På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kongeriget Nederlandene har ikke overholdt en forpligtelse, som påhviler det i henhold til traktaten, idet det ikke inden for den foreskrevne frist har sat de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets direktiv nr. 71/347 af 12. oktober 1971 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om måling af hektolitervægten for korn.**

2. **Sagsøgte dømmes til at afholde sagsomkostningerne.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. april 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 8. MARTS 1978 [1]

Høje Ret.

Forskelle i de nationale regler, som betinger markedsføring eller brug af bestemte varer af overholdelse af bestemte tekniske betingelser, kan medføre hindringer for den interne fællesskabshandel. Der er planlagt fællesskabsdirektiver, som skal afskaffe disse forskelle.

Den sag, som jeg i dag skal tage stilling til, drejer sig om fællesskabsforanstaltninger angående måleinstrumenter.

Rådet har herom udstedt et almindeligt rammedirektiv »om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med hensyn til fælles bestemmelser om måleinstrumenter samt om måletekniske kontrolmetoder« (EFT 1971 (II) s. 635;

1 — Oversat fra tysk.

org.ref. JO L 202 af 6. 9. 1971, s. 1). Dette direktiv angår især en harmonisering af bestemmelserne om kontrol af måleinstrumenter, før de markedsføres; direktivet indeholder bestemmelser om en »EØF-typegodkendelse« og en »EØF-førstegangsjustering« for nye instrumenter. Væsentligt er desuden bestemmelser om påsætning af et mærke, som skal anerkendes af alle medlemsstater, og som sikrer den frie vareudveksling.

Herudover foreligger der særlige direktiver for bestemte kategorier af måleinstrumenter. I denne sag drejer det sig om Rådets direktiv af 12. oktober 1971 »om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om måling af hektolitervægten for korn« (EFT 1971 (III) s. 757; org.ref. L 239 af 25. 10. 1971, s. 1). Ved dette direktiv indførtes der for det første et standardmål, da der på dette område fandtes forskellige bestemmelser i Frankrig og i Forbundsrepublikken Tyskland, og praksis i de andre medlemslande heller ikke var ens. Dette standardmål er den i artikel 2 definerede EØF-hektolitervægt, som betegner forholdet mellem massen, udtrykt i kilogram, og volumenet, udtrykt i hektoliter, der for enhver kornsort konstateres ved måling med et instrument og ved benyttelse af en metode, der er i overensstemmelse med dette direktiv. Den er et vigtigt element ved fastsættelsen af interventionsprisen og spiller også en rolle i kornhandelen. Ifølge direktivets artikel 4 må betegnelsen EØF-hektolitervægt nemlig kun anvendes i handelen for at karakterisere korn, der er målt med måleinstrumenter, der er i overensstemmelse med dette direktiv; heri bestemmes det også, at den som hektolitervægt betegnede egenskab ved kornhandel mellem medlemsstaterne kun må være EØF-hektolitervægten, som foran defineret. For det andet skal direktivet fjerne hindringer for den frie vareudveksling af måleinstrumenter til bestemmelse af hektolitervægten. Sådanne måleinstrumenter skal ifølge direktivets artikel 5 være i overensstemmelse med forskrifterne i bilag II; de er underkastet EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering og forsynes med EØF-stempler og -mærker. Herefter må medlemsstaterne — som det hedder i artikel 6 — ikke modsætte sig, forbyde eller begrænse salg eller anvendelse af sådanne måleinstrumenter. De hertil nødvendige nationale bestemmelser skulle ifølge direktivets artikel 7 sættes i kraft inden 18 måneder efter direktivets meddelelse, altså inden 15. april 1973.

Det står fast, at kongeriget Nederlandene ikke har overholdt denne forpligtelse inden for den foreskrevne frist. Derfor har Kommissionen indledt procedure ifølge EØF-traktatens artikel 169 med en skrivelse af 14. februar 1975, hvori den opfordrede kongeriget Nederlandene til at fremsætte sine bemærkninger inden en måned.

Nederlandenes faste repræsentation har i sin besvarelse heraf den 7. april 1975 henvist til, at det oprindelig havde haft til hensigt at gennemføre direktivet på grundlag af en Benelux-konvention af 11. marts 1970 og en tillægsprotokol af 16. marts 1971, altså via en for Beneluxlandene fælles og umiddelbart anvendelig protokol. Dette kunne imidlertid ikke gennemføres, da Belgiens og Luxembourgs ratificeringer udeblev, efter at Nederlandene i november 1972 havde ratificeret konventionen, og det heller ikke i 1975 kunne forudses, hvornår disse lande ville ratificere. Da den nederlandske lov om mål og vægt fra 1937 på den anden side ikke umiddelbart gav mulighed for en ren national gennemførelse af direktivet, måtte man først stile efter en ændring af denne lov om mål og vægt. Dette har man nu besluttet sig til, og et forslag herom vil om kort tid blive forelagt Ministerrådet.

Den 22. december 1975 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse i henhold til EØF-traktatens artikel 169, hvori den blandt andet påtalte den

manglende gennemførelse af direktivet og fastsatte en frist på en måned hertil.

I en skrivelse fra Nederlandenes faste repræsentation af 22. januar 1976 blev det derpå meddelt, at forslaget til ændring af den nederlandske lov om mål og vægt, som var vedlagt, og hvori der var fastsat særlige bestemmelser til gennemførelse af direktivet, snart ville blive oversendt til parlamentet. Senere blev Kommissionen ved en skrivelse af 27. juli 1976 underrettet om, at en lov om ændring af loven om vægt og mål var blevet vedtaget den 2. juni 1976, og at der således forelå den nødvendige kompetence til gennemførelse af direktivet. Anordninger til direktivets gennemførelse var under udarbejdelse; ganske vist kræves der hertil — også med henblik på andre EØF-direktiver — ifølge nederlandsk ret endnu en almen gennemførelsesanordning, nemlig den såkaldte almindelige beslutning om EØF-mål og vægt. Endelig blev Kommissionen i en skrivelse af 21. april 1977 underrettet om den videre udvikling, og den fik tilsendt forslaget til en almindelig beslutning om EØF-mål og vægt, på grundlag af hvilken gennemførelsesbestemmelser til det her omhandlede direktiv så skulle udstedes.

Da det imidlertid ikke heraf kunne forudses, hvornår de nødvendige bestemmelser i direktivet af 12. oktober 1971, faktisk ville blive sat i kraft i Nederlandene, indbragte Kommissionen den 28. juli 1977 sagen for Domstolen. Kommissionen nedlægger i sin stævning påstand om, at det fastslås, at kongeriget Nederlandene ikke har overholdt forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten, idet det ikke inden for den givne frist har sat de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet af 12. oktober 1971.

Efter den seneste udvikling er loven 2. juni 1976 trådt i kraft den 1. januar 1978, og forslaget til en almindelig beslutning om EØF-mål og vægt er blevet tilstillet Ministerrådet i slutningen af november 1977. Andre nødvendige foranstaltninger, navnlig angående måleenhederne, er, som det blev forsikret, langt fremskredne, og man regner med, at alle de ifølge det omtalte direktiv nødvendige foranstaltninger vil være gennemført senest i midten af 1978.

Det er herefter klart, at den i direktivet af 12. oktober 1971 fastsatte frist er blevet overskredet, uden at der er udstedt nederlandske bestemmelser til direktivets gennemførelse, og det er også hævet over enhver tvivl, at den nederlandske retstilstand selv i dag endnu ikke opfylder kravene i det nævnte direktiv. Under hensyn til hidtidig retspraksis i lignende tilfælde, hvorefter det står fast, at direktiver er bindende for medlemsstaterne, og at de heri fastsatte frister skal overholdes for at forhindre forskellige retstilstande (jf. for eksempel sagerne 52/75, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik, dom af 26. 2. 1976, Sml. 1976 s. 277, og 10/76, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik, dom af 22. 9. 1976, Sml. 1976 s 1359), melder den konklusion sig, at Kommissionens påstand må tages til følge.

Imidlertid deler den nederlandske regering åbenbart ikke uden videre denne opfattelse, og derfor er det af hensyn til en grundig klarlæggelse af sagen nødvendigt at gå nærmere ind på den nederlandske regerings indsigelser.

1. Den nederlandske regering mener således, at der kan rejses tvivl om søgsmålets nødvendighed, forstået som pressionsmiddel. Det er nemlig væsentligt, at den ikke har forholdt sig passiv; tværtimod har den påbegyndt proceduren til gennemførelse af direktivet og fremmer den også energisk. Kommissionen er, som det kan sluttes af den nederlandske regerings skrivelse af 7. april 1975, 22. januar 1976, 27. juli 1976 og 21. april 1977, ikke blevet holdt i uvidenhed herom.

Herved overses det imidlertid, at Kommissionen ikke skal bevise, at den har en interesse i at indlede et søgsmål efter EØF-traktatens artikel 169. Det afgørende er, om den pågældende medlemsstat har efterkommet Kommissionens opfordring inden for den i udtalelsen fastsatte frist. Til nød kan det komme an på, hvorledes Kommissionen på dette tidspunkt ser udviklingen, og om det står klart, at de krævede forskrifter vil blive sat i kraft i nær fremtid.

For så vidt er de foreliggende kendsgerninger imidlertid ganske entydige. Faktisk havde den nederlandske regering i december 1975/januar 1976 endnu ikke engang taget det første skridt til at gennemføre direktivet, som skal fuldføres i tre etaper. Ændringen af loven om mål og vægt blev først vedtaget den 2. juni 1976 og trådte i kraft den 1. januar 1978. Om den anden etape, udstedelse af en rammegennemførelsesanordning (almindelig beslutning om EØF-mål og vægt) blev tilsvarende forslag som bekendt i slutningen af november 1977 forelagt Ministerrådet. Denne anordning er åbenbart endnu ikke trådt i kraft, ligesom specielle gennemførelsesbestemmelser angående direktivet — der skal udgøre tredje etape — endnu ikke er udstedt, og selv i dag kan det endnu ikke med sikkerhed siges, hvornår denne anordning vil træde i kraft.

Hvordan man under de foreliggende omstændigheder og over for et direktiv, der senest skulle have været gennemført den 15. april 1973, vil bestride Kommissionens søgsmålskompetence, kan jeg faktisk ikke se.

2. Dernæst har den nederlandske regering også henvist til, at den langvarige procedure til gennemførelse af direktivet er en følge af retstilstanden — altså af nederlandske lovbestemmelser. Således forsøgte man først en løsning uden for rammerne af den nævnte Benelux-konvention, hvilket imidlertid mislykkedes på grund af Belgiens og Luxembourgs manglende ratifikation. Ved den rent nationale gennemførelse, som man derefter tog fat på, måtte der tages hensyn til, at denne ligesom krævede et tretrinsprogram, nemlig først en ændring af loven om mål og vægt, så på dette grundlag udstedelse af en rammeanordning, som også skulle gælde for andre direktiver, og så først i tilslutning hertil udstedelse af specielle gennemførelsesbestemmelser. Desuden må det ikke glemmes, at ikke alle direktiver efter Rådets i indledningen nævnte rammedirektiv af 26. juli 1971 kunne gennemføres lige let.

Heller ikke denne indsigelse er efter min mening holdbar.

— Hvad først angår Benelux-konventionen, er det ikke blevet anført, at den udelukker ensidige nationale foranstaltninger; faktisk er — som oplyst under retsmødet — det her omhandlede direktiv i mellemtiden blevet gennemført af Belgien og Luxembourg. Selv om man går ud fra, at det kunne være formålstjenligt først af forsøge en løsning inden for rammerne af denne konvention, så står det dog fast, at dette under ingen omstændigheder kunne være så tidrøvende, at der først i slutningen af 1975 fandtes anledning til at vælge en anden måde til gennemførelse af direktivet.

— For så vidt den nederlandske regering desuden har påberåbt sig, at udstedelsen af gennemførelsesbestemmelser til det specielle direktiv af 12. oktober 1971 var særlig vanskelig på grund af det almindelige rammedirektiv af 26. juli 1971, har den ikke nærmere begrundet dette. Desuden må det antages, at der ved direktivets udstedelse — det forudsatte enstemmighed — er taget hensyn hertil. Når direktivet fastsætter en frist på 18 måneder til dets gennemførelse, har denne frist vel forekommet alle deltagere tilstrækkelig til udstedelse af de nødvendige nationale bestemmelser

på dette område. Desuden havde en sådan eventuel fejltagelse kunnet korrigeres ved en ansøgning om fristforlængelse.

— Hvad endelig angår den tretrinsprocedure, som måtte påbegyndes ifølge nederlandsk ret, har Kommissionen først og fremmest og med rette henvist til, at en medlemsstat ifølge Domstolens praksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser og praksis i national ret, for dermed at begrunde ikke-overholdelse af forpligtelser og frister i fællesskabsretten (jf. for eksempel sag 30/72, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik, dom af 8. 2. 1973, Sml. 1973, s. 161). Det forekommer her desuden tvivlsomt, om en sådan omstændelig procedure virkelig er uomgængelig, og om der ikke indtil ændringen af lov om mål og vægt havde kunnet udstedes en ad hoc- anordning til gennemførelse af direktivet. Den nederlandske regering har tilsyneladende fulgt denne fremgangsmåde ved andre direktiver, og sådanne provisoriske foranstaltninger kunne der — hvis jeg har forstået det rigtigt — ifølge nederlandsk opfattelse også være blevet udstedt, indtil Benelux-konventionen blev ratificeret. I denne sammenhæng er det imidlertid ikke mindst vigtigt, at det, selv hvis direktivet retligt ikke kunne gennemføres på nogen anden måde, må antages, at selv en sådan omstændelig procedure, hvis den var blevet påbegyndt rettidigt, kunne være afsluttet længe før fremsættelsen af Kommissionens udtalelse og udløbet af den heri fastsatte frist.

3. Derefter mangler jeg kun at behandle et tredje spørgsmål, som den nederlandske regering har rejst. Her gøres det gældende, at det efter retspraksis på dette område er afgørende, om manglende gennemførelse af et direktiv medfører forskelsbehandling; der lægges kun vægt på overholdelsen af fastsatte frister, fordi dette er den eneste måde, hvorpå man kan sikre de fællesskabsretlige foranstaltningers effektivitet. For så vidt angår det her omhandlede rådsdirektiv, har den nederlandske regering anført, at det dog må fastslås, at mangelen på tilsvarende gennemførelsesbestemmelser i Nederlandene ikke har haft nogen skadelige virkninger på det fælles marked.

Dette begrundes for det første med, at der på det af direktivet omfattede område ikke findes nogen bestemmelse i nederlandsk ret, som medfører forskelsbehandling i den interne fællesskabshandel. Faktisk har de nederlandske myndigheder ikke modsat sig salg eller anvendelse af måleinstrumenter til bestemmelse af hektolitervægten, sådanne instrumenter blev ikke fremstillet i Nederlandene, og indtil nu er der i hvert fald ikke indgivet nogen ansøgning og tilladelse hertil.

For det andet kan der ikke konstateres skadelige virkninger på det fælles marked, fordi et sådant måleinstrument, som det i direktivet angivne, allerede længe har været anvendt i Nederlandene. Den kongelige forening »Het Comité van Graanhandelaren«, som er tilsluttet de nederlandske kornhandlere, har et sådant instrument og bestemmer hektolitervægten af korn i tilfælde af tvist og — efter anmodning — i andre tilfælde. Det er også fastsat i de nederlandske interventionsorganers købsbetingelser, at bestemmelse af hektolitervægten foretages af den omtalte kongelige forening.

Dette indlæg beror efter min mening ligeledes på en grundlæggende misforståelse. Jeg mener ikke, at den af den nederlandske regering anførte retspraksis kan fortolkes således, at det, for så vidt angår gennemførelsen af et fællesskabsdirektiv, kommer an på, om der uden den krævede tilpasning af den nationale lovbestemmelse faktisk finder forskelsbehandling sted, eller om der allerede før gennemførelsen af direktivet også uden nogen retsfastsættelse

foreligger en retstilstand, som i det store og hele ganske ligner den, der tilstræbes af direktivet. Direktiver er ifølge traktatens — hvilket allerede gentagne gange er understreget i retspraksis — bindende for medlemsstaterne, hvad angår det tilsigtede mål. De nødvendiggør altså en tilsvarende ændring i retstilstanden, hvis denne ikke i forvejen helt og fuldt svarer til direktivet. I denne sag er dette dog klart ikke tilfældet, og den nederlandske regering anser da også en ændring af retstilstanden for nødvendig, hvilket dens udviste vidtrækkende bestræbelser viser. Under sådanne omstændigheder kan det afgørende for et søgsmål efter EØF-traktatens artikel 169 imidlertid faktisk kun være, om de ændringer i retstilstanden, der anses for nødvendige, følger inden for den givne frist; andre overvejelser vedrørende den bestående retstilstands faktiske virkninger forekommer derimod fuldstændig irrelevante.

Bortset herfra kan man imidlertid også nære alvorlig tvivl om, hvorvidt retstilstanden, såfremt den ikke tilpasses, ikke har skadelige virkninger på det fælles markeds funktion, eller om, hvorvidt der — hvilket efter min mening er tilstrækkeligt — ikke er nogen fare herfor.

Hvad angår tilvejebringelse af den frie omsætning af de af direktivet omfattede måleinstrumenter, er det væsentligt, at nederlandsk lovgivning ikke indeholder nogen godkendelses- og prøveprocedure, at der altså, som Kommissionen har udtrykt det, ikke findes de hertil nødvendige forvaltningsmyndigheder. Dette udelukker, at sådanne instrumenter fremstilles i Nederlandene og sælges i andre medlemsstater, medmindre — hvad der dog må anses for en hindring — den i direktivet foreskrevne godkendelsesprocedure bliver foretaget i en anden medlemsstat. Den gældende retstilstand kan altså absolut hindre fremstilling af denne slags instrumenter i Nederlandene, og derfor kan der med sikkerhed tales om relevante virkninger for det fælles markeds funktion.

Hvad på den anden side angår EØF-måleinstrumentet, må det understreges, at det ifølge direktivet kun er EØF-hektolitervægten, der kan anvendes i handelen inden for Fællesskabet, og at betegnelsen »EØF-hektolitervægt« kun er tilladt for korn, der måles med instrumenter, som er i overensstemmelse med direktivet, og som efter afprøvning er forsynet med et mærke. Dette kræver klart en entydig national lovgivning og en eksisterende tilsvarende national handelsskik, og forekomsten af et sådant instrument er ikke tilstrækkeligt til at opfylde dette krav.

Jeg mener derfor heller ikke, at det af den nederlandske regering anførte om de faktiske virkninger af den manglende tilpasning af dens nationale lovbestemmelser til direktivets bestemmelser kan undskylde, at den nederlandske regering ikke har overholdt sin forpligtelse eller medføre, at søgsmålet tilsyneladende er ubegrundet.

Konklusionen heraf er, at Kommissionens søgsmål er begrundet. Domstolen bør i overensstemmelse hermed fastslå, at kongeriget Nederlandene ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler det i henhold til traktaten, idet det ikke inden for den fastsatte frist har sat de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet af 12. oktober 1971. I overensstemmelse med påstanden bør sagsøgte desuden dømmes til at afholde sagsomkostningerne.