

BELANGRIJKE JURIDISCHE KENNISGEVING Op de informatie op deze site is verklaring van afwijzing van aansprakelijkheid en een verklaring inzake het auteursrecht van toepassing.

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

8 mei 2003 (1)

„Vrij verkeer van goederen - Alarmsystemen en -centrales - Uitlegging van artikelen 28 EG en 30 EG - Uitlegging van richtlijnen 73/23/EEG, 89/336/EEG en 1999/5/EG - Toelaatbaarheid van nationale wettelijke regeling die in handel brengen onderwerpt aan procedure van voorafgaande goedkeuring”

In zaak C-14/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Raad van State (België), in het aldaar aanhangige geding tussen

ATRAL SA

en

Belgische Staat,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 28 EG en 30 EG, van richtlijn 73/23/EEG van de Raad van 19 februari 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der lidstaten inzake elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen (PB L 77, blz. 29), zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68/EEG van de Raad van 22 juli 1993 tot wijziging van richtlijnen 87/404/EEG (drukvlaten van eenvoudige vorm), 88/378/EEG (veiligheid van speelgoed), 89/106/EEG (voor de bouw bestemde producten), 89/336/EEG (elektromagnetische compatibiliteit), 89/392/EEG (machines), 89/686/EEG (persoonlijke beschermingsmiddelen), 90/384/EEG (niet-automatische weegwerktuigen), 90/385/EEG (actieve implanteerbare medische hulpmiddelen), 90/396/EEG (gastoeestellen), 91/263/EEG (eindapparatuur voor telecommunicatie), 92/42/EEG (nieuwe olie- en gasgestookte centraleverwarmingketels) en 73/23/EEG (elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen) (PB L 220, blz. 1), van richtlijn 89/336/EEG van de Raad van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit (PB L 139, blz. 19), zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68, en van richtlijn 1999/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit (PB L 91, blz. 10),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, R. Schintgen, V. Skouris, F. Macken en J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- ATRAL SA, vertegenwoordigd door E. de Cannart d'Hamale en B. Raevens, avocats,
- de Belgische Staat, vertegenwoordigd door L. Defalque en X. Leurquin, avocats,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Tricot en R. Amorosi als gemachtigden, bijgestaan door B. van de Walle de Ghelcke, avocat,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van ATRAL SA, vertegenwoordigd door E. de Cannart d'Hamale en B. Raevens, avocats; de Belgische Staat, vertegenwoordigd door L. Defalque, avocat; de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Loosli-Surrans als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door X. Lewis als gemachtigde, bijgestaan door B. van de Walle de Ghelcke, avocat, ter terechtzitting van 3 oktober 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 december 2002,

Arrest

1.

Bij arrest van 8 januari 2002, ingekomen bij het Hof op 22 januari daaraanvolgend, heeft de Raad van State krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 28 EG en 30 EG, van richtlijn 73/23/EEG van de Raad van 19 februari 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der lidstaten inzake elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen (PB L 77, blz. 29), zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68/EEG van de Raad van 22 juli 1993 tot wijziging van richtlijnen 87/404/EEG (drukvaten van eenvoudige vorm), 88/378/EEG (veiligheid van speelgoed), 89/106/EEG (voor de bouw bestemde producten), 89/336/EEG (elektromagnetische compatibiliteit), 89/392/EEG (machines), 89/686/EEG (persoonlijke beschermingsmiddelen), 90/384/EEG (niet-automatische weegwerktuigen), 90/385/EEG (actieve implanteerbare medische hulpmiddelen), 90/396/EEG (gastoeestellen), 91/263/EEG (eindapparatuur voor telecommunicatie), 92/42/EEG (nieuwe olie- en gasgestookte centraleverwarmingsketels) en 73/23/EEG (elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen) (PB L 220, blz. 1; hierna: „richtlijn 73/23”), van richtlijn 89/336/EEG van de Raad van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit (PB L 139, blz. 19), zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68 (hierna: richtlijn „89/336”), en van richtlijn 1999/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit (PB L 91, blz. 10).

2.

Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen ATRAL SA (hierna: „ATRAL”), gevestigd te Crolles (Frankrijk) en de Belgische Staat over het in België in de handel brengen van bepaalde door deze vennootschap in Frankrijk vervaardigde alarmsystemen.

Rechtskader

Gemeenschapsregeling

3.

Volgens artikel 1 van richtlijn 73/23 is deze richtlijn van toepassing op elektrisch materiaal bestemd voor een nominale wisselspanning tussen de 50 en 1 000 V en een nominale gelijkspanning tussen 75 en 1 500 V, met uitzondering van het materiaal opgenomen in bijlage II.

4.

Artikel 2 van richtlijn 73/23 bepaalt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat het elektrische materiaal niet in de handel kan worden gebracht tenzij het, vervaardigd volgens de regels van goed vakmanschap op het gebied van de veiligheid die in de Gemeenschap gelden, bij correcte installatie en degelijk onderhoud en bij gebruik overeenkomstig de bestemming, de veiligheid van mensen, huisdieren en goederen niet in gevaar brengt.

2. In bijlage I zijn de voornaamste elementen betreffende de in lid 1 bedoelde veiligheidsdoeleinden samengevat.”

5.

Artikel 3 van richtlijn 73/23 bepaalt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat niet om veiligheidsredenen het vrije verkeer binnen de Gemeenschap wordt verhinderd van het elektrische materiaal dat, op de in de artikelen 5, 6, 7 of 8 bepaalde wijze, voldoet aan de in artikel 2 vermelde bepalingen.”

6.

Artikel 8, lid 1, van richtlijn 73/23 bepaalt:

„Het in artikel 1 bedoelde elektrische materiaal moet, voordat het in de handel wordt gebracht, voorzien zijn van de in artikel 10 bedoelde **CE-markering**, waarbij wordt verklaard dat het voldoet aan de voorschriften van de richtlijn, met inbegrip van de in bijlage IV beschreven overeenstemmingsbeoordelingsprocedure.”

7.

Ingevolge artikel 1, punt 1, van richtlijn 89/336 wordt in die richtlijn onder „apparaten” verstaan „alle elektrische en elektronische apparaten, alsmede uitrusting en installaties die elektrische en/of elektronische componenten bevatten”.

8. Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 89/336 bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op apparaten die elektromagnetische storingen kunnen veroorzaken of waarvan de werking door deze storingen kan worden aangetast.”

9. Artikel 3 van richtlijn 89/336 bepaalt:

„De lidstaten treffen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 2 bedoelde apparaten alleen in de handel kunnen worden gebracht of in gebruik kunnen worden genomen indien zij voorzien zijn van de in artikel 10 bedoelde CE-markering, waarbij verklaard wordt dat zij voldoen aan alle voorschriften van deze richtlijn, met inbegrip van de in artikel 10 bedoelde overeenstemmingsbeoordelingsprocedures, wanneer zij overeenkomstig hun bestemming geïnstalleerd, op passende wijze onderhouden en gebruikt worden.”

10. Artikel 5 van richtlijn 89/336 bepaalt:

„De lidstaten mogen het in de handel brengen en het gebruik op hun grondgebied van onder deze richtlijn vallende apparaten die aan de bepalingen van deze richtlijn voldoen, niet belemmeren om redenen in verband met de elektromagnetische compatibiliteit.”

11. Uit artikel 1 van richtlijn 1999/5 blijkt dat deze een regelgevingskader vaststelt inzake het op de markt brengen, het vrije verkeer en de ingebruikneming in de Gemeenschap van radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur.

12. Ingevolge artikel 2, sub c, van richtlijn 1999/5 wordt in deze richtlijn onder „radioapparatuur” verstaan „een product of een relevant onderdeel daarvan dat geschikt is voor telecommunicatie door uitzending en/of ontvangst van radiogolven waarbij gebruik wordt gemaakt van het aan aarde/ruimtecommunicatie toegewezen spectrum”.

13. Volgens artikel 3 van richtlijn 1999/5 zijn bepaalde daarin genoemde essentiële eisen op alle apparatuur van toepassing. Bovendien moet radioapparatuur ingevolge dit artikel zo zijn geconstrueerd dat zij het voor aarde/ruimtecommunicatie toegewezen spectrum efficiënt gebruikt zonder schadelijke interferentie te veroorzaken.

14. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 1999/5 bepaalt dat, wanneer apparatuur voldoet aan de geharmoniseerde normen, wordt aangenomen dat aan de in artikel 3 van die richtlijn bedoelde essentiële eisen is voldaan.

15. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 1999/5 bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat apparatuur uitsluitend op de markt wordt gebracht indien zij, bij behoorlijke installatie en onderhoud en bij gebruik overeenkomstig haar bestemming, voldoet aan de toepasselijke in artikel 3 genoemde essentiële eisen en aan de andere desbetreffende bepalingen van deze richtlijn. Met betrekking tot het op de markt brengen worden geen verdere nationale voorschriften opgelegd.”

16. Artikel 7, lid 1, van richtlijn 1999/5 bepaalt:

„De lidstaten staan toe dat apparatuur overeenkomstig hun bestemming in gebruik wordt genomen, indien zij voldoet aan de essentiële eisen van artikel 3 en aan de andere desbetreffende bepalingen van deze richtlijn.”

17. Artikel 8, lid 1, van richtlijn 1999/5 bepaalt:

„De lidstaten verbieden, beperken of verhinderen niet het op de markt brengen en het in gebruik nemen op hun grondgebied van apparatuur die is voorzien van het in bijlage VII beschreven CE-merkteken dat aangeeft dat de apparatuur voldoet aan alle bepalingen van deze richtlijn, met inbegrip van de in hoofdstuk II beschreven overeenstemmingsbeoordelingsprocedures, een en ander onverlet artikel 6, lid 4, artikel 7, lid 2, en artikel 9, lid 5.”

18. Artikel 19, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 1999/5 bepaalt:

„De lidstaten dragen zorg voor de aanneming en bekendmaking van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om voor 7 april 2000 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Zij passen deze bepalingen toe vanaf 8 april 2000.”

19. Artikel 21 van richtlijn 1999/5 bepaalt dat deze in werking treedt op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, te weten op 7 april 1999.

Nationale regeling

20. Artikel 12 van de Belgische wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en interne bewakingsdiensten (*Belgisch Staatsblad* van 29 mei 1990, blz. 10963; hierna: de „wet van 10 april 1990”) bepaalde tot het werd gewijzigd bij de wet van 9 juni 1999, in werking getreden op 1 november 1999 (*Belgisch Staatsblad* van 29 juli 1999, blz. 28316):

„De alarmsystemen en alarmcentrales bedoeld in artikel 1, § 4, en de componenten daarvan, mogen niet in de handel worden gebracht of op enige andere wijze ter beschikking van de gebruikers worden gesteld dan nadat zij tevoren volgens een door de Koning vast te stellen procedure zijn goedgekeurd.

De Koning bepaalt eveneens de voorwaarden voor de installatie, het onderhoud en het gebruik van de in artikel 1, § 4, bedoelde alarmsystemen en alarmcentrales en hun componenten.”

21. Artikel 19, § 1, eerste alinea, van de wet van 10 april 1990 bepaalt:

„Een administratieve geldboete van 1 000 frank tot 1 000 000 frank kan worden opgelegd aan elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die de bepalingen van deze wet of haar uitvoeringsbesluiten niet naleeft, de misdrijven bedoeld in artikel 18 uitgezonderd.”

22. Op grond van artikel 12, eerste alinea, van de wet van 10 april 1990 werd op 23 april 1999 een koninklijk besluit tot vaststelling van de procedure van de goedkeuring van de alarmsystemen en alarmcentrales, bedoeld in de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten vastgesteld (*Belgisch Staatsblad* van 19 juni 1999, blz. 23217; hierna: het „besluit van 23 april 1999”).

23. Volgens artikel 1, punt 2, van het besluit van 23 april 1999 wordt onder „materieel” verstaan „de alarmsystemen, alarmcentrales en hun componenten, bestemd om misdrijven tegen personen of goederen te voorkomen of vast te stellen”.

24. Artikel 2 van het besluit van 23 april 1999 bepaalt:

„§ 1. Geen fabrikant, invoerder, groothandelaar of andere natuurlijke of rechtspersoon mag materieel in België in de handel brengen of ter beschikking van de gebruikers stellen, als dit niet voorafgaandelijk goedgekeurd is door een daartoe ingestelde commissie; hierna: „commissie materieel” genoemd.

§ 2. De commissie materieel levert voor elk prototype goedgekeurd materieel een goedkeuringscertificaat af, conform het model weergegeven in bijlage 1 bij dit besluit, dat door de verzoeker wordt bijgehouden.

De verzoeker brengt op eigen kosten een conformiteitskenmerk aan op het materieel, conform het prototype dat in de handel wordt gebracht of ter beschikking van de gebruikers wordt gesteld.

[...]

De diensten die bevoegd zijn om toe te zien op de toepassing van voornoemde wet van 10 april 1990 en van haar uitvoeringsbesluiten, kunnen de controle opleggen op de conformiteit van het materieel dat gecommercialiseerd werd of ter beschikking gesteld van de gebruikers, door één van de instellingen bedoeld in artikel 4, § 1, van dit besluit. Deze instelling zendt een controleverslag aan de commissie materieel die, op basis hiervan, het materieel al dan niet conform verklaart.

De controlekosten zijn ten laste van de persoon die de goedkeuringsproefnemingen, die geleid hebben tot de erkenning, heeft laten uitvoeren.”

25. Artikel 4, § 1, van het besluit van 23 april 1999 bepaalt:

„De Minister van Binnenlandse Zaken stelt, na advies van de commissie materieel, de lijst op van de instellingen die gespecialiseerd zijn in het uitvoeren van de proefnemingen die aan de eventuele goedkeuring van het materieel voorafgaan of om de verslagen bedoeld in artikel 9 na te gaan.

De aanvragen tot goedkeuring van het materieel worden rechtstreeks aan één van deze instellingen gericht. Alleen deze instellingen zijn bevoegd om de proefnemingen uit te voeren.”

26. Artikel 5 van het besluit van 23 april 1999 luidt:

„Alvorens tot de eigenlijke proeven over te gaan, onderzoeken de laboratoria het materieel.

Dit onderzoek bestaat uit:

1. de identificatie van het materieel;
2. het nazien van de elektronische circuits in vergelijking met de door de fabrikant bezorgde documenten;
3. het nazien van de minimale vereiste functies zoals beschreven in bijlage 3 van dit besluit.

[...]”

27. Artikel 6 van het besluit van 23 april 1999 bepaalt:

„De op het materieel uitgevoerde proeven betreffen:

1. de functionele geschiktheid;
2. het mechanische aspect;
3. de betrouwbaarheid van de mechanische of elektronische werking;
4. de ongevoeligheid voor vals alarm;
5. de beveiliging tegen bedrog of pogingen om het materieel buiten gebruik te stellen.

Daartoe wordt het materieel onderworpen aan de proefnemingen vermeld in bijlagen 3 en 5 bij dit besluit. Deze proefnemingen zijn toepasselijk op de verschillende types van componenten.

Het materieel dat gebruik maakt van hoogfrequentieverbindingen is daarenboven onderworpen aan de proefnemingen bepaald in de bijlage 6.”

28. Artikel 7 van het besluit van 23 april 1999 luidt:

„De laboratoria van de in artikel 4, § 1, bedoelde instellingen verifiëren of het materieel voldoet aan de bepalingen waarvan de lijst is opgenomen in bijlage 7.

Daartoe dient de aanvrager alle voor dat onderzoek dienstige documenten aan die laboratoria te bezorgen.”

29. Artikel 9 van het besluit van 23 april 1999 bepaalt:

„Met het oog op de goedkeuring van de alarmsystemen en alarmcentrales ingevoerd uit de andere lidstaten van de Europese Unie en de lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie, contracterende partijen van de Economische Europese Ruimte, worden de certificaten en verslagen van proeven aanvaard die door in die Staten erkende of daartoe aangewezen instellingen zijn opgemaakt, voorzover daarin wordt aangetoond dat die systemen en centrales in overeenstemming zijn met technische normen en regelgevingen die eenzelfde graad van bescherming waarborgen als die bepaald in dit besluit.”

30. Artikel 12 van het besluit van 23 april 1999 bepaalt:

„De administratie- en werkingskosten verbonden aan de aanvraagprocedure, aan de uitgevoerde proefnemingen en aan de conformiteitscontrole komen ten laste van de aanvrager.”

31. Krachtens artikel 16 van het besluit van 23 april 1999 is dit besluit in werking getreden op 19 juni 1999.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

32. ATRAL, een vennootschap naar Frans recht, vervaardigt alarmsystemen en -centrales die op basis van hoogfrequentieverbindingen werken, doorgaans „draadloze alarmsystemen” genoemd, en brengt deze in de handel. Sedert 1996 brengt zij deze alarmsystemen en -centrales in België in de handel, voornamelijk via grote supermarkten.
33. Tot aan de inwerkingtreding van het besluit van 23 april 1999 was de verkoop van de producten van ATRAL niet gereguleerd, aangezien de toentertijd van kracht zijnde regelgeving - te weten het koninklijk besluit van 31 maart 1994 tot vaststelling van de procedure van de goedkeuring van de alarmsystemen en -centrales, bedoeld in de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten - alleen van toepassing was op alarmsystemen en -centrales „met draad”. Sedert de inwerkingtreding van het besluit van 23 april 1999 kan ATRAL haar producten niet meer in de handel brengen zonder daarvoor een voorafgaande goedkeuring van de commissie materieel te hebben verkregen.
34. Bij verzoekschrift van 16 augustus 1999 heeft ATRAL bij de Raad van State de nietigverklaring van het besluit van 23 april 1999 gevorderd.
35. ATRAL betoogt voor de Raad van State dat het besluit van 23 april 1999 in strijd is met artikel 28 EG. Zij voert aan dat dit besluit hoofdzakelijk materies regelt die op communautair niveau geharmoniseerd zijn bij de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5, en leidt hieruit af dat de Belgische Staat geen preventieve controle van de overeenstemming van alarmsystemen en -centrales met de door die richtlijnen vastgestelde technische en kwalitatieve essentiële eisen mocht opleggen, terwijl die richtlijnen slechts een controle a posteriori toestaan en de overeenstemming met de genoemde eisen wordt bevestigd door het aanbrengen van het CE-merkteken. Volgens ATRAL kon de Belgische Staat alleen het niet-geharmoniseerde deel van deze materie regelen, en diende hij daarbij het EG-Verdrag, in het bijzonder artikel 28 EG, te eerbiedigen. Dienaangaande is zij van mening dat het besluit van 23 april 1999, en in het bijzonder artikel 9 ervan, zich niet verdraagt met het beginsel van de wederzijdse erkenning, aangezien deze erkenning is beperkt tot de testen die worden opgelegd om de voorafgaande goedkeuring te verkrijgen, en niet de erkenning van de producten zelf betreft. Zij voegt daaraan toe dat de betrokken regeling niet door een dwingende reden van algemeen belang wordt gerechtvaardigd, aangezien de Belgische Staat niet concreet aantoonde, met welke essentiële eisen in de genoemde richtlijnen nog geen rekening is gehouden.
36. De Belgische Staat betoogt daarentegen dat de richtlijnen 73/23 en 89/336 geen betrekking hebben op de in het besluit van 23 april 1999 geregelde materie. Richtlijn 1999/5 is niet ter zake dienend, aangezien de termijn waarbinnen die richtlijn moest worden uitgevoerd, nog niet was verstreken op de datum waarop de Raad van State zich moet plaatsen bij de beoordeling van de geldigheid van dit besluit, te weten 23 april 1999. De Belgische Staat betoogt derhalve dat de verenigbaarheid van dit besluit met het gemeenschapsrecht louter tegen de achtergrond van de artikelen 28 EG tot en met 30 EG moet worden beoordeeld. Dienaangaande betoogt hij dat in casu een afwijking van het verbod van maatregelen van gelijke werking zowel uit hoofde van de consumentenbescherming als om redenen van openbare orde is gerechtvaardigd, en dat zij noodzakelijk is en evenredig aan de nagestreefde doelstellingen.
37. Omdat de Raad van State vaststelde dat partijen het niet eens waren over de toepassing van de richtlijnen 73/23 en 89/336 en van oordeel was dat richtlijn 1999/5 niet buiten beschouwing mocht worden gelaten, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Moeten de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5 aldus worden uitgelegd:
- a) dat zij van toepassing zijn op alarmsystemen en -centrales, inzonderheid op dergelijke producten die hoogfrequentieverbindingen gebruiken, doorgaans „draadloze” alarmsystemen genoemd,
- b) en, zo ja, dat zij ter zake een voldoende hoge graad van harmonisatie verwezenlijken opdat nationale bepalingen ter zake, zoals artikel 12 van de wet van 10 april 1990 en het besluit van 23 april 1999, daarmee noodzakelijkerwijze in overeenstemming moeten zijn?

2) In geval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag:

a) Moeten artikel 3 van richtlijn 73/23, artikel 5 van richtlijn 89/336 en artikel 6, lid 1, van richtlijn 1999/5 aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen, zoals artikel 12 van de wet van 10 april 1990 en het besluit van 23 april 1999, op grond waarvan het in een lidstaat in de handel brengen van in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en/of in de handel gebrachte alarmsystemen en -centrales is onderworpen aan een stelsel van voorafgaande goedkeuring dat betrekking heeft op de onderdelen van die alarmsystemen en -centrales die aan de bepalingen van voormelde richtlijnen voldoen?

b) Moeten anderzijds de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5 aldus worden uitgelegd dat zij voor alarmsystemen en -centrales de essentiële eisen inzake elektrische veiligheid, elektromagnetische compatibiliteit en radioapparatuur vaststellen en dat zij zich bijgevolg verzetten tegen nationale bepalingen, zoals het besluit van 23 april 1999, die het in België in de handel brengen van alarmsystemen en -centrales onderwerpen aan andere dan de in die richtlijnen gestelde eisen?

c) Moeten de artikelen 28 EG tot en met 30 EG aldus worden uitgelegd dat het verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking van toepassing is op nationale bepalingen, zoals het besluit van 23 april 1999, op grond waarvan de onderdelen van alarmsystemen en -centrales waarvoor geen communautaire harmonisatiemaatregelen bestaan, in een erkend laboratorium dezelfde testen moeten ondergaan als materieel dat voor het eerst in de handel wordt gebracht?

d) Moeten de artikelen 28 EG tot en met 30 EG aldus worden uitgelegd dat het verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking een lidstaat toestaat nationale bepalingen, zoals het besluit van 23 april 1999, vast te stellen op grond waarvan het in een lidstaat in de handel brengen van in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en/of in de handel gebrachte alarmsystemen en -centrales aan een voorafgaande goedkeuring en aan proeven en specifieke technische vereisten is onderworpen, indien daarbij enkel in abstracto een dwingende reden of een dringende behoefte wordt aangevoerd, zoals de consumentenbescherming en/of de openbare orde, waarvan de staat meent dat daarmee in de communautaire harmonisatiemaatregelen geen rekening is gehouden of, anders gezegd, zonder dat in concreto de realiteit van de aangevoerde dwingende reden of van de dringende behoefte wordt aangetoond en zonder dat wordt aangetoond dat met die dwingende reden of die dringende behoefte niet reeds rekening is gehouden bij de communautaire harmonisatiemaatregelen, noch dat de beperkende maatregel evenredig is aan het nagestreefde doel?

3) In geval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag:

a) Moeten de artikelen 28 EG tot en met 30 EG aldus worden uitgelegd dat het verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking van toepassing is op nationale bepalingen, zoals artikel 9 van het besluit van 23 april 1999, op grond waarvan het beginsel van de wederzijdse erkenning niet zozeer geldt voor alarmsystemen en -centrales als zodanig, maar veeleer beperkt is tot de testen die de in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en/of in de handel gebrachte alarmsystemen en -centrales moeten ondergaan om in een lidstaat in de handel te mogen worden gebracht?

b) Moeten de artikelen 28 EG tot en met 30 EG aldus worden uitgelegd dat het verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking van toepassing is op nationale bepalingen, zoals artikel 12 van de wet van 10 april 1990 en het besluit van 23 april 1999, op grond waarvan het in een lidstaat in de handel brengen van in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte alarmsystemen en -centrales is onderworpen aan een stelsel van voorafgaande goedkeuring?

c) Moeten de artikelen 28 EG tot en met 30 EG aldus worden uitgelegd dat het verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking van toepassing is op nationale bepalingen, zoals artikel 2, § 2, van het besluit van 23 april 1999, op grond waarvan in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en/of in de handel gebrachte alarmsystemen en -centrales moeten worden voorzien van een nationaal conformiteitsmerkteken?

d) Moeten de artikelen 28 EG tot en met 30 EG aldus worden uitgelegd dat het verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking van toepassing is op nationale bepalingen, zoals artikel 9 van het besluit van 23 april 1999, op grond waarvan onderdelen van alarmsystemen en -centrales in een erkend laboratorium dezelfde testen moeten ondergaan als materieel dat voor het eerst in de handel wordt gebracht?

e) Moeten de artikelen 28 EG tot en met 30 EG aldus worden uitgelegd dat het verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking van toepassing is op nationale bepalingen, zoals artikel 9 van het besluit van 23 april 1999, op grond waarvan het in een lidstaat in de handel brengen van in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en/of in de handel gebrachte

alarmsystemen en -centrales aan een voorafgaande goedkeuring en aan proeven en specifieke technische vereisten is onderworpen, indien daarbij enkel in abstracto een dwingende reden of een dringende behoefte wordt aangevoerd, zoals de consumentenbescherming en/of de openbare orde, of, anders gezegd, zonder dat in concreto de realiteit van de aangevoerde dwingende reden of van de dringende behoefte wordt aangetoond, noch dat de beperkende maatregel evenredig is aan het nagestreefde doel?"

De eerste vraag

38.

Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5 van toepassing zijn op alarmsystemen en -centrales, met name die welke hoogfrequentieverbindingen gebruiken, en of zij een voldoende mate van harmonisatie verwezenlijken opdat de nationale bepalingen ter zake, zoals die in het hoofdgeding, daarmee noodzakelijkerwijze in overeenstemming moeten zijn.

39.

Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht bestaat er geen richtlijn waarbij de wettelijk regelingen van de lidstaten inzake alarmsystemen en -centrales specifiek worden geharmoniseerd.

40.

Richtlijn 73/23 is echter van toepassing op alle elektrisch materiaal bestemd voor de in artikel 1 ervan gedefinieerde nominale spanning, die als laagspanning kan worden aangemerkt. Deze richtlijn is derhalve van toepassing op de componenten van alarmsystemen en -centrales die op laagspanning werken.

41.

Richtlijn 89/336 is van toepassing op apparaten die elektromagnetische storingen kunnen veroorzaken of waarvan de werking door deze storingen kan worden aangetast. Alarmsystemen en -centrales vallen onder de definitie van „apparaten” in artikel 1, punt 1, van deze richtlijn en bijgevolg binnen de werkingssfeer ervan, wat de beschermingsvereisten inzake elektromagnetische compatibiliteit betreft.

42.

Richtlijn 1999/5 stelt een regelgevingskader vast inzake het op de markt brengen, het vrije verkeer en de ingebruikneming in de Gemeenschap van radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur. Alarmsystemen en -centrales die gebruik maken van hoogfrequentieverbindingen, vallen onder de definitie van „radioapparatuur” in artikel 2, sub c, van deze richtlijn en bijgevolg binnen de werkingssfeer ervan.

43.

De drie betrokken richtlijnen zijn derhalve van toepassing op alarmsystemen en -centrales, en met name op die welke hoogfrequentieverbindingen gebruiken, voor alles wat het functioneren ervan met laagspanningsstroom, de bescherming tegen elektromagnetische storingen en het uitzenden en ontvangen van radiosignalen betreft.

44.

Uit de tekst en de doelstelling van deze richtlijnen vloeit voort dat zij ieder afzonderlijk binnen hun respectieve werkingssfeer een volledige harmonisatie beogen. Daaruit volgt dat de lidstaten hun regeling inzake de materies waarop die richtlijnen betrekking hebben, volledig met deze richtlijn in overeenstemming moeten brengen en geen daarmee strijdige nationale bepalingen mogen handhaven.

45.

Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord dat de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5 van toepassing zijn op alarmsystemen en -centrales, en met name die welke hoogfrequentieverbindingen gebruiken, en dat de nationale bepalingen inzake de materies waarop die richtlijnen betrekking hebben, daarmee noodzakelijkerwijze in overeenstemming moeten zijn.

De tweede vraag

46.

Gezien het bevestigende antwoord op de eerste vraag, dient de tweede vraag te worden behandeld.

M

47.

Met zijn tweede vraag, sub a en b, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5 zich verzetten tegen nationale bepalingen, zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan het in de handel brengen van alarmsystemen en -centrales die aan de bepalingen van deze richtlijnen voldoen en van het passende CE-merkteken zijn voorzien, is onderworpen aan een procedure van voorafgaande goedkeuring.

48. Uit de stukken en uit hetgeen ter terechtzitting is gezegd, blijkt immers dat het besluit van 23 april 1999 wordt bestreden voorzover het materiaal dat van het CE-merkteken is voorzien, aan een voorafgaande goedkeuring onderwerpt, en niet betwist wordt dat ATRAL in België materiaal voorzien van het CE-merkteken in de handel wil brengen.
49. De tweede vraag, sub a en b, betreft de door de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5 geharmoniseerde materies. Volgens vaste rechtspraak moeten de nationale maatregelen inzake deze materies aan de bepalingen van deze richtlijnen worden getoetst en niet aan de artikelen 28 EG en 30 EG (zie met name arrest van 24 oktober 2002, Linhart en Biffi, C-99/01, Jurispr. blz. I-9375, punt 18).
50. Artikel 3 van richtlijn 73/23, artikel 5 van richtlijn 89/336 en de artikelen 6 en 8 van richtlijn 1999/5 verzekeren het vrije verkeer van de apparaten die aan de respectieve bepalingen van deze richtlijnen voldoen.
51. Deze richtlijnen verlenen de apparaten die voorzien zijn van het CE-merkteken een vermoeden van conformiteit. Dit merkteken geeft aan dat de apparaten voldoen aan alle voorschriften van de betrokken richtlijn, met inbegrip van de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures waarin de richtlijn voorziet.
52. In dit stelsel kan de fabrikant de producten die van het CE-merkteken zijn voorzien, op de markt brengen zonder ze te moeten onderwerpen aan een mechanisme van voorafgaande toestemming.
53. Daaruit volgt dat de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5 zich verzetten tegen nationale regels betreffende de door de richtlijnen geharmoniseerde materies, zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan apparaten die van het CE-merkteken zijn voorzien, worden onderworpen aan een procedure van voorafgaande goedkeuring.
54. Deze slotsom geldt bijgevolg ook voor een bepaling zoals artikel 9 van het besluit van 23 april 1999, voorzover die van toepassing zou zijn op een procedure van voorafgaande goedkeuring voor apparaten die van het CE-merkteken zijn voorzien.
55. Bovendien betoogt de Belgische Staat dat richtlijn 1999/5 niet van kracht was op het ogenblik waarop het verzoekschrift in het hoofdgeding werd ingediend, te weten op 16 augustus 1999, omdat zij in werking is getreden op 8 april 2000.
56. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat richtlijn 1999/5 krachtens artikel 21 ervan op 7 april 1999 in werking is getreden en dat volgens artikel 19 ervan de termijn voor uitvoering van deze richtlijn op 7 april 2000 is verstreken.
57. Derhalve was op het tijdstip waarop de verwijzende rechter zich moest plaatsen voor de beoordeling van de wettigheid van het besluit van 23 april 1999, te weten op 16 augustus 1999, de termijn voor de uitvoering van richtlijn 1999/5 nog niet verstreken.
58. Blijkens de rechtspraak van het Hof dienen de lidstaten waartoe een richtlijn is gericht, zich echter gedurende de termijn voor uitvoering van de richtlijn te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door die richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (zie in die zin arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 50).
59. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Belgische Staat het besluit van 23 april 1999 niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht kon vaststellen aangezien het de verwezenlijking van het door richtlijn 1999/5 voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kon brengen en werd vastgesteld tijdens de termijn voor uitvoering van deze richtlijn.
60. Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag, sub a en b, worden geantwoord dat artikel 3 van richtlijn 73/23, artikel 5 van richtlijn 89/336 en de artikelen 6 en 8 van richtlijn 1999/5 zich verzetten

tegen nationale bepalingen, zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan het in de handel brengen van alarmsystemen en -centrales die aan de bepalingen van deze richtlijnen voldoen en van het passende CE-merkteken zijn voorzien, is onderworpen aan een procedure van voorafgaande goedkeuring.

61.

De tweede vraag, sub c, heeft betrekking op de onderdelen van alarmsystemen en -centrales waarvoor geen communautaire harmonisatiemaatregelen bestaan. Het besluit van 23 april 1999 voorziet immers ook in controles in aangelegenheden die niet door de richtlijnen 73/23, 89/336 en 1999/5 zijn geharmoniseerd, en met name functionele proeven, klimatologische proeven en efficiëntieproeven. Dit deel van de vraag is erop gericht te vernemen of de artikelen 28 EG en 30 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zelfs bij het ontbreken van communautaire harmonisatiemaatregelen producten die in een lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in een andere lidstaat in de handel moeten kunnen worden gebracht zonder aan aanvullende controles te worden onderworpen.

62.

Met betrekking tot het in een lidstaat in de handel brengen van in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en in de handel gebrachte producten bij het ontbreken van een communautaire harmonisatie, is een nationale bepaling op grond waarvan ingevoerde producten aan dezelfde controles worden onderworpen als producten die voor het eerst in de handel worden gebracht, en vooraf dienen te worden goedgekeurd, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepaling in de zin van artikel 28 EG (zie in deze zin arrest van 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punten 12, 25 en 29).

63.

Hetzelfde geldt voor een nationale bepaling volgens welke, voor de goedkeuring van uit andere lidstaten ingevoerde alarmsystemen en -centrales die aldaar rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, slechts certificaten en verslagen van proeven worden aanvaard die door een in een andere lidstaat erkende of daartoe aangewezen instelling zijn opgemaakt, voorzover daarin wordt aangetoond dat die alarmsystemen en -centrales eenzelfde graad van bescherming waarborgen als de nationale regeling van de lidstaat van invoer. De voorwaarde, dat moet worden aangetoond dat de ingevoerde alarmsystemen en -centrales in overeenstemming zijn met technische normen en regelgevingen die eenzelfde graad van bescherming waarborgen als die welke in de lidstaat van invoer is vereist, komt er immers op neer dat fabrikanten uit de andere lidstaten worden verplicht hun apparaten en uitrusting aan de eisen van de lidstaat van invoer aan te passen. Een dergelijke verplichting is derhalve in strijd met artikel 28 EG.

64.

Een nationale bepaling die in strijd is met artikel 28 EG, kan alleen gerechtvaardigd worden op een van de in artikel 30 EG omschreven gronden van algemeen belang of door een van de in de rechtspraak van het Hof erkende dringende behoeften (zie met name arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon”, 120/78, Jurispr. blz. 649, punt 8). In beide gevallen moet de nationale bepaling geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag zij niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie arrest Canal Satélite Digital, reeds aangehaald, punt 33, en arrest van 20 juni 2002, Radiosistemi, C-388/00 en C-429/00, Jurispr. blz. I-5845, punten 40-42).

65.

Bijgevolg moet op de tweede vraag, sub c, worden geantwoord dat de artikelen 28 EG en 30 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zelfs bij het ontbreken van communautaire harmonisatiemaatregelen producten die in een lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in een andere lidstaat in de handel moeten worden gebracht zonder aan aanvullende controles te worden onderworpen. Een nationale regeling waarin dergelijke controles worden opgelegd, is slechts gerechtvaardigd wanneer zij valt onder een van de in artikel 30 EG genoemde uitzonderingen of voorziet in een van de in de rechtspraak van het Hof erkende dringende behoeften, en in beide gevallen moet zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag zij niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.

66.

De tweede vraag, sub d, heeft betrekking op de bewijslast ter zake van een dergelijke rechtvaardiging. Zij is in wezen erop gericht te vernemen of de lidstaat die zich op een dergelijke rechtvaardiging beroept, kan volstaan met het in abstracto aanvoeren van die rechtvaardiging, dan wel of hij de realiteit ervan in concreto moet aantonen.

67.

Volgens vaste rechtspraak kan een uitzondering op het beginsel van het vrije verkeer van goederen uit hoofde van artikel 30 EG slechts worden gerechtvaardigd wanneer de nationale autoriteiten aantonen dat die uitzondering noodzakelijk is ter verwezenlijking van één of meer van de daarin genoemde doelstellingen en zij in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel (arresten van 30 november 1983, Van

Bennekom, 227/82, Jurispr. blz. 3883, punt 40, en van 13 maart 1997, Morellato, C-358/95, Jurispr. blz. I-1431, punt 14). Een dergelijk bewijs kan slechts concreet zijn wanneer naar de omstandigheden van de betrokken zaak wordt verwezen.

68.

Dezelfde overwegingen gelden noodzakelijkerwijze voor de inbreuken op het vrije verkeer van goederen die gegrond zijn op de door de communautaire rechtspraak erkende dringende behoeften. Het Hof lijkt immers een even concrete benadering te hanteren om deze categorie van inbreuken te beoordelen (zie arrest Cassis de Dijon, reeds aangehaald).

69.

Bijgevolg dient op de tweede vraag, sub d, te worden geantwoord dat de lidstaat die een grond ter rechtvaardiging van een beperking van het vrije verkeer van goederen aanvoert, concreet moet aantonen dat er een reden van algemeen belang bestaat, dat de betrokken beperking noodzakelijk is en dat zij evenredig is aan het nagestreefde doel.

De derde vraag

70.

Aangezien de derde vraag slechts werd gesteld voor het geval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag, heeft zij niet te worden beantwoord.

Kosten

71.

De kosten door de Franse regering en door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Raad van State bij arrest van 8 januari 2002 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Richtlijn 73/23/EEG van de Raad van 19 februari 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der lidstaten inzake elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68/EEG van de Raad van 22 juli 1993 tot wijziging van richtlijnen 87/404/EEG (drukvaten van eenvoudige vorm), 88/378/EEG (veiligheid van speelgoed), 89/106/EEG (voor de bouw bestemde producten), 89/336/EEG (elektromagnetische compatibiliteit), 89/392/EEG (machines), 89/686/EEG (persoonlijke beschermingsmiddelen), 90/384/EEG (niet-automatische weegwerktuigen), 90/385/EEG (actieve implanteerbare medische hulpmiddelen), 90/396/EEG (gastoeestellen), 91/263/EEG (eindapparatuur voor telecommunicatie), 92/42/EEG (nieuwe olie- en gasgestookte centraleverwarmingketels) en 73/23/EEG (elektrisch materiaal bestemd voor gebruik binnen bepaalde spanningsgrenzen), richtlijn 89/336/EEG van de Raad van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/68, en richtlijn 1999/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit, zijn van toepassing op alarmsystemen en -centrales, en met name die welke hoogfrequentieverbindingen gebruiken. De nationale bepalingen inzake de materies waarop die richtlijnen betrekking hebben, moeten daarmee noodzakelijkerwijze in overeenstemming zijn.

2) Artikel 3 van richtlijn 73/23, zoals gewijzigd, artikel 5 van richtlijn 89/336 zoals gewijzigd, en de artikelen 6 en 8 van richtlijn 1999/5 verzetten zich tegen nationale bepalingen, zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan het in de handel brengen van alarmsystemen en -centrales die aan de bepalingen van deze richtlijnen voldoen en van het passende CE-merkteken zijn voorzien, is onderworpen aan een procedure van voorafgaande goedkeuring.

3) De artikelen 28 EG en 30 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zelfs bij het ontbreken van communautaire harmonisatiemaatregelen producten die in een lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in een andere lidstaat in de handel moeten kunnen worden gebracht zonder aan aanvullende controles te worden onderworpen. Een nationale regeling waarin dergelijke controles worden opgelegd, is slechts gerechtvaardigd wanneer zij

valt onder een van de in artikel 30 EG genoemde uitzonderingen of voorziet in een van de in de rechtspraak van het Hof erkende dringende behoeften, en in beide gevallen moet zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag zij niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.

4) De lidstaat die een grond ter rechtvaardiging van een beperking van het vrije verkeer van goederen aanvoert, moet concreet aantonen dat er een reden van algemeen belang bestaat, dat de betrokken beperking noodzakelijk is en dat zij evenredig is aan het nagestreefde doel.

Puissochet
Schintgen
Skouris

Macken

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 mei 2003.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

J.-P. Puissochet