CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 26 oktober 1995 *

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat het Koninkrijk der Nederlanden, door de Vrijstellingsregeling Margarinebesluit (hierna: „Vrijstellingsregeling") van 19 september 1990 vast te stellen zonder deze regeling in haar ontwerpstadium ter kennis van de Commissie te hebben gebracht, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. [1]

2. Om het geschil op juiste wijze af te bakenen, zal ik eerst de bij richtlijn 83/189 ingestelde informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften beschrijven. Vervolgens zal ik de precontentieuze procedure en de procedure voor het Hof behandelen. Ten slotte zal ik mijn onderzoek toespitsen op de vorderingen van partijen, die het voorwerp van het onderhavige beroep vormen.

De informatieprocedure van richtlijn 83/189

3. Bij richtlijn 83/189, gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG [2] en bij richtlijn 94/10/EG [3], is een preventieve regeling ingevoerd die, te zamen met het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen van de artikelen 30 tot en met 36 van het Verdrag en de harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, technische belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer dient op te heffen. Om te voorkomen dat dergelijke belemmeringen worden veroorzaakt, is in richtlijn 83/189 een procedure betreffende technische voorschriften ingevoerd, die in de volgende vier etappen kan worden ontleed:

4. a) Artikel 8 legt de Lid-Staten de verplichting op, alle ontwerpen voor technisch voorschriften aan de Commissie mee te delen, tenzij deze de omzetting van een internationale of Europese norm of een aanvulling op een gemeenschapsnorm betreffen. De

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — Richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1983, L 109, blz. 8).

2 — Richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 tot wijziging van richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1988, L 81, blz. 75).

3 — Richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 tot tweede substantiële wijziging van richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1994, L 100, blz. 30).

Commissie stelt de overige Lid-Staten onverwijld in kennis van die ontwerpen en publiceert bovendien een lijst van alle haar meegedeelde ontwerpen in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, dit teneinde het particulieren gemakkelijker te maken er kennis van te nemen. [4] Meer in het bijzonder bepaalt artikel 8 van richtlijn 83/189, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182:

„1. De Lid-Staten delen de Commissie onmiddellijk ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mede, tenzij het een volledige omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval met een eenvoudige vermelding van de betrokken internationale of Europese norm kan worden volstaan; zij doen de Commissie tevens in beknopte vorm mededeling van de redenen die de vaststelling van een dergelijk technisch voorschrift noodzakelijk maken, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp blijken. In voorkomend geval doen de Lid-Staten tegelijkertijd mededeling van de tekst van de in hoofdzaak en rechtstreeks betrokken wettelijke en bestuursrechtelijke basisbepalingen, indien kennis van die tekst noodzakelijk is om de draagwijdte van het ontwerp van het technische voorschrift te beoordelen.

De Commissie stelt de overige Lid-Staten onverwijld in kennis van het ontvangen ontwerp; zij kan dit tevens voor advies voorleggen aan het in artikel 5 bedoelde Comité en, in voorkomend geval, aan het Comité dat bevoegd is op het betrokken gebied."

5. b) Indien de Lid-Staat geen dringende redenen aanvoert op grond waarvan de onmiddellijke vaststelling van het technisch voorschrift gerechtvaardigd is, begint vanaf de aanmelding een status quo-periode, tijdens welke de Commissie en de overige Lid-Staten het ontwerp van technisch voorschrift kunnen onderzoeken teneinde na te gaan of het verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Komt er geen reactie, dan duurt deze periode drie maanden, na afloop waarvan de Lid-Staat het technisch voorschrift mag vaststellen. Wanneer de Commissie de Lid-Staat meedeelt, dat zij voornemens is op het betrokken gebied een communautaire regeling vast te stellen, duurt de status quo-periode twaalf maanden. Dienaangaande bepaalt artikel 9 van richtlijn 83/189, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182:

„1. Onverminderd de leden 2 en 2 bis, stellen de Lid-Staten de goedkeuring van een ontwerp van technisch voorschrift zes maanden uit, te rekenen vanaf de datum van de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling, indien de Commissie of een andere Lid-Staat binnen een termijn van drie maanden na die datum de uitvoerig gemotiveerde mening te kennen geeft, dat de beoogde maatregel moet worden gewijzigd teneinde eventuele belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen die uit die maatregel kunnen voortvloeien op te heffen of te beperken. De betreffende Lid-Staat doet de Commissie

4 — Zie bekendmaking 89/C 67/03 van de Commissie van 17 maart 1989 betreffende de bekendmaking in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van de titels van de ontwerpen van technische voorschriften waarvan uit hoofde van richtlijn 83/189/EEG van de Raad, gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad, door de Lid-Staten mededeling is gedaan (PB 1989, C 67, blz. 3).

verslag over het gevolg dat hij voornemens is te geven aan een dergelijke uitvoerig gemotiveerde mening. De Commissie voorziet deze reactie van commentaar.

2. De termijn bedoeld in lid 1 bedraagt twaalf maanden indien de Commissie binnen een termijn van drie maanden na de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling haar voornemen te kennen geeft een richtlijn over dit onderwerp voor te stellen of vast te stellen.

2 bis. Wanneer de Commissie constateert dat een mededeling als bedoeld in artikel 8, lid 1, betrekking heeft op een materie die door een bij de Raad ingediend voorstel voor een richtlijn of een verordening wordt bestreken, geeft zij hiervan binnen drie maanden na deze mededeling kennis aan de betrokken Lid-Staat.

De Lid-Staten onthouden zich van het aannemen van technische voorschriften die betrekking hebben op een materie welke bestreken wordt door een voorstel voor een richtlijn of een verordening dat de Commissie vóór de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling bij de Raad heeft ingediend, en wel gedurende een termijn van twaalf maanden vanaf de datum van indiening van dat voorstel.

De leden 1, 2 en 2 bis van het onderhavige artikel kunnen niet cumulatief worden toegepast."

6. c) Wanneer de Commissie of de Lid-Staten van oordeel zijn, dat het ontwerp van technisch voorschrift zich niet verdraagt met het gemeenschapsrecht, kunnen zij krachtens artikel 9 de Lid-Staat die het meegedeelde voorschrift heeft ontworpen, een uitvoerig gemotiveerde mening zenden en hem aan te geven welke eventuele belemmeringen van het vrije verkeer van goederen uit het geplande voorschrift kunnen voortvloeien. In dat geval geldt een status quo-periode van zes maanden voor de definitieve vaststelling van het technisch voorschrift.

7. d) Ten slotte kan de Commissie krachtens artikel 9, lid 1, van de Lid-Staten verlangen, dat zij meedelen welk gevolg zij aan de uitvoerig gemotiveerde mening geven, en kan zij hun verzoeken de definitieve teksten van de technische voorschriften mee te delen.

8. Artikel 10 van richtlijn 83/189 bepaalt, dat deze procedure van voorafgaande aanmelding van ontwerpen van technische voorschriften niet behoeft te worden gevolgd, wanneer de betrokken voorschriften ter uitvoering van communautaire regelingen of internationale overeenkomsten worden vastgesteld.

De precontentieuze procedure en de procedure voor het Hof

9. De Commissie vernam, dat het Koninkrijk der Nederlanden de Vrijstellingsregeling

had vastgesteld, die in haar ogen een technisch voorschrift was. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden de bij richtlijn 83/189 ingestelde aanmeldingsprocedure niet in acht had genomen, besloot de Commissie de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden, en op 6 maart 1992 zond zij een aanmaningsbrief aan de Nederlandse overheid, die in haar op 2 juni 1992 ingediende opmerkingen als haar mening gaf dat richtlijn 83/189 niet van toepassing was op de betrokken regeling, omdat deze laatste enkel bestaande technische belemmeringen ophief of beperkte, en geen nieuwe belemmeringen veroorzaakte. De Commissie was het daarmee niet eens en zond Nederland op 15 januari 1993 krachtens artikel 169 van het Verdrag een met redenen omkleed advies. De Nederlandse overheid antwoordde hierop op 3 juni 1993 en stelde weerom, dat zij richtlijn 83/189 niet had geschonden.

10. In haar met redenen omkleed advies merkte de Commissie op, dat het feit dat de Vrijstellingsregeling niet in haar ontwerpstadium was meegedeeld, een kennelijk vermoeden van niet-nakoming van de bij de richtlijn opgelegde verplichtingen deed rijzen, dat haars inziens tot onmiddellijke schorsing van de betrokken regeling moest leiden. Zij voegde daar voorts aan toe dat, zoals zij in haar mededeling van 1986 [5] heeft verklaard, „deze schending van de informatieprocedure van richtlijn 83/189/EEG als consequentie heeft dat het betrokken technisch voorschrift geen rechtsgevolgen kan hebben en dat dit voorschrift dus niet aan derden kan worden tegengeworpen; (...) volgens de Commissie heeft het verbod tot goedkeuring van nationale maatregelen die niet vooraf zijn meegedeeld, rechtstreekse gevolgen en worden door dit verbod voor de justitiabelen rechten in het leven geroepen die door de nationale rechter beschermd moeten worden". De Commissie is dan ook van oordeel, dat de partijen bij een geding redelijkerwijs ervan mogen uitgaan, dat de nationale rechter zal weigeren technische voorschriften toe te passen die niet overeenkomstig de bepalingen van het gemeenschapsrecht zijn aangemeld.

11. Op 30 september 1994 heeft de Commissie tegen het Koninkrijk der Nederlanden beroep ingesteld bij het Hof. Het petitum van het verzoekschrift is eenvoudig: de Commissie verzoekt het Hof enkel, vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens artikel 8 van richtlijn 83/189 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen en het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten te verwijzen. Tot op zekere hoogte wekt het verwondering, dat de Commissie in haar verzoekschrift en in haar repliek enkel heeft verzocht de schending van richtlijn 83/189 door de Nederlandse overheid vast te stellen en niet het aan de onderhavige zaak ten grondslag liggende fundamentele rechtsprobleem heeft opgeworpen, namelijk welke gevolgen de niet-nakoming van de bij de richtlijn ingestelde informatieprocedure heeft. Overigens heeft de Commissie dit probleem wel aan de orde gesteld in haar met redenen omkleed advies aan het Koninkrijk der Nederlanden, waarin zij onomwonden ervoor pleitte dat de toepassing van het niet-meegedeelde technisch voorschrift werd geschorst en dit voorschrift niet aan derden kon worden tegengeworpen.

5 — Mededeling 86/C 245/05 van de Commissie van 1 oktober 1986 betreffende de niet-nakoming van bepaalde voorschriften van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1986, C 245, blz. 4).

12. Het Koninkrijk der Nederlanden is daarentegen van mening, dat de Vrijstellingsregeling geen technisch voorschrift is in de zin van richtlijn 83/189, zodat het niet nodig was deze regeling in haar ontwerpstadium aan de Commissie mee te delen. Zijns inziens moeten als technische voorschriften worden aangemerkt: de regelingen die de producenten verplichten bij de vervaardiging van hun produkten bepaalde technische specificaties na te leven. Normen die, zoals de betrokken Nederlandse regeling, afwijkingen van of uitzonderingen op voorwaarden betreffende de verhandeling van goederen bevatten, zijn dus geen technische voorschriften, daar zij geen handelsbelemmeringen in het leven roepen.

13. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Commissie bevestigd, dat het beroep enkel ertoe strekt dat het Hof de niet-nakoming wegens het ontbreken van de voorafgaande aanmelding van de Vrijstellingsregeling vaststelt. Aldus heeft de Commissie het voorwerp van het beroep beperkt, daar de precontentieuze procedure eerder erop leek te wijzen dat de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden niet alleen een schending van de aanmeldingsplicht verweet, maar bovendien de niet-nakoming van de verplichting om de toepassing van het technisch voorschrift te schorsen. In haar met redenen omkleed advies alludeerde de Commissie immers uitdrukkelijk op de schorsing of de afwijking van de wettelijke normen, en stelde zij, dat niet in het ontwerpstadium meegedeelde technische voorschriften niet aan derden kunnen worden tegengeworpen.

14. Deze uitlegging van de Commissie betreffende de gevolgen van het ontbreken van een voorafgaande mededeling van een technisch voorschrift is tamelijk aantrekkelijk en zou, indien het Hof haar aanvaardt, op beslissende wijze ertoe bijdragen dat de bij richtlijn 83/189 ingestelde procedure ter voorkoming van technische belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer strikter wordt toegepast. Niettemin is het verwonderlijk, dat de Commissie niet heeft voorgesteld die uitlegging in de twee wijzigingen van de betrokken richtlijn aan de Raad en het Parlement op te nemen.

15. Los daarvan ben ik samen met de advocaten-generaal Darmon [6] en Van Gerven [7] van mening, dat de juistheid van deze uitlegging van de Commissie niet in het kader van een beroep wegens niet-nakoming moet worden onderzocht. Het is immers niet de taak van het Hof, zich in het kader van een dergelijk beroep uit te spreken over de gevolgen die de vaststelling van een niet-nakoming in de nationale rechtsorde van de Lid-Staten kan hebben, daar het de nationale rechters zijn die krachtens artikel 171 van het Verdrag de consequenties uit 's Hofs arresten dienen te trekken en die alle maatregelen dienen te nemen om de volledige werking van het gemeenschapsrecht te vergemakkelijken. [8] Het Hof dient dus, overeenkomstig het petitum van de Commissie, enkel uit te maken of het Koninkrijk der Nederlanden,

6 — Conclusie van 15 december 1993 (zaak C-317/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1994, blz. I-2039, inzonderheid blz. I-2042, punt 67).

7 — Conclusie van 18 mei 1994 (zaak C-52/93 en zaak 61/93, Commissie/Nederland, Jurispr. 1994, blz. I-3591, resp. I-3607, inzonderheid blz. I-3592, punt 9).

8 — Arresten van 14 december 1982 (gevoegde zaken 314/81, 315/81, 316/81 en 83/82, Waterkeyn, Jurispr. 1982, blz. 4337, r. o. 16) en 19 januari 1993 (zaak C-101/91, Commissie/Italië, Jurispr. 1993, blz. I-191, r. o. 24).

door de Vrijstellingsregeling niet in haar ontwerpstadium mee te delen, artikel 8 van richtlijn 83/189 niet is nagekomen.

Het voorwerp van het beroep

16. Tot dusver heeft het Hof te maken gehad met een aantal onbetwiste [9] niet-nakomingen van de bij richtlijn 83/189 ingevoerde aanmeldingsplicht betreffende ontwerpen van technische voorschriften, en met een geval van schending van die verplichting, dat door de Bondsrepubliek Duitsland is betwist. [10] In laatstbedoelde zaak betoogde Duitsland, dat de verordening van 25 maart 1988, waarbij de Bondsminister van Gezondheid de etiketteringsverplichtingen voor geneesmiddelen heeft uitgebreid tot steriele medische instrumenten voor eenmalig gebruik, geen technisch voorschrift was, omdat daarbij slechts bestaande normen tot bepaalde produkten werden uitgebreid. Het Hof oordeelde, dat een dergelijke verordening een technisch voorschrift is, waarvan derhalve mededeling moet worden gedaan overeenkomstig richtlijn 83/189. [11]

17. In geen van de voormelde arresten heeft het Hof zich moeten uitspreken over de definitie van het begrip „technisch voorschrift" in richtlijn 83/189. In de onderhavige zaak is die vraag wel aan de orde, daar het Koninkrijk der Nederlanden van mening is, dat de Vrijstellingsregeling niet onder de definitie van „technisch voorschrift" van richtlijn 83/189 valt, zodat er geen sprake kan zijn van niet-nakoming van de in artikel 8 van die richtlijn neergelegde aanmeldingsplicht.

18. De Vrijstellingsregeling is door de Nederlandse overheid vastgesteld om de regeling betreffende de bereiding en de verhandeling van margarine te wijzigen, teneinde de verhandeling van nieuwe produkten mogelijk te maken, die van geaccepteerd goede kwaliteit zijn doch niet aan de voorwaarden van het Margarinebesluit voldoen. Daartoe voert de Vrijstellingsregeling een reeks uitzonderingen op de in het Margarinebesluit voorziene technische specificaties in en bepaalt zij tevens, aan welke voorwaarden de betrokken produkten in het belang van de bescherming van de volksgezondheid in ieder geval moeten voldoen.

19. Met betrekking tot de uitzonderingen waarin de Vrijstellingsregeling voor de bereiding van margarine en vervangende

9 — Arresten van 2 augustus 1993 (zaak C-139/92, Commissie/Italië, Jurispr. 1993, blz. I-4707), 14 juli 1994 (zaak C-52/93, Commissie/Nederland, Jurispr. 1994, blz. I-3591) en 14 juli 1994 (zaak C-61/93, Commissie/Nederland, Jurispr. 1994, blz. I-3607).

10 — Arrest van 1 juni 1994 (zaak C-317/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1994, blz. I-2039).

11 — Ibidem, r. o. 25.

produkten voorziet, worden daarin onder meer de volgende technische specificaties voorzien:

— keukenzout mag worden vervangen door natriumarm keukenzout en het gebruik van emulgator E 472 C wordt toegestaan, mits niet meer dan 1 gram per 100 gram produkt van deze emulgator wordt toegevoegd;

— het voor margarine geldende maximum watergehalte van 16 % mag worden overschreden;

— bij margarine en vervangende produkten mag de vermelding „voor natriumarm dieet" of „natriumarm levensmiddel" worden gebruikt, in plaats van „zoutarm levensmiddel" of „voor zoutarm dieet";

— het maximale natriumgehalte in zoutloze margarine wordt verhoogd van 40 tot 50 milligram per 100 gram produkt;

— margarine is een basislevensmiddel dat in landen met weinig zon een goede bron voor vitamine D is, en daarom dienen alle chemische vormen van vitamine D die biologisch actief zijn, zoals vitamine D_2, die niet van dierlijke oorsprong is en de bereiding van volledig plantaardige margarine mogelijk maakt, als vervangende bron voor vitamine D_3.

20. Volgens de Nederlandse regering valt de Vrijstellingsregeling niet onder de definitie van technisch voorschrift van artikel 1, sub 5, van richtlijn 83/189, omdat het een regeling betreft die in uitzonderingen op de toepassing van de nationale regeling inzake de bereiding van margarine voorziet en dus geen nieuwe handelsbelemmeringen veroorzaakt, doch integendeel bijdraagt tot een vermindering van deze belemmeringen. De fabrikanten van boter kunnen het Margarinebesluit blijven toepassen, dan wel de Vrijstellingsregeling aanvaarden en de voorwaarden naleven die zij voor de bereiding van boter oplegt.

21. Dit betoog van de Nederlandse regering kan niet worden aanvaard.

22. In artikel 1, sub 5, van richtlijn 83/189 wordt het begrip „technisch voorschrift" omschreven als

„technische specificaties, met inbegrip van de hierop toepasselijke bestuursrechtelijke

bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor het verhandelen of het gebruik in een Lid-Staat of in een groot deel van deze Staat (...)".

Voorts definieert artikel 1, sub 1, van richtlijn 83/189, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/182, het begrip „technische specificatie" als de

„specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een produkt, zoals kwaliteitsniveaus, prestatie, veiligheid of afmetingen met inbegrip van de voorschriften inzake terminologie, symbolen, proefnemingen en proefnemingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, zoals die op het produkt van toepassing zijn, alsmede produktiemethodes en -procédés (...)".

Volgens deze twee bepalingen zijn technisch voorschriften dus de praktijken en de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten die voorwaarden voorschrijven die moeten worden nageleefd voor de produktie en de verhandeling van goederen. Voor het bestaan van een technisch voorschrift moeten dus drie factoren verenigd zijn: een aan een Lid-Staat toe te rekenen handeling, een de jure of de facto bindend karakter en invloed op de produktie of de verhandeling van goederen.

23. Een technisch voorschrift ontstaat steeds door een aan een Lid-Staat toe te rekenen handeling, waarbij het kan gaan om de vaststelling van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die rechtstreeks of indirect de naleving van technische specificaties voorschrijven. Ook administratieve praktijken, zoals vrijwillige overeenkomsten waarbij de overheid partij is en die ertoe strekken de naleving van technische specificaties verplicht te stellen, zijn technische voorschriften. Dit kenmerk onderscheidt de technische voorschriften van de zogenaamde „technische normen" of „normen" [12], die door nationale Europese en internationale particuliere normalisatie-instellingen vastgestelde technische specificaties zijn.

In richtlijn 83/189 werden door plaatselijke overheden vastgestelde specificaties niet als technische voorschriften beschouwd, doch deze beperking is bij de wijziging ingevolge richtlijn 94/10 vervallen. Technische voorschriften kunnen dus hun oorsprong vinden in handelingen van alle autoriteiten van de Lid-Staten, ongeacht tot welk bestuursniveau zij behoren.

12 — In artikel 1, sub 2, van richtlijn 83/189 wordt het begrip „norm" omschreven als een „technische specificatie die door een erkende normalisatie-instelling voor herhaalde of voortdurende toepassing is goedgekeurd en waarvan de inachtneming niet verplicht is". Richtlijn 94/10 onderscheidt de drie navolgende categoriën van normen:
„— een internationale norm: een norm die door een internationale normalisatie-instelling is aangenomen en ter beschikking van het publiek is gesteld;
— een Europese norm: een norm die door een Europese normalisatie-instelling is aangenomen en ter beschikking van het publiek is gesteld;
— een nationale norm: een norm die door een nationale normalisatie-instelling is aangenomen en ter beschikking van het publiek is gesteld".

24. Een ander element dat kenmerkend is voor technische voorschriften, is dat zij de jure of de facto bindend zijn. Een technisch voorschrift is *de jure* bindend, wanneer het rechtstreeks de technische specificaties voorschrijft die vereist zijn voor de produkten. De naleving van die vereisten kan echter ook indirect worden geëist, in welk geval sprake is van de facto na te leven technische voorschriften. Bij richtlijn 94/10 is in richtlijn 83/189 een niet-exhaustieve opsomming van dergelijke technische voorschriften opgenomen. [13] Dit de jure of de facto bindende karakter is een andere factor die technische voorschriften onderscheidt van technische normen, die vrijwillig worden nageleefd.

25. Het derde kenmerk van technische voorschriften is, dat zij van invloed zijn op de produktie en de verhandeling van goederen. Technische voorschriften stellen immers eisen betreffende de kenmerken van de produkten (afmeting, kwaliteitsniveau, prestatie, veiligheid, verkoopbenaming, symbolen, proefnemingen, verpakking, het merken of etiketteren enz.), de procedures voor conformiteitsbeoordeling en de produktiemethodes. In het belang van met name de milieu- en de consumentenbescherming kunnen technische voorschriften voorts nog met betrekking tot de produkten de naleving van andere eisen voorschrijven, die verschillen van technische specificaties, die betrekking hebben op de voorwaarden voor het gebruik, de recyclage, het hergebruik en de verwijdering, en die de produktie en de verhandeling van goederen sterk kunnen beïnvloeden.

26. De Vrijstellingsregeling vertoont alle kenmerken van een technisch voorschrift in de zin van richtlijn 83/189, daar zij een bestuursrechtelijke bepaling is, die door de Nederlandse Staat is vastgesteld, de jure bindend is en technische specificaties verlangt en andere eisen voor de bereiding en de verhandeling van margarine en vervangende produkten vaststelt, gaande van de produkten die bij de bereiding kunnen worden gebruikt tot en met de etiketteringsvermeldingen.

13 — Artikel 1, sub 9, tweede alinea, luidt als volgt:
„De facto technische voorschriften zijn met name:
— wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een Lid-Staat die hetzij verwijzen naar technische specificaties of andere eisen, hetzij naar beroepscodes of praktijkrichtlijnen die zelf betrekking hebben op technische specificaties of andere eisen en waarvan de naleving aan de voorschriften welke in deze wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgesteld, een vermoeden van overeenstemming toekent;
— vrijwillige overeenkomsten waarbij de overheid partij is en die in het algemeen belang gericht zijn op de naleving van technische specificaties of andere eisen, met uitsluiting van bestekken voor overheidsopdrachten;
— technische specificaties of andere eisen die vergezeld gaan van fiscale of financiële maatregelen die van invloed zijn op het verbruik van produkten doordat zij naleving van die technische specificaties of andere eisen aanmoedigen; hieronder vallen niet de technische specificaties of andere eisen in verband met de nationale stelsels van sociale zekerheid (...)"

27. De Nederlandse regering kan deze conclusie niet weerleggen met het argument, dat de betrokken regeling geen technisch voorschrift zou zijn, daar zij uitzonderingen op de technische regeling voor margarine bevat en dus de belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer vermindert, en niet bindend is voor de marktdeelnemers, die zich daaraan kunnen houden dan wel de algemene margarineregeling kunnen blijven naleven.

In de eerste plaats ontneemt het enkele feit dat een bepaling uitzonderingen op een andere regeling bevat, die bepaling niet het karakter van een technisch voorschrift, wanneer zij van invloed is op de produktie en de verhandeling van goederen.

In de tweede plaats moet elk technisch voorschrift in zijn ontwerpstadium aan de Commissie worden meegedeeld, ongeacht of het al dan niet belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer veroorzaakt, daar het voornaamste doel van de bij richtlijn 83/189 ingevoerde informatieprocedure is, de Commissie en de Lid-Staten in staat te stellen om kennis te nemen van de voorgenomen regeling, alsmede om te beoordelen of zij het vrije verkeer van goederen al dan niet beperkt en, in voorkomend geval, of de beperking al dan niet verenigbaar is met het Verdrag. De Lid-Staat die het technisch voorschrift opstelt, kan die beoordeling niet autonoom verrichten en nalaten de tekst in zijn ontwerpstadium aan de Commissie mee te delen: dit zou richtlijn 83/189 haar nuttige werking ontnemen en tot gevolg hebben dat de informatieprocedure zinledig wordt.

28. De Vrijstellingsregeling, die een technisch voorschrift is en die niet voortvloeit uit enige internationale of communautaire bepaling, is door Nederland vastgesteld, zonder dat zij in haar ontwerpstadium aan de Commissie is meegedeeld. Daar artikel 8, lid 1, van richtlijn 83/189 de Lid-Staten de verplichting oplegt, ieder ontwerp voor een technisch voorschrift aan de Commissie mee te delen, is het Koninkrijk der Nederlanden de bij die bepaling opgelegde verplichting niet nagekomen.

29. Aangezien verzoeksters vordering moet worden toegewezen, dient het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te worden verwezen.

Conclusie

30. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door op 19 september 1990 de Vrijstellingsregeling Margarinebesluit vast te stellen zonder deze tekst in zijn ontwerpstadium aan de Commissie te hebben meegedeeld, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 8 van richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften;

2) het Koninkrijk der Nederlanden in de kosten te verwijzen.