ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 25ης Σεπτεμβρίου 1997 *

1. Με προσφυγή που κατέθεσε βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ στις 26 Ιουλίου 1996, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο του Βελγίου έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 89/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών [1] (στο εξής: οδηγία).

Ειδικότερα, η Επιτροπή αιτιάται το Βασίλειο του Βελγίου ότι δεν έχει εκδώσει τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για την κατά την οδηγία εναρμόνιση των διατάξεων που διέπουν τα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών.

Το κανονιστικό πλαίσιο

2. Η οδηγία έχει ως κύριο στόχο να διασφαλίσει ότι τα υλικά δομικών κατασκευών θα έχουν σε όλα τα κράτη μέλη «χαρακτηριστικά τέτοια ώστε το έργο στο οποίο θα ενσωματωθούν, συναρμολογηθούν, εφαρμοστούν ή εγκατασταθούν να μπορεί (...) να ικανοποιήσει τις βασικές απαιτήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 3» της ίδιας οδηγίας [2]. Προς τούτο, το άρθρο 3 παραπέμπει στο παράρτημα Ι της οδηγίας, το οποίο περιλαμβάνει τον πίνακα των απαιτήσεων αυτών. Οι απαιτήσεις αυτές διευκρινίζονται άλλωστε σε ορισμένα «ερμηνευτικά έγγραφα», τα οποία έχουν καταρτιστεί, κατ' εντολή της Επιτροπής, από τεχνικές επιτροπές. Τα ερμηνευτικά έγγραφα αποτελούν σημείο αναφοράς για τον προσδιορισμό των τεχνικών προδιαγραφών και των γενικών αρχών που ισχύουν για τη χορήγηση της ευρωπαϊκής τεχνικής εγκρίσεως.

3. Η οδηγία κοινοποιήθηκε σε όλα τα κράτη μέλη στις 27 Δεκεμβρίου 1988 και οι αποδέκτες της έπρεπε να συμμορφωθούν προς αυτήν, θεσπίζοντας και θέτοντας σε εφαρμογή τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, εντός 30 μηνών από την εν λόγω ημερομηνία [3], δηλαδή μέχρι τις 27 Ιουνίου 1991.

Στη συνέχεια η οδηγία τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 της οδηγίας 93/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1993 [4], σκοπός της οποίας ήταν η προσαρμογή δια-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ 1989, L 40, σ. 12.

2 — Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας.

3 — Βλ. άρθρο 22 της οδηγίας.

4 — ΕΕ L 220, σ. 1.

φόρων οδηγιών περί εξαλείψεως των τεχνικών εμποδίων στο εμπόριο προς το νέο σύστημα που είχαν εγκρίνει το Συμβούλιο και η Επιτροπή σχετικά με την πιστοποίηση και τις δοκιμές και την εκτίμηση της πιστότητας των προϊόντων. Τα κράτη μέλη έπρεπε να συμμορφωθούν προς την οδηγία του 1993 με την έκδοση και δημοσίευση των αναγκαίων διατάξεων μέχρι την 1η Ιουλίου 1994 και με την εφαρμογή τους από την 1η Ιανουαρίου 1995.

Η διαδικασία

4. Στις 20 Μαΐου 1992 η Επιτροπή, επειδή είχε παρέλθει η προθεσμία συμμορφώσεως προς την οδηγία χωρίς η Βελγική Κυβέρνηση να την ενημερώσει για τις διατάξεις που είχε θεσπίσει συναφώς [5], απέστειλε στο Βασίλειο του Βελγίου έγγραφο οχλήσεως, με το οποίο το κατηγορούσε για παράβαση της οδηγίας και των άρθρων 5 και 189 της Συνθήκης.

Δεδομένου ότι η Βελγική Κυβέρνηση δεν έδωσε καμία απάντηση [6], η Επιτροπή εξέδωσε στις 18 Ιουνίου 1993, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης, αιτιολογημένη γνώμη με την οποία ισχυριζόταν ότι το καθού κράτος είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπείχε από την οδηγία, επειδή δεν είχε θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις για τη συμμόρφωσή του προς αυτή.

5. Στην αιτιολογημένη γνώμη η Βελγική Κυβέρνηση απάντησε με μια πρώτη ανακοίνωση, με την οποία αφενός υπογράμμιζε ότι η μη συμμόρφωση προς την οδηγία δεν είχε δημιουργήσει, εν πάση περιπτώσει, εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός της εσωτερικής αγοράς, αφού η Επιτροπή δεν είχε εκδώσει καμία εκτελεστική απόφαση, και αφετέρου δήλωνε ότι είχε δημιουργηθεί μια διυπουργική ομάδα εργασίας για την κατάρτιση ενός νομοσχεδίου και ενός σχεδίου βασιλικού διατάγματος (arrêté royal), τα οποία βρίσκονταν στη διαδικασία εκπονήσεως. Στη συνέχεια δεν πραγματοποιήθηκε η έκδοση των νομοθετημάτων αυτών.

Με νέα ανακοίνωση η Βελγική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή τον Δεκέμβριο 1993 το ανωτέρω νομοσχέδιο και το ανωτέρω αναφερθέν σχέδιο βασιλικού διατάγματος.

Τον Ιούνιο 1996 η Βελγική Κυβέρνηση διαβίβασε τελικά στην Επιτροπή το κείμενο του νόμου της 25ης Μαρτίου 1996, ο οποίος είχε πλέον εκδοθεί με σκοπό την προσαρμογή της βελγικής νομοθεσίας προς την οδηγία [7].

5 — Κατά το άρθρο 22 της οδηγίας, τα κράτη μέλη όφειλαν «να πληροφορήσουν αμέσως» την Επιτροπή για τις διατάξεις που θα είχαν εκδώσει για να συμμορφωθούν προς την οδηγία. Ειδικότερες υποχρεώσεις κοινοποιήσεως προβλέπονταν από άλλες διατάξεις της οδηγίας (π.χ., το άρθρο 18, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη να διαβιβάσουν στην Επιτροπή τα στοιχεία των οργανισμών πιστοποιήσεως και ελέγχου και των εργαστηρίων δοκιμών).

6 — Ο ισχυρισμός αυτός της Επιτροπής, ο οποίος παρατίθεται στο δικόγραφο της προσφυγής, δεν αντικρούστηκε.

7 — «Loi portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction».

6. Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι ο εκδοθείς νόμος δεν αποτελούσε την προσήκουσα μεταφορά της οδηγίας στη βελγική νομοθεσία, άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου.

Επί της ουσίας

7. Φρονώ ότι το αίτημα της Επιτροπής είναι βάσιμο και συνεπώς πρέπει να γίνει δεκτό.

8. Θα ήθελα κατ' αρχάς να τονίσω ότι το Βασίλειο του Βελγίου, κατά τη λήξη της προθεσμίας που προέβλεπε η αιτιολογημένη γνώμη, δεν είχε φροντίσει ούτε καν να γνωστοποιήσει το νομοσχέδιο και το σχέδιο βασιλικού διατάγματος που διαβίβασε στη συνέχεια.

9. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη ο νόμος της 25ης Μαρτίου 1996, ο νόμος αυτός δεν συνιστά την προσήκουσα προσαρμογή προς την οδηγία.

Ο νόμος της 25ης Μαρτίου 1996, αν εξαιρεθούν οι διατάξεις του σχετικά με την εξακρίβωση των παραβάσεων και τη συνακόλουθη επιβολή κυρώσεων (άρθρα 4 έως 6), δεν περιέχει καμία διάταξη περί συγκεκριμένης και πραγματικής μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη των σκοπών που επιδιώκονται με την οδηγία. Πράγματι, με τα άρθρα 2 και 3 εξουσιοδοτείται απλώς ο Βασιλιάς να θεσπίζει με βασιλικό διάταγμα κάθε μέτρο που είναι αναγκαίο για την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία.

Δεδομένου ότι ο εν λόγω νόμος δεν παρέχει καμία ένδειξη σχετικά με τις αρχές και τα κριτήρια που θα πρέπει να διαπνέουν τη μελλοντική εκτελεστική ρύθμιση, ο νόμος αυτός δεν μπορεί καν να οριστεί ως «νόμος-πλαίσιο», όπως υποστηρίζει η Βελγική Κυβέρνηση, υπό την έννοια που προσδίδεται συνήθως σ' αυτή την κατηγορία νομοθετικών πράξεων, καθόσον πρόκειται απλώς για ένα μέσο με το οποίο ο Βέλγος νομοθέτης προσδιόρισε απλώς την πηγή που θα κληθεί να νομοθετήσει σχετικά με την οδηγία, πράγμα που σημαίνει ότι το μελλοντικό βασιλικό διάταγμα θα πρέπει υποχρεωτικά να αναχθεί άμεσα στις διατάξεις της οδηγίας, αφού ο νόμος του 1996 δεν παρέχει καμία απολύτως ένδειξη.

10. Επομένως, επί του παρόντος δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία νομοθετική μεταφορά στη βελγική έννομη τάξη των «βασικών απαιτήσεων», της έννοιας των τεχνικών προδιαγραφών, της σημασίας που πρέπει να προσδίδεται στη σήμανση ΕΚ επί των προϊόντων και, με λίγα λόγια, όλων των μέσων που προβλέπει η οδηγία για την εξάλειψη των τεχνικών εμποδίων στον τομέα των δομικών κατασκευών.

11. Ο εκπρόσωπος του καθού κράτους αναγνωρίζει την έλλειψη ορθής μεταφοράς της οδηγίας, αλλά αποπειράται να δικαιολογήσει το γεγονός αυτό προβάλλοντας

λόγους αναγόμενους τόσο στην εσωτερική όσο και στην κοινοτική έννομη τάξη.

Όσον αφορά τους πρώτους λόγους, οι οποίοι αφορούν κυρίως τη δημιουργία και την κοινοποίηση των οργανισμών ελέγχου και την ίδρυση ενός ταμείου, κατά τα προβλεπόμενα από το άρθρο 7 του νόμου της 25ης Μαρτίου 1996 για τη λειτουργία των εν λόγω οργανισμών, αρκεί να υπομνηστεί ότι δεν μπορούν να προβάλλονται ως δικαιολογητικοί λόγοι της παραβάσεως μιας οδηγίας ούτε η εσωτερική νομοθετική ή διοικητική πρακτική ούτε οι δυσχέρειες στη λειτουργία των κρατικών θεσμών ούτε καμία άλλη περίσταση εσωτερικού χαρακτήρα [8].

12. Όσον αφορά τους δικαιολογητικούς λόγους που βασίζονται σε ενδεχόμενες παραλείψεις των κοινοτικών οργάνων, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι οι παραλείψεις αυτές όντως υπάρχουν, δεν κωλύουν την προσαρμογή της εσωτερικής νομοθεσίας προς την οδηγία, αφού ο Βέλγος νομοθέτης θα πρέπει απλώς στο μέλλον να συμπληρώνει τις θεσπισθείσες διατάξεις, οσάκις η Επιτροπή ή οι αρμόδιοι κοινοτικοί οργανισμοί θα θεσπίζουν τα αναγκαία εκτελεστικά μέτρα.

8 — Εν προκειμένω δεν συντρέχει ούτε ανωτέρα βία ως προσωρινός δικαιολογητικός λόγος της παραβάσεως ούτε εξάλλου έγινε επίκληση ανωτέρας βίας (βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985, 101/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1985, σ. 2629).

Εξάλλου, επί της προκειμένης υποθέσεως δεν ασκεί καμία απολύτως επιρροή το γεγονός ότι η οδηγία τροποποιήθηκε εν μέρει από τη μεταγενέστερη οδηγία του 1993 [9], για την οποία προβλέπεται προθεσμία συμμορφώσεως των κρατών μελών μεταγενέστερη της ημερομηνίας εκδόσεως της αιτιολογημένης γνώμης. Η νέα οδηγία δηλαδή αρκείται να επιβάλλει μια νέα και πρόσθετη υποχρέωση συμμορφώσεως των αποδεκτών της, χωρίς παράλληλα να καταργεί τις υποχρεώσεις συμμορφώσεως προς την προγενέστερη οδηγία, την οποία τροποποιεί εν μέρει.

Ούτε το ενδεχόμενο να προβεί στο μέλλον το Συμβούλιο, ενδεχομένως βάσει της εκθέσεως SLIM [10], σε περαιτέρω τροποποιήσεις της οδηγίας, με τις οποίες να καθιστά απλούστερη τη συγκεκριμένη εφαρμογή της, μπορεί εξάλλου να δικαιολογήσει την παράλειψη της προσαρμογής της εσωτερικής νομοθεσίας και την παράβαση συνεπώς της οδηγίας και του άρθρου 189 της Συνθήκης [11].

Κατά τα λοιπά, θα ήθελα παρεμπιπτόντως να παρατηρήσω ότι η ίδια η Βελγική Κυβέρνηση είχε συνείδηση της ανάγκης να

9 — Βλ. ανωτέρω σημείο 3.

10 — Πρόκειται για έκθεση που υποβλήθηκε στις 26 Νοεμβρίου 1996 στο Συμβούλιο από μια ομάδα εργασίας και περιέχει, στον τομέα τον οποίο αφορά η οδηγία, τα πορίσματα ενός προτύπου σχεδίου της Επιτροπής σχετικά με την απλοποίηση της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά (Simplification of Legislation for the Internal Market).

11 — Σε μια υπόθεση στην οποία η καθής κυβέρνηση προέβαλλε ως αμυντικό ισχυρισμό ότι η αιτιολογημένη γνώμη είχε εκδοθεί αφού είχε κινηθεί η διαδικασία εκδόσεως οδηγιών που τροποποιούσαν τη μη εφαρμοσθείσα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «(...) το γεγονός ότι τα κοινοτικά όργανα προβαίνουν σε τροποποιήσεις των οδηγιών δεν αρκεί για την απαλλαγή των κρατών μελών από την υποχρέωση να συμμορφώνονται εμπροθέσμως προς τις οδηγίες αυτές» (βλ. απόφαση της 1ης Ιουνίου 1995, C-182/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1995, σ. I-1465, σκέψη 6).

επιλέξει ένα διαφορετικό τρόπο συμμορφώσεώς της προς την οδηγία, αφού επέλεξε, τουλάχιστον αρχικά (με τα σχέδια που ανακοινώθηκαν το 1993), την κατάρτιση ενός σχεδίου βασιλικού διατάγματος που περιείχε λεπτομερείς διατάξεις ουσιαστικού δικαίου περί μεταφοράς της οδηγίας, οι οποίες απουσιάζουν πλήρως από το κείμενο του νόμου της 25ης Μαρτίου 1996.

13. Με λίγα λόγια, οι δυσχέρειες εφαρμογής, η έλλειψη συγκεκριμένων εκτελεστικών μέτρων (τεχνικών προδιαγραφών κ.λπ.) και το γεγονός ότι ήταν πιθανό ή αναμενόμενο να επέλθουν τροποποιήσεις της οδηγίας στο άμεσο μέλλον αποτελούν περιστάσεις οι οποίες ουδόλως απαλλάσσουν το κράτος μέλος από την υποχρέωσή του να συμμορφωθεί προς την οδηγία εντός της προβλεπόμενης από την οδηγία αυτή προθεσμίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

14. Η διαπίστωση περί μη συμμορφώσεως προς την οδηγία σημαίνει ότι το Βασίλειο του Βελγίου ηττήθηκε πλήρως, άρα πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

15. Κατόπιν των ανωτέρω προτείνω στο Δικαστήριο:

«— να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο του Βελγίου, μη εκδίδοντας τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία 89/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τα προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή·

— να καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.»