

DOMSTOLENS DOM

30. april 1996 *

I sag C-194/94,

angående en anmodning, som Tribunal de commerce de Liège (Belgien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

CIA Security International SA

mod

Signalson SA,

Securitel SPRL,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30 og Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8), som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 (EFT L 81, s. 75),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward og J.-P. Puissochet samt dommerne G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann (refererende dommer), J.L. Murray, H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: ekspeditionssekretær Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- CIA Security International SA ved advokat C. van Rutten, Liège
- Signalson SA ved advokat V.-V. Dehin, Liège
- Securitel SPRL ved advokat J.-L. Brandenburg, Liège
- den belgiske regering ved directeur d'administration J. Devadder, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget
- den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, som befuldmægtiget
- Det Forenede Kongerige ved S. Braviner, Treasury Solicitor's Department, og Barrister E. Sharpston, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent R. Wainwright og J.-F. Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 5. juli 1995 er afgivet mundtlige indlæg af CIA Security International SA ved advokat C. van Rutten, af Signalson SA ved advokat V.-V. Dehin, af den belgiske regering ved conseiller adjoint D. Jacob, Indenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den nederlandske regering ved adjunct-juridisch adviseur J. S. van den Oosterkamp, af Det Forenede Kongerige ved S. Braviner og E. Sharpston og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Wainwright og J.-F. Pasquier,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. oktober 1995,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 20. juni 1994, indgået til Domstolen den 4. juli 1994, har Tribunal de commerce de Liège i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen seks præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 30 og Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8, herefter »direktiv 83/189«), som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 (EFT L 81, s. 75).

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under sager mellem selskabet CIA Security International (herefter »CIA Security«) og selskaberne Signalson og Securitel, der som vagtselskaber alle tre er omfattet af den belgiske lov af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste (herefter »vagtselskabsloven«).

- 3 Det hedder i lovens artikel 1, stk. 3: »Ved vagtselskab forstås i denne lov enhver fysisk eller juridisk person, som udøver virksomhed, der består i til tredjemand, fast eller lejlighedsvis, at levere tjenesteydelser med hensyn til udvikling, installation og vedligeholdelse af alarmsystemer og -centraler.«

- 4 I vagtselskabslovens artikel 1, stk. 4, hedder det: »Denne artikel omfatter alarmsystemer og -centraler, som er beregnet til at forebygge eller konstatere forseelser mod personer eller formuegenstande.«

- 5 I lovens artikel 4 bestemmes følgende: »Ingen kan drive virksomhed som vagtselskab uden Indenrigsministeriets forudgående godkendelse. Godkendelse meddeles kun, såfremt virksomheden opfylder betingelserne i denne lov og de betingelser med hensyn til soliditet og det tekniske udstyrs indretning, som fastsættes af Kongen ...«.

- 6 Ved artikel 12 i vagtselskabslovens bestemmes: »De i artikel 1, stk. 4, omhandlede alarmsystemer og -centraler og disses bestanddele må ikke markedsføres eller på nogen som helst måde stilles til rådighed for brugerne, før de er godkendt efter en fremgangsmåde, der fastsættes af Kongen ...«.

- 7 Ved kongelig anordning af 14. maj 1991 er der fastsat en fremgangsmåde for godkendelse af de alarmsystemer og -centraler, der er omfattet af loven af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningsvirksomhed (herefter »anordningen af 14. maj 1991«).
- 8 I anordningens artikel 2, stk. 1, bestemmes det, at fabrikanter, importører, grossister og andre fysiske eller juridiske personer ikke i Belgien må markedsføre nyt materiel eller på nogen som helst måde stille sådant materiel til rådighed for brugerne, hvis det ikke forinden er godkendt af en hertil oprettet kommission, herefter benævnt »materielkommissionen«.
- 9 Af anordningens artikel 4-7 fremgår, at der, inden eventuel godkendelse meddeles, skal foretages en undersøgelse og afprøvning af materiellet.
- 10 Ifølge artikel 5 består undersøgelsen i identifikation af materiellet, kontrol af de elektroniske kredsløb i forhold til de dokumenter, fabrikanten har fremlagt, samt kontrol af de minimumskrav, der stilles. De prøver, der foretages på materiellet omfatter ifølge artikel 6 i anordningen af 14. maj 1991 funktionel ækvivalens, mekaniske egenskaber, de mekaniske og/eller elektroniske funktioners pålidelighed, ufølsomhed over for falske alarmer og beskyttelse mod misbrug og forsøg på at sætte materiellet ud af brug. Med henblik herpå undergives materiellet de prøver, der fremgår af anordningens bilag 3 og 4.
- 11 Af artikel 8 i anordningen af 14. maj 1991 fremgår følgende: »Hvis ansøgeren ved hjælp af de nødvendige dokumenter godtgør, at materiellet har været undergivet prøver, som mindst svarer til de i artikel 7 beskrevne prøver, af et laboratorium, der er godkendt i en anden af EØF's medlemsstater, ifølge EØF's normer, og at

det er blevet godkendt dér inden for de sidste tre år før ansøgningens indgivelse, skal det i artikel 4, stk. 1, omhandlede organ kun undergive materiellet de prøver, som ikke er blevet foretaget i den anden medlemsstat.«

- 12 Det fremgår endvidere af sagens akter, at anordningen af 14. maj 1991 ikke var meddelt Kommissionen i overensstemmelse med den i direktiv 83/189 fastsatte informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter, og at den belgiske regering i februar 1993 fremsendte et nyt udkast til kongelig anordning om godkendelsesprocedure for alarmsystemer og -centraler, efter at Kommissionen havde fremsat en begrundet udtalelse i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Dette udkast, der blev vedtaget den 31. marts 1994, er i det væsentlige identisk med anordningen af 14. maj 1991, der samtidig ophævedes, idet dog artikel 8 i anordningen af 14. maj 1991 blev ændret i overensstemmelse med Kommissionens forslag.
- 13 De tre parter i hovedsagerne er konkurrenter, hvis virksomhed navnlig består i fremstilling og salg af alarmsystemer og -centraler.
- 14 CIA Security anlagde den 21. januar 1994 sager ved Tribunal de commerce de Liège med påstand om, at Signalson og Securitel tilpligtedes at bringe den uredelige adfærd, de havde udvist i januar 1994 til ophør. Sagsøgeren støttede navnlig sine påstande på artikel 93 og 95 i den belgiske lov af 14. juli 1991 om markedsføring, hvorefter det er forbudt at handle i strid med god markedsføringsskik. CIA Security gjorde således gældende, at Signalson og Securitel havde krænket sagsøgerens ære, idet de bl.a. havde hævdet, at et tyverisikringssystem, som sagsøgeren forhandler — »Andromède« — ikke opfyldte de krav, der stilles i henhold til de belgiske retsforskrifter om sikkerhedssystemer.
- 15 Signalson og Securitel fremsatte en række selvstændige modkrav, principalt at der blev nedlagt forbud mod, at CIA Security fortsat udøvede virksomhed, idet selskabet ikke havde godkendelse som vagtselskab, og det forhandlede et ikke-godkendt alarmsystem.

- 16 Tribunal de commerce de Liège fandt, at selv om påstandene i sagerne og de fremsatte modkrav angik uredelig adfærd, der er forbudt ifølge markedsføringsloven, skulle den belgiske lov om vagtselskaber og anordningen af 14. maj 1991 imidlertid tages i betragtning ved bedømmelsen heraf.
- 17 Den forelæggende ret fandt endvidere, at hvis CIA Security havde overtrådt vagtselskabsloven og anordningen af 14. maj 1991, måtte sagerne eventuelt afvises som følge af manglende søgsmålsinteresse, og at Signalson og Securitel, hvis vagtselskabsloven og anordningen af 14. maj 1991 måtte anses for at være uforenelige med fællesskabsretten, ikke kunne støtte deres modkrav om, at adfærden skulle bringes til ophør, på en overtrædelse af disse bestemmelser.
- 18 Da Tribunal de commerce de Liège nærede tvivl om, hvorvidt de belgiske forskrifter var forenelige med traktatens artikel 30, og da den konstaterede, at de ikke havde været meddelt Kommissionen i overensstemmelse med direktiv 83/189, før de blev udstedt, besluttede retten at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er bestemmelserne i loven af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste, nærmere betegnet artikel 4 og 12, udtryk for kvantitative indførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, som er forbudt i henhold til EØF-traktatens artikel 30?
- 2) Er den kongelige anordning af 14. maj 1991 om fastsættelse af fremgangsmåden for godkendelse af de af loven af 10. april 1990 omhandlede alarmsyste-

mer og -centraler, navnlig artikel 2 og 8, forenelig med traktatens artikel 30, hvorefter kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion er forbudt?

- 3) Indeholder loven af 10. april 1990, navnlig i artikel 4 og 12, tekniske forskrifter, som forinden vedtagelsen skulle have været meddelt Kommissionen i henhold til artikel 8 i direktiv 83/189/EØF?
- 4) Indeholder den kongelige anordning af 14. maj 1991, navnlig i artikel 2 og 8, tekniske forskrifter, som forinden udstedelsen skulle have været meddelt Kommissionen i henhold til artikel 8 i direktiv 83/189/EØF?
- 5) Er bestemmelserne i Rådets direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, navnlig artikel 8 og 9, ubetingede og tilstrækkeligt præcise til, at de kan påberåbes af borgerne ved en national ret?
- 6) Påhviler det en national ret i henhold til fællesskabsretten og i overensstemmelse med den beskyttelse, der ifølge denne tilkommer borgerne, at afslå at anvende en national teknisk forskrift, som ikke er blevet meddelt Kommissionen af den medlemsstat, der har vedtaget den, i henhold til forpligtelsen i artikel 8 i Rådets direktiv 83/189/EØF?«

Indledende bemærkninger

- 19 Indledningsvis bemærkes, at den belgiske regering, Signalson og Securitel har anført, at ethvert spørgsmål om, hvorvidt anordningen af 14. maj 1991 er forenelig med fællesskabsretten, er blevet uden genstand, idet den nationale ret, der skal

træffe afgørelse i sagen, i denne type af sager skal anvende den lovgivning, der er gældende på det tidspunkt, hvor afgørelsen træffes, og anordningen af 14. maj 1991 efter sagens anlæg er blevet afløst af kongelig anordning af 31. marts 1994, der, også efter Kommissionens opfattelse, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

- 20 Denne opfattelse kan ikke tiltrædes. Af Domstolens praksis fremgår nemlig, at det tilkommer den nationale ret at vurdere rækkevidden af de nationale bestemmelser, og hvorledes de skal anvendes (jf. bl.a. dom af 7.12.1995, Ayuntamiento de Ceuta, C-45/94, Sml. I, s. 4385). Da den nationale ret under hensyn til sagens omstændigheder bedst er i stand til at vurdere, hvorvidt en præjudiciel forelæggelse er nødvendig for dens afgørelse i sagen, kan de præjudicielle spørgsmål ikke antages at være blevet uden genstand som følge af, at anordningen af 14. maj 1991 er blevet afløst af den kongelige anordning af 31. marts 1994.
- 21 Herefter findes tredje, fjerde, femte og sjette præjudicielle spørgsmål at burde besvares først.

Tredje og fjerde spørgsmål

- 22 Med tredje og fjerde spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om bestemmelser som artikel 4 og 12 i vagtselskabsloven og anordningen af 14. maj 1991 er tekniske forskrifter, som skulle have været meddelt Kommissionen i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 83/189, inden de blev udstedt.
- 23 Begrebet »teknisk forskrift« defineres i artikel 1, nr. 5, i direktiv 83/189 som »tekniske specifikationer, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor,

som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, bortset fra de specifikationer, som de lokale myndigheder fastsætter«. Ifølge samme artikels nr. 1 forstås ved »'tekniske specifikationer', en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder terminologiske forskrifter for varen, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering ...«.

- 24 Det skal for det første undersøges, om en bestemmelse som vagtselskabslovens artikel 4 er en teknisk forskrift i direktiv 83/189's forstand.
- 25 Dette spørgsmål må besvares benægtende, idet tekniske forskrifter i direktiv 83/189's forstand er specifikationer, der fastlægger karakteristika for produkterne, mens artikel 4 alene indeholder betingelserne for oprettelse af vagtselskaber.
- 26 For så vidt angår anordningen af 14. maj 1991 bemærkes, at denne indeholder detaljerede regler om bl.a. de krav, som stilles til kvalitetsprøvning og pålidelighed, og som kræves opfyldt, for at et alarmsystem eller en alarmcentral kan godkendes og markedsføres i Belgien. Disse regler er følgelig tekniske forskrifter i direktiv 83/189's forstand.
- 27 Med hensyn til vagtselskabslovens artikel 12 bemærkes, at det heri er bestemt, at de omhandlede produkter ikke må markedsføres, før de er godkendt efter en fremgangsmåde, der fastsættes af Kongen. Denne fremgangsmåde er blevet fastsat ved anordningen af 14. maj 1991.

- 28 Ifølge Kommissionen og CIA Security må lovens artikel 12 være en teknisk forskrift i direktivets forstand, mens Signalson, Det Forenede Kongerige og den belgiske regering i deres skriftlige indlæg har gjort gældende, at der herved kun er tale om en rammelov, der ikke indeholder nogen form for tekniske forskrifter i direktiv 83/189's forstand.
- 29 Hertil bemærkes, at en bestemmelse må anses for at være en teknisk forskrift i direktiv 83/189's forstand, når den medfører selvstændige retsvirkninger. Såfremt bestemmelsen ifølge national ret alene giver bemyndigelse til at udstede administrative forskrifter, hvis regler er bindende for de berørte, og således ikke i sig selv medfører retsvirkninger for borgerne, er den ikke en teknisk forskrift i direktivets forstand (jf. dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039, præmis 26). I denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne i medfør af artikel 8, stk. 1, første led, i direktiv 83/189 samtidig med udkastet til tekniske forskrifter skal give underretning om bemyndigelsesgrundlaget, hvis kendskab hertil er nødvendigt med henblik på at vurdere rækkevidden af udkastet.
- 30 En bestemmelse må derimod, som den belgiske regering har anført i retsmødet, anses for at være en teknisk forskrift i direktiv 83/189's forstand, når den pålægger de berørte virksomheder pligt til at ansøge om forudgående godkendelse for deres materiel, også selv om de forudsatte administrative regler ikke er blevet udstedt.
- 31 Det tredje og fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at en bestemmelse som vagtselskabslovens artikel 4 ikke er en teknisk forskrift i direktiv 83/189's forstand, hvorimod bestemmelser som dem, der er indeholdt i den kongelige anordning af 14. maj 1991, er tekniske forskrifter, og kvalifikationen af en bestemmelse som vagtselskabslovens artikel 12 afhænger af bestemmelsens retsvirkninger ifølge national ret.

Femte og sjette spørgsmål

- 32 Med femte og sjette spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om bestemmelserne i direktiv 83/189, navnlig artikel 8 og 9, er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, således at de kan gøres gældende af borgerne for en national ret, som skal afslå at anvende en national teknisk forskrift, hvis denne ikke er blevet meddelt i overensstemmelse med direktivet.
- 33 Det bestemmes i direktivets artikel 8, stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne sender straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der blot er tale om gengivelse af en international eller europæisk standard i dens helhed, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom; de giver tillige kort Kommissionen underretning om grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet. Medlemsstaterne giver i givet fald samtidig underretning om teksten til de tilgrundliggende væsentligste og direkte berørte love og administrative bestemmelser, hvis kendskab hertil er nødvendig med henblik på at vurdere rækkevidden af udkastet til teknisk forskrift.

