

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
NIAL FENNELLY

fremsat den 20. marts 1997 *

I — Indledning

1. Såfremt et nationalt lovforslag kun indeholder et begrænset antal bestemmelser, der kan betegnes som »tekniske forskrifter« med hensyn til anvendelsen af Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter¹ (herefter »direktivet«), i hvilket omfang er den pågældende medlemsstat da, i henhold til direktivets artikel 8, forpligtet til at underrette Kommissionen om det pågældende lovforslag? Dette er det væsentligste spørgsmål i den foreliggende traktatbrudssag, hvor sagsøgte medlemsstat indledningsvis har fremsat indsigelse om sagens afvisning.

II — De faktiske omstændigheder og sagens behandling

a) *Lov nr. 257 af 27. marts 1992*

2. Ved telex af 2. juli 1991 og 26. februar 1992 samt ved skrivelse af 17. oktober 1991

underrettede Kommissionens tjenestegrene de italienske myndigheder om, at et lovforslag om ophør med anvendelse af asbest udgjorde en teknisk forskrift, som var omfattet af direktivets anvendelsesområde. Loven blev vedtaget den 27. marts 1992 i form af lov nr. 257 »om forskrifter for ophør med anvendelsen af asbest«² (herefter »lov nr. 257/92« eller den »nationale lov«). Selv om det ser ud, som om lovforslaget blev anmeldt til Kommissionen den 26. februar 1992 i forbindelse med fællesskabsbestemmelserne om statsstøtte, blev denne anmeldelse tilbagekaldt, og det står således fast, at lov nr. 257/92 aldrig er blevet meddelt Kommissionen for så vidt angår anvendelsen af direktivet.

3. De væsentligste bestemmelser i lov nr. 257/92 er følgende:

»Artikel 1 — *Anvendelsesområde*

1. Loven omfatter indenlandsk udvinding, indførsel, forarbejdning, anvendelse, markedsføring, behandling og bortskaffelse samt

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 109, s. 8; den nævnte tekst omfatter ændringerne, der følger af Rådets direktiv 88/182/EØF af 22.3.1988, som ændrer direktiv 83/189 (EFT L 81, s. 75), men ikke ændringerne indført ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/10/EF af 23.3.1994 (EFT L 100, s. 30), der først trådte i kraft den 1.7.1992.

2 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, supplemento ordinario nr. 87 af 13.4.1992, s. 5.

udførelse af asbest og asbestholdige produkter. Der fastsættes forskrifter for ophør med produktion, forhandling, udvinding, indførelse, udførsel og anvendelse af asbest og asbestholdige produkter, for gennemførelsen af foranstaltninger til dekontaminering og sanering af områder, der er berørt af asbestbetinget forurening, for forskning vedrørende erstatningsstoffer og produktionsomstilling samt for kontrol af asbestbetinget forurening.

hvor der gennemføres saneringsarbejder, i produktionslokaler, hvor der anvendes asbest samt i lokaler på virksomheder, der har tilladelse til at behandle eller bortskaffe asbest eller til at sanere berørte områder, må koncentrationen af asbestfibre, der kan indåndes, ikke overstige grænseværdierne i henhold til artikel 31 i lovdekret nr. 277 af 15. august 1991, som ændret ved nærværende lov.

2. Efter udløbet af en frist på 365 dage fra lovens ikrafttræden, og med forbehold for forskellige frister for ophør med produktion og markedsføring af de produkter, der er nævnt i listen i bilaget til denne lov, er udvinding, indførelse, udførsel, markedsføring og produktion af asbest, af produkter af asbest og af asbestholdige produkter, herunder de produkter, der er nævnt under litra c) og g), i listen i bilaget til denne lov, forbudt.

2. Grænseværdierne, procedurerne og analysemetoderne til brug for måling af miljøets forurening med asbest, herunder flydende og luftbårne udledninger, skal følge definitionerne i Rådets direktiv 87/217/EØF af 19. marts 1987. Den frist for tilpasning af lovdekretet til gennemførelse af ovennævnte direktiv, der er omhandlet i artikel 1 og 67 i lov nr. 428 af 29. december 1990, forlænges indtil den 30. juni 1992.

...

Artikel 3 — Grænseværdier

1. På arbejdspladser, hvor der anvendes, forarbejdes eller bortskaffes asbest, på steder,

3. Eventuelle tilpasninger eller ændringer af de i stk. 1 og 2 nævnte grænseværdier fastsættes, også på forslag fra den i artikel 4 omhandlede kommission, ved dekret fra sundhedsministeren efter forhandling med miljøministeren og ministeren for industri, handel og håndværk.

4. Artikel 31, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 277 af 15. august 1991 erstattes med følgende ordlyd:

'a) 0,6 fiber pr. kubikcentimeter chrysotil'.

5. Artikel 31, stk. 2, i lovdekret nr. 277 af 15. august 1991 ophæves.

...

Artikel 8 — *Klassificering, emballering og etikettering*

1. For så vidt angår klassificering, emballering og etikettering af asbest og asbestholdige produkter finder lov nr. 256 af 29. maj 1974, som senere ændret og suppleret, og præsidendekret nr. 215 af 24. maj 1988 anvendelse.«

4. De øvrige bestemmelser i lov nr. 257/92 er i Den Italienske Republiks svarskrift sammenfattet på følgende måde:

— Artikel 4, 5 og 7 indfører offentlige organer og fastsætter disses beføjelser.

— Artikel 3, stk. 3, samt artikel 6 og 12 bemyndiger Industri- og Sundhedsministeriet til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger.

— Artikel 9, stk. 1, pålægger virksomheder, som anvender asbest, en underretningsspligt.

— Artikel 9, stk. 2, samt artikel 10 og 12 fastlægger de lokale og regionale sundhedsmyndigheders opgaver vedrørende dekontaminering, bortskaffelse af asbest samt sanering af bygninger.

— Artikel 11 indeholder bestemmelser om sanering af en mine og området omkring denne, som er forurennet på grund af mineaktiviteten.

— Artikel 13 og 14 indeholder bestemmelser om økonomisk bistand til teknologiske fornyelser og omstrukturering og omstilling af asbestproduktion.

6. I artikel 1, nr. 5, defineres den »tekniske forskrift« således:

— Artikel 16 indeholder bestemmelser vedrørende finansiering.

»[T]ekniske specifikationer, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, bortset fra de specifikationer, som de lokale myndigheder fastsætter.«

b) *Direktivet*

5. I direktivets artikel 1, nr. 1, defineres udtrykket »teknisk specifikation« med henblik på den foreliggende procedure således:

»[E]n specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder terminologiske forskrifter for varen, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering ...«

7. I direktivets artikel 8, stk. 1 og 2, bestemmes:

»1. Medlemsstaterne sender straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der blot er tale om en gengivelse af en international eller europæisk standard i dens helhed, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom; de giver tillige kort Kommissionen underretning om grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet. Medlemsstaterne giver i givet fald samtidig underretning om teksten til de tilgrundliggende væsentligste og direkte berørte love og administrative bestemmelser, hvis kendskab hertil er nødvendig med henblik på at vurdere rækkevidden af udkastet til teknisk forskrift.

Kommissionen underretter straks de øvrige medlemsstater om udkastet; den kan desuden forelægge det til udtalelse for det i artikel 5 omhandlede udvalg og eventuelt for det udvalg, der er kompetent på det pågældende område.

2. Den i stk. 1 omtalte frist er på tolv måneder, hvis Kommissionen inden tre måneder efter den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse giver udtryk for, at den agter at foreslå eller vedtage et direktiv på området.

2. Kommissionen og medlemsstaterne kan indgive bemærkninger til den medlemsstat, der har givet meddelelse om et udkast til teknisk forskrift, og vedkommende medlemsstat skal ved den videre udformning af den tekniske forskrift tage videst muligt hensyn dertil.«

2a. Såfremt Kommissionen konstaterer, at en meddelelse efter artikel 8, stk. 1, vedrører et område, der er omfattet af et forslag til direktiv eller til forordning, som er forelagt for Rådet, underretter den inden tre måneder efter meddelelsen vedkommende medlemsstat herom.

