

DOMSTOLENS DOM

10. februar 1998^{*}

I sag C-263/95,

Forbundsrepublikken Tyskland ved afdelingschef Ernst Röder og ekspeditionssekretær Bernd Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, D-53107 Bonn, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ulrich Wölker og António Aresu, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 95/204/EF af 31. maj 1995 om gennemførelse af artikel 20, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF vedrørende byggevarer (EFT L 129, s. 23),

har

^{*} Processprog: tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene H. Ragnemalm, M. Wathelet og R. Schintgen samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, D. A. O. Edward, G. Hirsch, L. Sevón (refererende dommer) og K. M. Ioannou,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 16. oktober 1997, hvorunder Forbundsrepublikken Tyskland var repræsenteret af kontorchef Claus-Dieter Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, og Kommissionen var repræsenteret af Ulrich Wölker og Hans Støvlbæk, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. november 1997,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. august 1995 har Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EF-traktatens artikel 173 nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 95/204/EF af 31. maj 1995 om gennemførelse af artikel 20, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF vedrørende byggevarer (EFT L 129, s. 23, herefter »den anfægtede beslutning«).
- 2 Denne beslutning definerer procedurerne i forbindelse med attestering af byggevarers overensstemmelse med tekniske specifikationer.

Retsforskrifter

Direktiv 89/106

- 3 Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (EFT 1989 L 40, s. 12) har til formål at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed for byggevarer.
- 4 Ifølge direktivets fjerde betragtning skal de tekniske handelshindringer inden for bygge- og anlægssektoren, hvis de ikke kan fjernes gennem gensidig anerkendelse af ækvivalens mellem medlemsstater, fjernes i overensstemmelse med den i Rådets resolution af 7. maj 1985 (EFT C 136, s. 1) fastsatte nye metode, som indebærer en definition af væsentlige krav med hensyn til sikkerhed og andre aspekter, som er vigtige for almenvellet, uden at det gældende og berettigede beskyttelsesniveau i medlemsstaterne derved forringes.
- 5 Artikel 1, stk. 2, i direktiv 89/106 definerer »byggevarer« som »alle varer, som fremstilles med henblik på at indgå varigt i bygværker, herunder bygninger og anlægsarbejder«.
- 6 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/106 bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 1 omhandlede varer, der er bestemt til brug i bygværker, kun kan markedsføres, hvis de er egnede til den anvendelse, de er bestemt til, dvs. at de har sådanne

egenskaber, at de bygværker, hvori de skal indgå, monteres, anvendes eller installeres, såfremt disse bygværker er korrekt udformet og opført, kan opfylde de væsentlige krav, der omhandles i artikel 3, hvis og når sådanne bygværker er omfattet af forskrifter, der indeholder sådanne krav.«

- 7 Ifølge femte betragtning til direktiv 89/106 udgør de væsentlige krav både de generelle og de specifikke kriterier, som bygværker skal opfylde. Ved disse krav forstås, at de nævnte bygværker med en vis grad af sikkerhed skal opfylde et eller flere eller alle disse krav, når og hvis de omfattes af reglerne.
- 8 Disse væsentlige krav, som i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 89/106 fremgår af målsætningerne i bilag I til direktivet, er følgende:
- mekanisk modstandsdygtighed og stabilitet
 - brandsikring
 - hygiejne, sundhed og miljø
 - sikkerhed ved anvendelsen
 - beskyttelse mod støjgener
 - energibesparelser og varmeisolering.

- 9 Ud over de eksisterende nationale tekniske specifikationer foreskriver direktivet, at der skal udvikles europæiske tekniske specifikationer. Disse kan være:
- a) harmoniserede standarder, der udarbejdes af de europæiske standardiseringsorganer (CEN, Den Europæiske Standardiseringsorganisation, og Cenelec, Den Europæiske Komité for Elektroteknisk Standardisering) i henhold til de mandater, der er meddelt dem af Kommissionen (»mandater vedrørende standarder«, som anført i artikel 7, stk. 1, i direktiv 89/106)
 - b) europæiske tekniske godkendelser vedtaget af organisationen for de af medlemsstaterne udpegede godkendelsesorganer (EOTA, Den Europæiske Organisation for Teknisk Godkendelse), det vil sige »en positiv teknisk vurdering af en vares egnethed til et bestemt formål i henseende til opfyldelse af de væsentlige krav, der gælder for de bygværker, hvori varen skal anvendes« (artikel 8 i direktiv 89/106). Denne organisation arbejder ligeledes på grundlag af mandater, der er meddelt den af Kommissionen, til udarbejdelse af retningslinjer for den europæiske tekniske godkendelse for en vare eller en varetype (artikel 11, stk. 1, i direktiv 89/106).
- 10 Artikel 3, stk. 3, i direktiv 89/106 bestemmer, at de nødvendige forbindelser mellem de væsentlige krav og standardiseringsmandaterne, mandaterne vedrørende retningslinjer for den europæiske tekniske godkendelse eller anerkendelse af andre tekniske specifikationer skal fastsættes i basisdokumenter, i hvilke de væsentlige krav vil blive præciseret. Basisdokumenterne udarbejdes af de tekniske udvalg, som medlemsstaterne deltager i.
- 11 I henhold til artikel 13, stk. 2, i direktiv 89/106 formodes de varer, som er underlagt attestering af overensstemmelsen, at være i overensstemmelse med de tekniske specifikationer. Overensstemmelsen fastslås ved afprøvning eller andre beviser på grundlag af de tekniske specifikationer, jf. bilag III.

12 Artikel 13, stk. 3 og 4, i direktiv 89/106 bestemmer:

»3. Attesteringen af en vares overensstemmelse forudsætter,

- a) at fabrikanten har en produktionskontrolordning i fabrikken, hvorved det sikres, at varerne er i overensstemmelse med de relevante tekniske specifikationer eller
- b) at der for særlige varer, der er angivet i de relevante tekniske specifikationer som supplement til produktionskontrolordningen i fabrikken, inddrages et hertil autoriseret certificeringsorgan i bedømmelsen og overvågningen af produktionskontrollen og af selve varen.

4. Valget af procedure som omhandlet i stk. 3 for en given vare eller varetype fastlægges af Kommissionen efter høring af det udvalg, der er omhandlet i artikel 19, afhængigt af

- a) varens betydning i forhold til de væsentlige krav, navnlig i forbindelse med sundhed og sikkerhed
- b) varens beskaffenhed
- c) hvorledes ændringer i varens egenskaber indvirker på dens funktion
- d) hvor hyppigt der opstår fejl ved fremstillingen af varen,

i overensstemmelse med de nærmere enkeltheder, der er anført i bilag III.

I alle tilfælde skal den valgte procedure være den billigste procedure, der er forenelig med sikkerhedshensyn.

Den således fastlagte procedure skal anføres i mandaterne og i den tekniske specifikation eller ved offentliggørelsen af denne specifikation.«

- 13 Artikel 19 i direktiv 89/106 foreskriver nedsættelse af et stående byggeudvalg, sammensat af to repræsentanter fra hver medlemsstat og med en repræsentant fra Kommissionen som formand. Medlemsstaternes repræsentanter kan ledsages af sagkyndige. Artikel 19, stk. 3, præciserer, at »udvalget [selv] fastsætter ... sin forretningsorden«.
- 14 Adskillige bestemmelser i direktiv 89/106 foreskriver høring af Det Stående Byggeudvalg. I henhold til artikel 13, stk. 4, skal udvalget høres af Kommissionen før fastlæggelsen af proceduren for attestering af varers overensstemmelse.
- 15 I et vist antal tilfælde, som er anført i artikel 20, stk. 2, i direktiv 89/106, hvoraf definitionen af proceduren for attestering af overensstemmelse fremgår, bestemmer direktivet, at der skal følges en bestemt procedure, som i artikel 20, stk. 3 og 4, er beskrevet således:

»3. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver en udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyntagen til det pågældende

spørgsmåls hastende karakter. Det udtaler sig med det flertal, som er fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2, for vedtagelse af de afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Under afstemningen i udvalget tildeles de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, den vægt, som er fastlagt i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

4. Kommissionen vedtager de pågældende foranstaltninger, hvis de er i overensstemmelse med udtalelsen fra det udvalg, der er omhandlet i artikel 19.

Er foranstaltningerne ikke i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller hvis der ikke er afgivet udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Har Rådet ikke senest tre måneder efter forslaget forelæggelse truffet afgørelse, vedtager Kommissionen de foreslåede foranstaltninger.«

Det Stående Byggeudvalgs forretningsorden

- 16 Det Stående Byggeudvalg vedtog sin forretningsorden på sit tredje møde den 7. og 8. oktober 1989.

17 Artikel 2, stk. 4, 5, 6 og 7, i denne forretningsorden fastslår følgende:

»4. Formanden sender mødeindkaldelserne, dagsordensforslaget, udkastene til bestemmelser, de forberedende dokumenter og alle andre arbejdsdokumenter til medlemsstaternes faste medlemmer og suppleanter i udvalget i henhold til fremgangsmåden i artikel 12, stk. 3, i denne forretningsorden.

5. Fristen er 20 dage for de forberedende dokumenter og alle andre arbejdsdokumenter. I hastetilfælde kan formanden afkorte ovennævnte frist på 20 dage, idet fristen dog skal være på mindst 10 fulde hverdage.

6. Udkastene til de bestemmelser, der er omhandlet i artikel 20, stk. 2, i direktivet, og hvorom der skal stemmes, skal imidlertid være medlemsstaternes faste repræsentanter samt deres repræsentanter i udvalget i hænde senest 20 dage før den planlagte dato for mødet.

7. Hvis fristen i stk. 6 ikke er overholdt, skal dette punkt på dagsordenen enten udsættes til et senere møde, eller mødet skal, hvis en repræsentant for en medlemsstat anmoder derom, udsættes til en senere dato, for at denne frist kan overholdes.«

18 I henhold til artikel 9 i forretningsordenen har »hver national delegation ... en stemmeret, som vægtes i henhold til traktatens artikel 148«.

19 Artikel 10, stk. 2, 3, 4 og 5, i forretningsordenen vedrørende referater af møder, bestemmer:

»2. Efter hvert møde udarbejdes der ligeledes et kort referat indeholdende resultater og konklusioner samt vedlagt en liste over de tilstedeværende.

3. Udvalget vedtager teksten til mødeprotokollen på det kommende møde eller undtagelsesvist på et senere møde.

4. Referatet forelægges kun udvalget til godkendelse, hvis udkastet til dette er sendt til repræsentanterne mindst 20 dage inden mødet.

5. Ændringsforslagene til referaterne bør så vidt muligt indsendes skriftligt senest en uge inden det møde, hvor dokumentet skal vedtages.«

20 Artikel 12, stk. 3, i forretningsordenen foreskriver, at enhver brevveksling med repræsentanterne i udvalget sker direkte, og at en kopi sendes til De Faste Repræsentationer.

Gennemgang af anbringenderne vedrørende annullation

- 21 Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig fire annullationsanbringender. De to første vedrører mangler ved den procedure, som har fundet sted for Det Stående Byggeudvalg, for det første fordi der ikke inden for den frist, der er fastsat i forretningsordenen, er sket fremsendelse af dokumenterne vedrørende mødet den 30. november 1994, og for det andet fordi der ikke foreligger en beslutning fra Det Stående Byggeudvalg. Det tredje anbringende vedrører overtrædelse af artikel 13, stk. 4, i direktiv 89/106, da den anfægtede beslutning har tilsidesat vigtige kendetegn eller egenskaber ved varer forbundet med de væsentlige krav. Det fjerde anbringende omhandler manglende opfyldelse af begrundelsespligten, da det ikke fremgår af den anfægtede beslutning, hvorfor en række væsentlige krav ikke er taget i betragtning i forbindelse med proceduren for attesting af overensstemmelse.

Den første anbringende

- 22 Med sit første anbringende kritiserer Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen for ikke inden for den fastsatte frist at have sendt Kommissionens udkast til beslutning, som skulle drøftes på Det Stående Byggeudvalgs møde den 30. november 1994, og hvorom udvalget skulle afgive udtalelse. Det fremhæves, at den tyske version af udkastet ikke blev sendt til Forbundsrepublikken Tysklands Faste Repræsentation, og at de tyske medlemmer af Det Stående Byggeudvalg først modtog en kopi pr. telefax den 11. november 1994, hvilket var 19 dage før mødet og ikke 20, som foreskrevet i artikel 2, stk. 6, i forretningsordenen. Den tyske delegation gav skriftligt meddelelse om denne forsinkelse dagen før udvalgets møde og anmodede om udsættelse af afstemningen. Delegationen gentog anmodningen på mødet. Forbundsrepublikken Tyskland understreger, at forsinkelsen med fremsendelsen af udkastet er en væsentlig procedurefejl, som har til følge, at Det Stående Byggeudvalgs udtalelse er en nullitet. Hvis den tyske delegation havde fået udkastet rettidigt, ville dens medlemmer have haft mulighed for at drøfte dette.

- 23 Kommissionen har anerkendt den mindre forsinkelse med fremsendelsen til den tyske delegation, men anfører, at den engelske version af beslutningen blev sendt til alle medlemsstaternes delegationer den 10. november 1994, det vil sige inden for fristen. Endvidere havde alle delegationerne været i besiddelse af det oprindelige udkast til beslutning (Construct 94/124) siden september 1994, herunder den tyske delegation, som havde et sådant udkast på tysk. Den tyske delegation var i øvrigt fremkommet med et modforslag, der var udarbejdet på tysk og engelsk, hvilket viser, at den kendte udkastet meget nøje. I forhold til den originale tekst fra september 1994, er der kun meget små forskelle til versionen »Rev. 1«, som burde have været udsendt, og ingen af ændringerne vedrører de kritikpunkter, som forbundsregeringen har angivet i stævningen. Procedurefejlen er således minimal og har ingen indflydelse på drøftelserne eller afstemningen i udvalget. Endelig gør Kommissionen gældende, at det er urimeligt at anmode om udsættelse af afstemningen dagen før afholdelsen af et møde. Kommissionen anfører, at regeringen ikke gentog sin anmodning på mødet, men godkendte dagsordenen uden forbehold og deltog indgående i drøftelserne såvel som i afstemningen.
- 24 Forbundsrepublikken Tyskland har heroverfor anført, at fremsendelsen af teksten på engelsk ikke opfylder kravet i artikel 3 i Rådets forordning nr. 1 af 15. april 1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 1952-1958, s. 59) og er grundlæggende utilstrækkelig, idet Kommissionens stilling først fremgik klart, da Forbundsrepublikken Tyskland modtog den tyske version. I øvrigt fastholder Forbundsrepublikken, at den tyske delegation begærede udsættelse af afstemningen ved skrivelse af 29. november 1994, gentog denne anmodning på mødet og har anført ændringer til mødeprotokollen såvel som nægtet at afgive stemme på mødet.
- 25 Kommissionen har bestridt betydningen af ændringen af mødeprotokollen. Særligt understreger den, at den foretager denne type tilføjelse, som en delegation ønsker skal fremgå af referatet, uden at undersøge indholdet nærmere, hvilket er nødvendigt for, at Kommissionen og medlemsstaterne kan samarbejde i et tillidsforhold.

- 26 Det er ubestridt, at udkastet til beslutning, som blev drøftet på mødet den 30. november 1994, ikke blev sendt til Den Faste Repræsentation og kun med forsinkelse nåede frem til Forbundsrepublikken Tysklands repræsentanter i Det Stående Byggeudvalg, hvilket er i strid med artikel 2, stk. 6, i forretningsordenen. Det er ligeledes godtgjort, at Forbundsrepublikken Tyskland ved skrivelse af 29. november formelt begærede afstemningen udsat, hvilken begæring Kommissionen ikke tog hensyn til i strid med ordlyden af artikel 2, stk. 7, i forretningsordenen.
- 27 For så vidt angår fremsendelsen inden for fristen af en engelsk version af dokumentet til den tyske delegation, må det fastslås, at dette ikke er i overensstemmelse med artikel 3 i Rådets forordning nr. 1, i henhold til hvilken dokumenter, som institutionerne retter til en medlemsstat, skal affattes på denne stats sprog.
- 28 Endvidere er det ikke godtgjort, at dette dokument blev sendt samtidigt til Forbundsrepublikken Tysklands Faste Repræsentation, som det er angivet i artikel 2, stk. 6, i forretningsordenen.
- 29 For så vidt angår Kommissionens anbringende om, at anmodningen om udsættelse burde have været fremført på mødet, skal det bemærkes, at artikel 2, stk. 7, i forretningsordenen ikke angiver et sådant krav, når anmodningen allerede er fremsat ved skrivelse. I øvrigt fremgår det af det mødereferat, der blev ændret på begæring af Forbundsrepublikken Tyskland og efterfølgende godkendt på mødet den 29. maj 1995, hvilket er det eneste dokument, som har gyldighed, at repræsentanterne fra denne stat faktisk havde gentaget deres anmodning om udsættelse af afstemningen på mødet i Det Stående Byggeudvalg.
- 30 Som generaladvokaten har understreget i punkt 13 og 14 i forslaget til afgørelse, fremgår det af en sammenligning mellem stk. 5 og 6 i artikel 2 i forretningsordenen, at der skal sondres mellem almindelige arbejdsdokumenter og udkast til

regler i henhold til artikel 20, stk. 2, i direktiv 89/106. De almindelige arbejdsdokumenter fremsendes til medlemsstaternes faste medlemmer og suppleanter i Det Stående Byggeudvalg med kopi til medlemsstaternes Faste Repræsentationer, og i henhold til stk. 5 kan formanden i hastetilfælde afkorte fristen til 10 fulde hverdage. Stk. 6 præciserer, at udkast til de bestemmelser, der er omhandlet i artikel 20, stk. 2, i direktiv 89/106, skal være medlemsstaternes Faste Repræsentationer samt deres repræsentanter i udvalget i hænde senest 20 dage før den planlagte dato for mødet, uden at der angives nogen mulighed for at forkorte fristen.

- 31 Dette krav om fremsendelse sonderer mellem på den ene side medlemsstaternes Faste Repræsentationer og på den anden side deres repræsentanter i udvalget, og det forhold, at fristen ikke kan forkortes, er tilstrækkeligt bevis for viljen til at garantere medlemsstaterne den fornødne tid til at gennemgå de dokumenter, som er særlig komplekse, som nødvendiggør talrige kontakter til og diskussioner mellem forskellige administrationer, forelæggelse for sagkyndige på forskellige områder eller forelæggelse for faglige organisationer.
- 32 Som følge heraf må det fastslås, at vedtagelsen af Det Stående Byggeudvalgs udtalelse under tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage denne dobbelte fremsendelse inden for den fastsatte frist, og undladelsen af at udsætte afstemningen på trods af en begæring herom fra en medlemsstat, er behæftet med en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, hvorfor den anfægtede beslutning er en nullitet.
- 33 Da det første anbringende må tiltrædes, bør den anfægtede beslutning således annulleres, og det er herefter ufornuddent at undersøge de øvrige fremførte anbringender.

Sagens omkostninger

- 34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Forbundsrepublikken Tyskland har påstået Kommissionen idømt omkostningerne. Da Kommissionen har tabt sagen, dømmes den til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens beslutning 95/204/EF af 31. maj 1995 om gennemførelse af artikel 20, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF vedrørende byggevarer annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Edward

Hirsch

Sevón

Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. februar 1998.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident