

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 20 mars 1997 *

I — Inledning

1. I vilken utsträckning är en medlemsstat skyldig att enligt artikel 8 i direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (nedan kallat direktivet)¹ anmäla ett nationellt lagförslag när endast ett fåtal av bestämmelserna i förslaget kan klassificeras som "tekniska föreskrifter" enligt direktivet? Det är den väsentliga frågan i föreliggande mål om fördragsbrott, där den svarande staten i första hand har yrkat avvisning.

II — Faktiska omständigheter och det förfarande som givit upphov till målet

a) *Lag nr 257 av den 27 mars 1992*

2. Genom telexmeddelanden av den 2 juli 1991 och den 26 februari 1992 och genom

brev av den 17 oktober 1991 underrättade kommissionen de italienska myndigheterna om att en föreslagen lag om upphörande med användningen av asbest utgjorde en teknisk föreskrift som föll inom direktivets tillämpningsområde. Lagen antogs den 27 mars 1992 som lag nr 257 "om bestämmelser angående upphörande med användningen av asbest"² (nedan kallad lag nr 257/92 eller den nationella lagen). Det förefaller visserligen som om lagtexten då den befann sig på förslagsstadiet anmäldes till kommissionen den 26 februari 1992 i enlighet med gemenskapsbestämmelserna om statligt stöd, men anmälingen återtogts senare, och lag nr 257/92 har ostridigt aldrig anmälts till kommissionen med tillämpning av direktivet.

3. De mest relevanta bestämmelserna i lag nr 257/92 är följande:

"Artikel 1 — Syfte

1. Denna lag gäller utvinning, import, bearbetning, användning, marknadsföring, behandling och eliminering på det nationella

* Originalspråk: engelska.

¹ — EGT L 109, s. 8; den text som citeras inbegriper de ändringar i direktivet som genomförts genom rådets direktiv 88/182/EEG av den 22 mars 1988 om ändring av direktiv 83/189/EEG (EGT L 81, s. 75) men inte de ändringar som genomförts genom Europaparlamentets och rådets direktiv 94/10/EG av den 23 mars 1994 (EGT L 100, s. 30), vilket trädde i kraft först den 1 juli 1995.

² — Ordinär bilaga nr 87 till *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* av den 13 april 1992, s. 5.

territoriet samt export av asbest och produkter som innehåller asbest. Lagen innehåller bestämmelser angående dels upphörande av produktion och av handel, utvinning, import, export och användning av asbest och produkter som innehåller asbest, dels genomförande av renings- och saneringsåtgärder i de områden som berörs av asbestförorening, dels forskning om utveckling av ersättningsmaterial och om omställning av produktionen och dels kontroll av asbestförorening.

2. Efter 365 dagar räknat från den dag då denna lag träder i kraft är, med förbehåll för de olika frister som föreskrivs för upphörande av produktion och marknadsföring av de produkter som anges i förteckningen i bilaga till denna lag, utvinning, import, export, marknadsföring och produktion av asbest, asbestprodukter och produkter som innehåller asbest, inklusive de produkter som uppräknas i punkterna c och g i förteckningen i bilagan till denna lag, förbjudet.

...

Artikel 3 — Gränsvärden

1. Koncentrationen av asbestfibrer i luften på arbetsplatser där man använder, bearbetar

eller eliminerar asbest, på platser där man utför sanering, i tillverkningslokaler där asbest används samt i lokaler som tillhör företag som har tillstånd att behandla eller eliminera asbest eller att sanera berörda områden får inte överstiga de gränsvärden som fastställts i artikel 31 i lagdekret nr 277 av den 15 augusti 1991, i dess lydelse enligt förevarande lag.

2. Gränsvärden samt förfaranden och analysmetoder för att mäta graden av asbestförorening i miljön, inklusive förorening orsakad av vätskor och gaser som innehåller asbest, används här i den betydelse de har enligt rådets direktiv 87/217/EEG av den 19 mars 1987. Den tid för anpassning som anges i det lagdekret genom vilket det ovan nämnda direktivet genomförs, och som avses i artiklarna 1 och 67 i lag nr 428 av den 29 december 1990, förlängs till den 30 juni 1992.

3. Eventuella uppdateringar eller justeringar av de gränsvärden som nämns i punkterna 1 och 2 i denna artikel skall, även på förslag från den kommitté som avses i artikel 4, beslutas genom dekret av hälsovårdsministern i samråd med miljöministern och ministern för industri, handel och hantverk.

4. Artikel 31.1 a i lagdekret nr 277 av den 15 augusti 1991 ersätts med följande text:

4. Återstående bestämmelser i lag nr 257/92 har i Republiken Italiens svaromål sammanfattats på följande sätt:

'a) 0,6 fibrer per kubikcentimeter i fråga om krysotil'.

— Artiklarna 4, 5 och 7 innehåller bestämmelser om inrättande av myndigheter och anger deras befogenheter.

5. Artikel 31.2 i lagdekret nr 277 av den 15 augusti 1991 upphävs.

— Artikel 3.3 samt artiklarna 6 och 12 innehåller bestämmelser som bemyndigar hälsovårds- och industriministrarna att utfärda tillämpningsföreskrifter.

...

— Artikel 9.1 innehåller bestämmelser om informationsskyldighet för företag som använder asbest.

Artikel 8 — *Klassificering, förpackning, etikettering*

— Artikel 9.2 samt artiklarna 10 och 12 innehåller bestämmelser om de uppgifter som de lokala hälsovårdsmyndigheterna respektive regionerna har i fråga om avgiftning och eliminering av asbest samt sanering av byggnader.

1. Klassificering, förpackning och etikettering av asbest och av produkter som innehåller asbest regleras av lag nr 256 av den 29 maj 1974, i dess ändrade och kompletterade lydelse enligt presidentdekret nr 215 av den 24 maj 1988."

— I artikel 11 föreskrivs åtgärder avseende sanering av en gruva och av det område som påverkats av verksamheten i gruvan.

— I artiklarna 13 och 14 regleras ekonomiskt stöd till teknisk förnyelse, omstrukturering och omställning av asbesttillverkning.

— Artikel 16 innehåller regler angående finansiering.

b) *Direktivet*

5. I artikel 1.1 i direktivet definieras begreppet teknisk specifikation på följande sätt, såvitt nu är av intresse:

”en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt, till exempel kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet sådana krav på produkter som avser terminologi, symboler, provning och provtagningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering”.

6. I artikel 1.5 definieras ”teknisk föreskrift” på följande sätt:

”tekniska specifikationer, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid marknadsföring eller användning i en medlemsstat eller en större del därav, med undantag för sådana specifikationer som har fastställts av lokala myndigheter”.

7. I artikel 8.1 och 8.2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall omedelbart till kommissionen anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter. Om föreskriften helt motsvarar en internationell eller europeisk standard, är det tillräckligt med underrättelse om den aktuella standarden. De skall även ge kommissionen en kort redogörelse för skälen till varför en teknisk föreskrift måste antagas, om dessa inte redan framgår av förslaget. I tillämpliga fall skall medlemsstaterna samtidigt överlämna texterna till grundläggande lagar eller andra föreskrifter av väsentlig och direkt betydelse, om kännedom om sådana texter är nödvändig för att bedöma verkningarna av förslaget till teknisk föreskrift.

Kommissionen skall omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om förslag som den har mottagit. Den kan även sända förslaget för yttrande till den i artikel 5 nämnda kommittén och, om så är lämpligt, den kommitté som är ansvarig för området i fråga.

2. Den i punkt 1 nämnda perioden skall vara 12 månader om kommissionen, inom tre månader räknat från tiden för anmälan enligt artikel 8.1, förklarar att den ämnar föreslå eller besluta om ett direktiv inom området.

2. Kommissionen och medlemsstaterna kan lämna synpunkter till den medlemsstat som har överlämnat ett förslag till teknisk föreskrift. Medlemsstaten skall så långt möjligt ta hänsyn till dessa då den tekniska föreskriften därefter utarbetas.”

2 a. Om kommissionen finner en anmälan enligt artikel 8.1 gälla ett område som omfattas av ett förslag till direktiv eller förordning, som har lagts fram för rådet, skall den inom tre månader från dagen för mottagandet av anmälan underrätta medlemsstaten om detta förhållande.