8. I artikel 9 bestemmes, i det relevante afsnit:

»1. Med forbehold af stk. 2 og 2a, udsætter medlemsstaterne vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift seks måneder regnet fra datoen for den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, hvis Kommissionen eller en anden medlemsstat inden tre måneder efter samme dato afgiver en udførlig udtalelse om, at den påtænkte foranstaltning bør ændres for at fjerne eller mindske eventuelle hindringer for den frie vareudveksling, som kunne resultere af foranstaltningen. Den pågældende medlemsstat underretter Kommissionen om, hvordan den agter at følge en sådan udførlig udtalelse op. Kommissionen fremkommer med bemærkninger hertil.

Medlemsstaterne undlader at vedtage tekniske forskrifter på et område, der er omfattet af et forslag til direktiv eller til forordning, som Kommissionen forelægger Rådet inden fremsendelsen af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, inden for en frist på tolv måneder regnet fra datoen for forelæggelsen af nævnte forslag.

Der kan ikke foretages kumulativ anvendelse af stk. 1, 2 og 2a, i nærværende artikel.«

c) *Den administrative procedure*

9. Ved åbningsskrivelse af 18. november 1992 meddelte Kommissionen den sagsøgte medlemsstat, at lov nr. 257/92, som den beskrev som en »national teknisk foranstaltning«, ifølge dens opfattelse henhørte under direktivets anvendelsesområde og således i henhold til artikel 8, stk. 1, burde have været meddelt; endvidere fandt Kommissionen, at den nationale lov skulle suspenderes indtil udløbet af de i artikel 9, stk. 1, 2 og 2a, indeholdte frister. Kommissionen tilføjede, at den »tekniske forskrift« på grund af denne procedureovertrædelse ikke kunne have retsvirkninger og således ikke kunne gøres gældende over for tredjemand, idet Kommissionen her henviste til sin meddelelse 86/C 245/05³. I medfør af EF-traktatens artikel 169 opfordredes den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

10. Den 23. marts 1993 oplyste Italiens Faste Repræsentation Kommissionen, at den tidligere meddelelse om statsstøtte var blevet tilbagekaldt. Dette telex søger ikke at besvare de af Kommissionen rejste punkter i dens skrivelse af 18. november 1992. Den 3. november 1993 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til den italienske regering, som på forskellige måder betegner lov nr. 257/92 som en lov, der *udgør* en teknisk forskrift i direktivets (stk. 1 og 4.2) forstand og som en lov, der *indeholder* sådanne tekniske forskrifter (stk. 4.1) ved at anvende

disse to udtryk i flæng. Da Den Italienske Republik ikke besvarede udtalelsen, anlagde Kommissionen den 13. oktober 1994 nærværende sag med henblik på at få fastslået, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 8, stk. 1, første afsnit, eller subsidiært artikel 9, stk. 1, ved at vedtage lov nr. 257/92 uden at have tilstillet Kommissionen udkastet til denne.

11. Den Italienske Republik har i medfør af procesreglementets artikel 91 påstået sagen afvist. Denne påstand blev forenet med realiteten ved Domstolens kendelse af 11. juli 1995.

III — Gennemgang

a) *Direktivets artikel 8*

12. Bedømmelsen af sagens formalitet og realitet afhænger af omfanget af medlemsstaternes pligt til at tilstille Kommissionen ethvert »forslag om tekniske forskrifter«, som de påtænker at vedtage. I lyset af parternes argumenter under sagen er det hensigtsmæssigt først at undersøge dette spørgsmål. Den Italienske Republik gør gældende, at medlemsstaterne udelukkende er forpligtet til at meddele forslag til tekniske

³ — Selv om denne meddelelse ikke er dateret, blev den offentliggjort den 1.10.1986 (EFT C 245, s. 4).

forskrifter i direktivets betydning. Under retsmødet hævdede repræsentanten for Den Italienske Republik, at kun forskrifter vedrørende et produkts karakteristika kunne udgøre tekniske forskrifter, idet han i den forbindelse henviste til dommen i sagen *Semeraro Casa Uno m.fl.*, hvori Domstolen fastslog, at »den i direktivet indeholdte underretningsforpligtelse omfatter således ikke nationale bestemmelser, som ikke fastlægger karakteristika for et produkt, men blot fastsætter regler om butikstid«⁴.

13. Kommissionen gør gældende, at såfremt en generel foranstaltning indeholder tekniske forskrifter, skal hele det grundlæggende lovkompleks meddeles; såfremt det ikke forholdt sig således, ville det være endnu vanskeligere, for ikke at sige umuligt, at vurdere omfanget af de tekniske forskrifter og i særdeleshed at vurdere, om de skaber hindringer for samhandelen.

14. Efter min opfattelse er ingen af fortolkningerne af artikel 8, stk. 1, der ligger til grund for disse argumenter, korrekte. For det første indebærer udtrykket »teknisk forskrift« mere end blot et produkts karakteristika, da det tillige omfatter andre krav for så vidt angår fremstilling af produkter samt de administrative bestemmelser, der gælder for deres markedsføring og anvendelse (direktivets artikel 1, nr. 1 og 5). I dommen i sagen *Kommissionen mod Italien* afviste Domstolen en snæver fortolkning af udtrykket

»teknisk forskrift«, som ikke var ulig den af Italien her foreslåede; eftersom opfyldelsen af de pågældende obligatoriske tekniske specifikationer havde en direkte indvirkning på markedsføringen af produktet, ansås de nationale bestemmelser for tekniske forskrifter⁵. Mere generelt, i *Bic Benelux*-sagen, hvori dommen blev afsagt i dag, fastslog Domstolen, at formålet med direktivet er at beskytte de frie varebevægelser ved at indføre en præventiv kontrol, og den fandt, at denne kontrol fandt anvendelse på de tekniske forskrifter »som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen med varer inden for Fællesskabet«⁶, en formulering som tydeligvis er inspireret af det i *Dassonville*-dommen fastsatte kriterium for så vidt angår foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner⁷.

15. Så snart en national bestemmelse er omfattet af definitionen af en »teknisk forskrift« i direktivets artikel 1, nr. 5's forstand, skal den meddeles. Domstolen har haft lejlighed til at præcisere, at medlemsstaterne ikke kan undgå denne forpligtelse med den begrundelse, at foranstaltningen fremmer samhandelen: »En sådan forpligtelse kan ikke afhænge af, hvorledes den medlemsstat, som har udarbejdet udkastet, ensidigt bedømmer dets eventuelle virkninger for samhandelen mellem medlemsstaterne«⁸.

4 — Dom af 20.6.1996, forenede sager C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 og C-332/94, Sml. I, s. 2975, præmis 38.

5 — Dom af 17.9.1996, sag C-289/94, Sml. I, s. 4405, præmis 32.

6 — Dom af 20.3.1997, sag C-13/96, Sml. I, s. 1753, præmis 19.

7 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Sml. s. 837, præmis 5.

8 — Dom af 11.1.1996, sag C-273/94, *Kommissionen mod Nederlandene*, Sml. I, s. 31, præmis 15.

16. For det andet, som det fremgår af ordlyden af artikel 8, stk. 1, omfatter underretningenspligten ikke udelukkende de tekniske forskrifter som ovenfor defineret, men ligeledes »grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet«, og i givet fald »teksten til de tilgrundliggende væsentligste og direkte berørte love og administrative bestemmelser, hvis kendskab hertil er nødvendig med henblik på at vurdere rækkevidden af udkastet til teknisk forskrift«. Jeg mener ikke, at en medlemsstat nødvendigvis, i medfør af denne bestemmelse, er forpligtet til at meddele den samlede generelle nationale lov, der indeholder såvel tekniske forskrifter som andre bestemmelser. Såfremt meddelelsen af en særlig »ikke-teknisk« bestemmelse er nødvendig for at vurdere retsvirkningerne af en teknisk bestemmelse, er den omfattet af selve ordlyden af artikel 8, stk. 1. Men såfremt overholdelsen af »ikke-tekniske« bestemmelser ikke har nogen indvirkning på produktion, markedsføring eller anvendelse af produkterne, kan det ikke antages, at medlemsstaten er forpligtet til at underrette Kommissionen herom.

