DOMSTOLENS KENDELSE (Femte Afdeling)
13. september 2000 *

I sag C-341/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. van Vliet, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

Den Franske Republik ved kontorchef K. Rispal-Bellanger, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

intervenient,

* Processprog: nederlandsk.

mod

Kongeriget Nederlandene ved kontorchef M.A. Fierstra, Udenrigsministeriets kontor for EU-ret, som befuldmægtiget, Bezuidenhoutseweg 67, Haag,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 30 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF og 30 EF), idet det den 16. december 1992 har udstedt Verordening voorkoming introductie van uitheemse toxische dinoflagellaten (bekendtgørelse om forhindring af indførsel af eksotiske toksiske dinoflagellater),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, L. Sevón, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne P.J.G. Kapteyn, P. Jann, H. Ragnemalm og M. Wathelet (refererende dommer),

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett, derefter justitssekretær R. Grass,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. december 1999,

på grundlag af kendelsen af 16. december 1999 om genåbning af den mundtlige forhandling, hvorved parterne blev opfordret til at fremlægge yderligere dokumentation og anmodet om at udtale sig om sagens formalitet,

på grundlag af den yderligere fremlagte dokumentation og parternes udtalelser om sagens formalitet,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. september 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 30 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF og 30 EF), idet det den 16. december 1992 har udstedt Verordening voorkoming introductie van uitheemse toxische dinoflagellaten (bekendtgørelse om forhindring af indførsel af eksotiske toksiske dinoflagellater, herefter »den anfægtede bekendtgørelse«).

2 Ved kendelse afsagt den 20. marts 1998 af Domstolens præsident har Den Franske Republik fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Den Franske Republik har imidlertid ikke indgivet indlæg.

3 Under retsmødet den 2. december 1999 gjorde den nederlandske regering for første gang gældende, at sagen burde afvises i det hele, idet den ikke havde haft mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger vedrørende den anfægtede bekendtgørelse, før den den 20. oktober 1994 modtog en begrundet udtalelse vedrørende bekendtgørelsen, idet de åbningsskrivelser, som den indtil da havde modtaget, alene angik tidligere bestemmelser.

4 I henhold til procesreglementets artikel 60 genåbnede Domstolen ved kendelse af 16. december 1999 den mundtlige forhandling med henblik på at tage stilling til, om traktatbrudssøgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, ligesom den anmodede sagens parter om at fremlægge en del af deres indbyrdes korrespondance samt om at indgive skriftlige indlæg vedrørende sagens formalitet.

Forløbet af den administrative procedure

5 Det fremgår af sagens akter, således som disse er blevet suppleret af sagens parter efter kendelsen om genåbning af den mundtlige forhandling, at Kommissionen den 1. august 1991 havde fremsendt en første åbningsskrivelse til den nederlandske regering, hvorefter to nederlandske regelsæt, nemlig Importregeling levende oesters 1988 (bestemmelser om import af levende østers for 1988) samt Importregeling verse mosselen 1988 II (bestemmelser om import af friske muslinger for 1988 II), ikke var i overensstemmelse med fællesskabsretten. De nederlandske myndigheder anførte i deres svar af 7. november 1991, at de nævnte bestemmelser var blevet ændret og erstattet af Besluit behandeling

tweekleppige weekdieren afkomstig uit vreemde wateren af 25. februar 1991 (bekendtgørelse om behandling af toskallede bløddyr fra udenlandske vandområder, herefter »1991-bekendtgørelsen«). Kommissionen fremsendte tillige den 18. maj 1993 en yderligere åbningsskrivelse til den nederlandske regering, hvori den gjorde gældende, at denne bekendtgørelse ligeledes var i strid med traktatens artikel 30.

6 I mellemtiden havde de nederlandske myndigheder foretaget endnu en lovændring på området. Den 16. december 1992 udstedte ledelsen for Produktschap voor Vis en Visprodukten (et offentligretligt organ for fisk og fiskeriprodukter, herefter »Produktschap«) således den anfægtede bekendtgørelse, der har til formål at hindre indførsel af eksotiske toksiske dinoflagellater til nederlandske farvande. Denne bekendtgørelse, der trådte i kraft den 1. januar 1993, er genstand for nærværende traktatbrudssøgsmål.

7 Kommissionen havde i henhold til Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8), som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 (EFT L 81, s. 75, herefter »direktiv 83/189«) den 6. maj 1992 fået meddelt ordlyden af den anfægtede bekendtgørelse, der dengang forelå som udkast.

8 Direktiv 83/189 foreskriver en informationsprocedure, der pålægger medlemsstaterne at sende Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, hvorefter denne straks underretter de øvrige medlemsstater om udkastet (artikel 8, stk. 1). Kommissionen og de øvrige medlemsstater kan indgive bemærkninger til den medlemsstat, der har givet meddelelse om et udkast til teknisk forskrift, og vedkommende medlemsstat skal ved den videre udformning af den tekniske

forskrift tage videst muligt hensyn dertil (artikel 8, stk. 2). Ifølge artikel 9, stk. 1, i direktiv 83/189 udsætter medlemsstaterne vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift seks måneder regnet fra datoen for dens 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.

9 Ved en udførlig udtalelse af 6. august 1992 gjorde Kommissionen i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i direktiv 83/189 gældende, at den anfægtede bekendtgørelse, der endnu forelå som udkast, ikke var i overensstemmelse med traktatens artikel 30, såfremt den blev vedtaget uden hensyntagen til Kommissionens bemærkninger. I skrivelsen henledte Kommissionen den nederlandske regerings opmærksomhed på, at såfremt udkastet til teknisk forskrift blev vedtaget uden hensyntagen til dens bemærkninger, ville den anse den udførlige udtalelse for en åbningsskrivelse som omhandlet i traktatens artikel 169, samt at den ville sidestille den nederlandske regerings svar i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 83/189 med de i traktatbestemmelsen omhandlede bemærkninger.

10 Den 17. maj 1993 fremsendte den nederlandske landbrugsminister den anfægtede bekendtgørelses endelige ordlyd, idet denne var blevet vedtaget uden nogen form for ændringer i forhold til det udkast, der var blevet meddelt Kommissionen.

11 Ved skrivelse af 13. juli 1993 meddelte Nederlandenes faste repræsentant ved Den Europæiske Union Kommissionen for det første, at Produktschap pr. 1. januar 1993 havde ophævet 1991-bekendtgørelsen, og at det gjordes gældende, at åbningsskrivelsen af 18. maj 1993 herefter var blevet genstandsløs.

12 For det andet gjorde Nederlandenes faste repræsentant ved Den Europæiske Union med hensyn til den anfægtede bekendtgørelse gældende, at der som led i meddelelserne i henhold til direktiv 83/189 efter Kommissionens udførlige udtalelse af 6. august 1992 havde fundet en drøftelse sted den 24. november 1992 mellem de nederlandske myndigheder og repræsentanter for GD VI og Kommissionens Juridiske Tjeneste. Ved denne lejlighed havde Kommissionen anført, at bestemmelserne i den anfægtede bekendtgørelse efter en nærmere gennemgang ikke forekom den uforholdsmæssige på baggrund af traktatens artikel 36. Den gjorde gældende, at den ikke fandt, at der var noget til hinder for, at det udkast til bekendtgørelse, som var blevet meddelt den, i sin helhed blev vedtaget.

13 Den 20. oktober 1994 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Kongeriget Nederlandene, hvori den fastslog, at den anfægtede bekendtgørelse var blevet vedtaget uden hensyntagen til de indsigelser, der var indeholdt i dens udførlige udtalelse af 6. august 1992. For så vidt angik mødet af 24. november 1992 havde Kommissionens repræsentanter ikke den bekendt anerkendt, at den anfægtede bekendtgørelse var begrundet i henhold til traktatens artikel 30 og 36. Idet Kommissionen beklagede en eventuel misforståelse fra de nederlandske myndigheders side, konkluderede den, at den så sig nødsaget til at fastholde den opfattelse, som den havde givet udtryk for i den udførlige udtalelse.

Parternes stillingtagen til spørgsmålet om sagens formalitet

14 Parterne er uenige om, hvorvidt den udførlige udtalelse af 6. august 1992, som Kommissionen afgav i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 83/189, udgør en formel åbningsskrivelse som omhandlet i traktatens artikel 169.

15 Ifølge den nederlandske regering kan en udførlig udtalelse i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 83/189 ikke anses for en åbningsskrivelse, som opfylder de krav,

der stilles i traktatens artikel 169, for så vidt som den alene vedrører et udkast til bestemmelser, og den ikke fremsættes på et tidspunkt, hvor en medlemsstat allerede har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten.

16 Kommissionen gør gældende, at traktatens artikel 169 på ingen måde er til hinder for, at en udførlig udtalelse i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 83/189 kan anses for en åbningsskrivelse. Der findes ingen bestemmelser om, at en åbningsskrivelse som omhandlet i traktatens artikel 169 skal opfylde bestemte formkrav. Ifølge denne artikel skal den pågældende medlemsstat alene have lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, hvilket var sket ved dens skrivelse af 6. august 1992. Denne afgrænsede nemlig tvistens genstand, ligesom den angav de omstændigheder, som var nødvendige for, at de nederlandske myndigheder kunne fremsætte deres bemærkninger og forberede deres forsvar.

Domstolens bemærkninger

17 Formålet med åbningsskrivelsen i traktatbrudsprocedurens administrative fase er således dels at afgrænse tvistens genstand og give den medlemsstat, der opfordres til at fremsætte sine bemærkninger, de fornødne oplysninger til, at den kan forberede sit forsvar (dom af 17.9.1996, sag C-289/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4405, præmis 15), dels at den får lejlighed til at bringe forholdene i orden, inden sagen indbringes for Domstolen (dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 23 og 24).

18 Fremsendelse af en åbningsskrivelse forudsætter endvidere, at det hævdes, at der forudgående er sket tilsidesættelse af en forpligtelse, der påhviler den pågældende medlemsstat.

19 Det må imidlertid konstateres, at den medlemsstat, der er adressat for en udførlig udtalelse i henhold til direktiv 83/189, ikke på tidspunktet for udtalelsen kan antages at have gjort sig skyldig i en tilsidesættelse af fællesskabsretten, idet retsakten alene foreligger i form af et udkast.

20 Såfremt det modsatte resultat lægges til grund, ville dette føre til, at en udførlig udtalelse måtte anses for en betinget åbningsskrivelse, hvis videre eksistens afhænger af de konsekvenser, den pågældende medlemsstat ville træffe i anledning af udtalelsen. De krav til retssikkerhed, der nødvendigvis er knyttet til enhver procedure, der kan munde ud i en retssag, er til hinder for en sådan uvished.

21 På baggrund af det anførte bør nærværende traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen har anlagt, afvises i medfør af procesreglementets artikel 92, stk. 2, idet der ikke foreligger en åbningsskrivelse, som opfylder kravene i artikel 169.

Sagens omkostninger

22 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Den Franske Republik sine egne omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Sagen afvises.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

3) **Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Således bestemt i Luxembourg den 13. september 2000.

R. Grass

Justitssekretær

L. Sevón

Fungerende formand for Femte Afdeling