FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 5. FEBRUAR 1980 [1]

Høje Ret.

Disse traktatbrudssager, som er anlagt af Kommissionen mod Italien, er ikke uden juridisk interesse i det omfang, de som svar på den stiltiende kritik mod Domstolens faste praksis er egnet til at give Domstolen lejlighed til på ny at fastslå en række principper, som Domstolen allerede har fremdraget vedrørende denne type sager.

I — De faktiske forhold, som har givet anledning til disse sager, er simple. Ifølge Kommissionen har Italien undladt at opfylde forpligtelser, som påhviler den i medfør af Rådets direktiver nr. 73/404 af 22. november 1973 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om vaske- og rengøringsmidler og nr. 75/716 af 24. november 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om svovlindholdet i visse flydende brændselsstoffer.

Disse direktiver, som begge henviser til traktatens artikel 100, indgår såvel i det generelle program med henblik på fjernelse af tekniske hindringer for samhandelen med industrivarer, der følger af forskelle mellem medlemsstaternes adminstrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som i Fællesskabets handlingsprogram på miljøområdet.

Direktiv 73/404 har til formål at fjerne forskellene mellem medlemsstaternes regler vedrørende *vaske- og rengøringsmidlers biologiske nedbrydningsevne,* især for at formindske vandforureningen.

Med direktiv 75/716 tilsigtes en tilnærmelse af de nationale bestemmelser om det maksimale svovlindhold i brændselsstoffer, især »gasolier« med henblik på at nedsætte svovldioxydforureningen i atmosfæren.

I disse to direktivers artikel 8, stk. 1, bestemmes, at medlemsstaterne sætter de nødvendige nationale bestemmelser i kraft for at efterkomme direktiverne inden ni måneder efter deres meddelelse og straks underretter Kommissionen herom, og i stk. 2, at de skal meddele Kommissionen teksten til disse retsforskrifter.

Da fristen i direktivet om vaske- og rengøringsmidler var på 18 måneder, og da direktivet blev meddelt den 27. november 1973, udløb fristen den 27. maj 1975. Da fristen i direktivet om svovl var på ni måneder, og da dette direktiv blev meddelt den 25. november 1975, udløb den den 26. august 1976.

På disse to datoer havde Kommissionen ikke modtaget *nogen* af de foreskrevne meddelelser fra Den italienske Republik. Alligevel indledte den først den administrative fase af den i traktatens artikel 169 omhandlede procedure den 29. oktober 1976 for svovlets vedkommende og den 23. november s.å. for vaske- og rengøringsmidlerne.

Den italienske regering svarede i de to tilfælde, at den havde udarbejdet lovforslag, som tog hensyn til direkti-

1 — Oversat fra fransk.

vernes bestemmelser med henblik på deres omskrivning til national ret. Men Kommissionen har aldrig modtaget teksten til de lovgivningsakter, som blev vedtaget, og heller ikke nogen anden oplysning, som kunne sætte den i stand til at slutte, at Italien faktisk havde truffet de krævede foranstaltninger. Derfor fremsatte den i artikel 169, stk. 1, nævnte begrundede udtalelser, den 23. december 1977 i vaske- og rengøringsmiddelsagen og den 23. januar 1978 i svovlsagen.

I vaske- og rengøringsmiddelsagen svarede Italien med at anmode om en forlængelse på to måneder af den frist, som var givet til at efterkomme direktivet. Denne udsættelse blev bevilget. Den 28. februar 1978 meddelte Italien endvidere, at det lovforslag, der var nødvendigt for at transformere direktivet til italiensk ret, i øjeblikket blev behandlet af senatet. Derefter modtog Kommissionen ikke flere oplysninger.

Kommissionen udsatte imidlertid indledningen af den retslige fase i traktatbrudsproceduren til juni 1979.

Som følge af den begrundede udtalelse i svovlsagen indskrænkede Italien sig til *først den 16. marts 1979* at sende teksten til et lovforslag, som gik ud på at overdrage regeringen beføjelse til at udstede de nødvendige lovbestemmelser til transformation af en række direktiver, heriblandt det pågældende. Heller ikke i denne sag modtog Kommissionen derefter flere oplysninger.

Kommissionen udviste også i dette tilfælde forståelse ved at vente til juni 1979 med at anlægge nærværende sag.

II — Til sit forsvar har den italienske regering først fremsat en formalitetsindsigelse. Denne støttes på manglende virkelig begrundelse for traktatbrudssagerne og de udtalelser, som er gået forud for dem.

Vedrørende den i artikel 169, stk. 1, nævnte udtalelse fremgår det af en allerede gammel domstolspraksis, at den »må betragtes som tilstrækkeligt retligt begrundet, når den indeholder en sammenhængende fremstilling af de grunde, som har ført Kommissionen til den opfattelse, at den pågældende stat har undladt at overholde en forpligtelse, der påhviler dem i henhold til traktaten« (19. 12. 1961, sag 7/61, Sml. 1954-1964, s. 271, org.ref. Recueil s. 654) eller i henhold til en retsakt til traktatens gennemførelse. Jeg mener, at denne løsning også må gælde i de to foreliggende sager.

I disse sager er Kommissionens holdning begrundet med, at Italien har undladt *til den fastsatte tid* at træffe de foreskrevne foranstaltninger for at efterkomme direktiverne og at underrette Kommissionen herom. I virkeligheden fremgår det af den blotte læsning af de begrundede udtalelser og endog allerede af Kommissionens første breve, at disse klagepunkter, som efter deres art ikke nødvendiggør lange udredninger, er forklarede klart og nøjagtigt heri.

Sagsøgte har imidlertid gjort gældende, at disse klagepunkter fra sagsøgers side har en i det væsentlige formel karakter, idet de består i en på en vis måde mekanisk konstatering af en forsinket opfyldelse af en forpligtelse uden hensyntagen til de konkrete omstændigheder, som i sagsøgtes øjne berettiger en sådan forsinkelse. Kommissionen burde have redegjort for *alle* de politisk-økonomiske og politisk-administrative betragtninger, som har foranlediget den til at anlægge disse sager.

Dette ræsonnement tager ikke hensyn til de bestemmelser i hvert direktiv, som forpligter medlemsstaterne til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dem og til at underrette Kommissionen herom. Disse forpligtelser er for øvrigt blot en anvendelse af den almindelige pligt til samarbejde i traktatens artikel 5, som medlemsstaterne skal udvise over for Fællesskabet.

De forekommer mig mere berettigede af en seriøs praktisk årsag. Direktivernes antal og kompleksitet gør det umuligt for Kommissionen uden medvirken fra medlemsstaterne at kontrollere, om de er blevet gennemført af hver enkelt medlemsstat.

Så meget desto mere kan det ikke kræves af Kommissionen, at den, før den indleder traktatbrudsprocedure, når den endog allerede er overbevist om, at en national lovgivning ikke er i overensstemmelse med et direktiv, desuden skal undersøge, om de erhvervsdrivende i den pågældende medlemsstat rent faktisk allerede har efterkommet direktivets bestemmelser.

III — Vedrørende realiteten har Den italienske Republik indrømmet traktatbruddet, men til sit forsvar påberåbt sig en række anbringender, hvoraf flere er sammenfaldende. Den har derfor nedlagt påstand om, at det fastslås, at den kun er forsinket med tilpasningen af sin lovgivning til direktiverne 73/404 og 75/716 på grund af omstændigheder, som ikke står i forbindelse med manglende omhu, og at udgifterne i forbindelse med sagen godtgøres.

Det er klart, at den italienske regering ikke kan gøre andet på det retslige stadium end at indrømme, at der foreligger et traktatbrud, som den har erkendt under hele den administrative fase. Brevvekslingen mellem dens faste repræsentation og Kommissionen giver rigeligt vidnesbyrd herom, ligesom forelæggelsen for Parlamentet af lovforslag, som netop har til formål at bringe en afslutning på disse ureglementerede forhold.

a) Jeg vil undersøge den italienske regerings to indsigelser, hvis betydning under en traktatbrudssag forekommer mig at være i hvert fald tvivlsom.

For det første kan miljøbestemmelser, som er et område, der ikke nævnes i Rom-traktaten, ifølge sagsøgte ikke give anledning til direktiver, der alene har hjemmel i artikel 100. Sagsøgte har heraf udledt, at de pågældende retsakter kun er direktiver af navn, og at der i virkeligheden er tale om internationale konventioner.

Som jeg har vist, er det til dette tilstrækkeligt at svare, at de anfægtede direktiver ikke blot er blevet udstedt med miljøbeskyttelse til formål, men at de også indgår i programmet for fjernelse af hindringer for samhandelen, der følger af forskelle mellem medlemsstaternes bestemmelser, vedtaget af Rådet den 28. maj 1969. Den italienske regering har i øvrigt udtrykkeligt erkendt dette, hvilket især bevidnes af dens bestemmelser om forelæggelse for Parlamentet af love, som skal sætte den i stand til at opfylde sine forpligtelser.

I øvrigt vil jeg blot bemærke, at Italien ikke har ført sit ræsonnement til bunds. Hvis den virkelig bestrider disse direktivers gyldighed, skulle den inden for de

fastsatte frister have anlagt annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173.

Italiens undladelse af at følge den rette procedure, nemlig den, der nævnes i artikel 2, stk. 3, i direktiv 75/716, er også en af de omstændigheder, som bevirker, at der ikke kan tages hensyn til det argument, som den vil udlede af denne bestemmelse i sag 92/79. Denne undtagelsesbestemmelse har til formål at gøre det muligt at markedsføre »gasolier« med et højere svovlindhold end det tilladte maksimum i tilfælde af pludselig forandring i forsyningen med råolie. I dette tilfælde skal den pågældende medlemsstat straks underrette Kommissionen, som efter samråd med de øvrige medlemsstater inden for en frist på tre måneder træffer afgørelse om varigheden af og de nærmere regler for denne *undtagelse*. Men Kommissionen har aldrig modtaget nogen oplysning om, at Italien havde til hensigt at benytte sig af denne mulighed.

Selv hvis man antog, at den nylige internationale situation skulle have gjort det muligt at gøre brug af artikel 2, stk. 3, kan jeg ikke se, hvordan dette skulle kunne berettige de italienske myndigheders undladelse af at gennemføre direktivet, en undladelse, der som sagt har bestået siden *den 26. august 1976*.

Sagsøgte vil også udlede et argument af Domstolens praksis, hvorefter visse bestemmelser i direktiver kan have direkte virkning over for private. Sagsøgte har imidlertid ikke anført klart, hvilke konsekvenser den vil drage med henblik på konstateringen af et traktatbrud.

Under alle omstændigheder vil jeg vedrørende dette henvise til, at en direkte virkning, som giver de retsundergivne ret til at påberåbe sig denne under en retssag, kun er mulig for de direktivbestemmelser, som pålægger staterne klare og præcise forpligtelser, og at de samtidig i sig selv er tilstrækkelige og ikke kræver yderligere retsakter enten fra fællesskabsmyndighederne eller fra staterne (se især dom af 4. 12. 1974, sag 41/74, Van Duyn mod Home Office, Sml., s. 1348-1349). Det står fast, at denne betingelse ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde, fordi Kommissionen netop bebrejder Italien, at denne stat ikke har truffet de gennemførelsesforanstaltninger, som kræves for at iværksætte direktiverne.

I virkeligheden har det, som generaladvokat Reischl har sagt i sit forslag til afgørelse i sag 167/73, Kommissionen mod Den franske Republik, »ifølge retspraksis ... endelig ingen betydning, at de her omhandlede bestemmelser i fællesskabsretten ... gælder umiddelbart og i kraft af fællesskabsrettens forrang fortrænger nationale regler. En retssag i henhold til artikel 169 har tværtimod sin berettigelse uafhængigt af sådanne omstændigheder« (Sml. 1974, s. 376).

b) Italien har også i sit svarskrift og under retsmødet fremført tre anbringender, som kan samles under ét. Italien lægger til grund, at der ikke er nogen bestemmelse i traktaten, der forpligter medlemsstaterne til at udstede administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser for at efterkomme direktiver. Artikel 189 bestemmer kun, at disse overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen, men binder de medlemsstater, som der rettes til, med hensyn til det tilsigtede mål. Denne definition tager

altså sigte på et praktisk resultat: den indebærer ikke ændring af retsregler.

Men gældende italiensk ret sikrer allerede i det væsentlige, at de pågældende direktivers formål opnås. Vedrørende vaske- og rengøringsmidler fastsætter lov nr. 125 af 3. marts 1971 således en biologisk nedbrydningsevne på mindst 80 %, mens direktiv 73/404 fastsætter, at der skal nås 90 %. De angivelser, der skal figurere på emballager og etiketter i henhold til denne lov, svarer ligeledes til de i direktivet foreskrevne.

Desuden er Kommissionen ude af stand til at bevise, at de erhvervsdrivende, som i øvrigt er få, og som for de flestes vedkommende er multinationale virksomheder, ikke markedsfører produkter, som er i overensstemmelse med direktiverne. Dette gælder især det maksimale svovlindhold i mineralsk olie. Lovdekret nr. 1741 af 2. november 1933 er tavs om dette spørgsmål. Den gør til gengæld forarbejdning af mineralsk olie betinget af en koncession. Direktiv 75/716 er altså overholdt, hvis myndighederne for hver koncession henleder koncessionshaverens opmærksomhed på forpligtelsen til at overholde det maksimale svovlindhold, der er påbudt i fællesskabsreglerne.

Jeg er enig med Italien i, at det er overflødigt, at en medlemsstat ændrer sine egne retsregler, hvis disse allerede på alle punkter er i overensstemmelse med bestemmelserne i et direktiv. I de to foreliggende sager har den italienske regering imidlertid selv indrømmet, at det ikke er tilfældet, blot fordi den har indledt proceduren ved det italienske parlament for at nå frem til den fulde og fuldstændige tilpasning af sin lovgivning til de stillede krav. Tilnærmelsen af medlemsstaternes lovgivninger, som har en direkte indflydelse på fællesmarkedets oprettelse eller funktion, ville miste sin eksistensberettigelse, hvis det blev tilladt medlemsstaterne at indskrænke sig til at opretholde lovgivninger, som uden fuldstændigt at iværksætte direktiver har en tendens, der kan sammenlignes med disses. *Lighed og identitet er ikke synonymer.*

Hvad mere er, såfremt de erhvervsdrivende fra nu af efterkommer de pågældende direktiver, gør det samme krav det nødvendigt at etablere en fuldstændig og sammenhængende *retlig* ramme, som gælder i hele Fællesskabet. Den modsatte antagelse ville være ensbetydende med, at der blev overladt de nationale myndigheder en skønsfrihed, som ville være uforenelig med retssikkerhedens krav, og i sidste ende, at alle fællesskabsrettens bestemmelser ikke ville udfolde deres fulde virkning på samme måde i alle medlemsstaterne.

c) Da Italien ikke kan bestride den forsinkelse, som bebrejdes denne stat — en forsinkelse, som i Domstolens praksis sidestilles med en nægtelse af gennemførelse — har Italien, hvad angår foreningen af disse to udtryk, i det generelle begreb traktatbrud henledt Domstolens opmærksomhed på de svagheder, som denne stat mener at kunne påvise i Domstolens stillingtagen. Domstolens afvisning af, medlemsstaterne skulle kunne påberåbe sig interne vanskeligheder for at retfærdiggøre manglende overholdelse af forpligtelser og frister, der følger af fællesskabsdirektiver, forekommer ikke den italienske regering at tage hensyn til, at medlemsstaterne er en integrerende del af Fællesskabet. De kan følgelig ikke af Fællesskabet opfattes »som 'fremmede' undersåtter, som kun

er pålagt forpligtelser og ansvar over for Fællesskabet, for hvem de nationale politiske realiteter med alle deres omskiftelser blot er 'tilfældige omstændigheder' uden retlig betydning«.

Den italienske regering anmoder følgelig Domstolen om at anerkende de omstændigheder, som er årsag til dens forsinkelse med at gennemføre de pågældende direktiver, nemlig den korte varighed og den for tidlige afslutning af Parlamentets syvende samling. Herved ville Domstolen tilslutte sig den herskende folkeretlige doktrin, hvorefter der ved bedømmelsen af en stats folkeretlige ansvar skal tages hensyn til de faktiske omstændigheder, som har foranlediget den til at tilsidesætte sine forpligtelser.

Dette forsøg på at få Domstolen til at ændre en praksis, hvis fasthed er et sikkert tegn på dens holdbarhed, forekommer mig ikke at kunne imødekommes. Den italienske argumentation forekommer mig dårligt begrundet, idet den foregiver at overse traktatbrudsprocedurens særlige formål. Dette er ikke at gøre en stats ansvar gældende i henhold til mekanismerne i den almindelige folkeret; en dom for traktatbrud er ikke en fordømmelse, som jeg allerede har henvist til i mit forslag til afgørelse i sag 30/72 (Kommissionen mod Italien, Sml. 1973, s. 171), men alene en objektiv konstatering af et forhold. Formålet med denne procedure er at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i alle medlemsstaterne, hvilket er en nødvendig betingelse for at kunne give de frie varebevægelser, Fællesskabets grundlag, et konkret indhold. Derfor er sondringen mellem forsinkelse og nægtelse og hensyntagen til om omstændigheder, der konkret forklarer en stats traktatbrud, uforenelige med selve procedurens karakter.

Vedrørende Rådets direktiver 73/404 af 23. november 1973 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om vaske- og rengøringsmidler og 75/716 af 24. november 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om svovlindholdet i visse flydende brændselsstoffer kan jeg kun foreslå følgende afgørelse:

— at Domstolen konstaterer, at Den italienske Republik har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler dem i henhold til traktaten, idet den ikke *inden for de fastsatte frister* har vedtaget de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme disse direktiver,

— og at Den italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.