17. Dette argument kan illustreres ved de lovbestemmelser, der var genstand for CIA Security International-sagen⁹. Artikel 4 i en belgisk lov af 1990 bestemte, at udelukkende godkendte vagtselskaber kunne drive virksomhed som sådanne, mens lovens artikel 12 fastsatte, at kun alarmsystemer, der var godkendt ifølge en procedure i henhold til

kongelig anordning, kunne markedsføres. Domstolen fastslog, at eftersom artikel 4 begrænsede sig til at fastsætte betingelser for oprettelse af vagtselskaber, var der ikke tale om en teknisk forskrift. Den fandt, at hvorvidt artikel 12 var en teknisk forskrift, afhang af, om denne artikel havde selvstændige retsvirkninger; en national regel, som ikke har nogen retsvirkning for borgerne i tilfælde af manglende gennemførelsesforanstaltninger, er ikke omfattet af direktivet, mens en, der er bindende selv uden sådanne foranstaltninger, er omfattet af direktivets artikel 8¹⁰. Intet i denne dom tyder på, at underretningenspligten skulle omfatte enten den påtænkte lov i sin helhed eller de bestemmelser i denne lov, der, isoleret set, ikke kan udgøre en hindring for samhandelen.

18. Ingen af de domme, Kommissionen henviser til vedrørende sin »samlede lovkompleks«-opfattelse, vedrører, som i den foreliggende sag, nationale bestemmelser af generelt omfang, eller støtter Kommissionens brede fortolkning. De omtvistede nationale bestemmelser i sagen Kommissionen mod Italien angik forskrifter om definition og kontrol af lystbådmotorers maksimalydelse, konstruktion og installation¹¹, mens Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland — sag C-317/92 — udtrykkeligt fastslog, at en bekendtgørelse fra den tyske sundhedsminister udgjorde en »teknisk specifikation«¹². De fire omtvistede dekreter i

9 — Dom af 30.4.1996, sag C-194/94, Sml. I, s. 2201.

10 — Ibidem, præmis 29 og 30, hvori dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039, præmis 26, citeres.

11 — Dom af 2.8.1993, sag C-139/92, Sml. I, s. 4707.

12 — Nævnt i note 10.

dom af 17. september 1996 i sagen i Kommissionen mod Italien havde ligeledes et begrænset anvendelsesområde¹³.

19. Dommen i sagen *Semeraro Casa Uno m.fl.*¹⁴ støtter heller ikke Italiens påstande. De omtvistede nationale regler, som vedrørte butikstider, er tydeligvis ikke omfattet af definitionen af »teknisk forskrift« i direktivets betydning; anvendelsen af udtrykket »fastlæggelse af karakteristika for et produkt« kan anses for en forkortet henvisning til det komplekse begreb teknisk forskrift snarere end en begrænsning af dette begreb til produktspecifikation.

b) *Formaliteten*

20. Den Italienske Republik gør gældende, at Kommissionens søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, hvorved den påberåber sig tre anbringender, nemlig at åbningsskrivelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har defineret den påståede overtrædelse af direktivet, at den begrundede udtalelse indeholdt nye argumenter og har opretholdt usikkerheden vedrørende genstanden

for den påståede overtrædelse, og at Kommissionen i stævningen har ændret klagepunkterne i den begrundede udtalelse.

21. Ifølge Domstolens faste praksis »har åbningsskrivelsen i traktatbrudsprocedurens administrative fase således til formål at afgrænse tvistens genstand og give den medlemsstat, der opfordres til at fremsætte sine bemærkninger, de fornødne oplysninger til, at den kan forberede sit forsvar«¹⁵. Domstolen har fastslået, at åbningsskrivelsen »nødvendigvis kun kan være en kortfattet første sammenfatning af klagepunkterne«¹⁶. I den foreliggende sag viste skrivelsen tydeligt, at Kommissionen var af den opfattelse, at den nationale lov var omfattet af direktivets anvendelsesområde, at denne lov ikke var blevet meddelt Kommissionen, og at disse omstændigheder tilsammen udgjorde en tilsidesættelse af direktivets artikel 8, stk. 1, og artikel 9. Henset til, at benævnelsen af og formålet med den pågældende nationale lov indicerede, at underretning i medfør af direktivet kunne være påkrævet, og at Kommissionen uformelt har kontaktet de italienske myndigheder tre gange forud for afsendelsen af åbningsskrivelsen, finder jeg, at det, i betragtning af omstændighederne, er tilstrækkeligt til at »give den pågældende medlemsstat kendskab til de væsentligste omstændigheder i forbindelse med traktatbruddet«¹⁷.

15 — Dom af 17.9.1996, Kommissionen mod Italien, nævnt i note 5; jf. ligeledes dom af 28.3.1985, sag 274/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1077, præmis 19, og af 15.11.1988, sag 229/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 6347, præmis 11 og 12.

16 — Dom af 17.9.1996, Kommissionen mod Italien, nævnt i note 5, præmis 16.

17 — Dom af 23.2.1988, sag 353/85, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 817, præmis 19.

13 — Nævnt i note 5.

14 — Nævnt i note 4.

22. Den Italienske Republik anfægter den begrundede udtalelse under henvisning til, at den udpeger tre tekniske forskrifter i den nationale lov, som ikke er omhandlet i åbningskrivelsen, og at Kommissionen ved at betegne sin undersøgelse af lov nr. 257/92 som »ikke-udtømmende« bibeholder den usikkerhed, der fremgår af åbningskrivelsen for så vidt angår omfanget af det påståede traktatbrud.

23. Når Den Italienske Republik gør gældende, at åbningskrivelsen ikke i tilstrækkelig grad definerer den påståede tilsidesættelse af direktivet, finder jeg det en smule selvmodsigende, at den derefter klager over, at den begrundede udtalelse nævner de præcise grunde til, at Kommissionen finder direktivet tilsidesat. Som Domstolen fastslog i dom af 17. september 1996 i sagen Kommissionen mod Italien — sag C-289/94 — »[skal] den i traktatens artikel 169 nævnte begrundede udtalelse indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende medlemsstat efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten«¹⁸. Kommissionen havde derfor ikke kun ret, men pligt til at præcisere, hvorfor den anså Den Italienske Republik for pligtig at meddele udkastet til lov nr. 257/92.

24. På den anden side mener jeg ikke, at den begrundede udtalelse er tilstrækkelig til at fastslå, end ikke umiddelbart, at Den Italienske Republik i medfør af direktivets artikel 8, stk. 1, var pligtig at meddele andre bestem-

melser i lov nr. 257/92 end de i den begrundede udtalelse nævnte, dvs. artikel 1, 3 og 8. På baggrund af det tidligere anførte¹⁹ kan det ikke formodes, at en sådan forpligtelse omfatter en generel national lov i dens helhed, — en lov med et indhold af både tekniske og ikke-tekniske bestemmelser. Som Kommissionen gør gældende, kan det under visse omstændigheder forekomme, at underretningspligten faktisk omfatter den samlede lov; det påhviler imidlertid fællesskabsinstitutionen i den begrundede udtalelse at påvise, at der foreligger sådanne omstændigheder²⁰, hvilket den ikke, med undtagelse af de nævnte bestemmelser, har gjort i den foreliggende sag.

25. Det medfører imidlertid ikke, at sagen skal afvises, således som Den Italienske Republik gør gældende. Jeg mener, at sagen kan fremmes til realitetsbehandling, men kun i det omfang at Kommissionen gør gældende, at underretningspligten finder anvendelse på de bestemmelser i den nationale lov, som er nævnt i den begrundede udtalelse. Den Italienske Republik har selv gjort gældende, at bestemmelserne i en sådan generel lov er selvstændige for så vidt angår den i direktivet indeholdte underretningspligt, og kan derfor ikke have været i tvivl om, at Kommissionen var af den opfattelse, at mindst tre af de pågældende bestemmelser skulle have været meddelt. Ved at udpege de bestemmelser i den nationale lov, som ifølge Kommissionen var tekniske forskrifter, har den begrundede

19 — Punkt 16-20 i nærværende forslag til afgørelse.

20 — »En forskriftsmæssig administrativ procedure udgør en med traktaten tilsigtet væsentlig garanti ... med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand« (kendelse af 11.7.1995, sag C-266/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1975, præmis 17 og 18).

18 — Nævnt i note 5, præmis 16.

udtalelse i tilstrækkelig grad præciseret formålet med sagsanlægget. Den omstændighed, at Kommissionen har formuleret sit klagepunkt således, at den nationale lov skulle meddeles, fordi den indeholder artikel 1, 3 og 8, og ikke således, at disse tre artikler skulle meddeles, har på ingen måde hindret Den Italienske Republik i at fremsætte sit forsvar, hverken hvad angår antagelighed eller undersøgelse af sagens realitet.

26. Italiens tredje indsigelse om, at sagen bør afvises, er ligeledes ubegrundet. Den Italienske Republik gør gældende, at den påstand, skønt den blev fremsat subsidiært, hvorefter den skulle have begået en selvstændig overtrædelse af artikel 9, stk. 1, divergerede fra påstanden i den begrundede udtalelse. Selv om dette var korrekt, ville det kun påvirke formalitetsspørgsmålet i relation til et af Kommissionen fremsat klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 1; Kommissionen trak imidlertid dette klagepunkt tilbage.

c) *Realitetsundersøgelse af Kommissionens stævning*

27. Nu skal jeg blot undersøge, om de tre af Kommissionen udpegede regler udgør tekniske forskrifter i direktivets forstand. Den Italienske Republik har ikke i svarskriftet behandlet dette spørgsmål, selv om den i sin første formalitetsindsigelse har anfægtet, at

artikel 3 i den nationale lov betegnes som teknisk forskrift. Under retsmødet anførte dens repræsentant, at ingen af bestemmelserne i lov nr. 257/92 var omfattet af underrettningsproceduren.

28. Artikel 1, stk. 2, i lov nr. 257/92 forbyder bl. a. produktion og markedsføring af asbest, produkter af asbest og asbestholdige produkter efter udløbet af en frist på et år fra lovens ikrafttræden; for så vidt som disse produkter er omfattet af »produkt«-definitionen i direktivets artikel 1, nr. 7, udgør denne bestemmelse i den nationale lov tydeligvis en teknisk forskrift, som Den Italienske Republik burde have meddelt i medfør af direktivets artikel 8, stk. 1.

29. Kommissionen har i stævningen beskrevet artikel 3, stk. 4, i den nationale lov som en bestemmelse, der definerer grænseværdier for asbestindhold, og har tilføjet, at artikel 3 ligeledes præciserer procedurer og målingsmetoder for disse værdier. Artikel 3, stk. 4, i den nationale lov ændrer artikel 31, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 277 af 15. august 1991, som har til formål at gennemføre en række af Rådets direktiver om at beskytte arbejdstagere mod risici forbundet med visse kemiske, fysiske og biologiske stoffer, som forekommer på arbejdspladsen²¹. Artikel 31, stk. 1, litra a), fastsætter de tilladte grænseværdier for, hvor meget

21 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, supplemento ordinario nr. 200 af 21.8.1991, s. 3.

arbejdstagerne må udsættes for af asbeststøv indeholdt i luften. Artikel 3, stk. 4, definerer således ikke maksimumsindholdet af asbest i produkter, pålægger ikke krav, der skal overholdes i produktionen eller markedsføringen af varer, og har ikke en direkte virkning på samhandelen mellem medlemsstaterne. Selv om det kan formodes, at denne bestemmelse kan have en vis indvirkning på brugen af asbest, har Kommissionen ikke søgt at påvise det. Den har heller ikke bevist, at denne bestemmelse ikke er omfattet af undtagelsen i direktivets artikel 8, stk. 1, om de nationale regler, der gengiver de europæiske standarder. Eftersom denne undtagelse udgør en materiel begrænsning af anvendelsesområdet for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 8, stk. 1, mener jeg, at Domstolen bør undersøge dette spørgsmål, selv om Den Italienske Republik kun mere generelt har gjort gældende, at artikel 3 ikke er en teknisk forskrift med den begrundelse, at den vedrører beskyttelse af arbejdstagere. Under disse omstændigheder finder jeg det ikke dokumenteret, at artikel 3, stk. 4, i den nationale lov henhører under definitionen af tekniske forskrifter i direktivets forstand.

30. Artikel 3, stk. 2, i lov nr. 257/92 vedrører »grænseværdierne, procedurerne og analysemetoderne til brug for måling af miljøets forurening med asbest«, som umiddelbart henhører under definitionen af »tekniske specifikationer« i artikel 1, nr. 1, og således under definitionen af en »teknisk forskrift« i artikel 1, nr. 5. Den pågældende nationale bestemmelse bekræfter imidlertid kun, at

disse grænseværdier, procedurer og analysemetoder »skal følge definitionerne i Rådets direktiv 87/217/EØF af 19. marts 1987«. Endnu en gang har Kommissionen ikke bevist, at Italiens manglende underretning om artikel 3, stk. 2, ikke var begrundet af nødvendigheden af at overholde andre fællesskabsforpligtelser og således udgjorde en tilsidesættelse af direktivets artikel 8, stk. 1.

31. Artikel 8 i lov nr. 257/92 vedrører klassificering, emballering og etikettering af asbest og asbestholdige produkter. Eftersom »de fastlagte karakteristika for et produkt, som f.eks. emballering, mærkning og etikettering« tydeligt er indeholdt i definitionen af »tekniske specifikationer« i artikel 1, nr. 1, må disse regler i første omgang betragtes som tekniske forskrifter i den i direktivets artikel 8, stk. 1, omhandlede forstand. På dette punkt har Italien under retsmødet udtrykkeligt påberåbt sig den deklaratoriske karakter af artikel 8 i lov nr. 257/92 samt undtagelsen i direktivets artikel 8, stk. 1, vedrørende de nationale foranstaltninger, som gengiver de europæiske standarder uden dog at præcisere de bestemte foranstaltninger, den påtænkte.

32. Underretningssystemet i direktivets artikel 8 skal tydeligvis kun anvendes på tekniske foranstaltninger ved disses indførelse i de nationale retsordener. Artikel 8 i lov nr. 257/92 fastsætter ganske enkelt, at »klassificering, emballering og etikettering af

asbest og asbestholdige produkter« reguleres af to eksisterende lovgivninger. Blandt disse lovgivninger vedrører lov nr. 256 af 29. maj 1974 emballering og etikettering af farlige stoffer og præparater²², herunder kræftfremkaldende stoffer og præparater, en liste, som Sundhedsministeriet har udarbejdet; præsidentdekret nr. 215 af 24. maj 1988 begrænser markedsføringen og anvendelsen af asbest og asbestholdige produkter²³. Herefter ses det, at artikel 8 i den nationale lov blot forklarer de eksisterende nationale bestemmelser og ikke har til formål at ændre dem. Under disse omstændigheder påhviler det Kommissionen at bevise, at nævnte bestemmelse udgør en ny teknisk forskrift, som burde have været meddelt²⁴. Kommissionen har ikke søgt at gøre dette og har således ikke

bevist, at Italien på det punkt har tilsidesat direktivets indeholdte forpligtelser.

d) *Sagens omkostninger*

33. Jeg mener, at Kommissionens stævning kun bør realitetsbehandles for så vidt angår artikel 1, 3 og 8 i den nationale lov, og den skal kun tages til følge for så vidt angår artikel 1. Såfremt Domstolen følger mit løsningsforslag til nærværende tvist, vil jeg ligeledes foreslå, at hver part i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 3, bør betale sine egne omkostninger, eftersom hver part har tabt i nogle punkter af sagen og fået medhold i andre.

IV — Forslag til afgørelse

34. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen

- at afvise Kommissionens stævning med undtagelse af den del, der vedrører artikel 1, 3 og 8 i lov nr. 257 af 27. marts 1992 vedrørende forskrifter for ophør med anvendelse af asbest

22 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, nr. 178 af 9.7.1974, s. 4543.

23 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, supplemento ordinario nr. 143 af 20.6.1988, s. 5.

24 — »Under en traktatbrudssag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 påhviler [det] Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger ... Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning« (dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6).

- at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, da den ikke tilstillede Kommissionen udkastet til loven

- i øvrigt at frifinde Den Italienske Republik og

- at pålægge hver part at betale sine egne omkostninger.