vendinger angiver den påståede overtrædelse og begrundelsen for, at medlemsstaten efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af traktaten.

3. Det følger af systemet i rammedirektiv 71/316 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med hensyn til fælles bestemmelser om måleinstrumenter samt om måletekniske kontrolmetoder og gennemførelsesdirektiv 76/891 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektricitetsmålere, at direktiverne i en første fase alene har skullet gennemføre en »optionel harmonisering«, som fritager medlemsstater, der ikke råder over de fornødne prøvefaciliteter, fra selv at skulle udstede EØF-mærker og EØF-stempler i henhold til artikel 2, stk. 2, og artikel 8, stk. 2, i direktiv 71/316 for fremviste instrumenter. Det tilkommer hver medlemsstat, der befinder sig i denne situation, at vurdere, navnlig under hensyn til interessen hos de erhvervsvirksomheder, som er etableret på dens område, hvorvidt den bør anskaffe sådanne faciliteter, og således underkaste sig de i førnævnte artikler angivne forpligtelser.

I sag 211/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER ved juridisk konsulent Rolf Wägenbaur, bistået af Hans Peter Hartvig, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

KONGERIGET DANMARK ved Laurids Mikaelsen, juridisk rådgiver i udenrigsministeriet, og med valgt adresse hos Danmarks chargé d'affaires ad interim, ministerråd Ib Bodenhagen, Kongelig dansk Ambassade, 11b, boulevard Joseph-II, Luxembourg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om, at det fastslås, et kongeriget Danmark har tilsidesat en forpligtelse, som påhviler det i medfør af EØF-traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at gennemføre Rådets direktiv 76/891 af 4. november 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektricitetsmålere (EFT L 336, s. 30),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, O. Due, K. Bahlmann og Y. Galmot,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder og forløb samt parternes påstande og anbringender kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og procedure

Med henblik på afskaffelse af tekniske hindringer for samhandelen med måleinstrumenter inden for Fællesskabet vedtog Rådet den 26. juli 1971 direktiv 71/316 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med hensyn til fælles bestemmelser om måleinstrumenter samt om måletekniske kontrolmetoder (EFT 1971 II, s. 635). I direktivet bestemmes det, at der i specialdirektiver skal ske en fastlæggelse af de enkelte instrumenttypers måletekniske egenskaber og fastlæggelse af tekniske forskrifter for deres udførelse og funktion. Et sådant specialdirektiv er Rådets direktiv 76/891 af 4. november 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektricitetsmålere.

Ifølge artikel 4 i Rådets direktiv 76/891 skal »medlemsstaterne [sætte] de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme ... [direktivet] inden atten måneder efter dets meddelelse og ... straks [underrette] Kommissionen herom«.

Dette direktiv blev meddelt kongeriget Danmark den 9. november 1976, således at fristen udløb den 9. maj 1978.

Som svar på en skrivelse af 18. januar 1978 fra Kommissionen meddelte Danmarks faste repræsentation den 30. marts 1978, at der ikke fandtes nationale danske krav til elektricitetsmålere, hvorfor Danmark måtte anses at opfylde sine forpligtelser i medfør af direktiv 76/891, jfr. direktivets artikel 3, stk. 1, da de danske myndigheder ikke »kan modsætte sig, forbyde eller begrænse salg og brug af elektricitetsmålere, der er forsynet med mærke for EØF-typegodkendelse og med stempel for EØF-

førstegangsjustering«. Det var således de danske myndigheders opfattelse, at direktiv 76/891 ikke krævede særlige gennemførelsesforanstaltninger i Danmark.

Ved skrivelse af 7. juni 1978 udtalte Kommissionen over for den danske regering, at de forpligtelser, der påhvilede medlemsstaterne i medfør af direktiv 76/891, ikke var begrænset til kravet i direktivets artikel 3 om ret til fri indførsel på dansk område af de af direktivet omfattede elektricitetsmålere. Derudover krævede direktiv 76/891 af medlemsstaterne — ifølge Kommissionens opfattelse — at disse indførte regler om, at målere fremstillet på dansk område kunne opnå EØF-mærker og -stempler på grundlag af de i direktivet fastsatte kontrolforanstaltninger.

Da Kommissionen ikke havde modtaget meddelelse om, at kongeriget Danmark havde indført gennemførelsesbestemmelser for at opfylde direktivet, opfordrede den ved skrivelse af 23. maj 1979 i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1, den danske regering til inden to måneder at fremsætte sine bemærkninger.

I svarskrivelse af 22. august 1979 henviste de danske myndigheder til deres skrivelse af 30. marts 1978 og udtalte, at direktivet efter deres opfattelse ikke forpligtede medlemsstaterne til at oprette organer, som var i stand til at udføre EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering, ligesom det heller ikke krævede, at den foreskrevne kontrol nødvendigvis skulle ske på den stats område, hvor elektricitetsmålerne var blevet fremstillet. Efter de danske myndigheders opfattelse støttedes dette synspunkt af den erklæring, som Rådet og Kommissionen havde afgivet til Rådets mødeprotokol. Erklæringen havde følgende ordlyd: »Rådet og Kommissionen konstaterer, at artikel 2, 2. pkt., kun omhandler de i samme artikel, 1. pkt., anførte elektricitetsmålere, og at direktivet derfor ikke med hensyn til elektricitetsmålere pålægger en medlemsstat hverken EØF-typegodkendelse eller EØF-førstegangsjustering, for så vidt tilsvarende kontrol ikke er foreskrevet på nationalt plan.«

Da den danske regerings bemærkninger ikke fik Kommissionen til at ændre sit standpunkt, hvorefter Danmark ikke havde gennemført de nødvendige foranstaltninger for at opfylde direktiv 76/891, fremsatte Kommissionen den 6. oktober 1980 en begrundet udtalelse, som blev tilsendt de danske myndigheder med skrivelse af 8. oktober 1980.

Den 2. februar 1981 besvarede den danske regering Kommissionens begrundede udtalelse og erklærede, at den fastholdt sit standpunkt, hvorefter de forpligtelser, som påhvilede medlemsstaterne i medfør af direktiv 76/891, var begrænset til artikel 3. Det var regeringens opfattelse, at Kommissionens fortolkning stred mod Rådets rammedirektiv 71/316 — navnlig dettes artikel 2, stk. 2, og artikel 8, stk. 2 — idet der ifølge dette direktiv ikke er nogen pligt til at indrette prøvefaciliteter i Danmark. Endelig fremhævede den danske regering i sit svar, at den førnævnte erklæring fra Kommissionen og Rådet blev afgivet, fordi Danmark under forhandlingerne havde anført, at man ikke ville kunne acceptere et direktiv, hvorefter man var forpligtet til at indrette prøvefaciliteter i Danmark.

Kommissionen har anlagt nærværende sag ved stævning, som er registreret på Domstolens justitskontor den 13. juli 1981.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det statueres, at kongeriget Danmark, ved ikke inden for den foreskrevne frist at sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets direktiv 76/891 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektricitetsmålere, har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler det i henhold til EØF-traktaten.

2) Kongeriget Danmark tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kongeriget Danmark har nedlagt følgende påstande:

1) Principalt: afvisning.

2) Subsidiært: frifindelse.

3) I begge tilfælde påstås Kommissionen tilpligtet at bære sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Formaliteten

Den danske regering har påstået sagen afvist under anbringende af, dels at Kommissionen har fremsat en begrundet udtalelse uden forinden at have givet den danske regering mulighed for at fremsætte sine bemærkninger, dels at stævningen afviger fra den begrundede udtalelse.

Efter den danske regerings opfattelse har Kommissionen ikke opfyldt de krav til omhu, som anvendelsen af artikel 169 kræver. Formålet med proceduren i artikel 169 er ikke, at der skal rejses så mange sager som muligt, men at sagerne søges løst forligsmæssigt ved en frugtbar dialog mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat. I den foreliggende sag giver proceduren inden sagsanlægget imidlertid indtryk af, at Kommissionen først ved udarbejdelsen af stævningen har gjort sig klart, hvilke forpligtelser den mener, at Rådets rammedirektiv 71/316 og dets specialdirektiv 76/891 pålægger medlemsstaterne.

Den danske regering har endvidere anført, at da der var tale om en fortolkningstvist og en tvist om opfyldelsesforpligtelsen ifølge et direktiv, burde Kommissionen i sin åbningsskrivelse af 23. maj 1979 have beskrevet og begrundet den påståede overtrædelse, således at der kunne føres en frugtbar dialog med de danske myndigheder. Affattet som en gold rykkerskrivelse om manglende direktivopfyldelse uden hensynstagen til den igangværende diskussion mellem de danske myndigheder og Kommissionens tjenestegrene, var åbningsskrivelsen i strid med formålet for de enkelte forberedende skridt i artikel 169-proceduren. Efter den danske regerings opfattelse kunne Kommissionen ikke på dette grundlag fremsætte en begrundet udtalelse, der giver indtryk af, at den pågældende medlemsstat har haft mulighed for at redegøre for sine synspunkter på et klart grundlag.

Den danske regering har videre anført, at der er uoverensstemmelse mellem den begrundede udtalelse og stævningen, dels med hensyn til indholdet af den påståede overtrædelse, dels med hensyn til begrundelse.

Først i sagens stævning har Kommissionen lagt sig fast på, hvorledes den fortolker Rådets rammedirektiv 71/316 sammenholdt med Rådets specialdirektiv 71/891. Dette burde være sket ved indledningen af den administrative sagsbehandling.

Den danske regering har dernæst gjort gældende, at Kommissionen i sin begrundede udtalelse af 6. oktober 1980 har erklæret, at Rådets direktiv 76/891 forpligter medlemsstaterne til at »give den fabrikant eller importør, som ønsker at opnå de i direktivet omtalte EØF-mærker og -stempler, mulighed for at fremstille sine produkter til godkendelse og justering«. Efter den danske regerings opfattelse måtte man af Kommissionens ordvalg forstå, at medlemsstaterne var forpligtede til at oprette passende prøvefaciliteter. I stævningen af 3. juli 1981 præsenterede Kommissionen imidlertid sagen anderledes, idet den bl.a. udtalte, at de danske myndigheder ikke var »forpligtede til at indrette prøvefaciliteter i form af laboratorier eller tilvejebringelse af teknisk materiel«, men kunne nøjes med at »anerkende undersøgelser foretaget på angivne laboratorier enten i Danmark eller i andre medlemsstater eller kræve, at ansøgeren stiller det nødvendige materiel og personale til rådighed ved undersøgelser foretaget på f.eks. produktionsstedet«.

Endelig mener den danske regering, at en medlemsstats svar på åbningsskrivelsen ganske vist kan give anledning til, at Kommissionen i sin begrundede udtalelse ændrer sin opfattelse for så vidt angår både omfanget af statens traktatbrud og den juridiske begrundelse for Kommissionens standpunkt, men at tilsvarende ikke gælder ved udtagelsen af stævningen. Hvis Kommissionen finder, at det er nødvendigt at ændre stævningen på afgørende punkter, må den fremsætte en revideret begrundet udtalelse over for den pågældende medlemsstat. En traktatbrudssag er et så alvorligt skridt fra Kommissionens side, at der forudsætter en grundig forberedende sagsbehandling. Betydningen af den forudgående brevveksling, inden stævning udtages, er blevet understreget af Domstolen i bl.a. sag 45/64 (Sml. 1965, s. 129), sag 7/69 (Sml. 1970, s. 219) og sag 31/69 (Sml. 1970, s. 3), og bekræftet af Kommissionen i dens svar på skriftlig forespørgsel nr. 557/76 fra parlamentsmedlemmet Fletcher (EFT C 300, 1976 s. 39).

Kommissionen har gjort gældende, at artikel 169 foreskriver en dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten, som skal tjene til sagens oplysning. Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at den juridiske diskussion, der opstår i forbindelse med et påstået traktatbrud, skal kunne udvikle sig frit, således at Kommissionen og den pågældende medlemsstat kan udvikle deres juridiske argumentation og uddybe deres standpunkter, herunder inddrage nye fortolkningselementer.

Kommissionen har dernæst gjort gældende, at når åbningsskrivelsen af 23. maj 1979 var kortfattet, skyldes det, at den danske regering i kraft af den brevveksling, som var gået forud for åbningsskrivelsen, var bekendt med indholdet af den overtrædelse, som Kommissionen mente forelå, og begrundelsen herfor. Ved skrivelse af 7. juni 1978 havde Kommissionen således anført, at det pågældende direktiv pålægger Danmark

at indføre systemer, som skal gøre det muligt for de danske myndigheder at udstede EØF-typegodkendelse og foretage EØF-førstegangsjustering. Efter Kommissionens opfattelse var det ikke nødvendigt at meddele yderligere detaljer om den nærmere gennemførelse af direktivet, da valget af gennemførelsesmåde tilkommer medlemsstaten.

Kommissionen har dernæst fremhævet, at den hverken i den begrundede udtalelse eller på sagens indledende stadium i øvrigt har udtalt, at medlemsstaterne selv er forpligtede til at oprette prøvefaciliteter med det nødvendige tekniske udstyr, da en sådan forpligtelse ville gå videre end foreskrevet i bilag I og II til Rådets rammedirektiv 71/316 som ændret ved tiltrædelsesakten af 1972, bilag I, afsnit X, pkt. 12, hvortil Kommissionen henviser i sin stævning.

Kommissionen har dernæst understreget, at de overvejelser, som den fremsatte i stævningen vedrørende rammedirektivet, ikke havde andet formål end at besvare de bemærkninger, som den danske regering første gang fremførte herom i sit svar på den begrundede udtalelse, hvilket på ingen måde har begrænset den danske regerings mulighed for at forsvare sig.

B — Realiteten

Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at direktivets bindende karakter ifølge Domstolens faste praksis indebærer en forpligtelse for de pågældende medlemsstater til at efterkomme det inden for de i direktivet fastsatte frister. Den har endvidere gjort gældende, at direktiv 76/891 sammenholdt med rammedirektiv 71/316 går videre end antaget af de danske myndigheder.

Kommissionen har fremhævet, at ifølge første betragtning til direktiv 76/891 samt første og anden betragtning til rammedirektiv 71/316 er der tale om harmonisering af lovgivningerne med det formål at fjerne hindringer i medlemsstaternes samhandel med de pågældende produkter. Det forhold, at der ikke foreligger, danske regler, der hindrer import og brug af elektricitetsmålere, opfylder kun delvist direktivets formål.

Efter Kommissionens opfattelse kan de tekniske handelshindringer kun fjernes i det omfang, hver medlemsstat giver mulighed for at gennemføre EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering. Hvis en medlemsstat ikke tilbyder en sådan mulighed, vil dens producenter og handlende, som ønsker at sælge de af direktivet omfattede elektricitetsmålere andetsteds i Fællesskabet, være henvist til at søge EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering i en af de øvrige medlemsstater. De praktiske vanskeligheder og forøgede omkostninger, som dette vil medføre, udgør en sådan restriktion i samhandelen, som direktiverne skal fjerne.

Kommissionen anser sit standpunkt for bekræftet af bestemmelserne i både direktiv 76/891 og rammedirektiv 71/316.

Artikel 2, 2. pkt., i direktiv 76/891 fastslår helt generelt, at de af direktivet omfattede elektricitetsmålere underkastes EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering. Bilag I og II til rammedirektiv 71/316 som ændret ved tiltrædelsesakten af 1972, bilag I, afsnit X, punkt 12, fastslår, at EØF-godkendelsesmærket

henholdsvis EØF-justeringsstemplet i øverste halvdel skal bære den pågældende stats kendingsbogstaver, for Danmarks vedkommende »DK«.

Efter Kommissionens opfattelse følger det af disse bestemmelser, at det påhviler den danske regering at udstede regler, der muliggør, at danske myndigheder kan udstede de pågældende mærker og stempler.

Kommissionen mener, at den erklæring til Rådets mødeprotokol, der blev afgivet af Rådet og Kommissionen, vedrørte et helt andet spørgsmål. Det drejede sig i virkeligheden om, hvorvidt direktivet medførte, at samtlige de af forslaget omfattede elektricitetsmålere for at kunne bringes på markedet skulle have opnået EØF-typegodkendelse og have gennemgået EØF-førstegangsjustering.

Kommissionen er enig med den danske regering i, at rammedirektiv 71/316 er af betydning for fortolkningen af specialdirektiv 76/891's rækkevidde. Den finder imidlertid, at den af den danske regering anlagte fortolkning af rammedirektivet, navnlig dettes artikel 2, stk. 2, og artikel 8, stk. 2, er for snæver. I de nævnte bestemmelser hedder det, at »såfremt medlemsstaterne råder over det nødvendige tekniske udstyr, meddeler de på ansøgning fra producenten eller dennes befuldmægtigede EØF-typegodkendelse ... og ... foretager ... EØF-førstegangsjustering ...«.

Udtrykket »råder over«, som efter Kommissionens opfattelse skal sammenholdes med bestemmelserne i rammedirektivets bilag I og II, har en meget vid betydning, som omfatter ikke blot den mulighed, at de nødvendige kontrolundersøgelser udføres af medlemsstaternes myndigheder, men også andre muligheder, som ikke kræver, at medlemsstatens myndigheder selv har det nødvendige tekniske udstyr. Direktivet pålægger således efter Kommissionens opfattelse ikke medlemsstaterne at indrette prøvefaciliteter. De danske myndigheder kan således anerkende undersøgelser foretaget på angivne laboratorier enten i Danmark eller i andre medlemsstater eller kræve, at ansøgeren selv stiller det nødvendige materiel og personale til rådighed ved undersøgelser foretaget på f.eks. produktionsstedet.

Kommissionen har videre anført, at de pågældende fællesskabsbestemmelser også gælder til fordel for handlende, som ønsker at eksportere elektricitetsmålere til andre medlemsstater, der enten er produceret i Danmark eller importeret til Danmark fra andre lande, herunder tredjelande. De pågældende direktiver er således af interesse både for aktuelle og potentielle producenter. Den danske regerings argument om, at den eneste danske producent af elektricitetsmålere ikke er interesseret i en EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering af sine produkter, og at samhandelen med Danmark, hvor udenlandske elektricitetsmålere dækker ca. 40 % af det samlede forbrug, foregår upåklageligt, kan efter Kommissionens opfattelse ikke begrunde, at man undlader at gennemføre Rådets direktiv 76/891.

Den danske regering har gjort gældende, at det klart fremgår af artikel 2, stk. 2, og artikel 8, stk. 2, i rammedirektiv 71/316, at medlemsstaterne kun er forpligtede til at meddele EØF-typegodkendelse og foretage EØF-førstegangsjustering, såfremt de selv råder over det nødvendige tekniske udstyr.

Kommissionen gør et mislykket forsøg på at bortfortolke betydningen af disse regler ved i stævningen at hævde, at det vil være tilstrækkeligt, at de nationale myndigheder kan anvende teknisk udstyr fra private laboratorier, herunder private laboratorier i andre medlemsstater. Den danske regering mener, at hvis Kommissionens fortolkning var rigtig, ville en enkelt, anvendelig prøvefacilitet være tilstrækkelig til at gennemføre de to direktiver i alle medlemsstater.

Der kan efter den danske regerings opfattelse ikke være tvivl om, at de førnævnte bestemmelser skal forstås efter deres naturlige ordlyd, således at det er myndighederne selv, der rent faktisk skal råde over det fornødne tekniske udstyr. Dette betyder modsætningsvis, at de medlemsstater, som ikke selv råder over sådant udstyr, ikke har pligt til at meddele EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering.

Efter den danske regerings opfattelse bygger Kommissionens fortolkning af de pågældende bestemmelser på nogle meget usikre fortolkningsbidrag.

Dette gælder navnlig artikel 2, 2. pkt., i direktiv 76/891, der efter den danske regerings opfattelse kun betyder, at elektricitetsmålere for at opnå EØF-stempel og EØF-mærke skal efterprøves i overensstemmelse med direktivet. At også symbolet for Danmark (»DK«) er fastsat ved tiltrædelsesakten af 1972, bilag I, afsnit X, pkt. 12, er endvidere ganske uden betydning for indholdet af medlemsstaternes forpligtelser, der er klart defineret i artikel 2, stk. 2, og artikel 8, stk. 2, i rammedirektiv 71/316. Dette symbol blev medtaget i rammedirektivet for det tilfældes skyld, at Danmark måtte beslutte sig til at indføre EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering for de pågældende produkter.

Der er efter den danske regerings opfattelse intet belæg for Kommissionens synspunkt, hvorefter en pligt til at give borgerne mulighed for at gennemføre EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering er omfattet af direktivets formål.

Det er efter regeringens opfattelse direktivets formål at afskaffe de tekniske barrierer, der vanskeliggør adgangen til at markedsføre de af direktivet omfattede elektricitetsmålere i Fællesskabet. Som det er Kommissionen bekendt, har sådanne barrierer aldrig eksisteret i Danmark. Efter den danske regerings opfattelse kan det ikke anses for omfattet af direktivets målsætning, at der skal ydes et aktivt bidrag til at fremme eksporten af danske elektricitetsmålere til andre medlemsstater.

Endelig har den danske regering bemærket, at Kommissionen — uanset hvilken retsvirkning der tillægges Kommissionens og Rådets erklæring til Rådets mødeprotokol i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 76/891 — i nærværende sag har forladt en retsopfattelse, som den tidligere har givet udtryk for, og som den vidste var af afgørende betydning for den danske regering. Dette i sig selv kan næppe undgå at få en negativ virkning for det fremtidige harmoniseringsarbejde i Rådet.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 12. oktober 1982 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved H. P. Hartvig, juri-

disk tjeneste, som befuldmægtiget, og kongerige Danmarks regering ved L. Mikaelsen, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. november 1982.

I retsmødet den 12. oktober 1982 var Domstolen beklædt af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene U. Everling og A. Chloros samt af dommerne P. Pescatore, O. Due, K. Bahlmann og Y. Galmot.

Efter procesreglementets artikel 27, stk. 2, er det kun de dommere, der har været til stede under den mundtlige forhandling, der deltager i rådslagningen og afstemningen. Som følge af dommer Chloros' død besluttede Domstolen ved kendelse af 16. november 1982, at den mundtlige forhandling skulle genoptages for Domstolen i dennes nye sammensætning.

Kommissionen og den danske regering har henholdsvis ved telexmeddelelse af 1. december 1982 og skrivelse af 2. december 1982 givet afkald på at møde i retsmødet den 9. december 1982, idet de bekræftede de bemærkninger, de havde fremsat i retsmødet den 12. oktober 1982.

Generaladvokaten har i retsmødet den 9. december bekræftet det forslag, han fremsatte den 10. november 1982.

Præmisser

1 Ved stævning indleveret til Domstolens justitskontor den 13. juli 1981 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af traktatens artikel 189, stk. 3, ved ikke inden for den foreskrevne tidsfrist at sætte de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets direktiv 76/891 af 4. november 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektricitetsmålere (EFT L 336, s. 30).

2 Direktiv 76/891 er et af de specialdirektiver, som er knyttet til Rådets direktiv 71/316 af 26. juli 1971 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med hensyn til fælles bestemmelser om måleinstrumenter samt om måletekniske kontrolmetoder (EFT 1971 II, s. 635). Direktiv 71/316 er vedtaget med det formål at fjerne de tekniske hindringer i medlemsstaternes samhandel med måleinstrumenter samt at fjerne risikoen for ulige konkurrencebetingelser. Det bestemmes i dette direktiv, der har form af et rammedirektiv, at der for hver kategori af måleinstrumenter i et specialdirektiv skal fastsættes måletekniske data og forskrifter for teknisk udførelse og funktion.

3 Ifølge artikel 4 i direktiv 76/891 om elektricitetsmålere skal medlemsstaterne sætte de nødvendige bestemmelser for at efterkomme direktivet i kraft inden 18 måneder efter dets meddelelse. I det foreliggende tilfælde udløb fristen den 9. maj 1978.

4 Den danske regering har principalt påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Formaliteten

5 Den danske regering har til støtte for sin afvisningspåstand gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 169, dels ved at have afgivet en begrundet udtalelse uden forinden at have givet den danske regering mulighed for at fremsætte sine bemærkninger vedrørende en klart angivet forpligtelse, dels ved at have givet stævningen et andet indhold end den begrundede udtalelse.

6 Den danske regering har for det første anført, at åbningsskrivelsen var for vagt formuleret til at kunne danne indledningen til den i traktatens artikel 169 fastsatte traktatbrudsprocedure.

7 Hertil skal det bemærkes, at ifølge traktatens artikel 169 kan Kommissionen ikke indbringe en traktatbrudssag for Domstolen, før den har givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger.

8 Det følger af hensigten med traktatbrudsprocedurens administrative fase, at åbningsskrivelsen har til formål 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.

9 Som Domstolen udtalte i dom af 17. februar 1970 (sag 31/69, Kommissionen mod Italien, Sml. 1970, s. 3) er den pågældende stats mulighed for at fremsætte sine bemærkninger — selv om staten ikke ønsker at gøre brug heraf —

en i traktaten sikret væsentlig garanti, hvis opfyldelse er en betingelse for lovligheden af traktatbrudsproceduren mod medlemsstaten.

10 Det fremgår af sagens bilag, at Kommissionen i åbningsskrivelsen af 23. maj 1979 indskrænkede sig til at meddele, at den danske regering efter Kommissionens opfattelse ikke havde indført de nødvendige bestemmelser for at gennemføre direktiv 76/891 i sin nationale lovgivning, hvorimod Kommissionen ikke nærmere præciserede hvilke forpligtelser, som efter dens mening påhvilede Danmark i medfør af direktivet, og som skulle være tilsidesat.

11 Imidlertid har dette forhold ikke i den foreliggende sag bevirket, at den danske regering er blevet berøvet muligheden for rettidigt at fremsætte sine bemærkninger. Den 7. juni 1978 havde Kommissionen således tilsendt den danske regering en skrivelse, der indeholdt den nærmere begrundelse for Kommissionens opfattelse, hvorefter Danmark havde tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler staten i medfør af direktiv 76/891. Og det var netop med udgangspunkt i den opfattelse, som Kommissionen havde tilkendegivet i dette brev af 7. juni 1978, at den danske regering den 22. august 1979 fremsatte sine bemærkninger.

12 Følgelig må denne indsigelse forkastes.

13 Den danske regering har for det andet gjort gældende, at den begrundede udtalelse og stævningen ikke er identiske.

14 Det bemærkes, at genstanden for et søgsmål i medfør af artikel 169 fastlægges i Kommissionens begrundede udtalelse, således at de nævnte to dokumenter skal støttes på samme synspunkter og anbringender.

15 Det fremgår af sagens akter, at dette krav er blevet opfyldt. Indholdet af stævningen svarer faktisk til indholdet af den begrundede udtalelse af 6. oktober 1980. I disse to dokumenter har Kommissionen, efter at have omtalt de danske myndigheders standpunkt, således i ensartede og tilstræk-

keligt præcise vendinger angivet den påståede overtrædelse og begrundelsen for, at kongeriget Danmark efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af traktaten.

16 Når Kommissionen først i stævningen omtaler bestemmelserne i rammedirektiv 71/316, besvarer den blot en indsigelse, som den danske regering havde fremført som svar på den begrundede udtalelse. Denne omtale ændrer hverken afgrænsningen af eller grundlaget for den påståede overtrædelse.

17 Herefter må også den danske regerings anden indsigelse forkastes.

Realiteten

18 Sagen vedrører indholdet og rækkevidden af de forpligtelser, som følger af rammedirektiv 71/316, sammenholdt med direktiv 76/891 om elektricitetsmålere.

19 Kommissionen har gjort gældende, at det følger af de nævnte direktiver, at medlemsstaterne — uden at være forpligtet til at indrette prøvefaciliteter — alle er forpligtede til at skabe mulighed for at meddele EØF-mærker og EØF-stempler efter ansøgning fra producenter og importører. Denne forpligtelse svarer til formålet for de — til fjernelse af tekniske handelshindringer — udstedte direktiver, nemlig at give adgang til, at elektricitetsmålere forsynet med EØF-mærker og EØF-stempler frit kan sælges og bruges i hele Fællesskabet.

20 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Danmark ifølge rammedirektivets bilag I og II for at opfylde sin forpligtelse enten kan godkende prøver foretaget på statens eget område eller i en anden medlemsstat, eller kræve, at ansøgeren stiller det til prøverne fornødne apparatur og personale til rådighed. Denne forpligtelse for Danmark bekræftes af tiltrædelsesakten af 1972, bilag I, afsnit X, hvis punkt 12 for Danmark fastsætter kendings-

bogstaverne »DK« som det symbol, der skal indgå i de EØF-godkendelsesmærker og EØF-justeringsstempler, der udstedes af Danmark.

21 Den danske regering har gjort gældende, at det klart fremgår af rammedirektiv 71/316 sammenholdt med direktiv 76/891, at direktiverne ikke kræver særlige gennemførelsesforanstaltninger i Danmark, da landet ikke råder over prøvefaciliteter, der gør det muligt at foretage EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering. Efter den danske regerings opfattelse kan det ikke antages, at formålet med et direktiv, der skal fjerne tekniske hindringer for handelen med elektricitetsmålere, hjemler en forpligtelse til at etablere et administrativt apparat, der efter ansøgning kan meddele EØF-mærker og EØF-stempler og sikre, at en ordning med gensidig anerkendelse af prøver kan fungere, når der ikke findes en tilsvarende kontrol på nationalt plan.

22 Den danske regering mener følgelig, at bestemmelserne i rammedirektiv 71/316's bilag I og II, sammenholdt med direktivets artikel 2, stk. 2, og artikel 8 stk. 2, alene tager sigte på det tilfælde, at Danmark skulle beslutte sig til at indføre en ordning med kontrol af måleinstrumenter.

23 For at afgøre denne tvist må Domstolen analysere bestemmelserne i rammedirektiv 71/316 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med hensyn til fælles bestemmelser om måleinstrumenter samt om måletekniske kontrolmetoder og i specialdirektiv 76/891 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektricitetsmålere.

24 Ifølge ordlyden af artikel 2, stk. 2, og artikel 8, stk. 2, i rammedirektiv 71/316 er staterne alene forpligtede til efter ansøgning fra en fabrikant eller dennes befuldmægtigede at meddele EØF-typegodkendelse eller foretage EØF-førstegangsjustering af fremlagte instrumenter, »såfremt de råder over det nødvendige tekniske udstyr«. Det bemærkes endvidere, at ingen bestemmelse i rammedirektivet forpligter de medlemsstater, der ikke råder over et sådant udstyr til inden for en bestemt frist at anskaffe de prøvefaciliteter, der er en forudsætning for, at den pågældende stat kan udstede EØF-mærker og EØF-stempler.

25 Det kan ikke antages, at rammedirektivets bilag I og II, således som Kommissionen hævder det, skulle tilsigte eller skulle kunne medføre en ændring af de forpligtelser, der pålægges medlemsstaterne i de førnævnte artikler 2 og 8. Bestemmelserne i disse bilag indeholder blot en nærmere angivelse af den praktiske gennemførelse af EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering, og reglerne i bilagene finder følgelig kun anvendelse på de medlemsstater, der har anskaffet eller senere anskaffer sig de prøvefaciliteter, der behøves, for at de kan udstede EØF-mærker og EØF-stempler.

26 Følgelig findes rammedirektiv 71/316 i sig selv kun at pålægge medlemsstaterne en betinget forpligtelse til at udstede EØF-mærker og EØF-stempler, idet forpligtelsen nemlig forudsætter, at den enkelte medlemsstat råder over de hertil fornødne prøvefaciliteter.

27 Ifølge artikel 1, stk. 4 i rammedirektiv 71/316 kan specialdirektiverne imidlertid bestemme, at de af direktiverne omfattede instrumenter »i alle medlemsstater er underkastet EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering eller en af disse foranstaltninger«. Denne bestemmelse indeholder således et forbehold om, at et specialdirektiv om en enkelt kategori af instrumenter for denne kategoris vedkommende kan ændre den betingede forpligtelse til at meddele EØF-mærker og EØF-stempler til en ubetinget forpligtelse, der i samme omfang påhviler alle medlemsstater. Der må derfor tages stilling til, hvorvidt specialdirektiv 76/891 om elektricitetsmålere for denne kategori af instrumenters vedkommende har tilsigtet at ændre omfanget af de forpligtelser, der i rammedirektivet er pålagt medlemsstaterne.

28 I artikel 2 i direktiv 76/891 bestemmes det, at »de elektricitetsmålere, der kan opnå EØF-stempel og EØF-mærke, er beskrevet i bilaget til dette direktiv. De underkastes EØF-typegodkendelse og underkastes EØF-førstegangsjustering«. Denne meget generelt formulerede bestemmelse må anses for alene at have til formål at underkaste elektricitetsmålere rammedirektivets ordning med typegodkendelse og førstegangsjustering. Det kan ikke tiltrædes, at rammedirektivets betingede forpligtelse er blevet ændret til en ubetinget forpligtelse, idet der hverken i motiverne til direktiv 76/891, i sagens akter eller i det under den mundtlige forhandling fremkomne ses at foreligge særlige grunde til, for så vidt angår EØF-stempler og EØF-mærker for elektricitetsmålere, at skærpe medlemsstaternes pligter under rammedirektivet.

29 Kommissionens anbringende om, at direktivets formål kun kan opfyldes, hvis alle medlemsstaterne har pligt til efter ansøgning at udstede EØF-mærker og EØF-stempler, kan ikke tiltrædes.

30 I direktiv 76/891 bestemmes det i første række i artikel 3, at alle medlemsstater uden undtagelse ikke må »modsætte sig, forbyde eller begrænse salg og brug af elektricitetsmålere, der er forsynet med mærke for EØF-typegodkendelse og med stempel for EØF-førstegangsjustering«. Alle nationale love og administrative retsforskrifter, der strider mod disse krav, skal ændres i fornødent omfang. For så vidt angår oprettelse af nationale organer, der har beføjelse til at udstede EØF-mærker og EØF-stempler, fremgår det af direktivernes system, at disse i en første fase alene har skullet gennemføre en »optionel harmonisering«, som fritager medlemsstater, der ikke råder over de fornødne prøvefaciliteter, fra selv at skulle udstede EØF-mærker og EØF-stempler. Det tilkommer hver medlemsstat, der befinder sig i denne situation, at vurdere, navnlig under hensyn til interessen hos de erhvervsvirksomheder, som er etableret på dens område, hvorvidt den bør anskaffe sådanne faciliteter og således underkaste sig de i artiklerne 2 og 8 i direktiv 71/316 angivne forpligtelser.

31 Kommissionen har ikke bestridt, at da der ikke gælder danske forskrifter for elektricitetsmålere, behøver Danmark ikke træffe foranstaltninger for at overholde artikel 3 i direktiv 76/891, ligesom det ikke bestrides, at den frie tilgang til det danske marked for elektricitetsmålere fra andre medlemsstater — med eller uden EØF-mærker og EØF-stempler — er sikret. Kommissionen har heller ikke bestridt, at Danmark ikke råder over de nødvendige prøvefaciliteter til meddelelse af EØF-typegodkendelse og EØF-førstegangsjustering af elektricitetsmålere. Heraf følger, at bestemmelserne i direktiv 71/316 sammenholdt med direktiv 76/891 ikke pålægger kongeriget Danmark en forpligtelse til at oprette organer, der efter ansøgning fra interesserede producenter eller handlende kan meddele EØF-mærker og EØF-stempler til elektricitetsmålere.

32 Kongeriget Danmark har herefter ikke tilsidesat en forpligtelse, som påhviler det i medfør af de nævnte direktiver.

33 Sagsøgte, kongeriget Danmark, vil følgelig være at frifinde.

Sagens omkostninger

34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Da Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har tabt sagen, betaler den sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kongeriget Danmark frifindes.**

2. **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Pescatore Everling

Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1982

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident