Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

1. august 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – emballage og emballageaffald – begreb – direktiv 94/62/EF – artikel 3 og bilag I – etiketter anbragt direkte på frugter og grøntsager – national lovgivning, der forbyder sådanne etiketter med undtagelse af etiketter, som er hjemmekomposterbare og helt eller delvis fremstillet af biobaseret materiale«

I sag C-772/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 6. november 2024, indgået til Domstolen den 7. november 2024, i sagen

Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel)

mod

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,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, N. Jääskinen, og dommerne A. Arabadjiev (refererende dommer) og R. Frendo,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) ved avocats A. Bron, A. Helfer og G. Léonard,

– den franske regering ved P. Chansou og B. Travard, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved I. Melo Sampaio og R. Tricot, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT 1994, L 365, s. 10), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/852 af 30. maj 2018 (EUT 2018, L 150, s. 141) (herefter »direktiv 94/62«), sammenholdt med bilag I til dette direktiv.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem association interprofessionnelle des fruits et légumes (brancheorganisationen for frisk frugt og grønt – Interfel) på den ene side og Premier ministre (premierministeren, Frankrig), ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques (ministeren for økologisk omstilling, energi, klima og risikoforebyggelse, Frankrig), garde des sceaux, ministre de la Justice (seglbevareren, justitsministeren, Frankrig), ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (økonomi-, finans- og industriministeren, Frankrig) og ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (ministeren for landbrug, fødevaresuverænitet og skove, Frankrig) på den anden side vedrørende lovligheden af et stiltiende afslag på en anmodning om ophævelse af en national lovgivning, hvorefter der skal pålægges en bøde, hvis der anbringes etiketter direkte på frugter eller grøntsager, med undtagelse af etiketter, som er hjemmekomposterbare og helt eller delvis fremstillet af biobaseret materiale.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 3, nr. 1), i direktiv 94/62 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

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

Emballage omfatter kun:

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

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

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

Definitionen på »emballage« baseres yderligere på nedenstående kriterier. Eksemplerne i bilag I illustrerer anvendelsen af disse kriterier.

i) Artikler betragtes som emballage, hvis de lever op til ovennævnte definition uden hensyntagen til andre funktioner, som emballagen også måtte have, medmindre artiklen udgør en integrerende del af et varigt produkt, som er nødvendig for at indeholde, støtte eller bevare dette produkt i hele dets levetid, og alle elementer er bestemt til anvendelse, forbrug eller bortskaffelse sammen.

ii) Artikler, der er udformet og beregnet til at blive påfyldt på salgsstedet, og engangsartikler, der sælges påfyldt, eller som er udformet og beregnet på at blive påfyldt på salgsstedet, betragtes som emballage, forudsat at de opfylder en emballagefunktion.

iii) Emballagekomponenter og hjælpeelementer, der er integreret i emballagen, betragtes som en del af den emballage, de er integreret i. Hjælpeelementer, der er vedhængt produktet direkte eller på anden måde anbragt på produktet, og som opfylder en emballagefunktion, betragtes som emballage, medmindre de udgør en integrerende del af dette produkt, og alle elementer er bestemt til forbrug eller bortskaffelse sammen.«

4 Bilag I til direktivet med overskriften »Illustrative eksempler på kriterier i artikel 3, nr. 1)« fastsætter:

»[...]

Illustrative eksempler på kriterium iii)

Emballage

Etiketter, der er hængt direkte på et produkt eller på anden måde anbragt herpå

[...]«

Fransk ret

5 Artikel 80 i loi nº 2020-105, du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (lov af 10.2.2020 om bekæmpelse af spild og om cirkulær økonomi, JORF af 11.2.2020, s. 6) bestemmer:

»Fra og med den 1. januar 2022 er det ikke længere tilladt at sætte etiketter direkte på frugter og grøntsager, med undtagelse af etiketter, som er hjemmekomposterbare og helt eller delvis fremstillet af biobaseret materiale.«

6 I artikel R. 543-73 i code de l'environnement (miljøloven), som ændret ved artikel 1, stk. III, nr. 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 af 28.12.2020 om forbud mod bortskaffelse af usolgte nonfoodprodukter og om forskellige bestemmelser om bekæmpelse af spild, JORF af 30.12.2020, s. 209), hedder det:

»Med bøde i bødeklasse 3 straffes følgende overtrædelser:

[...]

