ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
18 december 1997 *

In zaak C-263/96,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur H. van Lier als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door J. Devadder, adviseur-generaal bij de juridische dienst van het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Rue des Girondins 4,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten (PB 1989, L 40, blz. 12), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

* Procestaal: Nederlands.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en L. Sevón (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 september 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 26 juli 1996, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten (PB 1989, L 40, blz. 12; hierna: „richtlijn"), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 De richtlijn beoogt de opheffing van de belemmeringen van het vrije verkeer van producten bestemd voor de bouw, die het gevolg zijn van de verschillen tussen de nationale regelingen ten aanzien van de fundamentele eisen waaraan bouwwerken

moeten voldoen, de technische normen voor producten die de naleving van deze fundamentele eisen waarborgen, de testmethoden en de procedures voor de goedkeuring van deze producten.

3 Volgens artikel 22 van de richtlijn moesten de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk 30 maanden na de kennisgeving ervan aan de richtlijn te voldoen, en de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen.

4 Van de richtlijn is op 27 december 1988 kennis gegeven, zodat de omzettingstermijn op 27 juni 1991 is verstreken.

5 Daar de Commissie geen kennisgeving van de maatregelen tot omzetting van de richtlijn in Belgisch recht had ontvangen en niet over andere informatie beschikte waaruit zij kon opmaken dat het Koninkrijk België de nodige maatregelen had genomen, maande zij bij brief van 20 mei 1992 de Belgische regering aan om dienaangaande binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.

6 Daar er op die brief geen antwoord kwam, deed de Commissie de Belgische regering op 18 juni 1993 een met redenen omkleed advies toekomen met het verzoek, de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na kennisgeving van het advies aan haar verplichtingen te voldoen.

7 Bij brief van 3 september 1993 antwoordde de Belgische regering, dat voorontwerpen van wet en koninklijk besluit tot omzetting van de richtlijn binnenkort aan de Ministerraad en aan de Raad van State zouden worden voorgelegd. Deze voorontwerpen zijn op 23 december 1993 aan de Commissie meegedeeld.

8 Op 2 mei 1995 liet het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur de Commissie weten, dat het wetsontwerp door de Raad van State en door de Ministerraad was goedgekeurd en dat het onmiddellijk na de verkiezingen aan de Kamers zou worden voorgelegd.

9 Bij mededeling van 1 juli 1996 deelden de Belgische autoriteiten de Commissie mee, dat de wet tot uitvoering van de richtlijn op 25 maart 1996 was aangenomen (*Belgisch Staatsblad* van 21 mei 1996, blz. 12884).

10 Artikel 2 van deze wet luidt als volgt:

„De Koning neemt, bij in de Ministerraad overlegd besluit, alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn (89/106/EEG) van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten zoals gewijzigd door de richtlijn van de Raad van 22 juli 1993, maatregelen die de opheffing of de wijziging van bestaande wettelijke bepalingen kunnen inhouden."

11 Artikel 3 van de wet luidt als volgt:

„De basisnormen, nodig voor de invoering van de fundamentele voorschriften en van de technische specificaties en andere voorzieningen in de bestaande en toekomstige reglementeringen, worden vastgesteld door de Koning, bij in de Ministerraad overlegd besluit en na raadpleging van de Gewesten en de Gemeenschappen (...)"

12 De artikelen 4, 5 en 6 regelen de sancties op overtredingen van de krachtens de wet vastgestelde bepalingen.

13 In haar verzoekschrift verwijt de Commissie het Koninkrijk België, dat het niet binnen de gestelde termijn, uiterlijk 27 juni 1991, de nodige bepalingen heeft vastgesteld om de richtlijn om te zetten in nationaal recht.

14 Zij voegt daaraan toe, dat de wet van 25 maart 1996 niet kan worden geacht aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te voldoen. Artikel 3 machtigt de Koning enkel om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen, en voor het overige bevat de wet zelf geen enkele materiële bepaling inzake voor de bouw bestemde producten; bovendien hebben de Belgische autoriteiten ook niet aangegeven, binnen welke termijn de uitvoeringsbesluiten konden worden verwacht of wanneer de omzettingsprocedure in verband met de richtlijn zou zijn afgerond.

15 De Belgische regering voert in de eerste plaats aan, dat reeds een ontwerp van koninklijk besluit is opgesteld, maar dat nog een aantal problemen dient te worden opgelost met betrekking tot de erkenning en de controle, de notificatie van organismen en de oprichting van een fonds overeenkomstig artikel 7 van de wet van 25 maart 1996. Met het oog hierop zou een werkgroep worden opgericht met vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische zaken en het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur. De voor de omzetting van de richtlijn nodige maatregelen zouden binnen een termijn van zes maanden moeten worden genomen.

16 In de tweede plaats beklemtoont de Belgische regering, dat de richtlijn op gemeenschapsniveau nog steeds niet is uitgevoerd. Zij verwijst dienaangaande naar verschillende stukken. Allereerst wordt in een rapport van de groep deskundigen inzake vereenvoudiging van de wetgeving en de administratieve procedures („Molitor-groep") gesteld, dat zeven jaar na de vaststelling van de richtlijn de bouwsector nog steeds niet in staat is, het CE-merkteken voor bouwproducten te

gebruiken. Voorts erkent de Commissie zelf in het rapport dat zij op 15 mei 1996 over de richtlijn heeft uitgebracht overeenkomstig artikel 23 daarvan, dat de praktische uitvoering van de richtlijn op moeilijkheden stuit, en komt zij daarin tot de slotsom, dat voor een groot aantal producten op zijn vroegst over vijf jaar geharmoniseerde normen beschikbaar komen. Ook het Economisch en Sociaal Comité heeft in zijn advies over „Technische normen en wederzijdse erkenning" (PB 1996, C 212, blz. 7) gewezen op het slecht functioneren van de richtlijn en het ontbreken van geharmoniseerde normen. Ten slotte heeft de Raad op 28 mei 1996 zijn steun verleend aan het opzetten van het proefproject SLIM (Simpler Legislation for the Single Market), waarin wordt onderzocht, of de verplichtingen en lasten die op de bedrijven rusten en hen hinderen door hun te grote complexiteit, kunnen worden verminderd door vereenvoudigingen van de wetgeving of op administratief vlak.

17 De Belgische regering concludeert daaruit, dat de vertraging bij de omzetting van de richtlijn geen nadelige gevolgen heeft gehad voor de verdere voltooiing van de interne markt of voor de verdere tenuitvoerlegging van de richtlijn.

18 De Commissie brengt daartegen in, dat ofschoon inderdaad vertraging is opgetreden bij de toepassing van de richtlijn, dit de omzetting van de richtlijn niet belette. Zij verwijst met name naar het arrest van 1 juni 1995 (zaak C-182/94, Commissie/Italië, Jurispr. 1995, blz. I-1465) en beklemtoont, dat de mogelijkheid dat de richtlijn binnenkort wordt gewijzigd, de niet-omzetting ervan niet kan rechtvaardigen.

19 In de derde plaats stelt de Belgische regering, dat sommige moeilijkheden bij de omzetting van de richtlijn hun oorsprong vinden op het communautaire vlak.

20 In zijn resolutie van 21 december 1989 betreffende een globale aanpak op het gebied van de conformiteitsbeoordeling (PB 1990, C 10, blz. 1) pleitte de Raad voor het algemene gebruik van de Europese normen (EN 45000) voor de erkenning van certificatie- en controle-instanties en keuringslaboratoria. Die resolutie

heeft geleid tot het opstellen van de „Guide to implementation of Community harmonisation directives based on the new approach and the global approach (first version 1994)", terwijl de algemene procedures zijn vastgelegd in het document „Method of coordinating the procedures governing the notification and management of notified bodies". Het document „Construct 95/149" van 3 november 1995, dat in december 1995 is goedgekeurd door het in artikel 19 van de richtlijn bedoelde Permanent Comité voor de bouw, geeft, wat de richtlijn betreft, uitvoering aan die resolutie van de Raad en de voormelde documenten.

21 Nu die documenten geen bindend karakter hebben, is de communautaire rechtsgrondslag volgens de Belgische regering onvoldoende voor een omzetting van de richtlijn die ook rekening houdt met de resolutie van de Raad van 21 december 1989 en de „guidance paper" van 3 november 1995. Derhalve is aanpassing van de richtlijn noodzakelijk.

22 In de vierde plaats merkt de Belgische regering op, dat de richtlijn reeds is gewijzigd bij richtlijn 93/68/EEG van de Raad van 22 juli 1993 tot wijziging van de richtlijnen 87/404/EEG (drukvaten van eenvoudige vorm), 88/378/EEG (veiligheid van speelgoed), 89/106/EEG (voor de bouw bestemde produkten), 89/336/EEG (elektromagnetische compatibiliteit), 89/392/EEG (machines), 89/686/EEG (persoonlijke beschermingsmiddelen), 90/384/EEG (niet-automatische weegwerktuigen), 90/385/EEG (actieve implanteerbare medische hulpmiddelen), 90/396/EEG (gastoestellen), 91/263/EEG (eindapparatuur voor telecommunicatie), 92/42/EEG (nieuwe olie- en gasgestookte centrale-verwarmingsketels) en 73/23/EEG (elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen) (PB 1993, L 220, blz. 1). Overeenkomstig artikel 14 moesten de Lid-Staten deze richtlijn vóór 1 juli 1994 omzetten.

23 Voorts merkt de Belgische regering op, dat ook het op 26 november 1996 aan de Raad voorgelegde SLIM-rapport een aanleiding kan zijn om de richtlijn aan te passen.

24 Zij concludeert, dat de door het Koninkrijk België gekozen oplossing, namelijk een kaderwet gekoppeld aan een koninklijk besluit, onder die omstandigheden de passendste wijze van omzetting is. Het is een rechtsinstrument dat het mogelijk maakt, snel en soepel op veranderende omstandigheden te reageren, zonder met een zware procedure van wetswijziging te worden geconfronteerd.

25 Vastgesteld moet worden, dat het Koninkrijk België bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn nog geen enkele maatregel had getroffen om aan zijn verplichting tot omzetting van de richtlijn te voldoen.

26 Zoals het Koninkrijk België heeft gesteld, is met het oog daarop op 25 maart 1996 een wet aangenomen. Aangezien deze wet evenwel geen enkele materiële bepaling tot omzetting van de richtlijn bevat, maar enkel een bevoegdverklaring van een autoriteit om later de nodige materiële bepalingen vast te stellen, kan zij niet worden geacht de richtlijn volledig en nauwkeurig om te zetten.

27 Met betrekking tot het eerste argument van de Belgische regering zij eraan herinnerd, dat een Lid-Staat zich volgens vaste rechtspraak niet kan beroepen op nationale situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door gemeenschapsrichtlijnen opgelegde verplichtingen en termijnen (arrest van 29 juni 1995, gevoegde zaken C-109/94, C-207/94 en C-225/94, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1995, blz. I-1791, r. o. 11).

28 Wat het tweede argument betreft, zij er allereerst op gewezen, dat de ontbrekende uitvoering van de richtlijn op het vlak van de Gemeenschap geen beletsel kan

zijn voor het Koninkrijk België om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen voor de omzetting van de richtlijn vast te stellen.

29 Verder sluit de in artikel 189, derde alinea, van het Verdrag aan richtlijnen verleende bindende kracht uit, dat een Lid-Staat om opportuniteitsredenen de omzettingstermijn van een richtlijn niet respecteert.

30 Aangezien de vaststelling van de niet-nakoming door een Lid-Staat los staat van de vaststelling van een daaruit voortgevloeide schade, kan een Lid-Staat ten slotte niet aanvoeren, dat het ontbreken van maatregelen tot omzetting van de richtlijn geen nadelige gevolgen heeft gehad voor de werking van de interne markt of van de richtlijn.

31 Wat het derde argument betreft, dat is ontleend aan het feit dat de resolutie van de Raad van 21 december 1989 en de „guidance paper" van 3 november 1995 geen bindende kracht hebben, volstaat de vaststelling, dat de aan deze staat verweten niet-nakoming het niet omzetten van de richtlijn is. Dat die documenten niet verbindend zijn, heeft derhalve geen invloed op de verweten niet-nakoming.

32 Met betrekking tot het vierde argument, dat is ontleend aan de verschillende wijzigingen van de richtlijn, zij opgemerkt, dat richtlijn 93/68 de omzettingsverplichting niet heeft gewijzigd of afgeschaft. De vaststelling van die richtlijn

heeft dus geen invloed op de verweten niet-nakoming, en nog minder de mogelijkheid, dat een andere wijzigingsrichtlijn wordt vastgesteld.

33 Wat de keuze van de methode van een kaderwet gekoppeld aan een koninklijk besluit betreft, zij eraan herinnerd, dat artikel 189 van het Verdrag de Lid-Staten vrij laat om de vorm en de middelen voor de uitvoering van een richtlijn te kiezen, mits het door de richtlijn voorgeschreven resultaat wordt bereikt. In casu moet evenwel worden vastgesteld, dat ondanks de soepelheid die dat rechtsinstrument volgens de Belgische regering biedt, op de kaderwet geen enkel koninklijk besluit is gevolgd.

34 Derhalve moet worden geconcludeerd, dat aangezien een wezenlijk element voor de omzetting ontbreekt, het door de richtlijn beoogde resultaat niet is bereikt.

35 Mitsdien moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de richtlijn, de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

36 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten, is het Koninkrijk België de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 december 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

C. Gulmann