

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
N. FENNELLY  
van 20 maart 1997<sup>\*</sup>

I — Inleiding

1. Wanneer slechts een klein aantal bepalingen in een nationaal wetsontwerp kan worden aangemerkt als „technische voorschriften” in de zin van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften<sup>1</sup> (hierna: „richtlijn”), in hoeverre is de betrokken Lid-Staat dan op grond van artikel 8 van de richtlijn verplicht dat wetsontwerp aan de Commissie mee te delen? Dat is de kernvraag in deze niet-nakomingszaak, waarin verweerster een exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen.

de Italiaanse overheid mee, dat een ontwerp van wet betreffende het beëindigen van het gebruik van asbest een technisch voorschrift vormde in de zin van de richtlijn. De wet werd op 27 maart 1992 goedgekeurd als wet nr. 257 betreffende normen inzake het beëindigen van het gebruik van asbest<sup>2</sup> (hierna: „wet nr. 257/92” of „nationale wet”). Op 26 februari 1992 was de tekst van het wetsontwerp bij de Commissie aangemeld in het kader van de gemeenschapsregels inzake staatssteun, maar deze aanmelding werd later ingetrokken; vaststaat, dat wet nr. 257/92 nooit aan de Commissie is meegedeeld in de zin van de richtlijn.

II — De feiten en het procesverloop

a) *Wet nr. 257 van 27 maart 1992*

3. De belangrijkste bepalingen van wet nr. 257/92 luiden als volgt:

„Artikel 1 — *Doel*

2. Bij telexberichten van 2 juli 1991 en 26 februari 1992 en bij brief van 17 oktober 1991 deelden de diensten van de Commissie

1. Deze wet heeft betrekking op de winning, de invoer, de verwerking, het gebruik, de verkoop, de behandeling en de verwijdering

<sup>\*</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>1</sup> — PB 1983, L 109, blz. 8; in de aangehaalde tekst is rekening gehouden met de wijzigingen ingevolge richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 tot wijziging van richtlijn 83/189 (PB 1988, L 81, blz. 75), maar niet met die ingevolge richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 (PB 1994, L 100, blz. 30), die eerst op 1 juli 1995 van kracht is geworden.

<sup>2</sup> — Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, nr. 87 van 13 april 1992, blz. 5.

op het nationale grondgebied, alsmede op de uitvoer, van asbest en asbesthoudende producten, en stelt normen voor de beëindiging van de productie en de verhandeling, de winning, de invoer, de uitvoer en het gebruik van asbest en asbesthoudende producten, voor de schoonmaak en de sanering van door asbest vervuilde zones, voor het onderzoek naar vervangingsmaterialen en naar omschakeling van de productie en voor het toezicht op asbestvervuiling.

verwerkt of verwijderd, op plaatsen die worden gesaneerd, in de lokalen van productie-eenheden waar asbest wordt gebruikt, alsmede in de lokalen van ondernemingen die gemachtigd zijn asbest te behandelen of te verwijderen of de betrokken zones te saneren, mag niet hoger zijn dan de grenswaarde vastgesteld bij artikel 31 van besluitwet nr. 277 van 15 augustus 1991, zoals gewijzigd bij deze wet.

2. Onverminderd de verschillende termijnen voor de beëindiging van de productie en de verkoop van de in de bij deze wet gevoegde tabel genoemde producten, is 365 dagen na de datum van inwerkingtreding van deze wet de winning, de invoer, de uitvoer, de verkoop en de productie van asbest, asbestproducten en asbesthoudende producten, met inbegrip van de producten genoemd sub c en g van de bij deze wet gevoegde tabel, verboden.

2. De grenzen, de procedures en de proefnemingsmethoden voor het meten van de milieuvervuiling door asbest, met inbegrip van asbesthoudend afvalwater en afvalgas, worden gedefinieerd zoals in richtlijn 87/217/EEG van de Raad van 19 maart 1987. De aanpassingstermijn in de besluitwet tot omzetting van deze richtlijn, bedoeld in de artikelen 1 en 67 van wet nr. 428 van 29 december 1990, wordt verlengd tot 30 juni 1992.

(...)

### Artikel 3 — *Grenswaarden*

1. De asbestvezelconcentratie in de lucht op werkplaatsen waar asbest wordt gebruikt,

3. Actualisering en wijzigingen van de in de leden 1 en 2 van dit artikel bedoelde grenzen worden op voorstel van de in artikel 4 bedoelde commissie vastgesteld bij besluit van de minister van Volksgezondheid, in overleg met de minister van Milieuzaken en de minister van Industrie, Handel en Ambachten.

4. Artikel 31, lid 1, sub a, van besluitwet nr. 277 van 15 augustus 1991 wordt vervangen door de volgende tekst:

4. In haar verweerschrift vatte de Italiaanse Republiek de andere bepalingen van wet nr. 257/92 samen als volgt:

a) 0,6 vezels per kubieke centimeter voor chrysotiel'.

— bij de artikelen 4, 5 en 7 worden overheidsinstanties opgericht en worden hun bevoegdheden omschreven;

5. Artikel 31, lid 2, van besluitwet nr. 277 van 15 augustus 1991 wordt afgeschaft.

— de artikelen 3, lid 3, 6 en 12 machtigen de ministers van Volksgezondheid en Industrie om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen;

(...)

— artikel 9, lid 1, verplicht ondernemingen die asbest gebruiken, informatie te verstrekken;

Artikel 8 — *Indeling, verpakking, etikettering*

— de artikelen 9, lid 2, 10 en 12 omschrijven de taken van de plaatselijke gezondheidsdiensten en van de regio's inzake de schoonmaak en verwijdering van asbest en de sanering van gebouwen;

1. De indeling, verpakking en etikettering van asbest en asbesthoudende producten wordt geregeld door wet nr. 256 van 29 mei 1974, zoals nadien gewijzigd en aangevuld, en door presidentieel besluit nr. 215 van 24 mei 1988."

— artikel 11 voorziet in de sanering van een mijn en het door de activiteiten daarvan vervuilde gebied;

— de artikelen 13 en 14 voorzien in steun voor technologische vernieuwing, herstructurering en omschakeling van de asbestproductie; en

6. Artikel 1, sub 5, definieert „technisch voorschrift” als volgt:

— artikel 16 regelt de financiering.

„technische specificaties, met inbegrip van de hierop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor het verhandelen of het gebruik in een Lid-Staat of in een groot deel van deze Staat, met uitzondering van die welke door de plaatselijke overheid zijn vastgesteld”.

#### b) *De richtlijn*

7. Artikel 8, leden 1 en 2, luidt als volgt:

5. Artikel 1, lid 1, van de richtlijn definieert „technische specificatie” als bedoeld in deze zaak als volgt:

„specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een produkt, zoals kwaliteitsniveaus, prestatie, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voorschriften inzake terminologie, symbolen, proefnemingen en proefnemingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren”.

„1. De Lid-Staten delen de Commissie onmiddellijk ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mede, tenzij het een volledige omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval met een eenvoudige vermelding van de betrokken internationale of Europese norm kan worden volstaan; zij doen de Commissie tevens in beknopte vorm mededeling van de redenen die de vaststelling van een dergelijk technisch voorschrift noodzakelijk maken, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp blijken. In voorkomend geval doen de Lid-Staten tegelijkertijd mededeling van de tekst van de in hoofdzaak en rechtstreeks betrokken wettelijke en bestuursrechtelijke basisbepalingen, indien kennis van die tekst noodzakelijk is om de draagwijdte van het ontwerp van het technische voorschrift te beoordelen.

De Commissie stelt de overige Lid-Staten onverwijld in kennis van het ontvangen ontwerp; zij kan dit tevens voor advies voorleggen aan het in artikel 5 bedoelde Comité en, in voorkomend geval, aan het Comité dat bevoegd is op het betrokken gebied.

2. De termijn bedoeld in lid 1 bedraagt twaalf maanden indien de Commissie binnen een termijn van drie maanden na de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling haar voornemen te kennen geeft een richtlijn over dit onderwerp voor te stellen of vast te stellen.

2. De Commissie en de Lid-Staten kunnen bij de Lid-Staat die een ontwerp voor een technisch voorschrift ter kennis heeft gebracht, opmerkingen indienen, waarmee deze Lid-Staat, bij de verdere uitwerking van het technisch voorschrift, zoveel mogelijk rekening dient te houden.”

2 bis. Wanneer de Commissie constateert dat een mededeling als bedoeld in artikel 8, lid 1, betrekking heeft op een materie die door een bij de Raad ingediend voorstel voor een richtlijn of een verordening wordt bestreken, geeft zij hiervan binnen drie maanden na deze mededeling kennis aan de betrokken Lid-Staat.

8. De relevante bepalingen van artikel 9 luiden als volgt:

„1. Onverminderd de leden 2 en 2 bis, stellen de Lid-Staten de goedkeuring van een ontwerp van technisch voorschrift zes maanden uit, te rekenen vanaf de datum van de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling, indien de Commissie of een andere Lid-Staat binnen een termijn van drie maanden na die datum de uitvoerig gemotiveerde mening te kennen geeft, dat de beoogde maatregel moet worden gewijzigd ten einde eventuele belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen die uit die maatregel kunnen voortvloeien op te heffen of te beperken. De betreffende Lid-Staat doet de Commissie verslag over het gevolg dat hij voornemens is te geven aan een dergelijke uitvoerig gemotiveerde mening. De Commissie voorziet deze reactie van commentaar.

De Lid-Staten onthouden zich van het aannemen van technische voorschriften die betrekking hebben op een materie welke bestreken wordt door een voorstel voor een richtlijn of een verordening dat de Commissie vóór de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling bij de Raad heeft ingediend, en wel gedurende een termijn van twaalf maanden vanaf de datum van indiening van dat voorstel.

De leden 1, 2 en 2 bis van het onderhavige artikel kunnen niet cumulatief worden toegepast.”

c) *De precontentieuze procedure*

9. Bij aanmaningsbrief van 18 november 1992 deed de Commissie verweerster mee, dat wet nr. 257/92, die zij omschreef als een „nationale technische maatregel”, volgens haar binnen de werkingssfeer van de richtlijn viel en haar derhalve krachtens artikel 8, lid 1, had moeten worden meegedeeld; voorts meende zij, dat de nationale wet moest worden opgeschort tot na het verstrijken van de termijnen van artikel 9, leden 1, 2 en 2 bis. Onder verwijzing naar haar mededeling 86/C 245/05<sup>3</sup> voegde zij daaraan toe, dat het „technisch voorschrift” wegens dit vormgebrek geen rechtsgevolgen had en dus niet kon worden toegepast jegens derden. Overeenkomstig artikel 169 EG-Verdrag werd de Italiaanse Republiek verzocht binnen twee maanden haar opmerkingen in te dienen.

10. Op 23 maart 1993 deed de Italiaanse permanente vertegenwoordiging de Commissie mee, dat de eerdere aanmelding van staatssteun werd ingetrokken; in het telexbericht werd met geen woord gereageerd op ook maar één van de punten van de brief van de Commissie van 18 november 1992. Op 3 november 1993 bracht de Commissie aan Italië een met redenen omkleed advies uit, waarin wet nr. 257/92 nu eens wordt aangeduid als een wet die een technisch voorschrift in de zin van de richtlijn *is* (punten 1 en 4.2), dan weer als een wet die dergelijke voorschriften *bevat* (punt 4.1), waarbij deze woorden door elkaar worden gebruikt. Toen een antwoord uitbleef, leidde de Commissie

op 13 oktober 1994 de onderhavige procedure in, waarin zij het Hof verzoekt vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek, door wet nr. 257/92 vast te stellen zonder het ontwerp daarvan aan de Commissie mee te delen, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 8, lid 1, eerste alinea — of, subsidiair, artikel 9, lid 1 — van de richtlijn.

11. Italië heeft krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen; het Hof heeft deze exceptie bij beschikking van 11 juli 1995 gevoegd met de zaak ten gronde.

## III — Discussie

a) *Artikel 8 van de richtlijn*

12. Zowel de ontvankelijkheid als de gegrondheid van deze zaak is afhankelijk van de omvang van de verplichting van de Lid-Staten elk „ontwerp van technisch voorschrift” dat zij willen vaststellen, aan de Commissie mee te delen. In het licht van het betoog van de partijen in deze zaak, lijkt het mij nuttig allereerst dit punt te onderzoeken. Volgens de Italiaanse Republiek zijn de Lid-Staten slechts verplicht ontwerpen van technische voorschriften in de zin van de richtlijn mee te delen. Ter terechtzitting stelde de

<sup>3</sup> — Niet gedateerd; gepubliceerd op 1 oktober 1986 (PB 1986, C 245, blz. 4).

gemachtigde van de Italiaanse Republiek, dat enkel voorschriften betreffende de kenmerken van een product technische voorschriften kunnen zijn, waarvoor hij steun zocht in het arrest *Semeraro Casa Uno e. a.*<sup>4</sup>, waarin het Hof overwoog, dat „de in de richtlijn voorziene mededelingsplicht niet [geldt] voor een nationale regeling waarin niet de vereiste kenmerken van een produkt, doch slechts de winkelsluitingstijden worden geregeld”.

13. Van haar kant stelt de Commissie, dat wanneer een algemene maatregel technische voorschriften bevat, „het organisch geheel” van de wet moet worden meegedeeld; anders zou het moeilijk of zelfs onmogelijk zijn, de draagwijdte van de technische voorschriften te beoordelen en met name te beoordelen of zij handelsbelemmeringen kunnen veroorzaken.

14. Geen van beide uitleggingen van artikel 8, lid 1, die aan deze argumenten ten grondslag liggen, lijkt mij juist. In de eerste plaats is het begrip „technisch voorschrift” ruimer dan enkel de kenmerken van het product, en omvat het andere vereisten betreffende de productie van goederen en administratieve bepalingen betreffende het verhandelen en het gebruik ervan (artikel 1, sub 1 en 5, van de richtlijn). In het arrest van 17 september 1996, *Commissie/Italië*, verwierp het Hof een strikte uitlegging van het

begrip „technisch voorschrift”, die niet zo veel verschilt van de uitlegging die de Italiaanse Republiek in deze zaak verdedigt; daar inachtneming van de verplichte technische specificaties in kwestie rechtstreeks van invloed was op de handel in het product, waren de nationale bepalingen te beschouwen als een technisch voorschrift.<sup>5</sup> In een arrest van heden, *Bic Benelux*, verklaart het Hof meer in het algemeen, dat het doel van de richtlijn erin bestaat, via een preventieve controle het vrij verkeer van goederen te beschermen, en dat deze controle geldt voor technische voorschriften die het „intra-communautaire handelsverkeer al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kunnen belemmeren”<sup>6</sup>, hetgeen duidelijk is geïnspireerd op de toetsing van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in het arrest *Dassonville*.<sup>7</sup>

15. Zodra een nationale bepaling binnen de in artikel 1, sub 5, van de richtlijn gegeven definitie van „technisch voorschrift” valt, moet zij worden meegedeeld. Het Hof heeft reeds verduidelijkt, dat de Lid-Staten zich niet aan hun mededelingsplicht kunnen onttrekken op grond dat de maatregel de handel ten goede komt: „Deze verplichting kan niet afhankelijk zijn van de eenzijdige beoordeling, door de Lid-Staat die het ontwerp heeft opgesteld, van de eventuele gevolgen van dit ontwerp voor het handelsverkeer tussen Lid-Staten.”<sup>8</sup>

5 — Zaak C-289/94, *Jurispr.* 1996, blz. I-4405, r. o. 32.

6 — Arrest van 20 maart 1997, zaak C-13/96, *Jurispr.* 1997, blz. I-1753, r. o. 19.

7 — Arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, *Jurispr.* 1974, blz. 837, r. o. 5.

8 — Arrest van 11 januari 1996, zaak C-273/94, *Commissie/Nederland*, *Jurispr.* 1996, blz. I-31, r. o. 15.

4 — Arrest van 20 juni 1996, gevoegde zaken 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 en C-332/94, *Jurispr.* 1996, blz. I-2975, r. o. 38.

16. In de tweede plaats blijkt uit de tekst van artikel 8, lid 1, dat de mededelingsplicht niet enkel geldt voor de hiervoor gedefinieerde technische voorschriften, maar ook voor „de redenen die de vaststelling van een dergelijk technisch voorschrift noodzakelijk maken, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp blijken”, en in voorkomend geval, voor „de tekst van de in hoofdzaak en rechtstreeks betrokken wettelijke en bestuursrechtelijke basisbepalingen, indien kennis van die tekst noodzakelijk is om de draagwijdte van het ontwerp van het technische voorschrift te beoordelen”. Mijns inziens volgt daaruit niet noodzakelijk, dat een Lid-Staat ingevolge die bepaling verplicht is, het geheel van een nationale wet van algemene strekking, die zowel technische voorschriften als andere bepalingen bevat, mee te delen. Voor zover de mededeling van een „niet-technische” bepaling noodzakelijk is om de rechtsgevolgen van een technische bepaling te beoordelen, valt het onder de uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 8, lid 1. Wanneer inachtneming van „niet-technische” bepalingen evenwel geen directe invloed heeft op de productie, het verhandelen of het gebruik van goederen, kan niet worden aangenomen dat de Lid-Staat die bepalingen aan de Commissie moet meedelen.

17. Dit blijkt uit de wettelijke regeling die aan de orde was in het arrest van *CIA Security*.<sup>9</sup> Krachtens artikel 4 van een Belgische wet van 1990 mochten enkel erkende beveiligingsondernemingen diensten in verband met beveiliging verrichten, terwijl artikel 12 bepaalde, dat alarmsystemen slechts in de handel mochten worden gebracht nadat

zij waren goedgekeurd volgens een door de Koning vast te stellen procedure. Het Hof stelde vast, dat aangezien artikel 4 enkel de voorwaarden bevatte voor de vestiging van beveiligingsondernemingen, het geen technisch voorschrift was. De kwalificatie van artikel 12 als technisch voorschrift hing volgens het Hof af van de vraag, of het eigen rechtsgevolgen teweegbrengt; een nationale regel die bij gebreke van uitvoeringsmaatregelen geen gevolgen heeft voor particulieren, valt niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn, terwijl een regel die zelfs zonder dergelijke maatregelen dwingend is, binnen de werkingssfeer van artikel 8 van de richtlijn valt.<sup>10</sup> Niets in het arrest wijst erop, dat het mededelingsvereiste ook gold voor de wet als geheel of voor de bepalingen die afzonderlijk beschouwd geen handelsbelemmeringen konden opleveren.

18. Geen van de door de Commissie met betrekking tot haar „organisch geheel”-argument aangehaalde zaken had betrekking op nationale wettelijke regelingen van algemene strekking, zoals hier het geval is, of staft de door haar voorgestelde ruime oplossing. De nationale bepalingen die aan de orde waren in het arrest van 2 augustus 1993, *Commissie/Italië*, waren voorschriften inzake de bepaling en de controle van het maximale vermogen, de bouw en de montage aan boord, van motoren voor pleziervaartuigen<sup>11</sup>, terwijl het Hof in het arrest van

9 — Arrest van 30 april 1996, zaak C-194/94, *Jurispr.* 1996, blz. I-2201.

10 — Arrest *CIA Security*, reeds aangehaald, r. o. 29 en 30, met verwijzing naar arrest van 1 juni 1994, zaak C-317/92, *Commissie/Duitsland*, *Jurispr.* 1994, blz. I-2039, r. o. 26.

11 — Zaak C-139/92, *Jurispr.* 1993, blz. I-4707.



1 juni 1994, Commissie/Duitsland<sup>12</sup> uitdrukkelijk verklaarde, dat de verordening van de Duitse minister van Volksgezondheid een „technische specificatie” was. Ook de vier besluiten die in het geding waren in het arrest van 17 september 1996, Commissie/Italië<sup>13</sup>, hadden een beperkte strekking.

19. Het arrest *Semeraro Casa Uno*<sup>14</sup> levert evenmin steun voor het betoog van de Italiaanse Republiek. De betrokken nationale regeling inzake winkelsluitingstijden viel duidelijk niet binnen de definitie van „technisch voorschrift” in de richtlijn; het gebruik van de term „vereiste kenmerken van een product” kan worden beschouwd als een korte verwijzing naar het ingewikkelde begrip „technisch voorschrift”, en niet als een beperking van dit begrip tot de specificaties van een product.

#### b) *De ontvankelijkheid*

20. De Italiaanse Republiek stelt, dat het beroep van de Commissie om drie redenen niet-ontvankelijk is: in de aanmaningsbrief werd de gestelde schending van de richtlijn niet voldoende omschreven, het met redenen omkleed advies bevatte nieuwe argumenten en liet twijfel bestaan over het voorwerp van de inbreuk, en in het verzoekschrift heeft

de Commissie het voorwerp van het geschil zoals omschreven in het met redenen omkleed advies, gewijzigd.

21. Volgens vaste rechtspraak van het Hof „heeft de aanmaningsbrief tot doel (...) het voorwerp van het geschil te bepalen en aan de Lid-Staat die om opmerkingen wordt verzocht, de gegevens te verschaffen die hij nodig heeft om zijn verweer voor te bereiden”.<sup>15</sup> Het Hof heeft erkend, dat de aanmaningsbrief „noodzakelijkerwijze niet meer kan bevatten dan een eerste beknopte samenvatting van de bezwaren”.<sup>16</sup> In de onderhavige zaak werd in de aanmaningsbrief duidelijk gesteld, dat de nationale wet volgens de Commissie binnen de werkings-sfeer van de richtlijn viel, dat de wet niet aan de Commissie was meegedeeld, en dat deze omstandigheden schending van de artikelen 8, lid 1, en 9 van de richtlijn opleverden. Daar uit het opschrift en de inhoud van de betrokken nationale wet daarenboven duidelijk bleek, dat mededeling krachtens de richtlijn vereist kon zijn, en de diensten van de Commissie drie keer informeel contact hebben opgenomen met de Italiaanse autoriteiten alvorens de aanmaningsbrief werd verzonden, meen ik, dat dit onder de gegeven omstandigheden volstond om „de Lid-Staat tot wie zij is gericht, de essentiële punten van de hem verweten niet-nakoming mee te delen”.<sup>17</sup>

12 — Aangehaald in voetnoot 10.

13 — Aangehaald in voetnoot 5.

14 — Aangehaald in voetnoot 4.

15 — Arrest van 17 september 1996, Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 5, r. o. 15; zie ook arresten van 28 maart 1985, zaak 274/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 1077, r. o. 19, en 15 november 1988, zaak 229/87, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1988, blz. 6347, r. o. 11 en 12.

16 — Arrest van 17 september 1996, Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 5, r. o. 16.

17 — Arrest van 23 februari 1988, zaak 353/85, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1988, blz. 817, r. o. 19.

22. De Italiaanse Republiek betwist het met redenen omkleed advies op de grond dat het in de nationale wet drie technische voorschriften onderscheidt, die in de aanmaningsbrief niet waren genoemd, en dat de Commissie, door haar onderzoek van wet nr. 257/92 als „niet-exhaustief” te bestempen, de onzekerheid liet bestaan die de aanmaningsbrief over de omvang van de gestelde inbreuk had veroorzaakt.

23. Ik vind het nogal vreemd, dat de Italiaanse Republiek eerst stelt, dat de aanmaningsbrief de gestelde schending van de richtlijn niet voldoende omschreef, en vervolgens klaagt, dat het met redenen omkleed advies de specifieke redenen vermeldt waarom de Commissie de richtlijn geschonden acht. In het arrest van 17 september 1996 overwoog het Hof, dat „het in artikel 169 van het Verdrag bedoelde met redenen omkleed advies een coherente en gedetailleerde uiteenzetting [moet] bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht, dat de betrokken Lid-Staat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen”.<sup>18</sup> Niet alleen mocht de Commissie dus specificeren waarom zij van oordeel was, dat de Italiaanse Republiek wet nr. 257/92 in de ontwerpfasen had moeten meedelen, maar was zij zelfs verplicht dat te doen.

24. Anderzijds geloof ik niet, dat het met redenen omkleed advies op het eerste gezicht volstaat om te stellen, dat de Italiaanse Republiek volgens artikel 8, lid 1, van de richtlijn verplicht was andere bepalingen van wet

nr. 257/92 dan de in het advies genoemde, namelijk de artikelen 1, 3 en 8, mee te delen. Zoals ik al zei<sup>19</sup>, kan niet worden aangenomen, dat een dergelijke verplichting bestaat voor een gehele nationale wet van algemene strekking, die zowel technische als niet-technische bepalingen bevat. Het is mogelijk, dat onder bepaalde omstandigheden de mededelingsplicht inderdaad geldt voor de gehele wet, zoals de Commissie stelt; in het met redenen omkleed advies moet de Commissie evenwel aantonen, dat er van dergelijke omstandigheden sprake is<sup>20</sup>; behalve voor de genoemde bepalingen heeft zij dat hier evenwel niet gedaan.

25. Dat betekent evenwel niet, dat het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk moet worden verklaard, zoals de Italiaanse Republiek vordert; het beroep is mijns inziens onvankelijk voor zover de Commissie stelt, dat de mededelingsplicht gold voor de in het met redenen omkleed advies genoemde bepalingen van de nationale wet. De Italiaanse Republiek heeft zelf betoogd, dat wat de mededelingsplicht krachtens de richtlijn betreft, bepalingen van een dergelijke wet van algemene strekking op zichzelf moeten worden bezien, en kan dan ook niet hebben betwijfeld dat de Commissie van oordeel was, dat althans die drie bepalingen moesten worden meegedeeld. Door te vermelden welke bepalingen van de nationale wet de Commissie als technische voorschriften beschouwde, heeft het met redenen omkleed advies de omvang van het beroep dus voldoende verduidelijkt. Dat de Commissie haar

19 — Punten 16-18 van deze conclusie.

20 — „Het regelmatig verloop van de precontentieuze procedure vormt een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg (...) om te verzekeren dat in de eventuele procedure voor het Hof het onderwerp van het geding duidelijk is omschreven” (beschikking van 11 juli 1995, zaak C-266/94, Commissie/Spanje, Jurispr. 1995, blz. I-1975, r. o. 17).

18 — Aangehaald in voetnoot 5, r. o. 16.

vordering aldus heeft geformuleerd, dat de nationale wet moest worden meegedeeld omdat zij de artikelen 1, 3 en 8 bevatte, en niet aldus dat de drie artikelen moesten worden meegedeeld, heeft het verweer van de Italiaanse Republiek noch met betrekking tot de ontvankelijkheid, noch met betrekking tot de gegrondheid van de zaak gehinderd.

haar exceptie van niet-ontvankelijkheid de kwalificatie van artikel 3 van de nationale wet als technisch voorschrift heeft betwist. Ter terechtzitting betoogde haar gemachtigde, dat geen enkele bepaling van wet nr. 257/92 onder de mededelingsprocedure viel.

26. Ook het door de Italiaanse Republiek aangevoerde derde middel van niet-ontvankelijkheid treft geen doel. Zij stelt, dat het — zelfs subsidiaire — betoog, dat zij een zelfstandige inbreuk op artikel 9, lid 1, had begaan, verschilde van het gestelde in het met redenen omkleed advies. Zelfs als dat het geval was, zou het enkel van invloed zijn op de ontvankelijkheid van een middel van de Commissie in verband met schending van artikel 9, lid 1; de Commissie heeft dat middel evenwel ingetrokken.

*c) De gegrondheid van het beroep van de Commissie*

27. Ik moet enkel nog onderzoeken, of de drie door de Commissie genoemde bepalingen technische voorschriften zijn in de zin van de richtlijn. In haar verweerschrift heeft de Italiaanse Republiek zich niet uitgelaten over de vraag, of deze bepalingen als zodanig moeten worden aangemerkt, ofschoon zij in

28. Artikel 1, lid 2, van wet nr. 257/92 verbiedt onder meer de productie en de verkoop van asbest, asbestproducten en asbesthoudende producten na afloop van een jaar na inwerkingtreding van de wet; voor zover deze producten binnen de definitie van product in artikel 1, sub 7, van de richtlijn vallen, is artikel 1, lid 2, van de nationale wet duidelijk een technisch voorschrift, dat de Italiaanse Republiek krachtens artikel 8, lid 1, van de richtlijn had moeten meedelen.

29. In haar verzoekschrift stelt de Commissie, dat artikel 3, lid 4, van de nationale wet grenswaarden voor het asbestgehalte vaststelt, en dat artikel 3 ook de procedures en methoden voor het meten van die waarden omschrijft. Artikel 3, lid 4, van de nationale wet wijzigt artikel 31, lid 1, sub a, van besluitwet nr. 277 van 15 augustus 1991 tot omzetting van een aantal richtlijnen van de Raad betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan bepaalde chemische, fysische en biologische agentia op het werk.<sup>21</sup> Artikel 31, lid 1,

<sup>21</sup> — Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr. 200 van 21 augustus 1991, blz. 3.

sub a, stelt de grenswaarde vast voor de blootstelling van werknemers aan asbeststof in de lucht. Artikel 3, lid 4, stelt derhalve geen maximumasbestgehalte in producten vast, legt geen voorwaarden op voor de productie of verhandeling van goederen, en heeft geen rechtstreekse invloed op de handel in goederen tussen de Lid-Statens. Ofschoon deze bepaling wellicht enige invloed zal hebben op het gebruik van asbest, heeft de Commissie niet aangetoond dat dat in de praktijk het geval is. Zij heeft evenmin aangetoond, dat deze bepaling niet valt onder de in artikel 8, lid 1, van de richtlijn gestelde uitzondering voor nationale voorschriften die de volledige omzetting van een Europese norm betreffen. Daar deze uitzondering de verplichtingen van de Lid-Statens ex artikel 8, lid 1, beperkt, meen ik, dat het Hof deze kwestie moet onderzoeken, ook al heeft de Italiaanse Republiek slechts het meer algemene verweer gevoerd, dat artikel 3 geen technisch voorschrift is, daar het de bescherming van werknemers betreft. Onder deze omstandigheden ben ik van mening, dat niet is aangetoond dat artikel 3, lid 4, van de nationale wet binnen de in de richtlijn gegeven definitie van „technisch voorschrift” valt.

30. Artikel 3, lid 2, van wet nr. 257/92 heeft betrekking op de „grenzen, de procedures en de proefnemingsmethoden voor het meten van de milieuvervuiling door asbest”, hetgeen op het eerste gezicht valt binnen de definitie van „technische specificatie” in artikel 1, sub 1, en derhalve binnen de definitie van „technisch voorschrift” in artikel 1, sub 5. Genoemde nationale bepaling stelt echter alleen, dat deze grenzen, procedures en proefnemingsmethoden „worden gedefinieerd zoals in richtlijn 87/217/EEG van de

Raad van 19 maart 1987”. Ook hier heeft de Commissie dus niet aangetoond, dat het verzuim van de Italiaanse Republiek om artikel 3, lid 2, mee te delen, niet was gerechtvaardigd door de noodzaak om andere gemeenschapsverplichtingen na te komen, en derhalve schending van artikel 8, lid 1, van de richtlijn oplevert.

31. Artikel 8 van wet nr. 257/92 betreft de indeling, verpakking en etikettering van asbest en asbesthoudende producten. Daar „voorschriften inzake (...) verpakking, het merken of etiketteren” uitdrukkelijk binnen de definitie van „technische specificatie” in artikel 1, sub 1, vallen, is een dergelijke regeling op het eerste gezicht een technisch voorschrift in de zin van artikel 8, lid 1, van de richtlijn. In verband daarmee beriep de Italiaanse Republiek zich ter terechtzitting uitdrukkelijk op het declaratoir karakter van artikel 8 van wet nr. 257/92 en op de uitzondering van artikel 8, lid 1, van de richtlijn voor nationale maatregelen die Europese normen omzetten, ofschoon zij niet vermeldde aan welke maatregel zij precies dacht.

32. De mededelingsregeling in artikel 8 van de richtlijn is duidelijk bedoeld om enkel te worden toegepast wanneer technische maatregelen in het nationale recht worden ingevoerd. Artikel 8 van wet nr. 257/92 bepaalt enkel, dat de „indeling, verpakking

en etikettering van asbest en asbesthoudende producten" onder twee bestaande wettelijke regelingen vallen. Wet nr. 256 van 29 mei 1974 betreft de verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen en preparaten<sup>22</sup>, waaronder kankerverwekkende stoffen en preparaten, waarvan de minister van Volksgezondheid een lijst diende op te stellen; presidentieel besluit nr. 215 van 24 mei 1988 beperkt de verkoop en het gebruik van asbest en asbestproducten.<sup>23</sup> Artikel 8 van de nationale wet vermeldt dan ook enkel de bestaande wettelijke regeling en brengt daarin geen wijziging. Derhalve moet de Commissie aantonen, dat deze bepaling wel degelijk een nieuw technisch voorschrift is dat had moeten worden meegedeeld.<sup>24</sup> De Commissie heeft dat niet gedaan en heeft derhalve niet aangetoond, dat de Italiaanse Republiek de in dat verband krachtens de

richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

d) *Kosten*

33. Mijns inziens volgt daaruit, dat het beroep van de Commissie slechts ontvankelijk is voor zover het ziet op de artikelen 1, 3 en 8 van de nationale wet, en slechts gegrond is wat artikel 1 betreft. Indien het Hof mijn voorstel volgt, geef ik in overweging te gelasten, dat elk der partijen overeenkomstig artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering haar eigen kosten draagt, daar zij elk op bepaalde punten in het gelijk en in het ongelijk zijn gesteld.

#### IV — Conclusie

34. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

— het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk te verklaren, behalve voor zover het ziet op de artikelen 1, 3 en 8 van wet nr. 257 van 27 maart 1992 betreffende normen inzake het beëindigen van het gebruik van asbest;

22 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, nr. 178 van 9 juli 1974, blz. 4543.

23 — *Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, nr. 143 van 20 juni 1988, blz. 5.

24 — Het staat aan de Commissie „om in het kader van een procedure (...) op grond van artikel 169 [EG]-Verdrag het gestelde verzuim aan te tonen. (...) zij kan zich daarbij niet baseren op een of ander rechtsvermoeden" (arrest van 25 mei 1982, zaak 96/81, *Commissie/Nederland*, *Jurispr.* 1982, blz. 1791, r. o. 6).

- te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door artikel 1, lid 2, van wet nr. 257/92 vast te stellen zonder het ontwerp daarvan vooraf aan de Commissie mee te delen, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften;
  
- het beroep voor het overige ongegrond te verklaren;
  
- elke partij in haar eigen kosten te verwijzen.