Kommissionen underretter straks de øvrige medlemsstater om udkastet; den kan desuden forelægge det til udtalelse for det i artikel 5 omhandlede udvalg og eventuelt for det udvalg, der er kompetent på det pågældende område.

2. Kommissionen og medlemsstaterne kan indgive bemærkninger til den medlemsstat, der har givet meddelelse om et udkast til teknisk forskrift, og vedkommende medlemsstat skal ved den videre udformning af den tekniske forskrift tage videst muligt hensyn dertil.«

34 Direktivets artikel 9 er affattet således:

»Med forbehold af stk. 2 og 2a udsætter medlemsstaterne vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift seks måneder regnet fra datoen for den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, hvis Kommissionen eller en anden medlemsstat inden tre måneder efter samme dato afgiver en udførlig udtalelse om, at den påtænkte foranstaltning bør ændres for at fjerne eller mindske eventuelle hindringer for den frie vareudveksling, som kunne resultere af foranstaltningen. Den pågældende medlemsstat underretter Kommissionen om, hvordan den agter at følge en sådan udførlig udtalelse op. Kommissionen fremkommer med bemærkninger hertil.

2. Den i stk. 1 omtalte frist er på tolv måneder, hvis Kommissionen inden tre måneder efter den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse giver udtryk for, at den agter at foreslå eller vedtage et direktiv på området.

2 a. Såfremt Kommissionen konstaterer, at en meddelelse efter artikel 8, stk. 1, vedrører et område, der er omfattet af et forslag til direktiv eller til forordning, som er forelagt for Rådet, underretter den inden tre måneder efter meddelelsen vedkommende medlemsstat herom.

Medlemsstaterne undlader at vedtage tekniske forskrifter på et område, der er omfattet af et forslag til direktiv eller til forordning, som Kommissionen forelægger Rådet inden fremsendelsen af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, inden for en frist på tolv måneder regnet fra datoen for forelæggelsen af nævnte forslag.

Der kan ikke foretages kumulativ anvendelse af stk. 1, 2 og 2a, i nærværende artikel.

3. Stk. 1, 2 og 2a finder ikke anvendelse, hvis en medlemsstat af presserende grunde, der vedrører beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, beskyttelsen af planter eller sikkerheden, er nødt til i løbet af meget kort tid at udarbejde tekniske forskrifter og straks at vedtage og sætte dem i kraft, uden at der er mulighed for samråd. Ved den i artikel 8 omhandlede meddelelse orienterer denne medlemsstat om, hvad der har berettiget til at træffe foranstaltningerne så hurtigt. Kommissionen træffer passende foranstaltninger i tilfælde af misbrug af denne fremgangsmåde.«

35 I direktivets artikel 10 er det bestemt, at »artikel 8 og 9 ... ikke [finder] anvendelse, når medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser, der følger af EF-direktiver og -forordninger; dette gælder ligeledes for forpligtelser, der følger af en international aftale, såfremt disse medfører vedtagelse af ensartede tekniske specifikationer i Fællesskabet.«

36 Det bemærkes, at Kommissionen allerede i 1986 i en meddelelse (86/C 245/05, EFT 1986 C 245, s. 4) tog stilling til det problem, Tribunal de commerce de Liège har rejst i sine to sidste spørgsmål. I meddelelsen fastslog Kommissionen dels, at direktivet sætter Kommissionen og de øvrige medlemsstater i stand til at spille en afgørende rolle, når det gælder om at forhindre, at der lægges nye tekniske hindringer i vejen for handelen, dels, at medlemsstaternes forpligtelser er klare og utvetydige for så vidt som:

— medlemsstaterne skal give meddelelse om alle forslag til tekniske forskrifter, som omfattes af direktivet

— de automatisk skal udsætte vedtagelsen af forslag til tekniske forskrifter i tre måneder, medmindre det drejer sig om de særlige tilfælde, som omfattes af direktivets artikel 9, stk. 3

— de skal udsætte vedtagelsen af forslaget til tekniske forskrifter i yderligere tre eller ni måneder, afhængigt af om der er rejst indvendinger eller planlægges fællesskabslovgivning.

Kommissionen fastslog endelig, at hvis medlemsstaterne ikke overholder deres forpligtelser i henhold til direktivet, kan der opstå alvorlige huller i det interne marked, og dette kan skade handelen.

37 Af meddelelsen fremgår, at Kommissionen heraf udleder, »at en teknisk forskrift som omfattes af direktiv 83/189/EØF, [ikke] kan gøres bindende for tredjemand i en given medlemsstats retssystem, hvis denne medlemsstat har vedtaget forslaget uden at anmelde det til Kommissionen og overholde forpligtelsen til udsættelse. Det er således Kommissionens opfattelse, at procederende parter har ret til at forvente, at de nationale domstole afslår at håndhæve nationale tekniske forskrifter, der ikke er blevet anmeldt således som påbudt i Fællesskabets lovgivning.«

38 Under nærværende sag har Kommissionen fastholdt denne fortolkning af direktiv 83/189, som CIA Security har tilsluttet sig.

39 Den tyske og den nederlandske regering samt Det Forenede Kongerige er uenige i denne fortolkning og er derimod af den opfattelse, at tekniske forskrifter i direktiv 83/189's forstand kan gøres gældende over for borgerne, også selv om de er udstedt, uden at forpligtelserne i henhold til direktivet er blevet iagttaget. Argumentationen til støtte for denne fortolkning vil blive gennemgået nedenfor.

- 40 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 83/189 har til formål gennem en præventiv kontrol at sikre varernes frie bevægelighed, der er en del af Fællesskabets grundlag. En sådan kontrol er hensigtsmæssig i det omfang, tekniske forskrifter, som er omfattet af direktivet, kan udgøre hindringer for varesamhandelen mellem medlemsstater, idet sådanne kun kan tillades, såfremt de er nødvendige for at tilgodese tvingende hensyn af almen interesse. Den kontrol, der er indført ved direktivet, er effektiv, for så vidt som samtlige udkast til tekniske forskrifter på dette område skal meddeles og/eller udstedelsen og ikraftsættelsen af disse skal udsættes i de i artikel 9 anførte tidsrum, medmindre presserende grunde berettiger, at der gøres undtagelse.
- 41 Meddelelsen og suspensionsperioden giver således Kommissionen og de øvrige medlemsstater mulighed for dels at undersøge, om forslaget vil skabe hindringer for samhandelen i strid med EF-traktaten, eller hindringer, som bør søges undgået ved vedtagelse af fælles eller harmoniserede foranstaltninger, dels at foreslå ændringer i de påtænkte nationale foranstaltninger. Denne procedure giver endvidere Kommissionen mulighed for at foreslå og udstede fællesskabsbestemmelser til regulering af det område, på hvilket der påtænkes foranstaltninger.
- 42 Det bemærkes endvidere, at det af fast praksis fremgår, at når direktivbestemmelser ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan der støttes ret herpå over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet (jf. dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53 og af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357).
- 43 Det Forenede Kongerige har anført, at bestemmelserne i direktiv 83/189 ikke opfylder disse krav, da meddelelsesproceduren omfatter en række upræcise led.

- 44 Denne opfattelse kan ikke tiltrædes. Artikel 8 og 9 i direktiv 83/189 pålægger medlemsstaterne en præcis forpligtelse til at meddele udkast til tekniske forskrifter til Kommissionen, inden de vedtages. Da disse artikler ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan de gøres gældende af borgerne for nationale domstole.
- 45 Herefter skal det undersøges, hvilke retsvirkninger det har, såfremt medlemsstaterne undlader at overholde deres meddelelsespligt, herunder nærmere bestemt, om direktiv 83/189 skal fortolkes således, at en tilsidesættelse af meddelelsespligten må anses for en proceduremangel i forbindelse med vedtagelsen af de pågældende tekniske forskrifter, der medfører, at disse bliver uanvendelige og følgelig ikke kan gøres gældende over for borgerne.
- 46 Den tyske og den nederlandske regering samt Det Forenede Kongerige finder, at direktiv 83/189 udelukkende vedrører forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, at direktivet alene pålægger medlemsstaterne forpligtelser med hensyn til fremgangsmåden ved udstedelse af tekniske forskrifter, men ikke berører deres kompetence til at udstede de pågældende regler, når suspensionsperioden er udløbet, og at direktivet ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om de eventuelle konsekvenser af, at disse forpligtelser ikke overholdes.
- 47 I denne forbindelse bemærkes for det første, at ingen af disse omstændigheder er til hinder for, at en tilsidesættelse af direktiv 83/189 medfører, at de pågældende tekniske forskrifter ikke kan bringes i anvendelse.
- 48 Et sådant resultat af, at forpligtelser i henhold til direktiv 83/189 tilsidesættes, forudsætter ikke en udtrykkelig bestemmelse herom. Som allerede nævnt har

direktivet utvivlsomt til formål at beskytte varernes frie bevægelighed gennem en præventiv kontrol, ligesom meddelelesespligten er et væsentligt led i gennemførelsen af denne fællesskabskontrol. Kontrollens effektivitet styrkes i det omfang, direktivet fortolkes således, at en tilsidesættelse af meddelelesespligten må anses for en væsentlig proceduremangel, der kan medføre, at de pågældende tekniske forskrifter ikke kan bringes i anvendelse over for borgerne.

49 Det bemærkes endvidere, at en sådan fortolkning af direktivet er i overensstemmelse med dom af 13. juli 1989 (sag 380/87, Enichem Base m.fl., Sml. s. 2491, præmis 19-24). I denne dom, i hvilken Domstolen tog stilling til medlemsstaternes forpligtelse til at give Kommissionen underretning om udkast til nationale regler vedrørende anvendelse af en bestemmelse i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), fastslog Domstolen, at det hverken på grundlag af ordlyden eller formålet med direktivbestemmelsen kunne antages, at medlemsstaternes undladelse af at opfylde forpligtelsen til forudgående underretning i sig selv kunne medføre, at regler, der var vedtaget således, blev retsstridige. I denne forbindelse bemærkede Domstolen udtrykkeligt, at den pågældende bestemmelse alene pålagde en forpligtelse til forhåndsunderretning, der ikke gjorde reglernes ikrafttrædelse betinget af Kommissionens udtrykkelige eller stiltiende accept og ikke fastsatte nogen procedure for en undersøgelse af udkastene på fællesskabsplan. Domstolen fastslog herefter, at den pågældende direktivbestemmelse vedrørte forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, men derimod ikke skabte nogen ret for private, der ville være overtrådt, såfremt en medlemsstat tilsidesatte sin pligt til på forhånd at underrette Kommissionen om de udkast til regler, den havde udarbejdet.

50 I den foreliggende sag har direktivet i modsætning hertil ikke alene til formål at sikre underretning af Kommissionen, men netop, som allerede nævnt i præmis 41, mere generelt, at fjerne eller mindske handelshindringerne, at underrette de øvrige medlemsstater om tekniske forskrifter, som en stat påtænker, at give Kommissionen og de øvrige medlemsstater den frist, der er nødvendig for at kunne reagere og foreslå en ændring, der kan afsvække begrænsningerne i de frie varebevægelser som følge af den påtænkte foranstaltning, og at sikre Kommissionen den nødvendige frist til at fremsætte forslag til et harmoniseringsdirektiv. Ordlyden af artikel 8 og 9 i direktiv 83/189 er i øvrigt klar, idet der heri er fastsat en procedure for undersøgelse af udkast til nationale forskrifter på fællesskabsplan, og tidspunktet for

forskrifternes ikrafttræden er betinget af Kommissionens udtrykkelige eller stiltiende accept.

51 Det skal endelig undersøges, om der, som Det Forenede Kongerige bl.a. har anført, gør sig særlige grunde gældende med hensyn til direktiv 83/189, der er til hinder for, at det kan fortolkes således, at tekniske forskrifter, der er vedtaget i strid med direktivet, ikke kan bringes i anvendelse over for tredjemand.

52 Det er herved navnlig blevet gjort gældende, at der ville opstå en lakune i den pågældende nationale lovgivning, såfremt det ikke var muligt at anvende sådanne regler over for tredjemand, hvilket ville kunne medføre alvorlige vanskeligheder, navnlig med hensyn til sikkerhedsbestemmelser.

53 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. En medlemsstat kan således anvende den i artikel 9, stk. 3, i direktiv 83/189 omhandlede hasteprocedure, såfremt den af de i denne bestemmelse anførte grunde finder det påkrævet i løbet af meget kort tid at udarbejde tekniske forskrifter og straks vedtage og sætte dem i kraft, uden at der er mulighed for samråd.

54 Det følger af det anførte, at direktiv 83/189 skal fortolkes således, at en tilsidesættelse af meddelelesespligten medfører, at de pågældende tekniske forskrifter ikke kan bringes i anvendelse, således at de følgelig ikke kan gøres gældende over for borgerne.

55 Femte og sjette spørgsmål skal herefter besvares med, at bestemmelserne i artikel 8 og 9 i direktiv 83/189 skal fortolkes således, at borgerne kan påberåbe sig dem for

en national ret, og at det påhviler denne at afslå at anvende en national teknisk forskrift, der ikke er blevet meddelt i overensstemmelse med direktivet.

De to første spørgsmål

- 56 Med sit første og andet spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om traktatens artikel 30 er til hinder for nationale bestemmelser som vagtselskabslovens artikel 4 og 12 og anordningen af 14. maj 1991.
- 57 Henset til besvarelsene af tredje, fjerde, femte og sjette præjudicielle spørgsmål er det ufornuddent at besvare de to første præjudicielle spørgsmål, i det omfang de vedrører i vagtselskabslovens artikel 12 og anordningen af 14. maj 1991, der ikke kan gøres gældende over for borgerne. Det er følgelig alene nødvendigt at besvare den del af det første præjudicielle spørgsmål, der angår spørgsmålet om, hvorvidt en bestemmelse som vagtselskabslovens artikel 4, hvorefter ingen kan drive virksomhed som vagtselskab uden Indenrigsministerens forudgående godkendelse, er forenelig med traktatens artikel 30.
- 58 Hertil bemærkes, at en sådan bestemmelse, for så vidt som den opstiller en betingelse for, at en virksomhed kan etablere sig og drive virksomhed som vagtselskab, ikke direkte falder ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30, der vedrører de frie varebevægelser mellem medlemsstater. Det bemærkes endvidere, at der af sagens akter intet fremgår om, at en sådan regel skulle medføre begrænsninger i varenes frie bevægelighed eller på anden måde skulle være i strid med fællesskabsretten.

- 59 Det første præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 30 ikke er til hinder for en national bestemmelse som vagtselskabslovens artikel 4.

Sagens omkostninger

- 60 De udgifter, der er affholdt af den belgiske regering, den tyske regering, den nederlandske regering, Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagernes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de commerce de Liège ved dom af 20. juni 1994, for ret:

- 1) En bestemmelse som artikel 4 i den belgiske lov af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste er ikke en teknisk forskrift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988, hvorimod bestemmelser som dem, der er indeholdt i den belgiske kongelige anordning af 14. maj 1991 om fastsættelsen af fremgangsmåden for godkendelse af de alarmsystemer og -centraler,

der er omfattet af loven af 10. april 1990, er tekniske forskrifter, og kvalifikationen af en bestemmelse som artikel 12 i loven af 10. april 1990 afhænger af bestemmelsens retsvirkninger ifølge national ret.

- 2) Bestemmelserne i artikel 8 og 9 i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, skal fortolkes således, at borgerne kan påberåbe sig dem for en national ret, og at det påhviler denne at afslå at anvende en national teknisk forskrift, der ikke er blevet meddelt i overensstemmelse med direktivet.

- 3) EF-traktatens artikel 30 ikke er til hinder for en national bestemmelse som artikel 4 i loven af 10. april 1990.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Ragnemalm

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. april 1996.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident