SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO
vom 25. September 1997 *

1. Die Kommission hat den Gerichtshof mit Klageschrift, die am 26. Juli 1996 eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag ersucht festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte [1] (im folgenden: Richtlinie) verstoßen hat.

Die Kommission wirft dem Königreich Belgien insbesondere vor, nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen zu haben, um die Vorschriften über Bauprodukte gemäß der Richtlinie zu harmonisieren.

Der rechtliche Rahmen

2. Das grundlegende Ziel der Richtlinie ist, dafür zu sorgen, daß die Baumaterialien in allen Mitgliedstaaten solche Merkmale aufweisen, „daß das Bauwerk, für das sie durch Einbau, Zusammenfügung, Anbringung oder Installierung verwendet werden sollen, ... die wesentlichen Anforderungen nach Artikel 3 [der Richtlinie] erfüllen kann" [2]. Hierzu verweist Artikel 3 auf das in Anhang I der Richtlinie enthaltene Verzeichnis dieser Anforderungen. Diese werden außerdem in den Grundlagendokumenten der hierzu von der Kommission beauftragten technischen Ausschüsse erläutert. Die Grundlagendokumente dienen als Referenz für die Festlegung technischer Spezifikationen und Leitlinien zur Erlangung der europäischen technischen Zulassung.

3. Die Richtlinie wurde allen Mitgliedstaaten am 27. Dezember 1988 bekanntgegeben; ihre Adressaten hätten ihr durch den Erlaß der erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften innerhalb von 30 Monaten nachkommen müssen [3], d. h. also spätestens am 27. Juni 1991.

Die Richtlinie wurde anschließend durch Artikel 4 der Richtlinie 93/68/EWG des Rates vom 22. Juli 1993 geändert [4], die die Anpassung mehrerer zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse bestimmter

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. 1989, L 40, S. 12.

2 — Vgl. Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie.

3 — Siehe Artikel 22 der Richtlinie.

4 — ABl. L 220, S. 1.

Richtlinien an die neue, vom Rat und der Kommission auf dem Gebiet der Zertifizierung, des Prüfwesens und der Konformitätsbewertung erlassene Regelung zum Ziel hat. Die Mitgliedstaaten hätten der Richtlinie von 1993 durch Erlaß und Bekanntgabe der erforderlichen Maßnahmen bis spätestens 1. Juli 1994 sowie durch deren Anwendung ab 1. Januar 1995 nachkommen müssen.

Das Verfahren

4. Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie lief ab, ohne daß die belgische Regierung der Kommission entsprechende Maßnahmen mitgeteilt hätte [5]. Daher sandte diese dem Königreich Belgien am 20. Mai 1992 ein Aufforderungsschreiben, in dem sie ihm vorwarf, gegen die Richtlinie und die Artikel 5 und 189 EG-Vertrag verstoßen zu haben.

Da sie von der belgischen Regierung keine Antwort erhalten hatte [6], übersandte ihr die Kommission am 18. Juni 1993 gemäß Artikel 169 EG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie Belgien vorwarf, seine Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht erfüllt zu haben, da es nicht alle notwendigen Maßnahmen ergriffen habe, um der Richtlinie nachzukommen.

5. Die belgische Regierung antwortete darauf zunächst, die fehlende Anpassung an die Richtlinie habe den freien Warenverkehr im Binnenmarkt nicht behindert, da die Kommission keine Durchführungsvorschriften erlassen habe. Zudem werde eine Arbeitsgruppe auf Ministerebene gebildet, die eine Gesetzesvorlage und den Entwurf einer Königlichen Verordnung erstellen solle. Diese Texte wurden später nicht angenommen.

In einem weiteren Schreiben übermittelte die belgische Regierung der Kommission im Dezember 1993 die genannten Entwürfe.

Erst im Juni 1996 brachte die belgische Regierung der Kommission den Wortlaut des Gesetzes vom 25. März 1996 zur Kenntnis, das schließlich erlassen worden war, um das belgische Recht an die Richtlinie anzupassen [7].

5 — Die Mitgliedstaaten setzen die Kommission gemäß Artikel 22 der Richtlinie von den zur Umsetzung der Richtlinie ergriffenen Maßnahmen „unverzüglich ... in Kenntnis". In anderen Vorschriften der Richtlinie sind besondere Mitteilungspflichten vorgesehen (siehe z. B. Artikel 18, wonach der Kommission die Namen und Anschriften der Zertifizierungs-, Überwachungs- und Prüfstellen mitzuteilen sind).

6 — Von der Kommission in ihrer Klageschrift unwidersprochen vorgetragen.

7 — Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte.

6. Da die Kommission der Auffassung war, daß die Richtlinie durch das verabschiedete Gesetz nicht in angemessener Weise in die belgische Rechtsordnung umgesetzt wurde, befaßte sie den Gerichtshof.

Sachverhalt

7. Der Klageantrag der Kommission ist meines Erachtens begründet, und daher sollte ihm stattgegeben werden.

8. Das Königreich Belgien hatte bei Ablauf der ihm in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist noch nicht einmal die von ihm später übermittelten Entwürfe des Gesetzes und der Königlichen Verordnung mitgeteilt.

9. Selbst wenn man aber das Gesetz vom 25. März 1996 berücksichtigt, stellt es doch keine einwandfreie Umsetzung der Richtlinie dar.

Mit Ausnahme der Bestimmungen über die Feststellung, die Verfolgung und Ahndung von Verstößen (Artikel 4 bis 6) enthält das Gesetz vom 25. März 1996 keine Vorschrift zur konkreten und tatsächlichen Umsetzung der in der Richtlinie festgelegten Ziele in die inländische Rechtsordnung. Die Artikel 2 und 3 beschränken sich nämlich darauf, den König zu ermächtigen, im Wege einer Königlichen Verordnung alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Erfüllung der sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen zu gewährleisten.

Da kein Hinweis auf die Grundsätze und maßgeblichen Kriterien vorliegt, denen eine künftige Durchführungsvorschrift zu entsprechen hätte, kann das fragliche Gesetz nicht einmal, wie von der belgischen Regierung geltend gemacht wird, als „Rahmengesetz" im allgemein üblichen Sinne dieser Art von Rechtsakten aufgefaßt werden, denn es handelt sich dabei ganz einfach um ein Instrument, mit dem der belgische Gesetzgeber festgelegt hat, wer die Richtlinie zur Anwendung bringen soll; da das Gesetz von 1996 also keinen entsprechenden Hinweis enthält, kann die zukünftige Königliche Verordnung auf die Bestimmungen der Richtlinie nur unmittelbar Bezug nehmen.

10. Die „wesentlichen Anforderungen", die technischen Spezifikationen, die Bedeutung, die der EG-Kennzeichnung von Bauprodukten zuzumessen ist, kurz gesagt, alle Instrumente, die in der Richtlinie vorgesehen sind, um die Beseitigung der technischen Hemmnisse im Bausektor zu gewährleisten, sind also bis heute nicht in die belgische Rechtsordnung umgesetzt worden.

11. Der Beklagte gibt in seinen Schriftsätzen zu, die Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt zu haben, versucht jedoch, sein Verhalten unter Hinweis auf Gründe zu

rechtfertigen, die sowohl mit seiner internen als auch mit der gemeinschaftlichen Rechtsordnung zusammenhängen.

Erstere betreffen im wesentlichen die Einrichtung und Notifizierung von Kontrollstellen sowie die Einrichtung eines Fonds im Sinne von Artikel 7 des Gesetzes vom 25. März 1996, der das Funktionieren dieser Stellen sicherstellen soll; jedoch kann eine Vertragsverletzung nicht unter Hinweis auf eine legislative oder administrative nationale Praxis oder auf Schwierigkeiten innerhalb des institutionellen Gefüges des Staates oder auf sonstige nationale Zwänge gerechtfertigt werden [8].

12. Soweit sich die Rechtfertigung auf gemeinschaftsrechtliche Versäumnisse stützt, sind diese, selbst wenn es sie geben sollte, nicht geeignet, die Anpassung der internen Rechtsordnung an die Richtlinie zu verhindern, denn sobald die Kommission oder die zuständigen Gemeinschaftsorgane die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen erlassen haben, braucht der belgische Gesetzgeber künftig nur dafür zu sorgen, daß die angenommenen Vorschriften ergänzt werden.

Der Umstand, daß die Richtlinie teilweise durch die Richtlinie von 1993 geändert wurde [9], in der den Mitgliedstaaten Umsetzungsfristen gesetzt sind, die über die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme genannte Frist hinausreichen, ist völlig unerheblich. Die zweite Richtlinie beschränkt sich nämlich darauf, an ihre Adressaten eine neue, zusätzliche Verpflichtung zu richten, die sich aus der vorherigen teilweise geänderten Richtlinie ergebenden Verpflichtungen bleiben davon unberührt.

Auch die Möglichkeit, daß der Rat in Zukunft (u. U. gestützt auf den SLIM-Bericht [10]) weitere Änderungen der Richtlinie vornehmen könnte, um ihre konkrete Anwendung zu vereinfachen, kann die fehlende Anpassung der nationalen Rechtsordnung und insofern den Verstoß gegen die Richtlinie selbst und gegen Artikel 189 EG-Vertrag nicht rechtfertigen [11].

Im übrigen ist zu bemerken, daß sich selbst die belgische Regierung der Notwendigkeit bewußt war, der Richtlinie auf andere Weise

8 — Ebensowenig kann ein vorübergehender Verstoß nicht unter Hinweis auf höhere Gewalt gerechtfertigt werden und war es im übrigen auch nicht. Vgl. Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 101/84 (Kommission/Italien, Slg. 1985, 2629).

9 — Siehe oben, Nummer 3.

10 — Dieser dem Rat am 26. November 1996 von einer Arbeitsgruppe in bezug auf den von der Richtlinie betroffenen Bereich vorgelegte Bericht ist das Ergebnis des Pilotprojekts der Kommission zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt (Simplification of Legislation for the Internal Market).

11 — In einer Rechtssache, in der die beklagte Regierung geltend gemacht hatte, die mit Gründen versehene Stellungnahme sei zu einem Zeitpunkt ergangen, als man im Begriff gewesen sei, Richtlinien zu erlassen, durch die die von ihr nicht umgesetzte Richtlinie geändert würde, hat der Gerichtshof festgestellt: „Der Umstand, daß die Gemeinschaftsorgane Richtlinien ändern, reicht nicht aus, um die Mitgliedstaaten von der Verpflichtung, den Richtlinien innerhalb der gesetzten Fristen nachzukommen, zu befreien" (siehe Urteil vom 1. Juni 1995 in der Rechtssache C-182/94, Kommission/Italien, Slg. 1995, I-1465, Randnr. 6).

nachzukommen, und daher — zumindest anfänglich (wie sich aus den 1993 mitgeteilten Entwürfen ergibt) — die Erarbeitung des Entwurfs einer Königlichen Verordnung mit eingehenden Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie geplant hatte, von denen im Gesetz vom 25. März 1996 keine Spur zu finden ist.

13. Die Anwendungsschwierigkeiten, das Fehlen konkreter Durchführungsmaßnahmen (technische und sonstige Spezifikationen), die Möglichkeit und das Erwarten bevorstehender Änderungen sind also völlig ungeeignet, die Verpflichtung des Mitgliedstaats zu beseitigen, der Richtlinie innerhalb der in ihr festgelegten Fristen nachzukommen.

Kosten

14. Aus der Feststellung der Vertragsverletzung folgt, daß das Königreich Belgien mit seinem gesamten Vorbringen unterlegen und deshalb zur Kostentragung zu verurteilen ist.

Schlußantrag

15. Aus all diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— festzustellen, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte verstoßen hat, daß es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen;

— dem Königreich Belgien die Kosten aufzuerlegen.