FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 28. november 1996 *

1. Domstolen er med det foreliggende spørgsmål blevet anmodet om at afgøre, hvorvidt pligten til at anbringe et kendemærke på varer, der er pålagt »miljøafgift«, udgør en teknisk specifikation eller en teknisk forskrift i henhold til direktiv 83/189/EØF [1], som ændret ved direktiv 88/182/EØF [2].

2. Spørgsmålet er blevet rejst af Belgiens Conseil d'État i forbindelse med en retssag, hvorunder selskabet Bic Benelux (herefter »Bic«) har nedlagt påstand om ophævelse af nogle belgiske regler, hvorved engangsbarbermaskiner med håndtag er blevet pålagt miljøafgift og som følge deraf skal være forsynet med et tilsvarende kendemærke, når de markedsføres.

3. Miljøafgiften blev indført i belgisk ret ved artikel 369-401 i ordinær lov af 16. juli 1993 om fuldendelse af statens føderale struktur [3] (herefter »1993-loven«); disse regler blev sat i kraft ved ministeriel bekendtgørelse af 24. december 1993 om varer, som pålægges miljøafgift [4] (herefter »den ministerielle bekendtgørelse«).

I 1993-lovens artikel 369 er miljøafgiften blevet defineret således:

»I denne lov forstås ved:

1. Miljøafgift: En afgift sidestillet med forbrugsafgifter, der pålægges en vare, der er bragt i omsætning, på grund af de miljømæssigt skadelige virkninger, som varen antages at medføre.«

Denne miljøafgift finder anvendelse på beholdere til drikkevarer, visse engangsartikler, batterier, beholdere til visse industriprodukter, pesticider og plantebeskyttelsesmidler samt på papir.

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets direktiv af 28.3.1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (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 — *Moniteur belge* af 20.7.1993, s. 17013.

4 — *Moniteur belge* af 29.12.1993, s. 28903.

1993-lovens artikel 369, stk. 7, giver følgende definition på en engangsartikel: »Et produkt, som er fremstillet med henblik på anvendelse en enkelt gang eller et begrænset antal gange, og som mister sin anvendelighed enten efter en enkelt anvendelse, eller efter anvendelse et begrænset antal gange, eller fordi et af produktets elementer er brugt op, tømt eller afladt, og dette element ikke kan erstattes, fyldes eller genoplades.«

4. 1993-lovens artikel 376, stk. 1, fastsætter afgiftsbeløbet for engangsartikler, idet det hedder:

»Bortset fra engangsartikler, som er beregnet til medicinsk brug, svares der af de nedenfor anførte engangsartikler, der er bragt i omsætning, en miljøafgift i henhold til følgende liste:

Artikel	Miljøafgift	Reduceret miljøafgift
Engangsbarbermaskiner	10 francs	—
Engangsfotografiapparater	300 francs	100 francs

...«

5. I den ministerielle bekendtgørelses artikel 2 er det endvidere bestemt, at der med henblik på gennemførelsen af miljøafgiften ved engangsartikler skal forstås »engangsbarbermaskiner og engangsfotografiapparater«, og ved engangsbarbermaskiner »såkaldte sikkerhedsskrabere uden nogen form for indretning, som muliggør udskiftning af barberbladene«. På Bic's forespørgsel angående fortolkningen af disse bestemmelser svarede finansministeren uddybende ved skrivelse af 17. januar 1994, at »i henhold til artikel 2, nr. 5, i ministeriel bekendtgørelse af 24. december 1993 om varer, som pålægges miljøafgift ... er kun ud-i-et-engangsskrabere (med håndtag) pålagt miljøafgift«. Følgelig pålægges der ikke miljøafgift på skrabere, hvis håndtag kan adskilles fra den ramme, som indeholder bladet, og hvor bladet kan skiftes ud med et andet efter anvendelse en eller flere gange. I modsætning til en sikkerhedsskraber, der i sin helhed er til engangsbrug, er det på denne type skrabere kun barberbladet eller -bladene og deres ramme, som er til engangsbrug, men ikke det håndtag, rammen placeres på.

6. Af hensyn til afgiftsopkrævningen bestemmer 1993-lovens artikel 391 følgende:

»Med henblik på kontrol af opkrævningen af miljøafgiften og oplysning af forbrugerne skal alle beholdere og produkter, som er pålagt en af de i denne lov foreskrevne miljøafgifter, forsynes med et kendemærke, der klart angiver enten, at genstandene er pålagt miljøafgift og afgiftsbeløbet, eller årsagen til fritagelse, eller det beløb, som skal erlægges i pant. Finansministeren fastsætter nærmere regler til gennemførelse af denne artikel;

ministeren kan bl. a. foreskrive anbringelse af et stempel, en banderole, en kapsel, en mærkat, en etiket eller lign. på hver beholder, produkt eller emballage.

Kongen fastsætter, hvilke produkter der skal være fritaget for pligten til at angive det beløb, som skal erlægges i pant.«

De nærmere bestemmelser for anbringelse af kendemærket eller afgiftsmærket fremgår af den ministerielle bekendtgørelses artikel 11 og af den ministerielle bekendtgørelses bilag 1. Disse bestemmelser foreskriver anvendelse af et særligt kendemærke, som skal anbringes på etiketten på alle varer pålagt miljøafgift, og indfører en pligt til at anføre afgiftsbeløbet samt tillader, at kendemærket anbringes på emballagen, hvis flere varer, som er pålagt miljøafgift, er pakket i en enkelt emballage.

7. Endelig er det efter den ministerielle bekendtgørelses artikel 18 tilladt inden for rammerne af en diplomatisk afgiftsfritagelsesordning at sælge varer, som er pålagt miljøafgift, uden miljøafgift.

8. Det bemærkes, at Conseil d'État's section de legislation (»Lovgivningsafdeling«) i forbindelse med udarbejdelsen af 1993-loven i sin udtalelse af 14. april 1993 vedrørende det pågældende lovforslag anbefalede, at forskriften blev anmeldt til Kommissionen i henhold til direktiv 83/189 med den begrundelse, at pligten til at anbringe kendemærker eller afgiftsmærker kunne udgøre en teknisk specifikation [5]. Den belgiske stat fulgte ikke denne anbefaling, men vedtog den pågældende forskrift uden at give Kommissionen meddelelse om udkastet til loven.

9. Selskabet Bic, der i Belgien udelukkende sælger engangsbarbermaskiner med fast håndtag, noterede et betydeligt fald i sit salg efter indførelsen af miljøafgiften; det er baggrunden for, at Bic ad forskellige veje har anfægtet lovligheden af de belgiske regler om nævnte afgift; en af disse veje har været et annullationssøgsmål for Conseil d'État om ophævelse af den ministerielle bekendtgørelse og finansministerens skrivelse om fortolkningen deraf. Blandt de af Bic anførte søgsmålsgrunde til støtte for påstanden om ophævelse indgår, at EF-traktatens artikel 30 og 95 samt direktiv 83/189 er blevet tilsidesat.

10. Conseil d'État fandt, at den belgiske ordning ikke stred mod traktatens artikel 30, der forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Det fandt endvidere, at den belgiske ordning heller ikke overtrådte traktatens artikel 95 om forbud mod diskriminerende interne afgifter. Conseil d'État tog imidlertid ikke stilling til en anden af de af Bic anførte søgsmålsgrunde til støtte for påstanden om ophævelse, nemlig at direktiv 83/189 var blevet tilsidesat ved, at den ministerielle bekendtgørelse ikke var blevet anmeldt til Kommissionen på udkaststadiet, selv om der

5 — Dokument 897/2-92/93 fra Belgiens Deputeretkammer vedrørende forslaget til lov om fuldendelse af statens føderale struktur, s. 175-181.

var tale om en teknisk forskrift, eftersom bekendtgørelsen fastlagde kravene til etikettering eller mærkning af varer, der er pålagt miljøafgift. Med henblik på at kunne træffe afgørelse herom fandt Conseil d'État det nødvendigt at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Udgør en forpligtelse til forud for overgang til omsætning at anbringe et bestemt kendemærke på varer, som er pålagt en afgift på grund de miljømæssigt skadelige virkninger, som disse varer antages at medføre, og en forpligtelse til at anbringe et andet kendemærke på de samme varer, såfremt de leveres med afgiftsfritagelse inden for rammerne af en diplomatisk afgiftsfritagelsesordning, 'tekniske specifikationer' i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 1, i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, som ændret ved direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988, eller en 'teknisk forskrift' i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i samme direktivs artikel 1, nr. 5?«

11. Det præjudicielle spørgsmål drejer sig udelukkende om, hvorvidt den pligt til at anbringe et afgiftskendemærke, som er omhandlet i den belgiske miljøafgiftsordning, er forenelig med direktiv 83/189. Domstolen er således ikke blevet anmodet om at tage stilling til den eventuelle anvendelse af traktatens artikel 30 og 95 på en national ordning af den art, der er omhandlet i nærværende sag.

Før jeg fremlægger et forslag til besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, finder jeg det hensigtsmæssigt at analysere den underretningsmekanisme, der er blevet indført ved direktiv 83/189 på området for tekniske standarder og forskrifter.

Informationsproceduren efter direktiv 83/189

12. Direktiv 83/189 er blevet ændret ved direktiv 88/182/EØF og direktiv 94/10/EF [6]. Eftersom den belgiske ordning om indførelse af miljøafgiften blev vedtaget i 1993, skal dens eventuelle karakter af teknisk forskrift vurderes efter bestemmelserne i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182. De ændringer i informationsproceduren, som blev indføjet ved direktiv 94/10 og trådte i kraft den 1. juli 1995, berører ikke den belgiske miljøafgiftsordning.

13. Direktiv 83/189 indførte en procedure, hvis formål er inden for handelen i Fællesskabet at forebygge tekniske hindringer som følge af forskelle mellem medlemsstaternes nationale regler for produktion og markedsføring af varer. Denne forebyggende procedure supplerer forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som

6 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.3.1994 om anden væsentlige ændring af direktiv 83/189/EØF (EFT L 100, s. 30).

kvantitative restriktioner, der er fastlagt i EF-traktatens artikel 30-36, og harmoniseringen af de nationale regler med henblik på gennemførelsen af den frie bevægelighed for varer på det indre marked.

14. Artikel 1 i direktiv 83/189 indeholder definitioner af de væsentligste begreber i direktivet. I præamblen tales der om tekniske forskrifter (O. a.: reglamentaciones técnicas), men ikke i artikel 1; dér sondres mellem »standarder« og »tekniske forskrifter« (O. a.: normas og reglamentos técnicos) [7] alt efter, hvor bindende de omhandlede bestemmelser er.

Ved artikel 2-7 indførtes en underretnings- og samarbejdsmekanisme vedrørende standarder mellem EF's og medlemsstaternes standardiseringsorganer. Ved artikel 8, 9 og 10 blev der fastlagt en informationsprocedure vedrørende tekniske forskrifter; det er den, der er af interesse i den foreliggende sag.

15. Artikel 8 i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, pålægger medlemsstaterne pligt til at give Kommissionen meddelelse om ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om gengivelse af en international eller europæisk standard; bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sender straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der blot er tale om en gengivelse af en international eller europæisk standard i dens 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 det i artikel 5 omhandlede udvalg og eventuelt for det udvalg, der er kompetent på det pågældende område.

...«

I henhold til artikel 10 i direktiv 83/189 bortfalder underretningsforpligtelsen, når de

7 — Note uden betydning for den danske udgave.

tekniske forskrifter udstedes på grundlag af en fællesskabsretlig regel eller en international aftale.

Kommissionen giver straks meddelelse til de øvrige medlemsstater om disse udkast og offentliggør desuden i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* en liste over alle udkast, der er blevet anmeldt til den, således at borgerne og virksomhederne kan få kendskab hertil [8].

16. Fra tidspunktet for anmeldelsen har Kommissionen og de øvrige medlemsstater i henhold til artikel 9 i direktiv 83/189 mulighed for at vurdere, hvorvidt udkastet til teknisk forskrift er foreneligt med fællesskabsretten, og for i givet fald at afgive en udførlig udtalelse inden for en frist på tre måneder efter datoen for anmeldelsen. Foreligger der ingen udførlig udtalelse, kan medlemsstaten udstede den pågældende tekniske forskrift efter udløbet af denne stand still-periode på tre måneder. Stand still-perioden forlænges til seks måneder, såfremt der er blevet afgivet en udførlig udtalelse, og til tolv måneder, hvis Kommissionen orienterer medlemsstaten om, at den agter at foreslå, at der vedtages fællesskabsregler på området [9]. I kraft af anmeldelsen og stand still-perioden har Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for at undersøge, om udkastet til teknisk forskrift vil skabe hindringer for samhandelen, som strider mod traktaten, eller handelsmæssige restriktioner, der bør undgås ved at vedtage harmoniseringsregler på fællesskabsplan. Desuden kan Kommissionen og medlemsstaterne foreslå den stat, udkastet stammer fra, ændringer i de påtænkte nationale foranstaltninger; medlemsstaten har dog ikke pligt til at tage hensyn til disse forslag og bevarer ubeskåret retten til at udstede den omhandlede tekniske forskrift efter udløbet af stand still-perioden.

17. I henhold til artikel 9, stk. 3, finder stand still-perioden ikke anvendelse i tilfælde af alvorlige og uforudselige situationer, der kræver, at en medlemsstat straks udarbejder tekniske forskrifter for at beskytte grundlæg-

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

9 — Artikel 9 i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, lyder:
»1. Med forbehold af stk. 2 og 2a udsætter medlemsstaterne vedtagelsen 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 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 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.
2a. 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.
...«

gende almene interesser såsom menneskers og dyrs sundhed, beskyttelsen af planter eller sikkerheden [10].

18. I medfør af Domstolens praksis er anvendelsen af informationsproceduren blevet styrket betydeligt, da det i dommen i sagen CIA Security International [11] blev anerkendt, at artikel 8 og 9 i direktiv 83/189 har direkte virkning, og at tekniske forskrifter, der ikke er blevet anmeldt på udkaststadiet, ikke kan gøres gældende over for borgerne.

Det præjudicielle spørgsmål

19. Den nationale ret har med sit præjudicielle spørgsmål anmodet Domstolen om at afgøre, hvorvidt den i belgisk ret foreskrevne pligt til at anbringe et kendemærke på varer, som er pålagt miljøafgift, udgør en teknisk specifikation eller en teknisk forskrift, der er omfattet af den informationsprocedure, som blev indført ved direktiv 83/189.

20. Den franske regering og Bic har i deres indlæg anført, at denne mærkningspligt udgør en teknisk specifikation, og at den belgiske ordning, hvorved den blev indført, udgør en teknisk forskrift, som skulle have været anmeldt i henhold til direktiv 83/189. Til støtte for dette synspunkt har de henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland [12], hvori Domstolen fandt, at den tyske bestemmelse, som udvidede de pligter med hensyn til etikettering, der gjaldt for lægemidler, til også at gælde sterile medicinske instrumenter, og navnlig muligheden for som sidste anvendelsesdato at angive enten den 30. juni eller den 30. december, udgjorde en teknisk forskrift.

21. I modsætning hertil finder Kommissionen og den belgiske regering, at pligten til at mærke varer, som er pålagt miljøafgift, ikke er en teknisk specifikation, og at den belgiske ordning følgelig ikke er en teknisk forskrift omfattet af direktiv 83/189. Ifølge Kommissionen er den belgiske ordning af skattemæssig karakter, og mærkningspligten udgør en ledsageforanstaltning. Efter dens opfattelse er tekniske specifikationer, der er knyttet til skattemæssige foranstaltninger, omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 83/189 efter ændringen heraf ved direktiv 94/10; da den belgiske ordning blev indført forud for det sidstnævnte direktivs ikrafttrædelse, er den dog ikke omfattet af anmeldelsespligten.

Den belgiske regering har anført, at den belgiske ordning havde til formål at beskytte miljøet ved hjælp af en skattemæssig meka-

10 — Artikel 9, stk. 3, i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, bestemmer følgende:
»Stk. 1, 2 og 2a, finder ikke anvendelse, hvis en medlemsstat af presserende grunde, der vedrører beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, beskyttelsen af planter eller sikkerheden, er nødt til i løbet af meget kort tid at udarbejde tekniske forskrifter og straks at vedtage og sætte dem i kraft, uden at der er mulighed for samråd. Ved den i artikel 8 omhandlede meddelelse orienterer denne medlemsstat om, hvad der har berettiget til at træffe foranstaltningerne så hurtigt. Kommissionen træffer passende foranstaltninger i tilfælde af misbrug af denne fremgangsmåde.«

11 — Dom af 30.4.1996, sag C-194/94, Sml. I, s. 2201.

12 — Dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Sml. I, s. 2039.

nisme såsom en miljøafgift. Efter dens opfattelse finder direktiv 83/189 kun anvendelse på produktrelaterede forskrifter, som umiddelbart skaber hindringer for varernes frie bevægelighed. Nationale miljørelaterede foranstaltninger kan ikke anses for at være tekniske specifikationer eller tekniske forskrifter forud for ændringen af direktiv 83/189 ved direktiv 94/10. Derfor havde den belgiske stat ikke pligt til at give meddelelse om den omtvistede ordning, der blev vedtaget forud for ikrafttrædelsen af direktiv 94/10.

22. For så vidt angår anvendelsen af direktiv 83/189 indeholder artikel 1, som ændret ved direktiv 88/182, definitioner af begreberne »tekniske specifikationer« og »teknisk forskrift«. I henhold til ordlyden af denne bestemmelses nr. 1 forstås der ved »tekniske specifikationer«

»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 for landbrugsprodukter efter traktatens artikel 38, stk. 1, for produkter til konsum og foder samt for lægemidler, som defineret i artikel 1 i direktiv 65/65/EØF, senest ændret ved direktiv 87/21/EØF«.

Herudover defineres begrebet »teknisk forskrift« i artikel 1, nr. 5, 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, bortset fra de specifikationer, som de lokale myndigheder fastsætter.«

23. Domstolen har i flere domme udtalt sig om forskellige nationale bestemmelsers karakter af teknisk forskrift, uden dog i noget tilfælde at have foretaget en udtømmende analyse af det i direktiv 83/189 fastlagte begreb. Domstolen har i denne sammenhæng anset bl. a. følgende bestemmelser for at udgøre tekniske forskrifter:

— den tyske regel, der udvidede de pligter med hensyn til etikettering, som gjaldt for lægemidler, til også at gælde sterile medicinske instrumenter [13]

— den nederlandske bestemmelse om fastlæggelse af betingelser for produktion og

13 — Jf. ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland.

markedsføring af nye former for margarine og erstatningsprodukter, som var forskellige i forhold til betingelserne for almindelig margarine [14]

— ordningen om krav til kvalitetsprøvning og pålidelighed, som kræves opfyldt, for at et alarmsystem eller en alarmcentral kan godkendes og markedsføres i Belgien [15]

— de italienske bestemmelser vedrørende henholdsvis kvaliteten af det vand, der er bestemt til at modtage toskallede skaldyr, vedrørende produktion og markedsføring af skaldyr samt vedrørende visse sikkerhedsforskrifter for medicinske specialiteter fremstillet af organer og væv fra okser [16].

Derimod fandt Domstolen, at der ikke var tale om en teknisk forskrift i direktiv 83/189's forstand for så vidt angik den belgiske bestemmelse om betingelserne for at oprette vagtselskaber, da bestemmelsen ikke vedrørte karakteristika for produkter [17].

24. På grundlag af bestemmelserne i direktiv 83/189 og Domstolens retspraksis finder jeg, at enhver praksis og enhver ved lov eller administrativt fastsat bestemmelse i medlemsstaterne, som opstiller bestemte betingelser for produktion og markedsføring af varer, udgør tekniske forskrifter [18].

25. Arten af den nationale regel og dens karakteristika bør analyseres med henblik på at afgøre, hvorvidt den belgiske bestemmelse om, at markedsføring af varer, som er pålagt miljøafgift, er betinget af, at der anbringes et kendemærke, udgør en teknisk specifikation og dermed en teknisk forskrift i direktiv 83/189's forstand, når der henses til, at bestemmelsen er bindende.

26. Den belgiske lov og ministerielle bekendtgørelse, som indførte miljøafgiften, er skatte- og afgiftsmæssige foranstaltninger, der kun påvirker produktionen og markedsføringen af varer, for så vidt som lovens artikel 391 og de bestemmelser i den ministerielle bekendtgørelse, hvorved afgiften blev sat i kraft, stiller krav om, at der anbringes et kendemærke på de varer, som er pålagt miljøafgift. I givet fald er det derfor kun denne pligt til at mærke varerne, der kan udgøre en teknisk forskrift.

14 — Dom af 11.1.1996, sag C-273/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 31.

15 — Jf. ovennævnte dom i sagen CIA Security International.

16 — Dom af 17.9.1996, sag C-289/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4405.

17 — Jf. ovennævnte dom i sagen CIA Security International.

18 — For en mere indgående analyse af dette standpunkt, skal jeg anmode Domstolen om at konsultere mit forslag til afgørelse i den ovennævnte sag, Kommissionen mod Nederlandene, punkt 22, 23 og 24.

27. Som anført af Kommissionen udgør anbringelsen af et kendemærke eller et afgiftsmærke en skatte- og afgiftsmæssig ledsageforanstaltning, der har til formål at sikre, at miljøafgiften bliver opkrævet, og den er derfor af skattemæssig karakter. Kendemærket opfylder endvidere en supplerende funktion, idet det orienterer forbrugerne om, at den pågældende vare er pålagt miljøafgift, fordi den har negativ indvirkning på miljøet. Jeg mener imidlertid ikke, at denne orientering til forbrugeren ændrer mærkningspligtens skattemæssige karakter.

28. Det bør påpeges, at anvendelsen af afgiftsmærker er et hyppigt anvendt middel til at sikre betaling af afgifter, jf. herved artikel 21, stk. 1, i direktiv 92/12/EØF [19], hvorefter »... medlemsstaterne [kan] foreskrive, at varer, der er bestemt til forbrug på deres område, skal forsynes med afgiftsmærker eller nationale godkendelsesmærker, som anvendes til skattemæssige formål«.

I henhold til artikel 3, stk. 1, finder direktiv 92/12 anvendelse på mineralolier, alkohol og alkoholholdige drikkevarer, samt forarbejdede tobaksvarer; artikel 3, stk. 3, giver medlemsstaterne mulighed for at indføre eller opretholde beskatning af andre varer, forudsat at sådan beskatning ikke i samhandelen mellem medlemsstaterne giver anledning til formaliteter i forbindelse med grænsepassage. Den af Kongeriget Belgien indførte miljøafgift er en punktafgift, som kan indplaceres i denne gruppe, og pligten til at mærke miljøafgiftsbelagte varer giver ikke anledning til formaliteter i forbindelse med grænsepassage.

29. Trods dens karakter af skatte- og afgiftsmæssig ledsageforanstaltning er det ubestrideligt, at pligten til at anbringe et kendemærke påvirker markedsføringen af varer, eftersom de varer, der er pålagt miljøafgift, ikke må sælges uden at være forsynet med et afgiftsmærke, der godtgør afgiftens beløb og dens betaling, eller i givet fald en afgiftsfritagelse. Efter min opfattelse udgør denne mærkningspligt en teknisk specifikation knyttet til en skattemæssig foranstaltning, hvis målsætninger henhører under miljøområdet.

30. Denne konklusion forrykkes ikke af den belgiske regerings argumenter om, at miljøbeskyttelsesforanstaltninger såsom den omhandlede miljøafgift falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 83/189, som er begrænset til produktrelaterede tekniske forskrifter, for hvilke der kan ske harmonisering på grundlag af fællesskabsregler med hjemmel i artikel 100 A.

Jeg kan ikke tiltræde dette anbringende. Selv om tekniske specifikationer udgør et grundlæggende element i forbindelse med bestem-

19 — Rådets direktiv 25.2.1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1).

melser vedrørende produktion og markedsføring af varer, kan de også udgøre accessoriske elementer i forbindelse med forskrifter af en anden karakter, som forfølger andre mål. I den foreliggende sag udgør mærkningspligten en accessorisk foranstaltning i forbindelse med en forskrift af skattemæssig karakter, hvis formål er miljøbeskyttelse. Anvendelsesområdet for direktiv 83/189 kan derfor ikke begrænses til at omfatte tekniske specifikationer i nationale forskrifter, hvor artikel 100 A kunne tjene som hjemmel for harmonisering. Tekniske specifikationer og tekniske forskrifter, der fremstår som accessoriske elementer i forbindelse med nationale forskrifter, der ikke direkte vedrører produktion og markedsføring af varer, kan udgøre hindringer for handelen inden for Fællesskabet; det må derfor være logisk, at de er omfattet af informationsproceduren efter direktiv 83/189, så at det kan bedømmes, om de er traktatkonforme, eller så at Kommissionen kan fastslå, om det er nødvendigt at vedtage EF-regler på området.

31. Tekniske specifikationer, der er knyttet til skattemæssige foranstaltninger, og som er bindende i medfør af en retsakt fra en medlemsstat, udgør tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, og som utvivlsomt har skullet anmeldes til Kommissionen siden ændringen af direktiv 83/189 ved direktiv 94/10. Sidstnævnte direktiv indebar — under hensyntagen til de praktiske erfaringer fra anvendelsen af informationsproceduren — en udvidelse og en præcisering af begrebet teknisk forskrift, som oprindeligt blev indført ved direktiv 83/189. Således er der i artikel 1, nr. 9, andet afsnit, angivet eksempler på de facto tekniske forskrifter:

»De tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, er navnlig følgende:

...

— 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.«

32. Desuden blev der med direktiv 94/10 i direktiv 83/189 indføjet to bestemmelser, der indplacerer tekniske forskrifter, som er knyttet til skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger, i en særlig ramme [20]. Der er tale om artikel 8, stk. 1, sidste afsnit, hvorefter »Kommissionens eller medlemsstaternes bemærkninger eller udførlige udtalelser kun [kan] vedrøre aspekter, som måtte være til

20 — Se J. Fronia og J. Casella: »La procédure de contrôle des réglementations techniques prévue par la nouvelle directive 83/189/CEE«, *Revue du Marché Unique Européen*, 1995, nr. 2, s. 46-48.

hinder for samhandelen, men ikke en foranstaltnings skattemæssige eller finansielle aspekter«, og om artikel 10, stk. 4, hvorefter stand still-forpligtelsen efter artikel 9 ikke finder anvendelse på den type af tekniske forskrifter.

33. I den foreliggende sag blev kravet om mærkning af varer, der er pålagt miljøafgift, indført ved to belgiske bestemmelser fra 1993, dvs. før ikrafttrædelsesdatoen for direktiv 94/10 den 1. juli 1995. Følgelig udgør disse bestemmelser kun tekniske forskrifter, som er omfattet af pligten om at give meddelelse til Kommissionen på udkaststadiet, hvis man lægger til grund, at begrebet teknisk forskrift, der blev indført ved direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, på forhånd dækkede tekniske specifikationer, der er knyttet til skattemæssige foranstaltninger, og at direktiv 94/10 blot præciserede begrebet uden dog at ændre eller udvide det.

Der kan findes en vis støtte for denne udvidende fortolkning af den definition af begrebet teknisk forskrift, der oprindeligt var blevet opstillet i direktiv 83/189, i den ordrette formulering af artikel 1, nr. 9, efter ændringen i medfør af direktiv 94/10. I det første afsnit af denne bestemmelse opretholdes begrebet teknisk forskrift — med en mindre udvidelse og præcisering — der oprindeligt blev indført ved direktiv 83/189, og hvori der blev skelnet mellem tekniske forskrifter, som skal overholdes hhv. retligt eller faktisk; i bestemmelsens andet afsnit er der anført ikke-udtømmende eksempler på tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, herunder regler, som er knyttet til skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger, der påvirker forbruget af produkterne. Man kunne forestille sig, at dette andet afsnit i lyset af de opnåede praktiske erfaringer fra anvendelsen af informationsproceduren skulle præcisere begrebet teknisk forskrift, der faktisk skal overholdes, ved at angive visse eksempler, men uden derved at udvide eller ændre begrebets indhold. På grundlag af en sådan fortolkning ville de belgiske regler om miljøafgiften udgøre de facto tekniske forskrifter, der skulle have været anmeldt til Kommissionen.

34. I mine øjne foreligger der imidlertid en række grunde til, at den nævnte udvidende fortolkning af det oprindelige begreb teknisk forskrift efter direktiv 83/189 bør forkastes, og disse får mig til at konkludere, at tekniske forskrifter, der er knyttet til skattemæssige foranstaltninger, først falder inden for anvendelsesområdet for direktiv 83/189 efter ændringen ved direktiv 94/10.

35. For det første udspandt der sig ifølge det af Kommissionen oplyste omfattende drøftelser og vægtige diskussioner i forbindelse med udarbejdelsen af direktiv 94/10, som vedrørte hensigtmæssigheden af at udvide anvendelsesområdet for den ved direktiv 83/189 indførte informationsprocedure til at omfatte tekniske forskrifter, der er knyttet til skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger. I den forbindelse er det i anden betragtning til direktiv 94/10 anført, at anvendelsesområdet for direktiv 83/189 bør udvides, mens det i tolvte betragtning nævnes, at der er behov for at klarlægge begrebet teknisk forskrift, som faktisk skal overholdes.

36. Dette dobbelte formål i henhold til direktiv 94/10, nemlig at udvide og klarlægge

anvendelsesområdet for direktiv 83/189, har givet sig udslag i en vis omdefinition af begrebet teknisk forskrift, der i det væsentlige gør sig gældende på tre punkter:

— Som udgangspunkt for en teknisk forskrift finder vi stadig en teknisk specifikation, men der kan også være tale om et »andet krav«, defineret i artikel 1, nr. 3, i direktiv 83/189 som »et krav, der ikke er en teknisk specifikation, og som pålægges et produkt af bl. a. forbruger- eller miljøbeskyttelseshensyn, og som vedrører produktets livscyklus efter markedsføring, såsom betingelser for anvendelse, genanvendelse, genbrug eller bortskaffelse, når disse betingelser kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det«.

— Definitionen af en teknisk forskrift i henhold til artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189 omfatter »... medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt«.

— I artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189 er der blevet indføjet et andet afsnit med henblik på at klarlægge og afgrænse rækkevidden af begrebet teknisk forskrift, der faktisk skal overholdes, hvilket havde skabt problemer under anvendelsen, da det ikke var blevet præciseret i den oprindelige udgave af direktiv 83/189. I direktiv 94/10 er der anført eksempler på tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, herunder sådanne, som er knyttet til skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger.

37. Dernæst og ifølge det af Kommissionen oplyste er den praksis, der har været fulgt gennem årene, hvor informationsproceduren er blevet anvendt, blevet skabt ud fra den opfattelse, at der ikke var pligt til at anmelde tekniske forskrifter, som er knyttet til skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger.

38. Endelig udgør skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger, der desuden måtte indeholde en bestemmelse af betydning for produktionen eller markedsføringen af varer, tekniske forskrifter af en særlig type, som er underkastet en anden ordning end den, der gælder for de øvrige tekniske forskrifter. Ved direktiv 94/10 blev artikel 10, stk. 4, således indføjet; ifølge denne bestemmelse skal regler af denne type anmeldes, men udstedelse af reglerne forudsætter ikke overholdelse af stand still-forpligtelsen efter artikel 9. Endvidere er det i artikel 8, stk. 1, sidste afsnit, som indføjet ved direktiv 94/10, bestemt, at eventuelle udførlige udtalelser vedrørende tekniske forskrifter, der er knyttet til skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger, kun kan vedrøre deres indvirkning på samhandelen og aldrig spørgsmål af skatte- eller afgiftsmæssig karakter.

Sådanne specifikke bestemmelser, som foreskrevet i direktiv 94/10, for så vidt angår tekniske forskrifter, der er knyttet til skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger, fandtes hverken i den oprindelige udgave af direktiv 83/189 eller i affattelsen i medfør af direktiv 88/182. Dette forhold viser i mine øjne, at tekniske forskrifter af den type ikke var omfattet af informationsproceduren forud for ikrafttrædelsen af direktiv 94/10. Den modsatte konklusion — at direktiv 83/189 siden udstedelsen har fundet anvendelse på tekniske forskrifter af denne type — ville være ulogisk, eftersom den ville forudsætte, at der med direktiv 94/10, som blev vedtaget for at styrke informationsproceduren, blev indført en mindre restriktiv ordning for tekniske forskrifter, der er knyttet til skatte- eller afgiftsmæssige foranstaltninger, end den, som fulgte af den oprindelige udgave af direktiv 83/189.

39. Af disse grunde er det min opfattelse, at pligten til at anbringe et kendemærke eller et afgiftsmærke på de varer, der er pålagt miljøafgift, ikke udgjorde en teknisk specifikation forud for ikrafttrædelsen af direktiv 94/10, og følgelig, at de belgiske regler vedrørende denne afgift ikke kan betragtes som tekniske forskrifter, der er omfattet af direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182.

Forslag til afgørelse

40. Henset til de ovenstående bemærkninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 1, nr. 1 og 5, i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, som ændret ved direktiv 88/182/EØF, skal fortolkes således, at hverken forpligtelsen til forud for overgang til omsætning at anbringe et kendemærke eller afgiftsmærke på varer, som er pålagt en afgift på grund de miljømæssigt skadelige virkninger, disse varer antages at medføre, eller forpligtelsen til at anbringe et andet kendemærke på de samme varer, såfremt de leveres med afgiftsfritagelse inden for rammerne af en diplomatisk afgiftsfritagelsesordning, udgør 'tekniske specifikationer' eller 'tekniske forskrifter'.«