4. En medlemsstat kan ikke påberåbe sig nogen bestemmelse, praksis eller noget forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsdirektiver ikke er overholdt.

I sag 91/79

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER ved Alberto Prozillo og Auke Haagsma, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, Kommissionens juridiske konsulent, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK ved Arnaldo Squillante, bistået af avvocato dello Stato Franco Favara, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens ambassade,

sagsøgte,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at sætte de administrative og ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 73/404/EØF af 22. november 1973 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om vaske- og rengøringsmidler (EFT L 347, s. 51) har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

Direktiv 73/404/EØF er et led både i »almindeligt program for fjernelse af tekniske hindringer for samhandelen, der følger af forskelle mellem medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser« vedtaget af Rådet den 28. maj 1969 (JO C 76, s. 1) og i Fællesskabernes handlingsprogram på miljøområdet (EFT C 112 af 20. 12. 1973, s. 1). Det har til formål at afskaffe de forskelle, som findes i bestemmelserne vedrørende vaske- og rengøringsmidlers biologiske nedbrydningsevne. Det har desuden til formål at begrænse anvendelsen af vaske- og rengøringsmidler, som ikke er biologisk nedbrydelige, for mærkbart at nedbringe forureningen af det naturlige miljø i almindelighed og vandforureningen i særdeleshed.

Direktivets bestemmelser er tænkt som en samlet harmonisering, dvs., at medlemsstaterne ikke blot må sikre fri adgang til fællesmarkedet for vaske- og rengøringsmidler, som opfylder direktivets bestemmelser, men også forbyde afsætning af vaske- og rengøringsmidler, som ikke opfylder disse bestemmelser.

Ifølge direktivets artikel 2 skal de overfladeaktive stoffer, som findes i vaske- og rengøringsmidler, have en biologisk nedbrydningsevne på mindst 90 %, og deres anvendelse må ikke under normale betingelser være til skade for menneskers eller dyrs sundhed. I artikel 4 bestemmes, at overholdelsen af de i artikel 2 indeholdte krav konstateres på basis af kontrolmetoder, der er defineret i andre af Rådets direktiver.

Artikel 5 pålægger hver medlemsstat pligt til at forbyde omsætning og anvendelse på sit territorium af et vaske- eller rengøringsmiddel, når det konstateres, at det ikke stemmer overens med de i artikel 2 anførte krav. I samme artikel indføres desuden en procedure for underretning og konsultation af de øvrige medlemsstater og af Kommissionen i sådanne tilfælde. I artikel 7 bestemmes, at emballager for vaske- og rengøringsmidler skal bære produktets benævnelse og navn eller firmanavn og adresse eller varemærke, tilhørende den ansvarlige for markedsførelsen.

Vedrørende medlemsstaternes gennemførelse af direktivet bestemmer artikel 8, at medlemsstaterne har en frist på 18 måneder fra dets meddelelse til at efterkomme direktivet og underrette Kommissionen herom. Da direktivet blev meddelt den 27. november 1973, udløb fristen altså den 27. maj 1975.

Da Italien ikke har efterkommet direktivets bestemmelser inden for den fastsatte

frist, har Kommissionen ved brev af 23. december 1976 givet denne stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, som det er foreskrevet i traktatens artikel 169.

Det fremgår af svaret fra Italiens faste repræsentation, indgået til Kommissionen ved telex af 17. februar 1977, at det italienske sundhedsministerium med henblik på at efterkomme nævnte direktiv havde udarbejdet et lovforslag, som var blevet forelagt Ministerrådet. En kopi af lovforslaget blev tilsendt Kommissionen den 28. marts 1977.

Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen meddelelse, som satte den i stand til at konkludere, at de krævede foranstaltninger var blevet truffet, fremsatte den den 23. december 1977 en begrundet udtalelse over for den italienske regering. Kommissionen forlængede derefter den frist, der var fastsat for Italien til at efterkomme den begrundede udtalelse under hensyntagen til, at lovgivningsarbejdet var suspenderet som følge af en regeringskrise. Ved telex af 25. februar 1978 meddelte Italiens faste repræsentation Kommissionen, at lovforslaget var forelagt senatet. Derefter modtog Kommissionen ikke flere oplysninger.

Denne sag blev anlagt den 22. maj 1979 og registreret på Domstolen den 14. juni s.å.

Den italienske Republik har ikke indgivet duplik.

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 påstand:

— det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for de fastsatte frister at vedtage de administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 73/404/EØF af 22. november 1973 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om vaske- og rengøringsmidler, har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten;

— Den italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Den *italienske Republik* har nedlagt følgende påstande:

— det statueres, at Kommissionens søgsmål er ufuldstændigt, og at det afvises fra realitetsbehandling;

— subsidiært, det statueres, at Den italienske Republik kun er forsinket med tilpasningen af den nationale lovgivning til direktiv 73/404/EØF, hvilket skyldes omstændigheder, som ikke har at gøre med mangel på sædvanlig omhu;

— de under sagen afholdte udgifter godtgøres.

III — Parternes anbringender og argumenter

I sin stævning har *Kommissionen* gjort gældende, at direktivets bindende karakter med hensyn til det resultat, der skal opnås, indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at overholde de givne frister. Dette fremgår af Domstolens praksis (jf. dommen i sag 10/76, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1977, s. 1359).

Domstolens praksis (dommen i sag 100/77, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1978, s. 879) viser ligeledes klart, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig interne vanskeligheder eller bestemmelser i sin nationale retsorden, end ikke i forfatningen, til støtte for, at forpligtelser og frister i fællesskabsdirektiverne ikke overholdes.

I sit svarskrift har den *italienske regering* bemærket, at direktivet svarer til en række nationale bestemmelser, som allerede i vidt omfang sikrer gennemførelsen af direktivets formål. Således foreskrives f.eks. i den italienske lov nr. 125 af 3. marts 1971 en biologisk nedbrydningsevne på mindst 80 % og pligt til på emballagen og etiketterne at anbringe visse oplysninger, som i det væsentlige er identiske med de i direktivets artikel 7 foreskrevne, og i samme lov udpeges organer til kontrol med fremstilling af og handel med vaske- og rengøringsmidler.

Den italienske regering har præciseret, at den ikke har til hensigt at rejse spørgsmålet om direktivets gyldighed med det argument, at forureningsbekæmpelse ikke figurerer blandt de områder, som traktaten forbeholder Fællesskabet. Regeringen mener dog, at dette område befinder sig »på grænsen« af fællesskabskompetencerne, og at der i virkeligheden er tale om en konvention i form af et direktiv.

Den italienske regering er ikke uvidende om, at »forsinkelse« og »nægtelse« sidestilles i Domstolens praksis, som forener de to begreber i det generelle udtryk »traktatbrud«, men den italienske regering mener dog, at det ville være mere korrekt at anvende begrebet »væsentlig konflikt« og kun at anse en sådan konflikt for at foreligge i tilfælde af udtrykkelig eller stiltiende nægtelse.

Den italienske regering har anmodet Domstolen om at prøve, om det for at afgøre den foreliggende tvist er nødvendigt automatisk at anvende et objektivt ansvarskriterium, eller om det tværtimod er muligt og nødvendigt at tage hensyn til de konkrete omstændigheder, som er årsagen til denne »forsinkelse«, nemlig de genvordigheder, som har præget det italienske parlaments korte syvende samling, især dens for tidlige afslutning.

Den italienske regering håber, at lovforslaget, som vil blive forelagt det nye parlament, vedtages så snart som muligt, således at denne sag bliver uden genstand.

I sin replik har *Kommissionen* anført, at direktivets bestemmelser har en direkte indflydelse på Fællesskabets opbygning og funktion. Ifølge Kommissionen må det uden at gå ind på spørgsmålet, om et direktiv, som kun behandler et område inden for miljøpolitikken, kan have hjemmel i artikel 100, konstateres, at det pågældende direktiv på ingen måde ligger »på grænsen for fællesskabskompetencen«.

Oplysningspligten, som har til formål at sætte Kommissionen i stand til at fastslå, om medlemsstaternes lovgivninger er i overensstemmelse med direktivet, tager såvel sigte på de bestemmelser, der er udstedt efter direktivets vedtagelse, som de bestemmelser, der allerede forelå, da det blev udstedt. I sin stævning har Kommissionen ikke påtalt, at visse bestemmelser i den italienske lovgivning ikke er i overensstemmelse med direktivet, men at forpligtelsen i direktivets

artikel 8 til at efterkomme direktivet og til at meddele de trufne foranstaltninger ikke er overholdt, en manglende overholdelse, som den italienske regering har erkendt.

Vedrørende spørgsmålet, om der ved afgørelsen af, om en medlemsstat ikke har efterkommet direktivet, skal anvendes et objektivt kriterium, eller om der skal foretages en bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som har givet anledning til den manglende overholdelse, er det Kommissionens opfattelse, at man alene kan henholde sig til et objektivt kriterium. Forpligtelsen i direktivets artikel 8 er klar, præcis og objektiv. Særlige interne omstændigheder i en medlemsstat kan ikke have nogen indflydelse på denne forpligtelses art og kan følgelig ikke være afgørende for, om forpligtelsen er overholdt eller ej. Dette udelukker dog ikke, at Kommissionen, når den skal træffe beslutning om at indlede eller forfølge proceduren i henhold til artikel 169, tager hensyn til sådanne omstændigheder.

I det foreliggende tilfælde har Kommissionen fremsat den begrundede udtalelse den 23. december 1977. Den stævning, som indleder denne sag, er imidlertid først udtaget i juni 1979. Foranstaltningerne skulle imidlertid allerede være truffet den 27. maj 1975.

Kommissionen har understreget, at når et direktiv udstedes, skal medlemsstaterne tage hensyn til problemer, som vil opstå, når de skal gennemføre direktivet i deres nationale ret, og ikke erklære sig indforstået med en frist, som de ikke med sikkerhed kan overholde. Kommissionen har herved henvist til, at de direktiver, der har hjemmel i artikel 100, vedtages med enstemmighed.

Kommissionen ved sin befuldmægtigede A. Prozillo og den italienske regering ved avvocato dello Stato F. Favara har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 8. januar 1980.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. februar 1980.

Præmisser

1 Ved stævning registreret på justitskontoret den 14. juni 1979 har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 indbragt et søgsmål for Domstolen med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 73/404/EØF af 22. november 1973 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om vaske- og rengøringsmidler (EFT L 347, s. 51) har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten.

2 I henhold til direktivets artikel 8 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for et tidsrum af 18 måneder fra dets meddelelse, hvilken frist i dette tilfælde udløb den 27. maj 1975.

3 Den italienske regering har til sit forsvar anført, at den nationale lovgivning indeholder bestemmelser, som allerede i vidt omfang sikrer gennemførelsen af direktivets formål.

4 Den italienske regering mener videre, at det af direktivet regulerede sagsområde befinder sig »på grænsen« af fællesskabskompetencen, og at der i virkeligheden er tale om en konvention indgået i form af et direktiv.

5 Den italienske regering har anført, at den forsinkelse, der er indtrådt med hensyn til gennemførelsen af det pågældende direktiv, beror på, at dens bestræbelser på at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til direktivet, er blevet hindret af de vanskeligheder, som har præget det italienske parlaments kortvarige syvende samling, især dennes for tidlige afslutning.

6 Selv om de italienske nationale bestemmelser allerede i vidt omfang sikrer gennemførelsen af direktivets formål, står det ikke desto mindre fast, at Den italienske Republik ikke i fuldt omfang har efterkommet dette, hvilket den i øvrigt ikke bestrider, og heller ikke har underrettet Kommissionen om de trufne nationale foranstaltninger. Det skal herved bemærkes, at medlemsstaterne er forpligtet til fuldstændigt og nøje at sikre gennemførelsen af alle direktivers bestemmelser.

7 Vedrørende den italienske regerings opfattelse, hvorefter direktivet i virkeligheden er en konvention indgået i denne særlige form, er det tilstrækkeligt at henvise til, at Domstolen allerede i dom af 18. februar 1970 (sag 38/69, Kommissionen mod Italien, Sml. 1970, s. 5, org.ref. Recueil 1970, s. 47) har udtalt, at man ikke kan betegne en retsakt, der såvel ved sit indhold som ved den institutionelle ramme, inden for hvilken den er udarbejdet, er karakteriseret som en »fællesskabsbeslutning«, som »international aftale«. De samme betragtninger gælder, når der er tale om et direktiv fra Rådet.

8 Vedrørende den af den italienske regering ytrede tvivl om Fællesskabets kompetence på det pågældende område skal bemærkes, at direktivet ikke udelukkende er blevet udstedt inden for rammerne af Fællesskabernes handlingsprogram på miljøområdet. Det er også et led i det af Rådet den 28. maj 1969 vedtagne almindelige program med henblik på fjernelse af tekniske hindringer for samhandelen med industrivarer, der følger af forskelle mellem medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser. Herved har det gyldig hjemmel i artikel 100. I øvrigt er det overhovedet ikke udelukket, at miljøbestemmelser kan have hjemmel i traktatens artikel 100. De bestemmelser, som er nødvendige af sundheds- og miljømæssige hensyn, kan skade de virksomheder, de gælder for, og såfremt medlemsstaternes lovgivning herom ikke tilnærmes, kan konkurrencen blive mærkbart fordrejet.

9 Endelig skal anføres, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig nogen bestemmelse, praksis eller noget forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsdirektiver ikke er overholdt.

10 Det må følgelig fastslås, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 73/404 af 22. november 1973, har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten.

Vedrørende sagens omkostninger

11 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger.

12 Da sagsøgte har tabt sagen, tilpligtes sagsøgte at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har undladt af opfylde en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 73/404/EØF af 22. november 1973 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om vaske- og rengøringsmidler (EFT L 347, s. 51).**

2. **Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. marts 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident