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

Høje Domstol.

1. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/831/EØF af 18. september 1979 om sjette ændring af direktiv 67/548/EØF om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer [1], idet Kommissionen gør gældende, at direktivets bestemmelser ikke inden for den deri fastsatte frist (dvs. senest den 18. september 1981) er blevet fuldstændigt og behørigt gennemført i tysk national ret.

2. Kommissionen er således af den opfattelse, at de pågældende tyske retsforskrifter (jfr. navnlig »lov om kemiske stoffer« af 16.9.1980 og »bekendtgørelse om stoffer, der anvendes i industrien« af 11.2.1982) ikke på tilstrækkelig måde gennemfører direktivet, idet Kommissionen ved skrivelse af 22. december 1983 meddelte den tyske regering, at der dermed forelå et traktatbrud.

3. Efter at den tyske regering havde fremsat sine bemærkninger hertil, frafaldt Kommissionen nogle af sine oprindelige klagepunkter, men den fastholdt en række andre i den begrundede udtalelse, som den fremsatte den 6. november 1984.

4. Som svar på den begrundede udtalelse meddelte den tyske regering, at den ville udstede nogle yderligere forskrifter (»bekendtgørelse om farlige stoffer«), og den gav Kommissionen meddelelse om et udkast hertil, idet bekendtgørelsen herefter blev vedtaget den 18. december 1985.

5. På trods heraf anlagde Kommissionen den 5. juli 1985 denne traktatbrudssag.

6. Under retsforhandlingerne og efter det af den tyske regering i svarskriftet anførte har Kommissionen allerede i replikken frafaldet flere af de klagepunkter, den havde opretholdt, således at sagens genstand blev yderligere indskrænket.

7. Efter den mundtlige forhandling, hvorunder den endvidere oplyste, at den anså sine synspunkter for imødekommet, for så vidt angår nogle yderligere klagepunkter, har Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 78 skriftligt meddelt Domstolen, at den frafalder to af de klagepunkter, den havde fremsat (vedrørende direktivets artikel 8, stk. 1, fjerde led, og artikel 11, stk. 1, afsnit 3).

8. Jeg vil herefter undersøge de klagepunkter, som Kommissionen ikke udtrykkeligt har frafaldet.

Direktivets artikel 11, stk. 3

9. I henhold til denne bestemmelse kan navnet på et stof omfattet af direktivet i indtil tre år optages i kodeform på den i artikel 13, stk. 2, omhandlede liste — som Kommissionen fører på grundlag af de oplysninger, den får fra medlemsstaterne — såfremt

* Oversat fra portugisisk.

1 — EFT L 259 af 15.10.1979, s. 10.

den nationale myndighed, der har modtaget den pågældende anmeldelse efter bestemmelserne i artikel 6 og artikel 11, stk. 1, forlanger det, fordi offentliggørelse af navnet på stoffet kan skabe fortrolighedsproblemer.

10. Kommissionen anførte i stævningen, at den manglende gennemførelse af artikel 11, stk. 3, i national lovgivning bevirkede, at der ikke kunne ske den tilsigtede beskyttelse i form af en hemmeligholdelse. I replikken har Kommissionen imidlertid gjort gældende, at den manglende gennemførelse består i, at der i for vidt omfang sker en beskyttelse i form af en hemmeligholdelse, idet der ikke er nogen tidsbegrænsning for, hvor længe navnet på et stof kan opretholdes i kodeform.

11. Heroverfor har den tyske regering gjort gældende, at Kommissionen ved at ændre sin argumentation til det modsatte i realiteten har fremsat et nyt klagepunkt, der hverken blev nævnt i stævningen eller under den administrative procedure. Dette må medføre, at klagepunktet ikke kan realitetspåkendes.

12. Jeg er nærmest af den opfattelse, at der må gives den tyske regering medhold heri, da den nye affattelse af klagepunktet ikke blot er udtryk for en præcisering af omfanget af det oprindelige klagepunkt, idet klagepunktet nu angår et andet aspekt — og endog en anden del — af artikel 11.

13. Jeg må dog erkende, at det ikke er ganske åbenbart, at klagepunktet må afvises fra realitetsbehandling.

14. Kommissionen har hele tiden gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har undladt at gennemføre, eller kun ufuldstændigt har gennemført, den pågældende bestemmelse i direktivet. Den nye affattelse af klagepunktet er sket som led i parternes udvikling af deres argumentation og — sådan kan det også anskues — som en reaktion herpå.

15. Under alle omstændigheder mener jeg, at klagepunktet åbenbart savner grundlag.

16. Den tyske regering har efter min opfattelse på udmærket måde forklaret hvorfor, og jeg skal derfor indskrænke mig til at gengive det relevante afsnit i duplikken.

17. »Tysk ret indeholder — hvilket sagsøgeren selv heller ikke længere bestrider — hjemmel til at optage stoffer i kodeform, dvs. kun med angivelse af handelsnavnet, på den af Kommissionen førte liste. Spørgsmålet om, hvor længe den betegnelse i kodeform, der optages på den af *Kommissionen* på *fællesskabsretligt* grundlag førte liste, kan opretholdes i denne form, er ikke et spørgsmål om indholdet af tysk ret, men afhænger alene af fællesskabsretten. Den i direktivets artikel 11, stk. 3, fastsatte frist på tre år kan ikke ophæves, forkortes eller forlænges ved nationale bestemmelser. National ret kan kun skabe hjemmel til som led i den *nationale* anmeldelsesprocedure at lade et kemisk stof optage i kodeform på den under *fællesskabsretten* henhørende liste. Det er ubestrideligt, at tysk ret opfylder dette krav i direktivet.«

18. Jeg nøjes med at tilføje, at den tyske regering i flere afsnit i svarskriftet under omtalen af forskellige indbyrdes sammenhængende klagepunkter (direktivets artikel 11, stk. 1, 2 og 3) har redegjort for de bestemmelser i national lovgivning, hvoraf det fremgår, at forpligtelsen til at tillade optagelse af anmeldte stoffer i kodeform med henblik på en hemmeligholdelse er overholdt. Det er på denne baggrund, at Kommissionen har frafaldet klagepunkterne ved-

rørende artikel 11, stk. 1 og 2, og har ændret affattelsen af klagepunktet vedrørende artikel 11, stk. 3.

19. Jeg bemærker endvidere, at det i henhold til direktivets artikel 13, stk. 2 og 3, er Kommissionens opgave at udarbejde, forvalte og ajourføre listen over alle anmeldte stoffer, og at Kommissionen i denne forbindelse ved afgørelse 85/71/EØF af 21. december 1984 [2] har fastlagt de nærmere regler om oprettelse og offentliggørelse af listen. Der er intet i denne afgørelse, hvoraf det fremgår, at det ikke skulle være Kommissionens ansvar at påse, at der sker en hemmeligholdelse i det i direktivet fastsatte tidsrum, og det tilkommer ikke medlemsstaterne at ændre listen over stoffer med henblik på at ophæve hemmeligholdelsen efter udløbet af tre-årsfristen.

20. Det ændrer ikke noget heri, at Kommissionen under den mundtlige forhandling har oplyst, at den endnu ikke har gjort sig klart, hvorledes hemmeligholdelsen skal ophæves ved fristens udløb.

21. Jeg mener herefter ikke, at det heromhandlede klagepunkt kan lægges til grund.

Direktivets artikler 15 og 16

22. I henhold til disse bestemmelser må intet farligt stof omfattet af direktivets artikel 2 markedsføres, medmindre det med hensyn til emballage og etikettering opfylder de i bestemmelserne opregnede krav.

23. Kommissionen har gjort gældende, at national lovgivning i Forbundsrepublikken Tyskland kun opstiller disse krav, for så vidt angår stoffer bestemt til anvendelse i industrien, men ikke hvad angår stoffer bestemt til anvendelse eller brug i husholdningerne, uanset at direktivet også må finde anvendelse på sådanne stoffer, når henses til den vide affattelse af artikel 1. Hertil kommer, at der ikke i tysk lovgivning er sket en tilstrækkelig gennemførelse af de forskellige præcise krav, som er opregnet i de forskellige enkeltbestemmelser i artiklerne 15 og 16.

24. Den tyske regering gjorde allerede fra starten gældende, at bestemmelserne i direktivets artikler 15 og 16 var gennemført fuldt ud ved den på tidspunktet for sagens anlæg gældende nationale lovgivning.

25. Sagsøgte henviste herved i første række til §13, stk. 1, i *Chemikaliengesetz*, som anførtes at udstrække emballerings- og etiketteringsforpligtelserne til farlige stoffer, som ikke er omfattet af »bekendtgørelse om stoffer, der anvendes i industrien«, men som falder ind under definitionerne i den nævnte lovs §3, stk. 3.

26. Endvidere gennemfører lovens §14 i nødvendigt omfang de tilsigtede virkninger med den omhandlede bestemmelse, uden at det er nødvendigt at træffe yderligere gennemførelsesforanstaltninger.

27. Den tyske regering har endvidere henvist til de »Tekniske regler vedrørende bekendtgørelsen om farlige stoffer, der anvendes i industrien«, som er blevet udstedt og offentliggjort i den relevante publikation fra Forbundsministeriet for Arbejde og Sociale Anliggender, og som »bekendtgørelse om farlige stoffer, der anvendes i industrien«, henviser til, hvilket indebærer, at reglerne er af bindende karakter. Punkt 3.6.4 og 3.4.5 i reglerne opstiller de i direktivets artikel 16, stk. 2, litra f), og stk. 4, nævnte krav.

28. Jeg er af den opfattelse, at den tyske regering i tilstrækkeligt omfang har godtgjort

2 — EFT L 30 af 2.2.1985, s. 33.

rigtigheden af den opfattelse, hvorefter emballerings- og etiketteringsforpligtelserne på grundlag af bestemmelserne i *Chemikaliengesetz* udstrækker sig til alle farlige stoffer, hvadenten de anvendes i industrien eller ej.

29. Jeg må derimod stille mig tvivlende over for, om der er sket en fuldstændig gennemførelse af direktivet, for så vidt angår de præcise krav i dettes artikel 16, stk. 2, litra f), og stk. 4. For det første er der kun en henvisning til de »tekniske regler« i »bekendtgørelsen om stoffer, *der anvendes i industrien*«. For det andet finder jeg det ikke ganske overbevisende, hvad sagsøgte har forklaret med hensyn til rækkevidden af begrebet »reklamering« i henseende til den første af de nævnte bestemmelser.

30. Hvad angår ordningen vedrørende kræftfremkaldende stoffer, jfr. direktivets artikel 2, stk. 2, litra l), sammenholdt med artikel 16, stk. 2, første afsnit, tredje led, og litra d), mener jeg heller ikke, at den tyske lovgivning har været udtryk for en tilstrækkelig gennemførelse, når henses til undtagelsesbestemmelsen i §5, stk. 1, in fine, i »bekendtgørelsen om stoffer, der anvendes i industrien«. Det af den tyske regering anførte kan således ikke fjerne grundlaget for Kommissionens klagepunkt.

31. Den tyske regering har imidlertid givet Domstolen og Kommissionen meddelelse om indholdet af »den nationale bekendtgørelse om farlige stoffer« af 26. august 1986, som den mener imødekommer alle Kommissionens synspunkter.

32. Kommissionens befuldmægtigede gav under den mundtlige forhandling udtryk for, at denne bekendtgørelse indeholder bestemmelser, som tager hensyn til Kommissionens synspunkter.

33. Kommissionens befuldmægtigede meddelte konkret, at Kommissionen på grundlag af bestemmelserne i den nye bekendtgørelse ville kunne frafalde sine klagepunkter vedrørende den manglende gennemførelse af direktivets artikel 16, stk. 2, litra d) og f) [sammenholdt med artikel 2, stk. 2, litra l), og artikel 16, stk. 2, første afsnit, tredje led], og 4, idet han herved også henviste til de tekniske regler, som den tyske regering havde påberåbt sig i sine skriftlige indlæg.

34. Ingen af disse klagepunkter er imidlertid nævnt i den skrivelse om frafald af klagepunkter, som Kommissionen senere har fremsendt til Domstolen.

35. Jeg er af den opfattelse, at der med offentliggørelsen den 5. september 1986 af den nye »bekendtgørelse om farlige stoffer« er sket en tilstrækkelig imødekommelse af Kommissionens klagepunkter, nærmere bestemt ved bekendtgørelsens §1 og §2, stk. 1 (anvendelsesområde), §3, stk. 4 (angivelser, der skal påføres etiketten eller emballagen), §5 (kræftfremkaldende stoffer) og §7, stk. 5 (valgfrie symboler).

36. Som bekendt kan Kommissionen i almindelighed fortsat anlægge traktatbrudssag, selv om den pågældende medlemsstat har bragt et angiveligt traktatbrud til ophør, når dette er sket efter den i den begrundede udtalelse fastsatte frist. Kommissionen kan således have interesse i, at Domstolen afgør, hvorvidt der har foreligget et traktatbrud [3].

3 — Dom af 19. december 1961 i sag 7/61, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. 1954-1964, s. 271, 273 f., og generaladvokat Maurice Lagranges forslag til afgørelse, s. 278-282.

37. Selv om det således står fast, at der principielt er en formodning for, at Kommissionen har en søgsmålsinteresse, når traktatbruddet ikke er blevet bragt til ophør inden for den fastsatte frist [4], har Domstolen allerede i en sag, der var blevet anlagt på et tidspunkt, hvor den sagsøgte medlemsstat i realiteten allerede havde bragt det angivelige traktatbrud til ophør, fastslået, at selv om den ikke har kompetence til at vurdere de hensigtsmæssighedsbetragtninger, der ligger til grund for et sagsanlæg, kan den efterprøve, om sagen fortsat frembyder en tilstrækkelig søgsmålsinteresse [5].

38. Efter min opfattelse bør omstændighederne omkring denne sag give anledning til nogle supplerende overvejelser vedrørende den måde, Kommissionen benytter sine beføjelser efter Traktatens artikel 169, stk. 2, på.

39. Jeg henviser her til følgende forhold:

a) Den nye »bekendtgørelse om farlige stoffer« blev offentliggjort den 5. september 1986, dvs. efter skriftvekslingens afslutning, men flere måneder før den mundtlige forhandling. Den tyske regering havde under den administrative procedure givet Kommissionen meddelelse om, at den agtede at udstede denne bekendtgørelse, og gav oplysning om dens indhold i løbet af 1985, vist nok i april, dvs. inden sagens anlæg.

b) Kommissionens befuldmægtigede meddelte under den mundtlige forhandling, at Kommissionen muligvis ville kunne frafalde klagepunktet vedrørende direktivets artikler 15 og 16, og det på en sådan måde, at Forbundsrepublikken Tysklands befuldmægtigede fik den opfattelse, at alle klagepunkterne var blevet frafaldet, bortset fra klagepunktet vedrørende direktivets artikel 11, stk. 3.

c) Efter den mundtlige forhandling frafaldt Kommissionen udtrykkeligt to klagepunkter, som den indtil da endnu havde fastholdt, med henvisning til den ændring af »Chemiekaliengesetz«, der var sket ved »lov om beskyttelse af kulturplanter« af 19. september 1986. Den nævnte imidlertid ikke de klagepunkter, der var relevante i forbindelse med den nye »bekendtgørelse om farlige stoffer«, selv om Domstolen havde opfordret den til at »ajourføre sin stillingtagen« til disse klagepunkter.

d) Kommissionens befuldmægtigede erkendte, at han først den 4. februar 1987 fik kendskab til den nye lov om kulturplanter, hvilket skyldtes interne organisatoriske problemer i Kommissionen, og det fremgår ikke af retsforhandlingerne, hvilken betydning han tillagde den nye »bekendtgørelse om farlige stoffer«. På trods heraf begærede han ikke den mundtlige forhandling afbrudt med henblik på nærmere at undersøge spørgsmålet.

e) Problemerne i denne sag rejser ingen principielle fællesskabsretlige spørgsmål, men kun nogle tekniske spørgsmål vedrørende gennemførelsen af et harmoniseringsdirektiv.

40. Jeg må under disse omstændigheder være af den opfattelse, at sagen ligger meget nær grænsen for Kommissionens søgsmålsinteresse.

41. Når dette er sagt — og selv om Kommissionen på ingen måde har fundet anledning til positivt at argumentere for, at den har en interesse i, at Domstolen statuerer, at der har foreligget traktatbrud, som den nye bekendtgørelse imidlertid nu har bragt til

4 — Dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Den Franske Republik, Sml. s. 359, 369.

5 — Dom af 9. juli 1970 i sag 26/69, Kommissionen mod Den Franske Republik, Sml. 1970, s. 97 (sammendrag), jfr. dettes punkt 1.

ophør — kan man på den anden side heller ikke lægge til grund, at den almindelige formodning for en søgsmålsinteresse utvivlsomt er blevet positivt tilbagevist, eller at det utvivlsomt er blevet påvist, at det *udelukkende* er på grund af Kommissionens forsømmelighed, dens mangel på omtanke eller dens organisatoriske problemer, at den har fastholdt sagen uanset de indtrufne ændringer i lovgivningen.

42. Tilbage står herefter, at »Chemiekaliengesetz« og »bekendtgørelsen om farlige stoffer, der anvendes i industrien«, efter min opfattelse ikke på tilfredsstillende måde har gennemført bestemmelserne i direktiv 79/831 om angivelser på etiketter, der påføres kræftfremkaldende stoffers emballage, og at der må herske tvivl om, hvorvidt bestemmelserne i artikel 16, stk. 2, litra f), og stk. 4, er blevet fuldstændigt gennemført ved »de tekniske regler«, således at de krav, der må stilles med hensyn til klarhed og sikkerhed, for så vidt angår retstilstanden, ikke er opfyldt.

43. I dette omfang foreslår jeg, at Domstolen statuerer, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser.

44. Hvad angår det forbehold, som Kommissionen har givet udtryk for, for så vidt angår §2, stk. 3, nr. 1, i »bekendtgørelsen om farlige stoffer«, hvorefter andet afsnit ikke gælder for »stoffer, præparater eller produkter, der... er bestemt til udførsel fra denne bekendtgørelses geografiske anvendelsesområde«, behøver jeg ikke at beskæftige mig hermed, idet dette spørgsmål først er blevet rejst under den mundtlige forhandling.

45. Den måde, Kommissionen har forberedt og ført denne sag på — jeg henviser her til mine bemærkninger ovenfor under litra a) til e) — fortjener uforbeholden påtale, og jeg skal derfor foreslå Domstolen at gøre brug af hjemmelen i procesreglementets artikel 69, stk. 3, afsnit 2, således at Kommissionen dømmes til at betale samtlige sagens omkostninger.