DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

23. marts 2000 *

I sag C-327/98,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent R. Wainwright og O. Couvert-Castéra, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved kontorchef K. Rispal-Bellanger og fuldmægtig D. Wibaux, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme artikel 9-12 og artikel 14 i Rådets direktiv 93/15/EØF af 5. april 1993 om harmonisering af bestemmelserne om markedsføring af og kontrol med eksplosivstoffer til civil brug (EFT L 121, s. 20),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

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

generaladvokat:A. Saggio
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 24. juni 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. september 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. september 1998 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme artikel 9-12 og artikel 14 i Rådets direktiv 93/15/EØF af 5. april 1993 om harmonisering af bestemmelserne om markedsføring af og kontrol med eksplosivstoffer til civil brug (EFT L 121, s. 20, herefter »direktivet«).

2 I direktivets artikel 9, som fastsætter reglerne for overførsel af eksplosivstoffer, bestemmes det bl.a., at modtageren af eksplosivstoffer skal indhente en overførselstilladelse fra den kompetente myndighed på bestemmelsesstedet. Det dokument, der bekræfter overførselstilladelsen, skal ledsage eksplosivstofferne til det fastsatte bestemmelsessted og skal forevises på de kompetente myndigheders forlangende.

3 I henhold til direktivets artikel 10, som omhandler overførsel af ammunition, er det en betingelse for overførslen, at den medlemsstat, som ammunitionen befinder sig i, udsteder en tilladelse. Der gælder dog særlige bestemmelser for overførsel af ammunition mellem våbenfabrikanter eller våbenhandlere.

4 I direktivets artikel 11 er det navnlig bestemt, at en medlemsstat uanset artikel 9 og 10 i tilfælde af alvorlige trusler eller angreb mod den offentlige sikkerhed som

følge af ulovlig besiddelse eller brug af eksplosivstoffer eller ammunition, som er omfattet af direktivet, kan træffe alle nødvendige foranstaltninger med hensyn til overførsel af eksplosivstoffer eller ammunition for at hindre denne ulovlige besiddelse eller brug.

5 Direktivets artikel 12, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Senest den 30. juni 1993 opretter medlemsstaterne et net for udveksling af oplysninger med henblik på gennemførelse af dette direktiv. De underretter de øvrige medlemsstater og Kommissionen om, hvilke nationale myndigheder der er ansvarlige for at afsende og modtage oplysninger og for at gennemføre formaliteterne i artikel 9 og 10« (o.a.: Den danske version af artikel 12, stk. 1, første punktum, svarer ikke til den franske version, som foreskriver, at medlemsstaterne opretter et net for udveksling af oplysninger med henblik på gennemførelse af artikel 9 og 10).

6 Det bestemmes i direktivets artikel 13, at spørgsmål vedrørende anvendelsen af direktivet behandles af et rådgivende udvalg, som bistår Kommissionen. Udvalget består af repræsentanter for medlemsstaterne og har Kommissionens repræsentant som formand.

7 Endelig indeholder direktivets artikel 14 bestemmelser om udveksling af oplysninger vedrørende operatører inden for sektoren for eksplosivstoffer og om indførelse af et system, der gør det muligt at holde regnskab med, hvilke personer der er i besiddelse af eksplosivstoffer.

8 I henhold til direktivets artikel 19, stk. 1 og 5, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme navnlig de ovennævnte artikler inden den 30. september 1993 og meddele Kommissionen teksten til de retsforskrifter, som de havde vedtaget herom.

9 Kommissionen modtog ingen meddelelse fra den franske regering om gennemførelsen af direktivets artikel 9-12 og artikel 14 i fransk ret, og den rådede heller ikke over andre oplysninger herom. Ved åbningsskrivelse af 13. april 1994 opfordrede Kommissionen derfor Den Franske Republik til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

10 Ved skrivelse af 4. juli 1994 svarede den franske regering på denne åbningsskrivelse, idet den oplyste, at retsakterne til gennemførelse af bestemmelserne i national ret var under udarbejdelse. Den 10. december 1996 fremsendte de franske myndigheder til gennemførelse af bestemmelserne dekret nr. 96-1046 af 28. november 1996 om ændring af dekret nr. 90-153 af 16. februar 1990 om forskellige bestemmelser vedrørende ordningen for eksplosivstoffer og af dekret nr. 71-753 af 10. september 1971 til gennemførelse af artikel 1 i lov af 3. juli 1970 om omlægning af reglerne for krudt og eksplosivstoffer (JORF af 5.12.1996, s. 17695).

11 Kommissionen fandt, at der ved dekretet kun var sket en gennemførelse af de bestemmelser i direktivet, som vedrørte markedsføringen, overensstemmelsesvurderingen og EF-mærkningen af eksplosivstofferne samt sanktionerne for overtrædelser af disse mærkningsregler, og den fremsatte derfor ved skrivelse af 30. april 1997 en begrundet udtalelse over for Den Franske Republik vedrørende direktivets artikel 9-12 og artikel 14, hvori den opfordrede denne til at efterkomme udtalelsen inden to måneder fra meddelelsen heraf.

12 Da den franske regering ikke svarede på den begrundede udtalelse, har Kommissionen anlagt denne sag. Kommissionen har i sin replik frafaldet klagepunktet om manglende gennemførelse af direktivets artikel 14.

13 Hvad for det første angår eksplosivstoffer har den franske regering ikke bestridt den manglende gennemførelse, men har redegjort for de vanskeligheder, som den — i lighed med andre medlemsstater — stødte på i forbindelse med gennemførelsen af direktivets artikel 9 og 11, herunder bl.a. på grund af, at der ikke findes et fælles overførselsdokument. Den franske regering er af den opfattelse, at den ikke har tilsidesat sine forpligtelser, idet bestemmelserne ikke var tilstrækkeligt præcise til at blive gennemført.

14 Den franske regering har i denne forbindelse understreget, at den ikke har forholdt sig passivt, idet den over for det udvalg, som er nedsat i henhold til direktivets artikel 13, har stillet forslag om en harmonisering af overførselstilladelsen. Forslagene er imidlertid ikke blevet realiseret. Endvidere har den gjort gældende, at selv om direktivet ikke er blevet gennemført, skyldes det særligt, at Kommissionen har undladt at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til anvendelse af direktivet.

15 Kommissionen har bestridt argumentet om, at direktivets artikel 9 forudsætter, at der udarbejdes en fælles model for det dokument, der bekræfter tilladelsen til overførsel. Den har over for den franske regerings argumentation om, at direktivets bestemmelser er upræcise, gjort gældende, at bestemmelserne er tilstrækkeligt præcise, og at en medlemsstat under alle omstændigheder ikke kan begrunde en tilsidesættelse af sin forpligtelse til at gennemføre et direktiv i national ret med, at direktivets bestemmelser er upræcise.

16 Med hensyn til ammunition har den franske regering gjort gældende, at direktivets artikel 10 er blevet gennemført ved afsnit V, afdeling 2, i dekret nr. 95-589 af 6. maj 1995 om gennemførelse af dekretet af 18. april 1939 om indførelse af regler for krigsmateriel, våben og ammunition (JORF af 7.5.1995, s. 7458, herefter »dekretet af 6. maj 1995«). Således er direktivets artikel 10, stk. 2, blevet gennemført ved artikel 92 i dette dekret, hvorefter overførsel til en anden medlemsstat af våben, ammunition og bestanddele hertil forudsætter, at der udstedes en tilladelse. Dekretets artikel 93, som opstiller en procedure for godkendelse af våbenproducenter og våbenhandlere med henblik på overførsel af

materiel uden forudgående tilladelse, har til formål at gennemføre direktivets artikel 10, stk. 3. I henhold til artikel 94 i dekretet af 6. maj 1995 er overførsel af materiel til Frankrig betinget af, at den minister, som er ansvarlig for toldspørgsmål, udsteder en forudgående tilladelse.

17 I henhold til artikel 95 i dekretet af 6. maj 1995 skal betingelserne for indgivelse af begæringer, som er omhandlet i dekretets artikel 92, 93 og 94, fastlægges ved en gennemførelsesbekendtgørelse. Den franske regering har under retsmødet oplyst, at denne bekendtgørelse er blevet udstedt den 25. maj 1999 og har været gældende fra den 15. juni 1999.

18 For så vidt angår direktivets artikel 11 har den franske regering anført, at bestemmelsen for så vidt angår ammunition er blevet gennemført ved artikel 80 i dekretet af 6. maj 1995, hvorefter den minister, som er ansvarlig for toldspørgsmål, i tilfælde af alvorlige trusler eller angreb mod den offentlige orden som følge af ulovlig besiddelse eller brug af ammunition eller bestanddele hertil bemyndiges til at træffe enhver foranstaltning, som er nødvendig for at hindre denne ulovlige besiddelse eller brug for så vidt angår overførsel af ammunition eller bestanddele hertil fra eller til en anden medlemsstat.

19 Endelig har den franske regering oplyst, at der ved artikel 101 i dekretet af 6. maj 1995 er indført en ordning, hvorefter der mellem medlemsstaterne skal udveksles oplysninger, som er indhentet i medfør af dekretets artikel 92, 93 og 95, og oplysninger, som er sendt fra de andre medlemsstater om overførsler til Frankrig, samt en forpligtelse for den franske forsvarsminister til at underrette medlemsstaterne og Kommissionen om, hvilke myndigheder eller tjenester det påhviler at fremsende eller at modtage oplysninger om anskaffelse, besiddelse og overførsel af våben, ammunition og bestanddele hertil. Således vil Den Franske Republik fra udstedelsen af den gennemførelsesbekendtgørelse, som er omhandlet i artikel 95 i dekretet af 6. maj 1995, kunne give oplysninger om iværksættelsen af det net for udveksling af oplysninger, som er omhandlet i direktivets artikel 12.

20 Hertil har Kommissionen indvendt, at dekretet af 6. maj 1995 ikke har nogen virkning uden gennemførelsesbekendtgørelsen, og at en bestemmelse som dekretets artikel 95, som blot giver en myndighed bemyndigelse til senere at udstede de nødvendige materielle bestemmelser, ikke kan indebære en fuldstændig og præcis gennemførelse af direktivet.

Domstolens bemærkninger

21 Med hensyn til den franske regerings argumentation om, at den er stødt på vanskeligheder ved gennemførelsen af direktivets bestemmelser om eksplosivstoffer, først og fremmest fordi de er upræcise, bemærkes, at det følger af fast praksis, at praktiske vanskeligheder, der viser sig på stadiet for gennemførelsen af en af Fællesskabets retsakter, ikke kan retfærdiggøre, at en medlemsstat ensidigt undlader at overholde sine forpligtelser (jf. bl.a. dom af 7.2.1979, sag 128/78, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 419, præmis 10, og af 19.2.1991, sag C-374/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 367, præmis 10).

22 Hvad dernæst angår forpligtelsen til at udarbejde en fælles model for det dokument, der bekræfter tilladelsen til overførsel, skal det bemærkes — som det med rette er anført af Kommissionen — at en sådan forpligtelse ikke følger af direktivet.

23 Selv om det således antages, at en hensigtsmæssig afvikling af overførslerne mellem medlemsstaterne forudsætter, at der indføres et sådant harmoniseret dokument, må det ikke desto mindre konstateres, at det forhold, at der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser herom, ikke kan forhindre en medlemsstat i at fastsætte de nødvendige love og administrative bestemmelser til gennemførelse af direktivet.

24 Desuden skal det, med hensyn til de forslag om udarbejdelse af et fælles overførselsdokument, som Den Franske Republik har fremsat i det udvalg, som er omhandlet i direktivets artikel 13, bemærkes, at sådanne initiativer ikke ændrer ved, at den pågældende retsakt ikke er blevet gennemført.

25 For så vidt angår direktivets artikel 10 om overførsel af ammunition bemærkes, at det følger af artikel 95 i dekretet af 6. maj 1995, at betingelserne for indgivelse af begæringer om henholdsvis overførselstilladelser, midlertidige godkendelser af overførsler og forudgående overførselstilladelser samt overførselsanmeldelser i henhold til dekretets artikel 92, 93 og 94, fastsættes ved bekendtgørelse af den minister, som er ansvarlig for toldspørgsmål. Det er utvivlsomt, at disse bestemmelser ikke kan finde anvendelse i mangel af en sådan gennemførelsesbekendtgørelse.

26 Eftersom der i dekretet af 6. maj 1995 henvises til bestemmelser, som på et senere tidspunkt skal udstedes til iværksættelse af gennemførelsesbestemmelserne til direktivets artikel 10, kan dekretet ikke anses for at indebære en fuldstændig og præcis gennemførelse af direktivet (jf. i denne retning dom af 18.12.1997, sag C-263/96, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 7453, præmis 26).

27 For så vidt angår direktivets artikel 11 og 12 bemærkes, at selv om gennemførelsen af disse bestemmelser ved dekretets artikel 80 og 101 ikke forudsætter, at der vedtages andre retsakter, må det ikke desto mindre antages, at så længe

artikel 10, som opstiller hovedreglen, ikke er blevet gennemført, fordi der ikke er udstedt en gennemførelsesbekendtgørelse, har dekretets bestemmelser ingen retsvirkninger. Retsakter til gennemførelse af disse bestemmelser, som blot udgør undtagelser fra direktivets artikel 10, som endnu ikke er gennemført, eller som indeholder supplerende bestemmelser, har således ingen betydning.

28 Hvad endelig angår den gennemførelsesbekendtgørelse af 25. maj 1999, som den franske regering har redegjort for, bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der — i forbindelse med et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 — foreligger et traktatbrud, skal afgøres på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 11.11.1999, sag C-315/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8001, præmis 11).

29 På baggrund af ovenstående må det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 9-12.

Sagens omkostninger

30 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 93/15/EØF af 5. april 1993 om harmonisering af bestemmelserne om markedsføring af og kontrol med eksplosivstoffer til civil brug, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 9-12.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. marts 2000.

R. Grass

Justitssekretær

D.A.O. Edward

Formand for Femte Afdeling