DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 18 december 1997 *

I mål C-263/96,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Hendrik van Lier, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos-Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Belgien, företrätt av förste rådgivaren Jan Devadder vid utrikes-, utrikeshandels- och utvecklingsbiståndsministeriet, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Belgiens ambassad, 4, rue Girondins, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av 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 (EGT L 40, s. 12), genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet,

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet och L. Sevón (referent),

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 25 september 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 26 juli 1996, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget väckt talan om fastställelse av 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 (EGT L 40, s. 12, nedan kallat direktivet), genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

2 Syftet med direktivet är att avskaffa de hinder för fri rörlighet för byggprodukter som följer av att de nationella lagstiftningarna skiljer sig åt i fråga om de väsentliga krav som byggnadsverk skall uppfylla, de tekniska standarder som tillämpas på

produkter för att säkerställa att dessa väsentliga krav iakttas samt förfaranden för provning och godkännande av dessa produkter.

3 Enligt artikel 22 i direktivet skulle medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa detta direktiv inom trettio månader efter dagen för anmälan och genast underrätta kommissionen om detta.

4 Direktivet anmäldes till de belgiska myndigheterna den 27 december 1988 och tidsfristen för införlivande gick således ut den 27 juni 1991.

5 Eftersom kommissionen inte hade fått något meddelande om åtgärder för införlivande av direktivet med belgisk rättsordning och inte förfogade över några andra uppgifter som gjorde det möjligt att dra slutsatsen att Konungariket Belgien hade vidtagit nödvändiga åtgärder, sände kommissionen den 20 maj 1992 en formell underrättelse till den belgiska regeringen och uppmanade denna att inkomma med ett yttrande inom två månader.

6 I avsaknad av svar riktade kommissionen den 18 juni 1993 ett motiverat yttrande till den belgiska regeringen och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de nödvändiga åtgärderna.

7 Genom skrivelse av den 3 september 1993 svarade den belgiska regeringen att förslag till en lag och en kunglig kungörelse snart skulle framläggas för Conseil des ministres och Conseil d'État. Dessa förslag översändes till kommissionen den 23 december 1993.

8 Den 2 maj 1995 underrättade ministeriet för kommunikationer och infrastruktur kommissionen om att Conseil des ministres och Conseil d'État hade godkänt lagförslaget och att detta skulle framläggas för parlamentet omedelbart efter valet.

9 De belgiska myndigheterna underrättade genom ett meddelande av den 1 juli 1996 kommissionen om att den lag genom vilken direktivet skull genomföras hade antagits den 25 mars 1996 (*Moniteur belge* av den 21 maj 1996, s. 12884).

10 Artikel 2 i denna lag har följande lydelse:

"Konungen skall, genom kungörelse utfärdad av Conseil des ministres, vidta alla nödvändiga åtgärder för att uppfylla de skyldigheter som följer av rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter, i dess lydelse enligt rådets direktiv av den 22 juli 1993. Dessa åtgärder kan omfatta upphävande och ändring av lagbestämmelser."

11 Artikel 3 i lagen har följande lydelse:

"Konungen skall, genom kungörelse utfärdad av Conseil des ministres och efter att ha hört regioner och gemenskaper, fastställa de grundläggande bestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla väsentliga krav, tekniska specifikationer och andra bestämmelser i befintlig och framtida lagstiftning".

12 Artiklarna 4, 5 och 6 innehåller bestämmelser om påföljd vid överträdelse av de bestämmelser som antas i enlighet med lagen.

13 Kommissionen har i sin ansökan anfört att Konungariket Belgien inte inom den föreskrivna fristen, det vill säga senast den 27 juni 1991, har antagit nödvändiga bestämmelser för att införliva direktivet med inhemsk rätt.

14 Kommissionen har tillagt att lagen av den 25 mars 1996 inte kan anses medföra att de skyldigheter som följer av direktivet uppfylls. Artikel 3 i lagen innebär endast att konungen bemyndigas att vidta verkställighetsåtgärder och innehåller inte några materiella bestämmelser om byggprodukter. De belgiska myndigheterna har för övrigt varken angivit inom vilken tidrymd verkställighetsåtgärderna kan väntas eller när förfarandet för att införliva direktivet kommer att vara slutfört.

15 Den belgiska regeringen har till sitt försvar för det första anfört att ett förslag till kunglig kungörelse redan har utformats, men att det återstår att lösa vissa problem i fråga om godkännande och kontroll, anmälan av organ samt bildandet av en fond i enlighet med artikel 7 i lagen av den 25 mars 1996. I det avseendet pågår upprättandet av en arbetsgrupp sammansatt av företrädare för ekonomiministeriet samt ministeriet för transport och infrastruktur, och nödvändiga åtgärder för att införliva direktivet torde ha vidtagits inom sex månader.

16 Den belgiska regeringen har för det andra understrukit att direktivet fortfarande inte är genomfört på gemenskapsnivå. Den har i det avseendet hänvisat till olika handlingar. Det rör sig till att börja med om en rapport utarbetad av expertgruppen för förenkling av lagstiftning och administration ("Molitor-gruppen") som skulle visa att byggsektorn ännu inte, sju år efter det att direktivet antogs, kan använda CE-märkning för byggprodukter. Dessutom skulle kommissionen själv ha medgi-

vit, i en rapport angående direktivet som framlades den 15 maj 1996 i enlighet med artikel 23 i direktivet, att det praktiska genomförandet av direktivet stötte på hinder och härav ha dragit slutsatsen att det för ett stort antal produkter inte skulle finnas några harmoniserade standarder tillgängliga förrän om fem år. Även Ekonomiska och sociala kommittén skulle i sitt yttrande om "Tekniska standarder och ömsesidigt erkännande" (EGT C 212, 1996, s. 7) ha erinrat om att direktivet fungerar illa och att det saknas harmoniserade standarder. Slutligen skulle rådet ha stött upprättandet av pilotprojektet SLIM (Simpler Legislation for the Single Market — förenklad lagstiftning för den inre marknaden) för att undersöka om de förpliktelser som åligger företagen, och som skapar hinder på grund av att de är alltför komplicerade, kan underlättas genom att lagstiftning och administration förenklas.

17 Den belgiska regeringen har av detta dragit slutsatsen att det försenade införlivandet av direktivet varken har haft skadlig inverkan på förverkligandet av den inre marknaden eller på genomförandet av direktivet.

18 Kommissionen har invänt att även om tillämpningen av direktivet är faktiskt försenad, hindrar detta inte att direktivet införlivas. Kommissionen har för övrigt hänvisat till bland annat domen av den 1 juni 1995 i mål C-182/94, kommissionen mot Italien (REG 1995, s. I-1465), och understrukit att den omständigheten att direktivet kan komma att ändras inom en nära framtid inte är av sådant slag att den gör det befogat att underlåta att införliva direktivet.

19 Den belgiska regeringen har vidare framhållit att vissa av de problem som uppstår vid införlivandet av direktivet har sitt ursprung i gemenskapens rättsordning.

20 Rådet skulle i sin resolution av den 21 december 1989 om en global metod för bedömning av överensstämmelse (EGT C 10, 1990, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) ha förordat en systematisk tillämp-

ning av europeiska standarder (EN 45 000) för godkännande av certifierings- och kontrollorgan samt provningslaboratorier. Denna resolution skulle ha lett till att det utformades "riktlinjer för tillämpningen av de direktiv om teknisk harmonisering i gemenskapen som utarbetas i enlighet med den nya metoden och den globala metoden (första versionen — 1994)", och de allmänna förfarandena skulle ha fastställts i dokumentet "Metod för samordning av förfarandena för godkännande och administration av anmälda organ". Rådets resolution och de nämnda handlingarna skulle i fråga om direktivet ha genomförts genom dokumentet "Construct 95/149" av den 3 november 1995, vilket i december 1995 godkändes av den ständiga byggkommitté som avses i artikel 19 i direktivet.

21 Enligt den belgiska regeringen saknar dessa handlingar bindande rättskraft, och det finns därför inte tillräcklig gemenskapsrättslig grund för att det skall vara möjligt att införliva direktivet och samtidigt beakta rådets resolution av den 21 december 1989 och riktlinjerna för tekniskt godkännande av den 3 november 1995. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att ändra direktivet.

22 Den belgiska regeringen har vidare påpekat att direktivet redan har ändrats genom rådets direktiv 93/68/EEG av den 22 juli 1993 om ändring av direktiv 87/404/EEG (enkla tryckkärl), 88/378/EEG (leksakers säkerhet), 89/106/EEG (byggprodukter), 89/336/EEG (elektromagnetisk kompatibilitet), 89/392/EEG (maskiner), 89/686/EEG (personlig skyddsutrustning), 90/384/EEG (icke-automatiska vågar), 90/385/EEG (aktiva medicintekniska produkter för implantation), 90/396/EEG (anordningar för förbränning av gasformiga bränslen), 91/263/EEG (teleterminalutrustning), 92/42/EEG (nya varmvattenpannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle) och 73/23/EEG (elektrisk utrustning avsedd för användning inom vissa spänningsgränser) (EGT L 220, s. 1). Enligt artikel 14 i detta direktiv skulle medlemsstaterna ha införlivat direktivet före den 1 juli 1994.

23 Den belgiska regeringen har dessutom anmärkt att även SLIM-rapporten, som framlades för rådet den 26 november 1996, skulle kunna leda till en ändring av direktivet.

24 Mot denna bakgrund har regeringen dragit slutsatsen att den lösning som Konungariket Belgien har valt, det vill säga att anta en ramlag åtföljd av en kungörelse, utgör den lämpligaste metoden för införlivande. Ett sådant juridiskt instrument gör det nämligen möjligt att snabbt och flexibelt anpassa sig till ändrade omständigheter utan att behöva gå igenom ett omständligt lagändringsförfarande.

25 Det kan fastslås att Konungariket Belgien vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet inte hade antagit någon bestämmelse för att uppfylla sin skyldighet att införliva direktivet.

26 Det är visserligen riktigt vad Konungariket Belgien har gjort gällande, att det den 25 mars 1996 antogs en lag i avsikt att införliva direktivet, men i det avseendet måste konstateras att lagen inte innehåller någon materiell bestämmelse om införlivande av direktivet utan endast innebär att en myndighet bemyndigas att senare anta nödvändiga materiella bestämmelser. Denna lag kan därför inte anses innebära att direktivet införlivas på ett sätt som är fullständigt och precist.

27 Vad beträffar det första av den belgiska regeringens argument kan det erinras om att enligt fast rättspraxis kan en medlemsstat inte åberopa förhållanden i sin inhemska rättsordning för att försvara att den inte har iakttagit de skyldigheter och frister som föreskrivs i ett direktiv (se dom av den 29 juni 1995 i mål C-109/94, C-207/94 och C-225/94, kommissionen mot Grekland, REG 1995, s. I-1791), punkt 11.

28 Beträffande det andra argumentet skall först påpekas att avsaknaden av ett genomförande av direktivet på gemenskapsnivå inte borde hindra Konungariket Belgien

från att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktivet.

29 Vidare skall direktiv vara bindande, enligt artikel 189 tredje stycket i fördraget, vilket utesluter att en medlemsstat under åberopande av lämplighetsskäl kan ifrågasätta den frist som har fastställts i ett direktiv.

30 Slutligen har fastställelsen av en medlemsstats fördragsbrott inte något samband med frågan om detta har vållat skada. En medlemsstat kan således inte åberopa den omständigheten att avsaknaden av åtgärder för att införliva ett direktiv inte har haft någon skadlig inverkan på den inre marknadens funktion eller på sagda direktiv.

31 Vad gäller det tredje argumentet, om att rådets resolution av den 21 december 1989 och riktlinjerna för tekniskt godkännande av den 3 november 1995 saknar bindande verkan, är det tillräckligt att konstatera att det fördragsbrott som läggs medlemsstaten till last består i en underlåtenhet att införliva direktivet. Den omständigheten att nämnda handlingar inte är tekniskt bindande påverkar således inte frågan om det föreligger fördragsbrott.

32 Beträffande det fjärde argumentet, angående de olika ändringar som skulle ha gjorts i direktivet, skall framhållas att direktiv 93/68 varken ändrar eller upphäver skyldigheten att införliva direktivet. Antagandet av direktiv 93/68 påverkar således

inte frågan om det föreligger fördragsbrott. Detta gäller a fortiori för det eventuella fall att det antas ett annat ändringsdirektiv.

33 Vad angår valet av en metod som består i att anta en ramlag åtföljd av en kungörelse skall erinras om att artikel 189 i fördraget lämnar medlemsstaterna full frihet att välja form och medel för genomförandet av direktiv, förutsatt att de uppnår det resultat som föreskrivs i direktivet. I förevarande fall kan det dock konstateras att ramlagen inte har åtföljts av någon kungörelse, och detta trots den flexibilitet som den belgiska regeringen anser att ett sådant instrument erbjuder.

34 Det kan därför fastslås att det resultat som föreskrivs i direktivet inte är uppnått, vilket är en väsentlig orsak till det bristande införlivandet.

35 Det finns således anledning fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Rättegångskostnader

36 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **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 inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.**

2) **Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 december 1997.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen