CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 3 FEBRUARI 1982

Mijnheer de president,
mijne heren rechters,

In de onderhavige zaak verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek haar verdragsverplichtingen niet is nagekomen door niet binnen de voorgeschreven termijn uitvoering te geven aan de richtlijnen van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake kosmetische produkten (nr. 76/768/EEG, PB L 262 van 1976, blz. 169).

Ingevolge artikel 14 van de richtlijn moesten de Lid-Staten vóór 30 januari 1978 de noodzakelijke maatregelen in werking doen treden om aan de richtlijn te voldoen.

Voor de feiten en het verloop van de procedure alsmede de inhoud van de richtlijn verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

De Italiaanse regering heeft erop gewezen dat zij op 22 december 1977 een wetsontwerp voor uitvoering van de richtlijn had goedgekeurd en bij het Parlement had ingediend. Terzijde merk ik op dat dit slechts ruim één maand voor het verstrijken van de uitvoeringstermijn was. Het ontwerp werd echter niet tot wet verheven vanwege een optredende kamerontbinding. Daarna heeft de Italiaanse regering opnieuw een wetsontwerp ingediend, hetgeen echter ruim anderhalf jaar later nog steeds niet tot vaststelling van de wet heeft geleid. Ondanks geruststellende mededelingen dat deze binnenkort te verwachten is, zou uit opmerkingen van de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering opgemaakt kunnen worden dat hiermee nog wel een zekere tijd gemoeid zal zijn. Dit lijkt samen te hangen met het feit dat op dit moment op het terrein van de kosmetica nauwelijks sprake is van enigerlei specifieke normstelling in de Italiaanse rechtsorde alsmede met het complexe karakter van de materie. Blijkens de mededelingen van de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering tijdens de mondelinge behandeling is er naast het wetsontwerp van de regering ook een initiatiefwet van het Parlement in bespreking.

Wat hier ook van zij, geconstateerd kan worden dat de Italiaanse regering op geen enkel moment in de procedure betwist heeft dat Italië de nodige maatregelen ter uitvoering van de richtlijn niet tijdig heeft genomen.

Deze opstelling is in overeenstemming met Uw vaste rechtspraak dat een Lid-Staat zich niet kan beroepen op omstandigheden of praktijken in zijn nationale rechtsorde ter rechtvaardiging van zijn verzuim om de hem door een richtlijn opgelegde verplichtingen na te komen.

Hiermede zou mijn conclusie beëindigd kunnen worden, ware het niet dat twee aspecten nog nadere aandacht verdienen.

Het eerste is dat de Italiaanse regering het Hof verzoekt rekening te houden met het feit dat zij getracht heeft zoveel uitvoering te geven aan de richtlijn als mogelijk was binnen de beperkingen van haar bestaande bevoegdheden op dit terrein, zulks in afwachting van de vaststelling van de uitvoeringswet. Voor de vraag in hoeverre U inderdaad hierop kunt ingaan is, naar mijn oordeel, van

belang inhoud en strekking van de richtlijn nader aan te geven. Ik ben met de Commissie van mening dat de richtlijn een totale harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten voor kosmetische produkten beoogt, zowel wat betreft hun samenstelling als wat betreft hun verpakking en etikettering. Dit volgt mijns inziens met name uit artikel 3 dat luidt: „de Lid-Staten treffen alle noodzakelijke maatregelen opdat kosmetische produkten slechts in de handel kunnen worden gebracht wanneer zij beantwoorden aan de in deze richtlijn en haar bijlagen gegeven voorschriften" en artikel 7, met name lid 1, dat luidt: „het is de Lid-Staten niet toegestaan het in de handel brengen van kosmetische produkten die beantwoorden aan de voorschriften van deze richtlijn en haar bijlagen, te weigeren, te verbieden of te beperken om redenen betreffende de eisen die zijn vervat in deze richtlijn en haar bijlagen". Voorts geeft artikel 12 aan onder welke voorwaarden het Lid-Staten alsnog toegestaan is het op de markt brengen van produkten tijdelijk te verbieden of aan bijzondere voorwaarden te onderwerpen ingeval deze toch een gevaar voor de volksgezondheid opleveren, hoewel zij voldoen aan de voorschriften van de richtlijn. Deze opzet en inhoud van de richtlijn brengt met zich mee dat vanaf het moment van het verstrijken van de uitvoeringstermijn, kosmetische produkten dienen te voldoen aan de vereisten van de richtlijn. Gelet met name op artikel 3, schept de richtlijn, naar ik meen, voor produkten die in een Lid-Staat in de handel zijn gebracht, een vermoeden van conformiteit aan de vereisten van de richtlijn, indien deze richtlijn in die Lid-Staat tot de vereiste uitvoeringsmaatregelen heeft geleid.

De bevoegde autoriteiten in de Lid-Staten moeten er dan ook op kunnen vertrouwen dat produkten uit andere Lid-Staten voldoen aan de vereisten van de richtlijn. Alleen op die wijze kunnen de belemmeringen in het handelsverkeer, behoudens non discriminatoire steekproeven of controles na klachten, in beginsel beperkt blijven tot de gevallen die de richtlijn toestaat. Indien daarentegen kosmetische produkten uit een andere Lid-Staat worden ingevoerd, waar aan de richtlijn nog geen uitvoering is gegeven, zal de conformiteit van die ingevoerde produkten aan de richtlijnbepalingen in beginsel steeds gecontroleerd kunnen worden. Voor de producenten van kosmetische produkten is de goede werking van de richtlijn ook overigens van belang opdat er voor hen berekenbare duidelijkheid bestaat terzake van de normering voor hun produkten in de gehele Gemeenschap, zodat zij hun produktieproces daarop kunnen instellen. Dit geldt ook, voor zover zij hun produkten slechts op de nationale markt afzetten.

Tenslotte is de nauwkeurige naleving van de richtlijn van groot belang voor de consument vanwege het feit dat de regelgeving op dit gebied ten doel heeft de volksgezondheid te beschermen waartoe zeer precieze bepalingen in de richtlijn zijn opgenomen met betrekking tot de samenstelling alsmede voorschriften betreffende hun etikettering en verpakking. In bijlage II van de richtlijn worden bijvoorbeeld 361 stoffen aangegeven die niet in kosmetische produkten mogen voorkomen.

Dit geheel brengt met zich mee dat de normstelling van de richtlijn nauwgezet en duidelijk in de rechtsorde van de Lid-Staten moet zijn opgenomen en nauwgezet op haar naleving moet worden gecontroleerd.

Zoals ik reeds eerder opmerkte, bestaan blijkbaar in de Italiaanse rechtsorde geen specifieke voorschriften op het gebied

van de kosmetische produkten. De voorlopige maatregelen die de Italiaanse regering genomen heeft vloeien voort uit haar reeds bestaande bevoegdheden op het gebied van de volksgezondheid. Volgens de analyse die de Commissie gegeven heeft, zijn deze maatregelen echter veelal niet duidelijk en voorzover na te gaan, zeer onvolledig. De Italiaanse regering heeft dit niet betwist. In de procedure werden de Italiaanse maatregelen nogal eens aangeduid als ware er sprake van een partiële uitvoering van de richtlijn. Ik vraag mij af of dit inderdaad wel een juiste benaming is voor deze maatregelen, aangezien zij niet zozeer bedoeld zijn als werkelijke uitvoering van de richtlijn als wel als voorlopige en onvolkomen maatregelen in afwachting van de inwerkingtreding van de wet.

Wat hier ook van zij, het lijkt mij dat Uw Hof geen rekening kan houden met de huidige Italiaanse maatregelen, gezien het feit dat de Commissie U verzoekt vast te stellen dat de Italiaanse Republiek niet de nodige maatregelen heeft genomen ter uitvoering van 's Raads richtlijn nr. 76/768. Derhalve kan het Hof slechts vaststellen of er wel of geen sprake van uitvoering van de richtlijn was op het moment van het verstrijken van de termijn. Partiële of andere uitvoering die niet conform de richtlijn is kan de vaststelling Uwerzijds van niet-uitvoering niet beïnvloeden. Bovendien is duidelijk, als eerder aangegeven, dat slechts volledige uitvoering de goede werking van de richtlijn kan verzekeren. Ik ben dan ook van mening dat de Italiaanse Republiek de richtlijn niet binnen de voorgeschreven termijn heeft uitgevoerd.

Een tweede aspect dat nog nadere aandacht verdient is het verzoek van de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering tijdens de mondelinge behandeling aan het Hof om de Italiaanse Republiek een verlenging van de termijn te gunnen voor uitvoering van de richtlijn. Naar mijn oordeel kunt U hierop niet ingaan zoals U ook heeft vastgesteld in de recente zaken 28/81 en 29/81, Commissie tegen de Italiaanse Republiek, van 10 november 1981. De vertegenwoordiger van de Italiaanse regering, als ik hem tenminste goed begrepen heb, heeft ditmaal echter benadrukt dat hij niet zozeer de termijn bedoelde die de Commissie vaststelt in het met redenen omklede advies, genoemd in artikel 169 EEG-Verdrag, waarop Uw vermelde arresten met name ingingen.

Ik ben echter van mening dat het a fortiori niet binnen de bevoegdheden van het Hof ligt om nog een zekere termijn te gunnen voor de uitvoering van de richtlijn in weerwil van een uitdrukkelijke bepaling daartoe in de richlijn zelf. De taak van het Hof in het kader van deze procedure is, ingeval de Commissie eenmaal besloten heeft de zaak aan het Hof voor te leggen na verstrijking van de termijn in het met redenen omkleed advies, vast te stellen of er wel of geen sprake is van schending van een verplichting krachtens het Verdrag. Ingeval van niet tijdige uitvoering van een richtlijn is voor wat betreft het tijdstip louter de bepaling daarover in de richtlijn zelf van belang. Slechts een wijziging van de termijn in de richtlijn zelf kan in rechte van belang zijn voor Uw uitspraak of er wel of niet binnen de voorgeschreven termijn uitvoering heeft plaatsgevonden.

Concluderend ben ik van mening dat het beroep van de Commissie dient te worden toegewezen en de Italiaanse Republiek in de kosten van de procedure dient te worden veroordeeld.