CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO

van 25 september 1997 *

1. Op 26 juli 1996 heeft de Commissie het Hof krachtens artikel 169 van het Verdrag verzocht vast te stellen, dat het Koninkrijk België, door niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten [1] (hierna: „richtlijn"), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Meer in het bijzonder verwijt de Commissie het Koninkrijk België, dat het in gebreke is gebleven de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn met het oog op de harmonisatie van de normen betreffende voor de bouw bestemde producten.

Het toepasselijke recht

2. Het hoofddoel van de richtlijn is ervoor te zorgen, dat voor de bouw bestemde materialen in alle Lid-Staten zodanige eigenschappen bezitten, dat „de werken waarin zij moeten worden verwerkt, gemonteerd, toegepast of geïnstalleerd (...) kunnen voldoen aan de in artikel 3 [van de richtlijn] genoemde fundamentele voorschriften". [2] Artikel 3 verwijst daartoe weer naar bijlage I bij de richtlijn, die een lijst van doelstellingen bevat waaraan het werk moet voldoen. Zij worden concreet uitgewerkt in „basisdocumenten", die op verzoek van de Commissie door technische comités worden opgesteld. De basisdocumenten dienen als referentie voor de vaststelling van technische specificaties en richtlijnen voor Europese technische goedkeuring.

3. Op 27 december 1988 werd de richtlijn ter kennis van alle Lid-Staten gebracht; dezen moesten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking doen treden om uiterlijk 30 maanden na die datum, dus op 27 juni 1991, aan de richtlijn te voldoen. [3]

Nadien is de richtlijn gewijzigd bij artikel 4 van richtlijn 93/68/EEG van de Raad van 22 juli 1993 [4], waarbij een reeks richtlijnen tot opheffing van technische handels-

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1989, L 40, blz. 12.

2 — Artikel 2, lid 1.

3 — Artikel 22 van de richtlijn.

4 — PB 1993, L 220, blz. 1.

belemmeringen is aangepast aan de door de Raad en de Commissie vastgestelde nieuwe regeling ter zake van de certificatie en conformiteitsbeoordeling van producten. De Lid-Staten dienden zich naar de richtlijn van 1993 te voegen door de noodzakelijke bepalingen uiterlijk op 1 juli 1994 vast te stellen en bekend te maken, en ze vanaf 1 januari 1995 toe te passen.

De procedure

4. De termijn voor omzetting van de richtlijn verstreek zonder dat de Belgische regering de bepalingen voor het volgen van de richtlijn had vastgesteld en aan de Commissie meegedeeld. [5] Daarop zond de Commissie het Koninkrijk België op 20 mei 1992 een aanmaningsbrief, waarin zij deze Lid-Staat schending van de richtlijn en van de artikelen 5 en 189 van het Verdrag verweet.

Toen de Belgische regering daarop niet antwoordde [6], bracht de Commissie op 18 juni 1993 krachtens artikel 169 van het Verdrag een met redenen omkleed advies uit, waarin zij de verwerende Lid-Staat schending van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen verweet, doordat deze de nodige bepalingen voor het volgen van de richtlijn niet had vastgesteld.

5. Op het met redenen omkleed advies antwoordde de Belgische regering met een eerste mededeling, waarin zij beklemtoonde, dat de niet-nakoming van de richtlijn het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt niet had belemmerd, nu de Commissie geen uitvoeringsbepalingen had vastgesteld. Voorts deelde zij mee, dat een ministeriële werkgroep bezig was met de redactie van een wetsontwerp en een ontwerp van koninklijk besluit, maar dat beide ontwerpen nog niet waren goedgekeurd.

Bij een tweede mededeling van december 1993 zond de Belgische regering de Commissie bedoelde ontwerpen toe.

Pas in juni 1996 deelde de Belgische regering de Commissie de tekst mee van de wet van 25 maart 1996, waarmee het Belgische recht eindelijk aan de richtlijn is aangepast. [7]

5 — Ingevolge artikel 22 van de richtlijn moesten de Lid-Staten de Commissie „onverwijld in kennis" stellen van de met het oog op het volgen van de richtlijn vastgestelde bepalingen. Andere bepalingen van de richtlijn bevatten specifieke mededelingsplichten: zo verplicht bijvoorbeeld artikel 18 de Lid-Staten de identificatiegegevens betreffende de verificatie- en inspectie-instanties en de testlaboratoria aan de Commissie te doen toekomen.

6 — Dit wordt door de Commissie in het verzoekschrift onweersproken gesteld.

7 — „Wet tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten".

6. Van oordeel dat die wet geen adequate omzetting van de richtlijn in Belgisch recht was, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Koning de bevoegdheid verleend om bij koninklijk besluit alle maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien.

Ten gronde

7. Mijns inziens is het beroep van de Commissie gegrond en moet de Commissie dus in het gelijk worden gesteld.

Daar de beginselen en criteria waaraan de toekomstige uitvoeringsbepalingen moeten beantwoorden, in het geheel niet zijn vermeld, is de betrokken wet slechts als „kaderwet" aan te merken, en wel in de betekenis die in de regel aan dit soort wetgeving wordt gehecht. Eenvoudiger gezegd, het gaat om een tekst waarin de Belgische wetgever de rechtsbron aanduidt die de richtlijn moet implementeren, en dit gaat zover, dat in het toekomstige koninklijk besluit enkel maar rechtstreeks naar de bepalingen van de richtlijn kan worden verwezen, daar deze laatste in de wet van 1996 niet zijn vermeld.

8. Om te beginnen wil ik opmerken, dat toen de in het met redenen omkleed advies aan het Koninkrijk België gegunde termijn verstreek, deze Lid-Staat het wetsontwerp en het ontwerp van koninklijk besluit nog niet had meegedeeld; dit is pas later gebeurd.

9. In ieder geval vormt de wet van 25 maart 1996, ook al zou men er rekening mee houden, geen correcte omzetting van de richtlijn.

10. De Belgische rechtsorde bevat thans dus geen enkele bepaling tot omzetting van de „fundamentele voorschriften", van het concept technische specificaties en van de betekenis van de EG-markering op de producten; kortom, alle in de richtlijn voorziene instrumenten tot opheffing van de technische belemmeringen in de bouwsector ontbreken.

Afgezien van de bepalingen inzake controle, betwisting en bestraffing van inbreuken (artikelen 4-6) bevat deze wet geen enkele bepaling waarbij de doelstellingen van de richtlijn in concreto en daadwerkelijk in Belgisch recht worden omgezet. In de artikelen 2 en 3 wordt immers enkel aan de

11. De verwerende Lid-Staat erkent, dat de richtlijn niet op correcte wijze is omgezet; hij tracht die situatie evenwel te rechtvaardigen met een beroep op argumenten die zowel

met de nationale als met de communautaire rechtsorde verband houden.

Wat de eerstbedoelde argumenten betreft, die hoofdzakelijk betrekking hebben op de oprichting van en de mededeling inzake de controle-instanties, alsmede op de instelling van een fonds als bepaald in artikel 7 van de wet van 25 maart 1996 met het oog op de werking van die organen, kan worden volstaan met erop te wijzen, dat een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van een niet-nakoming niet kan beroepen op interne legislatieve of administratieve praktijken, noch op moeilijkheden verband houdend met de nationale instellingen of met enige andere nationale omstandigheid. [8]

12. Wat de rechtvaardigingen betreft op grond van eventuele gebreken van de communautaire rechtsorde, zo zij al zouden bestaan, kunnen zij hoe dan ook niet beletten, dat het nationale recht aan de richtlijn wordt aangepast: in de toekomst dient de Belgische wetgever er immers alleen maar voor te zorgen, dat zodra de Commissie of de daarmee belaste gemeenschapsorganen de nodige uitvoeringsmaatregelen hebben vastgesteld, deze in het nationale recht worden geïntegreerd.

Voorts is het feit dat de richtlijn gedeeltelijk is gewijzigd bij de latere richtlijn van 1993 [9], waarvan de omzettingstermijn pas na het uitbrengen van het met redenen omkleed advies is verstreken, volstrekt irrelevant. De nieuwe richtlijn legt haar adressaten immers alleen maar een nieuwe, verdere omzettingsverplichting op, doch doet niets af aan de verplichting tot omzetting van de eerste, gedeeltelijk gewijzigde richtlijn.

De mogelijkheid dat de Raad in de toekomst, eventueel op basis van het rapport SLIM [10], nog meer wijzigingen in de richtlijn aanbrengt om de concrete toepassing ervan te vergemakkelijken, kan evenmin worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de niet-omzetting in nationaal recht, en dus van de schending van de richtlijn en van artikel 189 van het Verdrag. [11]

Voorts wil ik terloops nog opmerken, dat de Belgische regering terdege besefte, dat de richtlijn op een andere manier moest worden

8 — Ook overmacht, die weliswaar in de onderhavige zaak niet wordt aangevoerd, levert geen rechtvaardiging op voor vertraging bij de omzetting (zie arrest van 11 juli 1985, zaak 101/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 2629).

9 — Zie voetnoot 3.

10 — Het gaat om een op 26 november 1996 door een werkgroep aan de Raad gepresenteerd rapport, dat voor de door de richtlijn bestreken sector de neerslag vormt van een proefproject van de Commissie ter vereenvoudiging van de wetgeving voor de interne markt (*Simplification of Legislation for the Internal Market*).

11 — Met betrekking tot het argument van de verwerende Lid-Staat, dat het met redenen omkleed advies is uitgebracht op een ogenblik waarop een richtlijn tot wijziging van de niet-omgezette richtlijn op stapel stond, heeft het Hof reeds geoordeeld, dat „het feit dat de gemeenschapsinstellingen wijzigingen in richtlijnen aanbrengen, de Lid-Staten niet [kan] ontslaan van hun verplichting zich binnen de gestelde termijn naar die richtlijnen te voegen" (zie arrest van 1 juni 1995, zaak C-182/94, Commissie/Italië, Jurispr. 1995, blz. I-1465, r. o. 6).

omgezet, aangezien zij, althans aanvankelijk (in de in 1993 meegedeelde ontwerpen) had gekozen voor een ontwerp van koninklijk besluit met gedetailleerde voorschriften ter omzetting van de richtlijn, welke in de tekst van de wet van 25 maart 1996 volledig ontbreken.

13. De toepassingsmoeilijkheden, het ontbreken van concrete uitvoeringsbepalingen (technische specificaties en dergelijke) en mogelijk te verwachten wijzigingen zijn omstandigheden die fundamenteel niets afdoen aan de verplichting van de betrokken Lid-Staat om zich binnen de gestelde termijn naar de richtlijn te voegen.

Kosten

14. De vaststelling dat de richtlijn niet is omgezet, betekent, dat het Koninkrijk België volledig in het ongelijk moet worden gesteld, zodat het tevens in de kosten moet worden verwezen.

Conclusie

15. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 17 december 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

— het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.