DOMSTOLENS DOM
AF 17. FEBRUAR 1981 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»En stats traktatbrud — farlige stoffer og præparater«

Sag 171/80

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelse — gennemførelse af direktiver — undladelse — begrundelse — uantageligbed
(EØF-traktaten, art. 169)

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin interne retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsdirektiver ikke overholdes.

I sag 171/80

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Alberto Prozzillo, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, ved sin befuldmægtigede Arnaldo Squillante, bistået af Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens ambassade,

sagsøgte,

1 — Processprog: Italiensk.

vedrørende en påstand om, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 76/769 af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT L 262, s. 201) har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til EØF-traktaten,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af

præsidenten J. Mertens de Wilmars; afdelingsformændene P. Pescatore og T. Koopmans og dommerne A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling og A. Chloros,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

Med direktiv 76/769 skal der gennemføres en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater. Direktivet handler navnlig om polychlorerede diphenyler med undtagelse af mono- og bichlorerede diphenyler, om polychlorerede triphenyler — der kun tillades anvendt i visse særlige tilfælde — og om monomeret vinylchlorid, der ikke er tilladt som drivmiddel i aerosoler.

Dette direktiv blev meddelt medlemsstaterne den 2. august 1976; disse skulle i medfør af direktivets artikel 3 træffe de nødvendige foranstaltninger til dets gennemførelse inden den 2. februar 1978.

Den 14. juni 1977 meddelte Italiens faste repræsentation Kommissionen, at et forslag til lov vedrørende direktivets iværksættelse var blevet forberedt. Kommissionen hørte ikke siden yderligere i sagen.

Kommissionen meddelte ved skrivelse af 29. januar 1979 den italienske regering, at den var af den opfattelse, at Italien havde undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten, og opfordrede den til at fremsætte sine bemærkninger.

Dette brev blev ikke direkte besvaret. Men den italienske regering meddelte den 18. marts 1979 Kommissionen, at den i deputeretkammeret havde fremsat forslag til lov om bemyndigelse til regeringen til udstedelse af de bestemmelser, der var nødvendige for gennemførelsen i italiensk ret af et større antal fællesskabsdirektiver, heriblandt direktiv 76/769.

Kommissionen modtog ikke yderligere underretning i sagen og tilstillede herefter den 9. oktober 1979 Italien en begrundet udtalelse, der indeholdt en opfordring til inden to måneder at træffe de nødvendige pligtmæssige foranstaltninger. Denne begrundede udtalelse blev ikke besvaret.

Denne sag er anlagt den 24. juli 1980 og registreret på Domstolen den 28. juli s.å.. Kommissionen har i skrivelse af 29. september 1980 givet afkald på at fremlægge replik i sagen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

— Det fastslås, at Den italienske Republik ved ikke inden for de fastsatte frister at vedtage de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 76/769/EØF har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten;

— Den italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den italienske Republik har ikke nedlagt nogen udtrykkelig påstand.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at direktivers bindende karakter, for så vidt angår det tilsigtede mål, forpligter medlemsstaterne til at overholde de frister, der er fastsat i direktiverne.

Domstolen har i dom af 26. februar 1976 i sag 52/75 (Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1976, s. 277) udtalt, at

»den nøjagtige gennemførelse af et direktiv er så meget desto vigtigere, som gennemførelsesforanstaltningerne er overladt til medlemsstaternes skøn, og sådanne retsakter vil være uden virkning, hvis de tilsigtede mål ikke nås inden for de fastsatte frister; bestemmelserne i et direktiv er ikke mindre bindende for de medlemsstater, som det retter sig til, end enhver anden regel i fællesskabsretten, og det gælder så meget desto mere for bestemmelserne om de frister, der skal overholdes for gennemførelsen af de

foreskrevne foranstaltninger, navnlig fordi forskellen i de ordninger, der anvendes i medlemsstaterne, kunne medføre forskelsbehandling efter udløbet af disse frister.«

Domstolen har desuden i dom af 11. april 1978 i sag 100/77 (Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1978, s. 879) og i dom af 22. februar 1979 i sag 163/78 (Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1979, s. 771) utvetydigt fastslået, at »en medlemsstat ikke kan påberåbe sig interne vanskeligheder eller bestemmelser i sin nationale retsorden, end ikke i forfatningen til støtte for, at forpligtelser og frister i fællesskabsdirektiverne ikke overholdes.«

Den italienske regering har i sit svarskrift fremhævet, at den for nylig med henblik på en hurtigere gennemførelse af fællesskabsdirektiverne i italiensk ret har sørget for at anmode lovgivningsmagten om en bemyndigelse til administrativ regelfastsættelse som omhandlet i forfatningens artikel 76, således at den gennem dekreter med lovrang og virkning som lov kan udstede de regler, der er nødvendige til gennemførelsen af en række fællesskabsdirektiver. Senatet har givet bemyndigelsen ved vedtagelsen af det pågældende lovforslag den 16. juli 1980, og forslaget behandles for tiden i deputeretkammeret.

Den italienske regering har anført, at den forholdsvis langstrakte lovgivningsfase objektivt lader sig begrunde med en henvisning til det store antal direktiver bemyndigelsen angår, og dermed det vidtstrakte område bemyndigelsen skal gælde for; den lange tid, der er gået, vil dog være helt berettiget, idet et så stort program til gennemførelse af Fællesskabets harmoniseringsprincipper hermed fremskyndes.

Den samlede procedure, der må tillægges stor principiel betydning som et udtryk for den italienske regerings urokkelige vilje til at opfylde fællesskabsforpligtelserne for så vidt angår direktiver, vil give sikkerhed for en problemfri gennemførelse i italiensk ret af direktivet om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer.

Kommissionen, ved Alberto Prozzillo som befuldmægtiget, og Den italienske Republik, ved avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia som befuldmægtiget har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. januar 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. januar 1981.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 28. juli 1980, har Kommissionen anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser til efterkommelse

af Rådets direktiv 76/769 af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT L 262, s. 201) har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.

2 Ifølge artikel 3 i Rådets direktiv 76/769 skulle medlemsstaterne inden for en frist på 18 måneder fra direktivets meddelelse sætte de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet; denne frist udløb den 2. februar 1978.

3 Den italienske regering har ikke bestridt, at den ikke har opfyldt denne forpligtelse. Den anfører, at »medlemsstaterne som adressater for de i traktatens artikel 189 omhandlede direktiver som følge af den hurtighed, hvormed den europæiske integration udvikler sig, pålægges et meget stort antal forpligtelser med hensyn til tilpasningen af national ret, og at disses opfyldelse i de rette procedurer til vedtagelsen af retsregler kan være mere eller mindre vanskelig, og afhænger af de principper, der i national ret må iagttages ved retsskabelsen, og af de krav, der stilles om fornyelse af reguleringen på det pågældende område.« Den tilføjer, at »fællesskabsdirektiverne med den indvirkning, de har på områder reguleret ved lov, skal behandles efter lovgivningsproceduren, der varer så længe, som det parlamentariske livs fordringer og forhold nu engang kræver.« Den italienske regering har med henblik på en hurtigere gennemførelse af fællesskabsdirektiverne i italiensk ret sørget for at anmode lovgivningsmagten om bemyndigelse til administrativ regelfastsættelse som omhandlet i forfatningens artikel 76, således at den gennem dekreter med lovrang og virkning som lov kan udstede de regler, der er nødvendige til gennemførelsen af en række fællesskabsdirektiver, heriblandt det i denne sag omhandlede direktiv. Senatet har givet bemyndigelsen ved vedtagelsen af det pågældende lovforslag den 16. juli 1980, og forslaget behandles for tiden i deputeretkammeret.

4 Disse omstændigheder bringer ikke det traktatbrud, der lægges Den italienske Republik til last, ud af verden. Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller

forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsdirektiverne ikke overholdes.

5 Det må derfor fastslås, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser til efterkommelse af Rådets direktiv 76/769 af 27. juli 1976 har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.

Sagens omkostninger

6 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger.

7 Sagsøgte har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Den italienske Republik har, ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser til efterkommelse af Rådets direktiv 76/769 af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT L 262, s. 201), undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.

2. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars Pescatore Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. februar 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 28. JANUAR 1981 [1]

Høje Domstol.

En anden sag, i hvilken jeg i dag fremsætter forslag til afgørelse, drejer sig om Rådets direktiv 76/769, udfærdiget den 27. juli 1976, »om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater« (EFT L 262 af 27. 9. 1976, ss. 201 ff.).

Ifølge artikel 3 i direktivet — der omtales i detaljer i retsmøderapporten, hvortil jeg tillader mig at henvise — sætter medlemsstaterne de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden 18 måneder efter dets meddelelse. Denne frist udløb den 2. februar 1978.

Sagsøgte, Den italienske Republik, har i denne sag — efter at der efter Kommissionens skrivelse af 29. januar 1979 var indledt en procedure i henhold til artikel 169 i EØF-traktaten — gjort gældende, at Fællesskabet i de sidst forgangne år har vedtaget et stærkt stigende antal harmoniseringsdirektiver, og at opfyldelsen af fællesskabsretlige forpligtelser derfor giver anledning til megen lovgivning. Den italienske regering har derfor sørget for at anmode lovgivningsmagten om bemyndigelse til at opfylde disse mange forpligtelser gennem bekendtgørelser. Et lovforslag herom blev vedtaget i senatet den 16. juli 1980 og er for tiden til behandling i deputeretkammeret. Når dette forslag bliver vedtaget — nøjagtigt hvornår kan ikke oplyses — kan et stort antal fællesskabsdirektiver, herunder det

1 — Oversat fra tysk.