

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA  
fremsat den 7. april 1987 \*

*Høje Domstol.*

1. Kommissionen har anlagt traktatbrudssag mod Kongeriget Danmark under anbringende af, at denne medlemsstat kun ufuldstændigt har efterkommet Rådets direktiv 79/831/EØF af 18. september 1979 om sjette ændring af direktiv 67/548/EØF om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer<sup>1</sup>.

2. Kommissionen mener, at Danmark ikke fuldt ud har efterkommet direktivets krav, hvorfor det er nødvendigt, at der foretages visse ændringer i de nationale gennemførelsesbestemmelser, navnlig lov nr. 212 af 23. maj 1979 og bekendtgørelse nr. 409 af 17. september 1980.

3. I — Den danske regering har anført, at Kommissionen har handlet overilet ved at indbringe sagen for Domstolen, da de forudgående kontakter og forhandlinger havde vist, at en forligsmæssig løsning ville være mulig, og der endog forelå et udkast til en bekendtgørelse, der eventuelt kunne opfylde Kommissionens krav. Den danske regering besluttede imidlertid at trække udkastet tilbage, da Kommissionen ikke havde reageret herpå.

4. Det må selvfølgelig beklages, at denne sag ikke har kunnet overflødiggøres gennem

et forlig mellem parterne med hensyn til gennemførelsen af direktivet.

5. Ifølge Traktatens artikel 169 kan Kommissionen imidlertid efter et frit skøn anlægge sag, når det konstateres, at traktatkrænkelsen ikke er bragt til ophør inden for fristen i den begrundede udtalelse, og det tilkommer ikke Domstolen at sætte sit skøn i stedet for Kommissionens.

6. II — Kommissionens to første klagepunkter vedrører henholdsvis §11, stk. 2 og 3, i lov nr. 212 af 1979, som er gengivet i retsmøderapporten.

7. Ifølge Kommissionen indebærer §11, stk. 2 — der bestemmer, at »et kemisk stof anses for nyt, når det ikke inden den 1. oktober 1980 har været solgt her i landet eller importeret her til landet enten som et kemisk stof eller som bestanddel af et kemisk stof« — at anmeldelsespligten udvides ud over, hvad der er bestemt i direktivets artikel 6, for så vidt som der henvises til en dato, der ligger forud for den i direktivet angivne (18. september 1981).

8. Den danske regering bestrider ikke, at den nationale definition af »nye stoffer« i visse tilfælde kan indebære en videre anmeldelsespligt end foreskrevet i direktivet. Regeringen bestrider imidlertid, at en sådan forpligtelse er i strid med direktivet, idet dette — hvilket fremgår af dets præambel og af artikel 1, stk. 4 — ikke har til formål at give regler om »gamle stoffer«, der således fortsat er underkastet nationale bestemmelser.

\* Oversat fra portugisisk.

<sup>1</sup> — EFT L 259 af 15.10.1979, s. 10.

9. Efter regeringens opfattelse opregner artikel 1, stk. 4, nærmere bestemt de områder, der falder uden for hele direktivets harmonisering af bestemmelser om anmeldelse.

10. Kommissionen har desuden rejst det klagepunkt over for den danske regering, at §11, stk. 3, i lov nr. 212 af 1979 henfører kemiske stoffer, som inden den 1. oktober 1980 havde været solgt i Danmark, under ordningen med »nye stoffer« i direktivets artikel 6, stk. 4, når sådanne stoffer efter nævnte dato eventuelt anvendes til væsentligt andre formål og i væsentlig større mængder.

11. Ifølge Kommissionen er denne bestemmelse i strid med direktivets artikel 1, stk. 4, litra a), som undtager stoffer, der er bragt i handelen før den 18. september 1981, fra anmeldelsespligten. Når henses til dette forhold — jfr. også artikel 22, hvorefter »Medlemsstaterne... ikke af grunde, der vedrører anmeldelse..., [kan] forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af stoffer, når de opfylder bestemmelserne i dette direktiv...« — må det være udelukket, at »gamle stoffer« skal anmeldes eller anmeldes på ny, bortset fra de tilfælde, der eventuelt er opregnet i direktivet.

12. Den danske regering har heller ikke på dette punkt bestridt, at der består en forskel mellem direktivets og den danske lovgivnings formulering, men gør gældende, at den anfægtede forpligtelse er nødvendig for at opfylde direktivets formål, som er at beskytte mennesket og miljøet, idet en stærk stigning i de solgte mængder eller en mærkbar anden anvendelse vil kunne fremkalde de samme ricisi, som er forbundet med salget af et nyt stof.

13. Kommissionen har over for den danske regerings argumenter vedrørende de to klagepunkter under ét anført, at da der ikke eksisterer et egentligt system for godkendelse af farlige stoffer, er den ved direktiv 79/831 indførte forpligtelse til at anmelde »nye stoffer« (dvs. som bringes i handelen efter den 18. september 1981) det bedst mulige kompromis på fællesskabsplan mellem kravene om beskyttelse af mennesket og miljøet (direktivets grundlæggende formål) og kravene om frie varebevægelser (der især kommer til udtryk i artikel 22).

14. Af denne grund er alene »nye stoffer« underkastet forpligtelsen i artikel 6, hvorefter producenterne og importørerne skal indgive anmeldelse til myndighederne i vedkommende medlemsstat, der herefter giver meddelelse til Kommissionen, som udarbejder en *liste* over alle de stoffer, der er anmeldt i overensstemmelse med direktivet (artikel 13, stk. 2). Hvad angår de »gamle stoffer« (bragt i handelen før den 18. september 1981) skal Kommissionen kun udarbejde en *fortegnelse* bl. a. på grundlag af de af medlemsstaterne indgivne oplysninger (artikel 13, stk. 1).

15. Heroverfor har den danske regering i duplikken uddybet sine oprindelige argumenter, således som det er gengivet i retsmøderapporten.

16. Det må indrømmes, at den danske regerings fortolkning af direktivet er troværdig, når henses til direktivets uklare bestemmelser. Jeg mener endog, at den danske regering ville have ret, såfremt direktivets formål alene var beskyttelsen af mennesket og miljøet mod de ricisi, som er forbundet med handelen med farlige stoffer. I så tilfælde

kunne det antages, at Danmark fuldt ud har opfyldt fællesskabslovgivers hensigt, idet man endog har skærpet bestemmelsernes beskyttende virkning.

17. En dansk tilsidesættelse af direktivet kunne således ikke komme på tale, for så vidt som de danske restriktioner ville gælde på områder, der ikke er omfattet af direktivet. En eventuel tilsidesættelse af fællesskabsretten kunne således kun hidrøre fra overtrædelse af andre bestemmelser, især Traktatens artikel 30.

18. Da denne artikel ikke er blevet påberåbt af Kommissionen, vil den sagsøgte medlemsstat heller ikke kunne påberåbe sig artikel 36 (beskyttelse af den offentlige orden og den offentlige sikkerhed).

19. Jeg mener imidlertid ikke, at det forholder sig således i den foreliggende sag.

20. En simpel gennemlæsning af præamblerne til direktiverne 79/831 og 67/548 begrundet den slutning, at disse direktiver (samt de senere direktiver om ændring af sidstnævnte direktiv) skaber et system af regler om farlige stoffer, der hviler på det dobbelte formål: beskyttelse af mennesket og miljøet samt fjernelse af hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet gennem harmonisering af nationale lovgivninger.

21. I det foreliggende tilfælde udgør direktivet fra 1979 et kompromis mellem disse formål under en tidsmæssig synsvinkel, idet der indføres en anmeldelsespligt for stoffer, der bringes i handelen efter den 18. september 1981, og en fritagelse for de øvrige stoffer. For disse sidste indførtes der kun en forpligtelse til at udarbejde en fortegnelse, jfr. artikel 13.

22. Disse formål skal således afvejes mod hinanden, idet dette spørgsmål om ligevægt også har foreligget for fællesskabslovgiver.

23. Overholdelsen af direktivet indebærer altså overholdelsen af den heri indeholdte kompromisløsning. Hvis man lægger mere vægt på det ene formål end på det andet, risikerer man at forstyrre direktivets ligevægt, enten til den ene eller den anden side.

24. Det er i dette lys, at de relevante bestemmelser i direktiv 79/831 efter min mening skal fortolkes.

25. Her må man først se på, hvad der bestemmes i artikel 1, stk. 1:

»1) Dette direktiv tager sigte på en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om:

a) anmeldelse af stoffer;

b) ...

når disse markedsføres i medlemsstaterne.«

26. Artikel 1, stk. 4, tilsigter dernæst - skønt med en mindre heldig formulering - at afklare to forhold:

a) den relevante dato for de begivenheder, der er bestemmende for hvilke stoffer, »der er markedsført«, og som skal anses for omfattet af artikel 1, litra a), er den 18. september 1981;

b) de stoffer, der markedsføres før denne dato, er ikke omfattet af anmeldelsespligten.

27. Denne sidstnævnte slutning fremkommer i lyset af to enkeltheder ved affattelsen af stk. 4:

a) *artikel 5-7* anvendes ikke på anmeldelse for så vidt angår stoffer, der er omfattet af bestemmelsen;

b) det drejer sig herved i første række om stoffer, der er markedsført inden den 18. september 1981, og i anden række om de stoffer, der er opført på den fortegnelse, der nævnes i artikel 13, stk. 1.

28. Disse to grupper af stoffer er ikke kun undtaget fra anvendelsen af artiklerne 6 og 7, der definerer betingelserne for anmeldelse, men også fra artikel 5, hvorefter anmeldelsespligten er en betingelse for markedsføring.

29. Dette betyder, at fællesskabslovgiver, som dog kunne have udtrykt sig mere klart, ikke ønskede, at medlemsstaterne skulle henføre disse stoffer under anmeldelsespligten.

30. Havde man fastsat forskellige datoer, ville man også have indført forskelsbehandling i forhold til de lande, hvor et stof var markedsført, hvilket ville skade det tilstræbte formål, nemlig et fælles marked for denne type produkter.

31. Måske — jfr. det under de mundtlige forhandlinger fremførte — skyldes forskellen mellem datoerne, at den danske lovgivning blev offentliggjort for tidligt set i forhold til direktivets vedtagelse, idet direktivforslaget kunne ændres under diskussionens sidste fase.

32. En sådan omstændighed kan imidlertid ikke afhjælpe et eventuelt traktatbrud, som

skal bedømmes i forhold til ordlyden af det ikrafttrådte direktiv.

33. Ifølge Domstolens faste praksis<sup>2</sup> er direktiver bindende for medlemsstaterne, og »den nøje gennemførelse« heraf er »så meget des vigtigere, som gennemførelsesforanstaltningerne er overladt til medlemsstaternes skøn«.

34. Disse betragtninger fører mig logisk til den antagelse, at Domstolen må acceptere det første klagepunkt vedrørende §11, stk. 2, i lov nr. 212 af 1979.

35. Hvad nu §11, stk. 3, angår, er det vanskeligt at antage, at denne bestemmelse ikke skulle vedrøre nøjagtig de samme formål som direktivets artikel 6, stk. 4, eftersom risiciene er præcis de samme, uanset om det drejer sig om »nye« eller »gamle« stoffer (vel endnu alvorligere, når det drejer sig om stoffer, der aldrig før har været anmeldt, det vil i henhold til den danske lovgivning sige stoffer, der har været i handelen før den 1. oktober 1980).

36. Denne fortolkning kan også finde støtte i ordlyden — som ganske vist ikke er særlig klar — af direktivets artikel 1, stk. 4, der kun udelukker anvendelsen af artiklerne 5, 6 og 7, *for så vidt der henvises til anmeldelse*.

37. I så henseende tales der i artikel 6, stk. 4, ikke om en ny anmeldelse, men kun om en underretningspligt.

38. I betragtning af direktivets formål, mener jeg ikke, at ligestillingen af »gamle stoffer« med »nye stoffer« — for så vidt angår ændret anvendelse eller anvendelse af andre mængder, jfr. direktivet, og som er sket efter den 18. september 1981 — kan kritiseres.

2 — Jfr. for eksempel dommen af 21. juni 1973 i sag 79/72, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 667, 672.

39. Det samme vil jeg ikke anføre vedrørende de transaktioner, der er foretaget før den 18. september 1981, da jeg mener, at dette er den relevante dato for sondringen — når man sammenligner præambelen med artikel 1, stk. 4 — mellem »gamle« og »nye« stoffer og samtidig begrundelsen for, at de i kraft af visse af direktivets regler »ligestilles« med hinanden.

40. Ved at angive den 1. oktober 1980 som den dato, fra hvilken (»efter denne dato«) de bestemmelser der gælder for »nye stoffer« skal anvendes på »gamle stoffer«, er den anfægtede bestemmelse i den danske lov på dette punkt — og efter min mening kun på dette punkt — ikke i overensstemmelse med direktiv 79/831.

41. III — Kommissionen har i stævningen anfægtet §17 i lov nr. 212 af 23. maj 1979 og §9, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 409 af 17. september 1980.

42. I replikken har Kommissionen berigtiget den oprindelige påstand og har klargjort, at kritikken af lovens §17 var forbundet med klagepunktet vedrørende bekendtgørelsens §9, stk. 3.

43. Ifølge Kommissionen viser den omstændighed, at sidstnævnte bestemmelse pålægger importørerne en ny oplysningspligt i forbindelse med indførslen af stoffer, der allerede er anmeldt i andre medlemsstater, at §17 i lov nr. 212 af 1979 kan fortolkes således, at den er uforenelig med direktiv 79/831.

44. Det ses, at Kommissionens påstand ikke brillerer ved klarhed, uanset i hvilken af de to formuleringer, den er fremsat.

45. I sidste ende synes den at være rettet mod de to bestemmelser i forening, og ikke isoleret mod den ene eller den anden.

46. Forstået således synes den eneste fornuftige mening med Kommissionens påstand at være, at §17 i den danske lov ifølge sin ordlyd indebærer den mulighed, at vedkommende minister kan kræve anmeldelse af et stof, der allerede har været genstand for anmeldelse i en anden medlemsstat.

47. Kommissionen siger med andre ord, at den nævnte bestemmelse ikke kun indeholder en bemyndigelse, der er knyttet til et bestemt resultat, der er foreneligt med direktivet, men at dette resultat kun er et af flere mulige alternativer, der kan følge af udøvelsen af et skøn, som bestemmelsen også rummer.

48. Dette indebærer ifølge Kommissionen:

a) at bestemmelsen kan fortolkes således, at den *i princippet* tillader, at den i en anden medlemsstat foretagne anmeldelse ikke sidestilles med en i Danmark foretagne anmeldelse, hvilket kun kan ske ved beslutning herom fra vedkommende nationale myndighed;

b) at den herved hjemlede kompetence kan udøves forkert.

49. Det første led i denne antagelse, der rejser tvivl om den bindende karakter af ligestillingen af anmeldelserne i direktivets forstand, rejser det problem, om §17 isoleret betragtet er forenelig med direktivet.

50. Kommissionen har imidlertid ikke formuleret sin påstand i sådanne vendinger, hvorfor jeg skal begrænse mig til at undersøge den tilsidesættelse, som vil kunne følge af de nævnte bestemmelser betragtet under ét.

51. Det, som man under denne synsvinkel kan konstatere, er, at myndigheden har udøvet beføjelserne i henhold til lovens §17,

idet bekendtgørelsens §9, stk. 3, pålægger importørerne en forpligtelse til at underrette miljøstyrelsen om indførslen af stoffer, der allerede er anmeldt i en anden medlemsstat.

52. Ifølge direktivet skulle der oprettes en fælles ordning for anmeldelse og kontrol med farlige stoffer, således at anmeldelse i en medlemsstat har gyldighed for hele Fællesskabet (præambelen, 5. betragtning).

53. Endvidere er der ved direktivets artikel 10 indført en ordning med fremsendelse af oplysningsmateriale, og denne ordning anses for tilstrækkelig effektiv; artikel 23 foreskriver en beskyttelsesmekanisme, som står til rådighed for enhver medlemsstat; artikel 21 omhandler proceduren for vedtagelse af nye foranstaltninger, der findes nødvendige, gennem høring af udvalget vedrørende tilpasning af direktiverne til den tekniske udvikling, som er nedsat i hht artikel 20.

54. Jeg mener dog ikke, at det kan hævdes, at kravet i den danske lov i sig selv er klart uforeneligt med direktivet.

55. Skønt direktivet intet siger herom, kunne Traktatens artikel 36 begrunde — hvis andre løsninger eventuelt er utilstrækkelige, langsommelige eller vanskelige at håndhæve — at den nationale lovgivning hviler på nødvendigheden af fremsendelse af oplysninger fra importøren til den nationale myndighed, således at den kan foretage en hurtig og uhindret kontrol.

56. Det ses ikke, at der *nødvendigvis* foreligger et eksorbitant eller uforholdsmæssigt krav, der kan udgøre en ved artikel 30 forbudt handelsrestriktion, hvis det skønnes påkrævet med en simpel oplysningsskrivelse om, at det pågældende stof er blevet anmeldt i en anden medlemsstat.

57. Den anfægtede bestemmelse indeholder intet om en eventuel sanktion for undladelse af at opfylde anmeldelsespligten, men da den efter sin ordlyd nu kan medføre, at den foreskrevne oplysning udgør en betingelse for indførslen til Danmark af stoffer, der allerede er anmeldt i en anden medlemsstat, kan der herved opstå en kritisabel tvetydighed, som Domstolen må tage stilling til.

58. Kun i denne henseende mener jeg, at §9, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 409 kan erklæres uforenelig med fællesskabsretten.

59. IV — Kommissionen har i stævningen endvidere gjort gældende, at §18 i lov nr. 212 af 1979 tillægger vedkommende minister en diskretionær beføjelse til at indrømme visse undtagelser, som ikke har hjemmel i direktivet.

60. Den manglende overensstemmelse mellem anbringendet og den anfægtede bestemmelses ordlyd er imidlertid åbenbar; da punktet heller ikke har været fremført under den forudgående administrative procedure, har den danske regering i svarskriftet påstået sagen afvist for så vidt angår denne bestemmelse; den anførte dog, at anbringendet eventuelt kan vedrøre §18 i bekendtgørelse nr. 409.

61. Kommissionen har i replikken erkendt at have udtrykt sig tvetydigt og har ændret klagepunktet således, at det er rettet mod sidstnævnte bestemmelse.

62. Som gentagne gange fastslået i Domstolens praksis<sup>3</sup>, fastlægges tvistens genstand i

3 — Jfr. dom af 25. september 1979 i sag 232/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2729; dom af 9. december 1982 i sag 193/80, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3019 ff; dom af 8. februar 1983 i sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203 ff.

stævningen [artikel 38, stk. 1, litra c), i procesreglementet], og ingen af parterne kan ændre den under sagens videre behandling uden at krænke modpartens ret til forsvar.

63. Det må dog anføres, at Kommissionen i åbningsskrivelsen korrekt har henvist til §18 i bekendtgørelse nr. 409.

64. I den begrundede udtalelse ændrede Kommissionen derimod denne del af sagen til en mindre klar formulering, idet den uden nærmere præcisering henviste til »den danske lovgivning«, »fritagelsesklausulen« og »artikel 18«.

65. Den danske regering var dog i stand til at forstå dette klagepunkt i lyset af ordlyden af åbningsskrivelsen og kunne derfor i sit svar på den begrundede udtalelse imødegå Kommissionens opfattelse.

66. Den danske regering erklærede sig rede til at imødekomme Kommissionens kritik og anerkendte således, at det nok kunne udtrykkes mere klart, at §18 ikke kan anvendes til at give undtagelser, som ikke har hjemmel i direktivet.

67. Herefter kan det antages, at den sagsøgte stats ret til forsvar ikke er blevet tilsidesat, idet Kommissionen i replikken ikke har ændret ordlyden af klagepunktet i en sådan grad, at det må afvises.

68. Det må imidlertid fremhæves, at Kommissionen ved i stævningen at have anfægtet §18 i lov nr. 212 med de anvendte udtryk har fremkaldt en beklagelig forvirring i sagen og en åbenbar forstyrrelse i sagsøgtets forsvar.

69. Jeg mener, at Domstolen ikke kan tillade en sådan adfærd uden nogen form for sanktion, i det mindste hvad angår spørgsmålet om sagens omkostninger.

70. V — Kommissionen har endelig anfægtet §6, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 409, for så vidt som den dispensation fra anmeldelsespligten, som er foreskrevet ved direktivets artikel 8, stk. 1, fjerde led, og som gælder for stoffer der markedsføres i mængder på under 1 ton årligt pr. producent, er udvidet til også at gælde importører.

71. Kommissionen mener, at den danske bestemmelse kan give anledning til, at den ved direktivet fastsatte grænse udvides på den måde, at en producent kan anvende forskellige importører til at markedsføre et stort antal mindre mængder, hver på under 1 ton.

72. Dette er grunden til, anfører Kommissionen, at størstedelen af medlemsstaterne (de eneste undtagelser er Danmark, Italien og til en vis grad Forbundsrepublikken Tyskland) i dag efterkommer den af Kommissionen hævdede fortolkning af direktivet, i modsætning til hvad der tidligere var tilfældet.

73. Den danske regering har henvist til en erklæring fra Rådet og mødeprotokollerne fra to møder mellem Kommissionen og medlemsstaterne, idet den har anført, at man ved denne lejlighed var enige om at ligestille importører med producenter.

74. Den danske regering bestrider imidlertid ikke, at der foreligger en divergens mellem de foreliggende to bestemmelser; i besvarelsen af Kommissionens begrundede udtalelse anerkendte regeringen også, at Kommissionens fortolkning af Rådets erklæring til mødeprotokollen ved direktivets vedtagelse var fornuftig.

75. Kommissionens argumentation er heller ikke på dette punkt fri for tvetydigheder, idet den både har anført, at fabrikanterne kan lade importørerne foretage en anmel-

delse, der er omhandlet i direktivets artikel 8, stk. 1, fjerde led, og at dette ikke kan være tilfældet.

76. Hvordan det nu end forholder sig, mener jeg ikke, at den danske regering har fremført tilstrækkeligt til støtte for sin opfattelse, der kan afkræfte den konklusion, der følger af en sammenligning af de to bestemmelser: den omstændighed, at fritagelsen for små mængder udvides til at omfatte importører, er uforenelig med direktivet.

77. VI — Sammenfattende skal jeg foreslå, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Danmark ikke fuldt ud har gennemført Rådets direktiv 79/831 af 18. september 1979 om sjette ændring af direktiv 67/548 af 27. juni 1967.

78. Da jeg imidlertid finder, at Kommissionens påstande kun delvis bør tages til følge — og henset til tvetydighederne og urigtighederne i dens argumentation, der har forårsaget unødvendige forstyrrelser i retsforhandlingerne og argumentationen — foreslår jeg, at Domstolen gør brug af muligheden efter procesreglementets artikel 69, stk. 3, og pålægger Kommissionen at afholde i hvert fald halvdelen af omkostningerne.