FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 25 september 1997 *

1. Genom talan enligt artikel 169 i fördraget väckt den 26 juli 1996 begär kommissionen att domstolen skall fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter [1] (nedan kallat direktivet).

Kommissionen gör närmare bestämt gällande att Konungariket Belgien har underlåtit att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att i enlighet med direktivet harmonisera de bestämmelser som gäller byggprodukter.

Tillämpliga bestämmelser

2. Direktivets grundläggande mål är att byggprodukterna i alla medlemsstater skall ha sådana egenskaper att "de byggnadsverk i vilka de infogas, monteras, används eller installeras kan uppfylla de väsentliga krav som avses i artikel 3" i samma direktiv. [2] I detta syfte hänvisas i artikel 3 till bilaga 1 till direktivet, som innehåller en lista över kraven i fråga. Dessa bestäms närmare i de "tilllämpningsdokument" som tekniska kommittéer utarbetar på kommissionens uppdrag. Tillämpningsdokumenten utgör en riktlinje vid definiering av tekniska specifikationer och för det europeiska tekniska välståndet.

3. Direktivet delgavs samtliga medlemsstater den 27 december 1988, och dessa skulle följa direktivet genom att sätta nödvändiga lagar och andra författningar i kraft inom 30 månader från ovanstående datum [3], det vill säga senast den 27 juni 1991.

Direktivet ändrades genom artikel 4 i rådets direktiv nr 93/68/EEG av den 22 juli 1993 [4], som syftar till att bringa bestämmelserna i ett antal direktiv avsedda att undanröja tekniska

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 40 av den 12.2.1989, s. 12.

2 — Se artikel 2.1 i direktivet.

3 — Se artikel 22 i direktivet.

4 — EGT L 220, s. 1.

handelshinder att överensstämma med det nya system som rådet och kommissionen har antagit i fråga om verifikation och prov samt bedömning av produkternas förenlighet med den gemensamma marknaden. Medlemsstaterna skulle följa direktivet genom att anta och publicera nödvändiga bestämmelser senast den 1 juli 1994 och genom att tillämpa dem från och med den 1 januari 1995.

Förfarandet

4. Sedan tidsfristen för genomförande av direktivet hade löpt ut, utan att den belgiska regeringen hade underrättat kommissionen om de bestämmelser som hade antagits för att följa direktivet [5], tillsände kommissionen den 20 maj 1992 Konungariket Belgien en formell underrättelse om att landet hade brutit mot direktivet samt mot artiklarna 5 och 189 i fördraget.

Eftersom den belgiska regeringen inte besvarade underrättelsen [6], avgav kommissionen i enlighet med artikel 169 i fördraget den 18 juni 1993 ett motiverat yttrande där den gjorde gällande att svarandestaten hade åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte anta nödvändiga bestämmelser för att följa det.

5. Den belgiska regeringen besvarade det motiverade yttrandet genom ett första meddelande, i vilket den dels underströk att underlåtenheten att genomföra direktivet inte hade förorsakat några hinder för den fria rörligheten för varor på den inre marknaden, dels anförde att, på grund av att det saknades beslut från kommissionens sida om genomförande av direktivet, en arbetsgrupp på ministernivå hade utarbetat ett lagförslag och ett förslag till kunglig kungörelse (*Arrêté royal*), vilkas utformning pågick. Texterna antogs sedan inte.

Genom ett nytt meddelande, i december år 1993, tillställde den belgiska regeringen kommissionen de nyss nämnda förslagen.

Inte förrän i juni år 1996 tillställde den belgiska regeringen kommissionen lagen av den 25 mars 1996, som hade antagits slutgiltigt för att anpassa den belgiska rättsordningen till direktivet. [7]

5 — Enligt artikel 22 i direktivet skulle medlemsstaterna "genast underrätta" kommissionen om de bestämmelser som hade antagits för att följa direktivet. Särskilda skyldigheter föreskrevs i andra bestämmelser i direktivet (se till exempel artikel 18 som föreskriver underrättelse om namn på och adresser till certifieringsorgan, kontrollorgan och provningslaboratorier).

6 — Detta anför kommissionen, utan att motsägas, i stämningsansökan.

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. Kommissionen ansåg inte att den antagna lagen utgjorde ett vederbörligt genomförande av direktivet i den belgiska rättsordningen och väckte talan vid domstolen.

Saken

7. Jag anser att kommissionens yrkande är befogat och skall bifallas.

8. Framför allt vill jag framhålla att Konungariket Belgien vid utgången av den tidsperiod som medgavs i det motiverade yttrandet inte ens hade underrättat kommissionen om de förslag till lag och dekret som senare översändes.

9. Även om lagen av den 25 mars 1996 skulle tas i beaktande, utgör den inte något korrekt genomförande av direktivet.

Lagen av den 25 mars 1996 innehåller med undantag av bestämmelserna om fastställelse, bestridande och påföljder vid överträdelser (artikel 4—6) inte någon bestämmelse som innebär ett faktiskt och effektivt införlivande i den nationella rättsordningen av de mål som fastställs i direktivet. Artiklarna 2 och 3 innebär endast att kungen bemyndigas att genom kungörelse anta nödvändiga bestämmelser för att säkerställa att de skyldigheter som följer av direktivet uppfylls.

Eftersom det i lagen inte anges några vägledande principer och kriterier till vilka framtida genomförandebestämmelser skall anpassas, kan lagen inte heller, som den belgiska regeringen anför, anses som någon "ramlag" i den mening som i allmänhet avses med den sortens rättsakter, utan det är helt enkelt fråga om ett instrument genom vilket den belgiska regeringen har angivit den rättsakt varigenom direktivet skall genomföras. På detta sätt kan det i den framtida kungliga kungörelsen endast hänvisas direkt till direktivets bestämmelser, eftersom inget anges i lagen av 1996.

10. För närvarande saknas således lagbestämmelser om införlivande av de "väsentliga kraven", av begreppet tekniska specifikationer, av den innebörd som skall ges till CE-märkningen på produkterna och, i korthet, av alla de instrument som föreskrivs i direktivet för att säkerställa att handelshindren undanröjs inom byggsektorn.

11. Svarandestaten medger i sin försvarsinlaga att den inte korrekt har genomfört direktivet men försöker att berättiga detta

med skäl som gäller dels den inre ordningen, dels gemenskapens rättsordning.

Vad gäller de första skälen, som huvudsakligen hänför sig till bildandet av och anmälan av kontrollorgan och inrättandet av en fond för att dessa organ skall fungera, såsom föreskrivs i artikel 7 i lagen av den 25 mars 1996, är det tillräckligt att erinra att nationell lagstiftningspraxis, administrativ praxis, svårigheter för statens institutioner att fungera eller andra nationella förhållanden är irrelevanta för att berättiga ett fördragsbrott. [8]

12. Vad gäller de förklaringar som grundas på möjliga brister i gemenskapens rättsordning kan sådana, om det medges att de finns, inte hindra att den nationella rättsordningen anpassas till direktivet, eftersom den belgiska lagstiftaren endast behöver vidta åtgärder för att antagna bestämmelser skall införlivas sedan kommissionen eller andra behöriga gemenskapsorgan har utfärdat nödvändiga tillämpningsbestämmelser.

Vidare är den omständigheten att direktivet delvis ändrades genom det följande direktivet av år 1993 [9], vars frist för staternas införlivande inföll efter det att det motiverade yttrandet antogs, helt irrelevant. Det nya direktivet är begränsat till att föreskriva en ny, ytterligare skyldighet till införlivande för dem det riktar sig till utan att skyldigheten att införliva det delvis ändrade föregående direktivet upphör att gälla.

Möjligheten att rådet i framtiden, eventuellt på grundval av Slimrapporten [10], kan komma att göra ytterligare ändringar i direktivet för att förenkla dess konkreta tillämpning kan heller inte berättiga underlåtenheten att anpassa den nationella rättsordningen och således inte heller att direktivet och artikel 189 i fördraget överträds. [11]

För övrigt kan det i förbigående konstateras att den belgiska regeringen har varit medveten om att ett annat sätt att genomföra direktivet var nödvändigt, på så sätt

8 — Inte heller kan force majeure åberopas, vilket det för övrigt inte har, för att tillfälligt berättiga ett fördragsbrott. Se dom av den 11 juli 1985 i mål 101/84, kommissionen mot Italien (Rec. 1985, s. 2629).

9 — Se ovan, punkt 3.

10 — Det är fråga om en rapport som framlades för rådet den 26 november 1996 av en arbetsgrupp om resultatet i den sektor som berörs av direktivet av ett pilotprojekt som kommissionen hade startat för att förenkla lagstiftningen för den inre marknaden (*Simplification of Legislation for the Internal Market*).

11 — I ett fall då svaranderegeringen försvarade sig genom att framhålla att det motiverade yttrandet avgavs när direktiv som ändrade det som inte hade genomförts höll på att utfärdas, fastslog domstolen att "det faktum att gemenskapens institutioner genomför ändringar av direktiven inte är tillräckligt för att befria medlemsstaterna från skyldigheten att rätta sig efter dessa inom de föreskrivna fristerna" (se dom av den 1 juni 1995 i mål C-182/94, kommissionen mot Italien, REG 1995, s. I-1465, punkt 6).

att den, åtminstone till en början (genom de förslag som anmäldes år 1993), valde att utarbeta ett förslag till kunglig kungörelse med detaljerade materiella bestämmelser om införlivande av direktivet, vilka helt saknas i lagen av den 25 mars 1996.

13. Sammanfattningsvis kan sådana omständigheter som tillämpningssvårigheter, avsaknaden av konkreta genomförandeåtgärder (tekniska specifikationer m. m), möjligheten till och förhoppningen om kommande ändringar inte på något sätt frita medlemsstaten från skyldigheten att följa direktivet inom de frister som föreskrivs i detta.

Rättegångskostnader

14. Konstaterandet av att Konungariket Belgien har underlåtit att följa direktivet leder till att svarandestaten helt tappar målet, och denna skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

15. Med hänsyn till vad som anförts ovan, föreslår jag att domstolen skall

— konstatera att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter genom att underlåta att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet;

— förplikta Konungariket Belgien att ersätta rättegångskostnaderna.