4° anbringelse af en etiket direkte på en frugt eller en grøntsag, med undtagelse af etiketter, som er hjemmekomposterbare og helt eller delvis fremstillet af biobaseret materiale, i strid med artikel 80 i lov nr. 2020-105 af 10. februar 2020 om bekæmpelse af spild og om cirkulær økonomi.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 Ved skrivelse af 25. april 2022 forelagde Interfel premierministeren en anmodning om ophævelse af bestemmelserne i artikel 1, stk. III, nr. 2°, i dekret nr. 2020-1724 af 28. december 2020 om forbud mod bortskaffelse af usolgte nonfoodprodukter og om forskellige bestemmelser om bekæmpelse af spild. Premierministerens udeblevne reaktion på denne anmodning indebar en stiltiende afgørelse om afslag. Den 23. august 2022 anlagde Interfel sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig), som er den forelæggende ret, med påstand om annullation af denne afgørelse.

8 Den forelæggende ret har anført, at de nævnte bestemmelser blev vedtaget for at gennemføre artikel 80 i lov nr. 2020-105 af 10. februar 2020 om bekæmpelse af spild og om cirkulær økonomi, som har til formål på fransk område at forbyde anbringelse af andre etiketter end etiketter, som er hjemmekomposterbare og helt eller delvis fremstillet af biobaseret materiale, direkte på frugter eller grøntsager. Bestemmelserne fastsætter, at manglende overholdelse af bestemmelserne i den pågældende artikel 80 straffes med bøde. Den forelæggende ret finder i denne forbindelse og under hensyntagen til ordlyden af artikel 3 i direktiv 94/62, at det kunne lægges til grund, at etiketter, der er anbragt direkte på frugter og grøntsager, ikke udgør »emballage« som omhandlet i direktivet, eftersom de ikke fuldstændigt opfylder definitionen heraf og de tre kriterier, der opstilles i samme artikel 3. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at bilag I til direktivet som et illustrativt eksempel på kriteriet i artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii), i direktiv 94/62 udtrykkeligt betegner etiketter, der er hængt direkte på et produkt eller på anden måde anbragt herpå, som emballage.

9 Den forelæggende ret rejser derfor spørgsmålet om, hvorvidt det følger af bilag I til direktiv 94/62, at enhver etiket, der er hængt direkte på et produkt eller på anden måde anbragt herpå, nødvendigvis udgør »emballage« som omhandlet i direktivet, eller om den pågældende betegnelse skal bedømmes under hensyntagen til definitionen og de tre kriterier, der er fastsat i direktivets artikel 3. I sidstnævnte tilfælde udgør sådanne etiketter alene emballage, hvis de anvendes til pakning, beskyttelse, håndtering, levering fra producenten til brugeren eller forbrugeren og præsentation af varer, medmindre de udgør en integrerende del af et produkt, og alle elementer er bestemt til forbrug eller bortskaffelse sammen.

10 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Udgør etiketter, der er direkte påsat frugt og grønt, under alle omstændigheder emballage som omhandlet i artikel 3 i [direktiv 94/62] og bilag I til dette direktiv?«

Om det præjudicielle spørgsmål

11 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii), i direktiv 94/62 og bilag I til dette direktiv skal fortolkes således, at etiketter, der er anbragt direkte på frugter og grøntsager, under alle omstændigheder udgør »emballage« som omhandlet i direktivet.

12 Det skal først bemærkes, at direktiv 94/62 i henhold til dets artikel 1 bl.a. har til formål at forebygge og mindske miljøbelastningen fra emballage og emballageaffald i samtlige medlemsstater og i tredjelande og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, bl.a. ved at der i medlemsstaterne indføres indsamlings- og genanvendelsessystemer for emballage samt emballageaffald. Til dette formål omfatter direktiv 94/62, således som det fremgår af direktivets femte betragtning og i henhold til dets artikel 2, stk. 1, al emballage, der markedsføres i EU, og alt emballageaffald (dom af 10.11.2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 og C-530/15, EU:C:2016:859, præmis 23).

13 Det følger heraf, som Domstolen allerede har fastslået, at begrebet »emballage« skal fortolkes vidt (dom af 10.11.2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 og C-530/15, EU:C:2016:859, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

14 Det skal ligeledes bemærkes, at for at udgøre emballage som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 94/62 skal en artikel for det første opfylde de to betingelser i artikel 3, nr. 1), første og andet afsnit, i direktiv 94/62 og for det andet være i overensstemmelse med kriterierne i det nævnte direktivs i artikel 3, nr. 1), tredje afsnit (dom af 10.11.2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 og C-530/15, EU:C:2016:859, præmis 25).

15 For at udgøre »emballage« som omhandlet i direktiv 94/62 skal en artikel således for det første i henhold til dette direktivs artikel 3, nr. 1), første afsnit, anvendes til pakning, beskyttelse, håndtering, levering fra producenten til forbrugeren eller brugeren og præsentation af varer. I artikel 3, nr. 1), andet punktum, er der desuden anført, at alle engangsartikler, der anvendes til samme formål, tilsvarende skal betragtes som emballage (dom af 10.11.2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 og C-530/15, EU:C:2016:859, præmis 26).

