# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 13 september 2001 [1]

1. Københavns Byret (domstol i första instans i Köpenhamn) har i enlighet med artikel 234 EG ställt tre frågor om tolkningen av några bestämmelser i direktiv 94/62/EG om förpackningar [2] och av artikel 28 EG.

Den danska domstolen önskar få klarhet i om det enligt de ovannämnda bestämmelserna är tillåtet att i enlighet med den danska lagstiftningen föreskriva böter och förverkande av varorna för den som är ansvarig för en bar där det såldes burkar med läsk från Frankrike.

## I — Bakgrund till tvisten i målet vid den nationella domstolen

2. Åklagarmyndigheten väckte i enlighet med 6 § första stycket första punkten i kungörelse nr 124 av den 27 februari 1989 om förpackningar för öl och läskedrycker [3] (nedan kallad kungörelse nr 124) åtal mot Tonny Haugsted Hansen. Denne lades till last att han hade salufört 63 burkar med läsk i sitt internetkafé i Köpenhamn S den 12 januari 1999 i strid med 3 § första stycket första punkten i denna kungörelse.

Burkarna var av stål med aluminiumlock. Den åtalade överträdelsen består i salufö-ring av importerade kolsyrehaltiga läskedrycker i metallförpackning. Åklagarmyndigheten yrkade att Tonny Haugsted Hansen skulle ådömas ett bötesstraff och att varorna, som polisen har tagit i beslag, skulle förverkas.

3. Den tilltalades advokat begärde mot bakgrund av den fördragsbrottstalan som väckts mot Danmark, [4] vilken är anhängig, att en tolkningsfråga skulle ställas i denna tvist, och Københavns Byret biföll begäran.

1 — Originalspråk: spanska.

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

3 — I dess ändrade lydelse enligt kungörelse nr 583 av den 24 juni 1996 och kungörelse nr 300 av den 30 april 1997.

4 — Se mitt förslag till avgörande i mål C-246/99, kommissionen mot Danmark, som jag föredrar denna dag.

## II — Tolkningsfrågorna

4. Sedan den nationella domstolen hade vilandeförklarat målet ställde den följande frågor till domstolen:

"1) Skall... direktiv 94/62..., särskilt artikel 18, jämförd med artiklarna 5, 7 och 9 i detta, tolkas så, att dessa bestämmelser utgör hinder för en nationell ordning, enligt vilken det är möjligt att döma en person som i strid med nationella bestämmelser om förpackningar för öl och läskedrycker har salufört importerad läskedryck i metallburk?

2) För det fall fråga 1 besvaras jakande, önskas besked huruvida direktivets bestämmelser, särskilt artikel 18, jämförd med artiklarna 5, 7 och 9, uppfyller kraven på direkt effekt, så att en tilltalad kan åberopa dessa bestämmelser direkt vid nationella domstolar?

3) För det fall fråga 1 besvaras nekande, önskas besked huruvida artikel 28 EG (f.d. artikel 30) vad avser miljöskyddshänsyn... utgör hinder för en nationell ordning, enligt vilken det är möjligt att döma en person som i strid med nationella bestämmelser om förpackningar för öl och läskedrycker har salufört importerad läskedryck i metallburk?"

## III — Dansk lagstiftning

5. Enligt 2 § första stycket i kungörelse nr 124 får öl och kolsyrehaltiga läskedrycker saluföras endast i återanvändbara förpackningar, till exempel glas- eller plastflaska, som i 1 § andra stycket definieras som sådana som ingår i ett retursystem där en väsentlig andel av förpackningarna efter tömning återlämnas av konsumenten för ny påfyllning.

6. Enligt 2 § andra och tredje styckena skall en förpackning godkännas av miljö-

styrelsen (Miljøstyrelsen) som särskilt bedömer om den från teknisk utgångspunkt lämpar sig för att ingå i ett retursystem och om detta system säkerställer att en väsentlig andel tomma förpackningar återlämnas för ny påfyllning. När varan säljs krävs en penningpant som återbetalas till konsumenten när denne återlämnar förpackningen till affären, som är skyldig att ta emot förpackningen. Genom detta system uppmuntras konsumenterna att återlämna förpackningen för att återfå panten, varför en mycket hög återvinningsprocent uppnås. [5]

7. Av 3 § i denna kungörelse framgår att öl och kolsyrehaltiga läskedrycker kan importeras i förpackningar som inte är godkända under förutsättning att de ingår i ett retursystem för återfyllning eller materialåtervinning. Engångsförpackningar är tillåtna under förutsättning att de inte är av metall.

8. Den danska lagstiftningen utgör inte något hinder för användning av aluminium- eller stålburkar för andra drycker. Burkar och andra metallförpackningar används bland annat för konserver, kaffe och kex. Den innebär inte heller ett hinder mot att använda metallburkar vid export av öl och kolsyrehaltiga läskedrycker.

## IV — Gemenskapslagstiftning

9. Följande artiklar i direktiv 94/62 skall tolkas.

"Artikel 5

Återanvändning

Medlemsstaterna får i enlighet med fördraget främja återanvändningssystem för förpackningar som kan återanvändas på ett miljövänligt sätt."

5 — Det verkar finnas ett trettiotal godkända förpackningar för öl och kolsyrehaltiga läskedrycker. Glasflaskor används mer än 35 gånger och plastflaskor återfylls ungefär 20 gånger.

"Artikel 7

Retur-, insamlings- och återvinningssystem

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.

..."

"Artikel 9

Väsentliga krav

1. Tre år från dagen för ikraftträdandet av detta direktiv[6] 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.

2. Medlemsstaterna skall... utgå från att alla väsentliga krav som anges i detta direktiv, inbegripet bilaga 2, är uppfyllda för förpackningar som överensstämmer med

a) de relevanta harmoniserade standarder vilkas referensnummer har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, varvid medlemsstaterna skall offentliggöra referensnumren för de nationella standarder som motsvarar dessa harmoniserade standarder,

6 — I enlighet med artikel 24 trädde direktivet i kraft den dag som det offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, vilket skedde den 31 december 1994.

b) de relevanta nationella standarder som avses i punkt 3 om det inte finns några harmoniserade standarder på de områden som omfattas av dessa nationella standarder.

3. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om texten till de nationella standarder enligt punkt 2 b som de anser uppfyller de krav som avses i denna artikel. Kommissionen skall utan dröjsmål överlämna sådana texter till övriga medlemsstater.

Medlemsstaterna skall offentliggöra referenserna för dessa standarder. Kommissionen skall säkerställa att de offentliggörs i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

..."

"Artikel 18

Rätten att släppa ut på marknaden

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

10. Den nationella domstolen önskar också få en tolkning av artikel 28 EG, som har följande lydelse:

"Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna."

## V — Förfarandet vid domstolen

11. Den danska, den nederländska och den brittiska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden inom den tid som anges i artikel 20 i EG-stadgan för domstolen.

Vid förhandling i målet den 12 juni 2001 närvarade ombud för den danska och den brittiska regeringen samt kommissionen för att muntligen redogöra för sin talan.

## VI — Behandling av tolkningsfrågorna

### A — *Den första frågan*

12. Genom denna frågar önskar den nationella domstolen få klarhet i om artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artiklarna 5, 7 och 9, utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka den som saluför kolsyrehaltiga läskedrycker från en annan medlemsstat i metallburk ådöms straff.

13. Den danska regeringen har hävdat att enligt direktivet är förbudet mot att i Danmark saluföra öl och kolsyrehaltiga läskedrycker i metallförpackning, fastän export av sådana drycker i denna sorts förpackning är möjlig, tillåtet. Det är enligt direktivet även tillåtet att ådöma den straff som har överträtt de nationella bestämmelserna genom att saluföra importerad läskedryck i metallburk.

14. Den danska regeringen har åberopat olika skäl till stöd för dessa påståenden. För det första gör den gällande att det verkliga innehållet i bestämmelserna i direktivet, och i synnerhet det som avser de väsentliga krav i artikel 9 och bilaga 2 som är tillämpliga på förpackningar, är så generellt och oprecist att det i praktiken är omöjligt att tillämpa direktivet som om det vore en rättsakt om fullständig harmonisering. Dessutom har de förutskickade harmoniserade standarderna, vilka skulle bidra till att avhjälpa denna avsaknad av precision, ännu inte antagits. Denna omständighet innebär med nödvändighet att medlemsstaterna förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning.

15. Regeringen har för det andra hävdat att bestämmelsen i artikel 18 i direktivet om rätten att saluföra för närvarande är verkningslös, eftersom bilaga 2 är så vidlyftig att medlemsstaterna i avsaknad av ett förfarande för överensstämmelsekontoll saknar möjlighet att fastställa a) de exakta krav som förpackningar skall uppfylla, b) sättet att avgöra om en viss förpackning uppfyller dessa och c) vilken instans som skall genomföra kontrollerna. Regeringen har vidhållit att, trots att det i kommissionens förslag inte fastställdes något sådant förfarande, det när direktivet antogs i protokollet skrevs in en gemensam förklaring från rådet och kommissionen av följande lydelse: "... det bör skapas ett förfarande för att kontrollera förpackning-

ens överensstämmelse med de väsentliga kraven".

16. Regeringen har för det tredje gjort gällande att medlemsstaterna har behörighet att fastställa en prioriteringsordning mellan återanvändbara och återvinningsbara förpackningar när de antar tillämpningsföreskrifter för de särskilda kraven. Den har vidare anfört att de väsentliga kraven inte nödvändigtvis är desamma för en och samma sorts förpackning oavsett dess användning och att man i varje enskilt fall måste beakta den vara som skall förpackas.

17. Den danska regeringen har slutligen uttryckt tvivel över att burkar av stål uppfyller kravet i bilaga 2, punkt 3 a, att en viss viktprocent skall kunna utnyttjas, eftersom det med den nuvarande teknologin inte är möjligt att avskilja aluminiumlocket från resten av burken innan den smälts.

18. De andra medlemsstaternas regeringar som har yttrat sig i detta förfarande samt kommissionen är av en annan åsikt i fråga om dessa bedömningar och anser att den fria rörligheten för förpackningar som uppfyller de väsentliga kraven inte får hindras.

19. Jag måste medge att jag känner sympati för vissa av de argument som åberopats av den danska regeringen, som så oförväget kämpar för att skydda miljön, men jag kan av skäl som jag strax skall redogöra för inte instämma i den tolkning som regeringen gör av direktiv 94/62.

20. När det gäller det första argumentet har jag svårt att tro att de väsentliga kraven saknar precision till en sådan grad att de är verkningslösa, i synnerhet när det finns 13 medlemsstater som har införlivat dem i sin nationella lagstiftning och i vilka stater direktiv 94/62 tillämpas. Även om de inte var tillräckligt klara, skulle medlemsstaterna vara skyldiga att tillämpa dem på bästa möjliga sätt och därvid iaktta gemenskapsrätten. För det fall direktivet hade brister som utgjorde ogiltighetsgrund, skulle medlemsstaterna ha rätt att yrka att det skall ogiltigförklaras med stöd av artikel 230 EG, men ingen har gjort detta. Det är därför tvingande för alla. Det skall beaktas att detta direktiv utgör ett av ett flertal som antogs i enlighet med den nya metoden i fråga om harmonisering och standardisering som fastslogs i rådets reso-

lution av år 1985,[7] vilken metod kännetecknas av att det inom vissa sektorer åläggs obligatoriska bestämmelser för varor i fråga om bland annat säkerhet och miljöskydd.[8] Dessutom anges i bilaga 2, B III.1, till denna resolution att den allmänna bestämmelsen om rätten att släppa ut på marknaden tillämpas när de väsentliga säkerhetskraven är uppfyllda och att detaljrikedomen i deras utformning beror på de områden som regleras.

Dessutom framgår det av de grundläggande principerna i bilaga 2 till rådets resolution av år 1985 att de tekniska specifikationer som skall utarbetas av de organ som är behöriga i fråga om industriell standardisering inte har fått tvingande karaktär utan är frivilliga standarder, och det finns endast en presumtion för överensstämmelse med de väsentliga kraven i direktivet till förmån för varor som har tillverkats i enlighet med dess föreskrifter. Antagandet av harmoniserade standarder utgör ingen nödvändig förutsättning för tillämpningen av ett direktiv som har antagits enligt den nya metoden och innebär inte heller att alla varor skall tillverkas i överensstämmelse med dess bestämmelser, eftersom medlemsstaterna även fortsättningsvis är skyldiga att tillåta saluföring av alla de varor som, även om de har inte framställts enligt kraven i en harmoniserad standard, uppfyller de väsentliga kraven.

Det är riktigt att medlemsstaterna åtnjuter ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att införliva de väsentliga kraven i nationell rätt, vilket framgår av artikel 9.3. När medlemsstaterna använder detta utrymme skall de emellertid beakta de två mål som eftersträvas med direktivet, nämligen att uppnå en hög miljöskyddsnivå och att säkerställa en fungerande inre marknad och därvid undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen. Det förefaller som om endast det förstnämnda målet har beaktats i Danmark.

21. När det gäller det andra argumentet anser jag att det är felaktigt att hävda att bestämmelsen i artikel 18 om rätten att saluföra för närvarande är verkningslös eftersom det inte finns något förfarande för överensstämmelsekontroll. Det kan anföras flera skäl för detta.

Inledningsvis anser jag när det gäller de exakta krav som förpackningarna skall

7 — Rådets resolution av den 7 maj 1985 (EGT L 136, s. 9).

8 — Vid förhandlingen upplyste kommissionen om att, fram till dagen för densamma, nästan ett trettiotal direktiv hade antagits i enlighet med den nya metoden. Se Handledning för tillämpning av direktiv som grundar sig på den nya metoden och den övergripande metoden på följande adress: http://europa.eu.inte/comm/enterprise/newapproach/newapproach.htm

uppfylla att kravet i bilaga 2, punkt 3 a, att förpackningar skall framställas på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av de material som används, inte innebär att denna procentsats måste uppgå till 100 procent, utan endast att användning av material som inte kan återvinnas är utesluten. Det framgår också av denna bestämmelse att procentsatsen kan variera beroende på vilken typ av material förpackningen består av. När det gäller kravet i punkt 3 b att förpackningsmaterial som skall återvinnas genom energiåtervinning skall ha ett lägsta nedre värmevärde, anser jag att sådana som inte bidrar positivt till energiutvinning är uteslutna. Av de danska myndigheternas agerande kan man sluta sig till att de anser att förpackningar som kan återvinnas genom materialutnyttjande uppfyller de väsentliga kraven, eftersom sådana används för saluföring av andra drycker i landet och eftersom en betydande andel av den nationella produktionen av öl exporteras i metallburkar till andra medlemsstater. Under alla förhållanden kan det inte på fullt allvar förnekas att en metallburk uppfyller de särskilda kraven på framställning av förpackningar och förpackningars sammansättning i bilaga 2, punkt 1, och inte heller att de uppfyller de särskilda kraven på förpackningar som kan återvinnas genom materialutnyttjande i bilaga 2, punkt 3, eftersom en viss viktprocent av det material som används vid framställningen kan utnyttjas.

Jag skulle vilja förtydliga att förfarandena för överensstämmelsekontroll har till syfte att kontrollera om en viss vara uppfyller de väsentliga krav som har fastställts i direktivet utan att påverka innehållet i dessa krav, vilka kan tillämpas på samma sätt fastän dessa förfaranden inte har antagits. Så länge som sådana harmoniserade standarder som avses i artikel 9 inte har antagits kån medlemsstaterna inom ramen för direktiv 94/62 tillämpa nationella förfaranden för överensstämmelsekontroll. Rådets och kommissionens förklaring saknar därvid relevans, eftersom den saknar stöd i ordalydelsen i direktiv 94/62. En förklaring i samband med förarbeten som utmynnar i ett direktiv kan nämligen enligt domstolens rättspraxis tillmätas betydelse vid tolkningen av direktivet endast om förklaringen har kommit till uttryck i den aktuella direktivtexten. I annat fall saknar förklaringen rättslig betydelse. [9]

När det gäller omöjligheten att fastställa vem det ankommer på att genomföra kontrollen, skulle jag vilja påpeka att tillverkaren har tilldelats ansvaret att säkerställa att en vara som skall saluföras har utformats och tillverkats i enlighet med de väsentliga kraven, [10] och att denna ansvars-

9 — Dom av den 26 februari 1991 i mål C-292/89, Antonissen (REG 1991, s. 745; svensk specialutgåva, volym 11, s. 55), punkt 18, av den 13 februari 1996 i de förenade målen C-197/94 och C-252/94, Bautiaa och Société française maritime (REG 1996, s. I-505), punkt 51, och av den 8 juni 2000 i mål C-375/98, Epson Europe (REG 2000, s. I-4243), punkt 26.

10 — Aubry-Caillaud, F., *La libre circulation des marchandises. Nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris 1998, s. 223: "Les auteurs des directives 'nouvelle approche' doivent par conséquent déterminer les modules à utiliser, afin que le niveau de sécurité nécessaire soit garanti; l'idée étant de laisser au fabriquant le choix le plus large possible. Dans l'esprit de la nouvelle approche, il est souhaitable de restreindre au maximum l'intervention directe des administrations."

tilldelning utgör ett av de särdrag som kännetecknar de direktiv som har antagits enligt den nya metoden. [11]

22. Jag kan inte heller instämma i det tredje argumentet som den danska regeringen har gjort gällande till stöd för den tolkning av bestämmelserna i direktiv 94/62 som den förespråkar. Jag finner inte något som helst stöd i vare sig redogörelsen för motiven eller bestämmelserna i direktiv 94/62 eller i bilaga 2 till detta på vilket man kan grunda den påstådda behörigheten för medlemsstaterna att fastställa en prioriteringsordning mellan återanvändbara och återvinningsbara förpackningar så att företräde för ett system kan motivera att ett annat utesluts. Det skall inte glömmas bort att direktivets syfte inte endast är att skydda miljön utan även att säkerställa en fungerande inre marknad samt undvika handelshinder och snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen, samt att det andra syftet inte är underordnat det första utan att de är likvärdiga. Enligt direktivet får medlemsstaterna införa eller behålla system som främjar såväl återanvändning av förpackningar som återvinning av sådana. Medlemsstaterna skall vidare vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de fastställda målen genom retur-, insamlings-, återanvändnings- och återvinningssystem. Det är fråga om styrmedel som är lämpliga för att säkerställa en hög miljöskyddsnivå utan att den fria rörligheten för varor äventyras.

Enligt min mening kan denna behörighet inte härledas ur artikel 1.2 — i vilken fastställs att i första hand uppkomsten av förpackningsavfall skall motverkas — eftersom det för detta syfte kommer i fråga såväl återanvändning som materialutnyttjande och andra former av återvinning. En sådan tolkning kan inte heller grundas på artikel 5, i vilken endast anges att medlemsstaterna får främja återanvändningssystem. När det gäller de väsentliga kraven i bilaga 2 skall alla förpackningar uppfylla de väsentliga krav som återfinns i punkt 1 angående framställning av förpackningar och förpackningars sammansättning. Förpackningarna skall dessutom uppfylla de väsentliga kraven i punkt 2 om de är återanvändbara och dem i punkt 3 om de är återvinningsbara. Eftersom något annat inte föreskrivs i direktivet ankommer det på tillverkarna av varorna att besluta om användning av den ena eller andra sorten för förpackningar, och medlemsstaterna kan på grundval av artiklarna 5, 7 och 15 utöva inflytande över konsumenternas beteende och motivera dem att föredra förpackningar som är mer ekologiska.

23. Jag anser inte heller att stålburkar inte uppfyller kravet i bilaga 2, punkt 3 a. Kommissionen har hävdat att det är möjligt

11 — Se den ovan i fotnot 8 nämnda handledningen, kapitel 3, som avser ansvar.

att avskilja aluminiumlocket innan burken smälts. Det har inte i målet lagts fram någon bevisning i ena eller andra riktningen. Det är riktigt att de särskilda kraven på förpackningars återvinningsbarhet kräver att en viss viktprocent av de material som används vid framställningen skall kunna utnyttjas, men av denna formulering kan endast härledas att en viss procentsats av alla komponenter skall kunna utnyttjas. I enlighet med punkt 3 a i bilaga 2 kan fastställandet av procentsatsen variera beroende på vilken typ av material förpackningen består av.

hantering av förpackningar och förpackningsavfall.

Nationella bestämmelser, enligt vilka den som saluför kolsyrehaltiga läskedrycker från en annan medlemsstat i metallburk ådöms straff, strider följaktligen mot direktivet.

B — *Den andra frågan*

24. Av de skäl som jag nu har redogjort för — det vill säga mot bakgrund av bestämmelsen i artikel 18 om rätt att i medlemsstaterna saluföra förpackningar som överensstämmer med bestämmelserna i direktivet, av att medlemsstaterna enligt artikel 5 får främja återanvändningssystem för förpackningar, av att det i artikel 7 föreskrivs vilka system som skall införas för att uppfylla målen med direktivet, av att förpackningar som inte uppfyller de väsentliga kraven enligt artikel 9 är uteslutna från handel, med en presumtion för att de, så länge relevanta harmoniserade standarder inte har antagits, uppfyller dessa om de överensstämmer med nationella standarder på området, och av att de väsentliga krav på förpackningars sammansättning och på möjligheterna till återanvändning och återvinning av förpackningar som anges i bilaga 2 är så precisa att det är möjligt att tillämpa dem i praktiken — anser jag att det skall fastställas att det genom direktiv 94/62 har genomförts en fullständig harmonisering av nationella bestämmelser om

25. Genom denna fråga önskar Københavns Byret få klarhet i om artikel 18 i direktiv 94/62, jämförd med artiklarna 5, 7 och 9, har direkt effekt så att en tilltalad kan åberopa den vid nationella domstolar.

26. Den danska regeringen har hävdat att svaret skall vara nekande, för även om artikel 18 innehåller en precis och ovillkorlig bestämmelse blir medlemsstaternas skyldigheter oklara när denna artikel läses jämförd med artiklarna 5, 7 och 9. I såväl artikel 5 som artikel 7 ges nämligen staterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, och de väsentliga krav som

förpackningarna skall uppfylla, vilka krav regleras i artikel 9 och i bilaga 2, saknar precision.

27. Den nederländska regeringen är däremot av motsatt åsikt, liksom Förenade kungarikets regering och kommissionen.

28. Sedan sjuttiotalet har domstolen utvecklat en rättspraxis avseende direkt effekt hos direktiv som numera kan anses vara fast. I domen i målet Van Duyn [12] fastslog domstolen följande: Det skulle vara oförenligt med den bindande verkan som artikel 249 EG tillerkänner direktiv att utesluta att de berörda personerna kan åberopa denna skyldighet. I de fall då gemenskapens institutioner i ett direktiv har ålagt medlemsstaterna en skyldighet att förhålla sig på ett visst sätt, skulle en sådan rättsakts verkan försvagas om de enskilda förhindrades att inför nationella domstolar åberopa rättsakten och om dessa domstolar förhindrades att beakta rättsakten som en del av gemenskapsrätten. Artikel 234 EG, som undantagslöst ger nationella domstolar rätt att till EG-domstolen hänskjuta frågor om giltigheten och tolkningen av institutionernas alla rättsakter, förutsätter att de enskilda kan åberopa dessa rättsakter vid de nationella domstolarna. Det måste därför i varje enskilt fall undersökas om bestämmelsen med hänsyn till sin rättsliga natur, systematik och ordalydelse är ägnad att ha direkt effekt i förhållandet mellan medlemsstaterna och de enskilda.

I domen i målet Ratti [13] tillade domstolen följande. Den medlemsstat som inte inom föreskriven tid har vidtagit de i ett direktiv föreskrivna åtgärderna för genomförandet av detsamma kan inte gentemot de enskilda åberopa sin egen underlåtenhet. Om ett enskilt rättssubjekt som har följt bestämmelserna i ett direktiv väcker talan vid en nationell domstol och yrkar att en nationell bestämmelse som är oförenlig med direktivet i fråga inte skall tillämpas, skall den nationella domstolen bifalla yrkandet om skyldigheten i fråga är ovillkorlig och tillräckligt precis. Efter utgången av fristen för ett direktivs genomförande får en medlemsstat således inte gentemot en person som har följt direktivets bestämmelser tillämpa en inhemsk lag — även om denna lag innehåller straff — som ännu inte har anpassats till direktivet i fråga.

I domen i målet Becker [14] vidareutvecklade domstolen denna rättspraxis genom att fastslå att enskilda, i brist på inom fristerna vidtagna genomförandeåtgärder, gentemot alla nationella föreskrifter som är oför-

12 — Dom av den 4 december 1974 i mål 41/74 (REG 1974, s. 1337; svensk specialutgåva, volym 2, s. 389), särskilt s. 1348 och 1349.

13 — Dom av den 5 april 1979 i mål 148/78 (REG 1979, s. 1629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 439), punkterna 22—24.

14 — Dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81 (REG 1982, s. 53; svensk specialutgåva, volym 6, s. 285), punkt 25.

enliga med ett direktiv kan åberopa sådana bestämmelser i direktivet som vad innehållet beträffar framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, och att enskilda också kan åberopa dessa bestämmelser i den mån som bestämmelserna fastställer rättigheter som de enskilda kan göra gällande gentemot staten.

29. Frågan mot vem en bestämmelse i ett direktiv som uppfyller villkoren för direkt effekt kan åberopas besvarades av domstolen i domen i målet Marshall I. I denna dom underströk domstolen att enligt artikel 249 EG har ett direktiv endast bindande karaktär — vilket är en förutsättning för att det skall kunna åberopas vid nationell domstol — i förhållande till "varje medlemsstat till vilken det är riktat", av vilket följer att ett direktiv inte i sig kan medföra skyldigheter för en enskild och att en bestämmelse i direktivet inte som sådan kan åberopas gentemot en sådan person. [15] Denna rättspraxis har senare bekräftats i domen i målet Faccini Dori [16] och i målet El Corte Inglés. [17]

Domstolen förklarade i domen i målet Comitato di coordinamento per la difesa della Cava, [18] att en gemenskapsbestämmelse är ovillkorlig när den inte omfattas av något villkor och när dess genomförande eller effekter inte är beroende av att gemenskapens institutioner eller medlemsstaterna skall anta någon rättsakt. Vidare fastslogs att en bestämmelse är tillräckligt precis för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol när i denna åläggs en skyldighet i klara och otvetydiga ordalag. [19]

30. För att besvara denna fråga skall det undersökas om de bestämmelser som den nationella domstolen har frågat om, nämligen artikel 18, jämförd med artiklarna 5, 7 och 9 i direktiv 94/62, uppfyller de i rättspraxis uppställda villkoren för direkt effekt.

31. I artikel 18 åläggs medlemsstaterna en skyldighet att inte hindra att förpackningar som uppfyller bestämmelserna i direktivet saluförs inom deras respektive territorier. Mot bakgrund av att det är de ekonomiska aktörerna som släpper ut förpackningarna på marknaden, kan det fastslås att den rätten tillkommer dem att myndigheterna skall avhålla sig från att begränsa deras handlingsutrymme när förpackningarna

15 — Dom av den 26 februari 1986 i mål 152/84, Marshall (REG 1986, s. 723; svensk specialutgåva, volym 8, s. 457), punkt 48. Se även dom av den 8 oktober 1987 i mål 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (REG 1987, s. 3969; svensk specialutgåva, volym 9, s. 213), punkterna 7—9, av den 20 september 1988 i mål 31/87, Beentjes (REG 1988, s. 4635), punkt 40, av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo (REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, volym 10, s. 83), punkterna 29—31, och av den 22 februari 1990 i mål C-221/88, Busseni (REG 1990, s. I-495; svensk specialutgåva, volym 10, s. 323), punkterna 22 och 23.

16 — Dom av den 14 juli 1994 i mål C-91/92 (REG 1994, s. 3325; svensk specialutgåva, volym 16, s. 1), punkterna 20, 22 och 23.

17 — Dom av den 7 mars 1996 i mål C-192/94 (REG 1996, s. I-1281), punkterna 16 och 17.

18 — Dom av den 23 februari 1994 i mål C-236/92 (REG 1994, s. I-483), punkterna 9 och 10.

19 — Dom av den 4 december 1986 i mål 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging (REG 1986, s. 3855), punkt 18.

överensstämmer med bestämmelserna i direktivet. Det kan också fastställas att skyldigheten är tillräckligt precis, eftersom staterna åläggs den i klara och otvetydiga ordalag.

32. Det krävs emellertid att förpackningarna överensstämmer med bestämmelserna i direktivet. Det är därför som den danska domstolen ställer frågan även avseende artiklarna 5, 7 och 9.

Jag instämmer med Förenade kungarikets regering i att artikel 5, enligt vilken medlemsstaterna får främja återanvändningssystem för förpackningar som kan användas på nytt på ett miljövänligt sätt, inte innebär en precis och ovillkorlig skyldighet och att det inte heller står klart att den är ägnad att ge enskilda rättigheter.

Jag är ense med kommissionen när det gäller artikel 7. Ordalydelsen av artikel 7.1 första punkten innebär ett hinder för att, medan staterna inte har vidtagit nödvändiga åtgärder, definiera den exakta omfattningen av de rättigheter som medborgarna ges i denna punkt. När väl dessa åtgärder har vidtagits är emellertid de rättigheter som regleras i artikel 7.1 andra punkten så precisa att de kan åberopas av en enskild vid en nationell domstol.

De bestämmelser i direktivet som kompletterar artikel 18 är emellertid artikel 9 och bilaga 2. I artikel 9 åläggs staterna en skyldighet att tre år från dagen för ikraftträdandet av direktivet säkerställa att förpackningar endast släpps ut på marknaden om de uppfyller alla väsentliga krav. När fristen för att införliva bestämmelserna i nationell rätt löpt ut skall staterna utgå från att dessa krav är uppfyllda för förpackningar som överensstämmer med relevanta harmoniserade bestämmelser eller, om sådana inte finns, relevanta nationella standarder. I bilaga 2 fastställs i sin tur i punkt 1 särskilda krav på framställning av förpackningar och förpackningars sammansättning, i punkt 2 särskilda krav på förpackningars återanvändbarhet och i punkt 3 de särskilda krav som förpackningar som kan återvinnas genom materialutnyttjande, förpackningar som kan återvinnas genom energiutvinning eller genom kompostering samt biologiskt nedbrytbara förpackningar skall uppfylla.

33. Av artikel 18, artikel 9 och bilaga 2 i förening drar jag slutsatsen att skyldigheten för medlemsstaterna att tillåta att de ekonomiska aktörerna i landet saluför förpack-

ningar som uppfyller de väsentliga kraven är precis, eftersom den har föreskrivits i klara och otvetydiga ordalag. Den skall också anses ovillkorlig, eftersom den inte omfattas av något villkor och dess genomförande eller effekter inte är beroende av att gemenskapens institutioner eller medlemsländerna antar någon rättsakt.

34. Den nationella domstolen skall således få svaret att en ekonomisk aktör får åberopa artikel 18, jämförd med artikel 9 och bilaga 2 i direktiv 94/62, direkt för att undvika tillämpning av en medlemsstats lagstiftning enligt vilken straff ådöms för en gärning bestående i att i landet ha salufört kolsyrehaltiga läskedrycker i metallburk, vars import är förbjuden, trots att de uppfyller de väsentliga kraven.

C — *Den tredje frågan*

35. Genom denna fråga önskar Københavns Byret, för det fall domstolen anser att direktiv 94/62 inte innebär ett förbud mot en lagstiftning som den danska, få klarhet i om det hinder som denna lagstiftning innebär för varors fria rörlighet är berättigat av miljöskyddshänsyn.

36. Den danska regeringen har medgett att den danska lagstiftningen innebär ett hinder men hävdat att omfattningen av detta är begränsad och att det under alla omständigheter är berättigat av miljöhänsyn. Den ställer sig tvivlande till att miljöskyddet kan genomföras på ett lika effektivt sätt med mindre genomgripande åtgärder. [20]

37. Den nederländska och den brittiska regeringen samt kommissionen har medgett att miljöskyddet är ett tvingande hänsyn till allmänintresset som kan begränsa tillämpningen av artikel 28 EG, men anser att en nationell bestämmelse med ett absolut förbud mot användning av metallburkar för kolsyrehaltiga läskedrycker är oproportionerlig och således oförenlig med gemenskapsrätten.

38. I enlighet med domstolens fasta rättspraxis skall i avsaknad av gemensamma

20 — I övrigt upprepar regeringen de argument som den har anfört i mål C-246/99, varför jag hänvisar läsaren till mitt förslag till avgörande i det målet, i vilket det finns en detaljerad redogörelse för dessa argument.

regler för saluföringen av en produkt hinder för den fria rörligheten inom gemenskapen, som uppstår på grund av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar, godtas, i den mån bestämmelserna i fråga tillämpas utan åtskillnad på inhemska och importerade produkter och kan anses vara nödvändiga för att tillgodose tvingande gemenskapsrättsliga hänsyn. [21] Det är dessutom nödvändigt att en sådan lagstiftning är proportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas med densamma, och om en medlemsstat har möjlighet att välja mellan olika åtgärder genom vilka samma mål kan uppnås skall den välja den åtgärd som medför minst hinder för den fria handeln. [22]

39. Enligt min mening är inte något av den danska regeringens argument av tillräcklig vikt för att kunna motivera det hinder för varors fria rörlighet som det absoluta förbudet mot import till Danmark av drycker som lagligen förpackats och saluförts i andra medlemsstater innebär. Även om det är riktigt att miljöskyddet har erkänts av domstolen som ett tvingande hänsyn som kan begränsa tillämpningen av artikel 28 EG, [23] måste i varje enskilt fall de åtgärder som används för att säkerställa detta skydd och de följder som de orsakar för andra intressen som åtnjuter rättsligt skydd undersökas.

40. För det första görs enligt domstolen i artikel 28 EG, när i denna definieras åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, ingen skillnad för den grad i vilken handeln mellan medlemsstaterna påverkas. När en nationell åtgärd kan hindra import skall den anses som en åtgärd med motsvarande verkan, även om störningen är av mindre omfattning. [24] Enligt kommissionens mening utgör förbudet mot import av en vara i en viss förpackning en genomgripande åtgärd från myndigheternas sida mot handeln mellan medlemsstaterna.

41. För det andra är jag inte övertygad om att förbudet mot import av öl och kolsyrehaltiga läskedrycker i burk vare sig är en åtgärd som är nödvändig för att skydda miljön eller proportionerlig för att uppnå

21 — Dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe (REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), av den 10 november 1982 i mål 261/81, Rau (REG 1982, s. 3961), och av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607; svensk specialutgåva, volym 9, s. 579), punkt 6.

22 — Dom av den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95, C-35/95 och C-36/95, De Agostini och TV-Shop (REG 1997, s. I-3843), punkt 45, och av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, Franzén (REG 1997, s. I-5909), punkt 75.

23 — Dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (REG 1985, s. 531), punkt 13, i det ovan i fotnot 9 nämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 9, och av den 14 juli 1998 i mål C-389/96, Aher-Waggon (REG 1998, s. I-4473), punkt 19.

24 — Dom av den 5 april 1984 i de förenade målen 177/82 och 178/82, Van de Haar (REG 1984, s. 1797), punkt 13.

detta syfte. För att främja användningen av återanvändbara förpackningar förfogar den danska regeringen över andra medel som är tillåtna enligt direktiv 94/62 och som i mindre utsträckning inskränker varors rörlighet och skyddar miljön på ett likvärdigt sätt, exempelvis pant- eller insamlingssystem för metallburkar, märkning av varor, användning av ekonomiska styrmedel, såsom miljöavgifter, och fastställande av mål för återanvändning av vissa sorters förpackningar.

Det framstår som om förbudet mot att använda engångsburkar och engångsförpackningar för öl och kolsyrehaltiga läskedrycker grundar sig på de resultat som man kom fram till i den livscykelanalys som den danska regeringen har låtit göra. [25] Trots den obestridligt höga kvaliteten på denna studie är det riktigt att den grundar sig på antaganden vars riktighet i praktiken är åtminstone osäker, och att om man hade utgått från andra förutsättningar och ändrat den särskilda betydelse som varje faktor fått skulle resultaten av beräkningarna ha varit annorlunda. Kommissionen har hänvisat till en rapport som har upprättats i Tyskland, som visar att om transportsträckan överstiger 1 000 km minskar de ekologiska fördelarna med återanvändbara förpackningar [26] så att burkar kan utgöra ett intressant alternativ från miljösynpunkt. De sträckor som beaktades i den livscykelanalys som genomfördes i Danmark uppgick till 170 km i medeltal, vilka är verkliga uppgifter som har tillhandahållits av Bryggeriföreningen, men kommissionen har rätt när den hävdar att den inre marknaden innebär varutransporter över långa sträckor.

42. Av de skäl som jag precis har redogjort för anser jag att eftersom förbudet mot import av öl och kolsyrehaltiga läskedrycker i metallburk från andra medlemsstater, vilket utgör ett hinder för varors fria rörlighet, inte uppfyller proportionalitetsprincipen är det inte berättigat av miljöskyddshänsyn.

43. Om domstolen anser att den skall besvara denna fråga föreslår jag att den danska domstolen skall få svaret att artikel 28 EG, även vid beaktande av miljöskyddshänsyn, utgör hinder mot en nationell lagstiftning såsom kungörelse nr 124, enligt vilken den som har salufört läsk i metallburk från en annan medlemsstat skall ådömas straff.

25 — Environmental Project nº 399, 1998. Life Cycle Assessement of Packaging Systems for Beer and Soft Drinks. Main Report. Ministry of Environment and Energy, Denmark.

26 — Ökobilanz für Getränkeverpackung, Umwelt Bundes Amt, 1995, exempelvis s. A 25, A 38, B 24 ff. samt B 34 ff.

## VII — Förslag till avgörande

44. Mot bakgrund av övervägandena ovan föreslår jag att domstolen skall lämna följande svar till Københavns Byret:

1) Artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, vilken artikel innehåller en bestämmelse om rätt att i medlemsstaterna fritt saluföra förpackningar som uppfyller bestämmelserna i direktiv 94/62, jämförd med artikel 5 enligt vilken återanvändningssystem får främjas, artikel 7 i vilken föreskrivs vilka system för genomförande av målen med direktivet som skall inrättas samt artikel 9 enligt vilken förpackningar som inte uppfyller de väsentliga kraven är uteslutna från handeln, utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka den som saluför kolsyrehaltiga läskedrycker i metallförpackning från en annan medlemsstat ådöms straff.

2) En ekonomisk aktör får vid en nationell domstol åberopa artikel 18, jämförd med artikel 9 och bilaga 2 i direktiv 94/62, direkt för att undvika tillämpning av en medlemsstats lagstiftning enligt vilken straff ådöms för en gärning bestående i att i landet ha salufört kolsyrehaltiga läskedrycker i metallburk, vars import är förbjuden, trots att de uppfyller de väsentliga kraven.

3) Artikel 28 EG, även vid beaktande av miljöskyddshänsyn, utgör hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den danska kungörelse nr 124 om förpackningar för öl och kolsyrehaltiga läskedrycker, enligt vilken den som har salufört läskedryck i metallburk från en annan medlemsstat skall ådömas straff.