8. Artikel 9 innehåller, såvitt nu är av intresse, följande bestämmelser:

”1. Om inte de särskilda förutsättningarna i punkt 2 eller 2a föreligger, gäller följande. Medlemsstaterna får inte anta ett förslag till teknisk föreskrift före utgången av sex månader från tiden för anmälan enligt artikel 8.1, om kommissionen eller en annan medlemsstat inom tre månader från nämnda tid inkommer med ett detaljerat utlåtande med innebörd att den planerade åtgärden måste ändras för att ta bort eller minska de hinder som den kan komma att ge upphov till för de fria varurörelserna. Den berörda medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de åtgärder som den ämnar vidta med anledning av sådana detaljerade utlåtanden. Kommissionen skall uttala sig om dessa åtgärder.

Medlemsstaterna skall, under en period om 12 månader från den dag då kommissionen lämnade rådet ett förslag till direktiv eller förordning, avstå från att anta tekniska föreskrifter om ämnen som omfattas av förslaget, om detta överlämnades innan anmälan gjorts enligt artikel 8.1.

Punkterna 1, 2 och 2a i denna artikel kan inte tillämpas kumulativt.”

c) *Det administrativa födragsbrottsförfarandet*

9. Genom en formell underrättelse av den 18 november 1992 meddelade kommissionen Republiken Italien att den ansåg, att lag nr 257/92 utgjorde en "nationell teknisk föreskrift" som föll inom direktivets tillämpningsområde och därför skulle ha anmälts enligt artikel 8.1, samt att den nationella lagens ikraftträdande borde uppskjutas till dess att de tidsperioder som anges i artikel 9.1, 9.2 och 9.2a hade löpt ut. Kommissionen tillade, med hänvisning till sitt meddelande 86/C 245/05³, att "den tekniska föreskriften" på grund av detta fel i förfarandet inte hade någon rättslig verkan och därför inte kunde åberopas gentemot tredje man. Republiken Italien anmodades att inom två månader inkomma med synpunkter enligt artikel 169 i EG-fördraget.

10. Den 23 mars 1993 informerade Italiens ständiga representation kommissionen om att den tidigare anmälningen om statligt stöd hade återtagits. I telexmeddelandet besvarades inte någon av de punkter som tagits upp i kommissionens underrättelse av den 18 november 1992. Den 3 november 1993 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Italien, där lag nr 257 på olika sätt beskrivs så, att den *utgör* en teknisk föreskrift i den mening som avses i direktivet (artikel 1 och artikel 4.2) och *innehåller* sådana föreskrifter (artikel 4.1), varvid

dessa termer används omväxlande. Eftersom inget svar inkommit från Republiken Italien väckte kommissionen den 13 oktober 1994 nu aktuell talan med yrkande att domstolen skall fastställa att Republiken Italien, genom att anta lag nr 257/92 utan att ha anmält den till kommissionen då den befann sig på förslagsstadiet, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.1 första stycket, i andra hand enligt artikel 9.1, i direktivet.

11. Republiken Italien har gjort invändning om rättegångshinder, enligt artikel 91 i rättegångsreglerna, vilken skall prövas i samband med prövningen av talan i sak enligt beslut av domstolen den 11 juli 1995.

III — Bedömning

a) *Artikel 8 i direktivet*

12. Såväl frågan om rättegångshinder som talan i sak sammanhänger med omfattningen av den skyldighet medlemsstaterna har att till kommissionen anmäla varje "förslag till teknisk föreskrift" som de avser att anta. Mot bakgrund av parternas respektive argument är det ändamålsenligt att inledningsvis ta upp denna fråga. Republiken Italien har gjort gällande, att medlemsstaterna endast är skyldiga att anmäla förslag till sådana tekniska föreskrifter som avses i direktivet. Under den

³ — Meddelandet publicerades, trots att det var odaterat, den 1 oktober 1986 (EGT C 245, s. 4).

muntliga förhandlingen framkastade republikens ombud, att endast regler om en produkts egenskaper kunde utgöra tekniska föreskrifter. Han åberopade därvid domen i målet *Semeraro Casa Uno m. fl.*, där domstolen anfört att "den i direktivet föreskrivna skyldigheten att göra anmälan är ... inte tillämplig på nationella föreskrifter som inte reglerar de egenskaper som krävs för en vara utan endast reglerar öppethållandetiderna för affärer".⁴

13. Kommissionen har för sin del hävdat att, om en lag eller förordning med allmän räckvidd innehåller tekniska föreskrifter måste den anmälas "i sin helhet". I annat fall skulle det enligt kommissionen vara svårare för att inte säga omöjligt att avgöra vilken räckvidd de tekniska föreskrifterna har och särskilt att bedöma om de kan komma att medföra handelshinder.

14. Enligt min mening är ingen av de tolkningar av artikel 8.1 som ligger till grund för dessa påståenden korrekt. För det första omfattar begreppet "teknisk föreskrift" mycket mer än enbart varans egenskaper och inbegriper andra krav som räknas upp och som avser tillverkningen av varor samt administrativa föreskrifter om varornas marknadsföring och användning (artikel 1.1 och artikel 5 i direktivet). I domen i målet C-289/94, kommissionen mot Italien, avvistade domstolen en snäv tolkning av begreppet "teknisk föreskrift", som inte var olik

den som Republiken Italien föreslagit i detta mål. Eftersom iakttagandet av sådana tekniska specifikationer som är obligatoriska hade en direkt inverkan på marknadsföringen av varan ansågs de nationella föreskrifterna vara tekniska föreskrifter.⁵ I domen i målet *Bic Benelux*, som ges i dag, har domstolen konstaterat, att direktivets syfte är att skydda den fria rörligheten för varor medelst en förebyggande kontroll och ansett att sådan kontroll skall utövas med avseende på tekniska föreskrifter "som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen"⁶, en regel som uppenbarligen är inspirerad av det kriterium, avseende åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner, som fastställdes i domen i målet *Dassonville*.⁷

15. Om en nationell bestämmelse faller inom definitionen "teknisk föreskrift" enligt artikel 1.5 i direktivet måste den anmälas. Domstolen har haft tillfälle att klargöra, att medlemsstaterna inte kan undgå sin anmälningsskyldighet genom att åberopa, att åtgärden kommer att gynna handeln, och har slagit fast att "en sådan skyldighet kan inte vara avhängig av hur en medlemsstat, som har utarbetat förslaget, ensidigt bedömer dess eventuella effekter på handeln mellan medlemsstaterna".⁸

⁴ — Dom av den 20 juni 1996 i förenade målen C-418/93—C-421/93, C-460/93—C-462/93, C-464/93, C-9/94—C-11/94, C-14/94 och C-15/94, C-23/94 och C-24/94 samt C-332/94 (REG 1996, s. I-2975), punkt 38.

⁵ — Dom av den 17 september 1996 i mål C-289/94, kommissionen mot Italien (REG 1996, s. I-4405), punkt 32.

⁶ — Dom av den 20 mars 1997 i mål C-13/96, *Bic Benelux* (REG 1997, s. I-1753), punkt 19.

⁷ — Dom av den 11 juli 1974, *Dassonville* (Rec. 1974, s. 837), punkt 5.

⁸ — Dom av den 11 januari 1996 i mål C-273/94, kommissionen mot Nederländerna (REG 1996, s. I-31), punkt 15.

16. För det andra omfattar anmälningsskyldigheten, som framgår av ordalydelsen i artikel 8.1, inte enbart tekniska föreskrifter så som de definierats i det föregående utan också "skälen till varför en teknisk föreskrift måste antagas, om dessa inte redan framgår av förslaget, och, i tillämpliga fall, texterna till grundläggande lagar eller andra föreskrifter av väsentlig och direkt betydelse, om kännedom om sådana texter är nödvändig för att bedöma verkningarna av förslaget till teknisk föreskrift". Därav följer enligt min mening inte, att en medlemsstat enligt denna bestämmelse nödvändigtvis är skyldig att anmäla en hel nationell lag av generell art som innehåller både tekniska föreskrifter och andra bestämmelser. I den mån en anmälan av särskilda "icke-tekniska" föreskrifter är nödvändig för bedömningen av de rättsliga följderna av en teknisk föreskrift, krävs den uttryckligen enligt bestämmelserna i artikel 8.1. Om emellertid iakttagandet av "icke-tekniska" föreskrifter inte får någon direkt inverkan på tillverkningen, marknadsföringen eller användningen av varor, kan medlemsstaten inte antas vara skyldig att anmäla dessa till kommissionen.

17. Detta argument kan illustreras genom de lagbestämmelser som var omtvistade i målet *CIA Security International*⁹. I artikel 4 i en belgisk lag av 1990 föreskrevs, att endast godkända bevakningsfirmor fick erbjuda bevakningstjänster, medan det i artikel 12 föreskrevs, att endast godkända alarmsystem fick marknadsföras enligt ett förfarande som

skulle fastställas i ett kungligt dekret. Domstolen fann att artikel 4 inte var en teknisk föreskrift, eftersom den var begränsad till fastställandet av villkoren för inrättande av bevakningsfirmor. Huruvida artikel 12 skulle klassificeras som en teknisk föreskrift eller ej berodde enligt domstolen på om den hade egna rättsverkningar. En nationell bestämmelse, som utan verkställighetsföreskrifter saknar rättsverkan mot enskilda, faller inte inom direktivet, medan en bestämmelse, som även utan sådana föreskrifter är bindande, faller inom tillämpningsområdet för artikel 8 i direktivet.¹⁰ Ingenting i domen tyder på att anmälningskravet utsträcktes till vare sig lagen som helhet eller de bestämmelser som, betraktade var för sig, inte var ägnade att skapa handelshinder.

18. Inget av de mål som kommissionen åberopade till stöd för sin uppfattning att "lagen i dess helhet skall anmälas" rörde nationella lagar med allmän räckvidd som i detta fall, och domarna i målen stöder inte heller den vittgående slutsats som kommissionen föreslår. De nationella bestämmelser som var omstridda i mål C-139/92, kommissionen mot Italien, avsåg definition och kontroll av maximal funktion hos samt konstruktion och installation av motorer för fritidsbåtar¹¹, medan domstolen i mål C-317/92, kommissionen mot Tyskland, uttryckligen konstaterade att vissa föreskrifter som utfärdats av

⁹ — Dom av den 30 april 1996 i mål C-194/94 (REG 1996, s. I-2201).

¹⁰ — A. st. (ovan fotnot 9), punkterna 29 och 30, som hänvisar till dom av den 1 juni 1994 i mål C-317/92, kommissionen mot Tyskland (Rec. 1994, s. I-2039), punkt 26.

¹¹ — Dom av den 2 augusti 1993 i mål C-139/92 (Rec. 1993, s. I-1407).

den tyske hälsovårdsministern var "en teknisk specifikation".¹² De fyra dekret som var föremål för prövning i mål C-289/94, kommissionen mot Italien, hade också begränsad räckvidd.¹³

ändrade i sin ansökan innehållet av de anmärkningar som den hade framställt i det motiverade yttrandet.

19. Inte heller domen i målet *Semeraro Casa Uno*¹⁴ ger något stöd för Republiken Italiens påståenden. De omtvistade nationella reglerna, som avsåg öppethållandetider för affärer, föll uppenbarligen inte inom definitionen "teknisk föreskrift" enligt direktivet. Användningen av uttrycket "egenskap som krävs för en vara" kan tas som en förkortad hänvisning till det komplexa konceptet teknisk föreskrift snarare än som en begränsning av detta begrepp till en varuspecifikation.

b) *Talans upptagande till sakprövning*

20. Republiken Italien har invänt att kommissionens talan inte kan prövas i sak och har till stöd för sin invändning åberopat tre grunder: den formella underrättelsen innehöll inte tillräcklig uppgift om vilket fördragsbrott som påstods, det motiverade yttrandet innehöll nya argument och undanröjde inte osäkerheten om vilket fördragsbrott som påstods, och kommissionen

21. Enligt domstolens fasta praxis har den formella underrättelsen "till syfte att [...] avgränsa föremålet för talan och att för den medlemsstat som uppmanas att inkomma med synpunkter ange de omständigheter som är nödvändiga för att den skall kunna förbereda sitt försvar".¹⁵ Domstolen har medgett, att underrättelsen "omöjlig kan utgöra annat än en första kort sammanfattning av anmärkningarna".¹⁶ I förevarande mål angav underrättelsen tydligt kommissionens uppfattning, att den nationella lagen föll inom direktivets tillämpningsområde, att lagen inte hade anmälts till kommissionen och att dessa omständigheter innebar ett brott mot artikel 8.1 och artikel 9 i direktivet. Eftersom dessutom redan den nationella lagens rubrik och det ämne den avsåg gav anledning till antagande att en anmälan enligt direktivet kunde krävas, och eftersom kommissionens rättstjänst informellt kontaktade de italienska myndigheterna vid tre tillfällen innan den formella underrättelsen sändes, anser jag att vad som anfördes i underrättelsen med hänsyn till omständigheterna var tillräckligt för att "informera den stat som underrättelsen riktades till om de väsentliga delarna av det fördragsbrott som den anklagas för".¹⁷

12 — A. st. (ovan fotnot 10).

13 — A. st. (ovan fotnot 5).

14 — A. st. (ovan fotnot 4).

15 — A. st. (ovan fotnot 5), punkt 15; se också dom av den 28 mars 1985 i mål 274/83, kommissionen mot Italien (Rec. 1985, s. 1077), punkt 19, och dom av den 15 november 1988 i mål 229/87, kommissionen mot Grekland (Rec. 1988, s. 6347), punkterna 11 och 12.

16 — A. st. (ovan fotnot 5) punkt 16.

17 — Dom i mål 353/85, kommissionen mot Förenade kungariket (Rec. 1988, s. 817), punkt 19.

22. Republiken Italien har ifrågasatt det motiverade yttrandet med åberopande av att kommissionen i detta anger tre tekniska föreskrifter i den nationella lagen som inte nämndes i den formella underrättelsen och att kommissionen genom att beskriva sin prövning av lag nr 257/92 som "icke-uttömmande" vidmakthöll den osäkerhet om omfattningen av det påstådda fördragsbrottet som den formella underrättelsen gav anledning till.

23. Jag finner det något absurt, att Republiken Italien efter det att den hävdade att det påstådda fördragsbrottet inte tillräckligt preciserades i den formella underrättelsen sedan klagat över att kommissionen i det motiverade yttrandet preciserar skälen för att ett fördragsbrott anses ha ägt rum. Som domstolen framhållit i mål C-289/94, kommissionen mot Italien, skall "det motiverade yttrandet, som åsyftas i artikel 169 i fördraget, innehålla en sammanhängande och detaljerad redogörelse för skälen till kommissionens uppfattning att den berörda staten har underlåtit att uppfylla en av de skyldigheter som åligger den enligt fördraget".¹⁸ Kommissionen hade därför inte bara rätt utan var även skyldig att precisera skälen för sin uppfattning att Republiken Italien skulle ha anmält lag nr 257/92 då den befann sig på förslagsstadiet.

24. Å andra sidan synes mig det motiverade yttrandet inte vara tillräckligt för att ens vid första påseendet ge upphov till skyldighet för Republiken Italien att enligt artikel 8.1 i direktivet anmäla andra bestämmelser i lag

nr 257/92 än dem som är angivna i det motiverade yttrandet, nämligen artiklarna 1, 3 och 8 i lagen. Av skäl som ovan anförts¹⁹ kan en sådan skyldighet inte antas föreligga beträffande hela den nationella lag med allmän räckvidd som innehåller både tekniska och icke tekniska föreskrifter. Det må vara, som kommissionen har hävdade, att anmälningsskyldigheten under vissa omständigheter faktiskt omfattar hela lagtexten; kommissionen måste emellertid i det motiverade yttrandet visa att sådana omständigheter föreligger,²⁰ och detta har den i detta fall inte gjort, utom såvitt avser de uttryckligen angivna bestämmelserna.

25. Därav följer emellertid inte att ansökningen, som Republiken Italien har gjort gällande, skall avvisas i sin helhet. Enligt min uppfattning kan den tas upp till prövning, dock endast så vitt den avser kommissionens påstående om anmälningsskyldighet för de bestämmelser i den nationella lagen som angivits i det motiverade yttrandet. Republiken Italien har själv hävdade, att bestämmelserna i en sådan lag med allmän räckvidd som den aktuella skall bedömas självständigt i vad avser anmälningsskyldighet enligt direktivet, och den kan därför inte ha hyst något tvivel om att kommissionen ansåg att åtminstone dessa tre bestämmelser skulle ha anmälts. Härav följer att det motiverade yttrandet, genom att precisera vilka bestämmelser i den nationella lagen som kommissionen ansåg vara tekniska föreskrifter, tillräckligt

19 — Punkterna 16 till och med 18 ovan.

20 — Beslut av den 11 juli 1995 i mål C-266/94, kommissionen mot Spanien (REG 1995, s. I-1975), punkterna 17 och 18, där det heter att "ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet är nödvändigt enligt fördraget... för att säkerställa att ett eventuellt domstolsförfarande får ett klart avgränsat tvisteföremål".

18 — A. st. (ovan fotnot 5), punkt 16.

klart avgränsade tvisteföremålet. Den omständigheten att kommissionen formulerade sitt yrkande så, att det var den nationella lagen som skulle anmälas därför att den innehöll artiklarna 1, 3 och 8, och inte att dessa tre artiklar skulle anmälas, har inte på något sätt hindrat Republiken Italien från att försvara sig vare sig i frågan om avvisning eller i själva saken.

26. Den tredje grunden för avvisning som Republiken Italien har åberopat är också obefogad. Republiken har gjort gällande att yrkandet avseende brott mot artikel 9.1 skilde sig från yrkandet i det motiverade yttrandet, även om det vid domstolen bara framstälts i andra hand. Även om detta skulle vara riktigt, skulle det bara inverka på frågan om avvisning av kommissionens yrkande om fastställelse av brott mot artikel 9.1. Kommissionen har emellertid återkallat detta yrkande.

c) *Prövning av kommissionens talan i sak*

27. Det återstår endast att undersöka, om de tre bestämmelser som kommissionen har preciserat är att anse som tekniska föreskrifter i direktivets mening. Republiken Italien har i sitt skriftliga svaromål inte berört frågan om bestämmelserna skulle kunna bedömas så, låt vara att den i sin förstahandsinvändning om rättegångshinder bestred, att artikel 3 i den nationella lagen skulle klassi-

ficeras som en teknisk föreskrift. Vid sammanträdet bestred dess ombud att över huvud taget någon bestämmelse i lag nr 257/92 omfattades av informationsförfarandet.

28. Artikel 1.2 i lag nr 257/92 förbjuder *bland annat* produktion och marknadsföring av asbest, asbestprodukter och produkter som innehåller asbest efter det att ett år har förflutit från lagens ikraftträdande. I den mån produkterna faller inom begreppet "produkt" enligt artikel 1.7 i direktivet, utgör denna bestämmelse i den nationella lagen helt klart en teknisk föreskrift som skulle ha anmälts enligt artikel 8.1 i direktivet.

29. I sin ansökan har kommissionen beskrivit artikel 3.4 i den nationella lagen så, att denna bestämmer gränsvärden för halten av asbest, och gjort gällande att bestämmelserna i artikel 3 också fastställer förfaranden och metoder för att mäta dessa gränsvärden. Genom artikel 3.4 i den nationella lagen ändras artikel 31.1 a i dekret [decreto legislativo] nr 277 av den 15 augusti 1991, vilket genomför ett antal av rådets direktiv om skydd för arbetstagare mot de risker som det innebär att exponeras för vissa kemiska, fysikaliska och biologiska agenser på arbetsplatsen.²¹ I artikel 31.1 a fastställs gränsvärden

21 — Ordinär bilaga nr 200 till *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* av den 21 augusti 1991, s. 3.

för den mängd asbestdamm i luften som arbetstagare får utsättas för. Artikel 3.4 fastställer alltså inte den högsta tillåtna halten av asbest i varor, ålägger inte något villkor för marknadsföringen av varor och har inte någon direkt inverkan på handeln med varor mellan medlemsstaterna. Även om bestämmelsen möjligen kan få någon effekt på användningen av asbest har kommissionen inte försökt att bevisa att så verkligen är fallet. Den har inte heller bevisat att bestämmelsen kan hänföras till det undantag i artikel 8.1 i direktivet som avser sådana nationella föreskrifter som helt motsvarar en europeisk standard. Eftersom undantaget innefattar en materiell begränsning av omfattningen av medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 8.1, anser jag att domstolen måste undersöka denna fråga, även om Republiken Italien bara har hållit sig till den mera allmänna försvarslinjen att artikel 3 inte är en teknisk föreskrift därför att den avser skydd för arbetstagare. Under angivna förhållanden anser jag det inte bevisat, att artikel 3.4 i den nationella lagen är en "teknisk föreskrift" i direktivets mening.

30. I artikel 3.2 i lag nr 257/92 behandlas "gränsvärden samt förfaranden och analysmetoder för att mäta graden av asbestförorening", vilket vid första påseendet faller inom begreppet "teknisk specifikation" enligt artikel 1.1 och därför också inom begreppet "teknisk föreskrift" enligt artikel 1.5. Den nationella bestämmelsen i fråga föreskriver emellertid endast, att dessa gränsvärden,

förfaranden och analysmetoder "skall bestämmas enligt rådets direktiv 87/217/EEG av den 19 mars 1987". Kommissionen har alltså inte heller i detta hänseende bevisat, att Republiken Italiens underlåtenhet att anmäla artikel 3.2 inte var motiverad med hänsyn till nödvändigheten att respektera andra gemenskapsskyldigheter och därför utgjorde ett brott mot artikel 8.1 i direktivet.

31. Artikel 8 i lag nr 257/92 rör klassificering, förpackning och etikettering av asbest och produkter som innehåller asbest. Eftersom "krav på produkten som avser förpackning, märkning eller etikettering" uttryckligen är inbegripna i begreppet "teknisk specifikation" enligt artikel 1.1 i direktivet, är sådana bestämmelser vid första påseendet tekniska föreskrifter i den mening som avses i artikel 8.1. I detta mål har Republiken Italien vid sammanträdet hänvisat till den deklatoriska karaktären av artikel 8 i lag nr 257/92 och till det undantag i artikel 8.1 i direktivet som medges för nationella åtgärder som helt motsvarar en europeisk standard, låt vara utan att närmare precisera vilken särskild åtgärd republiken hade i åtanke.

32. Informationsförfarandet enligt artikel 8 i direktivet är uppenbart avsett att tillämpas endast i fråga om tekniska föreskrifter då de befinner sig på förslagsstadiet i det nationella rättssystemet. Bestämmelserna i artikel 8 i lag nr 257/92 anger endast, att "klassificering,

förpackning och etikettering av asbest och produkter som innehåller asbest” regleras i två existerande lagar. Av dessa avser lag nr 256 av den 29 maj 1974 förpackning, etikettering och bearbetning av farliga ämnen, inbegripet sådana som är cancerframkallande.²² En förteckning över dessa skulle upprättas av hälsovårdsministern. Presidentdekret nr 215 av den 24 maj 1988 inskränker marknadsföring och användning av asbest och asbestprodukter.²³ Det förefaller därför som om bestämmelserna i artikel 8 i den nationella lagen endast innebär en upplysning om de bestämmelser som redan finns, och inte är avsedda att ändra dessa. Under sådana omständigheter åligger det kommissionen att bevisa, att bestämmelserna faktiskt innebär en ny teknisk föreskrift som skulle ha anmälts.²⁴ Kommissionen har inte gjort detta och har alltså inte bevisat att Republi-

ken Italien i detta hänseende brutit mot direktivet.

d) Rättegångskostnader

33. Av det sagda följer enligt min uppfattning att kommissionens talan skall tas upp till sakprövning endast såvitt avser artiklarna 1, 3 och 8 i den nationella lagen och skall bifallas endast såvitt avser artikel 1. Skulle domstolen följa detta förslag föreslår jag vidare, att vardera parten enligt artikel 69.3 i rättegångsreglerna skall åläggas att stå för sin kostnad, eftersom parterna ömsom vunnit och ömsom tappat målet.

IV — Förslag till avgörande

34. På grund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen

- avvisar kommissionens talan utom såvitt avser artiklarna 1, 3 och 8 i lag nr 257 av den 27 mars 1992 om bestämmelser angående upphörande med användningen av asbest;

22 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nr 178 av den 9 juli 1974, s. 4543.

23 — Ordinär bilaga nr 143 till *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* av den 20 juni 1988, s. 5.

24 — "I ett förfarande enligt artikel 169 i EG-fördraget ... åligger det kommissionen att visa att det påstådda fördragsbrottet föreligger ... och den får därvid inte stöda sig på någon presumtion" (dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (Rec. 1982, s. 1791), punkt 6.

- fastställer att Republiken Italien, genom att anta artikel 1.2 i lag nr 257/92 utan att dessförinnan ha anmält den till kommissionen då den befann sig på förslagsstadiet, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.1 i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och standarder;

- ogillar talan i övrigt samt

- förpliktar vardera parten att bära sin kostnad.