16 Som Domstolen allerede har fastslået, er alle de mulige funktioner, som emballage kan have, ikke opregnet kumulativt i artikel 3, nr. 1), første afsnit, i direktiv 94/62 (dom af 10.11.2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 og C-530/15, EU:C:2016:859, præmis 27).

17 Et sådant produkt skal endvidere henhøre under én af de tre kategorier af emballage, der er opregnet og defineret i artikel 3, nr. 1), andet afsnit, litra a)-c), i direktiv 94/62, dvs. salgsemballage, multipakemballage eller transportemballage (dom af 10.11.2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 og C-530/15, EU:C:2016:859, præmis 28).

18 For det andet gælder i henhold til artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. i), i direktiv 94/62, at en artikel, der lever op til den positive definition af begrebet »emballage«, der er nævnt i samme artikel 3, nr. 1), første og andet afsnit, skal betragtes som emballage, medmindre den udgør en integrerende del af et varigt produkt, som er nødvendig for at indeholde, støtte eller bevare dette produkt i hele dets levetid, og alle elementer er bestemt til anvendelse, forbrug eller bortskaffelse sammen (dom af 10.11.2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 og C-530/15, EU:C:2016:859, præmis 29).

19 Det fremgår af selve ordlyden af nævnte artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. i), at de tre negative kriterier, der opregnes, er kumulative. Det er derfor kun de artikler, der – selv om de lever op til den positive definition af begrebet emballage – samtidig opfylder disse tre kriterier, der ikke kan betragtes som emballage som omhandlet i direktiv 94/62 (dom af 10.11.2016, Eco-Emballages m.fl., C-313/15 og C-530/15, EU:C:2016:859, præmis 30).

20 For det tredje fremgår det af artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii), i direktiv 94/62, at emballagekomponenter og hjælpeelementer, der er integreret i emballagen, betragtes som en del af den emballage, de er integreret i. Hjælpeelementer, der er vedhængt produktet direkte eller på anden måde anbragt på produktet, og som opfylder en emballagefunktion, betragtes som emballage, medmindre de udgør en integrerende del af dette produkt, og alle elementer er bestemt til forbrug eller bortskaffelse sammen.

21 I denne henseende anføres det i bilag I til direktivet, som nævner nogle »[i]llustrative eksempler på kriterier i artikel 3, nr. 1)«, udtrykkeligt under overskriften »Illustrative eksempler på kriterium iii)«, at etiketter, der er hængt direkte på et produkt eller på anden måde anbragt herpå, udgør emballage.

22 I det foreliggende tilfælde er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt det følger af bilag I, at enhver etiket, der er hængt direkte på et produkt eller på anden måde anbragt herpå, nødvendigvis udgør emballage som omhandlet i direktiv 94/62, eller om den pågældende betegnelse skal bedømmes under hensyntagen til definitionen og de tre kriterier, der er fastsat i direktivets artikel 3. I sidstnævnte tilfælde udgør sådanne etiketter alene emballage, hvis de anvendes til pakning, beskyttelse, håndtering, levering fra producenten til brugeren eller forbrugeren og præsentation af varer, medmindre de udgør en integrerende del af et produkt, og alle elementer er bestemt til forbrug eller bortskaffelse sammen.

23 Selv om det fremgår af ordlyden af bilag I til direktiv 94/62, at etiketter, der er hængt direkte på et produkt eller på anden måde anbragt herpå, udgør emballage, må det konstateres, at eksemplet i bilag I vedrører kriteriet i direktivets artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii). Ifølge ordlyden af denne bestemmelses andet punktum betragtes hjælpeelementer, der er vedhængt produktet direkte eller på anden måde anbragt på produktet, og som opfylder en emballagefunktion, som emballage, medmindre de udgør en integrerende del af dette produkt, og alle elementer er bestemt til forbrug eller bortskaffelse sammen.

24 Det fremgår således af artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii), i direktiv 94/62, at de etiketter, der er nævnt som eksempel i bilag I til direktivet, kan betegnes som »emballage«, hvis de udgør hjælpeelementer, der opfylder en emballagefunktion, medmindre de udgør en integrerende del af det pågældende produkt, og alle elementer er bestemt til forbrug eller bortskaffelse sammen. Denne fortolkning understøttes af ordlyden af direktivets artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, hvorefter artikler for at kunne betegnes som »emballage« »yderligere« skal være baseret på kriterierne i sidstnævnte afsnit.

25 Det må derfor fastslås, at det ikke kan antages, at de kriterier for definitionen af begrebet »emballage«, der er fastsat i artikel 3, nr. 1), første afsnit, i direktiv 94/62, ikke skal være opfyldt, blot fordi en etiket er hængt direkte på en frugt eller en grøntsag eller på anden måde anbragt herpå.

26 Hvad angår emballagens mulige funktioner, der er nævnt i artikel 3, nr. 1), første afsnit, i direktiv 94/62, er disse ganske vist ikke opregnet kumulativt, men de er derimod opregnet udtømmende, hvorfor en etiket, der er anbragt direkte på en frugt eller en grøntsag, for at udgøre emballage skal udfylde mindst en af de pågældende tre funktioner.

27 Den franske regering har i denne henseende gjort gældende, at etiketter, der er anbragt direkte på frugt og grøntsager, synes at have flere forskellige kendetegn og opfylde meget forskellige formål. Der er som oftest tale om små etiketter, som kun dækker en marginal del af den pågældende frugts eller grøntsags overflade. Visse af disse etiketter kan dog omgive eller omslutte frugten eller grøntsagen i højere grad. Desuden synes visse etiketter at vise logoet eller navnet på et varemærke, mens andre kan indeholde visse oplysninger om de pågældende frugters og grøntsagers kendetegn eller en stregkode eller et identifikationsnummer.

28 Med forbehold for den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, ser det således for det første ud til, at de etiketter, der er anbragt direkte på frugter og grøntsager, ofte er mindre end disse og derfor i princippet ikke har til formål at indeholde og beskytte dem.

29 Af de samme grunde synes disse etiketter endvidere under alle omstændigheder ikke at blive anvendt til håndtering og levering af de pågældende frugter og grøntsager til forbrugsstedet.

30 Endelig bemærkes, at selv om det ikke er udelukket, at visse etiketter, der er anbragt direkte på frugter og grøntsager, bliver anvendt til præsentation af dem, fremgår det heller ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de under alle omstændigheder bliver anvendt til dette formål.

31 Det må derfor lægges til grund, at henvisningen i bilag I til direktiv 94/62 til »[e]tiketter, der er hængt direkte på et produkt eller på anden måde anbragt herpå«, som eksempel på kriteriet i direktivets artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii), ikke kan fortolkes således, at den betyder, at alle etiketter, der er anbragt direkte på frugter og grøntsager, systematisk skal betragtes som emballage som omhandlet i direktivet.

32 Det skal i øvrigt i denne henseende bemærkes, at det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den refererende dommer i sit forslag til afgørelse i hovedsagen fandt, at »en etiket, der er anbragt direkte på en frugt eller en grøntsag, ikke opfylder nogen af [de] funktioner«, der er opregnet i artikel 3, nr. 1), første afsnit, i direktiv 94/62.

33 Den vide fortolkning af begrebet »emballage« indebærer i øvrigt ikke, at der skal anlægges en fortolkning af bilag I til direktiv 94/62, som er i strid med ordlyden af direktivets artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii).

34 Det tilkommer i sidste ende den forelæggende ret i lyset af bl.a. betragtningerne i denne doms præmis 23-30 og på grundlag af alle tilgængelige relevante oplysninger at vurdere, om etiketter, der er anbragt direkte på en frugt eller en grøntsag, opfylder mindst én af de tre

emballagefunktioner, der er defineret i artikel 3, nr. 1), første afsnit, i direktiv 94/62, og henhører under en af de tre kategorier af emballage, der er opregnet og defineret i direktivets artikel 3, nr. 1), andet afsnit, litra a)-c).

35 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii), i direktiv 94/62 og bilag I til dette direktiv skal fortolkes således, at etiketter, der er anbragt direkte på frugter og grøntsager, ikke under alle omstændigheder udgør »emballage« som omhandlet i direktivet. Sådanne etiketter kan kun betragtes som emballage, for så vidt som de opfylder en af de tre emballagefunktioner, der er defineret i artikel 3, nr. 1), første afsnit, i direktiv 94/62, og henhører under en af de tre kategorier af emballage, der er opregnet og defineret i direktivets artikel 3, nr. 1), andet afsnit, litra a)-c).

Sagsomkostninger

36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Niende Afdeling) for ret:

Artikel 3, nr. 1), tredje afsnit, nr. iii), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/852 af 30. maj 2018, og bilag I til direktiv 94/62, som ændret,

skal fortolkes således, at

etiketter, der er anbragt direkte på frugter og grøntsager, ikke under alle omstændigheder udgør »emballage« som omhandlet i direktiv 94/62, som ændret. Sådanne etiketter kan kun betragtes som emballage, for så vidt som de opfylder en af de tre emballagefunktioner, der er defineret i artikel 3, nr. 1), første afsnit, i direktiv 94/62, som ændret, og henhører under en af de tre kategorier af emballage, der er opregnet og defineret i artikel 3, nr. 1), andet afsnit, litra a)-c), i direktiv 94/62, som ændret.

Underskrifter