

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 27 januari 2000 *

1. Skall en nationell domstol, i ett civilmål mellan enskilda på grund av ett avtal, vägra att tillämpa en nationell teknisk föreskrift som, även om den anmälts till kommissionen i enlighet med rådets direktiv 83/189/EEG,¹ antogs före utgången av den frysperiod som gäller enligt direktivet? Detta är den fråga som, i kölvattnet av domstolens dom i målet CIA Security,² ställs i förevarande mål.

tekniska krav på varor som marknadsförs eller används inom deras territorier. I huvudsak måste en medlemsstat som avser att införa en sådan föreskrift anmäla den i förväg och sedan, under en angiven frysperiod, skjuta upp genomförandet av den planerade åtgärden för att ge kommissionen och andra medlemsstater tillfälle att avge yttranden rörande eventuella handels hinder på ett stadium då dessa kan beaktas, och för att göra det möjligt för gemenskapslagstiftaren att, i förekommande fall, anta lagstiftning som reglerar den aktuella frågan. De relevanta bestämmelserna i direktiv 83/189, i ändrad lydelse, är följande.

Tillämplig gemenskapslagstiftning

2. Direktiv 83/189 föreskriver ett visst förfarande när en medlemsstat avser att införa tekniska föreskrifter. Syftet med förfarandet, vilket klart framgår av motiveringen, är att sörja för att den interna marknaden fungerar smidigt genom att undanröja de restriktioner för fria varurörelser som kan uppkomma om medlemsstaterna har full frihet att införa olika

3. Artikel 1 innehåller bland annat följande definitioner:

"1. 'Produkt': alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter.

* Originalspråk: engelska.

1 — Rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 109, s. 8; svensk specialutgåva, område 13, volym 12, s. 154), i ändrad lydelse särskilt genom rådets direktiv 88/182/EEG av den 22 mars 1988 (EGT L 81, s. 75; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 36), och Europaparlamentets och rådets direktiv 94/10/EG av den 23 mars 1994 om en väsentlig ändring för andra gången av direktiv 83/189/EEG (EGT L 100, s. 30; svensk specialutgåva, område 13, volym 26, s. 32).

2 — Dom av den 30 april 1996 i mål C-194/94, CIA Security mot Signalson och Securitel (REG 1996, s. I-2201).

2. 'Teknisk specifikation': en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt, exempelvis kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet sådana krav på produkten

som avser terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse.

Termen teknisk specifikation täcker också produktionsmetoder och processer i fråga om jordbruksprodukter... produkter avsedda att konsumeras av människor eller djur, läkemedel... liksom produktionsmetoder och processer för andra produkter om de påverkar dessa produkters egenskaper.³

4. Artikel 8 föreskriver bland annat följande:

”1. Om inte annat följer av artikel 10 skall medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla förslag till tekniska föreskrifter... De skall också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget.

...

Kommissionen skall omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om förslaget och alla dokument som lämnats in...

9. ’Teknisk föreskrift’: tekniska specifikationer... som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en produkt i en medlemsstat eller en större del därav...

2. Kommissionen och medlemsstaterna kan lämna synpunkter till den medlemsstat som har överlämnat ett förslag till teknisk föreskrift. Medlemsstaten skall så långt möjligt ta hänsyn till dessa då den tekniska föreskriften därefter utarbetas.

10. ’Förslag till teknisk föreskrift’: texten till en teknisk specifikation... som befinner sig på ett sådant förberedande stadium att väsentliga ändringar fortfarande kan göras.”

...”

3 — Utvidgningen av definitionen i artikel 1.2 andra stycket fanns inte i den ursprungliga versionen av direktivet utan tillkom genom direktiven 88/182 och 94/10, ovan fotnot 1.

5. Artikel 9 innehåller följande föreskrifter:

planerar att vidta med anledning av sådana detaljerade utlåtanden. Kommissionen skall yttra sig över dessa åtgärder.

”1. Medlemsstaterna får inte anta ett förslag till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1.

2. Från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1 får medlemsstaterna inte anta

3. Medlemsstaterna får inte anta ett förslag till teknisk föreskrift före utgången av tolv månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1 om kommissionen inom tre månader från samma tidpunkt tillkännager sin avsikt att föreslå eller anta ett direktiv, en förordning eller ett beslut i frågan i enlighet med artikel 189 i fördraget.

...

...”

— något annat förslag till teknisk föreskrift innan sex månader har gått,...

om kommissionen eller någon annan medlemsstat inom tre månader från samma tidpunkt inkommer med ett detaljerat utlåtande som går ut på att den planerade åtgärden kan skapa hinder för varornas fri rörlighet på den inre marknaden.

Enligt artikel 9.7 skall kravet på status quo inte tillämpas ”i de fall då en medlemsstat av tvingande skäl, på grund av allvarliga och oförutsedda händelser som gäller skyddet av folkhälsan eller den allmänna säkerheten, djurskyddet eller skyddet av växter, måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta och införa dem, utan att samråd är möjligt”.

Den berörda medlemsstaten skall underätta kommissionen om vilka åtgärder den

6. Artikel 10.1 i direktiv 83/189 föreskriver att artiklarna 8 och 9 inte skall gälla för tekniska bestämmelser genom vilka med-

lemsstater ”uppfyller de bindande gemenskapsrättsakter som leder till att tekniska specifikationer antas”.

sen av direktivets krav på anmälan och status quo för att förhindra att nya handelshinder skapas. Avslutningsvis konstaterade kommissionen:

7. Direktiv 83/189 införlivades, som framhölls vid förhandlingen, med italiensk rätt genom lag nr 317 av den 21 juni 1986.⁴ Artikel 1 i denna lag, i ändrad lydelse,⁵ definierar begreppen på ett liknande, om än inte identiskt, sätt som de ovannämnda förordningsbestämmelserna. Artikel 9 införlivar väsentligen artiklarna 8, 9 och 10 i direktivet. Den föreskriver särskilt att tekniska föreskrifter inte får antas före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen, att antagandet, om kommissionen eller någon annan medlemsstat inom denna tid inkommer med ett detaljerat utlåtande angående potentiella tekniska handelshinder, skall skjutas upp ytterligare fyra till sex månader beroende på omständigheterna, och att antagandet skall skjutas upp tolv månader om kommissionen inom tre månader från samma tidpunkt tillkännager sin avsikt att föreslå eller anta gemenskapslagstiftning.

8. Den 1 oktober 1986 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om åsidosättande av vissa bestämmelser i direktiv 83/189.⁶ I meddelandet betonades betydelse-

”Medlemsstaternas skyldigheter är därför precisa och otvetydiga:

1. Medlemsstaterna skall anmäla *alla* förslag till tekniska föreskrifter som omfattas av direktivet,
2. de skall automatiskt uppskjuta antagandet av förslag till tekniska föreskrifter tre månader, utom i de särskilda fall som anges i artikel 9.3⁷ i direktivet,
3. de skall uppskjuta antagandet av förslag till tekniska föreskrifter i ytterligare tre till nio månader, i den mån som invändningar har gjorts eller gemenskapslagstiftning planeras.

4 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI) 1986, nr 151, s. 3.

5 — Senast genom lag nr 52 av den 6 februari 1996, GURI Supplemento ordinario nr 24, s. 1, vars artikel 46 införlivar direktiv 94/10.

6 — Kommissionens meddelande om åsidosättande av vissa bestämmelser i rådets direktiv 83/189/EEG, EGT C 245, 1986, s. 4.

7 — Motsvarar artikel 9.7 i den ovan citerade versionen.

Det är uppenbart att om medlemsstaterna inte iakttar de skyldigheter som följer av direktivet, utgör detta ett allvarligt hinder för förverkligandet av den inre marknaden och kan medföra negativa verkningar för handeln.

som inte har anmälts i enlighet med direktivet”.

Den ifrågasatta italienska lagstiftningen och anmälningsförfarandet

Kommissionen anser därför att om en medlemsstat antar en teknisk föreskrift som omfattas av bestämmelserna i direktiv 83/189 utan att anmäla förslaget till kommissionen och utan att iaktta kravet på status quo, kan den föreskrift som har antagits på detta sätt inte med stöd av den berörda medlemsstatens rättssystem tillerkännas rättskraft gentemot tredje man. Kommissionen anser således att de tvistande parterna har rätt att förvänta sig att de nationella domstolarna vägrar att tillämpa sådana nationella tekniska föreskrifter som inte har anmälts på sådant sätt som föreskrivs i gemenskapens rättsregler.”

9. Den 30 april 1996 granskade domstolen i sin dom i målet *CIA Security*⁸ kommissionens inställning i meddelandet och förklarade bland annat att ”artiklarna 8 och 9 i direktiv 83/189 skall tolkas så, att de kan åberopas av enskilda vid nationell domstol, på vilken det ankommer att vägra att tillämpa en nationell teknisk föreskrift

10. Den italienska lagen nr 313 av den 3 augusti 1998⁹ innehåller bestämmelser om ursprungsmärkning av extra jungfruolja, jungfruolja och olivolja.

11. Artikel 1.1 i lagen föreskriver, sammanfattningsvis, att sådana oljor endast kan marknadsföras med uppgift om att de ”producerats” eller ”tillverkats” i Italien om hela processen från skörd, produktion och beredning till förpackning har skett i Italien. Märkningen av olja som i Italien, helt eller delvis, framställts av oljor med annat ursprung måste innehålla uppgift om detta, med angivande av aktuell procentandel och ursprungsland eller -länder (artikel 1.2), och all sådan olja som inte är försedd med dessa uppgifter skall avsättas inom fyra månader från det att lagen trädde i kraft eller därefter dras tillbaka från marknaden (artikel 1.4). Bestämmelserna i artiklarna 2 till 4 är inte direkt relevanta i förevarande mål, även om artikel 2 behandlar separat förvaring av olika oljor från olika anläggningar för framställning av olivolja och artikel 4

8 — Se, ovan fotnot 2, punkterna 36—55 i domen och punkt 2 i domslutet.

9 — GURI nr 201 av den 29 augusti 1998.

behandlar tullens och andra myndigheters övervakning. Artikel 5 fastställer dock påföljder för överträdelse. Det föreskrivs särskilt att en person som producerar, innehar för försäljning eller marknadsför jungfruolja eller extra jungfruolja som inte överensstämmer med artikel 1 ådöms en administrativ bot uppgående till 800 000 ITL per 100 kilo olja.

12. Det framgår av uppgifterna i GURI att förslaget till lag nr 313 först lades fram inför det italienska parlamentet den 27 januari 1998. Det granskades av senaten i februari och mars samma år och av deputeradekammaren i april och juni och godkändes slutligen av den sistnämnda den 28 juli och av den förra den 29 juli 1998.

13. Under tiden anmodade kommissionen, som fått kännedom om förslaget, de italienska myndigheterna att anmäla detta i enlighet med direktiv 83/189, vilket skedde den 4 maj 1998. Domstolen har inte fått uppgift om huruvida de även, i enlighet med artikel 8.1 i direktiv 83/189, lämnade en redogörelse för skälen till varför en teknisk föreskrift måste antas. Det har inte heller antytts att man skulle ha utnyttjat det förfarande för skyndsamma åtgärder som föreskrivs i artikel 9.7.

14. Kommissionen informerade därefter medlemsstaterna om lagförslaget, och den 10 juni 1998 offentliggjordes ett meddelande i *Europeiska gemenskapernas offici-*

ella tidning,¹⁰ med uppgift om att den tre månader långa frysningsperioden enligt artikel 9.1 i direktiv 83/189 — särskilt beskriven som "den period under vilken [förslaget] inte kan antas" — löpte till den 5 augusti 1998 (även om det kan ifrågasättas om inte detta datum borde ha varit den 4 augusti om anmälan skedde den 4 maj).

15. I en text som fogades till meddelandet i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* påpekade kommissionen att nationella domstolar, enligt domen i målet CIA Security, måste vägra att tillämpa nationella tekniska föreskrifter som inte har anmälts i enlighet med direktiv 83/189, vilket medför att de berörda tekniska föreskrifterna inte kan göras gällande mot enskilda.

16. Den 23 juli 1998, inom den ovan nämnda tremånadersperioden, informerade kommissionen de italienska myndigheterna om sin avsikt att lagstifta inom det område som omfattades av lagförslaget och anmodade dem att, i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 83/189, skjuta upp antagandet under en period av tolv månader från meddelandet, det vill säga till den 4 maj 1999.

17. Lag nr 313 antogs trots detta — det vill säga, den undertecknades av presidenten,

¹⁰ — EGT C 177, 1998, s. 2.

premiärministern och jordbruksministern, efter att ha godkänts av det italienska parlamentets båda kamrar — den 3 augusti 1998, två dagar före utgången av den inledande tremånaders frysningsperioden som angavs i den officiella tidningen. Påföljande dag informerade kommissionen Italienska republikens ständiga representant om att den skulle väcka talan med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) om lagen offentliggjordes i GURI och förklarade att lagen inte skulle kunna göras gällande mot enskilda om den offentliggjordes före den 4 maj 1999.

18. Den 4 augusti 1998, forfarande inom den inledande tremånadersperioden, mottog kommissionen detaljerade yttranden, i den mening som avses i artikel 9.2 i direktiv 83/189, om lagförslaget från de spanska och portugisiska regeringarna, och den 5 augusti mottog den synpunkter, i den mening som avses i artikel 8.2, från den nederländska regeringen.

19. Den 29 augusti 1998 offentliggjordes lag nr 313 i GURI såsom antagen den 3 augusti, och den trädde i kraft påföljande dag.

senare händelser må dock nämnas, för att ge en mer fullständig bild av det relevanta sammanhanget.

21. Den 22 december 1998 antog kommissionen, i form av förordning nr 2815/98,¹¹ den lagstiftning som den hade informerat de italienska myndigheterna om. Förordningen fastställer regler för ursprungsmärkning av jungfruolja och extra jungfruolja på etiketter eller förpackningar, och den förbjuder användningen av dessa beteckningar för olivoljor och olja av olivrestprodukter. För jungfruolja och extra jungfruolja kan beteckningen antingen vara ett geografiskt område vars beteckning har registrerats som skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning,¹² eller en medlemsstat, Europeiska gemenskapen eller tredje land. När ursprungsbeteckningen är namnet på en medlemsstat, måste det vara den medlemsstat där oljan har "framställts", det vill säga den anläggning där oljan extraherades måste ligga där. Blandningar måste märkas som sådana, men om mer än 75 procent av oljan har framställts i en annan medlemsstat måste även detta anges, tillsammans med aktuell procentandel.

22. Förordning nr 2815/98 trädde i kraft den 1 april 1999.

Senare händelseutveckling

20. Ovanstående punkter sammanfattar situationen så som den var när tvisten vid den nationella domstolen uppkom. En rad

¹¹ — Kommissionens förordning (EG) nr 2815/98 av den 22 december 1998 om saluföringsnormer för olivolja, EGT L 349, s. 56.

¹² — Det vill säga en ursprungsbeteckning eller geografisk beteckning som registrerats i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 2081/92 av den 14 juli 1992 om skydd för geografiska [beteckningar] och ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel, EGT L 208, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 153.

23. Den 27 januari 1999 sände kommissionen ett motiverat yttrande med stöd av artikel 169 i EG-fördraget till Italien och förklarade att antagandet och ikraftträdandet av lag nr 313 stred mot artikel 9 i direktiv 83/189. Det förfarandet förefaller inte ha nått det stadium att det anhängiggjorts vid domstolen.

24. Den 17 mars 1999 väckte dock den italienska regeringen talan mot kommissionen inför domstolen, i mål C-99/99, med yrkande om att förordning nr 2815/98 skulle ogiltigförklaras. Den italienska regeringen anförde huvudsakligen att syftet med en ursprungsbeteckning är att upplysa konsumenterna om de särskilda egenskaperna hos den färdiga produkten, som snarare beror på olivernas geografiska ursprung än på var de har pressats, vilket gäller i lika hög grad i fråga om vanlig olivolja som jungfruolja och extra jungfruolja.

25. Det framkom även vid förhandlingen att en lag som upphäver artiklarna 1 och 2 i lag nr 313 vid tidpunkten var under utarbetande.

den nationella domstolen, 648 liter "Dante" extra jungfruolja från Van den Bergh, en enhet inom Unilever Italia SpA. Oljan levererades till Central Food den 29 september. Av vad som sades vid förhandlingen framgår att en viss del av oljan härstammade från Spanien respektive Grekland. Den 30 september 1998 skrev Central Food till Unilever Italia och meddelade att den levererade oljan inte var märkt i enlighet med bestämmelserna i lag nr 313 och att man därmed såg sig förhindrad att betala motsvarande faktura. Företaget begärde att Unilever Italia skulle återta oljan och leverera olja som var märkt lagen.

27. Den 2 oktober 1998 svarade Unilever Italia Central Food att kommissionen hade förbjudit Italien att fram till och med den 4 maj 1999 tillämpa varje ny nationell bestämmelse om märkning av olivolja. Bestämmelserna i lag nr 313 kunde således inte tillämpas före detta datum, och den levererade olivoljan överensstämde helt med gällande lagstiftning.

Bakgrunden till tvisten vid den nationella domstolen

26. Den 25 september 1998 beställde Central Food SpA, svaranden i tvisten vid

28. Central Food vägrade fortfarande att godta eller betala för oljan och framhöll att stora grupper inom återförsäljarsektorn stödde dess inställning. Unilever Italia väckte därför talan vid Pretura Circonda-

riale di Milano med yrkande om ett betalningsföreläggande mot Central Food. Förfarandet

29. Den 6 november 1998, innan Central Food inkommit med yttrande, beslutade den nationella domstolen att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

30. Skriftliga yttranden inkom till domstolen från Unilever, den danska, den italienska och den nederländska regeringen samt från kommissionen. Central Food inkom inte med yttrande, trots att företaget erbjudits tillfälle till detta. Vid förhandlingen avgav Unilever, den italienska regeringen och kommissionen muntliga yttranden.

Begärens upptagande till sakprövning

”Kan den nationella domstol som har att ta ställning till ett yrkande om betalningsföreläggande avseende en leverans av extra jungfruolja som har märkts på ett sätt som strider mot bestämmelserna i en nationell lag, vilken utfärdats och trätt i kraft inom medlemsstaten (lag nr 313 av den 3 augusti 1998), vägra att tillämpa den ovannämnda nationella lagen, med beaktande av att Europeiska gemenskapernas kommission, efter att ett nationellt lagförslag om ursprungsmärkning av extra jungfruolja, jungfruolja och olivolja har anmälts och därefter granskats, med stöd av artikel 9.3 i direktiv 83/189/EEG (om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter) har riktat ett föreläggande till den anmälande staten att inom en viss frist (före den 14 september 1999)¹³ inte lagstifta avseende regler för saluföring av olivolja, i avvaktan på att det skall antas en gemenskapsreglering på området i fråga?”

31. Vid förhandlingen diskuterades frågan om exakt vilka bestämmelser i lag nr 313 som berörs i förevarande mål — nämligen om det är bestämmelserna rörande användningen av begreppet ”tillverkad (eller producerad) i Italien” i artikel 1.1 eller bestämmelserna om ursprungsmärkning av oljor som helt eller delvis härstammar från andra medlemsstater i artikel 1.2. Den italienska regeringens företrädare ansåg att begäran om förhandsavgörande inte kunde tas upp till sakprövning eftersom det var oklart vilken bestämmelse som avsågs.

32. Jag delar inte denna uppfattning. Det framgår klart av beslutet om hänskjutande och den bifogade akten från den nationella domstolen, att den tvist som den nationella domstolen har att avgöra handlar om möjligheten att tillämpa bestämmelserna

¹³ — Det är ostridigt att fel datum av misstag har angivits här och att det skall stå ”den 4 maj 1999”.

om märkning i lag nr 313 och att ett utslag begärs om huruvida dessa bestämmelser kan tillämpas med beaktande av direktiv 83/189. Det faktum att det inte exakt angivits vilken av de två synbarligen sammanhängande bestämmelserna som skall ha överträtts i det sammanhang som behandlas i förfarandet vid den nationella domstolen hindrar inte domstolen från att ta upp frågorna till prövning och avge ett svar på den nationella domstolens fråga.

gällande när lagförslaget granskades av den italienske lagstiftaren, när det antogs, under den inledande, tre månader långa frysningsperioden och vid mottagandet av de detaljerade utlåtandena från de spanska och portugisiska regeringarna, som utsträckte frysningsperioden till sex månader, samt vid mottagandet av kommissionens meddelande om dess avsikt att lagstifta, som utsträckte perioden till 12 månader.

Den tillämpliga versionen av gemenskapslagstiftningen

33. En annan prejudiciell fråga som kort bör uppmärksammas är vilken version av gemenskapslagstiftningen som skall beaktas i detta mål.

34. Direktiv 83/189 har upphävts och dess bestämmelser har konsoliderats och utvidgats genom direktiv 98/34,¹⁴ som trädde i kraft den 10 augusti 1998.¹⁵ Lag nr 313 trädde i kraft, och de händelser som ligger till grund för tvisten vid den nationella domstolen ägde samtliga rum, efter detta datum. Det förefaller dock uppenbart att lagens tillämplighet skall bedömas mot bakgrund av direktiv 83/189, som var

35. Under alla omständigheter infördes genom direktiv 98/34 inga ändringar av betydelse för förevarande mål i de relevanta bestämmelserna i direktiv 83/189. Även om det förstnämnda direktivet, mindre än en månad efter det att det antagits, ändrades genom direktiv 98/48, utvidgade dessa ändringar — vars tidsfrist för införlivande i alla händelser sträckte sig till den 5 augusti 1999 — bara de relevanta bestämmelsernas räckvidd till att omfatta ”informationssamhällets tjänster”, det vill säga sådana som begärs och utförs på distans, på elektronisk väg, ett område som ligger rätt långt från tvisten i förevarande mål.

Prövning i sak

14 — Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, EGT L 204, s. 37, ändrat genom Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998, EGT L 217, s. 18.

15 — Direktiv 98/34 innehåller ingen tidsfrist för införlivande, utan behåller tidsfristerna för införlivande av direktiv 83/189 och de direktiv som ändrar detta.

36. För att besvara den nationella domstolens fråga måste huvudsakligen två sak-

frågor analyseras. För det första måste det fastställas om de aktuella nationella bestämmelserna utgör tekniska föreskrifter i den mening som avses i direktiv 83/189, vilka skall anmälas på utkaststadiet. Om detta är fallet måste det därefter fastställas vilka verkningar som kan följa av en underlåtenhet att, sedan kravet på anmälan har uppfyllts, iaktta någon av de frysningsperioder som fastställs i artikel 9.

Är bestämmelserna om märkning i lag nr 313 tekniska specifikationer som omfattas av artiklarna 8 och 9 i direktiv 83/189?

39. Inledningsvis bör det betonas att frågan om huruvida de övriga bestämmelserna i lag nr 313 utgör tekniska specifikationer eller ej inte kan påverka märkningsreglernas status. En lag kan sammanföra olika bestämmelser, varav vissa omfattas av direktiv 83/189 medan andra inte gör det.

37. Vid analysen av dessa frågor kommer jag bara att beakta bestämmelserna om märkning i artikel 1 i lagen, eftersom märkningen särskilt omnämns i beslutet om hänskjutande och det tydligt framgår av akten och de handlingar som lagts fram av Unilever Italia att detta är den enda frågan i tvisten vid den nationella domstolen.

40. Den italienska regeringen har anfört att i) märkningsbestämmelserna inte alls omfattas av direktiv 83/189 och/eller ii) att de antogs för att genomföra direktiv 79/112,¹⁶ varför artiklarna 8 och 9, i enlighet med artikel 10.1 i direktiv 83/189, inte var tillämpliga.

Omfattas reglerna om märkning av definitionen i direktiv 83/189?

38. Det måste även bäras i åtanke att direktiv 83/189 har införlivats med italiensk rätt genom lag nr 317 av den 21 juni 1986, i ändrad lydelse. Eftersom frågorna i målet — med undantag för ett kort omnämnande vid förhandlingen — har diskuterats helt utan beaktande av den italienska lag genom vilken införlivandet skedde, kommer jag huvudsakligen i min analys att granska dem enbart med utgångspunkt i gemenskapsdirektivet.

41. Den italienska regeringen har anfört att reglerna om märkning, som är avsedda att

¹⁶ — Rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel, EGT L 33, 1979, s. 1, i ändrad lydelse; svensk specialutgåva, område 15, volym 2 s. 130.

skydda konsumenterna genom att kräva korrekt information om ursprungsland på etiketten, inte är tekniska specifikationer i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 83/189. Visserligen behandlar de "varubeteckning... förpackning, märkning eller etikettering", i enlighet med definitionen i artikelns första stycke. Detta stycke avser dock bara industriellt framställda produkter. Det var det *andra* stycket, som tillkom genom en senare ändring, som utvidgade definitionen av tekniska specifikationer till att omfatta "produktionsmetoder och processer" i fråga om jordbruksprodukter "om de påverkar dessa produkters egenskaper". Reglerna om märkning i lag nr 313 syftar inte till att fastställa tekniska krav avseende produktionen av olivolja, något som redan finns i gemenskapsreglerna om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter, och inte heller förbjuder de saluföring av eller förhindrar den fria rörligheten för varor inom gemenskapen.

42. Kommissionen har genmält att de italienska myndigheterna anmälde lagförslaget i enlighet med direktiv 83/189, vilket visar att det utgör en teknisk föreskrift. Enligt artikel 1.2 i direktiv 83/189 utgör dessutom märkningskrav tekniska specifikationer, oavsett om de berörda produkterna är industri- eller jordbruksprodukter.

43. Kommissionens argument grundat på den faktiska anmälningen av lagen finner

jag inte vara avgörande när det gäller att fastställa om reglerna är tekniska specifikationer. Anmälan skedde på kommissionens begäran, inte på de italienska myndigheternas initiativ, även om man mycket väl kunde ha förväntat sig att de, om de då varit övertygade om att någon del av lagen inte omfattades av direktivet, skulle ha reserverat sig redan vid tidpunkten för anmälan och det har inte påståtts att de gjorde detta.

44. Den italienska regeringens argument att de berörda reglerna om märkning inte utgör tekniska specifikationer kan besvaras mycket enkelt. Direktivet i dess lydelse vid den aktuella tidpunkten, definierade en produkt som "alla industriellt framställda produkter och alla jordbruksprodukter". Olivolja är en jordbruksprodukt. Dessutom definierades tekniska specifikationer som en specifikation av "de egenskaper som krävs av en produkt, exempelvis... märkning". Märkningen är föremålet för de i förevarande mål omtvistade reglerna.

45. Argumentet att det inte föreligger något hinder för den fria rörligheten för varor tycks vara beroende av påståendet att de berörda reglerna om märkning inte ålägger en skyldighet att ange italienskt ursprung på en etikett utan bara fastställer villkoren för detta om den som utför märkningen skulle välja att göra det. Det föreligger således inte något faktiskt krav på märk-

ning och inget hinder för handeln på den inre marknaden.

46. Jag anser inte att en regel om märkning i mindre grad kan anses utgöra ett krav enbart därför att regeln under vissa förhållanden förbjuder, snarare än ålägger, omnämmandet av vissa uppgifter. Dessutom har regeln i artikel 1.2 i lag nr 313 — som förefaller vara relevant för tvisten vid den nationella domstolen, eftersom det har upplysts att den omtvistade oljan delvis är av spanskt respektive grekiskt ursprung — om att icke-italienskt ursprung skall anges en särskild effekt på handeln mellan medlemsstater (vilket i förlängningen även bestämmelserna i artikel 1.1 har).

47. Jag kan därför utan svårighet dra slutsatsen att reglerna om märkning i artikel 1 i den italienska lagen nr 313 utgör tekniska specifikationer som omfattas av direktiv 83/189.

Utgör reglerna om märkning ett genomförande av direktiv 79/112?

48. Artikel 10.1 i direktiv 83/189 föreskriver undantag för bestämmelser genom vilka medlemsstater uppfyller de bindande gemenskapsrättsakter som leder till att

tekniska specifikationer antas. Den italienska regeringen har anfört att de berörda reglerna innebär ett genomförande av en skyldighet som föreskrivs i direktiv 79/112, vars artikel 3.1 punkt 7 föreskriver att uppgift om den plats där livsmedlet är producerat eller varifrån det kommer skall anges i märkningen i fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter kan vilseleda konsumenten på ett avgörande sätt i fråga om livsmedlets rätta ursprung eller härkomst.

49. Kommissionen anser att direktivets bestämmelser är allmänt avfattade, och medger medlemsstaterna en viss handlingsfrihet och att det är just denna handlingsfrihet som direktiv 83/189 är avsett att reglera.

50. Detta är första gången som domstolen har anmodats att tolka artikel 10.1 i direktiv 83/189 eller att definiera vad som avses med genomförande av "bindande gemenskapsrättsakter som leder till att tekniska specifikationer antas". Det är dock uppenbart att direktiv 79/112 är en bindande gemenskapsrättsakt. Artikel 22 föreskriver att medlemsstater skall ändra sin lagstiftning så att den överensstämmer med direktivet. Och krav på märkning är som jag har påpekat ovan tekniska specifikationer.

51. Enligt artikel 3.1 i direktiv 79/112 är ”endast följande uppgifter obligatoriska vid märkning av livsmedel:

...

7) Uppgift om den plats där livsmedlet är producerat eller varifrån det kommer i fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter kan vilseleda konsumenten på ett avgörande sätt i fråga om livsmedlets rätta ursprung eller härkomst”.

52. Om, vilket den italienska regeringen har hävdat, de omtvistade italienska reglerna faktiskt inte innebär krav på någon ursprungsmärkning, är det svårt att förstå hur de kan innebära ett genomförande av den bestämmelsen, som verkar kräva en sådan angivelse.

53. Direktiv 79/112 införlivades under alla omständigheter, som kommissionen påpekade vid förhandlingen, med italiensk rätt år 1982 genom presidentdekret nr 322 av den 18 maj 1982,¹⁷ enligt vars artikel 3 g märkning av livsmedel skall ange ”ursprungs- eller härkomst”. Eftersom den inte innehåller några ytterligare pre-

ciseringar kräver bestämmelsen förmodligen att dessa uppgifter alltid skall nämnas, och inte endast när underlåtenhet att göra detta kan vilseleda konsumenterna.¹⁸ Då detta är fallet kan jag inte se något skäl att anse att ytterligare regler om märkning, som de i lag nr 313, på något sätt var nödvändiga för att fullborda införlivandet av direktiv 79/112.

54. Slutligen antyder den omständigheten att den italienska regeringen på kommissionens begäran anmälde lagen i enlighet med direktiv 83/189, även om den inte är ett avgörande bevis för att reglerna om märkning utgör tekniska specifikationer, att den italienska regeringen vid den tidpunkten inte ansåg sig anta lagstiftning för att fullgöra skyldigheter enligt en bindande gemenskapsrättsakt, i vilket fall det inte skulle ha förelegat något krav på anmälan enligt direktivet. Det ter sig inte som ett sannolikt händelseförlopp att de italienska myndigheterna i många år skulle ha underlåtit att på ett tillfredsställande sätt genomföra artikel 3.1 punkt 7 i direktiv 79/112 för att sedan ha uppfattat behovet av att reparera ofullständigheten, med särskilt avseende på olivolja, så akut att de såg sig tvingade att åsidosätta kommissionens förbud mot att lagstifta under en begränsad period i avvaktan på kommande gemen-

17 — GURI nr 156 av den 9 juni 1982, s. 4167. Artikel 3 h i dekretet behandlades av domstolen i mål C-83/96, Provincia Autonoma di Trento m.fl. mot Dega (REG 1997, s. I-5001).

18 — Trots att det allmänna kravet att märkningen inte får vilseleda köparen i detta avseende återfinns både i artikel 2 i direktiv 79/112 och i presidentens dekret.

skapslagstiftning men utan att nämna det faktum att de genomförde direktiv 79/112 när de anmälde lagförslaget på kommissionens begäran.

55. Jag drar slutsatsen att reglerna om märkning i lag nr 313 är tekniska specifikationer som skulle ha anmälts till kommissionen på förslagsstadiet, och att de inte är undantagna enligt artikel 10.1 i direktiv 83/189.

På vilka sätt åsidosattes kravet på status quo och vilka är konsekvenserna av detta?

Åsidosättande av kravet på status quo enligt artikel 9 i direktiv 83/189

— Tremånadersfristen

56. För det första åsidosatte Italien artikel 9.1 i direktivet enligt vilken medlemsstater måste skjuta upp antagandet av ett utkast till tekniska föreskrifter under tre månader från dagen för kommissionens mottagande av anmälan enligt artikel 8.1.

57. Förslaget till den italienska lagen nr 313 anmälades till kommissionen den 4 maj 1998. Frysningsperioden enligt artikel 9.1 löpte därför till den 4 eller den 5 augusti beroende på hur utgången av tremånadersperioden skall bestämmas.

58. Lagförslaget i fråga antogs trots detta den 3 augusti 1998 och alltså under alla omständigheter innan frysningsperioden hade löpt ut. Denna dag undertecknade presidenten, premiärministern och jordbruksministern lagen, som dessförinnan hade godkänts av deputeradekammaren den 28 juli och av senaten den 29 juli 1998.

59. Det faktum att lagen inte trädde i kraft förrän den 30 augusti 1998, en dag efter offentliggörandet i GURI, och således sedan frysningsperioden hade löpt ut, påverkar inte slutsatsen att Italien åsidosatte artikel 9.1. Orsaken är för det första att enligt regelns klara ordalydelse är den avgörande handlingen antagandet av utkastet till teknisk föreskrift och inte dess ikraftträdande. För det andra avser artikel 9.1 antagandet av ett "utkast till teknisk föreskrift". Enligt artikel 1.10 i direktivet befinner sig ett förslag till teknisk föreskrift på utkaststadiet endast så länge det "befinner sig på ett sådant förberedande stadium att väsentliga ändringar fortfarande kan göras". Eftersom ett lagförslag upphör att befinna sig på ett stadium då det kan ändras allra senast när det undertecknas av behöriga konstitutionella myndigheter, kan inte "antagande" i den mening

som avses i artikel 9.1 innebära ikraftträdande genom offentliggörande. För det tredje skulle en annan tolkning äventyra syftet med artikel 9.1, som är att säkerställa att tekniska föreskrifter inte antas och träder i kraft utan att det ges en verklig möjlighet att göra invändningar och att dessa invändningar beaktas på utkaststadiet. Det skulle undergräva detta syfte om en medlemsstat antog en slutlig version av en lag kort efter anmälan och bara sköt upp ikraftträdandet till dess frysningsperioden löpt ut.

huruvida den däri föreskrivna sexmånadersperioden utlöstes i förevarande mål. För att besvara den frågan vore det nödvändigt att diskutera innebörden av begreppet "inkomma" med ett detaljerat utlåtande i den mening som avses i artikel 9.2 samt beräkningen av utgången av den inledande tremånadersperioden. Detta är enligt min uppfattning inte nödvändigt, eftersom lag nr 313 under alla omständigheter antogs i strid med artikel 9.1 och 9.3 i direktivet.

— Tolv månadersfristen

Följderna av åsidosättandet av kravet på status quo enligt artikel 9 i direktiv 83/189

60. Italien har också åsidosatt artikel 9.3 i direktivet, som kräver att medlemsstater skall skjuta upp antagandet av ett förslag till teknisk föreskrift i tolv månader från dagen för anmälan om kommissionen inom tre månader efter anmälan tillkännager sin avsikt att föreslå eller anta ett direktiv, en förordning eller ett beslut i frågan. Italien antog lagen trots att kommissionen den 23 juli 1998 hade gjort ett sådant tillkännagivande.

62. Som en första följd kan åsidosättandet leda till att talan om fördragsbrott väcks av kommissionen eller av en annan medlemsstat eller eventuellt till skadeståndskrav.

— Sexmånadersfristen

61. Vad slutligen beträffar artikel 9.2 i direktivet skall jag lämna frågan öppen

63. I förevarande mål behandlar den nationella domstolens fråga en annan eventuell följd av Italiens åsidosättande av kravet på status quo. Den nationella domstolen frågar väsentligen om denna i en tvist mellan enskilda, rörande rättigheter och skyldigheter på grund av ett avtal, skall vägra att tillämpa en teknisk föreskrift som, även om den anmälts till kommissionen i enlighet

med direktivets krav, antogs innan den frysningsperiod som gäller enligt direktivet löpt ut.

ningsskyldigheten medför att de tekniska föreskrifterna i fråga inte kan tillämpas och därmed inte kan tillämpas gentemot enskilda”.

64. Den italienska domstolens fråga har uppstått i kölvattnet av domstolens dom i målet CIA Security.¹⁹ Det målet avsåg tre företag som sysslade med tillverkning och försäljning av larmsystem och nätverk. Ett av dessa företag, CIA Security, saluförde ett larmsystem som inte föreföll uppfylla den tillämpliga belgiska lagstiftningen. Denna lagstiftning hade dock inte anmälts till kommissionen i enlighet med direktiv 83/189. Två konkurrenter (Signalson och Securitel) hävdade offentligt att larmsystemet i fråga inte uppfyllde kraven i den belgiska lagstiftningen. CIA Security ansökte om ett föreläggande för dem att avstå från dylika uttalanden, med hänvisning till att detta utgjorde illojalt handelsbruk och som sådant var otillåtet. Bolaget hävdade att den lagstiftning som låg till grund för uttalandena var ogiltig, eftersom det rörde sig om en teknisk föreskrift som inte hade anmälts. Signalson och Securitel gjorde å sin sida huvudsakligen gällande att lagstiftningen i fråga skulle verkställas i förhållande till CIA Security.

66. Mot bakgrund av omständigheterna i målet framgår att domstolen därmed fastställde två regler. En teknisk föreskrift som antas utan föregående anmälan kan inte tillämpas a) av en medlemsstat mot enskilda och b) i civilrättsliga förfaranden mellan konkurrenter som grundar sig på nationella regler som förbjuder illojalt handelsbruk.

67. Domstolens argumentation till stöd för domslutet kan sammanfattas såsom följer.

68. I artiklarna 8 och 9 i direktiv 83/189 föreskrivs en precis skyldighet för medlemsstaterna att till kommissionen anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter innan dessa antas. Eftersom artiklarna följaktligen ur innehållssynpunkt är ovillkorliga och tillräckligt precisa, kan de åberopas av enskilda vid en nationell domstol.²⁰

65. Domstolen förklarade, i punkt 54 i domen, att ”direktiv 83/189 skall tolkas på så sätt att ett åsidosättande av anmäl-

69. Beträffande frågan huruvida en teknisk föreskrift som inte anmälts är otillämplig,

19 — Se ovan fotnot 2.

20 — Se punkterna 42—44 i domen.

är direktivets syfte avgörande. Direktiv 83/189 syftar till att genom en förebyggande kontroll skydda den fria rörligheten för varor. Anmälningsskyldigheten utgör ett väsentligt medel för att fullgöra denna gemenskapskontroll. Kontrollen blir än mer effektiv om ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten utgör ett väsentligt förfarandefel av den arten att det kan medföra att de tekniska föreskrifterna i fråga inte får tillämpas på enskilda.²¹

70. Till sist kan en medlemsstat begagna sig av det förfarande för skyndsamma åtgärder som avses i direktivet för att komma till rätta med det rättsliga tomrum som skulle uppstå inom den nationella rättsordningen i fråga, om en teknisk föreskrift som inte anmälts inte kunde tillämpas gentemot tredje man.²²

71. Förevarande mål skiljer sig från målet CIA Security i två avseenden. För det första uppkommer frågan om en teknisk föreskrifts otillämplighet i ett civilrättsligt förfarande mellan enskilda rörande rättigheter och skyldigheter på grund av ett avtalsförhållande och inte i ett förfarande mellan konkurrenser på grund av nationella regler som förbjuder illojalt handelsbruk. Förfaranden av det senare slaget liknar i vissa avseenden tvångsåtgärder som initieras av staten.²³ För det andra anmäldes i detta fall den italienska lagen, till skillnad från

vad som var fallet i CIA Security, i vederbörlig ordning till kommissionen. Italiens överträdelse består inte i en underlåtenhet att anmäla, utan i ett åsidosättande av det krav på status quo som åläggs genom direktivet.

72. De tre frågor som skall besvaras är således följande:

1. På vilken grund kan det anses att en medlemsstat inte mot enskilda kan tillämpa en teknisk föreskrift som inte dessförinnan har anmälts?
2. Tyder denna grund på att direktivets förfarandekrav, och särskilt kravet på anmälan, är sådana att ett åsidosättande skulle medföra att rättsakten inte kunde tillämpas i samtliga typer av förfaranden mellan enskilda, särskilt förfaranden grundade på avtalsförhållanden?
3. Om så är fallet, skall då ett åsidosättande av kravet på status quo ha denna effekt?

73. Den faktiska bakgrunden till förevarande mål kan fresta domstolen, som dessutom inte mottog något yttrande från

21 — Se punkt 48 i domen.

22 — Se punkterna 51—53 i domen.

23 — Se nedan punkt 98.

Central Food, att besvara de två sista frågorna jakande. För det första har den italienske lagstiftaren flagrant åsidosatt direktivets krav på status quo trots att kommissionen anmodat denne att följa det. Dessutom kan domstolen i materiellt hänseende ges ett starkt intryck av att reglerna om märkning i lag nr 313 skapar ett oberättigat hinder för handeln med varor och således även utgör en överträdelse av förbudet i artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse).

74. Inte desto mindre är jag av den uppfattningen att domstolen skall besvara båda dessa frågor nekande. Förevarande mål visar att om "svåra fall leder till dålig rättspraxis" ("if hard cases make bad law"), så föreligger samma risk i "enkla fall".

75. Innan de tre frågorna ovan diskuteras är det nödvändigt att definiera karaktären av direktiv 83/189.

76. Direktiv syftar vanligen till tillnärmning av nationella lagar, förordningar och andra föreskrifter inom ett bestämt område. De ålägger medlemsstaterna att inom bestämda tidsfrister anta lagstiftning och ställer upp krav på innehållet i denna lagstiftning. I princip överlämnas till medlemsstaterna att välja former och metoder

för införlivandet med det nationella rättssystemet.

77. Om en medlemsstat underlåter att införliva ett direktiv av detta slag med det nationella rättssystemet innan tidsfristen löpt ut, eller underlåter att införliva det korrekt, äventyras gemenskapsrättens effektivitet och enhetlighet och enskilda kan berövas de rättigheter som direktivet avser att tillerkänna dem.

78. För att lösa dessa problem, särskilt med avseende på enskilda parter, har domstolen utvecklat vad specialister på gemenskapsrätt brukar kalla doktrinerna om gemenskapsrättskonform tolkning av nationell rätt,²⁴ vertikal direkt effekt av direktiven²⁵ och frånvaron av horisontell effekt av direktiven.²⁶ Ofta döljer sig dock en mer sammansatt rättslig verklighet bakom dessa uttryck.²⁷

79. Direktiv 83/189, som är tillämpligt i förevarande mål, är av en helt annan karaktär. Dess syfte är inte tillnärmning av lagstiftning utan att skydda den fria rörligheten för varor med hjälp av en

24 — Se exempelvis dom av den 13 november 1990 i mål C-106/89, *Marleasing* (REG 1990, s. I-4135; svensk specialutgåva, volym 10, s. 575).

25 — Se exempelvis dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, *Becker* (REG 1982, s. 53; svensk specialutgåva, volym 6, s. 285).

26 — Se exempelvis dom av den 14 juli 1994 i mål C-91/92, *Faccini Dori* (REG 1994, s. I-3325; svensk specialutgåva, volym 16, s. 1).

27 — Se exempelvis dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, *Kraaijeveld m.fl.* (REG 1996, s. I-5403) och, för en aktuell diskussion av vissa av problemen, generaladvokaten Légers förslag till avgörande i mål C-287/98, *Luxemburg mot Linster m.fl.*, föredraget den 11 januari 2000 (REG 2000, s. I-6917 och s. 6920).

förebyggande kontrollmekanism. Det föreskriver ett informationsförfarande inom området för tekniska standarder och föreskrifter. Medlemsstaternas skyldighet är inte att lagstifta, utan att anmäla förslag till lagstiftning och sedan avvakta och beakta eventuella reaktioner från medlemsstater eller kommissionen. Beträffande förfarandet enligt artiklarna 8 och 9 i direktivet är användningen av begrepp som "införlivande med nationell rätt" och "underlåtenhet att göra detta inom den föreskrivna tidsfristen" således uppenbarligen inte till någon hjälp.

80. Inom gemenskapsrätten kan bestämmelserna i direktiv 83/189 bäst jämföras med dem som återfinns exempelvis i förordning nr 17 om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (nu artiklarna 81 EG och 82 EG)²⁸ eller rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (nu artikel 88 EG).²⁹ Dessa förordningar föreskriver förfaranden för förhandskontroll inom området för konkurrensbegränsande förfaranden och statliga stöd. Vissa planerade nationella eller enskilda åtgärder måste anmälas i förväg till kommissionen som sedan beslutar (ibland tyst) om de skall godkännas eller ej. Denna typ av förebyggande kontroll är avsedd att främja effektiviteten av grundläggande förbud i fördraget. Dessutom skulle direktiv 83/189 ha kunnat antas i form av en förordning snarare än ett

direktiv. Det gör enligt min uppfattning ingen skillnad för den rättsliga analysen att det antogs i form av ett direktiv.

81. Skillnaderna mellan direktiv 83/189 och "vanliga" direktiv å ena sidan, och det faktum att förfaranden jämförliga med dem som återfinns i direktivet fastställs i gemenskapsrättsakter av en annan rättslig art, som förordningar, å andra sidan, visar enligt min uppfattning tydligt att ovan nämnda rättspraxis om följderna av underlåtenhet att följa "normala" direktiv inte är relevant för de frågor som aktualiseras i förevarande mål. Det är därför nödvändigt att beakta dessa frågor enbart med utgångspunkt från gemenskapsrättens allmänna principer.

82. Jag övergår nu till att diskutera de tre ovan formulerade frågorna.

1. På vilken grund kan det anses att en medlemsstat inte mot enskilda kan tillämpa en teknisk föreskrift som inte dessförinnan har anmälts?

83. Vid behandlingen av denna fråga är det viktigt att påpeka att underlåtenheten att anmäla ett förslag till en teknisk föreskrift inte i sig har någon sådan negativ effekt på gemenskapsrättens enhetlighet, effektiviteten hos artikel 30 i fördraget eller de

28 — EGT 13, 1962, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8.

29 — EGT L 83, 1999, s. 1.

rättigheter för enskilda som följer av gemenskapsrätten.

84. Vad först beträffar enhetligheten är direktivets syfte att sörja för en kontroll- och samordningsmekanism som skall förebygga att rättsakter som inskränker den fria rörligheten för varor antas — dess syfte är inte att harmonisera nationella regler. Kommissionen kommer endast i sista hand att föreslå harmoniseringsåtgärder. Enhetligheten påverkas således inte direkt av om en teknisk föreskrift inte anmäls.

85. För det andra skulle, i fråga om effektiviteten hos artikel 30 i fördraget, en icke anmäld teknisk föreskrift kunna strida mot artikel 30, men motsatsen kan lika gärna vara fallet. Den kan till och med undanröja ett befintligt handelshinder. Direktivet innehåller endast förfaranderegler som per definition är neutrala ur materiell synvinkel. Det faktum att en teknisk förordning inte har anmälts utgör därför ingen klar indikation på huruvida de regler den innehåller uppfyller de materiella kraven i artikel 30 i fördraget.

86. För det tredje är direktiv 83/189 som sådant inte avsett att tillerkänna enskilda rättigheter eller att ålägga dem skyldigheter. Det fastställer bara medlemsstaternas och kommissionens rättigheter respektive skyldigheter avseende ett förfarande som i princip inte berör enskilda. Således påverkar inte en medlemsstats åsidosättande av

kraven på anmälan några rättigheter som enskilda har enligt direktivet. Beträffande enskildas rättigheter enligt artikel 30 i fördraget är de berörda reglernas materiella överensstämmelse med den fria rörligheten för varor avgörande. Det skall hållas i åtanke att om en teknisk föreskrift utgör ett hinder för handeln mellan medlemsstaterna, så kan enskilda förlita sig direkt på fördraget, utan att behöva åberopa direktivet.

87. Mot bakgrund av ovanstående överväganden är det föga förvånande att domstolen, när den i målet CIA Security beslutade att icke anmälda tekniska föreskrifter inte kan tillämpas mot enskilda, helt baserade sig på effektiviteten hos direktivets kontrollmekanism.

88. Är hoten mot förhandskontrollens effektivitet, och indirekt mot den fria rörligheten för varor, tillräckligt allvarliga för att motivera att en medlemsstat förhindras att gentemot enskilda tillämpa en icke anmäld teknisk föreskrift?

89. Anmälan av förslag till tekniska föreskrifter är uppenbarligen avgörande i direktivets systematik, eftersom detta bringar förslagen till allmän kännedom. Endast genom anmälan får kommissionen och övriga medlemsstater kännedom om en medlemsstats planer på att anta en ny teknisk föreskrift. Denna kännedom är en nödvändig förutsättning för utövandet av

de olika rättigheter som följer av direktivet (rätten att yttra sig, att avge ett detaljerat utlåtande som medför en förlängning av frysningsperioden, att förklara avsikten att anta harmoniserande rättsakter). Kännedommen om att antagandet av sådana tekniska föreskrifter är under övervägande är även väsentlig för användningen av alternativa rättsmedel utanför direktivets tillämpningsområde, som exempelvis talan om fördragsbrott.

om fördragsbrott är därmed osannolik. Den kommer under alla omständigheter att dröja och sannolikt inte leda till påföljder. Det är inte säkert att en skadeståndstalan som väcks av enskilda når framgång. Berörda enskilda tvingas vanligen att vänta tills den berörda tekniska föreskriften antagits och konkret tillämpats innan de kan åberopa artikel 30 för att få reglerna åsidosatta.

90. Om en medlemsstat är medveten om att den inte kan tillämpa en icke anmäld teknisk föreskrift mot enskilda, är motivationen att anmäla stark. Det är alltid möjligt att en näringsidkare kommer att upptäcka att medlemsstaten inte har anmält en teknisk föreskrift och på den grunden invända mot dess tillämplighet. Frånvaron av en anmälan kommer därför att likt ett damoklessvärd utgöra ett ständigt hot mot den icke anmälda nationella rättsaktens tillämplighet.

92. För att säkerställa den i direktivet föreskrivna kontrollmekanismens effektivitet är det enligt min uppfattning därför korrekt att, såsom domstolen gjorde i målet CIA Security, förklara att en medlemsstat inte mot enskilda skall kunna tillämpa en teknisk föreskrift som antagits utan föregående anmälan.

91. Om en icke anmäld teknisk föreskrift däremot förblev möjlig att tillämpa mot enskilda, skulle en medlemsstat kunna frestas att avstå från att göra en anmälan, särskilt om den vore medveten om att en planerad teknisk föreskrift faktiskt skulle skapa ett hinder för handeln med varor. I frånvaro av en anmälan är det liten risk att kommissionen eller någon annan medlemsstat kommer att upptäcka det handelshinder som lagförslaget innehåller. En talan

93. Det kan tilläggas att förbudet mot att tillämpa icke anmälda tekniska föreskrifter som en sidoeffekt kan skapa oförutsedda fördelar för vissa näringsidkare. De kommer att mot en medlemsstat kunna åberopa ett åsidosättande av en förfaranderegeln som inte var avsedd att tillerkänna dem rättigheter, och detta kommer att vara fallet oavsett om den tekniska föreskriften i fråga utgör ett oerättigat handelshinder enligt artikel 30 i fördraget.

94. Dessutom fastslog domstolen i målet Lemmens³⁰ vissa gränser för effekterna av en underlåtenhet att anmäla. Domstolen förklarade i punkt 35 i domen att underlåtenheten att anmäla tekniska föreskrifter medför att dessa föreskrifter inte kan tillämpas om de hindrar användning eller saluföring av en produkt som inte uppfyller kraven i dessa föreskrifter. Domen i målet Lemmens kan tolkas som en första indikation på att domen i målet CIA Security, enligt domstolens uppfattning, måste tillämpas och tolkas med försiktighet.

som Central Food, för att ogiltigförklara en nationell teknisk föreskrift som den italienska lagen nr 313?

96. Mot bakgrund av punkterna 68—74 i generaladvokaten Elmers förslag till avgörande kan det hävdas att domstolen genom domen i målet CIA Security redan har besvarat den frågan jakande.

2. Tyder denna grund på att direktivets förfarandekrav, och särskilt kravet på anmälan, är sådana att ett åsidosättande skulle medföra att rättsakten inte kunde tillämpas i samtliga typer av förfaranden mellan enskilda, särskilt förfaranden till följd av avtalsförhållanden?

97. Jag är dock av den uppfattningen att domstolen inte kan ha avsett att den påföljd som består i att en föreskrift blir otillämplig skulle gälla i alla typer av förfaranden mellan enskilda.

95. Enligt domen i målet CIA Security kan inte en teknisk föreskrift som antagits utan föregående anmälan tillämpas i ett civilmål mellan konkurrenter avseende nationella regler som förbjuder illojalt handelsbruk. Frågan är om denna regel skall utvidgas till civilrättsliga förfaranden mellan enskilda angående rättigheter och skyldigheter som följer av ett avtalsförhållande. Skall en näringsidkare, som Unilever, kunna åberopa en medlemsstats underlåtenhet att iaktta förfarandekraven i direktiv 83/189 i ett förfarande mot en annan näringsidkare,

98. För det första måste domstolens dom läsas mot bakgrund av de speciella processuella omständigheterna i fallet. När konkurrenter med stöd av nationella regler om illojalt handelsbruk yrkar på tillämpning av en teknisk föreskrift, är det möjliga resultatet av ett sådant förfarande, som exempelvis ett föreläggande att upphöra med en viss verksamhet eller ett löpande vite, inte så skilt från det möjliga resultatet av en medlemsstats tvångsåtgärder inom samma område, när den agerar via en åklagar- eller en förvaltningsmyndighet.

99. För det andra måste mer grundläggande hänsyn beaktas. Den omständigheten att en medlemsstat inte iakttagit direktivets förfarandekrav skall, enligt min upp-

30 — Dom av den 16 juni 1998 i mål C-226/97, Lemmens (REG 1998, s. I-3711).

fattning, inte i sig innebära negativa effekter för enskilda.

100. Orsaken är för det första att dessa effekter skulle vara svåra att rättfärdiga med hänsyn till rättssäkerhetsprincipen. För den löpande handeln måste tekniska föreskrifter som gäller vid försäljning av varor vara klart och enkelt identifierbara som tillämpliga eller inte tillämpliga. Även om denna tvist behandlar en relativt liten kvantitet av olivolja på flaska till ett värde som kanske inte i någon högre grad påverkar vare sig Unilevers eller Central Foods ekonomiska ställning, är det lätt att tänka sig ett exakt jämförbart fall avseende varor med mycket kort hållbarhet och penningbelopp som gör skillnad mellan framgång och ruin för den ena eller andra av de berörda parterna. För att undvika problem i sina avtalsförhållanden, skulle en enskild näringsidkare vara tvungen att känna till direktiv 83/189 och domen i målet CIA Security, kunna identifiera en teknisk föreskrift som en sådan och med säkerhet fastställa huruvida medlemsstaten i fråga hade uppfyllt direktivets alla förfarandekrav. Särskilt den sistnämnda uppgiften kan vara extremt svår, på grund av bristen på offentlighet i förfarandet enligt direktivet. Det föreligger ingen skyldighet för kommissionen att offentliggöra det faktum att en medlemsstat har anmält eller underlåtit att anmäla ett visst förslag till teknisk föreskrift. Beträffande frysningsperioden enligt artikel 9 i direktivet, finns det ingen möjlighet för enskilda att veta om en annan medlemsstat har utlöst sexmånadersfristen genom att till kommissionen inkomma med ett detaljerat utlåtande. På motsvarande

sätt har kommissionen ingen skyldighet att offentliggöra det faktum att den informerat en medlemsstat om gemenskapsrättsakter som är planerade eller under utarbetande.

101. Det andra problemet är eventuell orättvisa. Om underlåtenheten att göra en anmälan medförde att en teknisk föreskrift inte var tillämplig i civilrättsliga förfaranden, skulle en enskild förlora i fall där en sådan föreskrift var i fråga, inte på grund av sin egen underlåtenhet att fullgöra en skyldighet som följer av gemenskapsrätten, utan på grund av en medlemsstats handling. Ett företags ekonomiska överlevnad skulle kunna hotas enbart till förmån för effektiviteten hos en mekanism avsedd att kontrollera medlemsstaternas lagstiftningsverksamhet. Detta skulle vara fallet oberoende av om den tekniska föreskriften i fråga utgjorde ett handelshinder, en i fråga om effekterna på handeln neutral åtgärd eller till och med en handelsfrämjande regel.³¹ Det enda rättsmedlet för en näringsidkare i en sådan situation skulle vara att i efterhand väcka en riskabel och dyrbar skadeståndstalan mot medlemsstaten. Inte heller finns det något skäl till varför motparten i förfarandet, helt slumpmässigt, skulle gynnas av en medlemsstats underlåtenhet att följa direktivet.

102. Enligt min uppfattning följer av detta att den korrekta lösningen i ett förfarande mellan enskilda är ett avgörande i sak. En teknisk föreskrifts tillämplighet i ett förfarande

31 — Detta tycks följa av resonemanget i punkt 57 i domen i målet CIA Security (ovan fotnot 2).

rande mellan enskilda bör endast bero på dess förenlighet med artikel 30 i fördraget. Om den italienska lagen nr 313 i förevarande mål är förenlig med artikel 30, kan jag inte se något skäl till varför Central Food, som förståeligt nog förlitade sig på de regler som fastställdes i den italienska lagstiftningen, skall förlora målet vid den nationella domstolen. Om lag nr 313 emellertid utgör en överträdelse av artikel 30, åligger det den nationella domstolen att ogiltigförklara lagen på den grunden.

103. Jag drar således slutsatsen att en enskild inte mot en annan enskild skall kunna åberopa en medlemsstats underlåtenhet att iaktta kraven i direktiv 83/189 för att åsidosätta en teknisk föreskrift.

3. Om så inte är fallet, skall ett åsidosättande av kravet på status quo medföra att en teknisk föreskrift blir otillämplig?

104. Om, i motsats till vad som just sagts, domstolen skulle besluta att tekniska föreskrifter som antagits i strid med väsentliga förfarandekrav som föreskrivs i direktivet inte kan tillämpas i någon typ av förfarande mellan enskilda, blir frågan om kravet på status quo utgör ett sådant förfarandekrav.

105. Domen i målet CIA Security kan tolkas så att åsidosättandet av kravet på status quo i samma grad som en underlåtenhet att göra en anmälan skall anses utgöra "ett väsentligt förfarandefel". Domstolen nådde sin slutsats i den domen genom en jämförelse mellan artiklarna 8 och 9 — kraven på anmälan och på status quo — mot bakgrund av syftet med direktivet. I punkt 44 förklarade exempelvis domstolen att "[i] artiklarna 8 och 9 i direktiv 83/189 föreskrivs nämligen en precis skyldighet för medlemsstaterna att till kommissionen anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter innan dessa antas" och, i punkt 50, att direktivet syftar till att på ett "allmänt plan ta bort eller begränsa handelshindren, att underrätta de andra medlemsstaterna om de tekniska föreskrifter som planeras av en stat, att ge kommissionen och de andra medlemsstaterna den tid som är nödvändig för att reagera och föreslå en ändring som gör det möjligt att minska de begränsningar av den fria rörligheten för varor som den planerade åtgärden leder till...". Slutsatsen nåddes även efter beaktande av kommissionens meddelande från år 1986, som gör en koppling mellan kraven på anmälan och på status quo.³²

106. Trots dessa omständigheter anser jag att underlåtenheten att iaktta frysningsperioderna inte i sig skall leda till att den

32 — Se ovan punkt 8.

berörda tekniska föreskriften inte kan tillämpas. Jag har ovan hävdat att det enda övervägande som berättigar att en icke anmäld teknisk föreskrift av förfarandeskäl inte skulle vara tillämplig är ett eventuellt äventyrande av gemenskapskontrollens effektivitet. Om det är avgörande för den kontrollens effektivitet att skyldigheten att göra en anmälan iakttas, är det dock mindre väsentligt att frysningsperioden iakttas.

107. När ett förslag till tekniska föreskrifter väl har anmälts, har det kommit till allmän kännedom. Andra medlemsstater och kommissionen har möjlighet att effektivt övervaka iakttagandet av direktivets förfarandekrav och de materiella kraven i

artikel 30 och, vid behov, väcka talan om fördragsbrott.

108. Jag anser därför att det skulle vara oproportionerligt strängt att ålägga en påföljd som består i att en teknisk föreskrift inte får tillämpas när andra förfarandekrav än skyldigheten att göra en anmälan enligt artikel 8.1 i direktivet åsidosätts.

109. Jag drar därför slutsatsen att en nationell domstol i ett civilrättsligt förfarande mellan enskilda inte skall underlåta att tillämpa en teknisk föreskrift som, trots att den anmälts till kommissionen i enlighet med direktivets krav, antogs innan den, enligt direktivet, tillämpliga frysningsperioden löpt ut.

Förslag till avgörande

110. Jag har, trots att det utgör föremålet för den nationella domstolens fråga, behandlat kravet på status quo tämligen summariskt, eftersom den frågan inte kan betraktas separat och oundvikligen aktualiserar den mer omfattande frågan om de allmänna effekterna av ett åsidosättande av direktivets förfarandekrav. Den troligen utan jämförelse viktigaste frågan i praktiskt hänseende är dessutom vilka följder en medlemsstats underlåtenhet att anmäla en teknisk föreskrift skall anses ha. Det svar som jag har föreslagit på den frågan är även avgörande för svaret på den nationella domstolens fråga.

111. Jag anser inte att en underlåtenhet att göra en anmälan (något som, med tanke på det breda spektrum av åtgärder som potentiellt omfattas av direktivet, kan inträffa mycket ofta och som naturligtvis kan bero på ett förbiseende) kan behandlas så att den får långtgående effekter för avtalsförhållanden mellan enskilda. Följden skulle i princip bli att domstolar var skyldiga att konstatera ett kontraktsbrott enbart på grund av en sådan underlåtenhet från en medlemsstats sida.

112. Sådana följder skulle stå i strid med de grundläggande principerna i våra rättssystem, i synnerhet grundläggande rättssäkerhetskrav. Det kan råda osäkerhet beträffande huruvida en rättsakt är en teknisk föreskrift och huruvida den kräver anmälan, osäkerhet — i frånvaro av bestämmelser som föreskriver insyn i förfarandet — beträffande huruvida den faktiskt har anmälts, osäkerhet beträffande vilket rättsligt system som skall träda i stället för den rättsakt som inte tillämpas, när en nationell bestämmelse helt eller delvis åsidosätts, osäkerhet beträffande de rättsmedel som kan tillgripas vid ett avtalsbrott, om ingen av parterna gjort sig skyldig till ett avtalsbrott. Dessutom skulle dessa konsekvenser följa vare sig den tekniska föreskriften utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för varor eller ej, och till och med om den underlättade den fria rörligheten. Jag kan inte se något skäl att låta en underlåtenhet att göra en anmälan få sådana följder.

113. Om, såsom jag har hävdat, en medlemsstats underlåtenhet att anmäla en teknisk föreskrift inte skall anses påverka avtalsförhållanden mellan enskilda och skall anses utgöra en grund för att konstatera ett avtalsbrott, så står det klart att åsidosättandet av kravet på status quo inte heller skall anses göra det. En rad gemensamma argument kan anföras. Särskilt kan de argument som hänför sig till rättssäkerhet, orättvisa och till frånvaron av insyn tillämpas, på olika sätt, i fråga om samtliga följder av förfarandefel från medlemsstatens sida.

114. Sanningen är att den förfarandekod som föreskrivs i direktivet är en kod avsedd att reglera förhållandena mellan kommissionen och medlemsstaterna. Den var inte avsedd att tillerkänna enskilda materiella rättigheter och ännu mindre att få negativa effekter för dem. Inte heller förefaller det nödvändigt att ge den sådana effekter. Gemenskapens övergripande intresse av att säkerställa den fria

rörligheten för varor aktualiseras inte förrän det fastställts att den tekniska föreskriften hindrar denna fria rörlighet. I fall som det förevarande kan gemenskapens intresse till fullo tillgodoses med stöd av artikel 30 i fördraget.

115. Med hänsyn till ovanstående överväganden föreslår jag att den fråga som ställts av Pretura circondariale di Milano skall besvaras på följande sätt:

Om en medlemsstat underlåter att iaktta de förfarandekrav som föreskrivs i artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, kan denna underlåtenhet inte åberopas vid en nationell domstol i ett förfarande mellan enskilda på grund av ett avtal.