YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
18 päivänä joulukuuta 1997 *

Asiassa C-263/96,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Hendrik van Lier, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön pääneuvonantaja Jan Devadder, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/106/ETY (EYVL L 40, s. 12) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja L. Sevón (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.9.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 26.7.1996 ja 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 (EYVL L 40, s. 12, jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2 Direktiivin tarkoituksena on poistaa rakennusalan tuotteiden vapaan liikkuvuuden esteet, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen välisistä eroista rakennuskohteille asetettavien olennaisten vaatimusten, näiden olennaisten vaatimusten nou-

dattamisen takaamiseksi sovellettavien teknisten standardien, testausmenetelmien ja näiden tuotteiden hyväksymismenettelyjen suhteen.

3 Direktiivin 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 30 kuukauden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

4 Koska direktiivi on annettu tiedoksi 27.12.1988, täytäntöönpanoa varten säädetty määräaika on päättynyt 27.6.1991.

5 Koska komissio ei ollut saanut mitään ilmoitusta toimenpiteistä direktiivin saattamiseksi osaksi Belgian oikeusjärjestystä, eikä sillä ollut tiedossaan mitään muutakaan seikkaa, jonka perusteella se olisi voinut päätellä Belgian kuningaskunnan ryhtyneen tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin, se kehotti 20.5.1992 päivätyllä virallisella huomautuksellaan Belgian hallitusta esittämään huomautuksensa tästä aiheesta kahden kuukauden määräajassa.

6 Koska viralliseen huomautukseen ei vastattu, komissio lähetti 18.6.1993 Belgian hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä ryhtymään lausunnon noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta.

7 Belgian hallitus vastasi 3.9.1993 päivätyllä kirjeellään olevansa juuri antamassa valtioneuvostolle (Ministerraad) ja Raad van Statelle esitykset laiksi ja kuninkaan asetukseksi (arrêté royal) direktiivin saattamisesta osaksi Belgian oikeusjärjestystä. Nämä säädösesitykset toimitettiin komissiolle 23.12.1993.

8 Ministerie van Verkeer en Infrastructuur (Belgian liikenneministeriö) ilmoitti komissiolle 2.5.1995, että Raad van State ja valtioneuvosto olivat hyväksyneet lakiesityksen ja että se annettaisiin lakiasäätävien kamarien käsiteltäväksi välittömästi vaalien jälkeen.

9 Belgian viranomaiset ilmoittivat komissiolle 1.7.1996 päivätyllä tiedonannollaan, että laki direktiivin saattamisesta osaksi Belgian oikeusjärjestystä oli hyväksytty 25.3.1996 (Belgisch Staatsblad 21.5.1996, s. 12884).

10 Tämän lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Kuningas ryhtyy kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/106/ETY mukaisten velvoitteiden täyttämisen antamalla valtioneuvoston istunnossa tätä koskevat asetukset. Nämä toimenpiteet saattavat käsittää lainsäädännön kumoamisen tai muuttamisen."

11 Lain 3 §:ssä esitetään tämän jälkeen seuraavaa:

"Olennaisten vaatimusten ja teknisten eritelmien sekä muiden olemassa olevien ja tulevaisuudessa säädettävien lakien täytäntöönpanemiseksi välttämättömät perussäännökset säädetään kuninkaan valtioneuvoston istunnossa hallintoalueita ja kieliyhteisöjä kuultuaan antamilla asetuksilla — —".

12 Lain 4, 5 ja 6 §:ssä saatetaan voimaan lain nojalla annettujen säännösten rikkomista koskeva seuraamusjärjestelmä.

13 Komissio arvostelee kanteessaan Belgian kuningaskuntaa siitä, että se ei ole määräajassa eli viimeistään 27.6.1991 ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin direktiivin saattamiseksi osaksi sisäistä oikeusjärjestystään.

14 Komissio esittää lisäksi, että 25.3.1996 hyväksytyn lain antamista ei ole pidettävä riittävänä direktiivin mukaisten velvollisuuksien noudattamisena. Koska lain 3 §:ssä rajoitutaan oikeuttamaan kuningas antamaan täytäntöönpanomääräyksiä, lakiin ei sisälly mitään rakennusalan tuotteita koskevia aineellisoikeudellisia säännöksiä; Belgian viranomaiset eivät sitä paitsi ole ilmoittaneet, minä ajankohtana näitä täytäntöönpanoasetuksia voitaisiin odottaa säädettäviksi tai milloin direktiivi olisi asianmukaisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

15 Belgian hallitus ilmoittaa puolustuksekseen ensiksikin, että esitystä kuninkaan asetukseksi on jo nyt valmisteltu, mutta joitakin tunnustamista, valvontaa, toimielinten hyväksymistä ja 25.3.1996 annetun lain 7 §:ssä tarkoitettujen rahastojen perustamista koskevia ongelmia on kuitenkin ratkaisematta. Tätä varten ollaan juuri perustamassa Belgian talousministeriön ja liikenneministeriön edustajista koostuvaa työryhmää, ja tarpeelliset toimenpiteet direktiivin saattamiseksi osaksi Belgian oikeusjärjestystä toteutetaan kuuden kuukauden kuluessa.

16 Belgian hallitus korostaa toiseksi, että direktiiviä ei ole vieläkään yhteisön tasolla pantu täytäntöön. Tältä osin Belgian hallitus viittaa eri asiakirjoihin. Ensinnäkin lainsäädännön ja hallinnon yksinkertaistamista tarkastelleen asiantuntijaryhmän (Molitor-ryhmä) selvityksessä osoitetaan, että seitsemän vuotta direktiivin hyväksymisen jälkeen rakennusalalla ei vieläkään pystytä käyttämään EY-merkkiä tämän alan tuotteissa. Komissio on sitä paitsi direktiivistä sen 23 artiklan mukaisesti

15.5.1996 esittämässään kertomuksessa itsekin myöntänyt, että direktiivin käytännön toteutus on kohdannut esteitä, ja päätellyt tästä, että suurelle osalle tuotteista ei ole käytettävissä yhdenmukaistettuja standardeja vielä viiteen vuoteen. Euroopan yhteisöjen talous- ja sosiaalikomiteakin on lausunnossaan aiheesta "Tekniset standardit ja vastavuoroinen tunnustaminen" (EYVL 1996, C 212, s. 7) huomauttanut direktiivin puutteellisesta toiminnasta ja yhdenmukaistettujen standardien puuttumisesta. Neuvosto on vielä tukenut SLIM-koehankkeen käynnistämistä (Simplifier la législation relative au marché intérieur — Sisämarkkinoita koskevan lainsäädännön yksinkertaistaminen); tämän hankkeen tavoitteena on tutkia, voidaanko yrityksiä liiallisen monimutkaisuutensa tähden rasittavia ja niiden toimintaa estäviä velvoitteita keventää lainsäädännön tai hallinnon yksinkertaistamisen avulla.

17 Belgian hallitus katsoo näistä syistä, ettei viivästymisellä direktiivin saattamisessa kansallisen oikeusjärjestyksen osaksi ole ollut mitään haitallista vaikutusta sisämarkkinoiden toteuttamiseen eikä myöskään direktiivin täytäntöönpanomenettelyyn.

18 Komissio huomauttaa vastineeksi tähän, että vaikka direktiivin soveltaminen onkin tosiasiallisesti viivästynyt, tämä ei ole ollut esteenä direktiivin saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Viitaten erityisesti asiassa C-182/94, komissio vastaan Italia, 1.6.1995 annettuun tuomioon (Kok. 1995, s. I-1465) komissio korostaa lisäksi, että se seikka, että direktiiviä lähitulevaisuudessa mahdollisesti muutetaan, ei oikeuta laiminlyömään sen saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

19 Kolmanneksi Belgian hallitus väittää, että tietyt ongelmat direktiivin saattamisessa osaksi kansallista oikeusjärjestystä ovat peräisin yhteisön oikeusjärjestelmästä itsestään.

20 Belgian hallituksen mukaan neuvosto onkin yhdenmukaisuuden arvioinnissa käytettävistä kokonaisvaltaisista lähestymistavoista 21 päivänä joulukuuta 1989 hyväksymässään päätöslauselmassa (EYVL 1990, C 10, s. 1) suosittanut, että

turvauduttaisiin järjestelmällisesti eurooppalaisiin standardeihin (EN 45 000) varmentamiselimiä, tarkastuslaitoksia ja testauslaboratorioita hyväksyttäessä. Tämän päätöslauselman seurauksena laadittiin "Opas niiden teknistä yhdenmukaistamista koskevien yhteisön direktiivien saattamisesta osaksi kansallisia oikeusjärjestyksiä, jotka perustuvat säännöksiin uudesta lähestymistavasta ja kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta (ensimmäinen versio 1994)"; yleiset menettelylliset säännöt on vahvistettu asiakirjassa "Ilmoittamismenettelyn ja hyväksyttyjen toimielinten hallinnon koordinointimenetelmä". Belgian hallituksen mukaan neuvoston päätöslauselma ja edellä mainitut asiakirjat on direktiivin osalta pantu täytäntöön 3.11.1995 päivätyllä ja direktiivin 19 artiklassa tarkoitetussa pysyvässä rakennusalan komiteassa joulukuussa 1995 hyväksytyllä asiakirjalla "Rakentaminen 95/149".

21 Koska näillä asiakirjoilla ei ole pakottavia oikeusvaikutuksia, Belgian hallituksen mielestä yhteisön oikeuden mukainen perusta direktiivin saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä on puutteellinen, kun samalla on otettava huomioon neuvoston 21.12.1989 hyväksymä päätöslauselma ja teknistä hyväksymistä koskeva 3.11.1995 päivätty opas. Direktiiviä olisikin näissä oloissa muutettava.

22 Belgian hallitus tuo neljänneksi esiin, että direktiiviä on jo muutettu direktiivien 87/404/ETY (yksinkertaiset paineastiat), 88/378/ETY (lelujen turvallisuus), 89/106/ETY (rakennusalan tuotteet), 89/336/ETY (sähkömagneettinen yhteensopivuus), 89/392/ETY (koneet), 89/686/ETY (henkilönsuojaimet), 90/384/ETY (muut kuin itsetoimivat vaa'at), 90/385/ETY (aktiiviset implantoitavat lääkinnälliset laitteet), 90/396/ETY (kaasumaisia polttoaineita käyttävät laitteet), 91/263/ETY (telepäätelaitteet), 92/42/ETY (uudet nestemäisiä tai kaasumaisia polttoaineita käyttävät kuumavesikattilat) ja 73/23/ETY (tietyllä jännitealueella toimivat sähkölaitteet) muuttamisesta 22 päivänä heinäkuuta 1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/68/ETY (EYVL L 220, s. 1). Sen 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämä direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystään ennen 1 päivää heinäkuuta 1994.

23 Belgian hallitus huomauttaa lisäksi, että neuvostolle 26.11.1996 esitetty SLIM-selvitys voi samoin johtaa direktiivin muuttamiseen.

24 Belgian hallitus päättelee tästä, että Belgian kuningaskunnan valitsema ratkaisu eli puitelain ja sitä seuraavan kuninkaan asetuksen säätäminen on asianmukaisin tapa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tällaisen oikeudellisen keinon käyttäminen nimittäin mahdollistaa nopeat ja joustavat reaktiot muuttuvissa olosuhteissa ilman, että olisi pakko ryhtyä raskaaseen lain muuttamismenettelyyn.

25 On syytä todeta, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymiseen mennessä Belgian kuningaskunta ei ollut hyväksynyt ainoatakaan säännöstä täyttääkseen velvollisuutensa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystään.

26 Vaikka Belgian kuningaskunnan esittämin tavoin on 25.3.1996 annettu laki tässä tarkoituksessa, on tältä osin pantava merkille, että koska kyseinen laki ei sisällä ainoatakaan aineellisoikeudellista säännöstä direktiivin saattamisesta osaksi kansallista oikeusjärjestystä, vaan laissa rajoitutaan oikeuttamaan viranomaiset antamaan myöhemmin tarpeelliset aineellisoikeudelliset säännökset, tämän lain ei voida katsoa merkinneen direktiivin täysimääräistä ja täsmällistä saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

27 Belgian hallituksen ensimmäisen väitteen osalta on syytä huomata, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä tilaan perusteena sille, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja (yhdistetyt asiat C-109/94, C-207/94 ja C-225/94, komissio v. Kreikka, tuomio 29.6.1995, Kok. 1995, s. I-1791, 11 kohta).

28 Toisen väitteen suhteen on aluksi korostettava, että direktiivin täytäntöönpanon puutteellisuus yhteisön oikeusjärjestyksen tasolla ei voi olla esteenä sille, että

Belgian kuningaskunta antaa tarpeelliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystään.

29 Seuraavaksi on todettava, että perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa direktiiveille annetun velvoittavan luonteen johdosta jäsenvaltiolla ei ole missään tilanteessa oikeutta tarkoituksenmukaisuussyistä kyseenalaistaa jossakin direktiivissä sen saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä asetettua määräaikaa.

30 Lopuksi, koska jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen ei edellytä sitä, että tästä laiminlyönnistä todettaisiin aiheutuneen vahinkoa, jäsenvaltio ei voi puolustautua sillä, että direktiivin puutteellisella saattamisella osaksi sen kansallista oikeusjärjestystä ei ole ollut mitään haitallisia seurauksia sisämarkkinoiden toiminnassa tai asianomaisen direktiivin soveltamisessa käytäntöön.

31 Kolmannen väitteen osalta, joka perustuu siihen, etteivät neuvoston 21.12.1989 hyväksymä päätöslauselma ja teknistä hyväksymistä koskeva 3.11.1995 päivätty opas ole velvoittavia, on riittävää todeta sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta tätä jäsenvaltiota arvostellaan, perustuvan direktiivin jättämiseen saattamatta osaksi sen oikeusjärjestystä. Sillä, että nämä asiakirjat eivät ole velvoittavia, ei näin ollen ole merkitystä arvioitaessa, onko esillä olevassa tapauksessa jätetty noudattamatta jäsenyysvelvoitteita.

32 Neljännestä väitteestä, joka koskee direktiivin muutoksia, on syytä todeta, ettei direktiivillä 93/68/ETY muuteta eikä poisteta velvollisuutta saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Direktiivin 93/68/ETY antamisella ei näin ollen ole

merkitystä arvioitaessa, onko esillä olevassa tapauksessa jätetty noudattamatta jäsenyysvelvoitteita. Sama koskee vielä selvemmin sitä mahdollisuutta, että hyväksyttäisiin erityinen muutosdirektiivi.

33 Lainsäädännössä valitusta menettelytavasta säätää puitelaki ja siihen liittyvä kuninkaan asetus on syytä tuoda esiin, että direktiivien täytäntöönpanon osalta perustamissopimuksen 189 artiklassa jätetään jäsenvaltioiden valittavaksi muoto ja keinot, kunhan vain niillä saavutetaan direktiivissä säädetty tulos. Tässä tapauksessa on kuitenkin painotettava, ettei puitelain perusteella ole säädetty mitään kuninkaan asetusta huolimatta Belgian hallituksen korostamasta tällaisen oikeudellisen sääntelykeinon joustavuudesta.

34 On siten päädyttävä siihen, että koska direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä on tapahtunut olennaisilta osiltaan puutteellisesti, siinä säädettyä tulosta ei ole saavutettu.

35 On tämän vuoksi syytä todeta, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kaikkia direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Oikeudenkäyntikulut

36 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Belgian kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) 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 kaikkia kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä joulukuuta 1997.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja