JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
25 päivänä syyskuuta 1997 *

1. Komissio on 26.7.1996 nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/106/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan.

Komissio arvostelee Belgian kuningaskuntaa erityisesti siitä, että se ei ole antanut rakennusalan tuotteita koskevien säännösten direktiivin mukaisen yhdenmukaistamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Direktiivin keskeisimpänä tarkoituksena on vaikuttaa siten, että rakennusmateriaalit kaikissa jäsenvaltioissa ovat ominaisuuksiltaan "sellaisia, että rakennuskohde, johon [ne] liitetään, asennetaan, käytetään tai sijoitetaan, täyttää 3 artiklassa tarkoitetut olennaiset vaatimukset". [2] Tässä tarkoituksessa 3 artiklassa viitataan direktiivin liitteen I luetteloon näistä vaatimuksista. Niitä on lisäksi täsmennetty komission tätä varten asettamien teknisten komiteoiden laatimissa perusasiakirjoissa. Nämä asiakirjat ovat viiteaineistona määriteltäessä teknisiä eritelmiä ja suuntaviivoja pyrittäessä saamaan todistus eurooppalaisesta teknisestä hyväksymisestä.

3. Direktiivi on annettu tiedoksi kaikille jäsenvaltioille 27.12.1988 ja niiden on ollut hyväksyttävä ja saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset 30 kuukaudessa tästä päivästä [3] eli viimeistään 27.6.1991.

Direktiiviä on sittemmin muutettu 23 päivänä heinäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/68/ETY [4] 4 artiklalla; tämä muutosdirektiivi on tarkoitettu sopeutta-

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL 1989, L 40, s. 12.

2 — Ks. direktiivin 2 artiklan 1 kohta.

3 — Ks. direktiivin 22 artikla.

4 — EYVL L 220, s. 1.

maan lukuisat kaupan teknisten esteiden poistamiseen tähtäävät direktiivit neuvoston ja komission hyväksymään uuteen järjestelmään tuotteiden vaatimuksienmukaisuustodistuksista, tähän liittyvistä koemenetelmistä ja tämän vaatimuksienmukaisuuden arvioinnista. Jäsenvaltioiden olisi ollut annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät säädökset ja määräykset viimeistään 1.7.1994 ja sovellettava niitä 1.1.1995 lukien.

Asian käsittelyn vaiheet

4. Koska direktiivin saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä säädetty määräaika oli päättynyt ilman, että Belgian hallitus olisi huolehtinut siitä, että se ilmoittaisi komissiolle tässä tarkoituksessa antamistaan säännöksistä, [5] komissio lähetti 20.5.1992 päivätyn virallisen huomautuksen, jossa se arvosteli Belgian kuningaskuntaa direktiivin sekä perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan rikkomisesta.

Kun Belgian hallitus ei vastannut viralliseen huomautukseen, [6] komissio lähetti 18.6.1993 sille perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti perustellun lausunnon, jossa arvosteltiin tämän asian vastaajana olevaa jäsenvaltiota direktiivistä sille aiheutuneiden velvoitteiden täyttämättä jättämisestä, koska tämä ei ollut ryhtynyt direktiivin noudattamisen edellyttämiin lainsäädäntötoimiin.

5. Belgian hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon ensimmäisellä tiedonannollaan, jossa se sen seikan korostamisen lisäksi, ettei laiminlyönti direktiivin saattamisessa osaksi kansallista oikeusjärjestystä missään tapauksessa ollut aiheuttanut mitään esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla, kun otetaan huomioon komission täytäntöönpanopäätösten puuttuminen, myös ilmoitti juuri muodosteilla olevan ministeriötason työryhmän pyrkivän laatimaan esitykset laiksi ja kuninkaan asetukseksi (arrêté royal). Näitä säädöksiä ei myöhemmin ole hyväksytty.

Myöhemmässä, joulukuussa 1993 komissiolle lähettämässään tiedonannossa Belgian hallitus toimitti sille mainitut säädösesitykset.

Belgian hallitus antoi komissiolle tiedoksi vasta kesäkuussa 1996 direktiivin osaksi Belgian kansallista oikeusjärjestystä saattamiseksi hyväksytyn, 25.3.1996 annetun lain. [7]

5 — Direktiivin 22 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on viipymättä ilmoitettava komissiolle niistä säännöksistä, jotka ne ovat direktiiviä noudattaakseen antaneet. Direktiivin muissa säännöksissä säädetään erityisistä tiedottamisvelvollisuuksista (ks. esimerkiksi 18 artikla, jossa edellytetään komissiolle annettavan varmentamiselinten, tarkastuslaitosten ja testauslaboratorioiden nimet sekä osoitteet).

6 — Kuten komissio tuo esiin kannekirjelmänsä johdannossa; tätä lausumaa ei ole kiistetty.

7 — Laki rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivin saattamisesta osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

6. Koska komissio katsoi, ettei asiasta annetun lain säätäminen merkinnyt direktiivin asianmukaista saattamista osaksi Belgian oikeusjärjestystä, se nosti yhteisöjen tuomioistuimessa nyt esillä olevan kanteen.

Belgian sisäistä oikeusjärjestystä. Lain 2 ja 3 §:ssä nimittäin ainoastaan siirretään kuninkaalle toimivalta toteuttaa kuninkaan asetuksilla kaikki tarpeelliset toimenpiteet direktiivistä seuraavien velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi.

Pääasia

7. Pidän komission vaatimusta oikeutettuna ja katson näin ollen, että se on hyväksyttävä.

Koska kysymyksessä olevasta laista puuttuvat kaikki tiedot niistä johtavista periaatteista ja perusteista, joiden mukaista tulevan täytäntöönpanosäänteIyn olisi oltava, lakia ei edes Belgian hallituksen esittämin tavoin voida pitää tältä säädöstyypiltä yleensä edellytetyn kaltaisena puitelakina, kun otetaan huomioon, että kysymyksessä yksinkertaisesti on Belgian lainsäätäjän menetelmä määrittää säädösvallan käytön perusta direktiivin saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä siinä määrin, että tulevassa kuninkaan asetuksessa on tarpeen viitata vain suoraan direktiivin säännöksiin, koska vuoden 1996 laissa ei ole tässä suhteessa merkityksellisiä säännöksiä.

8. Aluksi on huomautettava, että perustellussa lausunnossa Belgian kuningaskunnalle asetetun määräajan päättyessä Belgian hallitus ei ollut huolehtinut edes niiden esitysten laiksi ja kuninkaan asetukseksi toimittamisesta komissiolle, jotka se lähetti myöhemmin.

9. Vaikka otettaisiinkin huomioon 25.3.1996 annettu laki, se ei missään tapauksessa merkitse direktiivin asianmukaista saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

10. Tähän mennessä Belgian oikeusjärjestykseen ei olekaan sisällytetty mitään säännöksiä olennaisista vaatimuksista, teknisten eritelmien käsitteestä, tuotteiden EY-merkinnälle annettavasta merkityksestä eikä, lyhyesti ilmaisten, muistakaan direktiivissä säädetyistä keinoista varmistaa teknisten esteiden poistaminen rakennusalalla.

Lukuun ottamatta rikkomusten toteamista, viranomaiskäsittelyä ja seuraamuksia koskevia 25.3.1996 annetun lain 4—6 §:n säännöksiä lakiin ei sisälly mitään säännöstä, jossa konkreettisesti ja tehokkaasti saatettaisiin direktiivissä vahvistetut tavoitteet osaksi

11. Vastaajana oleva jäsenvaltio myöntää kirjelmissään, ettei se ole asianmukaisesti noudattanut direktiiviä, mutta yrittää perustella tätä asiaintilaa vetoamalla sekä sisäiseen

oikeusjärjestykseensä että yhteisön oikeuteen liittyviin syihin.

Valvontaelinten muodostamista ja hyväksymistä sekä 25.3.1996 annetun lain 7 §:ssä edellytetyn ja mainittujen toimielinten toiminnan varmistamiseksi tarkoitetun rahaston perustamista koskevien, edellä ensiksi mainittujen perusteiden osalta riittää, kun huomautetaan kaikkien kansallisten lainsäädäntö- tai hallintokäytäntöjen, jäsenvaltion valtio- ja hallintojärjestelmän toiminnassa esiintyvien vaikeuksien tai kaikkien muidenkaan kansallisten olosuhteiden merkityksettömyydestä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen perusteina. [8]

12. Vaikka yhteisön oikeuden mahdollisiin puutteellisuuksiin nojautuvien oikeuttamisperusteiden osalta myönnettäisiinkin näiden puutteiden olemassaolo, ne eivät ole olleet esteenä direktiivin saattamiselle osaksi Belgian sisäistä oikeusjärjestystä, kun otetaan huomioon, että Belgian lainsäätäjän on tulevaisuudessa huolehdittava pelkästään jo antamiensa säännösten täydentämisestä sen jälkeen, kun komissio tai tähän tehtävään asetetut yhteisön toimielimet ovat toteuttaneet tarpeelliset täytäntöönpanotoimet.

8 — On samoin hyödytöntä perustella jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen viivästymistä vetoamalla ylivoimaiseen esteeseen, jollaista sitä paitsi nyt ei ole esiintynyt. Ks. asia 101/84, komissio v. Italia, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2629).

Se seikka, että direktiiviä on osittain muutettu vuonna 1993 annetulla direktiivillä, [9] jonka saattamiselle osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä säädetyt määräajat ovat jatkuneet pitemmälle kuin perustellussa lausunnossa asetettu määräaika, on täysin vailla merkitystä. Jälkimmäisellä direktiivillä nimittäin ainoastaan säädetään jäsenvaltioille, joille se on osoitettu, uusi ja täydentävä yhdenmukaistamisvelvoite poistamatta kuitenkaan niiltä aiemmasta osin muutetusta direktiivistä seuraavia vastaavia velvoitteita.

Se, että neuvosto ehkä tulevaisuudessa, mahdollisesti SLIM-selvitykseen [10] perustuen, ryhtyy muuttamaan direktiiviä muiltakin osin tehdäkseen tällä tavoin sen käytännön soveltamisen yksinkertaisemmaksi, ei myöskään voi olla perusteena sille, että direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja että siten rikotaan direktiiviä itseään sekä perustamissopimuksen 189 artiklaa. [11]

Voidaan sitä paitsi ohimennen huomauttaa Belgian hallituksen itsensäkin olleen siinä määrin tietoinen tarpeesta saattaa direktiivi

9 — Ks. edellä 3 kohta.

10 — Kysymys on työryhmän neuvostolle 26.11.1996 esittämästä selvityksestä, joka on tulosta komission direktiivin kohteena olevalla alalla toteuttamasta kochankkeesta sisämarkkinoilla sovellettavan lainsäädännön yksinkertaistamiseksi (Simplification of Legislation for the Internal Market).

11 — Asiassa, jossa vastaajana oleva hallitus esitti puolustukseksi, että perusteltu lausunto oli annettu sitä direktiiviä, jonka saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä oli laiminlyöty, muuttaneiden direktiivien säätämismenettelyn aikana, yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: "— — vaikka yhteisön toimielimet muuttavat direktiivejä, tämä ei ole riittävä peruste sille, että jäsenvaltiolla ei olisi velvollisuutta täytäntöönpanna direktiivejä asetetuissa määräajoissa" (ks. asia C-182/94, komissio v. Italia, tuomio 1.6.1995, Kok. 1995, s. I-1465, 6 kohta).

osaksi kansallista oikeusjärjestystä muulla tavoin, että se on ainakin alun perin (komissiolle vuonna 1993 tiedoksi annettujen esitysten avulla) ryhtynyt valmistelemaan sellaista esitystä kuninkaan asetukseksi, joka olisi sisältänyt direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä saattavat yksityiskohtaiset aineellisoikeudelliset säännökset, joista ei löydy jälkeäkään 25.3.1996 annetun lain sanamuodosta.

13. Pääosin soveltamisvaikeudet, konkreettisten täytäntöönpanotoimien (teknisten eritelmien ynnä muiden) puuttuminen sekä lähiaikoina toteutettavien muutosten mahdollisuus ja odottaminen ovat seikkoja, joilla ei mitenkään voi olla sellaista vaikutusta, että jäsenvaltion velvollisuus saattaa direktiivi siinä säädetyssä määräajassa osaksi kansallista oikeusjärjestystään niiden johdosta lakkaisi.

Oikeudenkäyntikulut

14. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisen seurauksena Belgian kuningaskunta häviää asian kaikilta osin, joten se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ratkaisuehdotus

15. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/106/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä;

— velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.