FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK
fremsat den 29. marts 2007 [1]

I — Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører tre præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af den italienske førsteinstansdomstol, Tribunale Ordinario di Novara. Spørgsmålene drejer sig om fortolkningen, anvendelsen i horisontale forhold mellem borgerne og gyldigheden af artikel 2 og 3 i samt bilag II og III til Kommissionens beslutning 1999/93/EF af 25. januar 1999 om proceduren for attestering af byggevarer i henhold til artikel 20, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF for så vidt angår døre, vinduer, lemme, skodder og porte og tilhørende beslag [2].

2. Spørgsmålene er rejst i en sag, der verserer for Tribunale Ordinario di Novara, mellem sagsøgeren, Carp Snc di L. Moleri (herefter »Carp«), og sagsøgte, Ecorad Srl (herefter »Ecorad«), med påstand om manglende opfyldelse af en kontrakt om levering af døre, der skal påmonteres panikbeslag.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsretten*

1. Direktiv 89/106

3. Artikel 1, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer, 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),

1 — Originalsprog: slovensk.
2 — EFT L 29, s. 51.

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) [3] og ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter omfattet af proceduren i EF-traktatens artikel 251 [4] (herefter »direktiv 89/106«), bestemmer, at der i direktivet ved »byggevarer« forstås alle varer, som fremstilles med henblik på at indgå varigt i bygværker, herunder bygninger og anlægsarbejder.

4. Artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/106 bestemmer, at medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 1 omhandlede varer, der er bestemt til brug i bygværker, kun kan markedsføres, hvis de er egnede til den anvendelse, de er bestemt til, dvs. at de har sådanne egenskaber, at de bygværker, hvori de skal indgå, monteres, anvendes eller installeres, såfremt disse bygværker er korrekt udformet og opført, kan opfylde de væsentlige krav, der omhandles i artikel 3, hvis og når sådanne bygværker er omfattet af forskrifter, der indeholder sådanne krav.

5. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 89/106 bestemmer, at de væsentlige krav til bygværker, som kan have indflydelse på en vares tekniske egenskaber, fremgår af målsætningerne i bilag I til direktiv 89/106. Kravene vedrører mekanisk modstandsdygtighed og stabilitet, brandsikring, hygiejne, sundhed og miljø, sikkerhed ved anvendelsen, beskyttelse mod støjgener, energibesparelser og varmeisolering.

6. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 89/106 bestemmer: »Standarder og tekniske godkendelser benævnes i dette direktiv »tekniske specifikationer«.«

7. Artikel 4, stk. 2, i direktiv 89/106 bestemmer:

»Medlemsstaterne går ud fra, at byggevarer er egnet til deres formål, hvis de er af en

3 — EFT L 220, s. 1.
4 — EFT L 284, s. 1.

sådan beskaffenhed, at bygværker, som de indgår i, og som er konstrueret og opført korrekt, opfylder de i artikel 3 nævnte væsentlige krav, og når disse varer er forsynet med »CE-mærkning«, som viser, at de opfylder alle bestemmelser i dette direktiv, herunder også de i kapitel V omhandlede procedurer for overensstemmelsesvurdering og proceduren i kapitel III.«

8. Artikel 4, stk. 6, i direktiv 89/106 bestemmer: »»CE-mærkningen« betyder, at en vare opfylder kravene i stk. 2 og 4. Fabrikanten eller dennes i Fællesskabet etablerede repræsentant har ansvaret for, at »CE-mærkningen« anbringes på selve varen, på en på varen fastgjort etiket, på varens emballage eller på de ledsagende handelsdokumenter.«

9. Ifølge artikel 13, stk. 1, i direktiv 89/106 er fabrikanten eller dennes i Fællesskabet etablerede befuldmægtigede ansvarlig for attesteringen af, at varer er i overensstemmelse med kravene i en teknisk specifikation, jf. artikel 4.

10. Artikel 13, stk. 2, i direktiv 89/106 bestemmer, at de varer, som er underlagt attestering af overensstemmelsen, formodes at være i overensstemmelse med tekniske specifikationer som omhandlet i artikel 4. Overensstemmelsen fastslås ved afprøvning eller andre beviser på grundlag af de tekniske specifikationer, jf. bilag III.

11. I henhold til artikel 13, stk. 3, i direktiv 89/106 forudsætter attesteringen af en vares overensstemmelse,

a) at fabrikanten har en produktionskontrolordning i fabrikken, hvorved det sikres, at varerne er i overensstemmelse med de relevante tekniske specifikationer eller

b) at der for særlige varer, der er angivet i de relevante tekniske specifikationer som supplement til produktionskontrolordningen i fabrikken, inddrages et hertil autoriseret certificeringsorgan i bedømmelsen og overvågningen af produktionskontrollen og af selve varen.

12. Direktivets artikel 13, stk. 4, bestemmer at »[v]alget af procedure som omhandlet i stk. 3 for en given vare eller varetype fastlægges af Kommissionen efter høring af

det udvalg, der er omhandlet i artikel 19, afhængigt af:

a) varens betydning i forhold til de væsentlige krav, navnlig i forbindelse med sundhed og sikkerhed

b) varens beskaffenhed

c) hvorledes ændringer i varens egenskaber indvirker på dens funktion

d) hvor hyppigt der opstår fejl ved fremstillingen af varen

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

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

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

13. Artikel 16 i direktiv 89/106 bestemmer:

»1. Når der for en given vare ikke foreligger tekniske specifikationer [som defineret] i artikel 4, anser bestemmelsesmedlemsstaten efter anmodning i hvert enkelt tilfælde varen for at være i overensstemmelse med gældende nationale bestemmelser, når den har opnået et tilfredsstillende resultat ved afprøvninger og kontroller, der er udført af et autoriseret organ i oprindelsesmedlemsstaten efter metoder, som er gældende i bestemmelsesmedlemsstaten eller af denne anerkendes som ækvivalent.

2. Oprindelsesmedlemsstaten meddeler bestemmelsesmedlemsstaten, efter hvis bestemmelser afprøvning og kontrol skal udføres, hvilket organ den agter at autorisere hertil. Bestemmelsesmedlemsstaten og oprindelsesmedlemsstaten stiller alle fornødne oplysninger til rådighed for hinanden. Efter at de har udvekslet oplysninger, godkender oprindelsesmedlemsstaten det udpegede organ. Har en medlemsstat betænkeligheder, skal den begrunde disse og underrette Kommissionen.

3. Medlemsstaterne sørger for, at de udpegede organer yder hinanden al nødvendig bistand.

4. Konstaterer en medlemsstat, at et autoriseret organ ikke gennemfører afprøvninger og kontroller korrekt efter dens nationale bestemmelser, meddeler den dette til den medlemsstat, hvor organet er autoriseret. Medlemsstaten underretter inden for en passende frist den meddelende medlemsstat om de foranstaltninger, der er blevet truffet. Hvis den meddelende medlemsstat ikke anser de trufne foranstaltninger for tilstrækkelige, kan den forbyde markedsføringen og ibrugtagningen af den pågældende vare eller stille særlige betingelser herfor. Den underretter den anden medlemsstat og Kommissionen herom.«

2. Beslutning 1999/93

14. Kommissionens beslutning af 25. januar 1999 om proceduren for attestering af byggevarer i henhold til artikel 20, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF for så vidt angår døre, vinduer, lemme, skodder og porte og tilhørende beslag (herefter »beslutning 1999/93«) [5] bestemmer i artikel 2, at overensstemmelsen for byggevarer, der er anført i bilag II, attesteres ved en procedure, hvorefter der som supplement til produktionskontrolordningen i fabrikken, som gennemføres af fabrikanten, inddrages et autoriseret certificeringsorgan i bedømmelsen og overvågningen af produktionskontrollen eller af selve varen.

15. Der fastsættes følgende i artikel 3 i beslutning 1999/93: »I mandater til udarbejdelse af europæiske tekniske specifikationer anføres det, hvilken procedure der skal anvendes til attestering af overensstemmelse i henhold til bilag III.«

5 — EFT L 29, s. 51.

16. Artikel 4 i beslutning 1999/93 bestemmer, at beslutningen er rettet til medlemsstaterne.

17. Bilag II til beslutning 1999/93 omhandler følgende varer:

»Døre og porte (med eller uden beslag):

— til adskillelse af brandceller/-sektioner, til røgsektionering og til flugtveje [...]«.

18. Bilag III til beslutning 1999/93 om systemer for attestering af overensstemmelse for døre, porte og tilhørende beslag bemyndiger CEN/Cenelec og bestemmer, at CEN/Cenelec skal specificere systemerne for attestering af overensstemmelse i de relevante harmoniserede standarder. For døre og porte bestemmes det i dette bilag, at der i henhold til punkt 2, nr. i), i bilag III til direktiv 89/106 skal anvendes en ordning for attestering af overensstemmelse, hvor varen certificeres af et autoriseret certificeringsorgan (det såkaldte system 1).

B — *National ret*

19. I Italien reguleres montering og vedligeholdelse af døråbnere, der placeres ved flugtveje, for så vidt angår brandsikring ved indenrigsministerens dekret af 3. november 2004 [6].

III — De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20. I maj 2005 installerede selskabet Carp på grundlag af en kontrakt med selskabet Ecorad om installering af tre udvendige aluminiumsdøre, der skulle forsynes med panikbeslag, den første af disse døre ved selskabets hjemsted.

21. Døre, der forsynes med panikbeslag, består af to dele, nemlig døren og panikbeslaget, der samles under fremstillingen.

22. Under en kontrol, der blev foretaget af teknikere på Ecorads hovedkontor efter installeringen, viste det sig, at døren ikke opfyldte de væsentlige krav i artikel 2 og 3 i beslutning 1999/93 og i direktiv 89/106. Ecorad mente derfor ikke, at kontrakten var korrekt opfyldt, og undlod at betale for døren. Selskabet krævede ligeledes, at Carp fremlagde dokumentation for, at det opfyldte betingelserne i attesteringssystem 1 for installering af døre. Det kompetente organ kunne, fordi døren var installeret uden iagttagelse af systemet for attestering af overensstemmelse, straffe Ecorad og kræve, at selskabet udskiftede den installerede dør.

23. Som følge af den manglende betaling anlagde Carp den 1. august 2005 sag ved Tribunale di Novara i Italien (herefter »den forelæggende ret«) under påberåbelse af, at kontrakten ikke var opfyldt. Ecorad bekræftede under sagen for den forelæggende ret, at kontrakten vedrørende levering og installering af døre indeholder en bestemmelse om, at »dørene skal være i overensstemmelse med alle de krav, der er fastsat i gældende fællesskabsret og national ret«, og anmodede om, at den forelæggende ret beordrede kontrakten om levering af dørene ophævet på grund af manglende opfyldelse af forpligtelserne.

24. Den forelæggende ret mener, at en fortolkning af fællesskabsretten er nødvendig

6 — Decreto dell'Ministero dell'interno 3.11.2004 Disposizioni relative all'installazione ed alla manutenzione dei dispositivi per l'apertura delle porte installate lungo le vie di esodo, relativamente alla sicurezza in caso d'incendio (GURI nr. 271 af 18.11.2004).

for, at den kan træffe afgørelse om sagens realitet, og har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 2 og 3 i samt bilag II og III til beslutning 1999/93/EF fortolkes således, at døre, der skal påmonteres panikbeslag, ikke vil kunne fremstilles af erhvervsdrivende (snedkere), såfremt disse ikke opfylder kravene i henhold til system 1 for attestering af overensstemmelse?

2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, er bestemmelsen i artikel 2 og 3 i samt bilag II og III til beslutning 1999/93/EF — uanset om Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) har vedtaget tekniske normer — da retligt bindende fra ikrafttrædelsen af nævnte beslutning hvad angår den type procedure for attestering af overensstemmelse, der skal iagttages af konstruktørerne (snedkerne) af de døre, som skal påmonteres panikbeslag?

3) Skal artikel 2 og 3 i samt bilag II og III i beslutning 1999/93/EF betragtes som ugyldige, da de strider mod proportionalitetsprincippet, for så vidt som de pålægger samtlige producenter at iagttage system 1 for attestering af overensstemmelse med henblik på, at CE-mærkning påføres døre udstyret med panikbeslag (hvorved CEN har til opgave at vedtage de tekniske normer)?«

25. Selskaberne Carp og Ecorad, den østrigske regering og Kommissionen indgav indlæg under den skriftlige forhandling.

26. Carp og Ecorad samt Kommissionen afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 25. januar 2007.

IV — Bedømmelse

A — *Det første præjudicielle spørgsmål*

1. Parternes argumenter

27. Selskabet Carp har gjort gældende, at direktiv 89/106 bestemmer, at byggevarer, der skal indgå varigt i bygværker, som f.eks.

døre og porte, kun kan markedsføres, hvis de er egnede til den anvendelse, de er bestemt til, og opfylder de væsentlige krav, der præciseres i basisdokumenterne og udmøntes i harmoniserede standarder.

28. Carp har påpeget, at døre, der skal påmonteres panikbeslag, skal være fremstillet således, at de hurtigt kan åbnes udad med et simpelt tryk på håndtaget. Hensigten med dem er at gøre det muligt for personer, der befinder sig et bestemt sted, at komme hurtigt væk i tilfælde af fare. De adskiller sig derfor fra branddøre og røgdøre, som er brandsikre. Deres funktion er at hindre, at ilden eller røgen breder sig fra et område til et andet. Carp mener imidlertid, at beslutning 1999/93 kræver, at der inddrages et certificeringsorgan med henblik på overensstemmelsesattestering af døre og porte med eller uden beslag og overensstemmelsesattestering af beslaget.

29. Ifølge Ecorad fremgår det klart af bilag II, punkt 2, til direktiv 89/106 og af beslutning 1999/93, at attesteringssystem 1 finder anvendelse på den her omhandlede type døre, der skal forsynes med panikbeslag.

30. Den østrigske regering har anført, at artikel 2 i beslutning 1999/93, sammenholdt med bilag II hertil, omhandler døre, porte og vinduer til beskyttelse mod brand og røg og døre, porte og vinduer til flugtveje samt beslag til beskyttelse mod brand og røg og sikkerhedsbeslag, men ikke døre, der er forsynet med panikbeslag, og heller ikke selve panikbeslaget. Døre, der forsynes med panikbeslag, kan således ikke sidestilles med branddøre. Hertil kommer, at der endnu ikke er fastlagt harmoniserede standarder for døre, der skal påmonteres panikbeslag, og at fabrikanter, der ikke opfylder kravene i attesteringsprocedure 1, derfor også kan fremstille sådanne døre.

31. Kommissionen har gjort gældende, at direktiv 89/106 og beslutning 1999/93 gælder for byggevarer og ikke for fabrikanter eller montører af disse varer, eftersom det er byggevarerne, der skal opfylde de væsentlige sikkerhedskrav. Attesteringssystem 1 gælder for varen og ikke for fabrikanten, idet det attesterer, om en vare kan anvendes til det formål, den er fremstillet til, og ikke, om fabrikanten er kvalificeret til at fremstille en sådan vare. Det er desuden ikke hensigten, at direktiv 89/106 og beslutning 1999/93 skal finde anvendelse under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, hvor der ikke er tale om grænseoverskridende forhold. For døre, der skal påmonteres panikbeslag, findes der ingen tekniske specifikationer, som indeholder væsentlige krav, harmoniserede standarder, europæiske tekniske god-

kendelser eller nationale standarder, der er blevet meddelt Kommissionen. For panikbeslag er der dog vedtaget en harmoniseret standard, nemlig EN 1125 »Bygningsbeslag — Panikbeslag til nødudgange betjent ved vandret stang — Krav og prøvningsmetoder« (Kommissionens meddelelse i forbindelse med gennemførelsen af Rådets direktiv 89/106/EØF af 21.12.1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer) [7].

2. Generaladvokatens stillingtagen

32. Inden jeg gennemgår det første præjudicielle spørgsmål, vil jeg gøre det klart, at der ikke er hold i Kommissionens udtalelser om, at direktiv 89/106 og beslutning 1999/93 gælder for byggevarer og ikke for fabrikanter eller montører af disse varer, fordi det er byggevarerne, der skal opfylde de væsentlige sikkerhedskrav. Direktiv 89/106 og beslutning 1999/93 er retsforskrifter. Retsforskrifter regulerer forholdet mellem retssubjekter og ikke mellem retsobjekter. De kan dog regulere forholdet mellem retssubjekter for så vidt angår visse retsobjekter, heriblandt de byggevarer, som fabrikanten skal fremstille, og for hvilke han skal iværksætte proceduren for attestering af overensstemmelse. Forskrifterne i de to nævnte retsakter er formuleret således, at de regulerer forholdet mellem fabrikanterne og medlemsstaterne for så vidt angår visse tekniske og fysiske egenskaber ved byggevarer [8].

33. Med hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål vil jeg indledningsvis bemærke, at direktiverne om den såkaldte nye metode (*new approach*) [9], som direktiv 89/106 tilhører, ikke uddyber samtlige krav til sikkerheden ved et givet produkt [10], men eksempelvis for forbrugerbeskyttelsen fastlægger

7 — EFT C 319, s. 1.

8 — Denne juridiske teori udspringer af antagelsen om, at lovgivningen regulerer forholdet mellem retssubjekter og ikke mellem retsobjekter. Forskellen mellem retssubjekter og retsobjekter ses tydeligst i formueretten. I denne forbindelse kan der eksempelvis henvises til den definition af formueretten, der er fastlagt af den slovenske retsteoretiker professor Juhart, der mener, at formueretten regulerer ejendomsforholdet og råderetten i forholdet mellem privatpersoner (jf. M. Juhart, M. Tratnik, R. Vrenčur: *Stvarno pravo*, Ljubljana, 2007, s. 39). Professor Larenz og professor Wolf, der er af samme opfattelse, har fastslået, at formueretten regulerer privatpersoners rettigheder for så vidt angår deres rettigheder over formuegoder (K. Larenz, M. Wolf: *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, 9. udgave, München, 2004, s. 12).

9 — En kort gennemgang af direktiverne efter den nye metode findes i følgende artikler: T. Klindt: Der »new approach« im Produktrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung, EuZW 5/2002, s. 133-136, og D. Langner: Technische Vorschriften und Normen, jf. M. Dauses (ur.): *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, bind 1, München, 2004, punkt 55-105.

10 — H.-C. Röhl, Y. Schreiber: *Konformitätsbewertung in Deutschland*, Konstanz, 2006, http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2006/1933/, s. 49.

det overordnede sikkerhedsniveau, der gælder for dette produkt [11].

34. Direktiv 89/106 adskiller sig strukturelt fra de andre direktiver efter den nye metode, hvilket skyldes, at det i det væsentlige kun fastlægger procedurerne. De væsentlige krav [12] for byggevarer er præciseret i en række basisdokumenter og i harmoniserede standarder eller retningslinjer for europæiske tekniske godkendelser, der er baseret på disse dokumenter [13]. Det skal også understreges, at direktiv 89/106 adskiller sig fra de andre direktiver efter den nye metode, idet de harmoniserede standarder i henhold til dette direktiv bliver bindende for medlemsstaterne, når de er offentliggjort i EU-Tidende, og overgangsperioden er udløbet [14]. Direktiv 89/106 tages ifølge den juridiske litteratur i anvendelse, efterhånden som der udarbejdes harmoniserede standarder for de enkelte varer eller varegrupper. Så længe disse standarder ikke er taget i brug, anvendes gældende national ret [15]. Vurderingen af den procedure for attestering af byggevarer, der er fastlagt i beslutning 1999/93, kræver derfor en kort gennemgang af Fællesskabets tekniske forskrifter.

35. Når en fabrikant markedsfører et produkt for første gang, finder samtlige fællesskabsretsakter om frie varebevægelser i det indre marked anvendelse på dette produkt [16]. Det er især de tre følgende områder, der er omfattet af disse retsakter: standarder og tekniske forskrifter, markedsadgang og markedsovervågning [17]. Forskrifterne for produkternes tekniske sikkerhed findes også i disse retsakter [18].

36. Når en fabrikant fremstiller eller på anden måde frembringer produkter, der bringes i omsætning, kan han benytte to

11 — Klindt: *Der »new approach« im Produktrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung*, s. 134.

12 — Generaladvokat Mazák har i sit forslag til afgørelse i sag C-254/05 udtalt, at de væsentlige krav, der er indeholdt i bilagene til direktiverne om »de nye metoder«, kendetegnes ved kun at definere de resultater, der skal opnås, eller de farer, der skal imødegås, men angiver ikke de tekniske løsninger, som er nødvendige herfor (generaladvokat Mazáks forslag til afgørelse af 8.2.2007 i sag C-254/05, Kommissionen mod Belgien, punkt 33).

13 — Langner: *Technische Vorschriften und Normen*, punkt 69.

14 — Generaladvokat Mazáks forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 12, punkt 35.

15 — Langner: *Technische Vorschriften und Normen*, punkt 69.

16 — Klindt: *Der »new approach« im Produktrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung*, s. 133.

17 — Röhl, Schreiber: *Konformitätsbewertung in Deutschland*, s. 49. Forfatterne understreger, at de krav, der stilles til produktet, for tekniske standarders vedkommende fastsættes abstrakt. For markedsadgang reguleres adgangen for hvert produkt, mens det for markedsovervågning er de risici, som dette produkt kan være skyld i, der reguleres.

18 — Klindt: *»Spielzeugleuchten« an der Schnittstelle zwischen Niederspannungs-Richtlinie, Spielzeug-Richtlinie und technischer Normung*, EuzW 14/1998, s. 426. Forfatteren mener, at formålet med disse forskrifter er forebyggende beskyttelse af forbrugere og brugere.

metoder til at sikre, at disse produkter besidder de tekniske og fysiske egenskaber, der kræves i de tekniske forskrifter. Efter den første metode kan han i princippet fremstille sine produkter i overensstemmelse med de tekniske standarder [19]. Efter den anden metode kan han fremstille sine produkter på en sådan måde, at de opfylder de væsentlige krav, der er fastsat i en given forskrift [20], hvilket især vil sige bilagene til direktiverne om tekniske harmoniseringsforanstaltninger. Det gælder dog ikke, hvis standarderne er bindende.

37. For produkter, der er fremstillet i overensstemmelse med de harmoniserede tekniske standarder, består der en gendrivelig formodning om, at de besidder de krævede tekniske og fysiske egenskaber som fastlagt i de tekniske forskrifter og navnlig i direktiverne om tekniske harmoniseringsforanstaltninger. I tvistigheder er det modparten [21] og ikke fabrikanten, der skal føre bevis for, at produktet ikke opfylder kravene.

38. I den foreliggende sag er det, som Kommissionen og Carp har understreget, ubestridt, at der endnu ikke gælder harmoniserede standarder for døre, der skal påmonteres panikbeslag. Efter mandat [22] fra Kommissionen vedtog CEN [23] den 3. februar 2006 den harmoniserede standard EN [24] 14351-1:2006, der indeholder væsentlige krav for døre, porte, vinduer og skodder. Denne harmoniserede standard træder i kraft den 1. januar 2009. Efter det almindelige retsprincip tempus regit actum kan denne standard ikke betragtes som relevant ret i den foreliggende sag. Domstolens praksis

19 — Artikel 1, fjerde afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22.6.1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 204, s. 37) bestemmer, at en »standard« er en teknisk specifikation, som er godkendt af et anerkendt standardiseringsorgan til gentagen eller konstant anvendelse, men hvis overholdelse ikke er obligatorisk. Internationale standarder, europæiske standarder og nationale standarder er de typer standarder, der findes i øjeblikket.

20 — F. Aubry-Caillaud: *La libre circulation des marchandises nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris, 1998, s. 216. Forfatteren påpeger, at produktet i begge tilfælde skal overholde de bindende forskrifter.

21 — Det fremgår af litteraturen, at det ikke er obligatorisk at anvende de harmoniserede standarder. I tvistigheder er det fabrikanten, der har bevisbyrden. Hvis fabrikanten ikke anvender en harmoniseret standard ved fremstillingen af de pågældende produkter, skal han godtgøre, at hans produkt opfylder de væsentlige krav, der er fastlagt i direktivet. Litteraturen peger derfor på, at parterne i tvisten først bør undersøge, om der findes harmoniserede standarder for det omhandlede produkt. Selv om der findes harmoniserede standarder, er det dog også nødvendigt at undersøge, om de opfylder alle direktivets krav. Det bevises i forbindelse med overensstemmelseskontrollen (L. Dubois, C. Blumann: *Droit matériel de l'Union européenne*, 3. udg., Paris, 2004, s. 290, Langner, *Technische Vorschriften und Normen*, punkt 44, Röhl, Schreiber, *Konformitätsbewertung in Deutschland*, s. 49 og 50).

22 — Mandat M/101 til CEN/Cenelec om udførelse af standardiseringsarbejde vedrørende harmoniserede standarder for døre, vinduer, skodder og tilhørende bygningsbeslag.

23 — CEN står for *Comité européen de normalisation* (Den Europæiske Standardiseringsorganisation). CEN, som er en international nonprofitsammenslutning, der er underlagt belgisk lovgivning og har sæde i Bruxelles, blev oprettet i 1961 af EØF's medlemsstaters nationale standardiseringsorganer og af EFTA-staterne.

24 — EN er en forkortelse for »European Norm« (europæisk standard).

tillader, at princippet tempus regit actum fraviges, når der er tale om tekniske forskrifter [25]. I Unilever Italia-sagen [26] fandt Domstolen således, at en national ret under behandlingen af en borgerlig sag mellem to parter vedrørende kontraktlige rettigheder og forpligtelser skal afslå anvendelsen af en national teknisk forskrift, der er vedtaget i en periode, hvor vedtagelsen er udsat, således som fastsat i artikel 9 i direktiv 83/189/EØF, som ændret ved direktiv 94/10/EF (herefter »direktiv 83/189«).

39. Det skal dog understreges, at Unilever Italia-sagen drejede sig om tekniske forskrifter. Domstolen fastslog desuden udtrykkeligt i denne sag, at der ikke var tale om en situation, hvor et direktiv, der skaber rettigheder for borgerne, ikke var blevet gennemført rettidigt i national ret. Unilever-sagen drejede sig om en situation, hvor direktiv 83/189 ikke definerede det materielle indhold af den retsregel, som den nationale ret skulle lægge til grund for sin afgørelse i den omhandlede sag. Direktivet skabte hverken rettigheder eller forpligtelser for borgerne [27]. Den nationale bestemmelse, den italienske lov nr. 313, udgjorde imidlertid en klar overtrædelse af procedurebestemmelserne i direktiv 83/189, der fastsætter et tidsrum, hvor medlemsstaterne ikke må vedtage tilsvarende bestemmelser.

40. Eftersom der endnu ikke foreligger harmoniserede standarder for døre, der skal forsynes med panikbeslag, er det i forbindelse med den særlige certificeringsprocedure nødvendigt at undersøge disse døres overensstemmelse på grundlag af de væsentlige krav, der er indeholdt i bilag I til direktiv 89/106. Dette direktiv opstiller ikke fuldstændige og udtømmende regler om procedurerne for certificering og overensstemmelsesattestering. Kommissionen fastlægger det relevante modul, der skal anvendes til overensstemmelsesattestering af de enkelte byggevarer, på grundlag af artikel 20 i direktiv 89/106 og i samarbejde med Det Stående Byggeudvalg [28]. Bilag III til direktiv 89/106

25 — Artikel 1, stk. 9, i direktiv 98/34/EF bestemmer, at en »teknisk forskrift« er en teknisk specifikation eller et andet krav, 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, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt.

26 — Dom af 26.9.2000, sag C-443/98, Unilever, Sml. I, s. 7535. Den borgerlige hovedsag ved den italienske ret vedrørte en tvist mellem Central Food og Unilever Italia. Unilever leverede den 29.9.1998 på bestilling af Central Food 648 liter olivenolie. Central Food gjorde efter at have kontrolleret varen den 30.9.1998 opmærksom på, at den var behæftet med en mangel, og meddelte Unilever, at den leverede olie ikke var etiketteret i overensstemmelse med de italienske bestemmelser — lov nr. 313, der blev offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* den 29.8.1998 og trådte i kraft dagen efter. Central Food afslog at betale og anmodede Unilever om at trække den leverede olie tilbage fra Central Foods lager.

27 — Unilever Italia-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 51.

28 — Langner: *Technische Vorschriften und Normen*, punkt 73.

definerer udelukkende procedurerne for overensstemmelseskontrollen [29], som derefter kan kombineres med de moduler, der benyttes til overensstemmelsesattestering af en given vare. Bilag III, punkt 2, til direktiv 89/106 fastlægger imidlertid en række moduler for overensstemmelsesattestering, der bygger på forskellige kombinationer af overensstemmelseskontrollens elementer. Selve modulerne er ikke bindende [30], da Kommissionen kan fastlægge proceduren for attestering af overensstemmelse i andre kombinationer i sin beslutning om attestering af byggevarer. Kommissionens vedtager som regel sin beslutning om proceduren eller procedurerne for attestering af overensstemmelse samtidig med beslutningen om udstedelse af mandat for standarderne [31].

41. Det fremgår af Rådets afgørelse 90/683/EØF [32], at industriprodukter, der omhandles i direktiverne om teknisk harmonisering, kun kan markedsføres, efter at fabrikanten har anbragt CE-mærket på dem.

42. Denne afgørelse er blevet ophævet og erstattet af Rådets afgørelse 93/465/EF [33], der indeholder tilsvarende bestemmelser [34] om CE-mærkning. I henhold til Rådets afgørelse 93/465/EØF er det væsentligste mål for en procedure for overensstemmelsesvurdering at give de offentlige myndigheder mulighed for at sikre sig, at markedsførte produkter opfylder de relevante krav i direktiverne, navnlig vedrørende brugernes og forbrugernes sikkerhed og sundhed [35]. Disse krav i direktiverne findes navnlig i de bilag, der indeholder de væsentlige krav, som til gengæld er bindende [36]. Afgørelsen, der en generel retsakt, bestemmer, at produktets overensstemmelse skal kontrolleres to gange, nemlig i konstruktionsfasen og produktions-

29 — Bilag III, punkt 1, til direktiv 89/106 definerer følgende procedurer for overensstemmelseskontrollen: førstegangsafprøvning af varen foretaget af fabrikanten eller af et autoriseret organ, afprøvninger af prøver udtaget i fabrikken efter en fastlagt afprøvningsplan, foretaget af fabrikanten eller af et autoriseret organ, afprøvning af stikprøver udtaget i fabrikken, på det åbne marked eller på byggepladsen, foretaget af fabrikanten eller af et autoriseret organ, afprøvning af prøver fra et parti, som er parat til levering eller allerede leveret, foretaget af fabrikanten eller af et autoriseret organ, fabrikkens egen produktionskontrol, førstegangskontrol af fabrikken og af dennes egen produktionskontrol, foretaget af et autoriseret organ, løbende tilsyn, bedømmelse og vurdering af fabrikkens egen produktionskontrol foretaget af et autoriseret organ.

30 — Langner: *Technische Vorschriften und Normen*, punkt 73.

31 — Langner: *Technische Vorschriften und Normen*, punkt 73.

32 — Rådets afgørelse 90/683/EØF af 13.12.1990 om modulerne for de forskellige faser i procedurerne for overensstemmelsesvurdering med henblik på anvendelse i direktiverne om teknisk harmonisering (EFT L 380, s. 13).

33 — Rådets afgørelse 93/465/EØF af 22.7.1993 om modulerne for de forskellige faser i procedurerne for overensstemmelsesvurdering og regler om anbringelse og anvendelse af »CE-overensstemmelsesmærkningen« med henblik på anvendelse i direktiverne om teknisk harmonisering (EFT L 220, s. 23).

34 — Den franske doktrin fastslår i forbindelse med en analyse af de strafferetlige bestemmelser i den franske lovgivning, at det er i strid med straffeloven at markedsføre en vare, der ikke opfylder kravet om CE-mærkning (Inforeg: *Le marquage CE: cahier pratique, Cahiers de droit de l'entreprise*, 1/2006, s. 79(81)).

35 — Jf. retningslinjerne i punkt I. A, litra a), i Rådets afgørelse 93/465/EØF.

36 — Generaladvokat Mazák har understreget, at de væsentlige krav til forskel fra de tekniske standarder er bindende (generaladvokat Mazáks forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 12, punkt 33).

fasen, og at produktet først må markedsføres, når det har været underkastet begge faser med et positivt resultatet [37]. Det er årsagen til, at man kan tale om bindende procedurer for overensstemmelseskontrol.

43. Det fremgår klart af den måde, artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/106 er formuleret på, at byggevarer kun kan bringes i omsætning, hvis de opfylder de væsentlige krav. Det fremgår imidlertid af direktivets artikel 4, stk. 6, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, at CE-mærkningen på en byggevare viser, at denne vare opfylder de væsentlige krav. Den juridiske litteratur peger således også på, at byggevarer kun kan bringes i omsætning, hvis de er forsynet med CE-mærket [38]. CE-mærkningen betyder, at varen kan omsættes lovligt i hele Fællesskabet [39].

44. Svaret på spørgsmålet om, hvordan det afgøres, om en bestemt byggevare opfylder de væsentlige krav i bilag I til direktiv 89/106, findes i beslutning 1999/93. Overensstemmelsen af døre og porte med eller uden beslag, der anvendes til bekæmpelse af brand og røg og monteres ved flugtveje, attesteres i henhold til artikel 2 i beslutning 1999/93 ved en procedure, der ud over fabrikanten, som gennemfører produktionskontrolordningen i fabrikken, også inddrager certificeringsorganet i bedømmelsen og overvågningen af produktionen og varen. Bilag III til beslutning 1999/93 bestemmer udtrykkeligt, at attesteringssystem 1 skal anvendes for døre med beslag, der er beregnet til bekæmpelse af brand/røg og montering ved flugtveje.

45. Det skal endelig undersøges, om døre, der skal påmonteres panikbeslag, svarer til døre og porte med eller uden beslag, som er beregnet til bekæmpelse af brand/røg og montering ved flugtveje i henhold til bilag II og III til beslutning 1999/93.

46. Under retsmødet bekræftede Ecorad og Carp udtrykkeligt som svar på Domstolens spørgsmål, at de omhandlede døre med panikbeslag er et kombineret produkt, der består af selve døren og panikbeslaget. Produktet anvendes til hurtig evakuering af bygninger. Ecorad og Carp har allerede gjort det klart, at der siden 2003 har været krav om CE-mærkning af beslagene. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Carp og

37 — Jf. retningslinjerne i punkt I. A, litra a), b) og c), i Rådets afgørelse 93/465/EØF.

38 — G. Rocco: *L'etichettatura dei prodotti in commercio, Santarcangelo di Romagna*, 2006, s. 132.

39 — K. Finke: Die europäische technische Normung, jf. C. Reichel, H. Schneider, H. Weyer (ur.): *Beiträge zum deutschen und europäischen Energierecht: Festschrift für Professor Dr. jur. Jürgen F. Baur zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden, 1998, s. 141 (147), Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises nouvelle approche et normalisation européenne*, s. 218.

Kommissionen desuden bekræftet, uden at Ecorad har anfægtet dette, at døre, der skal påmonteres panikbeslag, som helhed, dvs. hele det produkt, der anvendes som yderdør[40] ved flugtveje eller som helhed anvendes som nødudgang fra bygningen, også skal forsynes med CE-mærkning.

47. Med hensyn til beskrivelsen af døre, der skal påmonteres panikbeslag, herunder døre med beslag, der monteres ved flugtveje, i henhold til beslutning 1999/93, er det argument, som Ecorad og Carp fremførte under retsmødet, nemlig at de solgte døre, der er genstand for hovedsagen, anvendes som yderdøre til hurtig evakuering af et område, særlig interessant. Det samme gælder i et vist omfang for det argument, Ecorad fremførte under retsmødet, nemlig at dørene skal anvendes som nødudgange. At de omtvistede døre, der er fremstillet af Carp, er beregnet til montering som yderdøre til hurtig evakuering af et område, er i den foreliggende sag tilstrækkeligt til, at dette produkt kan henføres til det abstrakte begreb døre med beslag til anvendelse ved flugtveje i henhold til bilag II og III til beslutning 1999/93.

40 — Med yderdøre menes døre, der er placeret ved udgangen af en bygning.

48. Jeg skal derfor foreslå, at Domstolen besvarer Tribunale Ordinario di Novaras første spørgsmål med, at bestemmelserne i artikel 2 og 3 i beslutning 1999/93 samt bilag II og III hertil skal fortolkes således, at døre, som placeres ved udgangen af en bygning, og som skal påmonteres panikbeslag, men ikke er attesteret efter system 1 for attestering af overensstemmelse, ikke kan markedsføres.

B — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

1. Parternes argumenter

49. Carp mener, at beslutning 1999/93 udelukkende er rettet til medlemsstaterne, og at den ikke har bindende virkning for borgerne, da den i henhold til artikel 249 EF kun er bindende for dem, den angiver at være rettet til. Kommissionen har ved at vedtage denne beslutning blot opfyldt sin forpligtelse til at fastlægge et system for attestering af overensstemmelse for forskellige typer døre på grundlag af direktiv 89/106. Den har således fastlagt en procedure for overensstemmelsesattestering af en vare eller varegruppe i henhold til bestemmelserne i direktiv 89/106. Kommissionen giver CEN mandat til at udarbejde tekniske standarder, og CEN

fastsætter på grundlag af disse standarder og ud fra de tekniske specifikationer de væsentlige krav for en given vare sammen med proceduren for attestering af overensstemmelse. Når en harmoniseret standard er vedtaget, omsætter medlemsstaterne den til national ret. De tekniske specifikationer bliver først bindende for fabrikanterne efter omsættelsen.

50. Ecorad har påpeget, at Kommissionen vedtog beslutning 1999/93 med hjemmel i artikel 13, stk. 4, i direktiv 89/106. Ecorad har med hensyn til virkningen af en beslutning i henhold til artikel 249 EF anført, at beslutningen har bindende virkning, og at den er bindende i alle enkeltheder for dem, den er rettet til. En beslutning, der er rettet til medlemsstaterne, kan til dels sidestilles med et direktiv, eftersom den forlanger, at medlemsstaterne udviser en bestemt adfærd, og at de omsætter den til national ret. Hvis denne beslutning indeholder bestemmelser, der gælder umiddelbart, har disse bestemmelser direkte virkning i national ret.

51. Beslutning 1999/93 blev vedtaget med henblik på at udarbejde en teknisk standard, der kan påvirke borgernes rettigheder. Beslutningen fastlagde en procedure for overensstemmelsesattestering af en bestemt varegruppe. Det er rigtigt, at medlemsstaterne skal omsætte den harmoniserede standard til intern ret, når den er vedtaget, selv om beslutning 1999/93 allerede har virkninger. Beslutninger, der er rettet til borgerne, gælder i og for sig umiddelbart og har direkte virkning i medlemsstaterne. Beslutning 1999/93 er retligt bindende og gælder umiddelbart for fabrikanter på det italienske marked.

52. Den østrigske regering finder det ikke fornødent at besvare det andet spørgsmål.

53. Kommissionen mener, at artikel 2 i beslutning 1999/93 og bilag II hertil finder anvendelse, hvis der foreligger tekniske specifikationer i henhold til direktiv 89/106. Hvad angår artikel 3 i beslutning 1999/93 og bilag III hertil mener den dog ikke, at de finder anvendelse, fordi der ikke foreligger harmoniserede standarder. Under retsmødet ved Domstolen gjorde Kommissionen også opmærksom på, at beslutning 1999/93 ikke har bindende virkning for borgerne. Disse personer kan udelukkende påberåbe sig de nationale bestemmelser, der omsætter denne beslutning.

2. Generaladvokatens stillingtagen

54. Jeg skal indledningsvis bemærke, at en kommissionsbeslutning, der fastlægger en

eller flere metoder til attestering af overensstemmelse, i praksis og som hovedregel vedtages samtidig med beslutningen om udstedelse af mandatet for standarderne [41], og at den er rettet til medlemsstaterne.

55. Artikel 249 EF indeholder en fortegnelse over Fællesskabets generelle retsakter [42]. Samme artikels stk. 4 bestemmer, at en beslutning er bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til. Denne artikel beskriver således kun beslutningens retlige virkning og ikke dens retlige art. Det er årsagen til, at den forelæggende rets spørgsmål om, hvorvidt bestemmelserne i artikel 2 og 3 i beslutning 1999/93 og i bilag II og III hertil er retligt bindende, skal anses for at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt beslutningen har direkte virkning. Med hensyn til den forelæggende rets tredje spørgsmål kan det andet spørgsmål ikke modsætningsvis fortolkes således, at det rejser spørgsmålet om beslutningens gyldighed. Det må derfor undersøges, om beslutningen, der er rettet til samtlige medlemsstater, har direkte virkning, og om denne direkte virkning er vertikal eller horisontal.

56. For så vidt angår retsakters direkte virkning sondres der i fællesskabsretten mellem fuldstændig direkte virkning og partiel direkte virkning. Fuldstændig direkte virkning betyder, at en fællesskabsretsakt skaber rettigheder i forholdet mellem borgerne (*horisontal direkte virkning*), rettigheder i forholdet mellem en borger og en medlemsstat (*vertikal direkte virkning i opadgående retning*) og rettigheder for staten i forholdet mellem en stat og en borger (*vertikal direkte virkning i nedadgående retning*). Retsakter med partiel direkte virkning skaber kun rettigheder for en borger i forholdet til medlemsstaten (*vertikal direkte virkning i opadgående retning*) [43].

57. Adressaterne for en beslutning kan i henhold til artikel 249 EF være borgere, en medlemsstat eller samtlige medlemsstater [44].

58. Hvis en beslutning, der er vedtaget med hjemmel i artikel 249, stk. 4, EF, er rettet til bestemte personer, sidestilles den med en forvaltningsakt [45]. I den juridiske litteratur er holdningen derfor, at en beslutning, der er

41 — Langner: *Technische Vorschriften und Normen*, punkt 73.

42 — G. Schmidt: *von der Groeben/Schwarze, Art. 249 EG*, punkt 15 og 16.

43 — J.-L. Sauron: *L'application du droit de l'Union européenne en France*, 2. udg., Paris, 2000, s. 39 og 40. Forfatteren mener, at direktiver og beslutninger i visse tilfælde kun har vertikal direkte virkning i opadgående retning.

44 — T. Oppermann: *Europarecht*, 3. udg., München, 2005, s. 169, H.G. Fischer: *Europarecht*, 3. udg., München, 2001, s. 79, T. Öhlinger, M. Potacs: *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*, 3. supplerende udg., Wien, 2006, s. 12, C. Blumann, L. Dubois: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. udg., Paris, 2005, s. 416, R. Greaves: The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC, *European Law Review*, 21(1996), s. 3 (3 og 4), U. Mager: Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform, *Europarecht* 36(2001), s. 661 (663).

45 — Dette argument gælder naturligvis kun for retssystemer, hvor forvaltningsakter er individuelle retsakter, som f.eks. i Tyskland, Østrig og Slovenien (jf. H.-J. Schütz, T. Bruha, D. König: *Casebook Europarecht*, München, 2004, s. 156).

rettet til borgere, er en individuel retsakt [46], der ikke har generel og abstrakt virkning [47]. Eftersom en beslutning, der er rettet til en eller flere bestemte personer, ikke kræver, at medlemsstaterne udsteder en intern retsakt for at omsætte dens indhold til national ret, kan denne have direkte virkning i forholdet mellem adressaterne og en medlemsstat [48], hvilket kan påberåbes i sager for de nationale domstole [49].

59. En beslutning, der er rettet til samtlige medlemsstater er, hvis man ser på dens virkninger, en generel retsakt [50]. Indholdsmæssigt svarer Kommissionens beslutning 1999/93 snarere til et direktiv end til en kollektiv beslutning [51], der regulerer individuelle forhold [52].

60. Når en beslutning, der er vedtaget af institutionerne, tilsigter at harmonisere fællesskabsrettens gennemførelse, er denne beslutning som regel rettet til samtlige medlemsstater. En sådan beslutning har

46 — Blumann, Dubois: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, s. 419.

47 — K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray: *Constitutional Law of the European Union*, 2. udg., London, 2006, s. 780 og 781, Sean van Raepenbusch: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4. udg., Bruxelles, 2005, s. 373. Den sidstnævnte forfatter understreger, at det ofte er vanskeligt at skelne mellem en generel retsakt og en kollektiv beslutning, der er rettet til alle medlemsstaterne. Ifølge den tyske juridiske litteratur giver artikel 249, stk. 4, EF, der vedrører retsakter i form af beslutninger, Fællesskabets institutioner og organer mulighed for at udstede en retsakt, der har bindende virkning i konkrete tilfælde (Schütz, Bruha, König, *Casebook Europarecht*, s. 156).

48 — Schütz, Bruha, König: *Casebook Europarecht*, s. 167, G. Schmidt: *von der Groeben/Schwarze, Art. 249 EG*, punkt 46.

49 — J.-P. Jacqué: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3. udg., Paris, 2004, s. 575.

50 — Ifølge den juridiske litteratur er beslutninger, der er rettet til samtlige medlemsstater, »foranstaltninger af næsten lovgivningsmæssig karakter«, da de i princippet pålægger medlemsstaterne forpligtelser til gavn for offentligheden og ikke til gavn for bestemte personer (jf Greaves: *The nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC*, s. 4 og 10). En anden del af litteraturen peger på, at beslutninger, der er rettet til samtlige medlemsstater, ikke kan have horisontal virkning i forholdet mellem borgere, fordi de kan sidestilles med direktiver (Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, s. 575). I den tyske juridiske litteratur er holdningen med hensyn til beslutninger, der er rettet til en medlemsstat, at den begrænsning af den vertikale direkte virkning for borgere, der kendetegner direktiver, også gælder for disse beslutninger (M. Vogt, *Die Rechtsform der Entscheidung als Mittel abstrakt genereller Steuerung*, E. Schmidt-Assmann, B. Schöndorf (ur.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Tübingen, 2005, s. 232).

51 — En kollektiv beslutning har flere adressater, men består i virkeligheden af en række individuelle beslutninger (generaladvokat Maurice Lagranges forslag til afgørelse af 20.11.1962 i sagen Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, forenede sager 16/62 og 17/62, Sml. 1954-1964, s. 364, org.ref.: Rec. s. 930). Set i dette perspektiv er det interessant at sammenligne med den måde, en kollektiv beslutning defineres på i slovensk lovgivning. I § 217, stk. 1, i den slovenske lov om den almindelige administrative procedure defineres en kollektiv beslutning således: »Når en sag vedrører et større antal specifikke personer, er det muligt at vedtage en kollektiv beslutning for alle disse personer; personerne skal nævnes i beslutningens dispositive del, og de forhold, der er anført for hver enkelt person og vedrører disse personer, skal nævnes i begrundelsen.«

52 — Blumann, Dubois: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, s. 420. Forfatterne gør opmærksom på, at kommissionsbeslutninger, der er rettet til samtlige medlemsstater, som følge af deres »lovgivningsmæssige karakter«, dvs. deres generelle virkning, i praksis offentliggøres i EU-Tidende, selv om artikel 254 EF ikke stiller krav herom. En sproglig analyse af artikel 254 EF viser, at de beslutninger, der offentliggøres i EU-Tidende, er dem, der vedtages af Parlamentet og Rådet som led i den fælles beslutningsprocedure i henhold til artikel 251 EF, og ikke Kommissionens generelle beslutninger, der er rettet til samtlige medlemsstater.

generel og abstrakt virkning i medlemsstaterne [53]. Hvis man sammenligner denne situation med den nationale ret, kan en beslutning, som vedtages af en fællesskabsinstitution og er rettet til samtlige medlemsstater, indholdsmæssigt sidestilles med en bekendtgørelse, som regeringen udsteder til forvaltningen med henblik på at gennemføre en forskrift. Medlemsstaterne skal omsætte en sådan beslutning til national ret. Artikel 1 og artikel 2 i beslutning 1999/93 foreskriver faktisk, hvordan medlemsstaterne skal gennemføre direktiv 89/106 i forbindelse med proceduren for attestering af døre, vinduer, lemme, skodder, porte og beslag. Disse bestemmelser foreskriver dog også klart og ubetinget, hvordan medlemsstaterne skal iværksætte proceduren for attestering af døre, vinduer, lemme, skodder, porte og beslag. Indholdet af artikel 1 og artikel 2 kan derfor sidestilles med indholdet af et direktiv.

61. Domstolen har fastslået, at når »beslutninger er rettet til medlemsstaterne, er alle medlemsstatens organer, herunder også domstolene, omfattet af [den] bindende virkning. Heraf følger, at de nationale retter ifølge princippet om fællesskabsrettens forrang [...] skal afholde sig fra at anvende enhver national regel — i dette tilfælde navnlig bestemmelserne om illoyal konkurrence og salg med tilgift — hvis anvendelse kan bringe gennemførelsen af en fællesskabsbeslutning i fare« [54].

62. Beslutninger, der er rettet til samtlige medlemsstater, har under visse omstændigheder direkte virkning, hvilket betyder, at de også kan påberåbes af tredjemand [55].

53 — U. Mager, *Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform*, s. 664. Forfatteren påpeger, at en beslutning, der er rettet til samtlige medlemsstater, og et direktiv derfor indholdsmæssigt svarer til hinanden. Retten i Første Instans har i sin kendelse af 25.5.2004, sag T-264/04, Schmoldt m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1515, præmis 94, fastslået, at Kommissionens beslutning af 9.4.2003 om offentliggørelsen af referencer på standarder vedrørende isolationsmaterialer, geotextiler, stationære brandbekæmpelsessystemer og gipsblokke i henhold til Rådets direktiv 89/106 (EFT L 114, s. 50), der er rettet til samtlige medlemsstater, er en »almengyldig« retsakt. Denne beslutning, der er rettet til samtlige medlemsstater, blev vedtaget på grundlag af artikel 5, stk. 1, i direktiv 89/106, der bestemmer, at hvis en medlemsstat eller Kommissionen mener, at de harmoniserede standarder eller de europæiske tekniske godkendelser eller mandaterne ikke opfylder bestemmelserne i direktivets artikel 2 og 3, underretter denne medlemsstat eller Kommissionen officielt det udvalg, der er omhandlet i artikel 19, og angiver årsagerne hertil. Udvalget afgiver hasteudtalelse. På baggrund af udtalelsen fra udvalget og efter høring af det udvalg, der er nedsat i henhold til direktiv 83/189/EØF, hvis der er tale om harmoniserede standarder, giver Kommissionen medlemsstaterne meddelelse om, hvorvidt disse standarder eller godkendelser bør udgå af de publikationer, der er nævnt i artikel 7, stk. 3. Retten gav ikke sagsøgeren medhold i sagen, fordi sagsøgeren ikke havde påvist, at han var individuelt berørt af beslutningen. Domstolen afviste i sin kendelse af 16.9.2005 (sag C-342/04 P, Schmoldt m.fl. mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser) den ene del af appellen og forkastede den anden del.

54 — Dom af 21.5.1987, sag 249/85, Albako, Sml. s. 2345, præmis 17. Domstolen udtalte sig i denne sag om en tvist mellem en margarineproducent og det tyske landbrugsinterventionsorgan vedrørende det tyske organs handlinger på grundlag af Kommissionens beslutning om afsætning af smør.

55 — G. Schmidt: *von der Groeben/Schwarze, Art. 249 EG*, punkt 46. I den juridiske litteratur understreges det imidlertid, at det med hensyn til den direkte virkning af beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne, også er nødvendigt at undersøge arten af, baggrunden for og indholdet af den omhandlede beslutning, eftersom den skal være egnet til at få direkte virkning i retsforholdet mellem adressaten og tredjemand (Lenaerts, van Nuffel, Bray: *Constitutional Law of the European Union*, s. 781). Visse tyske retsteoretikere mener sågar, at beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne, har direkte virkning på samme vilkår (*die gleichen Voraussetzungen*) som direktiver (Schütz, Bruha, König: *Casebook Europarecht*, s. 167). Jeg er dog ikke enig i, at man kan anvende udtrykket »på samme vilkår«, navnlig ikke hvis man betragter dom af 5.4.1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629, af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, og af 20.9.1988, sag 190/87, Oberkreisdirektor des Kreises Borken, Sml. s. 4689. Det fremgår af disse domme, at et direktiv, der er korrekt gennemført i national ret, får virkning for borgerne gennem den enkelte medlemsstats gennemførelsesforanstaltninger. Der opstår kun problemer, hvis medlemsstaten ikke har gennemført direktivet korrekt, og navnlig hvis direktivet ikke er gennemført inden for den fastsatte frist, eller hvis det tillægger parterne rettigheder i forhold til staten. I så fald har parterne ret til over for medlemsstaten at påberåbe sig en ubetinget og tilstrækkelig præcis bestemmelse i det direktiv, som medlemsstaten ikke har gennemført eller ikke har gennemført korrekt, med hjemmel i artikel 249, stk. 3, EF og i artikel 10 EF.

63. Retspraksis byggede fra begyndelsen af 1970'erne på idéen om, at »det ville være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 189 [56] tillægger en beslutning, principielt at udelukke, at den deri indeholdte forpligtelse kan påberåbes af berørte personer; især i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved beslutning måtte have pålagt en medlemsstat eller alle medlemsstater en vis handlemåde, ville en sådan foranstaltnings effektive virkning svækkes, dersom den pågældende stats befolkning ikke kunne gøre den gældende ved domstolene, og de nationale retter ikke kunne anvende den som en del af fællesskabsretten; selv om en beslutnings retsvirkninger ikke kan være de samme som en forordningsbestemmelses, udelukker denne forskel ikke, at slutresultatet, nemlig borgernes ret til at gøre den gældende ved domstolene, bliver det samme som for en forordningsbestemmelse med direkte virkning« [57].

64. For at en beslutning rettet til medlemsstaterne kan finde direkte anvendelse, kræver det, at den forpligtelse, som medlemsstaten pålægges i denne beslutning, er »ubetinget og tilstrækkeligt klar og utvetydig til at kunne fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem medlemsstaterne og deres retsundergivne« [58]. »Den omstændighed, at en beslutning giver de medlemsstater, som den er rettet til, mulighed for at fravige klare og utvetydige bestemmelser i samme beslutning, kan ikke i sig selv bevirke, at disse bestemmelser ikke er umiddelbart anvendelige. Særlig kan sådanne bestemmelser være umiddelbart anvendelige, når anvendelsen af de således fastsatte undtagelsesmuligheder er underlagt domstolskontrol« [59].

65. Når man gennemgår den nævnte retspraksis, viser det sig, at den med hensyn til beslutninger kun har beskæftiget sig med den vertikale direkte virkning i opadgående retning, dvs. borgernes ret til at gøre en beslutning, der er rettet til en eller flere medlemsstater, gældende over for en medlemsstat. Det er ikke bestridt i den foreliggende sag, at Carp i en tvist med de italienske myndigheder — dvs. den italienske stat — om opfyldelsen af de væsentlige krav for døre, der skal forsynes med panikbeslag,

56 — Nu artikel 249 EF.

57 — Dom af 6.10.1970, sag 9/70, Grad, Sml. 1970, s. 157, org.ref.: Rec. s. 825, præmis 5, af 21.10.1970, sag 20/70, Lesage, Sml. 1970, s. 177, org.ref.: Rec. s. 861, præmis 5, og af 21.10.1970, sag 23/70, Haselhorst, Sml. 1970, s. 179, org.ref.: Rec. s. 881, præmis 5.

58 — Grad-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 57, præmis 9. I denne sag fastslog Domstolen, at Rådets beslutning af 13.5.1965, der forbyder medlemsstaterne at anvende det fælles omsætningsafgiftssystem samtidig med de særlige afgifter, der opkræves i stedet for omsætningsafgift, kan fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem de medlemsstater, som beslutningen er rettet til, og borgerne, og at den kan medføre ret for de sidstnævnte til at gøre den gældende ved de nationale domstole.

59 — Dom af 10.11.1992, sag C-156/91, Hansa Fleisch Ernst Mundt, Sml. I, s. 5567, præmis 15. I denne sag henviste Domstolen vedrørende den direkte virkning af en beslutning om afgifter, der opkræves for undersøgelse og kontrol af fersk kød i henhold til direktiv 85/73/EØF, til dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, hvor Domstolen også traf afgørelse om direktivers vertikale direkte virkning i opadgående retning.

kunne påberåbe sig bestemmelserne i beslutning 1999/93. Der er imidlertid tale om en civil tvist mellem to borgere. Sagen drejer sig således om den horisontale direkte virkning af beslutning 1999/93, der er rettet til samtlige medlemsstater.

66. Ifølge retslitteraturen har beslutninger, der er rettet til samtlige medlemsstater, ikke horisontal direkte virkning [60]. Det konkluderes på grundlag af, at retspraksis vedrørende direktivers horisontale direkte virkning også »i det store og hele« gælder for beslutninger rettet til medlemsstaterne [61]. Retspraksis vedrørende direktivers horisontale direkte virkning peger traditionelt i retning af, at »et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer« [62]. Det følger heraf, at »selv en klar, præcis og ubetinget bestemmelse i et direktiv, som har til formål at tillægge private rettigheder eller at pålægge private forpligtelser, ikke som sådan kan finde anvendelse inden for rammerne af en sag, hvori alene private er parter« [63]. Det konstateres derfor i den juridiske litteratur, at retspraksis er til hinder for, at borgere påberåber bestemmelserne i et direktiv over for andre borgere, selv om disse bestemmelser opfylder betingelserne for at have direkte virkning [64].

67. I nyere tid har Domstolen i Mangold-sagen [65] anvendt et direktiv i et horisontalt forhold mellem to borgere. Det er den første sag, hvor Domstolen har truffet afgørelse om forskelsbehandling på grund af alder. Af hensyn til sagens behandling er det efter min opfattelse nødvendigt at se nærmere på navnlig præmis 74 og 75 i Mangold-sagen. I denne sag udtalte Domstolen i domskonklusionens punkt 2: »Fællesskabsretten, og navnlig artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebe-

60 — Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, s. 39 og 40.

61 — Jacqué: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, s. 575. Forfatteren støtter sin konklusion om, at den retspraksis, der er skabt vedrørende direktivers direkte virkning, også i det store og hele gælder for beslutninger, på dommene i Gradsagen, nævnt ovenfor i fodnote 57, og i Hansa Fleisch-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 59.

62 — Dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48, af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 20, af 7.3.1996, sag C-192/94, El Corte Inglés, Sml. I, s. 1281, præmis 15, og af 16.7.1998, sag C-355/96, Silhouette International Schmied, Sml. I, s. 4799, præmis 36. Denne retspraksis tager dog højde for den manglende horisontale direkte virkning, eftersom den nationale domstol ved anvendelsen af nationale retsforskrifter, hvad enten de er ældre eller yngre end direktivet, er forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål og at fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat og således handle i overensstemmelse med artikel 249 EF.

63 — Dom af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 — C-403/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 109.

64 — G. Isaac, M. Blanquet: *Droit général de l'Union européenne*, 9. udg., Paris, 2006, s. 279. Forfatterne ser dette som en indskrænkning af muligheden for at sikre borgeres rettigheder.

65 — Dom af 22.11.2005, sag C-144/04, Mangold, Sml. I, s. 9981. Den materielle baggrund for sagen er kort fortalt: I 2003 indgik Werner Mangold, der da var 56 år, en tidsbegrænset ansættelseskontrakt baseret på de tyske regler. Disse regler tillader på visse betingelser, at der indgås tidsbegrænsede kontrakter med arbejdstagere, der er fyldt 52 år. W. Mangold mente, at begrænsningerne af kontrakten var ulovlige, fordi bestemmelsen om indgåelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter førte til forskelsbehandling af ældre arbejdstagere og således var i strid med direktiv 2000/78. Han anlagde derfor sag ved Arbeitsgericht München og understregede under denne sag, at den bestemmelse i hans kontrakt, der begrænsede arbejdsforholdets varighed, var ugyldig, fordi den, selv om den var forenelig med de tyske regler, førte til overtrædelse af fællesskabsretten.

handling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (herefter »direktiv 2000/78«)[66], skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, der [...] uden begrænsninger tillader indgåelse af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, når arbejdstageren er fyldt 52 år, medmindre der i nær forbindelse hermed tidligere har været indgået en tidsubegrænset ansættelseskontrakt med samme arbejdsgiver. Det påhviler den nationale ret at sikre den fulde virkning af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, også selv om fristen for direktivets gennemførelse endnu ikke er udløbet«[67]. Da den nationale tvist i Mangold-sagen drejede sig om lovligheden af en kontraktbestemmelse, der begrænsede ansættelseskontraktens varighed, skal domskonklusionens punkt 2 forstås således, at den nationale ret i en national tvist mellem to borgere, der er arbejdstager og arbejdsgiver, ikke kan anvende en national bestemmelse, der ikke er forenelig med fællesskabsretten.

68. Domstolen nåede frem til dette resultat med henvisning til, at »direktiv 2000/78 ikke i sig selv [indeholder] noget princip om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. I henhold til direktivets artikel 1 har dette nemlig alene til formål »at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering«, mens selve princippet om forbud mod disse former for forskelsbehandling, som det fremgår af betragtning 1 og 4 til direktivet, har sin oprindelse i forskellige internationale konventioner og i medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner«[68].

69. »Princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder skal anses for et almindeligt fællesskabsretligt princip«[69]. Dommen i Mangold-sagen kan sammenlignes med de løsninger, der navnlig kan ses i den tyske forfatningsret med hensyn til teorien om grundlæggende rettigheders indirekte virkning over for tredjeparter (*mittelbare Drittwirkung der Grundrechte*). Ifølge den tyske litteratur er en klausul i en sekretærs ansættelseskontrakt, hvorefter kontrakten ophæves, hvis der indgås et ægteskab, ugyldig[70]. Når denne klausul er ugyldig, skyldes det, at en sådan kontraktbestemmelse tilsidesætter det grundlæggende princip[71] i § 6, stk. 1, i den tyske grundlov (Grundgesetz, herefter »GG«)[72]. Bestem-

66 — EFT L 303, s. 16.

67 — Mangold-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 65, domskonklusionen.

68 — Mangold-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 65, præmis 74. Det er så spørgsmålet, hvorfor Domstolen i første række taler om forskellige internationale konventioner og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og først senere nævner det almindelige fællesskabsretlige princip.

69 — Mangold-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 65, præmis 75.

70 — G. Mannsen: *Staatsrecht II: Grundrechte*, 4. udg., München, 2005, s. 31 og 32. Forfatteren hævder, at de grundlæggende rettigheder i forfatningsretten beskytter borgere mod krænkelser fra statens side, men ikke over for andre borgere. På det privatretlige område skal lovgiver dog umiddelbart sikre, at de grundlæggende rettigheder respekteres.

71 — P. Badura: *Staatsrecht, systematische Erläuterung des Grundgesetzes*, 3. udg., München, 2003, s. 107.

72 — § 6, stk. 1, i Grundgesetz: Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung (ægteskab og familie står under statens særlige beskyttelse).

melsen i § 6 i GG er retningsgivende for udformningen af generelle klausuler. § 138, stk. 1, i den tyske civillovbog (Bürgerliches Gesetzbuch, herefter »BGB«) indeholder en generel klausul om retsforskrifter, der strider mod almindelig ærbarhed (contra bonos mores) [73]. Den nationale ret skal respektere statens grundlæggende beslutning om at værne om ægteskabet og familien. Den skal fortolke bestemmelser om kontrakters gyldighed i forhold til de grundlæggende rettigheder [74] og derfor fastslå, at en bestemmelse i en ansættelseskontrakt er ugyldig, hvis den ikke værner om ægteskabet og familien, idet kontrakten strider mod grundlæggende retsprincipper og mod de moralske principper, der gælder i samfundet.

70. Denne argumentation finder tilsvarende anvendelse på Mangold-sagen. I denne sag ønskede Domstolen at fremhæve forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder og at præcisere mulighederne for at beskytte arbejdstagere, der lider skade som følge af denne forskelsbehandling, i retlig henseende. Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder er udtryk for en overordnet og moralsk beslutning i fællesskabsretten, selv om det indgår i et direktiv, der principielt ikke har horisontal direkte virkning. Medlemsstaterne skal i henhold til artikel 10 EF tage hensyn til denne værdibedømmelse. Medlemsstaternes organer og de offentlige myndigheder i disse stater skal i afgørelser om forholdet mellem borgere også tage hensyn til de grundlæggende værdibedømmelser og til de beslutninger, der indgår i fællesskabsretten. Det er ratio legis for Mangold-dommen. Dommen anviser, hvordan de nationale domstole skal behandle tvister, der omhandler påstande om forskelsbehandling på grund af alder, hvis den nationale ret ikke yder den samme beskyttelse mod denne forskelsbehandling som fællesskabsretten. Der er derfor ingen rimelig grund til at ikke også at følge den faste retspraksis, hvorefter bestemmelser i direktiver og beslutninger rettet til medlemsstaterne ikke har horisontal direkte virkning, på andre områder.

71. Der bør skelnes mellem spørgsmålet om beslutning 1999/93's horisontale direkte virkning og spørgsmålet om manglende opfyldelse eller misligholdelse af kontrakten. Spørgsmålet om, hvorvidt leveringen af døre til påmontering af panikbeslag, der ikke er attesteret efter system 1 for attestering af overensstemmelse, må betragtes som manglende opfyldelse af kontrakten eller i hvert fald som misligholdelse af kontrakten, er ifølge fællesskabsretten ikke knyttet til anvendelsen af system 1 i forholdet mellem borgere. Ifølge fællesskabsretten gælder den bindende, dvs. obligatoriske, attestering af byggevarers overensstemmelse kun forholdet mellem fabrikanten og medlemsstaten og ikke forholdet mellem to borgere.

72. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer Tribunale Ordinario di Novaras andet

73 — § 138, stk. 1, i BGB: Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig (en retshandel, der strider mod almindelig redelighed, er ugyldig).

74 — Badura: *Staatsrecht, systematische Erläuterung des Grundgesetzes*, s. 110.

spørgsmål med, at artikel 2 og 3 i beslutning 1999/93 samt bilag II og III hertil ikke har horisontal direkte virkning i en tvist mellem borgere, og at disse bestemmelser ikke tillader, at den ene part i en tvist mellem borgere gør beslutning 1999/93 gældende over for den anden part.

C — *Det tredje præjudicielle spørgsmål*

1. Parternes argumenter

73. Carp mener, at beslutning 1999/93 er ulovlig og har i den forbindelse anført, at kravet i beslutning 1999/93 om, at system 1 for attestering af overensstemmelse skal anvendes, ikke er begrundet. Beslutningen indeholder ingen som helst begrundelse og er som følge heraf i strid med artikel 253 EF. Beslutningen strider desuden mod proportionalitetsprincippet og princippet om fri konkurrence.

74. Med hensyn til proportionalitetsprincippet har Carp endnu en gang anført, at døre udstyret med panikbeslag faktisk har til formål at gøre det muligt for personer hurtigt at forlade det sted, hvor de befinder sig. Carp har endvidere påpeget, at det beslag, der monteres på døren, allerede er CE-mærket, når dørfabrikanten modtager det. Proceduren for overensstemmelsesattestering med henblik på at opnå CE-mærkning skal derfor tilrettelægges på en sådan måde, at den garanterer dørenes sikkerhed, og at den ikke påvirker fabrikantens virksomhed i uforholdsmæssig grad. System 1 for attestering af overensstemmelse, der inddrager et certificeringsorgan, er hverken hensigtsmæssigt eller nødvendigt for at garantere, at sikkerhedsdøre udstyret med panikbeslag er tilstrækkelig sikre, da den samme sikkerhed kan tilvejebringes ved hjælp af de andre attesteringssystemer, der er fastlagt i direktiv 89/107, og som er mindre byrdefulde for fabrikanten og også garanterer, at den fremstillede vare overholder de tekniske specifikationer.

75. Efter Carps opfattelse tilsidesætter beslutning 1999/93 også princippet om fri konkurrence, der er fastlagt i artikel 2 EF og artikel 98 EF, fordi den tilgodeser personer, der ændrer og begrænser konkurrencen på markedet. Håndværkere og mindre fabrikanter har ikke de midler, der kræves for at anvende system 1 for attestering af overensstemmelse for fremstilling af døre, og kan derfor blive tvunget til at indstille deres produktion. Store og mellemstore virksomheder, der allerede længe har været ISO 9000-certificeret og derfor opfylder betingelserne i attesteringssystem 1, vil til gengæld få en fordel.

76. Ecorad har ikke taget stilling til det tredje spørgsmål og overlader det til Domstolen at besvare det.

77. Kommissionen og den østrigske regering finder det ikke fornødent at besvare det tredje spørgsmål.

2. Generaladvokatens stillingtagen

78. Jeg vil indledningsvis bemærke, at det »tilkommer den nationale ret, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen« [75]. Da de præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom [76].

79. Efter fast retspraksis kan »Domstolen [...] kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål« [77].

80. I den foreliggende sag forekommer Domstolens besvarelse af det tredje spørgsmål ikke nødvendig for hovedsagens afgørelse.

81. Den forelæggende ret har stillet tre spørgsmål i forbindelse med hovedsagen. Det andet og tredje spørgsmål hænger sammen. Det tredje spørgsmål, der vedrører gyldigheden af beslutning 1999/93, afhænger af et præcist og endegyldigt svar på det andet spørgsmål. Svaret på det tredje spørgsmål om gyldigheden af beslutning 1999/93 er kun relevant for hovedsagen, hvis det andet spørgsmål besvares med, at beslutning 1999/93 har horisontal direkte virkning og derfor i tvister mellem borgere er bindende for disse personer. Da beslutning 1999/93 imidlertid ikke har horisontal direkte virkning, finder den ikke anvendelse i procedurer eller forhold mellem borgere, og spørgsmålet om denne beslutnings gyldighed er derfor ikke relevant for afgørelsen i sagen for den forelæggende ret.

82. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer Tribunale Ordinario di Novaras tredje præjudicielle spørgsmål med, at det er ufornødent at undersøge gyldigheden af beslutning 1999/93.

75 — Dom af 9.3.2000, sag C-437/97, EKW og Wein & Co., Sml. I, s. 1157, præmis 52, og af 4.12.2003, sag C-448/01, EVN og Wienstrom, Sml. I, s. 14527, præmis 74.

76 — Dom af 28.9.2006, sag C-150/05, van Straaten, Sml. I, s. 9327, præmis 33.

77 — Dom af 11.7.2006, sag C-13/05, Chacón Navas, Sml. I, s. 6467, præmis 33, og van Straaten-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 76, præmis 34.

V — Forslag til afgørelse

83. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer Tribunale Ordinario di Novaras spørgsmål således:

»1) Artikel 2 og artikel 3 i samt bilag II og III til beslutning 1999/93/EF af 25. januar 1999 om proceduren for attestering af byggevarer i henhold til artikel 20, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF for så vidt angår døre, vinduer, lemme, skodder og porte og tilhørende beslag skal fortolkes således, at udgangsdøre, som skal påmonteres panikbeslag, og som ikke er attesteret efter system 1 for attestering af overensstemmelse, ikke kan markedsføres.

2) Artikel 2 og artikel 3 i samt bilag II og III til beslutning 1999/93/EF af 25. januar 1999 om proceduren for attestering af byggevarer i henhold til artikel 20, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF for så vidt angår døre, vinduer, lemme, skodder og porte og tilhørende beslag har ikke horisontal direkte virkning i tvister mellem borgere og tillader ikke, at den ene part i en tvist mellem borgere gør denne beslutning gældende over for den anden part.

3) Det er ufornødent at tage stilling til gyldigheden af Kommissionens beslutning 1999/93/EF af 25. januar 1999 om proceduren for attestering af byggevarer i henhold til artikel 20, stk. 2, i Rådets direktiv 89/106/EØF for så vidt angår døre, vinduer, lemme, skodder og porte og tilhørende beslag.«