FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 26. oktober 1995 *

1. Kommissionen har anlagt nærværende sag med påstand om, at det fastslås, at Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8 i Rådets direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter [1] ved den 19. september 1990 at have vedtaget Vrijstellingsregeling Margarinebesluit (ordning om dispensation fra bekendtgørelsen om margarine; herefter »Vrijstellingsregeling«) uden at have meddelt Kommissionen udkastet hertil.

2. For behørigt at afgrænse sagens genstand vil jeg først henvise til den procedure for forudgående underretning, som er indført ved direktiv 83/189 vedrørende tekniske bestemmelser. Jeg vil dernæst redegøre for den forudgående administrative procedures forløb og retsforhandlingerne for Domstolen. Endelig vil jeg gennemgå det, som parterne har anført, og som er genstand for denne sag.

Den ved direktiv 83/189 indførte informationsprocedure

3. Ved direktiv 83/189, som er blevet ændret ved direktiv 88/182/EØF [2] og ved direktiv 94/10/EF [3], er der indført en forebyggende ordning, som sammen med forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i artikel 30-36 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og med harmoniseringen af nationale bestemmelser har til formål at fjerne tekniske hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet. For at forebygge, at der opstår sådanne restriktioner, er der ved direktiv 83/189 indført en procedure for tekniske bestemmelser. Denne procedure kan opdeles i fire faser, som er følgende:

4. a) Artikel 8 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at tilsende Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard eller regler udstedt til gennemførelse af fæl-

* Originalsprog: spansk.

1 — Direktiv af 28.3.1983 (EFT L 109, s. 8).

2 — Rådets direktiv af 22.3.1988 om ændring af direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 81, s. 75).

3 — Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af 23.3.1994 om anden væsentlige ændring af direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 100, s. 30).

lesskabsbestemmelser. Kommissionen gør straks de andre medlemsstater bekendt med udkastet og offentliggør i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* en liste over alle de udkast, som er blevet meddelt den, for at private lettere kan skaffe sig kendskab til dem [4]. Konkret lyder artikel 8 i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, således:

»1. Medlemsstaterne sender straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der blot er tale om gengivelse af en international eller europæisk standard i sin helhed, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom; de giver tillige kort Kommissionen underretning om grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet. Medlemsstaterne giver i givet fald samtidig underretning om teksten til de tilgrundliggende væsentligste og direkte berørte love og administrative bestemmelser, hvis kendskab hertil er nødvendig med henblik på at vurdere rækkevidden af udkastet til teknisk forskrift.

Kommissionen underretter straks de øvrige medlemsstater om udkastet; den kan desuden forelægge det til udtalelse for de i artikel 5 omhandlede udvalg og eventuelt for det udvalg, der er kompetent på det pågældende område.«

5. b) Hvis medlemsstaten ikke påberåber sig presserende grunde, som kræver øjeblikkelig indførelse af den tekniske forskrift, som er blevet meddelt i udkast, begynder en periode med status quo at løbe fra datoen for meddelelsen, under hvilken Kommissionen og de øvrige medlemsstater kan gennemgå udkastet for at afgøre, om det er foreneligt med fællesskabsretten. Hvis der ikke kommer nogen reaktion, løber denne periode i tre måneder, hvorefter medlemsstaten kan indføre den pågældende tekniske forskrift. Varigheden af perioden med status quo forlænges til tolv måneder, når Kommissionen underretter medlemsstaten om, at den har til hensigt at foreslå vedtagelse af en fællesskabsnorm på området. Således bestemmer artikel 9 i direktiv 83/189, som også er ændret ved direktiv 88/182, følgende:

»1. Med forbehold af stk. 2 og 2a udsætter medlemsstaterne vedtagelse af et udkast til teknisk forskrift seks måneder regnet fra datoen for den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, hvis Kommissionen eller en anden medlemsstat inden tre måneder efter den samme dato afgiver en udførlig udtalelse om, at den påtænkte foranstaltning bør ændres for at fjerne eller mindske eventuelle hindringer for den frie vareudveksling, som kunne resultere af foranstaltningen. Den pågældende medlemsstat underretter Kommissionen om, hvordan den agter at følge en

4 — Se herved Kommissionens meddelelse 89/C 67/03 af 17.3.1989 om offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af titlerne på udkast til tekniske forskrifter, som er notificeret af medlemsstaterne i henhold til Rådets direktiv 83/189/EØF, som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF (EFT C 67, s. 3).

sådan udførlig udtalelse op. Kommissionen fremkommer med bemærkninger hertil.

