Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 1 augusti 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Förpackningar och förpackningsavfall – Begrepp – Direktiv 94/62/EG – Artikel 3 och bilaga I – Etiketter som fästs direkt på frukt eller grönsaker – Nationell lagstiftning som förbjuder sådana etiketter med undantag för etiketter som är komposterbara i hemkompost och som helt eller delvis består av biobaserade material”

I mål C-772/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) genom beslut av den 6 november 2024, som inkom till domstolen den 7 november 2024, i målet

Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel)

mot

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique, de l’Énergie, du Climat et de la Prévention des risques,

Garde des sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie,

Ministre de l’Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden N. Jääskinen samt domarna A. Arabadjiev (referent) och R. Frendo,

generaladvokat: L. Medina,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: franska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), genom A. Bron, A. Helfer och G. Léonard, avocats,

– Frankrikes regering, genom P. Chansou och B. Travard, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom I. Melo Sampaio och R. Tricot, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, 1994, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852 av den 30 maj 2018 (EUT L 150, 2018, s. 141) (nedan kallat direktiv 94/62), jämförd med bilaga I till detta direktiv.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) och, å andra sidan, Premier ministre (premiärministern, Frankrike), ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques (ministern för ekologisk omställning, energi, klimat och riskförebyggande, Frankrike), garde des sceaux, ministre de la Justice (justitieministern, Frankrike), ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (ministern för ekonomi, finans och industri, Frankrike) och ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (ministern för jordbruk, livsmedelsförsörjning och skogsbruk Frankrike). Målet rör frågan huruvida ett tyst avslag på en begäran om att upphäva en nationell lagstiftning är lagenligt. I den berörda nationella lagstiftningen föreskrivs att det leder till böter att fästa etiketter direkt på frukt eller grönsaker, med undantag för etiketter som är komposterbara i hemkompost och som helt eller delvis består av biobaserade material

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 3 i direktiv 94/62, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande i led 1:

”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.

Definitionen av förpackningar skall även grundas på nedanstående kriterier. Artiklarna i bilaga I är belysande exempel på tillämpningen av dessa kriterier.

i) En artikel skall räknas som förpackning om den uppfyller den ovannämnda definitionen, oberoende av övriga funktioner som förpackningen eventuellt har, såvida inte artikeln är en fast del av en produkt och den behövs för att omfatta, stödja eller bevara produkten under hela dess livslängd och alla delar är avsedda att användas, konsumeras eller bortskaffas tillsammans.
ii) En artikel som är konstruerad och avsedd att fyllas vid försäljningsstället och engångsartiklar som säljs, är fyllda eller är konstruerade och avsedda att fyllas vid försäljningsstället skall räknas som förpackningar, förutsatt att de fyller en förpackningsfunktion.
iii) Förpackningskomponenter och underordnade element som är integrerade i förpackningar skall räknas som en del av den förpackning i vilken de är integrerade. Underordnade element som är hängda på eller fästade vid en produkt och som fyller en förpackningsfunktion skall räknas som förpackningar, såvida inte dessa är en fast del av denna produkt och alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans.”

4 I bilaga I till detta direktiv, med rubriken ”Belysande exempel för de kriterier som avses i artikel 3.1”, föreskrivs följande:

”…

Belysande exempel för kriterium iii

Förpackning

Etiketter hängda direkt på eller fästa på en vara

…”

Fransk rätt

5 I artikel 80 i loi nº 2020-105, du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (lag nr 2020-105 av den 10 februari 2020 om bekämpande av slöseri och om en cirkulär ekonomi) (JORF av den 11 februari 2020, s. 6) förskrivs följande:

”Från och med den 1 januari 2022 är det förbjudet att fästa etiketter direkt på frukter och grönsaker med undantag för etiketter som kan komposteras i hemkompost och som helt eller delvis består av biobaserade material.”

6 Av artikel R. 543-73 i code de l'environnement (miljölagen), i dess lydelse enligt artikel 1.III 2° i décret nº 2020-1724, du 28 décembre 2020, relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage (dekret nr 2020-1724 av den 28 december 2020 om förbud mot att bortskaffa osålda varor som inte utgör livsmedel och om olika bestämmelser om bekämpande av slöseri) (JORF av den 30 december 2020, s. 209), framgår följande:

”Följande ska bestraffas med sådana böter som föreskrivs för överträdelser i klass 3:

…

4° Att i strid med artikel 80 i lag nr 2020-105 av den 10 februari 2020 om bekämpande av slöseri och om en cirkulär ekonomi fästa en etikett direkt på en frukt eller en grönsak, med undantag för sådana etiketter som kan komposteras i hemkompost och som helt eller delvis består av biobaserade material.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

7 Genom skrivelse av den 25 april 2022 vände sig Interfel till premiärministern med en ansökan om upphävande av bestämmelserna i artikel 1.III 2° i dekret nr 2020-1724 av den 28 december 2020 om förbud mot att bortskaffa osålda varor som inte utgör livsmedel och om olika bestämmelser om bekämpande av slöseri. Premiärministerns underlåtenhet att besvara denna begäran betraktas som ett tyst avslag. Den 23 augusti 2022 väckte Interfel talan vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike), vilken är den hänskjutande domstolen, och yrkade upphävande av nämnda avslagsbeslut.

8 Den hänskjutande domstolen har förklarat att de berörda bestämmelserna antogs för att genomföra artikel 80 i lag nr 2020-105 av den 10 februari 2020 om bekämpande av slöseri och om en cirkulär ekonomi och att de syftar till att, i Frankrike, förbjuda att det fästs andra etiketter direkt på frukt eller grönsaker än sådana som kan komposteras i hemkompost och som helt eller delvis består av biobaserade material. I nämnda bestämmelser föreskrivs att underlåtenhet att iaktta nämnda artikel 80 bestraffas med böter. I detta sammanhang och med hänsyn till lydelsen av artikel 3 i direktiv 94/62 anser den hänskjutande domstolen att det skulle kunna anses att etiketter som är fästa direkt på frukter och grönsaker inte är förpackningar i den mening som avses i direktivet, eftersom dessa inte helt motsvarar definitionen och kriterierna i nämnda artikel 3. Den hänskjutande domstolen påpekar emellertid att etiketter hängda direkt på eller fästa på en vara, såsom belysande exempel för det kriterium som anges i artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i direktiv 94/62, uttryckligen betraktas som förpackning.

9 Den hänskjutande domstolen undrar därför om det av bilaga I i direktiv 94/62 kan utläsas att varje etikett som är hängd direkt på eller fäst på en vara nödvändigtvis utgör en förpackning enligt detta direktiv, eller om definitionen och de tre kriterier som anges i artikel 3 i direktivet ska ligga till grund för en sådan kvalificering. I det sistnämnda fallet utgör etiketterna, enligt den hänskjutande domstolen, en förpackning endast om de är avsedda att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor, från producent till användare och konsument, såvida inte dessa är en fast del av denna produkt och alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans.

10 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Är etiketter som är fästa direkt på frukter och grönsaker i alla tänkbara fall förpackningar i den mening som avses i artikel 3 i [direktiv 94/62] samt i bilaga I till det direktivet?”

Prövning av tolkningsfrågan

11 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i direktiv 94/62 och bilaga I till detta direktiv ska tolkas så, att etiketter som fästs direkt på frukt och grönsaker alltid ska betraktas som förpackningar i den mening som avses i direktivet.

12 Domstolen påpekar inledningsvis att direktiv 94/62, enligt artikel 1 i direktivet, bland annat syftar till att förebygga och minska förpackningars och förpackningsavfalls inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredjeland och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, bland annat genom att förplikta medlemsstaterna att införa ett system för insamling och återvinning av förpackningar och förpackningsavfall. Såsom framgår av skäl 5 och artikel 2.1 i direktiv 94/62 omfattar direktivet i detta syfte alla förpackningar som släpps ut på marknaden inom Europeiska unionen och allt förpackningsavfall (dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859, punkt 23).

13 Av detta följer, såsom domstolen redan har slagit fast, att begreppet förpackning ska ges en vid tolkning (dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

14 För att utgöra en förpackning i den mening som avses i artikel 3 led 1 i direktiv 94/62 ska en produkt dels uppfylla de två krav som uppställs i artikel 3 led 1 första och andra styckena i direktiv 94/62, dels motsvara de kriterier som anges i artikel 3 led 1 tredje stycket i direktivet (dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859, punkt 25).

15 För det första ska en produkt således, för att utgöra en förpackning i den mening som avses i direktiv 94/62, enligt artikel 3 led 1 första stycket i direktivet vara avsedd att användas för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor från producent till användare och konsument. Vidare anges det i andra meningen i denna bestämmelse att ”engångsartiklar” som används i samma syfte ska betraktas som förpackningar (dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859, punkt 26).

16 Domstolen har redan slagit fast att alla tänkbara förpackningsfunktioner inte är kumulativt uppräknade i artikel 3 led 1 första stycket i direktiv 94/62 (dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859, punkt 27).

17 Produkten ska även tillhöra en av de tre kategorier förpackningar som räknas upp och definieras i artikel 3 led 1 andra stycket a–c i direktiv 94/62, nämligen konsumentförpackningar, gruppförpackningar eller transportförpackningar (dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859, punkt 28).

18 För det andra ska en artikel, enligt artikel 3 led 1 tredje stycket i) i direktiv 94/62 räknas som förpackning om den uppfyller den positiva definitionen av begreppet förpackning i de första och andra styckena i artikel 3.1, såvida inte artikeln är en fast del av en produkt och den behövs för att omfatta, stödja eller bevara produkten under hela dess livslängd och alla delar är avsedda att användas, konsumeras eller bortskaffas tillsammans (dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859, punkt 29).

19 Det framgår av själva lydelsen i artikel 3 led 1 tredje stycket i) att de tre negativa kriterier som uppräknas däri är kumulativa. Följaktligen är det endast de artiklar som samtidigt som de uppfyller den positiva definitionen av förpackningar även uppfyller samtliga dessa tre kriterier som inte anses utgöra förpackningar i den mening som avses i direktiv 94/62 (dom av den 10 november 2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 och C-530/15, EU:C:2016:859, punkt 30).

20 För det tredje ska förpackningskomponenter och underordnade element som är integrerade i förpackningar, enligt artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i direktiv 94/62, räknas som en del av den förpackning i vilken de är integrerade. Underordnade element som är hängda på eller fästade vid en produkt och som fyller en förpackningsfunktion ska räknas som förpackningar, såvida inte dessa är en fast del av denna produkt och alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans.

21 I detta hänseende anges, i bilaga I till detta direktiv, som innehåller ”[b]elysande exempel för de kriterier som avses i artikel 3.1” i direktivet, under rubriken ”Belysande exempel för kriterium iii” uttryckligen att etiketter hängda direkt på eller fästa på en vara utgör en förpackning.

22 Den hänskjutande domstolen frågar sig i förevarande fall om det av denna bilaga I kan utläsas att varje etikett som är hängd direkt på eller fäst på en vara nödvändigtvis utgör en förpackning enligt direktiv 94/62, eller om definitionen och de tre kriterier som anges i artikel 3 i direktivet ska ligga till grund för en sådan kvalificering. I det sistnämnda fallet utgör etiketterna en förpackning endast om de är avsedda att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor, från producent till användare och konsument, såvida inte dessa är en fast del av denna produkt och alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans.

23 Även om det av lydelsen i bilaga I till direktiv 94/62 framgår att etiketter hängda direkt på eller fästa på en vara utgör en förpackning, ska det konstateras att det exempel som anges i denna bilaga I avser det kriterium som uppställs i artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i direktivet. I enlighet med andra meningen i denna bestämmelse ska underordnade element som är hängda på eller fästade vid en produkt och som fyller en förpackningsfunktion räknas som förpackningar, såvida inte dessa är en fast del av denna produkt och alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans.

24 Det framgår således av artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i direktiv 94/62 att de etiketter som nämns, såsom exempel, i bilaga I till detta direktiv, kan kvalificeras som förpackningar om de utgör underordnade element som fyller en förpackningsfunktion, såvida inte dessa är en fast del av

denna produkt och alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans. Denna tolkning stöds av lydelsen i artikel 3 led 1 tredje stycket i direktivet, enligt vilken en artikel, för att betecknas som förpackning, ”även” ska uppfylla de kriterier som anges i detta sista stycke.

25 Det kan således inte anses att de kriterier för att uppfylla definitionen av begreppet förpackning som anges i artikel 3 led 1 första stycket i direktiv 94/62 inte behöver vara uppfyllda endast på grund av att en etikett är hängd direkt på eller fäst på en frukt eller grönsak.

26 Vad gäller förpackningens olika möjliga funktioner som nämns i artikel 3 led 1 första stycket i direktiv 94/62 är dessa visserligen inte kumulativt uppräknade, men de är däremot uttömmande uppräknade, vilket innebär att en etikett som är direkt fäst på en frukt eller en grönsak, för att utgöra en förpackning, måste fylla åtminstone en av dessa tre funktioner.

27 Den franska regeringen har i detta hänseende gjort gällande att etiketter som fästs direktiv på frukt och grönsaker förefaller ha olika egenskaper och uppfylla mycket varierande ändamål. Det rör sig oftast om små etiketter, som endast täcker en mindre del av den berörda fruktens eller grönsakens yta. Vissa av dessa etiketter kan dock på ett mer markant sätt omge eller innesluta frukten eller grönsaken. Dessutom förefaller vissa etiketter innehålla ett varumärkes logotyp eller namn, medan andra kan innehålla viss information angående de berörda frukternas eller grönsakernas egenskaper, eller en streckkod eller en sifferkod.

28 Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, förefaller det således som om att de etiketter som fästs direkt på frukt och grönsaker ofta är mindre än frukterna och grönsakerna och att de följaktligen inte syftar till att innehålla eller skydda dem.

29 Av samma skäl förefaller dessa etiketter inte under alla omständigheter vara avsedda att möjliggöra hantering eller leverans av de berörda frukterna eller grönsakerna till platsen för deras konsumtion.

30 Slutligen kan det visserligen inte uteslutas att vissa etiketter som fästs direkt på frukt och grönsaker tjänar till att presentera dem, men det framgår inte heller av handlingarna i målet att de under alla omständigheter är avsedda för detta ändamål.

31 Hänvisningen i bilaga I till direktiv 94/62 till ”[e]tiketter hängda direkt på eller fästa på en vara”, såsom exempel för kriteriet i artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i direktivet, kan således inte tolkas så, att alla etiketter som fästs direkt på frukt och grönsaker systematiskt ska anses utgöra förpackningar i den mening som avses i detta direktiv.

32 Det ska för övrigt påpekas att det av handlingarna i målet framgår att referenten i sitt förslag till avgörande i målet vid den nationella domstolen ansåg att ”en etikett som fästs direkt på en frukt eller en grönsak inte fyller någon av de funktioner” som räknas upp i artikel 3 led 1 första stycket i direktiv 94/62.

33 En vid tolkning av begreppet förpackning innebär dessutom inte att bilaga I till direktiv 94/62 ska tolkas på ett sätt som strider mot ordalydelsen i artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i direktivet.

34 Det ankommer slutligen på den hänskjutande domstolen att, bland annat mot bakgrund av övervägandena i punkterna 23–30 ovan och på grundval av samtliga relevanta uppgifter som finns tillgängliga, bedöma huruvida de etiketter som fästs direkt på en frukt eller en grönsak fyller minst

en av de tre förpackningsfunktioner som definieras i artikel 3 led 1 första stycket i direktiv 94/62 och omfattas av någon av de tre förpackningskategorier som räknas upp och definieras i artikel 3 led 1 andra stycket a–c i direktivet.

35 Mot denna bakgrund ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i direktiv 94/62 och bilaga I till detta direktiv ska tolkas så, att etiketter som fästs direkt på frukt och grönsaker inte under alla omständigheter utgör förpackningar i den mening som avses i detta direktiv. Sådana etiketter kan endast betraktas som förpackningar om de fyller en av de tre förpackningsfunktioner som definieras i artikel 3 led 1 första stycket i direktiv 94/62 och omfattas av en av de tre förpackningskategorier som räknas upp och definieras i artikel 3 led 1 andra stycket a–c i direktivet.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

Artikel 3 led 1 tredje stycket iii) i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852 av den 30 maj 2018, och bilaga I till direktiv 94/62, i ändrad lydelse,

ska tolkas så,

att etiketter som fästs direkt på frukt och grönsaker inte under alla omständigheter utgör förpackningar i den mening som avses i direktiv 94/62, i ändrad lydelse. Sådana etiketter kan endast betraktas som förpackningar om de fyller en av de tre förpackningsfunktioner som definieras i artikel 3 led 1 första stycket i direktiv 94/62, i ändrad lydelse, och omfattas av en av de tre förpackningskategorier som räknas upp och definieras i artikel 3 led 1 andra stycket a–c i direktiv 94/62, i ändrad lydelse.

Underskrifter