URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
18. Dezember 1997 *

In der Rechtssache C-263/96

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Hendrik van Lier als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch Jan Devadder, Conseiller général im Juristischen Dienst des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Belgische Botschaft, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (ABl. 1989, L 40, S. 12) verstoßen hat, daß es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen,

erläßt

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Gulmann sowie der Richter J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet und L. Sevón (Berichterstatter),

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. September 1997,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 26. Juli 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (ABl. 1989, L 40, S. 12; im folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, daß es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen.

2 Ziel der Richtlinie ist, die Hemmnisse zu beseitigen, die sich für den freien Verkehr mit Bauprodukten aufgrund der unterschiedlichen einzelstaatlichen Vorschriften über die wesentlichen Anforderungen an Bauwerke, der technischen Normen, die

diese Produkte einhalten müssen, um diese Anforderungen zu erfüllen, und der Prüf- und Zulassungsverfahren für diese Produkte ergeben.

3 Nach Artikel 22 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um dieser Richtlinie innerhalb von 30 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis zu setzen.

4 Die Richtlinie wurde am 27. Dezember 1988 bekanntgegeben, so daß die Frist für ihre Umsetzung am 27. Juni 1991 abgelaufen ist.

5 Die Kommission erhielt keine Mitteilung über Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie in die belgische Rechtsordnung und verfügte über keine anderen Anhaltspunkte, aus denen sie hätte schließen können, daß das Königreich Belgien die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hatte. Sie forderte daher die belgische Regierung mit Schreiben vom 20. Mai 1992 auf, sich binnen zwei Monaten zu äußern.

6 Da dieses Schreiben unbeantwortet blieb, übersandte die Kommission der belgischen Regierung am 18. Juni 1993 eine mit Gründen versehene Stellungnahme mit der Aufforderung, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Richtlinien binnen zwei Monaten nach Übermittlung des Schreibens nachzukommen.

7 Die belgische Regierung antwortete mit Schreiben vom 3. September 1993, die Vorentwürfe für ein Gesetz und eine Königliche Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie stünden kurz vor ihrer Vorlage an den Conseil des ministres und den Conseil d'Etat. Diese Entwürfe wurden der Kommission am 23. Dezember 1993 übermittelt.

8 Am 2. Mai 1995 teilte das Ministerium für Verkehrswesen und Infrastruktur der Kommission mit, daß die Gesetzesvorlage vom Conseil d'Etat und vom Conseil des ministres angenommen worden sei und den gesetzgebenden Kammern unmittelbar nach den Wahlen vorgelegt werde.

9 Die belgischen Behörden setzten die Kommission durch Mitteilung vom 1. Juli 1996 davon in Kenntnis, daß das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie am 25. März 1996 verabschiedet worden sei (*Moniteur belge* vom 21. Mai 1996, S. 12884).

10 Artikel 2 dieses Gesetzes bestimmt:

Der König ergreift durch Regierungsverordnung alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um den Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte in der durch die Richtlinie des Rates vom 22. Juli 1993 geänderten Fassung nachzukommen; diese Maßnahmen können die Aufhebung oder Änderung von Rechtsvorschriften einbegreifen.

11 Artikel 3 des Gesetzes lautet:

Der König erläßt durch Regierungsverordnung nach Anhörung der Regionen und der Gemeinschaften die grundlegenden Rechtsvorschriften, die für die Durchführung der wesentlichen Anforderungen, technischen Spezifikationen und übrigen Bestimmungen der bestehenden und künftigen Regelungen erforderlich sind.

12 In den Artikeln 4, 5 und 6 sind schließlich für den Fall eines Verstoßes gegen die aufgrund des Gesetzes erlassenen Vorschriften Sanktionen vorgesehen.

13 Die Kommission wirft dem Königreich Belgien in ihrer Klageschrift vor, die zur Umsetzung der Richtlinie in die nationale Rechtsordnung erforderlichen Maßnahmen nicht fristgerecht, also nicht bis zum 27. Juni 1991, getroffen zu haben.

14 Die sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen würden durch das Gesetz vom 25. März 1996 nicht erfüllt. Artikel 3 des Gesetzes ermächtige zwar den König zum Erlaß von Durchführungsvorschriften, enthalte jedoch keine materiellen Vorschriften für Bauprodukte; außerdem hätten die belgischen Behörden nicht angegeben, innerhalb welcher Fristen mit den Durchführungsverordnungen zu rechnen sei und wann das Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie abgeschlossen sein werde.

15 Zu ihrer Verteidigung trägt die belgische Regierung erstens vor, der Entwurf einer Königlichen Verordnung sei bereits erstellt, jedoch sei noch eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit der Anerkennung und Kontrolle, der Notifizierung der Stellen sowie der Einrichtung eines Fonds im Sinne von Artikel 7 des Gesetzes vom 25. März 1996 zu klären. Zu diesem Zweck sei man im Begriff, eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Ministerien für Wirtschaft und für Verkehrswesen und Infrastruktur zu bilden; die für die Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen würden voraussichtlich binnen sechs Monaten getroffen werden.

16 Zweitens weist die belgische Regierung darauf hin, daß die Richtlinie auf Gemeinschaftsebene noch immer nicht durchgeführt sei. Sie nimmt hierzu Bezug auf verschiedene Unterlagen. Zunächst werde in dem Bericht der Molitor-Gruppe zur legislativen und administrativen Vereinfachung darauf hingewiesen, daß der Bausektor sieben Jahre nach Annahme der Richtlinie noch immer nicht das EG-Konformitätszeichen verwenden könne. Außerdem habe die Kommission am

15. Mai 1996 in einem aufgrund von Artikel 23 der Richtlinie vorgelegten Bericht selbst zugegeben, daß die praktische Anwendung der Richtlinie auf Hindernisse stoße; sie sei zu dem Ergebnis gelangt, bei vielen Produkten werde es innerhalb der nächsten fünf Jahre keine harmonisierten Normen geben. Ebenso habe der Wirtschafts- und Sozialausschuß in seiner Stellungnahme zum Thema „Technische Normen und gegenseitige Anerkennung" (ABl. 1996, C 212, S. 7) auf das schlechte Funktionieren der Richtlinie und das Fehlen harmonisierter Normen hingewiesen. Der Rat schließlich habe die Einrichtung des Pilotprojekts SLIM („Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt") unterstützt, dessen Ziel darin bestehe, zu untersuchen, ob die Verpflichtungen und Auflagen, die die Unternehmen belasteten und aufgrund ihrer übermäßigen Komplexität behinderten, nicht durch eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften gemildert werden könnten.

17 Die belgische Regierung zieht daraus den Schluß, die verzögerte Umsetzung der Richtlinie habe weder auf die Verwirklichung des Binnenmarktes noch auf das Verfahren zur Anwendung der Richtlinie schädliche Auswirkungen gehabt.

18 Die Kommission erklärt hingegen, selbst wenn sich die Anwendung der Richtlinie tatsächlich verzögert haben sollte, stünde dies ihrer Umsetzung nicht entgegen. Sie verweist insbesondere auf das Urteil vom 1. Juni 1995 in der Rechtssache C-182/94 (Kommission/Italien, Slg. I-1465) und fügt hinzu, die Möglichkeit, daß die Richtlinie in naher Zukunft geändert werden könnte, könne ihre fehlende Umsetzung nicht rechtfertigen.

19 Drittens führt die belgische Regierung aus, daß bestimmte mit der Umsetzung der Richtlinie zusammenhängende Probleme auf die gemeinschaftliche Rechtsordnung zurückzuführen seien.

20 So habe sich der Rat in seiner Entschließung vom 21. Dezember 1989 zu einem Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung (ABl. 1990, C 10, S. 1) für eine systematische Anwendung europäischer Normen (EN 45000) für die Zulassung

von Zertifizierungs- und Überwachungsstellen sowie Prüflaboratorien ausgesprochen. Diese Entschließung habe zur Erstellung des „Leitfadens für die Anwendung der nach dem Neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfaßten Gemeinschaftsrichtlinien zur technischen Harmonisierung" (erste Fassung, 1994) geführt; die allgemeinen Verfahren seien in dem Papier „Method of coordinating the procedures governing the notification and management of notified bodies" festgelegt worden. Die Entschließung des Rates und die genannten Papiere seien, was die Richtlinie angehe, mit dem Papier „Construct 95/149" vom 3. November 1995 durchgeführt worden, das der gemäß Artikel 19 der Richtlinie eingesetzte Ständige Ausschuß für das Bauwesen im Dezember 1995 angenommen habe.

21 Nach Auffassung der belgischen Regierung sind diese Papiere rechtlich unverbindlich, denn die gemeinschaftsrechtliche Grundlage reiche nicht aus, um die Richtlinie unter Berücksichtigung der Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1989 und des Leitfadens für die technische Zulassung vom 3. November 1995 umzusetzen. Deshalb sei eine Anpassung der Richtlinie erforderlich.

22 Viertens macht die belgische Regierung geltend, die Richtlinie sei bereits durch die Richtlinie 93/68/EWG des Rates vom 22. Juli 1993 zur Änderung der Richtlinien 87/404/EWG (einfache Druckbehälter), 88/378/EWG (Sicherheit von Spielzeug), 89/106/EWG (Bauprodukte), 89/336/EWG (elektromagnetische Verträglichkeit), 89/392/EWG (Maschinen), 89/686/EWG (persönliche Schutzausrüstungen), 90/384/EWG (nichtselbsttätige Waagen), 90/385/EWG (aktive implantierbare medizinische Geräte), 90/396/EWG (Gasverbrauchseinrichtungen), 91/263/EWG (Telekommunikationsendeinrichtungen), 92/42/EWG (mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickte neue Warmwasserheizkessel) und 73/23/EWG (elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen) (ABl. L 220, S. 1) geändert worden. Nach Artikel 14 dieser Richtlinie hätten die Mitgliedstaaten sie vor dem 1. Juli 1994 umsetzen müssen.

23 Ferner könne auch der dem Rat am 26. November 1996 vorgelegte SLIM-Bericht zu einer Anpassung der Richtlinie führen.

24 Unter diesen Umständen sei die vom Königreich Belgien gewählte Lösung, ein Rahmengesetz und eine Königliche Verordnung zu erlassen, der geeignetste Weg zur Umsetzung der Richtlinie. Mit diesem Rechtsinstrument könne man nämlich rasch und flexibel auf Änderungen reagieren, ohne ein aufwendiges Verfahren zur Gesetzesänderung durchführen zu müssen.

25 Das Königreich Belgien hat bis zum Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, keine Maßnahmen getroffen, um seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie nachzukommen.

26 Zwar hat es dazu — wie von ihm geltend gemacht wird — am 25. März 1996 ein Gesetz verabschiedet. Dieses enthält jedoch keine materielle Vorschrift zur Umsetzung der Richtlinie, sondern ermächtigt nur eine Behörde, die erforderlichen materiellen Vorschriften zu einem späteren Zeitpunkt zu erlassen. Es bewirkt daher keine umfassende und präzise Umsetzung der Richtlinie.

27 Zu dem ersten Argument der belgischen Regierung ist entscheidend, daß sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf seine interne Rechtsordnung berufen kann, um die Mißachtung der sich aus einer Richtlinie ergebenden Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (vgl. Urteil vom 29. Juni 1995 in den verbundenen Rechtssachen C-109/94, C-207/94 und C-225/94, Kommission/Griechenland, Slg. 1995, I-1791, Randnr. 11).

28 Was das zweite Argument anbelangt, so steht eine unterbliebene Durchführung der Richtlinie auf Gemeinschaftsebene dem Erlaß der zur Umsetzung der Richtli-

nie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch das Königreich Belgien nicht entgegen.

29 Außerdem sind die Richtlinien nach Artikel 189 Absatz 3 verbindlich. Das verbietet es, daß ein Mitgliedstaat die Frist zur Umsetzung einer Richtlinie aus Zweckmäßigkeitsgründen mißachtet.

30 Schließlich setzt die Feststellung einer Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat nicht voraus, daß diese einen Schaden verursacht hätte. Daher kann sich ein Mitgliedstaat nicht darauf berufen, die unterbliebene Umsetzung einer Richtlinie habe das Funktionieren des Binnenmarktes oder dieser Richtlinie nicht geschädigt.

31 Das dritte Argument stützt sich darauf, daß die Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1989 und der Leitfaden für die technische Zulassung vom 3. November 1995 nicht verbindlich seien. Dem Staat wird jedoch als Vertragsverletzung vorgeworfen, die Richtlinie nicht umgesetzt zu haben. Die Unverbindlichkeit dieser Papiere hat daher keinen Einfluß auf die vorgeworfene Vertragsverletzung.

32 Das vierte Argument geht dahin, die Richtlinie sei mehrfach geändert worden. Die Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie wird jedoch von der Richtlinie 93/68 nicht berührt. Deren Erlaß hat daher keinen Einfluß auf die vorgeworfene

Vertragsverletzung. Das gleiche gilt erst recht für die bloße Möglichkeit des Erlasses einer Änderungsrichtlinie.

33 Die Entscheidung, ein Rahmengesetz und eine Königliche Verordnung zu erlassen, ist nach Artikel 189 EG-Vertrag, der den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien die Wahl der Form und der Mittel überläßt, zulässig, soweit das in der Richtlinie festgelegte Ziel erreicht wird. Im vorliegenden Fall erging jedoch zu dem Rahmengesetz ungeachtet der Flexibilität, die die Königliche Verordnung den Ausführungen der belgischen Regierung zufolge erlaubt, keine solche Verordnung.

34 Daraus folgt, daß das Ziel der Richtlinie nicht erreicht wurde, weil ein für ihre Umsetzung wesentliches Element fehlt.

35 Somit ist festzustellen, daß das Köngreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dieser Richtlinie verstoßen hat, daß es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen.

Kosten

36 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Kommission hat beantragt, das Königreich Belgien zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Belgien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte verstoßen, daß es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen.**

2. **Das Königreich Belgien trägt die Kosten des Verfahrens.**

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Dezember 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

C. Gulmann