DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 23 mars 2000 *

I mål C-327/98,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren R. Wainwright och O. Couvert-Castéra, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och D. Wibaux, secrétaire des affaires étrangères, utrikesministeriet, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 9—12 och 14 i rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (EGT L 121, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 185),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

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

generaladvokat: A. Saggio,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 24 juni 1999,

och efter att den 30 september 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 4 september 1998, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 9—12 och 14 i rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (EGT L 121, s. 20, svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 185, nedan kallat direktivet).

2 Enligt artikel 9 i direktivet, som reglerar överföring av explosiva varor, krävs att mottagaren av de explosiva varorna har tillstånd från den behöriga myndigheten på bestämmelseorten. Det dokument som innehåller tillståndet skall medfölja de explosiva varorna tills de når den angivna bestämmelseorten och skall uppvisas på begäran från de behöriga myndigheterna.

3 I artikel 10 i direktivet, som reglerar överföring av ammunition, föreskrivs att den medlemsstat där ammunitionen finns skall utfärda en licens för sådan överföring. Särskilda bestämmelser är emellertid tillämpliga på överföring mellan handlare.

4 I artikel 11 i direktivet föreskrivs bland annat att en medlemsstat, trots bestämmelserna i artiklarna 9 och 10, vid allvarliga hot mot eller angrepp på

den allmänna säkerheten till följd av olagligt innehav eller bruk av explosiva varor eller ammunition som omfattas av detta direktiv, får vidta alla nödvändiga åtgärder i fråga om överföring av explosiva varor för att förebygga detta olagliga innehav eller bruk.

5 I artikel 12.1 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall för genomförandet av artiklarna 9 och 10 upprätta nätverk för informationsutbyte. De skall underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen om vilka nationella myndigheter som ansvarar för att sända och ta emot information och för att genomföra de förfaranden som föreskrivs i de nämnda artiklarna 9 och 10."

6 I artikel 13 i direktivet föreskrivs att alla frågor om tillämpningen av detta direktiv skall granskas av en rådgivande kommitté som biträder kommissionen och som består av företrädare för medlemsstaterna och har kommissionens företrädare som ordförande.

7 Artikel 14 i direktivet innehåller slutligen bestämmelser om informationsutbyte avseende företag inom explosivvarusektorn och upprättande av ett system för att spåra explosiva varor.

8 Enligt artikel 19.1 och 19.5 i direktivet skulle medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser som var nödvändiga för att följa ovannämnda artiklar före den 30 september 1993 och till kommissionen överlämna de bestämmelser som de antagit i detta syfte.

9 Eftersom kommissionen inte hade fått något meddelande från den franska regeringen om införlivande av artiklarna 9—12 och 14 i direktivet och eftersom den inte hade erhållit några andra upplysningar i detta avseende, sände den genom skrivelse av den 13 april 1994 en formell underrättelse till Republiken Frankrike och uppmanade denna stat att inkomma med ett yttrande inom två månader.

10 Genom skrivelse av den 4 juli 1994 svarade den franska regeringen och åberopade därvid att rättsakter avsedda att införliva ovannämnda bestämmelser med nationell rätt var under utarbetande. De franska myndigheterna överlämnade i detta avseende den 10 december 1996, såsom införlivande av de nämnda bestämmelserna, dekret nr 96-1046, av den 28 november 1996, om ändringar av dekret nr 90-153 av den 16 februari 1990 om olika bestämmelser rörande systemet för explosiva varor samt av dekret nr 71-753 av den 10 september 1971, utfärdat som tillämpningsföreskrift för artikel 1 i lagen av den 3 juli 1970 om översyn av bestämmelserna om krut och sprängämnen (*JORF* av den 5 december 1996, s. 17695).

11 Eftersom kommissionen ansåg att detta dekret enbart säkerställde införlivandet av direktivets bestämmelser om utsläppande på marknaden, överensstämmelsekontroll och EG-märkning av explosiva varor samt tillämpliga påföljder vid överträdelse av reglerna om sådan märkning, riktade kommissionen den 30 april 1997 ett motiverat yttrande avseende artiklarna 9—12 och 14 i direktivet till Republiken Frankrike och uppmanade denna stat att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de nödvändiga åtgärderna.

12 Eftersom kommissionen inte erhöll något svar på det motiverade yttrandet har den väckt förevarande talan. I sin replik frånföll den anmärkningen avseende bristande införlivande av artikel 14 i direktivet.

13 Vad för det första beträffar explosiva varor, har den franska regeringen inte bestritt att det inte har skett något införlivande men har åberopat svårigheter som den har stött på vid genomförandet av artiklarna 9 och 11 i direktivet, vilket även är fallet med andra medlemsstater, bland annat på grund av att det saknas ett gemensamt dokument för överföring. Den franska regeringen anser sig inte ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, eftersom bestämmelserna inte var tillräckligt precisa för att kunna införlivas.

14 Den franska regeringen har i detta avseende understrukit att den inte har varit overksam utan att den, i den kommitté som föreskrivs i artikel 13 i direktivet, har föreslagit lösningar i syfte att harmonisera överföringstillståndet. Dessa förslag har emellertid inte lett till något resultat. Den franska regeringen hävdar således att om det inte skulle ha skett något införlivande förklaras detta bland annat av kommissionens passivitet, eftersom denna inte har vidtagit lämpliga åtgärder för tillämpning av direktivet.

15 Kommissionen har bestritt att artikel 9 i direktivet förutsätter att det antas en gemensam modell för det dokument som innehåller överföringstillståndet. Gentemot den franska regeringens argument avseende brist på precisering i direktivets bestämmelser, har den gjort gällande att dessa var tillräckligt precisa och att bristande precision i bestämmelserna i ett direktiv i vilket fall som helst inte kan rättfärdiga att en medlemsstat åsidosätter sin skyldighet att införliva detta direktiv med inhemsk rätt.

16 Vad för det andra beträffar ammunition, har den franska regeringen gjort gällande att artikel 10 i direktivet har införlivats genom avdelning 2 i avsnitt V i dekret nr 95-589, av den 6 maj 1995, om tillämpning av dekretet av den 18 april 1939 med bestämmelser om krigsmateriel, vapen och ammunition (*JORF* av den 7 maj 1995, s. 7458, nedan kallat dekretet av den 6 maj 1995). Således utgör artikel 92 i det ovannämnda dekretet ett införlivande av artikel 10.2 i direktivet, genom att denna artikel föreskriver att det krävs tillstånd för att överföra vapen, ammunition och delar av dessa till en annan medlemsstat. Artikel 93 i detta dekret, som föreskriver ett förfarande för att ge vapenhandlare tillstånd att

överföra sådana varor utan förhandsgodkännande, är avsedd att införliva artikel 10.3 i direktivet. I artikel 94 i dekretet av den 6 maj 1995 föreskrivs att det krävs medgivande av den minister som har ansvaret för tullfrågor för överföring av sådana varor till Frankrike.

17 I artikel 95 i dekretet av den 6 maj 1995 hänvisas emellertid till en tillämpningskungörelse för fastställandet av villkor för de ansökningar som avses i artiklarna 92—94 i detta dekret. Vid den muntliga förhandlingen uppgav den franska regeringen att denna kungörelse hade antagits den 25 maj 1999 och var tillämplig från den 15 juni samma år.

18 Vad beträffar artikel 11 i direktivet har den franska regeringen gjort gällande att, såvitt avser ammunition, artikeln har införlivats genom artikel 80 i dekretet av den 6 maj 1995 som ger den minister som har ansvaret för tullfrågor befogenhet att, i fall av allvarligt hot eller fara för allmän ordning på grund av olagligt innehav eller bruk av ammunition och delar av ammunition, vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga detta olagliga innehav eller bruk vad beträffar överföring av ammunition eller delar av ammunition med ursprung eller bestämmelseort i en medlemsstat.

19 Den franska regeringen har slutligen angett att det i artikel 101 i dekretet av den 6 maj 1995 föreskrivs att medlemsstaterna skall utbyta av de andra medlemsstaterna översänd information som inhämtats med stöd av artiklarna 92, 93 och 95 i det ovannämnda dekretet avseende överföringar till Frankrike. Vidare föreskrivs en skyldighet för försvarsministern att meddela medlemsstaterna och kommissionen vilka myndigheter eller avdelningar som ansvarar för att sända och ta emot information avseende förvärv, innehav och överföring av vapen, ammunition och delar av dessa. Så snart den tillämpningskungörelse som föreskrivs i artikel 95 i dekretet av den 6 maj 1995 antagits skulle således Republiken Frankrike kunna överlämna information avseende upprättandet av det nätverk för informationsutbyte som föreskrivs i artikel 12 i direktivet.

20 Kommissionen har i detta avseende genmält att, om det saknas tillämpningskungörelse, dekretet av den 6 maj 1995 inte har någon verkan och att en sådan bestämmelse som artikel 95 i det ovannämnda dekretet, som enbart ger en myndighet befogenhet att senare anta de nödvändiga materiella bestämmelserna, inte kan utgöra ett fullständigt och precist införlivande av direktivet.

Domstolens bedömning

21 Vad för det första beträffar den franska regeringens argument avseende svårigheterna vid genomförandet av direktivets bestämmelser om explosiva varor, i första hand på grund av bristen på precision, erinrar domstolen om att, enligt fast rättspraxis, tillämpningssvårigheter som uppkommer vid genomförandet av en gemenskapsrättsakt inte kan rättfärdiga att en medlemsstat underlåter att uppfylla sina skyldigheter (se bland annat dom av den 7 februari 1979 i mål 128/78, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1979, s. 419, punkt 10, och av den 19 februari 1991 i mål C-374/89, kommissionen mot Belgien, REG 1991, s. I-367, punkt 10).

22 Vad vidare beträffar skyldigheten att anta en gemensam modell för det dokument som innehåller tillståndet till överföring, är det viktigt att påpeka att det inte följer någon sådan skyldighet av direktivet, vilket kommissionen med rätta har anfört.

23 Även om det skulle antas att införandet av ett sådant harmoniserat dokument är en förutsättning för att överföringar inom gemenskapen skall kunna ske på bästa sätt, skall den omständigheten att gemenskapsåtgärder inte har antagits i detta avseende inte få hindra en medlemsstat att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktivet.

24 Vad vidare beträffar de förslag om antagande av ett gemensamt dokument för överföring som Republiken Frankrike påstår sig ha framställt i den kommitté som föreskrivs i artikel 13 i direktivet, skall det påpekas att sådana initiativ saknar betydelse för frågan huruvida det föreligger en underlåtenhet att införliva rättsakten i fråga.

25 Vad för det andra beträffar artikel 10 i direktivet, avseende överföring av ammunition, skall det påpekas att artikel 95 i dekretet av den 6 maj 1995 föreskriver att en kungörelse av den minister som har ansvaret för tullfrågor skall fastställa villkoren för upprättande av ansökningar om godkännande av överföring, tillfälligt tillstånd till överföring, förhandsgodkännande av överföring samt överföringsdeklarationer i enlighet med artiklarna 92—94 i detta dekret. Det är ostridigt att dessa bestämmelser inte kan tillämpas om den ovannämnda tillämpningskungörelsen saknas.

26 Eftersom dekretet av den 6 maj 1995 hänvisar till en reglering som senare skall genomföra bestämmelserna om införlivande av direktivet kan detta dekret inte anses innebära att direktivet införlivas på ett sätt som är fullständigt och precist (se i detta avseende dom av den 18 december 1997 i mål C-263/96, kommissionen mot Belgien, REG 1997, s. I-7453, punkt 26).

27 Vad beträffar artiklarna 11 och 12 i direktivet, är visserligen inte genomförandet av dem genom artiklarna 80 och 101 i ovannämnda dekret beroende av att det antas andra rättsakter. Eftersom det saknas tillämpningskungörelse har emellertid

artikel 10, som innehåller den allmänna regeln, inte införlivats och artiklarna i dekretet saknar således rättsverkan. De rättsakter för införlivande av dessa bestämmelser som enbart utgör undantag från eller kompletterar artikel 10 i direktivet, vilken ännu inte har införlivats, är följaktligen inte relevanta.

28 Vad slutligen gäller den av den franska regeringen åberopade tillämpningskungörelsen av den 25 maj 1999, erinrar domstolen om att, inom ramen för en talan i enlighet med artikel 169 i fördraget, frågan huruvida det föreligger fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 11 november 1999 i mål C-315/98, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-8001, punkt 11).

29 Av vad anförts följer att det skall fastställas att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 9—12 i direktivet genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Rättegångskostnader

30 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 9—12 i rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.**

2) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 mars 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

D.A.O. Edward

Ordförande på femte avdelningen