FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 3. FEBRUAR 1982 [1]

Høje Domstol.

Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv af 27. juli 1976 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kosmetiske midler (76/768/EØF, EFT L 262, s. 169) har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten.

I artikel 14 i direktivet er det bestemt, at medlemsstaterne skal sætte de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, i kraft.

For så vidt angår de faktiske omstændigheder i sagen, retsforhandlingernes forløb samt direktivets indhold, skal jeg henvise til retsmøderapporten.

Den italienske regering har anført, at den den 22. december 1977 godkendte et forslag til lov om gennemførelse af direktivet, der derefter blev fremsat i parlamentet. Lad det i forbifarten være sagt, at dette skete så sent som én måned, før fristen for gennemførelse af direktivet udløb. Lovforslaget blev imidlertid ikke vedtaget, fordi parlamentet i mellemtiden blev opløst. Den italienske regering fremsatte så på ny et lovforslag, der imidlertid cirka halvandet år efter stadig ikke er blevet vedtaget. Selv om det er blevet forsikret, at vedtagelsen vil ske i nær fremtid, kan man på grundlag af visse udtalelser fra den italienske regerings repræsentants side slutte sig til, at der kommer til at gå nogen tid, før det sker. Dette synes at hænge sammen med den omstændighed, at der endnu ikke i den italienske lovgivning findes ret mange særregler om kosmetiske midler og desuden med den indviklethed, der præger de spørgsmål, der er tale om. Af den italienske regerings repræsentants udtalelser under den mundtlige forhandling fremgår, at der udover regeringens lovforslag også foreligger et lovforslag, som et medlem af parlamentet har fremsat på egne vegne.

Hvordan det nu end forholder sig hermed, så ligger det i al fald fast, at den italienske regering ikke på noget tidspunkt under retsforhandlingerne har bestridt, at Italien har undladt at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivet.

I en situation som den foreliggende går Domstolens faste praksis ud på, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver ikke overholdes.

Jeg kunne nu vel fremsætte forslag til afgørelse alene på grundlag heraf, men jeg mener dog at måtte gøre nogle bemærkninger på to punkter.

Den italienske regering har for det første anmodet Domstolen om at tage hensyn til det forhold, at den har bestræbt sig på inden for de grænser, gældende lovbestemmelser sætter, at gennemføre direktivet, før dette kunne ske endeligt ved vedtagelsen af en lov. Jeg finder det vigtigt, før jeg tager stilling til spørgsmålet om, i hvilket omfang Domstolen bør lægge vægt på dette forhold, at tage

1 — Oversat fra nederlandsk.

direktivets indhold og formål lidt nærmere i øjesyn. Som Kommissionen mener jeg, at formålet med direktivet er en fuldstændig harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kosmetiske midler, for så vidt angår disses sammensætning, emballering og mærkning. Dette fremgår, mener jeg, særlig klart af artikel 3, hvori det hedder: »Medlemsstaterne træffer alle hensigtsmæssige foranstaltninger for, at kosmetiske midler kun kan bringes i handelen, dersom de opfylder bestemmelserne i dette direktiv og dets bilag«; endvidere af artikel 7 og specielt denne artikels stk. 1, hvorefter »medlemsstaterne ... ikke af grunde, der vedrører kravene i dette direktiv med bilag, [kan] nægte, forbyde eller begrænse markedsføringen af kosmetiske midler, om opfylder betingelserne i dette direktiv og dets bilag«. Endvidere indeholder artikel 12 en angivelse af de betingelser, hvorunder medlemsstaterne fortsat foreløbigt kan forbyde markedsføringen af produkter eller opstille særlige betingelser herfor på sit område, hvis de, selv om de opfylder kravene i direktivet, udgør en fare for sundheden.

Direktivets formål og indhold viser, at kosmetiske midler efter udløbet af fristen for gennemførelse skal opfylde de krav, der stilles i direktivet. Navnlig for så vidt angår artikel 3, mener jeg, at direktivet skaber en formodning for, at midler, der er blevet bragt på markedet i en medlemsstat, er i overensstemmelse med direktivets krav, når direktivet i den pågældende medlemsstat har været anledningen til at gennemføre de nødvendige gennemførelsesbestemmelser.

En medlemsstats kompetente myndigheder må altså kunne forlade sig på, at varer fra andre medlemsstater opfylder de betingelser, der stilles i direktivet. Kun hvis det forholder sig således, kan handelsrestriktioner, når bortses fra stikprøvekontrol eller kontrol i anledning af klager, i princippet begrænses til de efter direktivet tilladte tilfælde. På den anden side vil det altid i tilfælde, hvor kosmetiske midler indføres fra en anden medlemsstat, der endu ikke har gennemført direktivet, være tilladt at føre kontrol med, om de indførte midler er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Endvidere er kosmetikproducenter også interesseret i, at direktivet virker i overensstemmelse med formålet, således at de uden vanskelighed kan planlægge en ensartet produktion for hele Fællesskabet og tilpasse deres produktionsmetoder på dette grundlag. Dette gælder også for deres udbud af produkter alene på hjemmemarkedet.

En nøjeregnende efterkommelse af direktivet er endelig også af stor betydning for forbrugerne, idet lovgivning på dette område tilsigter at beskytte den offentlige sundhed, og idet direktivet indeholder så overordentlig præcise bestemmelser både om midlernes sammensætning og om den måde, hvorpå de skal mærkes og emballeres. Således indeholder bilag II til direktivet en fortegnelse over 361 stoffer, der ikke må forekomme i kosmetiske midler.

Dette er ensbetydende med, at direktivets bestemmelser skal indføres i medlemsstaternes lovgivning med stor nøjagtighed og tydelighed, og at det ved grundig kontrol må fastslås, at disse bestemmelser er overholdt.

Som tidligere nævnt, ligger det klart, at den italienske lovgivning ikke indeholder særregler om kosmetiske midler. De

midlertidige regler, den italienske regering har udstedt, er tilblevet i henhold til de beføjelser, den allerede besidder vedrørende spørgsmål, der angår den offentlige sundhed. De nævnte regler er ifølge den gennemgang af dem, der foreligger fra Kommissionens side, dog ofte uklare, og i det omfang, det lader sig fastslå, alt andet end dækkende. Det har den italienske regering ikke bestridt. De italienske regler er dog på et tidspunkt under retsforhandlingerne blevet betegnet som værende udtryk for en delvis gennemførelse af direktivet. Jeg har mine tvivl med hensyn til, om dette virkelig er en korrekt beskrivelse af disse regler, eftersom de ikke så meget går ud på en virkelig gennemførelse af direktivet som på tilvejebringelse af en foreløbig og ufuldstændig retstilstand, indtil loven træder i kraft.

Hvordan det nu end forholder sig hermed, kan Domstolen, så vidt jeg kan se, ikke tage noget hensyn til de foreliggende italienske regler, idet Kommissionen har nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre Rådets direktiv 76/768. Domstolen kan herefter alene komme til at fastslå, om der ved udløbet af den fastsatte frist forelå en undladelse af at gennemføre direktivet eller ej. En delvis gennemførelse eller en gennemførelse, der ikke er i overensstemmelse med et direktiv, kan ikke påvirke Domstolens afgørelse med hensyn til, om der er tale om en undladelse af at gennemføre direktivet. Det er derudover, som tidligere nævnt, klart, at direktivet kun kan få virkninger i overensstemmelse med sit indhold gennem en fuldstændig gennemførelse. Også jeg er derfor af den opfattelse, at Den italienske Republik har undladt at gennemføre direktivet inden for den fastsatte frist.

Et andet punkt, der fortjener at blive overvejet nærmere, er den italienske regerings repræsentants under den mundtlige forhandling fremsatte anmodning til Domstolen om, at Den italienske Republik opnår en forlængelse af fristen for direktivets gennemførelse. Domstolen kan efter min mening ikke imødekomme denne anmodning, jf. det resultat, Domstolen også er nået til i den nyere dom af 10. november 1981 i de forenede sager 28 og 29/81, *Kommissionen* mod *Den italienske Republik*. Den italienske Republiks repræsentant fremhævede imidlertid, i al fald, hvis jeg har forstået ham korrekt, ved nævnte lejlighed, at han ikke specielt tænkte på den frist, der af Kommissionen var fastsat i den begrundede udtalelse i henhold til EØF-traktatens artikel 169, som Domstolens just nævnte dom særligt drejede sig om.

Min opfattelse går imidlertid ud på, at Domstolen *a fortiori* ikke har kompetence til at fastsætte en anden endelig frist for gennemførelsen af direktivet, når der herom i selve direktivet foreligger en udtrykkelig bestemmelse. Domstolens opgave inden for rammerne af denne sag, i hvilken Kommissionen har besluttet at opnå en domstolsafgørelse, efter at den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, var udløbet, er at afgøre, om der foreligger et brud på en traktatmæssig forpligtelse. Når der har været tale om en undladelse af rettidig gennemførelse af et direktiv, er det eneste tidsmæssigt relevante det, der står herom i selve direktivet. Det er kun en ændring af den i direktivet fastsatte frist, der retligt kan få betydning for Domstolens afgørelse af spørgsmålet, om der er sket gennemførelse inden for den fastsatte frist.

Jeg skal herefter foreslå, at Kommissionens påstand tages til følge, og at Den italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.