FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 25. september 1997 *

1. Ved stævning indleveret den 26. juli 1996 har Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer [1] (herefter »direktivet«).

Kommissionen har navnlig gjort gældende, at Kongeriget Belgien ikke har vedtaget de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for i overensstemmelse med direktivet at harmonisere bestemmelserne om byggevarer.

De relevante retsregler

2. Direktivet har i det væsentlige til formål at sikre, at byggematerialer i alle medlemsstaterne har sådanne egenskaber, »at de bygværker, hvori de skal indgå, monteres, anvendes eller installeres, ... kan opfylde de væsentlige krav, der omhandles i artikel 3« i direktivet [2]. Artikel 3 henviser herved til direktivets bilag I, der indeholder listen over disse krav. Disse er i øvrigt præciseret i »fortolkende dokumenter«, der er udarbejdet af de tekniske udvalg, som Kommissionen har overdraget dette. De fortolkende dokumenter er en reference for definitionen af tekniske og vejledende specifikationer med henblik på at opnå europæisk teknisk godkendelse.

3. Direktivet er blevet meddelt alle medlemsstaterne den 27. december 1988, og dets adressater skulle have efterkommet det inden for en frist på 30 måneder fra denne dato [3], nemlig senest den 27. juni 1991, ved at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft.

Direktivet er senere blevet ændret ved artikel 4 i Rådets direktiv 93/68/EØF af 23. juli 1993 [4], som har til formål at tilpasse en lang række direktiver, der skal fjerne

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT 1989 L 40, s. 12.

2 — Jf. direktivets artikel 2, stk. 1.

3 — Jf. direktivets artikel 22.

4 — EFT L 220, s. 1.

tekniske hindringer for samhandelen, til den nye ordning, der er indført af Rådet og Kommissionen for certificering, kontrol og overensstemmelsesvurdering af produkter. Medlemsstaterne skulle have efterkommet direktivet fra 1993 ved at træffe og offentliggøre de nødvendige foranstaltninger senest den 1. juli 1994 og ved at anvende dem fra den 1. januar 1995.

Den administrative procedure

4. Da den rettidige frist for gennemførelse af direktivet var udløbet, uden at den belgiske regering havde sørget for at underrette Kommissionen om de bestemmelser, som var blevet indført med henblik herpå [5], sendte denne den 20. maj 1992 en åbningsskrivelse, hvori den gjorde gældende, at Kongeriget Belgien havde tilsidesat direktivet samt traktatens artikel 5 og 189.

Da den belgiske regering ikke svarede [6], fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse den 18. juni 1993 i henhold til traktatens artikel 169 gående ud på, at den nu sagsøgte stat havde tilsidesat de forpligtelser, som direktivet pålægger den, for så vidt den ikke havde vedtaget de bestemmelser, der var nødvendige for at opfylde dem.

5. Den belgiske regering har besvaret den begrundede udtalelse med en første meddelelse, hvori den, ud over at fremhæve, at den manglende tilpasning til direktivet under alle omstændigheder ikke havde skabt nogen hindring for de frie varebevægelser på det indre marked, da Kommissionen ikke havde truffet gennemførelsesbeslutninger, oplyste, at en arbejdsgruppe på ministerielt niveau var i færd med at affatte et lovforslag og et forslag til kongelig anordning, som var under udarbejdelse. Disse forslag blev ikke senere vedtaget.

I en senere meddelelse, som den sendte til Kommissionen i december 1993, fremsendte den belgiske regering de nævnte forslag.

Det var først i juni 1996, at den belgiske regering meddelte Kommissionen teksten til den lov af 25. marts 1996, som til sidst var blevet vedtaget for at tilpasse den belgiske lovgivning til direktivet [7].

5 — Ifølge direktivets artikel 22 underretter medlemsstaterne »straks« Kommissionen om de bestemmelser, der er indført for at efterkomme direktivet. Særlige forpligtelser til underretning var fastsat i andre af direktivets bestemmelser (jf. f.eks. artikel 18, som bestemmer, at navn og adresse på certificeringsorganer, tilsynsorganer og prøvelaboratorier skal sendes til Kommissionen).

6 — Som Kommissionen har anført i stævningen uden at blive modsagt.

7 — Lov om gennemførelse af Rådet for De Europæiske Fællesskabers direktiv af 21.12.1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer.

6. Da Kommissionen fandt, at den vedtagne lov ikke var en passende gennemførelse af direktivet i den belgiske retsorden, indbragte den sagen for Domstolen.

Artikel 2 og 3 delegerer nemlig blot kompetence til kongen til ved kongelig anordning at træffe enhver foranstaltning, der er nødvendig for at opfylde de forpligtelser, der følger af direktivet.

Realiteten

7. Jeg er af den opfattelse, at Kommissionens krav er berettiget, og at der følgelig bør gives den medhold.

Da der ikke foreligger nogen som helst oplysning om de ledende principper og kriterier, som den fremtidige gennemførelseslovgivning skal være i overensstemmelse med, kan den pågældende lov end ikke betegnes som en »rammelov«, som den belgiske regering har anført, i den betydning man normalt forstår denne type normativ retsakt, da der blot er tale om et instrument, hvormed den belgiske lovgiver har identificeret den kilde, der skal gennemføre direktivet, således at den fremtidige kongelige anordning kun kan henvise direkte til direktivets bestemmelser, fordi der ikke findes nogen anvisning i loven af 1996.

8. Jeg vil allerførst anføre, at Kongeriget Belgien ved udløbet af den frist, der blev givet det i den begrundede udtalelse, end ikke havde sørget for at meddele de forslag til lov og kongelig anordning, som den senere fremsendte.

9. Selv hvis man tager loven af 25. marts 1996 i betragtning, er den under alle omstændigheder ikke en korrekt gennemførelse af direktivet.

10. Der er altså indtil nu ikke sket nogen gennemførelse i den belgiske retsorden af de »væsentlige krav«, af begrebet tekniske specifikationer, af den betydning, der skal tillægges EF-mærket på varer, kort sagt alle de instrumenter, der er fastsat i direktivet for at sikre, at tekniske hindringer fjernes i byggesektoren.

Bortset fra bestemmelserne om konstatering, forfølgning og straf af overtrædelser (artikel 4, 5 og 6) indeholder loven af 25. marts 1996 ingen bestemmelse, som konkret og effektivt gennemfører de ved direktivet fastsatte formål i den nationale retsorden.

11. Den sagsøgte stat har i sine indlæg erkendt, at den ikke har efterkommet direktivet korrekt, men den har forsøgt at berettige denne adfærd med henvisning til såvel

grunde af national art som grunde knyttet til fællesskabsretsordenen.

Med hensyn til de første, som i det væsentlige vedrører oprettelsen af og meddelelsen om kontrolorganer og oprettelsen af en fond, som er fastsat i artikel 7 i loven af 25. marts 1996, og som skal sikre, at de nævnte organer kan fungere, er det tilstrækkeligt at erindre om, at ingen lovgivningsmæssig eller administrativ praksis eller vanskeligheder ved statens institutionelle strukturs funktion eller nogen anden national tilfældig omstændighed kan have nogen betydning som berettigelse for et traktatbrud [8].

12. Hvad angår begrundelser baseret på eventuel passivitet inden for fællesskabsretsordenen, kan de ikke, selv hvis man ville anerkende, at en sådan forelå, hindre, at den nationale retsorden tilpasses direktivet, da den belgiske lovgiver alene skal sørge for for fremtiden at supplere de vedtagne bestemmelser, når Kommissionen eller de fællesskabsorganer, som har dette til opgave, har truffet de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger.

Hvad angår den omstændighed, at direktivet er blevet delvis ændret ved direktivet af 1993 [9], hvis gennemførelsesfrist for medlemsstaterne udløber senere end den i den begrundede udtalelse givne frist, er den uden betydning. Det nye direktiv skaber blot en ny og yderligere forpligtelse for sine adressater til at bringe sig i overensstemmelse hermed, uden for så vidt at bevirke, at de tilsvarende forpligtelser, der følger af det tidligere, delvis ændrede direktiv, forsvinder.

Den mulighed, at Rådet i fremtiden, eventuelt på grundlag af SLIM-rapporten [10], foretager yderligere ændringer af direktivet og således forenkler dets konkrete anvendelse, kan heller ikke berettige, at den nationale retsorden ikke tilpasses, og at direktivet selv og traktatens artikel 189 således tilsidesættes [11].

Det kan i øvrigt bemærkes som et underordnet punkt, at den belgiske regering selv var klar over, at det var nødvendigt at

8 — Et midlertidigt traktatbrud kan heller ikke berettiges under henvisning til force majeure, hvilet i øvrigt heller ikke er sket. Jf. dommen af 11.7.1985, sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629).

9 — Jf. ovenfor, punkt 3.

10 — Det drejer sig om en rapport, som en arbejdsgruppe har forelagt Rådet den 26.11.1996, og som i den af direktivet berørte sektor er resultatet af et forsøgsprojekt iværksat af Kommissionen til forenkling af lovgivningen for det indre marked (*Simplification of Legislation for the Internal Market*).

11 — I en sag, hvor den sagsøgte regering havde gjort gældende til sit forsvar, at den begrundede udtalelse var fremsat på et tidspunkt, da direktiver om ændring af et direktiv, som den ikke havde gennemført, var under vedtagelse, har Domstolen fastslået, at »... det forhold, at fællesskabsinstitutionerne foretager ændringer i direktiverne, [er ikke] et tilstrækkeligt grundlag til at fritage medlemsstaterne for deres forpligtelse til at efterkomme direktiverne inden for de fastsatte frister« (jf. dom af 1.6.1995, sag C-182/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1465, præmis 6).

efterkomme direktivet på en anden måde, i en sådan grad, at den, i hvert fald oprindelig (ved hjælp af de forslag, der blev meddelt i 1993), har valgt at udarbejde et forslag til kongelig anordning, der indeholder detaljerede materielle bestemmelser om gennemførelse af direktivet, som der intet spor findes af i teksten til loven af 25. marts 1996.

13. Sammenfattende kan det siges, at vanskeligheder ved anvendelsen, manglende konkrete gennemførelsesforanstaltninger (tekniske og andre specifikationer) og muligheden for og afventningen af kommende ændringer er omstændigheder, som på ingen måde kan ophæve medlemsstatens forpligtelse til at efterkomme direktivet inden for de i dette fastsatte frister.

Sagens omkostninger

14. Konstateringen af traktatbruddet medfører, at Kongeriget Belgien har tabt sagen i sin helhed, således at det må dømmes til at betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

15. På baggrund af de foregående betragtninger foreslår jeg Domstolen at

— fastslå, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer, ved ikke at have vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet

— dømme Kongeriget Belgien til at betale sagens omkostninger.