2. Den i stk. 1 omtalte frist er på tolv måneder, hvis Kommissionen inden tre måneder efter den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse giver udtryk for, at den agter at foreslå eller vedtage et direktiv på området.

2 a. Såfremt Kommissionen konstaterer, at en meddelelse efter artikel 8, stk. 1, vedrører et område, der er omfattet af et forslag til direktiv eller til forordning, som er forelagt for Rådet, underretter den inden tre måneder efter meddelelsen vedkommende medlemsstat herom.

Medlemsstaterne undlader at vedtage tekniske forskrifter på et område, der er omfattet af et forslag til direktiv eller til forordning, som Kommissionen forelægger Rådet inden fremsendelsen af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, inden for en frist på tolv måneder regnet fra datoen for forelæggelsen af nævnte forslag.

Der kan ikke foretages kumulativ anvendelse af stk. 1, 2 og 2a i nærværende artikel.«

6. c) Hvis Kommissionen eller medlemsstaterne finder, at udkastet til teknisk forskrift ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten, giver artikel 9 dem mulighed for over for den medlemsstat, som udkastet stammer fra, at afgive en udførlig udtalelse om de eventuelle hindringer for de frie varebevægelser, som udkastet kan give anledning til. I så fald skal der forløbe en periode med status quo på seks måneder, før den tekniske forskrift endelig vedtages.

7. d) Endelig giver direktivets artikel 9, stk. 1, Kommissionen mulighed for at kræve, at den pågældende medlemsstat underretter den om, hvordan den agter at følge en sådan udførlig udtalelse op, og at den meddeler den den endelige ordlyd af den tekniske forskrift, som den agter at vedtage.

8. I henhold til artikel 10 i direktiv 83/189 finder denne procedure med forudgående meddelelse af udkast til tekniske forskrifter ikke anvendelse, når disse forskrifter skal vedtages i henhold til en fællesskabsnorm eller en international aftale.

Forudgående administrativ procedure og retsforhandlingerne for Domstolen

9. Efter at Kommissionen havde fået kendskab til, at Kongeriget Nederlandene havde

vedtaget Vrijstellingsregeling, og da den fandt, at der var tale om en teknisk forskrift, besluttede den at indlede den i EØF-traktatens artikel 169 omhandlede procedure, fordi den nederlandske stat ikke havde overholdt proceduren med forudgående meddelelse, som er indført ved direktiv 83/189. Den sendte derfor den 6. marts 1992 en åbningsskrivelse til de nederlandske myndigheder, som fremsatte deres bemærkninger den 2. juni 1992. Efter deres opfattelse fandt direktiv 83/189 ikke anvendelse på de pågældende bestemmelser, fordi disse alene havde til formål at fjerne eller mindske bestående tekniske handelshindringer og ikke at skabe nye. Da Kommissionen ikke var overbevist af dette argument, fremsatte den i henhold til traktatens artikel 169 en begrundet udtalelse over for den nederlandske regering, som svarede den 3. juni 1993 og på ny anførte, at den ikke havde tilsidesat direktiv 83/189.

10. I sin begrundede udtalelse gjorde Kommissionen den nederlandske regering opmærksom på, at den ved ikke at meddele den udkastet til Vrijstellingsregeling åbenbart havde tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til direktiv 83/189, og at denne tilsidesættelse ifølge Kommissionen måtte medføre øjeblikkelig udsættelse af den tekniske forskrift, som var blevet vedtaget i strid med fællesskabsretten. Ydermere tilføjede Kommissionen, som den havde forklaret regeringen i sin meddelelse af 1986 [5], at »denne tilsidesættelse af informationsproceduren i henhold til direktiv 83/189 har til følge, at de tekniske bestemmelser ikke kan have retsvirkninger og følgelig ikke kan gøres gældende over for tredjemand; (...) efter Kommissionens opfattelse har forbuddet mod at udstede nationale bestemmelser uden forudgående meddelelse direkte virkning og skaber rettigheder til fordel for private, som de nationale domstole er forpligtet til at beskytte«. Dette er grunden til, at Kommissionen mener, at parterne i tilfælde af tvist har ret til at forvente, at de nationale domstole afslår at håndhæve nationale tekniske forskrifter, der ikke er blevet anmeldt således som påbudt i Fællesskabets lovgivning.

11. Stævningen i den sag, som Kommissionen har anlagt mod Nederlandene, er registreret på Domstolens Justitskontor den 30. september 1994. Påstandene i denne stævning er enkle, idet Kommissionen blot har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8 i direktiv 83/189, og at det tilpligtes at betale sagens omkostninger. Indtil et vist punkt er det overraskende, at Kommissionen i stævningen og i replikken har begrænset sig til at nedlægge påstand om, at det fastslås, at de nederlandske myndigheder har tilsidesat direktiv 83/189, og at den ikke har rejst det fundamentale retlige problem, som ligger til grund for denne sag, nemlig følgerne af, at den ved direktivet indførte informationsprocedure ikke overholdes. Kommissionen kom i øvrigt ind på dette spørgsmål i den begrundede udtalelse, som den rettede til Nederlandene, og hvori den udtalte sig klart til fordel for udsættelse af de tekniske bestemmelser, som ikke var blevet meddelt den i udkast, og fremsatte den opfattelse, at de ikke kunne gøres gældende mod tredjemænd.

5 — Meddelelse 86/C 245/05 fra Kommissionen af 1.10.1986 om manglende overholdelse af visse bestemmelser i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28.3.1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT C 245, s. 4).

12. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at Vrijstellingsregeling ikke er en teknisk forskrift i den i direktiv 83/189 omhandlede betydning, og at den følgelig ikke var forpligtet til at meddele Kommissionen udkastet. Ifølge regeringen er bestemmelser, som pålægger producenterne visse tekniske specifikationer ved fremstillingen af produkter, tekniske forskrifter. Bestemmelser, der i lighed med den her omhandlede regel indeholder fritagelser eller undtagelser fra betingelserne for forhandling af varer, er således ikke tekniske forskrifter, fordi de ikke skaber hindringer for samhandelen.

13. Under retsmødet har Kommissionens befuldmægtigede bekræftet, at formålet med søgsmålet alene var at få fastslået det traktatbrud, der følger af den manglende forudgående underretning om Vrijstellingsregeling. Kommissionen har herved begrænset sagens genstand, fordi den holdning, som den indtog under den administrative procedure, lod formode, at den gjorde gældende, at Nederlandene ikke blot havde undladt at opfylde sin forpligtelse til underretning, men også sin forpligtelse til at udsætte den pågældende tekniske forskrift. I sin begrundede udtalelse havde Kommissionen udtrykkeligt imødeset de pågældende lovbestemmelsers udsættelse eller afskaffelse og havde deri gjort gældende, at de tekniske bestemmelser, som ikke var blevet meddelt den i udkast, ikke kunne gøres gældende mod tredjemænd.

14. Den fortolkning, som Kommissionen giver af følgerne af den manglende forudgående meddelelse af en teknisk forskrift, er meget tankevækkende, og såfremt den skulle blive accepteret af Domstolen, vil den på afgørende måde bidrage til en strengere anvendelse af den procedure, som er indført ved direktiv 83/189 for at forhindre tekniske hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet. Det er alligevel overraskende, at Kommissionen ikke har foreslået Rådet og Parlamentet at indsætte sådanne sanktioner i de to ændringer, som er foretaget i det oprindelige direktiv.

15. Uafhængigt af dette mener jeg ligesom generaladvokaterne Darmon [6] og Van Gerven [7], at en traktatbrudssag ikke er en passende ramme for at behandle spørgsmålet om rigtigheden af den fortolkning, som Kommissionen har foreslået. Det tilkommer ikke Domstolen under en sag af denne art at udtale sig om de følger, som det kan have i medlemsstaternes nationale retsorden, at det fastslås, at der foreligger et traktatbrud, mens det påhviler de nationale domstole i medfør af EF-traktatens artikel 171 at drage følgerne af Domstolens dom og i enhver henseende at virke for, at fællesskabsretten gennemføres fuldt ud [8]. Domstolen skal altså, i overensstemmelse med Kommissionens påstande, begrænse sig til at afgøre, om Kongeriget Nederlandene ved ikke at meddele Kommissionen udkastet til Vrijstellingsregeling har

6 — Forslag til afgørelse fremsat den 15.12.1993 (sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1994 I, s. 2039, på s. 2042), punkt 67.

7 — Forslag til afgørelse fremsat den 18.5.1994 (sag C-52/93 og sag C-61/93, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. 1994 I, s. 3591, på s. 3592), punkt 9.

8 — Dom af 14.12.1982, forenede sager 314/81, 315/81, 316/81 og 83/82, Waterkeyn, Sml. s. 4337, præmis 16, og af 19.1.1993, sag C-101/91, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 191, præmis 24.

undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i henhold til artikel 8 i direktiv 83/189.

Sagens genstand

16. Indtil nu er der, uden at de sagsøgte har bestridt deres ansvar, blevet indbragt adskillige traktatbrudssager [9] vedrørende tilsidesættelse af forpligtelsen i henhold til direktiv 83/189 til at meddele udkast til tekniske forskrifter. Der er ligeledes blevet anlagt en traktatbrudssag om tilsidesættelse af denne forpligtelse mod Forbundsrepublikken Tyskland, som har bestridt påstandene [10]. I denne sag hævdede den tyske stat, at den anordning af 25. marts 1988, hvorved forbundssundhedsministeren udvidede reglerne vedrørende mærkning af lægemidler til at omfatte sterile medicinske instrumenter til engangsanvendelse, ikke var en teknisk forskrift, fordi den blot udvidede anvendelsesområdet for bestående tekniske bestemmelser til visse varer. Domstolen fandt, at en foranstaltning af denne art er en teknisk forskrift, som skal meddeles i udkast i henhold til den ved direktiv 83/189 indførte procedure [11].

17. Domstolen har ikke i nogen af de domme, som jeg lige har nævnt, anset sig for forpligtet til at præcisere definitionen af teknisk forskrift i den betydning, der forudsættes i direktiv 83/189. I denne sag skal den derimod besvare dette spørgsmål, fordi Kongeriget Nederlandene er af den opfattelse, at Vrijstellingsregeling ikke er omfattet af definitionen på teknisk forskrift, som omhandlet i direktiv 83/189, og at det derfor ikke har tilsidesat forpligtelsen til forudgående meddelelse i henhold til direktivets artikel 8.

18. Vrijstellingsregeling er en ordning, som de nederlandske myndigheder har indført for at ændre bekendtgørelsen om betingelser for fremstilling og forhandling af margarine. De havde altså til hensigt at tillade forhandling af nye varer, som ikke opfylder betingelserne i Margarinebesluit (bekendtgørelse om margarine), men hvis gode kvalitet alligevel er anerkendt. Dette er grunden til, at de ved Vrijstellingsregeling har indført en række undtagelser fra de tekniske specifikationer i bekendtgørelsen og samtidig har præciseret de betingelser, som de nye varer obligatorisk skal overholde for at sikre den offentlige sundhed.

19. Blandt de undtagelsesbestemmelser om tekniske specifikationer, som ved Vrijstellingsregeling er indført for fremstilling af

9 — Dom af 2.8.1993, sag C-139/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4707, samt domme af 14.7.1994, sag C-52/93, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3591, og sag C-61/93, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3607.

10 — Dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039.

11 — A.st., præmis 25.

margarine og erstatningsprodukter, findes følgende:

— Køkkensalt kan erstattes med natriumfattigt køkkensalt og brug af emulgator E 472 c tillades, dog må 100 g af produktet højst indeholde 1 g.

— Det for margarine gældende maksimale vandindhold på 16% kan overskrides.

— For margarine og erstatningsprodukter kan anvendes påskriften »til natriumfattig diæt« eller »natriumfattigt levnedsmiddel« i stedet for »til saltfattig diæt« eller »saltfattigt levnedsmiddel«.

— Det maksimale natriumindhold i usaltet margarine hæves fra 40 mg til 50 mg pr. 100 g af produktet.

— Margarine er et basislevnedsmiddel med hensyn til tilførsel af vitamin D til organismen i lande med lidt sol; det er derfor tilladt at erstatte vitamin D med enhver anden biologisk aktiv form for vitamin D, f.eks. vitamin D_2, som ikke er af animalsk oprindelse, og det er følgelig tilladt at fremstille helt vegetabilsk margarine.

20. Det er den nederlandske regerings opfattelse, at Vrijstellingsregeling ikke er omfattet af definitionen på »teknisk forskrift« i artikel 1, nr. 5, i direktiv 83/189, fordi der er tale om en foranstaltning, som udvider anvendelsesområdet for de nationale bestemmelser vedrørende fremstilling af margarine, og at den følgelig ikke skaber nye hindringer for samhandelen, men tværtimod bidrager til at formindske sådanne hindringer. Smørfabrikanterne kan fortsat anvende Margarinebesluit eller gøre brug af denne ændring og overholde de betingelser, som Vrijstellingsregeling stiller for fremstilling af smør.

21. Den nederlandske regerings argument kan ikke lægges til grund.

22. I artikel 1, nr. 5, i direktiv 83/189 defineres begrebet »teknisk forskrift« således:

»Tekniske specifikationer, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor,

som *retligt* eller *faktisk* skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat [...]«

Artikel 1, nr. 1, i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, definerer begrebet »tekniske specifikationer« således:

»En specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder terminologiske forskrifter for varen, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt fremstillingsmetoder og -processer [...]«

Ifølge disse to bestemmelser er tekniske forskrifter praksis og ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser i de medlemsstater, som stiller visse betingelser for fremstilling og forhandling af varer. Derfor er det nødvendigt, at tre forudsætninger er opfyldt, for at der kan være tale om en teknisk forskrift, nemlig at den pågældende retsakt er udgået fra en medlemsstat, at den er faktisk og retligt bindende, og at den har indflydelse på fremstillingen eller forhandlingen af varer.

23. En teknisk forskrift er altid en retsakt, der udgår fra en medlemsstat, og som kan bestå i vedtagelse af ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, som direkte eller indirekte foreskriver overholdelse af tekniske specifikationer. Administrativ praksis, herunder frivillige aftaler, som de offentlige myndigheder deltager i, og som har til formål at foreskrive overholdelse af tekniske specifikationer, er ligeledes tekniske forskrifter. Ved denne karakteristik sondres der mellem tekniske forskrifter, og hvad der kaldes »tekniske standarder« eller »standarder« [12], som er tekniske specifikationer, som er vedtaget af private standardiseringsorganer, hvad enten de er nationale, europæiske eller internationale.

Efter direktiv 83/189 anses specifikationer fastsat af lokale myndigheder ikke for tekniske forskrifter. Denne begrænsning er dog blevet afskaffet ved den ændring, der er indført ved direktiv 94/10. Tekniske forskrifter kan således udgå fra en hvilken som helst af medlemsstaternes myndigheder, uanset det kompetenceniveau, som denne myndighed tilhører.

12 — Ifølge artikel 1, nr. 2, i direktiv 83/189 »forstås ved [...] 'standard', en teknisk specifikation, som er godkendt af et anerkendt standardiseringsorgan til gentagen eller konstant anvendelse, men hvis overholdelse ikke er obligatorisk«. I direktiv 94/10 sondres mellem følgende tre typer standarder:
»— 'international standard': en standard, der er vedtaget af en international standardiseringsorganisation, og som er offentligt tilgængelig
— 'europæisk standard': en standard, der er vedtaget af et europæisk standardiseringsorgan, og som er offentligt tilgængelig
— 'national standard': en standard, der er vedtaget af et nationalt standardiseringsorgan, og som er offentligt tilgængelig«.

24. En anden omstændighed, som karakteriserer de tekniske forskrifter, er, at de er retligt og faktisk bindende. En teknisk forskrift er retligt bindende, når den direkte foreskriver de tekniske specifikationer, som varerne skal opfylde. Imidlertid kan disse specifikationer også indirekte kræves overholdt, i hvilket tilfælde man taler om de facto tekniske forskrifter. Ved direktiv 94/10 er der i direktiv 83/189 indsat en ikke-udtømmende opregning af denne anden type tekniske forskrifter [13]. Den faktiske eller retlige bindende virkning er altså endnu en omstændighed, som adskiller tekniske forskrifter fra tekniske standarder, fordi overholdelse af de sidstnævnte er fakultativ.

25. De tekniske forskrifters tredje karakteristikum er deres indflydelse på fremstillingen og forhandlingen af varer. De tekniske forskrifter pålægger nemlig producenterne at overholde specifikationer vedrørende varernes karakteristika (dimensioner, kvalitet eller brugsegenskaber, sikkerhed, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballage, mærkning, etikettering osv.), procedurer for bedømmelse af overensstemmelse og produktionsmetoder. Navnlig med det formål at beskytte miljøet og forbrugernes interesser kan de tekniske forskrifter også pålægge producenterne at opfylde andre krav, som er forskellige fra de tekniske specifikationer og vedrører betingelser for brug, genbrug, genanvendelse eller bortskaffelse, krav som kan påvirke fremstillingen og forarbejdningen af varen betydeligt.

13 — Ordlyden af artikel 1, nr. 9, andet afsnit, er nu følgende:
»De tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, er navnlig følgende:
— En medlemsstats love eller administrative bestemmelser, der henviser enten til tekniske specifikationer eller andre krav, eller til fagkodekser eller kodekser for god praksis, der igen henviser til tekniske specifikationer eller andre krav, og hvis overholdelse giver formodning om, at der er overensstemmelse med de krav, der er fastsat i de nævnte love eller administrative bestemmelser.
— Frivillige aftaler, som de offentlige myndigheder er kontraherende part i, og som af hensyn til almenvellet tager sigte på at opfylde tekniske specifikationer eller andre krav, bortset fra udbudsbetingelser i forbindelse med offentlige indkøbsaftaler.
— Tekniske specifikationer eller andre krav, til hvilke der er knyttet skattemæssige eller finansielle foranstaltninger, som påvirker forbruget af produkterne ved at tilskynde til overholdelse af disse tekniske specifikationer eller andre krav; tekniske specifikationer eller andre krav, som er knyttet til de nationale sociale sikringsordninger, er ikke omfattet.«

26. Vrijstellingsregeling har alle en teknisk forskrifts karakteristika, som fastsat i direktiv 83/189. Der er nemlig tale om administrativt fastsatte bestemmelser, vedtaget af den nederlandske stat, om retligt bindende bestemmelser og om bestemmelser, som indfører tekniske specifikationer og andre krav til fremstilling og forhandling af margarine og erstatningsprodukter, og disse tekniske specifikationer og andre krav vedrører såvel de stoffer, der kan anvendes ved fremstillingen, som de påskrifter, som kan eller skal findes på etiketten.

27. Dette resultat kan ikke afsvækkes af den nederlandske regerings argument om, at den pågældende norm ikke er en teknisk forskrift, dels fordi den indfører undtagelser fra de gældende tekniske bestemmelser for margarine og således formindsker hindringerne for samhandelen, og dels fordi den ikke er bindende for de erhvervsdrivende, som kan overholde den eller fortsat efterleve de almindelige bestemmelser om margarine.

For det første bevirker den blotte omstændighed, at en regel indeholder undtagelser fra en anden regel, ikke, at den berøves sin karakter af teknisk forskrift, når den har indflydelse på betingelserne for fremstilling og forhandling af varer.

For det andet skal enhver teknisk forskrift meddeles Kommissionen i udkast, uafhængigt af, om den skaber hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, da det grundlæggende formål med den informationsprocedure, der er indført ved direktiv 83/189, er at give Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at få kendskab til de påtænkte bestemmelser og at vurdere, om de er en hindring for de frie varebevægelser, og i givet fald om denne hindring er forenelig med traktaten. Den stat, som udkastet til teknisk forskrift hidrører fra, kan ikke foretage denne vurdering selvstændigt og undlade at meddele Kommissionen udkastet til forskriften, fordi en sådan fremgangsmåde ville være i strid med den tilsigtede virkning af direktiv 83/189 og ville hindre informationsproceduren i at opfylde sine funktioner.

28. Vrijstellingsregeling, som er en teknisk forskrift, og som ikke er en foranstaltning til gennemførelse af en international eller fællesskabsretlig bestemmelse, er blevet udstedt af Kongeriget Nederlandene uden først at være blevet meddelt Kommissionen i udkast. Da artikel 8, stk. 1, i direktiv 83/189 pålægger medlemsstaterne at sende ethvert udkast til teknisk forskrift til Kommissionen, har Kongeriget Nederlandene tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til denne bestemmelse.

29. Da der ikke kan gives sagsøgte medhold i dennes påstande, må Kongeriget Nederlandene dømmes til at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit.

Forslag til afgørelse

30. I overensstemmelse med de betragtninger, som jeg har redegjort for, foreslår jeg, at Domstolen

1) fastslår, at Kongeriget Nederlandene ved den 19. september 1990 at have vedtaget Vrijstellingsregeling Margarinebesluit uden at have tilsendt Kommissionen udkastet hertil har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til artikel 8 i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter

2) dømmer Kongeriget Nederlandene til at betale sagens omkostninger.