CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA van 7 april 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De Commissie verwijt de Bondsrepubliek Duitsland, dat zij de bepalingen van richtlijn 79/831/EEG van 18 september 1979 houdende zesde wijziging van richtlijn 67/548/EEG betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen [1], niet binnen de daarin gestelde termijn (dat wil zeggen uiterlijk op 18 september 1981) volledig en juist in nationaal recht heeft omgezet.

2. De Commissie was van mening, dat de geldende Duitse bepalingen (en in het bijzonder de Duitse wet op de chemische stoffen — „Chemikaliengesetz" — van 16 september 1980, en de verordening inzake stoffen voor de industrieel gebruik — „Arbeitsstoffverordnung" — van 11.2.1982) voor een juiste omzetting van de richtlijn onvoldoende waren; daarom stuurde zij de Duitse regering op 22 december 1983 een ingebrekestelling.

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Duitse regering liet de Commissie een aantal van haar aanvankelijke grieven vallen; een aantal andere werd echter in haar op 6 november 1984 uitgebracht met redenen omkleed advies gehandhaafd.

4. In haar reactie op dit advies kondigde de Duitse regering een aanvullende regeling aan (de verordening inzake gevaarlijke stoffen „Gefahrstoffverordnung"), waarvan zij het ontwerp aan de Commissie toezond en die daadwerkelijk op 18 december 1985 is aangenomen.

5. Desondanks leidde de Commissie op 5 juli 1985 de onderhavige niet-nakomingsprocedure in.

6. Naar aanleiding van het betoog van de Duitse regering in het verweerschrift heeft de Commissie tijdens de procedure, bij repliek enkele van de gehandhaafde grieven laten vallen, waardoor het voorwerp van het geding nog verder werd beperkt.

7. Na de terechtzitting, waarop de Commissie overigens tevreden gesteld leek met betrekking tot enkele andere grieven, deelde de Commissie het Hof overeenkomstig artikel 78 van het Reglement voor de procesvoering mee, dat zij afzag van instantie met betrekking tot twee van haar grieven (betreffende de niet-nakoming van artikel 8, lid 1, vierde streepje, en artikel 11, lid 1, derde alinea, van de richtlijn).

8. Ik wil thans ingaan op de grieven die de Commissie niet uitdrukkelijk heeft ingetrokken.

Artikel 11, lid 3, van de richtlijn

9. Ingevolge deze bepaling kan een onder de richtlijn vallende stof gedurende drie jaar in codevorm worden vermeld op de in artikel 13, lid 2, bedoelde lijst — die op basis van de gegevens van de Lid-Staten door de Commissie wordt opgesteld —, indien de

* Vertaald uit het Portugees.

1 — PB 1979, L 259, blz. 10.

nationale instantie die ingevolge de artikelen 6 en 11, lid 1, de desbetreffende aanmelding heeft ontvangen, hierom heeft verzocht omdat de openbaarmaking van de naam van de betrokken stof problemen zou kunnen scheppen in verband met de vertrouwelijkheid.

10. In het verzoekschrift stelde de Commissie, dat dit artikel niet in nationaal recht was omgezet en de in artikel 11, lid 3, beoogde geheimhouding dientengevolge niet was verzekerd. In repliek komt zij echter tot de opvatting, dat de verzekering van de geheimhouding op deze manier te ver gaat, doordat de periode waarin als naam van een stof de codenaam mag worden gehandhaafd, niet is beperkt.

11. Naar aanleiding hiervan meende de Duitse regering, dat de Commissie haar redenering omkeerde en bezig was een nieuwe grief te formuleren die niet in het verzoekschrift of in de precontentieuze fase was voorgedragen, hetgeen de grief niet-ontvankelijk maakte.

12. Ik ben geneigd de Duitse regering gelijk te geven aangezien de nieuwe formulering van de grief niet zozeer een precisering van de reikwijdte van de aanvankelijke grief inhoudt maar veeleer is gericht op een ander aspect, en zelfs op een ander deel, van de betrokken bepaling.

13. Ik moet echter toegeven, dat de conclusie van niet-ontvankelijkheid zich niet onontkomelijk opdringt.

14. De Commissie heeft de Bondsrepubliek Duitsland altijd verweten, dat zij de betrokken bepaling van de richtlijn niet of althans niet volledig had omgezet. De nieuwe formulering van de grief komt in de loop van de discussie tussen partijen op en zou kunnen worden gezien als een reactie hierop.

15. De grief lijkt mij in elk geval kennelijk ongegrond.

16. De Duitse regering heeft de zaak in mijn ogen duidelijk uiteengezet; daarom wil ik hier volstaan met een herhaling van de relevante passage uit de dupliek:

17. „Het Duitse recht voorziet in de mogelijkheid om stoffen met een codenaam, dat wil zeggen enkel met hun handelsbenaming, in de door de Commissie bijgehouden lijst te laten opnemen; dit wordt ook door verzoekster niet meer betwist. De vraag hoe lang de gecodeerde inschrijving op de lijst die de *Commissie* op grond van het *gemeenschapsrecht* bijhoudt, in gecodeerde vorm gehandhaafd blijft, is geen vraag van nationaal Duits recht, maar enkel van het gemeenschapsrecht. De in artikel 11, lid 3, van de richtlijn genoemde termijn van drie jaar kan door nationale regelingen niet worden afgeschaft, verkort of verlengd. Het nationale recht kan enkel de mogelijkheid scheppen om chemische stoffen in het kader van de *nationale* aanmeldingsprocedure onder een codenaam te doen opnemen in de lijst, die onder de werkingssfeer van de *gemeenschapsrechtelijke* valt. Het Duitse recht voldoet onmiskenbaar aan dit vereiste van de richtlijn."

18. Ik wil hier enkel aan toevoegen, dat de Duitse regering op verschillende plaatsen in haar verweerschrift met betrekking tot verschillende, samenhangende grieven (artikel 11, leden 1, 2 en 3 van de richtlijn) duidelijk heeft gemaakt, op grond van welke bepalingen van nationaal recht kan worden geacht te zijn voldaan aan de verplichting om, ter eerbiediging van geheimen, de inschrijving van aangemelde stoffen onder een codenaam te accepteren. In het licht van deze opmerkingen trok de Commissie haar

grieven met betrekking tot artikel 11, leden 1 en 2, in en formuleerde zij de grief opnieuw met betrekking tot lid 3.

19. Bovendien heeft de Commissie, omdat het uitwerken, beheren en bijhouden van de lijst met alle aangemelde stoffen tot haar taak behoort, bij besluit 85/71/EEG van 21 december 1984[2] een regeling vastgesteld voor de opstelling en publikatie van deze lijst. Niets in dat besluit doet afbreuk aan de gedachte, dat de Commissie gedurende de in de richtlijn genoemde termijn verantwoordelijk is voor de geheimhouding, en het is niet de taak van de Lid-Staten om de lijst met stoffen te wijzigen om de geheimhouding aan het eind van die drie jaar op te heffen.

20. Hieraan doet niet af, dat de Commissie ter terechtzitting heeft toegegeven nog niet te weten, hoe zij de geheimhouding zal gaan opheffen wanneer deze periode voorbij is.

21. Mij rest slechts de conclusie, dat deze grief niet kan slagen.

De artikelen 15 en 16 van de richtlijn

22. Deze artikelen bepalen, dat gevaarlijke stoffen in de zin van artikel 2 van de richtlijn, slechts in de handel kunnen worden gebracht indien hun verpakking en etikettering aan de hierin genoemde eisen voldoen.

23. Volgens de Commissie stelt de wetgeving van de Bondsrepubliek Duitsland dergelijke eisen enkel voor stoffen die bestemd zijn voor industrieel gebruik en niet voor stoffen bestemd voor huishoudelijk gebruik, hoewel deze, gelet op de ruime formulering van artikel 1, ook onder de richtlijn vallen. Anderzijds zou de Duitse wetgeving onvoldoende recht doen aan een aantal nauwkeurige eisen die in de verschillende leden van de artikelen 15 en 16 zijn neergelegd.

24. De Duitse regering stelde al direct dat, gelet op de nationale wetgeving die ten tijde van de instelling van het beroep van kracht was, de artikelen 15 en 16 van de richtlijn volledig waren omgezet.

25. Zij verwees in dit verband in de eerste plaats naar paragraaf 13, lid 1, van het *Chemikaliengesetz*, dat de verpakkings- en etiketteringseisen uitbreidde tot de gevaarlijke stoffen die niet onder de „Arbeitsstoffverordnung" vielen maar wel onder de definities van paragraaf 3, lid 3, van genoemde wet.

26. Anderzijds verleende paragraaf 14 van deze wet haars inziens, ook zonder enige nadere omzettingsmaatregel, de nodige effectiviteit aan deze bepaling.

27. De Duitse regering beriep zich ook op de „technische bepalingen bij de verordening inzake gevaarlijke stoffen voor industrieel gebruik" („Technische Regeln zur Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe"), goedgekeurd en in het daartoe bestemde publikatieblad gepubliceerd door de minister van Arbeid en Sociale Zaken, waarnaar in de „Arbeitsstoffverordnung" wordt verwezen en waaraan aldaar dwingende werking wordt toegekend. In deze bepalingen zijn onder punt 3.6.4. en 3.4.5. de vermeldingen opgenomen die in artikel 16, lid 2, sub f, en lid 4 van de richtlijn worden verlangd.

28. Mijns inziens heeft de Duitse regering voldoende bewijs aangedragen voor haar

2 — PB 1985, L 30, blz. 33.

stelling, dat de verpakkings- en etiketteringseisen, gelet op de bepalingen van het *Chemikaliengesetz*, gelden voor alle, industriële of niet-industriële, gevaarlijke stoffen.

29. Ik aarzel echter over de vraag of de specifieke voorschriften van artikel 16, lid 2, sub f, en lid 4 van de richtlijn daarmee geheel zijn omgezet. In de eerste plaats komt de verwijzing naar „technische bepalingen„enkel in de „*Arbeitsstoffverordnung*" voor en in de tweede plaats is de uiteenzetting van verweerster over de inhoud van het begrip „openbaarheid", in verband met de eerste van deze bepalingen, niet geheel overtuigend.

30. Ook ten aanzien van het regime dat ingevolge artikel 16, lid 2, derde streepje, en lid 2, sub d, van de richtlijn geldt voor de in artikel 2, lid 2, sub l, genoemde kankerverwekkende stoffen, lijken de Duitse omzettingsmaatregelen ontoereikend, gezien de uitzondering in paragraaf 5, lid 1, laatste deel van de Arbeitsstoffverordnung. De uiteenzettingen van de Duitse regering ontnemen niet de grondslag aan het standpunt van de Commissie.

31. De Duitse regering heeft het Hof en de Commissie echter de tekst meegedeeld van de verordening inzake gevaarlijke stoffen (Gefahrstoffverordnung) van 26 augustus 1986, die haars inziens aan alle eisen van de Commissie tegemoet komt.

32. Ter terechtzitting uitte de gemachtigde van de Commissie de gedachte dat de betrokken verordening bepalingen bevatte die tegemoet kwamen aan de wensen van de Commissie.

33. In concreto kondigde de gemachtigde van de Commissie aan, dat de Commissie haar grieven verband houdend met de niet-omzetting van de artikelen 16, lid 2, sub d en f (junctis de artikelen 2, lid 2, sub l, en 16, lid 2, derde streepje) en 16, lid 4, van de richtlijn kon intrekken, gelet op de bepalingen van de nieuwe regeling en met belichting van de technische bepalingen waarop de Duitse regering zich in haar schriftelijke opmerkingen had beroepen.

34. Geen van deze grieven werd echter opgenomen in de akte van afstand die de Commissie daarna naar het Hof zond.

35. Met de publikatie van deze nieuwe verordening inzake gevaarlijke stoffen (Gefahrstoffverordnung) op 5 september 1986 is mijns inziens thans uitdrukkelijk tegemoet gekomen aan de verwijten van de Commissie, om precies te zijn in de paragrafen 1 en 2, lid 1, (materiële werkingssfeer), paragraaf 3, lid 4, (mededelingen die op de verpakking of de etikettering moeten voorkomen), paragraaf 5 (kankerverwekkende stoffen) en paragraaf 7, lid 5, (facultatieve symbolen).

36. Ik weet dat de Commissie in het algemeen de mogelijkheid behoudt om beroep wegens niet-nakoming in te stellen zelfs indien de verwerende staat na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn aan de verweten schending een eind maakt. De Commissie kan belang hebben bij een uitspraak van het Hof over de vraag of er sprake is geweest van niet-nakoming.[3]

3 — Arrest van 19 december 1961, zaak 7/61, Commissie/Italië, Jurispr. 1961, blz. 673, op blz. 694, en conclusie van advocaat-generaal Lagrange op blz. 707 en volgende.

37. Hoewel de Commissie in beginsel altijd wordt vermoed een procesbelang te hebben wanneer de niet-nakoming niet binnen de gestelde termijn is opgeheven[4], heeft het Hof reeds eerder beslist, dat het — zonder te kunnen treden in de beoordeling van de doelmatigheidsredenen welke de Commissie tot de instelling van het beroep hebben geleid — moet onderzoeken of zij bij haar vordering nog voldoende belang heeft; dit gebeurde in een zaak waarin het beroep was ingesteld op een tijdstip waarop de aan verweerster verweten schending al in feite was geëindigd.[5]

38. De omstandigheden waaronder het onderhavige beroep plaatsvond, rechtvaardigen mijns inziens een extra beschouwing over de wijze waarop de Commissie de haar bij artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag toegekende bevoegdheden gebruikt.

39. Graag vraag ik uw aandacht voor de volgende feiten:

a) de nieuwe verordening inzake gevaarlijke stoffen (Gefahrstoffverordnung) werd op 5 september 1986 gepubliceerd, dat wil zeggen na afloop van de schriftelijke fase van de procedure, maar enkele maanden vóór de terechtzitting; het desbetreffende ontwerp was tijdens de precontentieuze fase door de Duitse regering aangekondigd en het ontwerp is in de loop van 1985, naar het schijnt in april, aan de Commissie meegedeeld, nog voordat het beroep werd ingesteld;

b) ter terechtzitting sprak de gemachtigde van de Commissie van de mogelijkheid dat de Commissie haar grief met betrekking tot de artikelen 15 en 16 van de richtlijn zou intrekken, in bewoordingen die bij de gemachtigde van de Bondsrepubliek de gedachte deden postvatten, dat alle grieven, met uitzondering van de grieven verband houdend met artikel 11, lid 3, van de richtlijn, zouden worden ingetrokken;

c) na de terechtzitting trok de Commissie twee van de overgebleven grieven uitdrukkelijk in naar aanleiding van de wijziging die door de wet inzake de bescherming van cultuurgewassen (Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen) van 19 september 1986 in het Chemikaliengesetz waren aangebracht; zij zweeg echter in alle toonaarden over de grieven waarop de nieuwe Gefahrstoffverordnung van invloed was, hoewel het Hof haar had uitgenodigd om „haar standpunt" in het licht hiervan „aan te passen";

d) de gemachtigde van de Commissie moest erkennen dat hij, ten gevolge van interne organisatorische problemen van de instelling, pas op 4 februari 1987 van de nieuwe regeling inzake de cultuurgewassen op de hoogte kwam; over de aandacht die de nieuwe Gefahrstoffverordnung heeft gekregen, bevat het dossier geen gegevens. Desondanks is niet om verdaging van de terechtzitting verzocht voor een nadere bestudering van het probleem;

e) de overblijvende problemen in het onderhavige beroep roepen geen principiële gemeenschapsrechtelijke vragen op doch enkel technische vragen op het terrein van de omzetting van een harmonisatierichtlijn.

40. Naar mijn bescheiden mening komt het onderhavige beroep door deze omstandigheden wel zeer dicht bij de grens van het procesbelang van de Commissie.

41. Desondanks kan, in weerwil van het feit dat de Commissie het niet nodig heeft geacht iets positiefs te moeten aanvoeren om aan te tonen waarom zij, ondanks het feit dat de nieuwe regeling aan de niet-nako-

4 — Arrest van 4 april 1974, zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359, op blz. 369.

5 — Arrest van 9 juli 1970, zaak 26/69, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1970, blz. 565, op blz. 577.

ming een einde had gemaakt, nog belang had bij een vaststelling van niet-nakoming door het Hof, ook niet worden gezegd, dat het algemene rechtsvermoeden van die strekking op onweerlegbare wijze met positief bewijs terzijde is gesteld, of dat onomstotelijk is bewezen, dat het *uitsluitend* te wijten was aan de nalatigheid of onachtzaamheid van de Commissie of aan bureaucratische problemen, dat de Commissie het beroep ondanks de wettelijke en bestuursrechtelijke wijzigingen heeft gehandhaafd.

42. Rest het feit, dat het Chemikaliengesetz en de Arbeitsstoffverordnung de voorschriften van richtlijn 79/831/EEG betreffende de vermelding van kankerverwekkende stoffen op de etiketten van de verpakking niet op passende wijze hebben omgezet en onzekerheid hebben laten bestaan over de volledige omzetting van artikel 16, lid 2, sub f, en lid 4 van die richtlijn door middel van „technische bepalingen", en daarmee niet voldoen aan de eisen van duidelijkheid en rechtszekerheid.

43. Ik geef het Hof in overweging, te verklaren, dat de Bondsrepubliek Duitsland in die zin haar verplichtingen niet is nagekomen.

44. Op de bedenking van de Commissie tegen paragraaf 2, lid 3, sub 1, van de Gefahrstoffverordnung, waarin stoffen, preparaten of produkten bestemd voor vervoer naar een gebied waar de verordening niet geldt, van de werkingssfeer van deel II van de verordening worden uitgesloten, behoeft niet te worden ingegaan nu deze pas ter terechtzitting is voorgedragen.

45. De hierboven door mij in de alinea's a) tot en met e) omschreven wijze van voorbereiding en opzet van dit beroep door de Commissie, dient ondubbelzinnig te worden veroordeeld en rechtvaardigt mijn voorstel om gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 69, paragraaf 3, tweede alinea, en alle kosten ten laste van de Commissie te brengen.