DOMSTOLENS DOM
24. marts 1994 *

I sag C-80/92,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Richard Wainwright og Virginia Melgar, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

Det Forenede Kongerige ved Susan Cochrane, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister Elenor Sharpston, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Britiske Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

mod

Kongeriget Belgien ved direktør Jan Devadder, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af advokat Eduard Marissens, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Belgiske Ambassade, 4, rue des Girondins,

* Processprog: fransk.

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 30, 34 og 59, idet det har vedtaget lov af 30. juli 1979 om radiokommunikation og de bekendtgørelser af 15. oktober og 19. oktober 1979, som er udstedt til gennemførelse heraf,

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand G. F. Mancini, som fungerende præsident, afdelingsformændene J. C. Moitinho de Almeida og D. A. O. Edward (refererende dommer) samt dommerne R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg og J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. december 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. januar 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. marts 1992 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 30, 34 og 59, idet det har vedtaget lov af 30. juli 1979 om radiokommunikation og de bekendtgørelser af 15. oktober og 19. oktober 1979, som er udstedt til gennemførelse heraf.

2 I Belgien er handelen med og anvendelsen af apparater til at sende, sende/modtage eller modtage radiomeddelelser undergivet bestemmelserne i lov af 30. juli 1979 om radiokommunikation (*Moniteur belge* af 30.8.1979) samt de bekendtgørelser om radiokommunikation, som er udstedt til gennemførelse heraf (arrêté royal af 15.10.1979 og arrêté ministériel af 19.10.1979, *Moniteur belge* af 30.10.1979).

3 Artikel 3, stk. 1, i lov af 30. juli 1979 bestemmer således:

»På kongerigets område, om bord på et skib, en båd, et luftfartøj eller noget andet sted, som er undergivet belgisk ret, kræver det skriftlig tilladelse fra ministeren at

være i besiddelse af et apparat til at sende eller modtage radiomeddelelser med eller oprette og drive en station eller et net til radiokommunikation. Tilladelsen er personlig og kan tilbagekaldes.«

4 Artikel 4, litra c), i lov af 30. juli 1979 bestemmer således:

»Det er enhver forbudt inden for kongerigets område eller om bord på et skib, en båd, et luftfartøj eller noget andet sted, som er undergivet belgisk ret:

...

c) at opfange eller forsøge at opfange radiosignaler, som er rettet til andre. Hvis sådanne signaler modtages uforsætligt, må de ikke gengives eller viderebringes og i øvrigt ikke gøres til genstand for omtale, bortset fra de tilfælde, som er foreskrevet eller tilladt ifølge loven.«

5 Endvidere bestemmer lovens artikel 7, stk. 1, at »apparater til at sende eller modtage radiomeddelelser ikke må sælges eller udlejes, medmindre RTT [1] har godkendt, at en type af det pågældende apparat opfylder de tekniske forskrifter, som er fastsat af ministeren«. Ministeren »eller dennes repræsentant« kan dog i medfør af artikel 7, stk. 2, »dispensere fra godkendelseskravet for prototyper af apparater, som udelukkende er bestemt til eksport«.

6 I sin begrundede udtalelse af 14. maj 1990 og i stævningen har Kommissionen anført følgende:

— Forbuddet efter artikel 4, litra c), i lov af 30. juli 1979 mod at opfange radio- og tv-udsendelser strider mod traktatens artikel 59.

1 — O. a.: det belgiske postvæsen.

— Forpligtelsen efter samme lovs artikel 7 til at indhente administrativ godkendelse til modtagerapparater strider mod traktatens artikel 30.

— Muligheden efter samme lovs artikel 7 for at opnå dispensation fra godkendelseskravet for apparater til at sende og sende/modtage radiomeddelelser, som er bestemt til eksport, strider mod traktatens artikel 34.

7 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen i replikken har erklæret ikke at fastholde klagepunktet om, at der foreligger en tilsidesættelse af traktatens artikel 59 og som begrundelse herfor angivet, at klagepunktet beroede på en fejlagtig fortolkning af bestemmelserne i den nationale lovgivning. I øvrigt har Kommissionen under den mundtlige forhandling erkendt, at det klart fremgik af den belgiske regerings besvarelse af den begrundede udtalelse, at de anfægtede bestemmelser på intet punkt var uforenelige med artikel 59.

8 Det kan herefter fastslås, at Kommissionen har frafaldet dette anbringende. Der er derfor alene grund til at træffe afgørelse vedrørende klagepunkterne om tilsidesættelsen af traktatens artikel 30 og 34.

Klagepunktet om tilsidesættelsen af traktatens artikel 30 for så vidt angår modtagerapparater

9 Kommissionen har gjort gældende, og støttes heri af Det Forenede Kongerige, at godkendelsesproceduren for apparater til modtagelse af radiomeddelelser (bortset fra apparater, som udelukkende er bestemt til at modtage radio- eller tv-udsendelser), som er fastsat i den belgiske lovs artikel 7, samt proceduren for indhentning af ministeriel godkendelse til at have rådighed over sådanne apparater,

som er fastsat i samme lovs artikel 3, stk. 1, strider mod traktatens artikel 30, for så vidt disse procedurer tillige omfatter modtagerapparater, som er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater.

10 I sin besvarelse af Kommissionens begrundede udtalelse har den belgiske regering erkendt, at det nuværende krav om en forudgående godkendelse i visse tilfælde kan være for vidtgående i betragtning af de pågældende apparaters karakter og navnlig den omstændighed, at risikoen for forstyrrelser af radiokommunikationen er ringe, om end ikke helt udelukket. Kravet om, at der skal indhentes godkendelse til at have rådighed over sådanne apparater samt til installering og drift af en station og et net, som udelukkende er bestemt til modtagelse, vil derfor med rimelighed kunne erstattes med en ordning, hvorved der blot afgives erklæring om det anførte.

11 Den belgiske regering finder dog ikke, at alle former for kontrol bør opgives, hverken selv om man tager hensyn til teknikkens nuværende stadium (navnlig de fremtidige højteknologiske modtagere) eller til de nuværende muligheder for at beskytte radiokommunikationen ved en kodning af visse signaler (f. eks. i hæren og politiet). Regeringen tilføjer, at anvendelsen af skanningsapparater (skannere) er forbundet med en betydeligt større risiko for forstyrrelser og krænkelser af kommunikationshemmeligheden end apparater til parabolantenner. Man besluttede imidlertid i overensstemmelse med et proportionalitetsprincip at indføre en ordning, hvorefter den, som har rådighed over eller installerer sådanne apparater, skal afgive erklæring herom, da en sådan ordning ikke udgør nogen hindring for den frie bevægelighed.

12 I svarskriftet har den belgiske regering gjort gældende, at sagen er uden genstand, da Kommissionen ikke har angivet grundene til, at den afslog at acceptere det forslag, som regeringen fremsatte i besvarelsen af den begrundede udtalelse, og hvorefter procedurerne for godkendelse og indhentning af ministeriel tilladelse blev erstattet af en ordning med afgivelse af erklæring. I svarskriftet har den belgiske regering dog ikke oplyst, at den havde indført en sådan ny ordning.

13 I replikken har Kommissionen anført, at den fandt at kunne acceptere en ordning med afgivelse af erklæring for modtagerapparater, medmindre erklæringen skulle afgives, før apparaterne blev forhandlet og importeret. Før Kommissionen tog endelig stilling til spørgsmålet, forbeholdt den sig dog ret til at foretage en mere detaljeret undersøgelse af de foreslåede foranstaltninger. Den har endvidere gjort gældende, at forslaget om at indføre en administrativ ordning med afgivelse af erklæring udelukkende tilgodeså klagepunktet om, at der skal iagttages en ministeriel procedure for indhentning af forudgående godkendelse for handel og import af modtagerapparater, men at denne procedure stadig opretholdes for så vidt angår rådigheden over sådanne apparater.

14 I duplikken har den belgiske regering fastholdt, at sagen er uden genstand i det omfang, den vedrører godkendelsesproceduren, uden at den i øvrigt har oplyst, at der var indført en erklæringsordning. Hvad angår kravet om indhentning af ministeriel godkendelse til rådighed over modtagerapparater har den belgiske regering gjort gældende, at dette krav bortfalder, når godkendelsesproceduren erstattes med en erklæringsordning. Regeringen har herved henledt Domstolens opmærksomhed på dens besvarelse af et spørgsmål, som Domstolen havde stillet i Lagauche-sagen (dom af 27.10.1993, sag C-46/90, Sml. I, s. 5267), og hvorefter proceduren for indhentning af godkendelse til at råde over sådanne apparater kun vedrørte det lager af radioapparater, som de handlende lå inde med, og udelukkende havde til formål at sikre kontrol med, at kun apparater, som i forvejen er godkendt, bringes i omsætning på belgisk område.

15 Intervenienten, Det Forenede Kongeriges regering, har i sit indlæg, som er indgivet efter afgivelsen af replikken, støttet Kommissionens synspunkt, for så vidt som Kommissionen bestrider, at det er nødvendigt at kræve godkendelse for ethvert modtagerapparat, men regeringen fremhæver, at modtagerapparater til radiomeddelelser ikke altid er uskadelige eller neutrale i elektromagnetisk henseende. Modtagerapparaterne kan nemlig på grund af deres elektroniske bestanddele skabe forstyrrelser for andre apparater, selv om de udelukkende opfanger signaler og ikke er

bestemt til at udsende signaler. Såfremt der indtræffer en sådan radioelektrisk forstyrrelse, eller der er rimelig grund til at formode, at den kan indtræffe, kan det efter intervenientens opfattelse godt være berettiget at stille visse krav, f. eks. i form af en godkendelsesprocedure for modtagerapparater, forudsat de ikke er diskriminerende, og at de er rimeligt afpasset efter det tilstræbte formål.

16 Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har den belgiske regering anført, at den »som følge af den samstemmende opfattelse, som Kommissionen gav udtryk for i replikken« indførte en erklæringsordning for simple modtagerapparater i stedet for godkendelsesproceduren. Under den mundtlige forhandling har regeringen dog erkendt, at der ikke var offentliggjort nogen meddelelse herom »under hensyn til, at Kommissionen ikke havde givet sit fulde samtykke«, og at de, som måtte være berørt heraf, kunne indhente oplysninger herom ved henvendelse »til de pågældende tjenestegrene«.

17 Som følge af det anførte må Kommissionens klagepunkt forstås på den måde, at det vedrører kravet om, at der skal indhentes godkendelse til samtlige modtagerapparater, bortset fra de apparater, som udelukkende er bestemt til modtagelse af radio-eller tv-udsendelser, og uanset om disse apparater er egnede til at fremkalde radioelektriske forstyrrelser, eller om de er fremstillet eller godkendt i en anden medlemsstat.

18 Den belgiske regering har ikke bestridt Kommissionens klagepunkt, når det forstås på denne måde, men udtrykkeligt erkendt, at kravet om indhentning af godkendelse til enhver form for modtagerapparat udgør en hindring for den interne samhandel, som står i misforhold til det tilstræbte formål. Den belgiske regering forsvarer sig imidlertid med, at sagen er uden genstand, dels på grund af det tilbud om at erstatte godkendelsesproceduren med en erklæringsordning, som regeringen fremsatte i besvarelsen af den begrundede udtalelse, dels under henvisning til, at en sådan ordning er gennemført efter instruktion herom til de pågældende tjenestegrene.

19 Vedrørende det anførte er det tilstrækkeligt at fastslå, at der ikke er foretaget nogen lovgivningsændring inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. I øvrigt ville en sådan ændring under alle omstændigheder være uden relevans for afgørelsen af den foreliggende sag.

20 Endvidere bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at en rent administrativ praksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke kan anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af forpligtelserne efter traktaten (jf. dom af 26.1.1994, sag C-381/92, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 215, præmis 7).

21 Under disse forhold må det fastslås, uden at det er nødvendigt at efterprøve, om det er rimeligt at kræve en godkendelsesprocedure for visse apparater, som udelukkende er modtagerapparater, men som kan fremkalde forstyrrelser, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 30 ved at vedtage og opretholde den godkendelsesordning, som er fastsat i artikel 7 i lov af 30. juli 1979 om radiokommunikation og i de bekendtgørelser om radiokommunikation, som er udstedt til gennemførelse heraf, og som gælder uden forskel for alle apparater, som udelukkende er apparater til modtagelse af radiomeddelelser, bortset fra apparater, der alene er bestemt til modtagelse af radio- eller tv-udsendelser.

Anbringendet om tilsidesættelsen af traktatens artikel 34 for så vidt angår apparater til at sende eller sende/modtage og som er bestemt til eksport

22 Kommissionen har ikke bestridt, at den godkendelsesordning for apparater til at sende eller sende/modtage, som er indført ved den belgiske lovgivning, er en generel og forebyggende kontrolordning, som har til formål at sikre telekommunikatt-

onsnettets drift og brugernes sikkerhed, og at en sådan ordning er begrundet i objektive, legitime hensyn i almenhedens interesse.

23 Efter Kommissionens opfattelse er ordningen dog hverken nødvendig eller berettiget for apparater, som er bestemt til eksport, og er derfor uforenelig med traktatens artikel 34. Der er ganske vist mulighed for at opnå ministeriel dispensation fra godkendelseskravet for disse apparater, men dette forudsætter ifølge Kommissionen, at den af den påtalte godkendelsesordning overhovedet er lovlig. Det af Kommissionen anførte synspunkt bestrides af den belgiske regering.

24 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis tager traktatens artikel 34 sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre ekporthandelen og dermed skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, hvorved der sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en særlig fordel (jf. dom af 9.6.1992, sag C-47/90, Delhaize og Le Lion, Sml. I, s. 3669, præmis 12).

25 Det fremgår, at den belgiske lovgivning om apparater til at sende og sende/modtage gælder såvel for produkter bestemt til det belgiske marked som produkter bestemt til eksport, bortset fra, at det kun er muligt at opnå dispensation fra godkendelseskravet for så vidt angår eksportprodukterne. Dette sidstnævnte forhold findes dog ikke at udgøre en forskelsbehandling mellem den interne handel og eksporthandelen, som har til formål eller følge særlig at hindre eksporthandelen.

26 Herefter må klagepunktet om tilsidesættelse af traktatens artikel 34 forkastes.

Sagens omkostninger

27 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Ifølge artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog ophæve sagens omkostninger, såfremt hver af parterne henholdsvis taber eller vinder sagen på ét eller flere punkter. Ifølge artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

28 Efter sagens omstændigheder bør de omkostninger, som er afholdt af Kommissionen og af Kongeriget Belgien, ophæves. Intervenienten, Det Forenede Kongerige, betaler sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 30 ved at vedtage og opretholde den godkendelsesordning, som er fastsat i artikel 7 i lov af 30. juli 1979 om radiokommunikation og i de bekendtgørelser om radiokommunikation, der er udstedt til gennemførelse heraf, og som gælder uden forskel for alle apparater, der udelukkende er apparater til modtagelse af radiomeddelelser, bortset fra apparater, der alene er bestemt til modtagelse af radio- eller tv-udsendelser.

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Hver part betaler sine omkostninger.

4) Intervenienten, Det Forenede Kongerige, betaler sine egne omkostninger.

Mancini Moitinho de Almeida Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. marts 1994.

R. Grass

Justitssekretær

G. F. Mancini

Formand for Anden og Sjette Afdeling,
fungerende præsident