-99/00, Lyckeskog (REG 2002, s. I-4839), punkt 14.

10 — Dom av den 9 februari 1995 i mål C-412/93, Leclerc-Siplec (REG 1995, s. I-179), punkt 8 och följande punkter. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 1978 i mål 83/78, Pigs Marketing Board (REG 1978, s. 2347; svensk specialutgåva, volym 4, s. 243), av den 28 november 1991 i mål C-186/90, Durighello (REG 1991, s. I-5773), och av den 16 juli 1992 i mål C-83/91, Meilicke (REG 1992, s. I-4871; svensk specialutgåva, volym 13, s. 105), punkt 23.

11 — Dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman (REG 1995, s. I-4921), punkt 59. Se även dom av den 8 november 1990 i mål C-231/89, Gmurzynska-Bscher (REG 1990, s. I-4003), punkt 20, av den 5 oktober 1995 i mål C-125/94, Aprile (REG 1995, s. I-2919), punkterna 16 och 17, och av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra (REG 2001, s. I-2099), punkt 38.

12 — Domen i det ovannämnda målet Bosman (punkt 60). Se även domen i det ovannämnda målet Meilicke (punkt 25).

13 — Domen i det ovannämnda målet Bosman (punkt 61). Se även domen i det ovannämnda målet Meilicke (punkt 32).

27. Vad beträffar det sistnämnda fallet skall det anmärkas att det, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen, krävs att denna klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor. [14]

28. I avsaknad av dessa uppgifter är det nämligen inte möjligt att förklara det konkreta tolkningsproblem som kan uppstå i förhållande till var och en av de bestämmelser i gemenskapsrätten som den nationella domstolen begär en tolkning av.

29. Kravet att den faktiska och rättsliga bakgrunden skall klargöras gäller särskilt på det konkurrensrättsliga området som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden. [15]

30. Såsom jag har påpekat är tolkningsfrågorna uppdelade i två kategorier. Den första kategorin avser tolkningen av begreppen "förpackning" och "producent" i direktivet. Domstolen har tillräckliga uppgifter för att kunna besvara dessa frågor och jag ifrågasätter inte att de skall kunna upptas till sakprövning.

31. Enligt min mening uppfyller den andra kategorin frågor från den nationella domstolen dock inte dessa krav för att kunna upptas till sakprövning. I sin andra fråga har den hänskjutande domstolen nämligen begärt att domstolen skall fastställa huruvida gemenskapsrätten hindrar ett företag som driver insamlingssystemet i Österrike att kräva ersättning för plastkassar som inte omfattas av begreppet förpackning i den mening som avses i direktivet och detta endast på grund av att dessa kassar har ett märke (Grüne Punkt) som företaget får använda.

Frågan från den hänskjutande domstolen innehåller dock ingen uppgift om den allmänna bakgrunden och syftet med ersättningen, eller om formerna för, beloppet eller frekvensen av den ersättning som krävs av företaget som driver systemet. Den hänskjutande domstolen har inte heller lämnat domstolen någon uppgift om märket Grüne Punkt och dess samband med den ersättning som krävs av företaget som driver insamlingssystemet för förpackningar.

32. Samma överväganden gör sig gällande vad gäller de andra frågorna från den hänskjutande domstolen. Genom sin fjärde fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det förhållande att skyldigheten att återta förpackningsavfall

14 — Se dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90–C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl. (REG 1993, s. I-393; svensk specialutgåva, volym 14, s. 1), punkt 6, och särskilt generaladvokaten Gulmanns förslag till avgörande (punkterna 5–21). Se även beslut av den 19 mars 1993 i mål C-157/92, Banchero (REG 1993, s. I-1085), punkt 6, och av den 9 augusti 1994 i mål C-378/93, La Pyramide (REG 1994, s. I-3999), punkt 14.

15 — Se beslutet i det ovannämnda målet Banchero (punkt 5), och beslut av den 28 juni 2000 i mål C-116/00, Laguillaumie (REG 2000, s. I-4979), punkt 19. Se även dom av den 13 april 2000 i mål C-176/96, Lehtonen och Castors Braine (REG 2000, s. I-2681), punkt 22.

enligt den nationella lagstiftningen gäller producenter, importörer och leverantörer av förpackningar, men inte konsumenter, strider mot principen "förorenaren betalar" i direktivet. Beslutet om hänskjutande innehåller emellertid inte några faktiska och rättsliga uppgifter om vare sig de olika systemen för skyldigheterna i fråga eller om de olika ekonomiska aktörernas ställning (närmare bestämt producenterna, importörerna och konsumenterna), som gör det möjligt för domstolen att besvara frågan i förhållande till principen "förorenaren betalar".

33. Genom sin femte och sin sjunde fråga begär den nationella domstolen att EG-domstolen skall bedöma det system för insamling och återvinning som drivs av bolaget ARA i förhållande till reglerna om konkurrens, de grundläggande friheterna och proportionalitetsprincipen. Jag kan dock konstatera att den nationella domstolen i sitt beslut om hänskjutande inte har lämnat någon uppgift om det nationella insamlings- och återvinningssystem som införts av Republiken Österrike, nämligen det system som drivs av företaget ARA. Domstolen saknar uppgifter om ARA:s funktionssätt och metoder eller om dess ställning på den nationella marknaden eller dess beteende med olika ekonomiska aktörer.

34. Jag föreslår följaktligen att domstolen skall fastställa att den andra, den fjärde, den femte, den sjätte och den sjunde frågan från den hänskjutande domstolen inte kan upptas till sakprövning. Jag skall således begränsa min redogörelse till den första och den tredje frågan i beslutet om hänskjutande.

Prövning i sak

35. Genom sin första fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida bärkassar av plast som överlåts kostnadsfritt eller mot betalning till kunderna i en affär är förpackningar i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet.

36. Den hänskjutande domstolens tredje fråga rör definitionen av begreppet producent, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet. Det skall utredas huruvida begreppet producent inbegriper den som förenar eller låter förena en vara med en produkt som anses vara en förpackning, men inte det företag som tillverkar en produkt som är avsedd att användas som förpackning, och slutligen huruvida denna produkt i så fall skall anses vara förpackningsmaterial.

37. Jag skall undersöka begreppen förpackning och producent samtidigt, eftersom begreppet producent ingår i begreppet förpackning och inte kan tolkas separat. I enlighet med domstolens tolkningsmetoder [16] skall jag undersöka direktivets ordalydelse och systematik samt dess syfte för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett svar.

16 — Se bland annat dom av den 23 mars 2000 i mål C-208/98, Berliner Kindl Brauerei (REG 2000, s. I-1741), och av den 12 oktober 2000 i mål C-372/98, Cooke (REG 2000, s. I-8683).

38. Jag konstaterar att det är första gången som domstolen har att tolka begreppet förpackning i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet.

Ordalydelsen av artikel 3.1 i direktivet

39. Det framgår av artikel 3.1 i direktivet att begreppet förpackning förutsätter att två kumulativa villkor är uppfyllda. För det första skall produkten uppfylla villkoren i första stycket i den allmänna definitionen. För det andra skall den tillhöra en eller flera av de tre kategorier som anges i artikel 3.1 a, b och c.

40. Enligt den allmänna definitionen av begreppet förpackning kan denna framställas av alla slags material och användas för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare och konsument. En precisering som betydligt vidgar begreppet förpackning i den mening som avses i direktivet skall läggas till denna väl avgränsande definition. Enligt andra meningen i artikel 3.1 skall nämligen "[ä]ven engångsartiklar som används i samma syfte ... betraktas som förpackningar".

41. Enligt min mening har uppräkningen av möjliga förpackningsfunktioner (transport, skydd och presentation) inte utformats på så sätt att funktionerna skall vara kumulativa utan den skall utgöra just en uppräkning. Lagstiftaren har förvisso använt bindeordet och mellan de olika förpackningsändamålen, vilket förmodligen gör att det kan anses att uppräkningen, om man gör en bokstavstolkning av denna mening, är kumulativ. Det kommer dock att vid en systematisk och teleologisk tolkning framgå att det är tydligt att lagstiftarens vilja var den motsatta. Jag kommer således att utgå från principen att dessa funktioner ingår i en uppräkning.

42. Ordalydelsen i denna första del av definitionen, särskilt den andra meningen, gör det möjligt att täcka ett vidsträckt materiellt tillämpningsområde (*ratione materiae*). Det skall således undersökas huruvida bärkassar i plast som lämnas till kunder i en affär, som de plastkassar som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, ingår i denna första del av definitionen i artikel 3.1 i direktivet.

43. Merkurkassarna och Fürnkranzkassarna är kassar som lämnas till kunderna i affärer för att kunderna skall lägga sina inköp i dem. Dessa kassar är avsedda att innehålla varor, att skydda dem och används för att bära bort de köpta varorna från affären till platsen där de skall användas. Kassarna gör det möjligt att samla ihop alla varorna och att lättare transportera dem och undvika att de skadas.

44. Efter användningen kastas kassarna dessutom nästan systematiskt, oavsett om de är tomma eller fyllda med avfall. Det synes inte vara relevant att beakta andra användningar som dessa kassar kan lämpa sig för, som exempelvis möjligheten att tjäna som soppåsar, för att göra en annan kvalificering av kassarna. Jag konstaterar således att bärkassarna av plast omfattas av den andra meningen av den allmänna definitionen i artikel 3.1 i direktivet, i vilken det hänvisas till alla engångsartiklar.

45. Enligt en strikt bokstavstolkning anser jag att definitionen av begreppet förpackning i artikel 3.1 första delen i direktivet kan omfatta de bärkassar av plast som lämnas till en kund i en affär. Jag skall nu undersöka huruvida bokstavstolkningen medför att bärkassarna av plast även omfattas av den andra delen av definitionen av begreppet förpackning.

46. I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs, som jag redan har påpekat, att produkten för att kvalificeras som förpackning måste uppfylla det ovannämnda allmänna villkoret men även omfattas av en av de tre kategorier av förpackningar som på ett avgränsat sätt definierats.

47. Dessa kategorier är konsumentförpackningar, gruppförpackningar och transportförpackningar. Enligt artikel 3.1 c i direktivet är transportförpackningen en förpackning som är utformad så att den underlättar hantering och transport av varor för att förhindra att de skadas.

48. Jag har dock just funnit att bärkassar av plast gör det lättare för kunderna att transportera sina inköp i exakt den mening som avses i ordalydelsen av artikel 3.1 c i direktivet. Syftet med plastkassarna är, som jag har påpekat, just att möjliggöra transporten av de inköpta varorna och detta genom att förhindra att de skadas.

49. Den sista kategorin av förpackningar, som är transportförpackningar, motsvarar enligt min mening användningen av de bärkassar av plast som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

50. Merkurbärkassarna och Fürnkranzbärkassarna är således transportförpackningar i den mening som avses i artikel 3.1 c i direktivet.

51. Den hänskjutande domstolen har slutligen påpekat att när det gäller att veta vem som är producenten kan rekvisitet om transport från producent till konsument

enligt artikel 3.1 i direktivet utgöra ett frågetecken. Är det den som producerar de inköpta varorna, den som förenar de inköpta varorna med förpackningen (i förevarande fall företaget Caropack) eller den som tillverkar förpackningsprodukten (i förevarande fall Plato Plastik)? Enligt min mening kan svaret endast ges tillsammans med definitionen av förpackning, eftersom begreppet producent ingår som en del i denna.

52. Som hittills har framgått grundas definitionen av begreppet förpackning enligt en bokstavstolkning av artikel 3.1 i direktivet på syftet med begreppet i fråga, det vill säga att transportera, skydda och presentera. Begreppet producent används just för att beskriva den av förpackningsfunktionerna som möjliggör transporten, det vill säga transporten av producentens varor, således varornas tillverkare, till konsumenten eller till den som använder varorna.

53. Enligt min mening skall begreppet producent därför lämpligen förstås som den som tillverkar varorna för vilka förpackningen därefter blir nödvändig. Denne producent kan sälja sina varor direkt till konsumenten eller indirekt med hjälp av en distributör. Detta ändrar inte syftet med förpackningen och således inte definitionen av den.

54. Det framgår således av ordalydelsen av definitionen i dess helhet av begreppet förpackning i artikel 3.1 i direktivet att bärkassar av plast som lämnas till en kund i en affär skall anses vara förpackningar.

55. Denna bedömning är enligt min mening förenlig med direktivets systematik.

Direktivets systematik

56. Placeringen av artikel 3 i direktivets systematik visar att det är fråga om en av de första grundläggande artiklarna i direktivet, i vilka direktivets syfte och tillämpningsområde samt definitionerna av de viktigaste begreppen i detta återfinns.

57. I direktivet anges allra först definitionerna av begreppen förpackningar och förpackningsavfall, för vilka det föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att motverka uppkomsten av förpackningsavfall och införa system för att återta, insamla och återvinna detta förpackningsavfall.

58. I direktivet fastställs även de väsentliga krav som förpackningar och förpackningsavfall måste uppfylla när det gäller deras sammansättning samt deras återanvändbara och återvinningsbara karaktär.

Syftet med direktivet

59. Det har dock framgått att femte skälet, [17] och artikel 2 i direktivet syftar till att i stor utsträckning omfatta alla förpackningar som släpps ut på marknaden i gemenskapen.

63. Som bekant har direktivet dubbla syften. Det syftar dels till att säkerställa en hög miljöskyddsnivå, dels till att säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen. [19]

60. Den tolkning som följer av artikel 3.1 i direktivet i förhållande till direktivets systematik är i detta sammanhang entydig. Definitionen skall ges en så vid tolkning som möjligt, [18] och detta tvärtemot vad Plato Plastik och Caropack anfört.

64. Enligt direktivet bör i detta syfte de nationella åtgärder som rör hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall i detta syfte harmoniseras. [20] Dessutom anges däri att det är nödvändigt att minska den totala omfattningen av förpackningar och därvid i första hand förebygga förpackningsavfall. [21]

61. De bärkassar av plast som är i fråga i målet vid den nationella domstolen skall enligt såväl en bokstavstolkning av artikeln som en systematisk tolkning av direktivet därför kvalificeras som förpackningar.

65. I direktivet föreskrivs bland annat att medlemsstaterna för att uppfylla dessa mål skall införa system för att insamla och återvinna förpackningar och förpackningsavfall som är förenliga med de gemenskapsrättsliga reglerna om icke-diskriminering, fri rörlighet och fri konkurrens. [22]

62. Även denna bedömning är enligt min mening förenlig med syftet med direktivet.

17 — "Detta direktiv bör omfatta alla typer av förpackningar som släpps ut på marknaden ..."

18 — Se, för ett liknande resonemang, yttrandet från Republiken Frankrikes regering (punkterna 7 och 9).

19 — Första skälet.

20 — Ibidem.

21 — Sjunde skälet.

22 — Artonde skälet och artikel 7 i direktivet.

66. Det måste dock konstateras att mångfaldigandet av förpackningar och förpackningsavfall inte kan förebyggas enbart genom en restriktiv tolkning av begreppet förpackning.

67. Det är ostridigt att bärkassar av plast har blivit dagliga konsumtionsvaror. Konsumenter över hela världen använder dessa kassar efter avslutade inköp i en affär för att lägga inköpen i dem och för att lättare bära bort varorna från affären hem till sig eller till den plats där de skall konsumeras.

68. Denna utbredda användning av plastkassar i det dagliga livet orsakar dock stora miljöproblem, på grund av det stora antalet plastkassar som cirkulerar (flera miljarder), men framför allt därför att dessa kassar har en mycket lång livslängd. [23] För att undvika den betydande miljöförorening som de innebär har vissa stater beslutat förbjuda dessa. [24]

69. Det är känt att bärkassar av plast är produkter som alla konsumenter också i Europeiska gemenskapen använder dagligen i betydande antal.

70. Om bärkassar av plast inte skall omfattas av begreppet förpackning kan direktivets mål (som är att hantera förpackningar) uppfyllas, eftersom dessa kassar inte beaktas i alla nationella system för att insamla och återvinna förpackningar och förpackningsavfall. Dessa kassar, som kastas bort i stort antal, skulle, utan direktivets välgörande begränsning, fortsätta att ha samma negativa inverkan på miljön.

71. Om bärkassar av plast uteslöts ur direktivets tillämpningsområde skulle de emellertid inte omfattas av dess viktigaste mål, som är att minska antalet förpackningar och som utgör det mest effektiva sättet att förebygga plastkassarnas skadliga effekter på miljön.

72. Det framgår således av bokstavstolkningen, den systematiska tolkningen och den teleologiska tolkningen av artikel 3.1 i direktivet att bärkassar av plast är förpackningar.

73. Den hänskjutande domstolen har även begärt att domstolen skall klargöra huru-

23 — Vissa talar om 100 år, 400 år, eller kanske ännu fler år. Den allmänna meningen är — i avsaknad av en tydlig undersökning om detta — att de har en längre livslängd än människor.

24 — Det är fallet med Taiwan, där 16 miljoner plastkassar distribueras varje dag. På Korsika hölls under våren 2003 en folkomröstning för att ersätta plastkassarna i självbetjäningsaffärerna på ön med något annat.

vida det förhållande att kunden själv köper kassen eller erhåller den kostnadsfritt skall beaktas.

74. Det skall påpekas att det i artikel 3 i direktivet inte anges att dessa kriterier är av betydelse för att en produkt skall kvalificeras som förpackning. Enligt definitionen av begreppet förpackning i direktivet är det förhållande att en förpackning lämnas mot betalning eller gratis inte relevant.

75. Att bärkassarna av plast lämnas gratis eller mot ersättning till kunden ändrar enligt min mening inte deras användning och funktion. Det är endast fråga om ett affärsmässigt val av den affär som lämnar eller säljer kassarna. Ett sådant val inverkar dock inte på tolkningen av begreppet förpackning och på bedömningen att dessa kassar tjänar till att transportera kundernas inköp och att de skall anses vara förpackningar i den mening som avses i direktivet.

76. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall tolka artikel 3.1 i direktivet så, att bärkassar av plast som lämnas kostnadsfritt eller mot betalning till kunden i en affär är förpackningar.

De andra frågorna

77. Genom sin första tilläggsfråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida svaret på den första frågan blir ett annat beroende på om tolkningen avser olika språkversioner av artikel 3.1 i direktivet.

78. Enligt fast rättspraxis skall de olika språkversionerna av en gemenskapstext dock tolkas enhetligt, och då dessa versioner inte överensstämmer skall den aktuella bestämmelsen tolkas mot bakgrund av den allmänna uppbyggnaden av och syftet med den reglering i vilken bestämmelsen ingår.[25]

79. Enligt bokstavstolkningen, systematiska tolkningen och den teleologiska tolk-

25 — Se bland annat dom av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau (REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459), punkt 14, av den 7 december 1995 i mål C-449/93, Rockfon (REG 1995, s. I-4291), punkt 28, av den 17 december 1998 i mål C-236/97, Codan (REG 1998, s. I-8679), punkt 28, av den 13 april 2000 i mål C-420/98, W.N. (REG 2000, s. I-2847), punkt 21, och av den 9 januari 2003 i mål C-257/00, Givane m.fl. (REG 2003, s. I-345), punkt 37.

ningen av artikel 3.1 i direktivet skall under alla förhållanden bärkassar av plast inbegripas i definitionen av begreppet förpackning. Språkskillnaderna har således ingen betydelse.

80. Den andra tilläggsfrågan kräver inget svar, eftersom den har ställts endast för det fall den första frågan skulle få ett nekande svar, nämligen att bärkassar av plast inte är förpackningar.

Förslag till avgörande

81. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

Artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall skall tolkas så, att bärkassar av plast som kostnadsfritt eller mot betalning lämnas till en kund i en affär är förpackningar i den mening som avses i direktivet. Med begreppet producent i den mening som avses i samma artikel åsyftas producenter av varor, med undantag av tillverkare av förpackningsprodukter.