ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

23 maart 2000 *

In zaak C-327/98,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Wainwright, juridisch hoofdadviseur, en O. Couvert-Castéra, bij de juridische dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en D. Wibaux, secretaris buitenlandse zaken bij dat ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8B,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuurlijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 9 tot en met 12 en 14 van richtlijn 93/15/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende de harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (PB L 121, blz. 20), de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

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

advocaat-generaal: A. Saggio
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 24 juni 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 september 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 4 september 1998 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) het Hof verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen om te voldoen aan de artikelen 9 tot en met 12 en 14 van richtlijn 93/15/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende de harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (PB L 121, blz. 20; hierna: „richtlijn"), de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Artikel 9 van de richtlijn, betreffende de overbrenging van explosieven, bepaalt onder meer, dat degene voor wie de explosieven bestemd zijn, van de bevoegde autoriteit van de plaats van bestemming een overbrengingsvergunning moet krijgen. Deze overbrengingsvergunning moet de explosieven tot aan de beoogde plaats van bestemming vergezellen en moet op verzoek van de bevoegde autoriteiten worden overgelegd.

3 Artikel 10 van de richtlijn, dat de overbrenging van munitie regelt, bepaalt, dat voor de overbrenging van munitie een vergunning is vereist van de lidstaat waarin de munitie zich bevindt. Voor de overbrenging van munitie tussen wapenhandelaars gelden echter bijzondere voorwaarden.

4 Artikel 11 van de richtlijn bepaalt onder meer, dat een lidstaat, in afwijking van de artikelen 9 en 10, indien de veiligheid ernstig in gevaar wordt gebracht of

dreigt te worden gebracht door het ongeoorloofd in bezit hebben of gebruik van onder de richtlijn vallende explosieven of munitie, alle noodzakelijke maatregelen inzake het in bezit hebben of gebruik van explosieven of munitie kan treffen om dit ongeoorloofd in bezit hebben of gebruik te voorkomen.

5 Artikel 12, lid 1, van de richtlijn luidt:

„De lidstaten zetten gegevensuitwisselingsnetten voor de toepassing van de artikelen 9 en 10 op. Zij delen de andere lidstaten en de Commissie mee welke nationale autoriteiten met het verstrekken en in ontvangst nemen van deze gegevens en met het vervullen van de in de artikelen 9 en 10 genoemde formaliteiten zijn belast."

6 Artikel 13 van de richtlijn bepaalt, dat vraagstukken met betrekking tot de toepassing van de richtlijn worden onderzocht door een uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaand comité, dat de Commissie bijstaat en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

7 Ten slotte bevat artikel 14 van de richtlijn bepalingen betreffende de uitwisseling van gegevens over ondernemingen uit de sector explosieven en over de invoering van een systeem van trajectcontrole.

8 Op grond van artikel 19, leden 1 en 5, van de richtlijn dienden de lidstaten de nodige bepalingen in werking te doen treden om vóór 30 september 1993 aan voormelde artikelen te voldoen en dienden zij de Commissie de tekst van de hiertoe vastgestelde bepalingen mee te delen.

9 Daar zij van de Franse regering geen mededeling had ontvangen over de uitvoering van de artikelen 9 tot en met 12 en 14 van de richtlijn en zij over geen enkele andere informatie ter zake beschikte, verzocht de Commissie de Franse Republiek bij aanmaningsbrief van 13 april 1994, binnen twee maanden haar opmerkingen kenbaar te maken.

10 Bij brief van 4 juli 1994 antwoordde de Franse regering, dat de teksten ter omzetting van genoemde bepalingen in nationaal recht in voorbereiding waren. In dit verband deden de Franse autoriteiten op 10 december 1996, als uitvoering van die bepalingen, mededeling van decreet nr. 96-1046 van 28 november 1996 tot wijziging van decreet nr. 90-153 van 16 februari 1990 houdende een aantal bepalingen betreffende de regeling van explosieve producten en decreet nr. 71-753 van 10 september 1971, vastgesteld ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 3 juli 1970 houdende hervorming van de regeling van explosieven en explosieve stoffen (*JORF* van 5 december 1996, blz. 17695).

11 Daar de Commissie van mening was, dat dit decreet enkel de uitvoering verzekerde van de bepalingen van de richtlijn betreffende het op de markt brengen, de controle van de conformiteit en het EG-merkteken alsmede de sancties die gelden ingeval inbreuk wordt gemaakt op dit merkteken, zond zij de Franse Republiek bij schrijven van 30 april 1997 een met redenen omkleed advies betreffende de artikelen 9 tot en met 12 en 14 van de richtlijn en verzocht zij haar, zich naar dit advies te voegen binnen twee maanden na de betekening ervan.

12 Toen dit met redenen omkleed advies niet werd beantwoord, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. In repliek heeft zij de grief betreffende de niet-uitvoering van artikel 14 van de richtlijn ingetrokken.

13 Wat, in de eerste plaats, explosieven betreft, betwist de Franse regering de niet-uitvoering niet. Zij stelt echter, dat zij, evenals andere lidstaten overigens, moeilijkheden heeft ondervonden bij de uitvoering van de artikelen 9 en 11 van de richtlijn, met name omdat een gemeenschappelijk overbrengingsdocument ontbreekt. Zij meent haar verplichtingen echter niet te hebben verzuimd, aangezien de bepalingen onvoldoende nauwkeurig waren om in nationaal recht te worden omgezet.

14 Dienaangaande beklemtoont zij, dat zij niet werkeloos heeft toegezien, maar in het kader van het in artikel 13 van de richtlijn voorziene comité oplossingen heeft voorgesteld om de overbrengingsvergunning te harmoniseren. Die voorstellen zijn echter zonder gevolg gebleven. Daarom stelt zij, dat, zo er sprake is van niet-uitvoering, deze met name wordt verklaard door de nalatigheid van de Commissie, die niet de juiste maatregelen voor de toepassing van de richtlijn heeft getroffen.

15 De Commissie betwist, dat artikel 9 van de richtlijn de vaststelling van een gemeenschappelijk model voor de overbrengingsvergunning veronderstelt. Tegen het argument van de Franse regering, dat de bepalingen van de richtlijn onvoldoende nauwkeurig zouden zijn, voert zij aan, dat deze voldoende nauwkeurig waren en dat de onnauwkeurigheid van bepalingen van een richtlijn in geen geval kunnen rechtvaardigen, dat een lidstaat zijn verplichting om deze in nationaal recht om te zetten, niet nakomt.

16 Wat, in de tweede plaats, munitie betreft, stelt de Franse regering, dat artikel 10 van de richtlijn is uitgevoerd bij afdeling 2 van hoofdstuk V van decreet nr. 95-589 van 6 mei 1995 betreffende de toepassing van het decreet van 18 april 1939 tot vaststelling van de regeling van oorlogsmateriaal, wapens en munitie (*JORF* van 7 mei 1995, blz. 7458; hierna: „decreet van 6 mei 1995"). Artikel 92 van dit decreet, dat de overbrenging van wapens, munitie en onderdelen ervan naar een andere lidstaat afhankelijk stelt van de verkrijging van een vergunning, vormt de uitvoering van artikel 10, lid 2, van de richtlijn. Artikel 93 van dit decreet, dat een procedure bevat voor de erkenning van wapenhandelaars voor de overbrenging van dit materiaal zonder voorafgaande vergunning, beoogt uitvoering te

geven aan artikel 10, lid 3, van de richtlijn. Artikel 94 van het decreet van 6 mei 1995 onderwerpt de overbrenging van dit materiaal naar Frankrijk aan een voorafgaande goedkeuring, die door de minister belast met douanezaken moet worden gegeven.

17 Artikel 95 van het decreet van 6 mei 1995 verwijst voor de bepaling van de voorwaarden waaronder de in de artikelen 92 tot en met 94 van dit decreet bedoelde verzoeken worden opgesteld, echter naar een uitvoeringsbesluit. Ter terechtzitting heeft de Franse regering gesteld, dat dit besluit op 25 mei 1999 was vastgesteld en vanaf 15 juni daaraanvolgend van toepassing was.

18 Aangaande artikel 11 van de richtlijn stelt de Franse regering, dat dit artikel, wat munitie betreft, is uitgevoerd bij artikel 80 van het decreet van 6 mei 1995, dat de minister belast met douanezaken de bevoegdheid geeft om, indien de openbare orde ernstig in gevaar wordt gebracht of dreigt te worden gebracht door het ongeoorloofd in bezit hebben of gebruik van munitie en onderdelen daarvan, alle noodzakelijke maatregelen te treffen om dit ongeoorloofd in bezit hebben of gebruik, wat de overbrenging van munitie of onderdelen daarvan van of naar een lidstaat betreft, te voorkomen.

19 Ten slotte betoogt de Franse regering, dat artikel 101 van het decreet van 6 mei 1995 voorziet in een uitwisseling, tussen de lidstaten, van informatie over de overbrenging naar Frankrijk die zij krachtens de artikelen 92, 93 en 95 van dit decreet verzamelen en die door de andere lidstaten wordt doorgegeven, alsmede in een verplichting voor de minister van Defensie om de lidstaten en de Commissie mee te delen, welke autoriteiten of diensten belast zijn met de doorzending of de ontvangst van informatie over de verwerving, het bezit en de overbrenging van wapens, munitie en onderdelen daarvan. Vanaf het moment van vaststelling van het uitvoeringsbesluit bedoeld in artikel 95 van het decreet van 6 mei 1995, kan de Franse Republiek de informatie betreffende de invoering van het in artikel 12 van de richtlijn bedoelde gegevensuitwisselingsnet dus meedelen.

20 De Commissie antwoordt hierop, dat het decreet van 6 mei 1995 bij gebreke van een uitvoeringsbesluit geen enkele werking heeft en een bepaling als artikel 95 van dit decreet, dat een autoriteit slechts de bevoegdheid verleent om de noodzakelijke feitelijke bepalingen later vast te stellen, geen volledige en nauwkeurige uitvoering van de richtlijn kan opleveren.

Beoordeling door het Hof

21 Wat, in de eerste plaats, de argumenten van de Franse regering betreft inzake de moeilijkheden die zij bij de uitvoering van de bepalingen van de richtlijn betreffende de explosieven heeft ondervonden, omdat deze, om te beginnen, onvoldoende nauwkeurig zijn, moet eraan worden herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de bij de uitvoering van een communautaire handeling aan de dag getreden moeilijkheden een lidstaat niet het recht geven, zich eenzijdig van de nakoming van zijn verplichtingen ontslagen te achten (zie, onder meer, arresten van 7 februari 1979, Commissie/Verenigd Koninkrijk, 128/78, Jurispr. blz. 419, punt 10, en 19 februari 1991, Commissie/België, C-374/89, Jurispr. blz. I-367, punt 10).

22 Wat vervolgens de verplichting betreft, een gemeenschappelijk model voor de overbrengingsvergunning vast te stellen, moet worden opgemerkt, dat, gelijk de Commissie terecht heeft aangevoerd, een dergelijke verplichting niet uit de richtlijn voortvloeit.

23 Zo voor het optimale verloop van de intracommunautaire overbrengingen al de invoering van een dergelijk geharmoniseerd document is vereist, moet worden vastgesteld, dat het ontbreken van communautaire maatregelen ter zake een lidstaat niet kan beletten de voor de uitvoering van de richtlijn noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen.

24 Met betrekking tot de voorstellen die de Franse Republiek in het kader van het in artikel 13 van de richtlijn bedoelde comité met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijk overbrengingsdocument heeft gedaan, moet worden opgemerkt, dat dergelijke initiatieven geen invloed hebben op het verzuim om uitvoering te geven aan de betrokken handeling.

25 Aangaande, in de tweede plaats, artikel 10 van de richtlijn, betreffende de overbrenging van munitie, moet worden opgemerkt, dat artikel 95 van het decreet van 6 mei 1995 bepaalt, dat in een besluit van de minister belast met douanezaken wordt vastgesteld, onder welke voorwaarden de aanvragen om een overbrengingsvergunning, de tijdelijke overbrengingsmachtiging, de voorafgaande toestemming voor overbrenging en de overbrengingsverklaringen overeenkomstig de artikelen 92 tot en met 94 van dit decreet moeten worden opgesteld. Vaststaat, dat die bepalingen bij gebreke van dit toepassingsbesluit geen toepassing kunnen vinden.

26 Aangezien het dus verwijst naar een regeling die de bepalingen ter uitvoering van artikel 10 van de richtlijn later moet vaststellen, kan het decreet van 6 mei 1995 niet worden geacht de richtlijn volledig en nauwkeurig om te zetten (zie, in die zin, arrest van 18 december 1997, Commissie/België, C-263/96, Jurispr. blz. I-7453, punt 26).

27 De uitvoering van de artikelen 11 en 12 van de richtlijn wordt door de artikelen 80 en 81 van dit decreet weliswaar niet afhankelijk gesteld van de vaststelling van andere handelingen, doch dit neemt niet weg dat zolang

artikel 10, dat de algemene regel bevat, bij gebreke van het uitvoeringsbesluit niet is uitgevoerd, de artikelen van dit decreet geen enkel rechtsgevolg hebben. De uitvoeringshandelingen van die bepalingen, die slechts afwijken van het nog niet uitgevoerde artikel 10 of dit slechts aanvullen, hebben derhalve geen enkele relevantie.

28 Wat ten slotte het op 25 mei 1999 vastgestelde toepassingbesluit betreft, waarvan de Franse regering melding maakt, moet eraan worden herinnerd, dat in het kader van een beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag, het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie, onder meer, arrest van 11 november 1999, Commissie/Italië, C-315/98, Jurispr. blz. I-8001, punt 11).

29 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld, dat de Franse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 9 tot en met 12 van de richtlijn, de krachtens die richtlijn op haar rustende bepalingen niet is nagekomen.

Kosten

30 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 9 tot en met 12 van richtlijn 93/15/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende de harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik, is de Franse Republiek de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Franse Republiek wordt in de kosten verwezen.**

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 maart 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

D. A. O. Edward