DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
18. december 1997 *

I sag C-263/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Hendrik van Lier, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved kontorchef Jan Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (EFT L 40, s. 12), idet det ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet,

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet og L. Sevón (refererende dommer),

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. september 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. juli 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (EFT 1989 L 40, s. 12, herefter »direktivet«), idet det ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet.

2 Direktivet har til formål at fjerne de hindringer for den frie bevægelighed for byggevarer, der følger af forskelle mellem de nationale lovgivninger med hensyn til de væsentlige krav, som bygværker skal opfylde, med hensyn til de tekniske normer,

der gælder for varerne for at sikre opfyldelsen af disse væsentlige krav, og vedrørende afprøvningsmetoder og godkendelsesprocedurer for disse varer.

3 Ifølge direktivets artikel 22 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist på 30 måneder fra dets meddelelse og straks underrette Kommissionen herom.

4 Direktivet blev meddelt den 27. december 1988, således at fristen for dets gennemførelse udløb den 27. juni 1991.

5 Da Kommissionen ikke modtog nogen meddelelse om foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i den belgiske retsorden og ikke rådede over nogen anden oplysning, som gav den grundlag for at slutte, at Kongeriget Belgien havde vedtaget de nødvendige bestemmelser, tilsendte den den 20. maj 1992 den belgiske regering en åbningsskrivelse og opfordrede den til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

6 Da denne skrivelse forblev ubesvaret, fremsatte Kommissionen den 18. juni 1993 en begrundet udtalelse over for den belgiske regering og opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne inden for to måneder efter dens meddelelse.

7 Ved skrivelse af 3. september 1993 svarede den belgiske regering, at forslag til en lov og en kongelig anordning til gennemførelse af direktivet netop var i begreb med at blive forelagt det belgiske ministerråd og det belgiske Conseil d'État. Disse forslag blev tilsendt Kommissionen den 23. december 1993.

8 Den 2. maj 1995 underrettede Ministeriet for Kommunikation og Infrastruktur Kommissionen om, at lovforslaget var blevet godkendt af det belgiske Conseil d'État og af det belgiske ministerråd, og at det ville blive fremsat for de lovgivende forsamlinger umiddelbart efter valgene.

9 Ved meddelelse af 1. juli 1996 underrettede de belgiske myndigheder Kommissionen om, at loven om gennemførelse af direktivet var blevet vedtaget den 25. marts 1996 (*Moniteur belge* af 21.5.1996, s. 12884).

10 Denne lovs artikel 2 bestemmer følgende:

»Kongen træffer ved anordning, der behandles i ministerrådet, alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre opfyldelse af de forpligtelser, der følger af Rådets direktiv (89/106/EØF) af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer, som ændret ved Rådets direktiv af 22. juli 1993; disse foranstaltninger kan omfatte ophævelse og ændring af lovbestemmelser.«

11 Lovens artikel 3 bestemmer dernæst følgende:

»De grundlæggende bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre de væsentlige krav og tekniske specifikationer samt andre bestemmelser i den bestående og kommende lovgivning, fastsættes af kongen ved anordning, der behandles i ministerrådet, og efter høring af de belgiske regioner og fællesskaber ...«

12 Endelig fastsættes der i artikel 4, 5 og 6 en sanktionsordning for overtrædelse af de bestemmelser, der fastsættes i henhold til loven.

13 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at Kongeriget Belgien ikke inden for den fastsatte frist, nemlig senest den 27. juni 1991, har vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivet i national ret.

14 Kommissionen har tilføjet, at loven af 25. marts 1996 ikke kan anses for at opfylde de forpligtelser, som følger af direktivet. Da dens artikel 3 blot bemyndiger kongen til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser, indeholder den ingen materiel bestemmelse vedrørende byggevarer; i øvrigt har de belgiske myndigheder ikke oplyst, inden for hvilken frist gennemførelsesanordningerne kunne forventes, eller hvornår proceduren for gennemførelse af direktivet ville være afsluttet.

15 Heroverfor har den belgiske regering for det første anført, at der allerede er udarbejdet et forslag til kongelig anordning, men at der endnu udestår en række problemer vedrørende godkendelse og afprøvning, meddelelse om organer samt oprettelse af en fond i henhold til artikel 7 i lov af 25. marts 1996. Med dette formål er der ved at blive nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Økonomiministeriet samt for Ministeriet for Transport og Infrastruktur, og de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktivet skulle blive truffet i løbet af seks måneder.

16 For det andet har den belgiske regering fremhævet, at direktivet stadig ikke er blevet gennemført på fællesskabsplan. Den har herved henvist til forskellige dokumenter. For det første udtales det i en rapport udarbejdet af en gruppe sagkyndige vedrørende lovgivningsmæssig og administrativ forenkling (»Molitor-gruppen«), at byggesektoren syv år efter direktivets udstedelse stadig ikke er i stand til at anvende EF-mærket for byggevarer. Desuden har Kommissionen i en rapport om

direktivet fremlagt den 15. maj 1996 i henhold til dets artikel 23 selv erkendt, at den praktiske iværksættelse af direktivet var stødt på hindringer, og konkluderet, at der for en lang række varer ikke ville foreligge harmoniserede normer før om fem år. Ligeledes har Det Økonomiske og Sociale Udvalg i sin udtalelse om »tekniske standarder og gensidig anerkendelse« (EFT 1996 C 212, s. 7) anført, at direktivet fungerede dårligt, og at der ikke forelå harmoniserede normer. Endelig har Rådet støttet iværksættelsen af pilotprojektet SLIM (»Simplifier la législation relative au marché intérieur«), som har til formål at undersøge, om de forpligtelser og byrder, der påhviler virksomhederne og er hindringer for dem på grund af deres for komplicerede karakter, kan lettes ved en lovgivningsmæssig eller administrativ forenkling.

17 Den belgiske regering har heraf udledt, at forsinkelsen med direktivets gennemførelse ikke har haft nogen skadelig virkning, hverken på virkeliggørelsen af det indre marked eller på direktivets iværksættelse.

18 Kommissionen har heroverfor anført, at selv om direktivet faktisk er blevet taget i anvendelse med forsinkelse, forhindrede dette på ingen måde dets gennemførelse. Under henvisning til bl.a. dom af 1. juni 1995 (sag C-182/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1465) har den i øvrigt fremhævet, at den mulighed, at direktivet ændres i en nær fremtid, ikke kan berettige, at det ikke gennemføres.

19 For det tredje har den belgiske regering understreget, at nogle af de problemer, der opstår under gennemførelsen af direktivet, skyldes fællesskabsretsordenen selv.

20 I sin resolution af 21. december 1989 om en global metode for overensstemmelsesvurdering (EFT 1990 C 10, s. 1) har Rådet således gjort sig til talsmand for systematisk at anvende europæiske normer (EN 45000) for godkendelse af organer for

certificering og kontrol samt prøvelaboratorier. Denne resolution har ført til udarbejdelsen af »Vejledning i anvendelse af de direktiver om teknisk EF-harmonisering, der er udarbejdet på grundlag af bestemmelserne i den nye metode og den globale metode (første udgave, 1994)«, og det er i dokumentet »Méthode de coordination des procédures de ratification et de gestion des organismes notifiés«, at de almindelige procedurer er fastsat. Rådets resolution og de nævnte dokumenter er for direktivets vedkommende blevet iværksat ved dokumentet »Construct 95/149« af 3. november 1995, som er godkendt i december 1995 af det stående byggeudvalg, der nævnes i direktivets artikel 19.

21 Ifølge den belgiske regering er der, da disse dokumenter ikke er bindende, ikke tilstrækkelig hjemmel i fællesskabsretten til at muliggøre en gennemførelse af direktivet, som også tager hensyn til Rådets resolution af 21. december 1989 og vejledningen om teknisk godkendelse af 3. november 1995. Under disse omstændigheder er det nødvendigt at tilpasse direktivet.

22 For det fjerde har den belgiske regering anført, at direktivet allerede er blevet ændret ved Rådets direktiv 93/68/EØF af 22. juli 1993 om ændring af direktiv 87/404/EØF (simple trykbeholdere), 88/378/EØF (sikkerhedskrav til legetøj), 89/106/EØF (byggevarer), 89/336/EØF (elektromagnetisk kompatibilitet), 89/392/EØF (maskiner), 89/686/EØF (personlige værnemidler), 90/384/EØF (ikke-automatiske vægte), 90/385/EØF (aktive, implantable medicinske anordninger), 90/396/EØF (gasapparater), 91/263/EØF (teleterminaludstyr), 92/42/EØF (nye varmtvandskedler, der anvender flydende eller luftformigt brændsel) og 73/23/EØF (elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for visse spændingsgrænser) (EFT L 220, s. 1). Ifølge direktivets artikel 14 skulle medlemsstaterne have gennemført det inden den 1. juli 1994.

23 Desuden har den belgiske regering anført, at SLIM-rapporten, som blev fremlagt for Rådet den 26. november 1996, ligeledes kunne føre til en tilpasning af direktivet.

24 Den har heraf sluttet, at under disse omstændigheder er den af Kongeriget Belgien valgte løsning, nemlig at vedtage en rammelov ledsaget af en kongelig anordning, den mest hensigtsmæssige gennemførelsesmetode. Et sådant retligt instrument gør det nemlig muligt at reagere hurtigt og smidigt på ændrede omstændigheder uden at skulle igennem en tung lovændringsprocedure.

25 Det bemærkes, at Kongeriget Belgien ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist ikke havde vedtaget nogen bestemmelse med henblik på at opfylde sin forpligtelse til at gennemføre direktivet.

26 Selv om der, som Kongeriget Belgien har anført, ganske rigtigt blev vedtaget en lov den 25. marts 1996 i dette øjemed, bemærkes det, at da loven ikke indeholdt nogen materiel bestemmelse til gennemførelse af direktivet, men blot bemyndigede en myndighed til senere at vedtage de nødvendige materielle bestemmelser, kan loven ikke anses for at indebære en fuldstændig og præcis gennemførelse af direktivet.

27 Med hensyn til den belgiske regerings første argument bemærkes, at denne medlemsstat ifølge fast retspraksis ikke kan påberåbe sig forhold i sin nationale retsorden til støtte for en manglende overholdelse af forpligtelser og frister i henhold til et direktiv (dom af 29.6.1995, forenede sager C-109/94, C-207/94 og C-225/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1791, præmis 11).

28 Med hensyn til det andet argument bemærkes først, at en manglende iværksættelse af direktivet på fællesskabsplan ikke kan hindre Kongeriget Belgien i at vedtage

de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivet.

29 Dernæst udelukker den bindende karakter, som traktatens artikel 189, stk. 3, tillægger direktiver, at en medlemsstat af hensigtsmæssighedshensyn på nogen måde drager en gennemførelsesfrist i tvivl, som er fastsat i et direktiv.

30 Endelig bemærkes, at da konstateringen af en medlemsstats traktatbrud ikke er forbundet med konstateringen af en skade som følge heraf, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig, at den manglende vedtagelse af bestemmelser til gennemførelse af et direktiv ikke har haft nogensomhelst skadelig virkning for det indre markeds eller dette direktivs funktion.

31 Med hensyn til det tredje argument om, at Rådets resolution af 21. december 1989 og vejledningen om teknisk godkendelse af 3. november 1995 ikke er bindende, bemærkes blot, at det traktatbrud, som bebrejdes denne stat, ligger i den manglende gennemførelse af direktivet. At disse dokumenter ikke er bindende, er således uden betydning for det traktatbrud, der gøres gældende.

32 Med hensyn til det fjerde argument om, at der er foretaget forskellige ændringer af direktivet, bemærkes, at direktiv 93/68 hverken ændrer eller ophæver forpligtelsen til at gennemføre det. Dets udstedelse er således uden betydning for det traktat-

brud, der gøres gældende. Det samme gælder så meget desto mere for den blotte eventualitet, at der udstedes et andet ændringsdirektiv.

33 Med hensyn til valget af metode, nemlig en rammelov ledsaget af en kongelig anordning, bemærkes, at traktatens artikel 189 med hensyn til gennemførelse af direktiver giver medlemsstaterne fuld frihed ved valg af form og midler, når blot det med direktivet tilsigtede mål nås. I det foreliggende tilfælde bemærkes imidlertid, at rammeloven ikke er ledsaget af nogen kongelig anordning, og det på trods af den smidighed, som et sådant retligt instrument ifølge den belgiske regering giver.

34 Det må derfor nødvendigvis konkluderes, at det i direktivet foreskrevne mål ikke er blevet nået, hvilket er et væsentligt led i dets manglende gennemførelse.

35 Det må følgelig fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv.

Sagens omkostninger

36 Ifølge processreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger. Da dette har tabt sagen, dømmes det til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer, idet det ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. december 1997.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling