

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

8. maj 2003 *

I sag C-14/02,

angående en anmodning, som Conseil d'État (Belgien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

ATRAL SA

mod

État belge,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF, af direktiv 73/23/EØF af 19. februar 1973 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for visse spændingsgrænser (EFT L 77, s. 29), som ændret ved Rådets direktiv 93/68/EØF af 22. juli 1993 om ændring af direktiv 87/404/EØF (simple trykbeholdere), 88/378/EØF (sikkerhedskrav til legetøj), 89/106/EØF (byggevarer), 89/336/EØF (elektromagnetisk kompatibilitet), 89/392/EØF (maskiner), 89/686/EØF (personlige værnemidler), 90/384/EØF (ikke-automatiske vægte), 90/385/EØF (aktive, implantable medicinske anordninger), 90/396/EØF (gasapparater), 91/263/EØF

* Processprog: fransk.

(terminaludstyr), 92/42/EØF (nye varmtvandskedler, der anvender flydende eller luftformigt brændsel) og 73/23/EØF (elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for visse spændingsgrænser) (EFT L 220, s. 1), af Rådets direktiv 89/336/EØF af 3. maj 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektromagnetisk kompatibilitet (EFT L 139, s. 19), som ændret ved direktiv 93/68, og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/5/EF af 9. marts 1999 om radio- og teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse (EFT L 91, s. 10),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne R. Schintgen, V. Skouris, F. Macken og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— ATRAL SA ved avocats E. de Cannart d'Hamale og B. Raevens

— État belge ved avocats L. Defalque og X. Leurquin

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Tricot og R. Amorosi, som befuldmægtigede, bistået af avocat B. van de Walle de Ghelcke,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 3. oktober 2002 er afgivet mundtlige indlæg af ATRAL SA ved E. de Cannart d'Hamale og B. Raevens, af État belge ved L. Defalque, af den franske regering ved R. Loosli-Surrans, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved X. Lewis, som befuldmægtiget, bistået af B. van de Walle de Ghelcke,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. december 2002,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Ved dom af 8. januar 2002, indgået til Domstolen den 22. januar 2002, har Conseil d'État i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF, af direktiv 73/23/EØF af 19. februar 1973 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for visse spændingsgrænser (EFT L 77, s. 29), som ændret ved Rådets direktiv 93/68/EØF af 22. juli 1993 om ændring af

direktiv 87/404/EØF (simple trykbeholdere), 88/378/EØF (sikkerhedskrav til legetøj), 89/106/EØF (byggevarer), 89/336/EØF (elektromagnetisk kompatibilitet), 89/392/EØF (maskiner), 89/686/EØF (personlige værnemidler), 90/384/EØF (ikke-automatiske vægte), 90/385/EØF (aktive, implantable medicinske anordninger), 90/396/EØF (gasapparater), 91/263/EØF (terminaludstyr), 92/42/EØF (nye varmtvandskedler, der anvender flydende eller luftformigt brændsel) og 73/23/EØF (elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for visse spændingsgrænser) (EFT L 220, s. 1, herefter »direktiv 73/23«), af Rådets direktiv 89/336/EØF af 3. maj 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektromagnetisk kompatibilitet (EFT L 139, s. 19), som ændret ved direktiv 93/68 (herefter »direktiv 89/336«), og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/5/EF af 9. marts 1999 om radio- og teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse (EFT L 91, s. 10).

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem selskabet ATRAL SA (herefter »ATRAL«), Crolles (Frankrig), og l'État belge vedrørende markedsføringen i Belgien af visse alarmsystemer produceret af selskabet i Frankrig.

De relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelser

- 3 Ifølge artikel 1 finder direktiv 73/23 anvendelse på elektrisk materiel bestemt til anvendelse ved en mærkespænding på mellem 50 og 1000 V for så vidt angår vekselstrøm og på mellem 75 og 1500 V for jævnstrøm, med undtagelse af det materiel, der er anført i direktivets bilag II.

4 Artikel 2 i direktiv 73/23 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til sikring af, at det elektriske materiel kun kan bringes i handelen, såfremt det er fremstillet i overensstemmelse med de tekniske sikkerhedsforskrifter, der er gældende i Fællesskabet, og ved korrekt installation og vedligeholdelse samt anvendelse i overensstemmelse med dets formål ikke bringer sikkerheden for personer, husdyr og ejendom i fare.

2. I bilag I findes en oversigt over de vigtigste af de i stk. 1 omhandlede sikkerhedskrav.«

5 Artikel 3 i direktiv 73/23 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for, at der ikke af sikkerhedsmæssige grunde skabes hindringer for den frie omsætning inden for Fællesskabet af elektrisk materiel, dersom dette på de betingelser, der er fastsat i artikel 5, 6, 7 eller 8, opfylder bestemmelserne i artikel 2.«

6 Artikel 8, stk. 1, i direktiv 73/23 bestemmer:

»Inden det i artikel 1 omhandlede elektriske materiel markedsføres, skal det forsynes med den i artikel 10 nævnte »CE-mærkning«, som angiver, at det opfylder bestemmelserne i dette direktiv, herunder også den i bilag IV beskrevne procedure for overensstemmelsesvurdering.«

7 Ifølge artikel 1, nr. 1, i direktiv 89/336 forstås ved »apparater« i dette direktiv »alle elektriske og elektroniske apparater samt udstyr og anlæg, der indeholder elektriske og/eller elektroniske komponenter«.

8 I artikel 2, stk. 1, første afsnit, i direktiv 89/336 bestemmes:

»Dette direktiv finder anvendelse på apparater, der kan tænkes at fremkalde elektromagnetiske forstyrrelser, eller hvis funktion kan tænkes at blive påvirket af sådanne forstyrrelser.«

9 Artikel 3 i direktiv 89/336 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at sikre, at de i artikel 2 omhandlede apparater kun kan markedsføres eller tages i brug, hvis de er forsynet med den i artikel 10 omhandlede »CE-mærkning«, der angiver, at de er i overensstemmelse med alle bestemmelserne i dette direktiv, herunder også de i artikel 10 omhandlede procedurer for overensstemmelsesvurdering, når de er korrekt installeret og vedligeholdt og anvendt i overensstemmelse med deres formål.«

10 I artikel 5 i direktiv 89/336 tilføjes følgende:

»Medlemsstaterne kan ikke af grunde, der vedrører elektromagnetisk kompatibilitet, modsætte sig, at apparater som omhandlet i dette direktiv, der opfylder dets bestemmelser, markedsføres og tages i brug på deres område.«

- 11 Ifølge artikel 1 i direktiv 1999/5 fastlægger direktivet ligeledes forskriftsrammerne for markedsføring, fri bevægelighed og ibrugtagning i Fællesskabet af radioudstyr og teleterminaludstyr.
- 12 I artikel 2, litra c), i direktiv 1999/5 forstås ved »radioudstyr« i dette direktiv »et produkt eller en relevant komponent heri til kommunikation ved hjælp af udsendelse og/eller modtagelse af radiobølger inden for frekvensbånd, der er allokeret til jord- eller rumbaseret radiokommunikation«.
- 13 Artikel 3 i direktiv 99/5 bestemmer, at visse væsentlige krav, som er opregnet heri, finder anvendelse på alt apparatur. Derudover angiver den, at »radioudstyr« skal konstrueres således, at det effektivt udnytter det frekvensbånd, der er allokeret til jord- eller rumbaseret radiokommunikation, således at skadelig interferens undgås.
- 14 I artikel 5, stk. 1, i direktiv 1999/5 er det bestemt, at når apparaturet opfylder de harmoniserede standarder, er det forudsat, at apparaturet opfylder de væsentlige krav, der er anført i samme direktivs artikel 3.
- 15 Artikel 6, stk. 1, i direktiv 1999/5 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at apparatur kan markedsføres, hvis og kun hvis det opfylder de relevante væsentlige krav i artikel 3, og de øvrige relevante bestemmelser i dette direktiv, når det er installeret korrekt og vedligeholdes og anvendes efter hensigten. Det må ikke underkastes yderligere national regulering for så vidt angår markedsføring.«

16 Følgende tilføjes i artikel 7, stk. 1, i direktiv 1999/5:

»Medlemsstaterne tillader, at apparatur tages i brug i overensstemmelse med det formål, hvortil det er konstrueret, når det er i overensstemmelse med de relevante væsentlige krav i artikel 3 og andre relevante bestemmelser i direktivet.«

17 I artikel 8, stk. 1, i direktiv 1999/5 bestemmes:

»Medlemsstaterne må ikke forbyde, begrænse eller hindre markedsføring eller ibrugtagning på deres område af apparatur, som er forsynet med den i bilag VII omhandlede CE-mærkning, der angiver, at apparaturet opfylder alle kravene i dette direktiv, herunder de i kapitel II omhandlede procedurer for overensstemmelsesvurdering. Denne bestemmelse berører ikke artikel 6, stk. 4, artikel 7, stk. 2, eller artikel 9, stk. 5.«

18 Artikel 19, stk. 1, første afsnit, i direktiv 1999/5 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv senest den 2. april 2000. De underretter straks Kommissionen herom. De anvender disse love og bestemmelser fra [den] 8. april 2000.«

19 I artikel 21 i direktiv 1999/5 er det fastsat, at direktivet træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 7. april 1999.

De nationale bestemmelser

- 20 Artikel 12 i den belgiske lov af 10. april 1990 om vagtselskaber, sikkerhedsvirksomheder og interne vagttjenester (*Moniteur belge* af 29.5.1990, s. 10963, herefter »loven af 10. april 1990«) havde indtil ændringen heraf ved lov af 9. juni 1999, som trådte i kraft den 1. november 1999 (*Moniteur belge* af 29.7.1999, s. 28316), følgende ordlyd:

»De i artikel 1, stk. 4, omhandlede alarmsystemer og -centraler og disses komponenter må alene markedsføres eller stilles til rådighed for brugerne, når de er blevet godkendt efter en fremgangsmåde, der fastsættes af kongen.

Kongen fastsætter også vilkårene for installation, vedligeholdelse og brug af de i artikel 1, stk. 4, omhandlede alarmsystemer og -centraler og deres komponenter.«

- 21 I artikel 19, stk. 1, første afsnit, i loven af 10. april 1990 bestemmes:

»En administrativ bøde på mellem 1 000 og 1 000 000 francs kan pålægges enhver fysisk eller juridisk person, som overtræder denne lov eller anordninger til gennemførelse heraf, bortset fra de i artikel 18 opregnede overtrædelser.«

- 22 I medfør af artikel 12, første afsnit, i loven af 10. april 1990 blev der den 23. april 1999 vedtaget en kongelig anordning, der fastsætter en godkendelsesprocedure for de i loven af 10. april 1990 om vagtselskaber, sikkerhedsvirksomheder og

interne vagttjenester omhandlede alarmsystemer og -centraler (*Moniteur belge* af 19.6.1999, s. 23217, herefter »anordningen af 23. april 1999«).

23 I artikel 1, nr. 2, i anordningen af 23. april 1999 forstås ved »materiel« »alarmsystemer og -centraler og disses komponenter, som er beregnet til at forebygge eller konstatere foreteelser mod personer eller ejendom«.

24 Artikel 2 i anordningen af 23. april 1999 har følgende ordlyd:

»1. Fabrikanter, importører, grossister og andre fysiske eller juridiske personer må ikke i Belgien 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«.

2. Materielkommissionen udsteder for hver materielprototype, der er godkendt, et godkendelsescertifikat i henhold til den model, der er gengivet i bilag 1 til denne anordning, og som skal opbevares af ansøgeren.

Ansøgeren forsyner materiel, som er i overensstemmelse med prototypen, og som markedsføres eller stilles til rådighed for brugerne, med et overensstemmelsesmærkat.

[...]

De tjenester, som er bemyndiget til at påse anvendelsen af ovennævnte lov af 10. april 1990 og anordninger til gennemførelse heraf, kan via de organer, der er anført i artikel 4, stk. 1, i nærværende anordning, kræve kontrol af overensstemmelse af materiel, som markedsføres eller stilles til rådighed for brugerne. Det pågældende organ fremsender en kontrolrapport til materielkommissionen, som på baggrund heraf afgør, om materiellet er overensstemmende.

Kontrolomkostningerne afholdes af den person, som har iværksat de godkendelsesprøvninger, der har ført til godkendelse.»

25 I artikel 4, stk. 1, i anordningen af 23. april 1999 bestemmes:

»Indenrigsministeren udarbejder på baggrund af forslag fra materielkommissionen en liste over de organer, som er specialiserede i gennemførelsen af de prøvninger, som foretages forud for den eventuelle godkendelse af materiellet, eller gennemgår de i artikel 9 i nærværende anordning omhandlede rapporter.

Ansøgninger om godkendelse af materiel indsendes direkte til et af disse organer. Alene disse organer har kompetence til at udføre prøvningerne.»

26 Artikel 5 i anordningen af 23. april 1999 har følgende ordlyd:

»Inden iværksættelsen af de egentlige prøver undersøger laboratorierne materiellet.

Denne undersøgelse består i:

1. Identifikation af materiellet.
2. Kontrol af de elektroniske kredsløb i forhold til de dokumenter, fabrikanten har fremlagt.
3. Kontrol af de minimumskrav, der stilles, jf. bilag 3 til nærværende anordning.

[...]«

27 I artikel 6 i anordningen af 23. april 1999 bestemmes:

»De prøver, der foretages, omfatter:

1. funktionel ækvivalens
2. mekaniske egenskaber

3. de mekaniske og/eller elektroniske funktioners pålidelighed
4. ufølsomhed over for falske alarmer
5. beskyttelse mod misbrug og forsøg på at sætte materiellet ud af brug.

Med henblik herpå undergives materiellet de prøver, der fremgår af nærværende anordnings bilag 3 og 5.

Materiel, der gør brug af radioforbindelser, er herudover underlagt de prøver, der fremgår af bilag 6.«

28 Artikel 7 i anordningen af 23. april 1999 har følgende ordlyd:

»Laboratorierne hos de organer, der er anført i artikel 4, stk. 1, undersøger, om det forelagte materiel opfylder kravene på den i bilag 7 anførte liste.

Med henblik herpå skal ansøgeren til laboratorierne fremsende alle de fornødne dokumenter.«

29 I artikel 9 i anordningen af 23. april 1999 bestemmes:

»Med hensyn til godkendelse af alarmsystemer og -centraler, der er importeret fra andre EU-medlemsstater og medlemsstater af Den Europæiske Frihandelssamenslutning, der er kontraherende parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, kan certifikater og prøvningrappporter udarbejdet af organer, som er godkendt eller befuldmægtiget i disse stater, for så vidt som disse erklærer, at disse systemer og centraler er i overensstemmelse med de normer og tekniske forskrifter, som sikrer et beskyttelsesniveau, der svarer til det i nærværende anordning foreskrevne, godkendes.«

30 I artikel 12 i anordningen af 23. april 1999 bestemmes:

»De i forbindelse med ansøgningsproceduren, de udførte prøver samt overensstemmelseskontrollen forbundne administrations- og driftsomkostninger skal afholdes af ansøgeren.«

31 Anordningen af 23. april 1999 trådte i kraft den 19. juni 1999, jf. dennes artikel 16.

Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

32 ATRAL, som er et fransk selskab, fremstiller og forhandler alarmsystemer og -centraler, der anvender radioforbindelser, i almindelighed benævnt »trådløse

alarmsystemer«. Selskabet har siden 1996 hovedsagelig markedsført alarmsystemerne og -centralerne via indkøbscentre.

- 33 Indtil anordningen af 23. april 1999 trådte i kraft, var salget af ATRAL's produkter ikke reguleret, da den dagældende lovgivning — kongelig anordning af 31. marts 1994 om fremgangsmåden for godkendelse af alarmsystemer og -centraler, som omhandlet i lov af 10. april 1990 om vagtselskaber, sikkerhedsvirksomheder og interne vagttjenester — alene fandt anvendelse på »tråd«-alarmsystemer og -centraler. Siden ikrafttrædelsen af anordningen af 23. april 1999 har ATRAL ikke længere kunnet forhandle sine produkter uden forinden at opnå en forudgående godkendelse heraf fra materielkommissionen.
- 34 Ved stævning indleveret til Conseil d'État den 16. august 1999 nedlagde ATRAL påstand om annullation af anordningen af 23. april 1999.
- 35 ATRAL gjorde for Conseil d'État gældende, at anordningen af 23. april 1999 strider mod artikel 28 EF. Sagsøgeren anførte, at anordningen i det væsentlige regulerer områder, der er genstand for fællesskabsharmonisering ved direktiv 73/23, 89/336 og 1999/5, hvilket indebærer, at den belgiske stat ikke kan påbyde en præventiv kontrol af alarmsystemernes og -centralernes overensstemmelse med de i direktiverne fastsatte væsentlige tekniske og kvalitative krav, idet disse alene tillader en efterfølgende kontrol, og overensstemmelsen med disse krav er attesteret af »CE«-mærkningen. Ifølge ATRAL er den belgiske stat alene berettiget til at lovgive på det ikke-harmoniserede område under overholdelse af EF-traktaten, særligt dennes artikel 28 EF. Sagsøgeren anførte, at anordningen af 23. april 1999, herunder særligt dennes artikel 9, ikke er i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse, idet denne anerkendelse er begrænset til de prøver, som er nødvendige for at opnå forudgående godkendelse, og derfor ikke vedrører anerkendelse af selve produkterne. ATRAL tilføjede, at den omhandlede lovgivning ikke er begrundet i tvingende almene hensyn, idet den belgiske stat ikke konkret har påvist, at der foreligger andre væsentlige krav end dem, som allerede er taget i betragtning ved de nævnte direktiver.

36 Heroverfor gjorde den belgiske stat gældende, at direktiv 73/23 og 89/336 ikke vedrører det forhold, som er reguleret ved anordningen af 23. april 1999. Direktiv 1999/5 er ikke relevant, idet dets gennemførelsesfrist ikke var udløbet på det tidspunkt, som Conseil d'État skal lægge til grund for at vurdere gyldigheden af anordningen, dvs. den 23. april 1999. Den belgiske stat fastholder således, at spørgsmålet om overensstemmelse mellem anordningen og fællesskabsretten alene skal vurderes ud fra artikel 28 EF-30 EF. Den belgiske stat anfører herved, at i denne sag er en fravigelse fra forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning berettiget såvel af hensyn til forbrugerbeskyttelsen som til den offentlige orden, samt at fravigelsen er nødvendig og forholdsmæssig ud fra de forfulgte mål.

37 Conseil d'État fastslog, at parterne var uenige om anvendelsen af direktiv 73/23 og 89/336 og fandt, at der ikke kunne ses bort fra direktiv 1999/5. Den har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Rådets direktiv 73/23, 89/336 og 1999/5 fortolkes således,

a) at de finder anvendelse på alarmsystemer og -centraler, særligt sådanne der anvender radioforbindelser — i almindelighed benævnt »trådløse« alarmsystemer

b) og i bekræftende fald, at de udgør en tilstrækkelig harmonisering af området til, at de nationale bestemmelser vedrørende samme område, såsom artikel 12 i lov af 10. april 1990 og anordningen af 23. april 1999, nødvendigvis skal overholde direktiverne?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

- a) Skal artikel 3 i direktiv 73/23, artikel 5 i direktiv 89/336 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 1999/5 fortolkes således, at de forbyder nationale bestemmelser, der — såsom artikel 12 i lov af 10. april 1990 og anordningen af 23. april 1999 — betinger markedsføringen i en medlemsstat af alle alarmsystemer og -centraler, der er lovligt produceret og/eller markedsført i en anden medlemsstat, af en fremgangsmåde med forudgående godkendelse af dele af disse alarmsystemer og -centraler, der opfylder bestemmelserne i de ovennævnte direktiver?
- b) Skal direktiv 73/23, 89/336 og 1999/5 fortolkes således, at de vedrørende alarmsystemer og -centraler fastsætter de væsentlige krav inden for elektrisk sikkerhed, elektromagnetisk kompatibilitet og radioudstyr, og følgelig således at de er til hinder for nationale bestemmelser, såsom anordningen af 23. april 1999, der betinger markedsføringen i Belgien af alle alarmsystemer og -centraler af andre krav end dem, der er fastsat i nævnte direktiver?
- c) Skal artikel 28-30 EF fortolkes således, at forbuddet mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning finder anvendelse på nationale bestemmelser, såsom anordningen af 23. april 1999, der kræver, at de dele af alarmsystemerne og -centralerne, der ikke er genstand for fællesskabsharmoniseringsforanstaltninger, i et godkendt laboratorium gennemgår de samme forsøg som materiel, der markedsføres for første gang?
- d) Skal artikel 28-30 EF fortolkes således, at forbuddet mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning giver

medlemsstaterne mulighed for at vedtage nationale bestemmelser — såsom anordningen af 23. april 1999 — der betinger markedsføringen i en medlemsstat af alle alarmsystemer og -centraler, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat, af en forudgående godkendelse og af forsøg og specifikke tekniske krav, alene under påberåbelse in abstracto af tvingende hensyn eller uomgængeligt nødvendige krav — såsom forbrugerbeskyttelsen og/eller den offentlige orden — som medlemsstaten ikke finder er taget i betragtning ved fællesskabs-harmoniseringsforanstaltningerne eller med andre ord uden in concreto at påvise hverken det reelle i de påberåbte tvingende hensyn eller uomgængeligt nødvendige krav eller den omstændighed, at disse krav ikke allerede er taget i betragtning ved fællesskabsharmoniseringsforanstaltningerne, og uden at påvise de indskrænkende foranstaltningers forholdsmæssighed ud fra det forfulgte mål?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

- a) Skal artikel 28 EF-30 EF fortolkes således, at forbuddet mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning finder anvendelse på nationale bestemmelser, såsom artikel 9 i anordningen af 23. april 1999, der begrænser princippet om gensidig anerkendelse til de forsøg, som alarmsystemerne og -centralerne, der er lovligt produceret og/eller markedsført i en anden medlemsstat, skal gennemgå for at opnå tilladelse til markedsføring i en medlemsstat, snarere end at bringe princippet om gensidig anerkendelse til anvendelse på selve alarmsystemerne og -centralerne?

- b) Skal artikel 28 EF-30 EF fortolkes således, at forbuddet mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning finder anvendelse på nationale bestemmelser, såsom artikel 12 i lov af 10. april 1990 og anordningen af 23. april 1999, der påbyder en fremgangsmåde med godkendelse forud for markedsføring i en medlemsstat af alle alarmsystemer og -centraler, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat?

- c) Skal artikel 28 EF-30 EF fortolkes således, at forbuddet mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning finder anvendelse på nationale bestemmelser, såsom artikel 2, stk. 2, i anordningen af 23. april 1999, der påbyder, at en national overensstemmelsesmærkat anbringes på alarmsystemer og -centraler, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat?
- d) Skal artikel 28 EF-30 EF fortolkes således, at forbuddet mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning finder anvendelse på nationale bestemmelser, såsom artikel 9 i anordningen af 23. april 1999, der kræver, at alarmsystemernes og -centralernes dele i et godkendt laboratorium gennemgår de samme forsøg som materiel, der markedsføres for første gang?
- e) Skal artikel 28 EF-30 EF fortolkes således, at forbuddet mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning finder anvendelse på nationale bestemmelser, såsom artikel 9 i anordningen af 23. april 1999, der betinger markedsføringen i en medlemsstat af alle alarmsystemer og -centraler, der er lovligt fremstillet og/eller markedsført i en anden medlemsstat, af en forudgående godkendelse og af forsøg og specifikke tekniske krav, alene under påberåbelse in abstracto af tvingende hensyn eller uomgængeligt nødvendige krav — såsom forbrugerbeskyttelsen og/eller den offentlige orden — eller med andre ord uden in concreto at påvise det reelle i de påberåbte tvingende hensyn eller uomgængeligt nødvendige krav og uden at påvise de indskrænkende foranstaltningers forholdsmæssighed ud fra det forfulgte formål?»

Det første spørgsmål

- 38 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om direktiv 73/23, 89/336 og 1999/5 finder anvendelse på alarmsystemer og -centraler, særligt

sådanne der anvender radioforbindelser, og om de udgør en tilstrækkelig harmonisering på området til, at de nationale bestemmelser vedrørende samme område — såsom dem, der omhandles i hovedsagen — nødvendigvis skal overholde direktiverne.

- 39 På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er der ikke direktiver, som specifikt harmoniserer medlemsstaternes lovgivning vedrørende alarmsystemer og -centraler.
- 40 Imidlertid bemærkes, at direktiv 73/23 finder anvendelse på al elektrisk materiel bestemt til anvendelse ved den mærkespænding, der er defineret i artikel 1, og som kvalificeres ved lavspænding. Det pågældende direktiv finder derfor anvendelse på komponenter i alarmsystemer og -centraler, som virker ved lavspænding.
- 41 Direktiv 89/336 finder anvendelse på apparater, der kan tænkes at fremkalde elektromagnetiske forstyrrelser, eller hvis funktion kan tænkes at blive påvirket af sådanne forstyrrelser. Alarmsystemerne og -centralerne svarer til den definition af »apparater«, som fremgår af artikel 1, stk. 1, i det pågældende direktiv og er således omfattet af dette for så vidt angår beskyttelseskravene med hensyn til elektromagnetisk kompatibilitet.
- 42 Direktiv 1999/5 fastlægger forskriftsrammerne for markedsføring, fri bevægelighed og ibrugtagning i Fællesskabet af radioudstyr og teleterminaludstyr. Alarmsystemer og -centraler, der anvender radioforbindelser, falder inden for den definition af »radioudstyr«, som fremgår af artikel 2, litra c), i det pågældende direktiv, og er dermed også omfattet af direktivets anvendelsesområde.

- 43 De tre omtalte direktiver finder således anvendelse på alarmsystemer og -centraler, navnlig på dem, som anvender radioforbindelser for så vidt angår forhold vedrørende deres funktion, som er forbundet med brugen af lavspændingsstrøm, med beskyttelsen mod elektromagnetiske forstyrrelser og med udsendelse eller modtagelse af radioforbindelser.
- 44 Det fremgår af ordlyden af og formålet med disse direktiver, at de alle tilsigter en fuldstændig harmonisering inden for deres respektive anvendelsesområder. Det følger heraf, at inden for de områder, der henhører under disse direktiver, skal medlemsstaterne fuldt ud overholde disse og må ikke opretholde modstridende nationale bestemmelser.
- 45 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at direktiv 73/23, 89/336 og 1999/5 finder anvendelse på alarmsystemer og -centraler, og særligt sådanne, der anvender radioforbindelser. Inden for de områder, som er omfattet af disse direktiver, skal nationale bestemmelser vedrørende samme område nødvendigvis overholde direktiverne.

Det andet spørgsmål

- 46 Da det første spørgsmål er blevet besvaret bekræftende, skal det andet spørgsmål behandles.
- /
- 47 Med det andet spørgsmål, litra a) og b), ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 73/23, 89/336 og 1999/5 er til hinder for nationale bestemmelser — såsom dem, som omhandles i hovedsagen — der betinger markedsføringen af alarmsystemer og -centraler, der opfylder bestemmelserne i de pågældende direktiver, og som er forsynet med den rigtige »CE«-mærkning, af en fremgangsmåde med forudgående godkendelse.

- 48 Det følger af sagens akter og retsforhandlingerne, at anordningen af 23. april 1999 er blevet anfægtet, fordi den kræver forudgående godkendelse af materiel forsynet med »CE«-mærkning, og at det ikke er bestridt, at ATRAL agter at markedsføre materiel mærket med »CE« i Belgien.
- 49 Det andet spørgsmål, litra a) og b), vedrører områder, der er harmoniseret ved direktiv 73/23, 89/336 og 1999/5. Ifølge fast retspraksis skal de nationale bestemmelser vedrørende disse områder vurderes i relation til bestemmelserne i de pågældende direktiver og ikke til artikel 28 EF-30 EF (jf. navnlig dom af 24.10.2002, sag C-99/01, Linhart og Biffl, Sml. I, s. 9375, præmis 18).
- 50 Artikel 3 i direktiv 73/23, artikel 5 i direktiv 89/336 samt artikel 6 og 8 i direktiv 1999/5 sikrer fri bevægelighed for apparater, som opfylder de respektive bestemmelser i de pågældende direktiver.
- 51 De nævnte direktiver indeholder for apparater forsynet med »CE«-mærkning en forudsætning for overensstemmelse. Mærkningen angiver apparaternes overensstemmelse med samtlige bestemmelser i det pågældende direktiv, herunder vurderingsprocedurerne for deres overensstemmelse fastsat i direktiverne.
- 52 Inden for denne ordning kan fabrikanten markedsføre apparater mærket med »CE« uden at skulle underkaste disse en forudgående godkendelsesprocedure.
- 53 Det følger heraf, at direktiv 73/23, 89/336, og 1999/5 er til hinder for nationale bestemmelser, såsom de i hovedsagen omhandlede, som inden for de af direktiverne harmoniserede områder underkaster apparater forsynet med »CE«-mærkning en forudgående godkendelsesprocedure.

- 54 Dette gælder følgelig også i relation til en bestemmelse som artikel 9 i anordningen af 23. april 1999, for så vidt denne finder anvendelse på en forudgående godkendelsesprocedure, som kræves iagttaget af apparater forsynet med »CE«-mærkning.
- 55 Desuden har den belgiske stat gjort gældende, at direktiv 1999/5 ikke var trådt i kraft på det tidspunkt, hvor stævningen i hovedsagen blev indgivet, dvs. den 16. august 1999, idet det trådte i kraft den 8. april 2000.
- 56 Hertil bemærkes, at direktiv 1999/5 ifølge dets artikel 21 trådte i kraft den 7. april 1999, og at gennemførelsesfristen i henhold til artikel 19 udløb den 7. april 2000.
- 57 På det tidspunkt, hvor den nationale ret skulle vurdere gyldigheden af anordningen af 23. april 1999, dvs. den 16. august 1999, var gennemførelsesfristen altså endnu ikke udløbet.
- 58 Som det dog fremgår af fast retspraksis, skal medlemsstaterne, som er adressater for direktiver, mens et direktivs gennemførelsesfrist løber, afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i fare (jf. i denne retning dom af 18.12.1997, sag C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Sml. I, s. 7411, præmis 50).
- 59 Heraf følger, at eftersom anordningen af 23. april 1999 kan bringe virkeliggørelsen af det resultat, der er foreskrevet i direktiv 1999/5, i fare, og at den er vedtaget, mens direktivets gennemførelsesfrist løber, må det konstateres, at den belgiske stat i henhold til fællesskabsretten ikke måtte vedtage anordningen.

60 Det andet spørgsmål, litra a) og b), skal herefter besvares med, at artikel 3 i direktiv 73/23, artikel 5 i direktiv 89/336 samt artikel 6 og 8 i direktiv 1999/5 er til hinder for nationale bestemmelser — såsom dem, som omhandles i hovedsagen — der betinger markedsføringen i en medlemsstat af alarmsystemer og -centraler, der opfylder bestemmelserne i ovennævnte direktiver, og som er forsynet med den rigtige »CE«-mærkning, af en fremgangsmåde med forudgående godkendelse.

61 Det andet spørgsmål, litra c), vedrører de dele af alarmsystemerne og -centralerne, der ikke er genstand for fællesskabsharmoniseringsforanstaltninger. Anordningen af 23. april 1999 fastsætter således også kontroller inden for områder, som ikke er harmoniseret ved direktiv 73/23, 89/336 og 1999/5, navnlig funktionalitetsprøver, klimatiske prøver samt effektivitetsprøver. Med denne del af spørgsmålet ønskes det oplyst, om artikel 28 EF og 30 EF skal fortolkes således, at produkter, der er lovligt fremstillet og markedsført i en medlemsstat, selv i mangel af fællesskabsretlig harmonisering skal kunne markedsføres i en anden medlemsstat uden at blive underkastet supplerende kontroller.

62 Med hensyn til markedsføring i en medlemsstat af produkter, som er lovligt fremstillet og markedsført i en anden medlemsstat, svarer — når der ikke foreligger fællesskabsretlig harmonisering — en national bestemmelse, hvorefter de importerede produkter skal underkastes de samme kontroller som produkter, der markedsføres for første gang og forhåndsgodkendes, til en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i den i artikel 28 EF omhandlede forstand (se i denne retning dom af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 12, 25 og 29).

63 Det samme gælder en national bestemmelse, som ved godkendelsen af alarmsystemer og -centraler importeret fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt

fremstillet og markedsført, alene tillader certifikater og prøvningsrapporter udarbejdet af et organ, som er godkendt eller befuldmægtiget i en anden medlemsstat, og som attesterer, at disse alarmsystemer og -centraler sikrer et beskyttelsesniveau, som svarer til niveauet fastsat i importmedlemsstatens nationale bestemmelser. At stille som betingelse, at alarmsystemer og -centraler er i overensstemmelse med normer eller tekniske forskrifter, der sikrer et beskyttelsesniveau, som svarer til det påkrævede niveau i importmedlemsstaten, indebærer, at fabrikanterne i de øvrige medlemsstater tvinges til at tilpasse deres apparater og udstyr til importmedlemsstatens krav. En sådan forpligtelse er derfor i strid med artikel 28 EF.

- ⁶⁴ En national bestemmelse, som er i strid med artikel 28 EF kan kun være begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 30 EF, eller i et af de uomgængeligt nødvendige hensyn fastslået i Domstolens praksis (se navnlig dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, »Cassis de Dijon«-dommen, Sml. s. 649, præmis 8). I begge tilfælde skal den nationale bestemmelse være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes (jf. Canal Satélite Digital-dommen, præmis 33, og dom af 20.6.2002, forenede sager C-388/00 og C-429/00, Radiosistemi, Sml. I, s. 5845, præmis 40-42).

- ⁶⁵ Det andet spørgsmål, litra c), skal herefter besvares med, at artikel 28 EF og 30 EF skal fortolkes således, at produkter, der er lovligt fremstillet og markedsført i en medlemsstat, selv i mangel af fællesskabsretlig harmonisering, skal kunne markedsføres i en anden medlemsstat uden at blive underkastet supplerende kontroller. Nationale bestemmelser, der fastsætter sådanne kontroller, skal, for at være begrundet, være omfattet af en af undtagelserne i artikel 30 EF eller et af de uomgængeligt nødvendige hensyn, der er i anerkendt Domstolens praksis og i begge tilfælde være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes.

- 66 Det andet spørgsmål, litra d), vedrører bevisbyrden ved en sådan begrundelse. Det ønskes reelt oplyst, om den medlemsstat, som gør en sådan begrundelse gældende, kan nøjes med at påberåbe den *in abstracto*, eller om den skal godtgøre dens realitet *in concreto*.
- 67 Ifølge Domstolens faste praksis kan en undtagelse fra princippet om de frie varebevægelser kun være begrundet ifølge artikel 30 EF, såfremt de nationale myndigheder godtgør, at denne undtagelse er nødvendig for at tilgodese et eller flere af de i nævnte artikel anførte hensyn, og at den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (jf. dom af 30.11.1983, sag 227/82, Van Bennekom, Sml. s. 3883, præmis 40, og af 13.3.1997, sag C-358/95, Morellato, Sml. I, s. 1431, præmis 14). En sådan påvisning kan kun foretages konkret i forhold til den foreliggende sags faktiske omstændigheder.
- 68 De samme betragtninger gør sig nødvendigvis gældende med hensyn til fravigelserne fra de frie varebevægelser, som er begrundet i tvingende hensyn anerkendt i Fællesskabets retsinstitansers praksis. Domstolen har faktisk anlagt en meget konkret tilgangsvinkel for at vurdere denne kategori af fravigelser (se *Cassis de Dijon*-dommen).
- 69 Som følge heraf skal det andet spørgsmål, litra d), besvares med, at det påhviler den medlemsstat, som påberåber sig et hensyn, der berettiger en begrænsning af de frie varebevægelser, konkret at påvise, at der foreligger et alment hensyn, at den pågældende begrænsning er nødvendig samt at den står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål.

Det tredje spørgsmål

- 70 Da det tredje spørgsmål kun er forelagt, såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er det uforholdende at besvare dette spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 71 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Conseil d'État ved dom af 8. januar 2002, for ret:

- 1) Rådets direktiv 73/23/EØF af 19. februar 1973 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for

visse spændingsgrænser, som ændret ved Rådets direktiv 93/68/EØF af 22. juli 1993 om ændring af direktiv 87/404/EØF (simple trykbeholdere), 88/378/EØF (sikkerhedskrav til legetøj), 89/106/EØF (byggevarer), 89/336/EØF (elektromagnetisk kompatibilitet), 89/392/EØF (maskiner), 89/686/EØF (personlige værnemidler), 90/384/EØF (ikke-automatiske vægte), 90/385/EØF (aktive, implantable medicinske anordninger), 90/396/EØF (gasapparater), 91/263/EØF (terminaludstyr), 92/42/EØF (nye varmtvandskedler, der anvender flydende eller luftformigt brændsel) og 73/23/EØF (elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for visse spændingsgrænser), og Rådets direktiv 89/336/EØF af 3. maj 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektromagnetisk kompatibilitet, som ændret ved direktiv 93/68, samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/5/EF af 9. marts 1999 om radio- og teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse, finder anvendelse på alarmsystemer og -centraler, og særligt sådanne, der anvender radioforbindelser. Inden for de områder, som er omfattet af disse direktiver, skal nationale bestemmelser vedrørende samme område nødvendigvis overholde direktiverne.

- 2) Artikel 3 i direktiv 73/23, som ændret, artikel 5 i direktiv 89/336, som ændret, samt artikel 6 og 8 i direktiv 1999/5 er til hinder for nationale bestemmelser — såsom dem, som omhandles i hovedsagen — der betinger markedsføringen i en medlemsstat af alarmsystemer, der opfylder bestemmelserne i ovennævnte direktiver, og som er forsynet med den rigtige »CE«-mærkning, af en fremgangsmåde med forudgående godkendelse.

- 3) Artikel 28 EF og 30 EF skal fortolkes således, at produkter, der er lovligt fremstillet og markedsført i en medlemsstat, selv i mangel af fællesskabsretlig harmonisering, skal kunne markedsføres i en anden medlemsstat uden at blive underkastet supplerende kontroller. Nationale bestemmelser, der

fastsætter sådanne kontroller, skal, for at være begrundet, være omfattet af en af undtagelserne fastsat i artikel 30 EF eller et af de uomgængeligt nødvendige hensyn, der er i anerkendt Domstolens praksis og i begge tilfælde være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes.

- 4) Det påhviler den medlemsstat, som påberåber sig et hensyn, der berettiger en begrænsning af de frie varebevægelser, konkret at påvise, at der foreligger et alment hensyn, at den pågældende begrænsning er nødvendig samt at den står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål.

Puissochet

Schintgen

Skouris

Macken

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. maj 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling