CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO
van 19 april 1994 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige procedure is nogmaals de vraag aan de orde, of de Franse regeling inzake de goedkeuring van eindapparatuur verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, inzonderheid artikel 30 van het Verdrag en richtlijn 88/301/EEG betreffende de mededinging op de markten van telecommunicatie-eindapparatuur.

De in geding zijnde nationale regeling, die door het Hof reeds gedeeltelijk is onderzocht in de arresten Decoster [1] en Taillandier [2], is neergelegd in decreet nr. 85-712 van 11 juli 1985 en wet nr. 89-1008 van 31 december 1989. Laat ik de hoofdlijnen ervan in herinnering brengen.

In de artikelen 1 en 2 van decreet nr. 85-712 is bepaald, dat eindapparatuur die wordt vervaardigd voor de binnenlandse markt, ten verkoop voorhanden wordt gehouden of wordt verkocht of gedistribueerd, aan bepaalde veiligheids- en technische voorschriften moet voldoen, die in de artikelen 3 en 4 van het decreet nader zijn genoemd. [3] Artikel 6 verplicht de fabrikanten, importeurs en distributeurs van dergelijke apparatuur aan te tonen, dat deze aan de vereisten van de artikelen 3 en 4 voldoet. Deze conformiteit kan worden bewezen middels een krachtens de Code des postes et télécommunications afgegeven verklaring van goedkeuring, dan wel door middel van andere, als gelijkwaardig erkende bewijsstukken. Artikel 7 ten slotte noemt de sancties die bij verzuim van deze bewijsplicht kunnen worden opgelegd.

Ingevolge artikel 8 van wet nr. 89-1008 is alle reclame voor eindapparatuur die kan worden

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Arrest van 27 oktober 1993 (zaak C-69/91, Decoster, Jurispr. 1993, blz. I-5335).

2 — Arrest van 27 oktober 1993 (zaak C-92/91, Taillandier, Jurispr. 1993, blz. I-5383).

3 — Artikel 3 bepaalt, dat eindapparatuur
a) met het net compatibel moet zijn;
b) de werking van het net niet mag verstoren;
c) onder normale omstandigheden de uitwisseling van alle soorten signalen met het net moet garanderen;
d) de berichten getrouw moet doorzenden of weergeven;
e) geen elektromagnetische storingen mag veroorzaken en tegen dergelijke storingen bestand dient te zijn;
f) zodanige kenmerken moet bezitten, dat zij in combinatie met soortgelijke apparatuur kan worden gebruikt, daaronder begrepen die kenmerken waardoor de continuïteit van de dienst is verzekerd;
g) moet zijn voorzien van een geschikte aansluitingsmogelijkheid op het net.
Artikel 4 bepaalt voorts, dat de apparatuur
a) personen, huisdieren en goederen moet beschermen tegen de gevaren die worden veroorzaakt door elektrische overbelasting die zich incidenteel op het net kan voordoen;
b) incidentele elektrische overbelasting niet op het net mag overbrengen;
c) bescherming moet bieden tegen extreem harde geluiden.

aangesloten op het openbare telecommunicatienet en niet is voorzien van de voorgeschreven verklaring van conformiteit, op straffe van een geldboete verboden.

2. De feiten. Rouffeteau en Badia, verdachten in het hoofdgeding, drijven ieder een handelsonderneming in de regio Reims. Beiden worden ervan beschuldigd, in strijd met het bepaalde in decreet nr. 85-712 eindapparatuur te hebben verkocht, die niet was voorzien van een verklaring van goedkeuring of van enig ander bewijs van conformiteit. Aan Rouffeteau wordt bovendien ten laste gelegd, dat hij in strijd met artikel 8 van wet nr. 89-1008 voor dergelijke apparatuur reclame heeft gemaakt.

In hun verweer voor de nationale rechter hebben verdachten onder meer aangevoerd, dat genoemde nationale bepalingen onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Naar hun mening is de in de Franse regeling voorgeschreven goedkeuring niet gerechtvaardigd, wanneer de in de handel gebrachte (of middels reclame aangeprezen) apparatuur niet bedoeld is voor aansluiting op het openbare telecommunicatienet, met name wanneer zij bestemd is voor *wederuitvoer* uit het nationale grondgebied.

Dit argument was voor de nationale rechter aanleiding de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen. Met deze vraag wordt het Hof verzocht te preciseren, of artikel 30 van het Verdrag en richtlijn 88/301 [4] aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die de invoer, het ten verkoop voorhanden hebben en de verkoop van niet-goedgekeurde eindapparatuur verbiedt, zonder enig voorbehoud te maken voor het geval dat de importeur, de bezitter of de verkoper duidelijk kenbaar maakt, dat die apparatuur uitsluitend bestemd is voor wederuitvoer en dus niet voor aansluiting op het openbare net.

4 — Richtlijn van de Commissie van 16 mei 1988 (PB 1988, L 131, blz. 73).

Het voorwerp van de prejudiciële vraag

3. De vraag, zoals door de verwijzende rechter gesteld, verlangt enige toelichting. In de eerste plaats zou uit de formulering ervan kunnen worden afgeleid, dat het Hof enkel wordt verzocht zich uit te spreken over de wettigheid van het verbod op de verkoop van niet-goedgekeurde eindapparatuur (zoals neergelegd in decreet nr. 85-712), en niet over de wettigheid van het verbod op het maken van reclame voor die apparatuur (zoals neergelegd in artikel 8 van wet nr. 89-1008). Het is evenwel evident, dat beide aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het reclameverbod is immers accessoir aan het verkoopverbod, waarvan het de doeltreffendheid beoogt te vergroten. Bovendien is een beoordeling van de wettigheid van het reclameverbod noodzakelijk om te kunnen oordelen over de situatie van een van de twee verdachten — Rouffeteau —, die nu juist wordt beschuldigd van overtreding van artikel 8 van wet nr. 89-1008. Gelet op deze overwegingen en teneinde de verwijzende rechter een antwoord aan te reiken dat voor de oplossing van het voor hem dienende geschil van nut is, acht ik het dan ook noodzakelijk, dat het Hof zich specifiek uitspreekt niet alleen over de wettigheid van het in decreet nr. 85-712 neergelegde verbod op

de verkoop van niet-goedgekeurde (voor wederuitvoer bestemde) eindapparatuur, maar ook over de wettigheid van het in wet nr. 89-1008 neergelegde verbod op het maken van reclame voor zulke apparatuur.

4. In de tweede plaats blijkt uit het verwijzingsvonnis, dat verdachten in het hoofdgeding met een beroep op een (niet nader gepreciseerd) document van de Commissie hebben gesteld, dat het onwettig is om eindapparatuur die in het algemeen niet bedoeld is voor aansluiting op het openbare net, dat wil zeggen eindapparatuur die bestemd is voor wederuitvoer of voor aansluiting op een particulier net, aan keuring te onderwerpen. Tijdens de procedure is echter nooit betoogd, dat de betrokken eindapparatuur wordt of kan worden gebruikt op een particulier net. Met name heeft de verwijzende rechter zijn vraag uitdrukkelijk toegespitst op eindapparatuur die bestemd is voor wederuitvoer, zonder ook maar iets te zeggen over de diverse problemen in verband met apparatuur die bestemd is voor aansluiting op een particulier net. [5] Bovendien heeft zowel de Commissie als de Franse regering zich bepaald tot de vraag, of het al dan niet wettig is, het goedkeuringsvereiste ook uit te breiden tot voor wederuitvoer bestemde eindapparatuur. Mij lijkt het dan ook beter, alleen dit laatste aspect te behandelen en de vraag naar de wettigheid van het goedkeuringsvereiste voor eindapparatuur die bedoeld is voor aansluiting op een particulier net — afgezien van enkele hierna te maken opmerkingen —, open te laten.

5. Volledigheidshalve merk ik nog op, dat verdachten in de hoofdprocedure nog een ander bezwaar tegen de litigieuze nationale regeling hebben aangevoerd. De Franse autoriteiten zouden niet binnen de in richtlijn 88/301 gestelde termijn de technische specificaties en keuringsprocedures voor eindapparatuur hebben vastgelegd. De nationale rechter heeft dit bezwaar echter weerlegd met de opmerking, dat die specificaties en procedures reeds waren gepubliceerd in een bericht betreffende de toepassing van decreet nr. 85-712 in het *Journal officiel de la République française* van 1 november 1985 (welk bericht in oktober 1991 werd aangevuld). [6]

6. Gelet op deze preciseringen, meen ik dat de prejudiciële vraag aldus moet worden verstaan: verzetten het bepaalde in richtlijn 88/301 en artikel 30 van het Verdrag zich tegen een nationale wettelijke regeling als

5 — Dit blijkt ook uit het opschrift boven onderdeel II van het verwijzingsvonnis: „De onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van het vereiste van een goedkeuring van voor wederuitvoer bestemde eindapparatuur".

6 — Bovendien heeft Frankrijk — aldus nog steeds de verwijzende rechter — bij wet nr. 90-568 van 2 juli 1990, waarbij aan de exploitant van het openbare net, France Telecom, eigen rechtspersoonlijkheid werd toegekend, in overeenstemming met artikel 6 van richtlijn 88/301 een duidelijke scheiding aangebracht tussen enerzijds de regelgevende en controlerende taken, die onder de competentie van het Ministerie van Posterijen en Telecommunicaties vallen, en anderzijds de commerciële activiteiten, die worden uitgeoefend door France Telecom. Hieruit volgt, dat ten tijde van de onderhavige feiten (september 1991) — en anders dan het Hof in de arresten Decoster en Taillandier heeft vastgesteld — de in Frankrijk geldende specificaties en keuringsprocedures in overeenstemming waren met richtlijn 88/301.

neergelegd in het Franse decreet nr. 85-712 en de Franse wet nr. 89-1008, die zowel de verhandeling van als het maken van reclame voor niet-goedgekeurde eindapparatuur verbiedt, zonder te voorzien in een uitzondering voor het geval dat de handelaar de koper duidelijk erop heeft gewezen, dat die apparatuur bestemd is voor wederuitvoer en dus niet bedoeld is voor aansluiting op het nationale telecommunicatienet? Ik zal deze vraag eerst bespreken vanuit het gezichtspunt van richtlijn 88/301 en daarna vanuit dat van artikel 30 van het Verdrag.

Richtlijn 88/301

7. Ik meen te kunnen opmerken, dat richtlijn 88/301 geen bepalingen bevat die specifiek relevant zijn voor de oplossing van de door de verwijzende rechter opgeworpen rechtsvraag. De richtlijn, door de Commissie vastgesteld op de grondslag van artikel 90, lid 3, van het Verdrag, heeft tot doel een daadwerkelijke mededinging op de markt voor telecommunicatie-eindapparatuur te bevorderen. Daartoe schrijft zij in hoofdzaak voor: opheffing van de door de Lid-Staten aan telecommunicatiebedrijven verleende bijzondere of uitsluitende rechten (artikel 2); toekenning aan de economische subjecten van het recht om — met inachtneming van enkele essentiële vereisten — eindapparatuur in te voeren, in de handel te brengen, aan te sluiten en op te starten (artikel 3); toegang voor de gebruiker tot de eindpunten van het openbare net (artikel 4); mededeling aan de Commissie alsmede publikatie van de geldende specificaties en keuringsprocedures voor eindapparatuur (artikel 5); scheiding, in de sector telecommunicatie, tussen enerzijds de commerciële activiteiten en anderzijds de regelgevende en controlerende taken (artikel 6); de mogelijkheid van opzegging van huur-en onderhoudscontracten voor eindapparatuur met een opzeggingstermijn van een jaar (artikel 7); kennisgeving aan de Commissie van ontwerpen van technische specificaties en keuringsregels (artikel 8); het uitbrengen van een jaarlijks verslag inzake de naleving van de artikelen 2, 3, 4, 6 en 7 (artikel 9).

Blijkens deze regeling kent de richtlijn de marktdeelnemers weliswaar het recht toe, eindapparatuur in te voeren en te verhandelen (artikel 3), maar laat zij niettemin de bevoegdheid van de Lid-Staten onverlet om die apparatuur te controleren op conformiteit met bepaalde essentiële vereisten, in het bijzonder verband houdend met de veiligheid van de gebruikers en het bedienend personeel alsmede de veiligheid en de goede werking van het openbare telecommunicatienet (vereisten die zijn geformuleerd in artikel 2, punt 17, van richtlijn 86/361/EEG van de Raad [7], waarnaar artikel 3 van richtlijn 88/301 uitdrukkelijk verwijst). Uit de richtlijn (met name de artikelen 5 en 8) is ook op te maken, dat die conformiteitscontrole moet worden uitgevoerd volgens door de Lid-Staten vastgestelde keuringsprocedures en — in afwachting van harmonisatie op

7 — Richtlijn 86/361/EEG (PB 1986, L 217, blz. 21) is later vervangen door richtlijn 91/263/EEG (PB 1991, L 128, blz. 1) — waarover hierna meer —, waarin de essentiële vereisten waaraan eindapparatuur moet voldoen, nader zijn gepreciseerd (artikel 4).

Europees niveau [8] — aan de hand van nationale technische specificaties. [9]

8. De richtlijn gaat dus uit van de *vooronderstelling*, dat de Lid-Staten ter verzekering van de naleving van bepaalde vereisten van algemeen belang, die zonder meer verenigbaar zijn met de communautaire rechtsorde, bevoegd zijn eindapparatuur te keuren. Wat die keuring zelf betreft, formuleert de richtlijn enkel twee voorwaarden: i) de technische specificaties en de keuringsprocedures moeten naar behoren ter kennis van de Commissie en van derden worden gebracht (zie de artikelen 5 en 8); ii) de formele vastlegging van de specificaties, de controle op de toepassing ervan en de keuring moeten worden uitgevoerd door een eenheid die onafhankelijk is van de particuliere en overheidsondernemingen die goederen en/of diensten op telecommunicatiegebied aanbieden (zie artikel 6).

9. De richtlijn bevat daarentegen geen enkele bepaling omtrent de *draagwijdte* van het goedkeuringsvereiste dat de Lid-Staten kunnen instellen om te waarborgen, dat de apparatuur aan genoemde essentiële vereisten voldoet. Er valt dus niet uit op te maken, of een Lid-Staat *ook apparatuur die bestemd is voor wederuitvoer,* aan dat vereiste kan onderwerpen. Bovendien bevat de richtlijn hoe dan ook geen enkele bepaling omtrent het maken van reclame voor — al dan niet goedgekeurde — eindapparatuur. Ik meen daarom, dat de vraag van de nationale rechter zich niet aan de hand van de richtlijn laat beantwoorden, doch veeleer moet worden benaderd op basis van de beginselen die uit het primaire gemeenschapsrecht, meer in het bijzonder artikel 30 van het Verdrag, zijn af te leiden.

Artikel 30 van het Verdrag

10. De hiernavolgende analyse is, samengevat, opgebouwd als volgt:

a) de litigieuze nationale regeling vormt geen belemmering voor de intracommunautaire invoer;

b) ook indien wel van een dergelijke belemmering sprake mocht zijn, dan gaat deze hoe dan ook niet verder dan nodig is om de naleving te verzekeren van dwingende vereisten die zonder meer verenigbaar zijn met de communautaire rechtsorde;

c) subsidiair, voor het geval de litigieuze regeling wel als een door artikel 30 van

8 — Zie richtlijn 91/263.

9 — Artikel 3, eerste streepje, van richtlijn 88/301 bepaalt ook, dat „bij ontstentenis van technische specificaties (de Lid-Staten mogen) verbieden dat eindapparatuur wordt aangesloten en opgestart die, volgens een met redenen omkleed advies van de eenheid bedoeld in artikel 6, niet aan de essentiële vereisten van artikel 2, punt 17, van richtlijn 86/361/EEG voldoet".

het Verdrag verboden maatregel van gelijke werking mocht worden beschouwd, moet worden gepreciseerd, dat artikel 30 enkel geldt voor invoer van goederen uit andere Lid-Staten en niet voor invoer uit derde landen.

a) *De litigieuze nationale regeling vormt geen belemmering voor de intracommunautaire invoer*

11. Het lijkt in casu zeer onwaarschijnlijk, dat de toepassing van de betrokken nationale voorschriften een belemmering voor de invoer kan opleveren, die als zodanig door artikel 30 is verboden. Om het — potentiële — bestaan van een dergelijke belemmering te kunnen aannemen, moet namelijk worden uitgegaan van een hypothese die mij, eerlijk gezegd, meer theoretisch dan realistisch voorkomt. Die hypothese is de volgende: i) in het algemeen (en dit is het enige punt dat als vaststaand kan worden aangenomen) maakt het vereiste dat eindapparatuur, alvorens te kunnen worden verkocht of ook maar in reclame te kunnen worden aangeprezen, moet zijn goedgekeurd, de verhandeling van die apparatuur moeilijker of duurder; ii) een goedkeuringsvereiste voor eindapparatuur die bestemd is voor *wederuitvoer,* belemmert dus de verkoop van die apparatuur; iii) deze belemmering van de verkoop van eindapparatuur die specifiek en uitsluitend bestemd is voor wederuitvoer, kan op haar beurt leiden tot een beperking van de invoer van dergelijke apparatuur. Zo het goedkeuringsvereiste daarentegen niet gold voor eindapparatuur die bestemd is voor wederuitvoer, zou kunnen worden aangenomen, dat de invoer van eindapparatuur *met het oogmerk van wederuitvoer* daardoor zou worden gestimuleerd.

12. Deze ingewikkelde hypothese onderstelt evenwel het bestaan van enig belang bij de mogelijkheid, in een Lid-Staat eindapparatuur in te voeren die, juist omdat zij niet is goedgekeurd, in geen geval op de binnenlandse markt mag worden verkocht, maar *uitsluitend* weer mag worden uitgevoerd. En dat komt mij nu juist zo weinig geloofwaardig voor. Want wat voor belang heeft een tot de normale distributiecircuits behorende handelaar erbij, produkten in te kopen die per definitie niet op de binnenlandse markt (dat wil zeggen aan zijn gebruikelijke klantenkring) kunnen worden verkocht? [10]

13. Gelet op het voorgaande zou onder verwijzing naar het arrest Krantz [11] kunnen worden gezegd, dat de onderhavige casus een van die gevallen is, waarin het bestaan van een belemmering voor de intracommunautaire invoer zo *onzeker en indirect* is, dat toepassing van artikel 30 van het Verdrag op de litigieuze nationale regeling *op voorhand* is uitgesloten.

10 — Dit zou anders kunnen zijn voor
i) handelaren die in een grensstreek zijn gevestigd;
ii) ondernemingen die gespecialiseerd zijn in in-en uitvoer op driehoeksbasis.
In het eerste geval is echter de kans dat een handelaar niet-goedgekeurde eindapparatuur verkoopt aan in een andere Lid-Staat wonende gebruikers (of aan voorbijkomende toeristen) zeer gering, aangezien de koper vaak niet zal weten (tenzij hij ter zake kundig is), of het apparaat (waarvan de prijs niet te verwaarlozen is) zonder bezwaar op het net van zijn land kan worden gebruikt. Met betrekking tot het tweede geval wil ik opmerken, dat dergelijke driehoeksoperaties uit commercieel oogpunt nauwelijks interessant lijken (want waarom zou de handelaar in de Lid-Staat van wederuitvoer zich laten bevoorraden door een onderneming in een tweede Lid-Staat, die het produkt op zijn beurt uit een derde Lid-Staat heeft ingevoerd, in plaats van zich rechtstreeks te bevoorraden?). Bovendien zouden die operaties, zoals de Franse regering bevestigt, hoe dan ook van het goedkeuringsvereiste kunnen worden uitgezonderd, aangezien in dat geval daadwerkelijk is gewaarborgd, dat de apparatuur — die niet echt in het nationale distributiecircuit terechtkomt — zeker weer zal worden uitgevoerd en dus niet op het nationale net zal worden aangesloten.

11 — Arrest van 7 maart 1990 (zaak C-69/88, Jurispr. 1990, blz. I-583).

14. Tot staving van deze conclusie zou kunnen worden aangevoerd, dat de Franse wettelijke regeling — voor zover zij werkelijk ziet op produkten die bestemd zijn voor (weder)uitvoer — eigenlijk beter kan worden getoetst aan artikel 34 dan aan artikel 30 van het Verdrag. Hierbij verdient vermelding, dat de Belgische regeling die in zaak C-80/92 (Commissie/België) [12] in geding was en die bepaalde, voor uitvoer bestemde eindapparatuur niet van het goedkeuringsvereiste vrijstelde, door de Commissie juist op grond van artikel 34 werd aangevochten. [13]

16. Laat ik hier in het kort de standpunten van partijen in herinnering roepen. De Commissie en de Franse regering zijn het erover eens, dat het vereiste dat eindapparatuur moet zijn goedgekeurd, in beginsel verenigbaar is met artikel 30 van het Verdrag, voor zover het noodzakelijk is om te waarborgen, dat die apparatuur beantwoordt aan bepaalde essentiële vereisten, in het bijzonder verband houdend met de veiligheid van de gebruikers en de goede werking van het openbare telecommunicatienet.

b) *De belemmering die het gevolg zou zijn van de litigieuze regeling, is in elk geval een „evenredige" belemmering*

15. Is men van oordeel, dat de Franse regeling het handelsverkeer kan belemmeren in de zin van artikel 30 van het Verdrag, dan zal moeten worden nagegaan, of die belemmering niet verder gaat dan nodig is om de naleving te verzekeren van dwingende vereisten die verenigbaar worden geacht met de doelstellingen van de communautaire rechtsorde.

17. In geschil is alleen, zoals reeds gezegd, de mogelijke *draagwijdte* van dat vereiste. Volgens de Commissie mag het goedkeuringsvereiste niet gelden voor apparatuur die bestemd is voor wederuitvoer en die dus geen schade kan veroorzaken op het nationale grondgebied en de werking van het nationale telecommunicatienet niet kan verstoren. Naar het oordeel van de Commissie kan dan worden volstaan met de handelaar te verplichten, de bestemming van het produkt duidelijk te vermelden en ook verder al het mogelijke te doen om de koper erop te wijzen, dat het apparaat niet is goedgekeurd en dus niet op het nationale grondgebied mag worden gebruikt. Dergelijke voorzorgsmaatregelen zouden de verhandeling van niet-goedgekeurde, voor wederuitvoer bestemde eindapparatuur mogelijk maken, waarbij overigens de aansprakelijkheid van de koper in geval van oneigenlijk gebruik van het apparaat onverlet blijft. Deze benadering stemt volgens de Commissie overeen met die van richtlijn 91/263 van de Raad, hetgeen de juistheid van deze lezing van artikel 30 zou bevestigen.

12 — Arrest van 24 maart 1994, zaak C-80/92 (Jurispr. 1994, blz. I-1019).

13 — Overigens lijkt de Franse regeling mij, althans op het eerste gezicht, evenmin als de Belgische regeling die in zaak C-80/92 aan de orde was, in strijd met artikel 34, zoals uitgelegd door het Hof (zie ook arrest van 7 februari 1984, zaak 237/82, Jongeneel Kaas, Jurispr. 1984, blz. 483); zij bepaalt zich immers ertoe, produkten die voor uitvoer zijn bestemd, op dezelfde wijze te behandelen als produkten die op de binnenlandse markt worden verhandeld.

18. Volgens de Franse regering daarentegen kan het goedkeuringsvereiste alleen dan ongerechtvaardigd worden geacht, wanneer zeker is dat de eindapparatuur ook echt weer zal worden uitgevoerd. In de regel ontbreekt echter iedere zekerheid op dit punt. Wanneer de apparatuur immers op het nationale grondgebied via de normale distributiecircuits in de handel wordt gebracht (en in de reclame wordt aangeprezen), zonder enige waarborg dat de koper het apparaat ook werkelijk zal uitvoeren, moet het voor meer dan waarschijnlijk worden gehouden, dat de koper het apparaat ter plaatse zal gebruiken en het dus zal aansluiten op het nationale net. De mogelijkheid van vrije verhandeling van niet-goedgekeurde eindapparatuur zou dus, ook indien de apparatuur is voorzien van de vermelding, dat zij uitsluitend bestemd is voor wederuitvoer, erop neerkomen, dat het systeem van de middels keuring van de apparatuur verrichte conformiteitscontrole op de helling wordt gezet en daarmee de naleving van de essentiële vereisten op het gebied van de veiligheid en de goede werking van het net, die een dergelijke controle nu juist beoogt te verzekeren, in gevaar wordt gebracht.

19. Bij de behandeling van dit vraagstuk moet allereerst worden bedacht, dat het Hof in de onderhavige materie reeds heeft uitgemaakt, dat het vereiste dat eindapparatuur moet zijn goedgekeurd, weliswaar de intracommunautaire handel in die apparatuur in zekere mate kan belemmeren, doch niettemin noodzakelijk is om de naleving van fundamentele vereisten van algemeen belang te waarborgen en derhalve in beginsel volkomen verenigbaar is met artikel 30 van het Verdrag. Het Hof overwoog:

„Bij gebreke van een communautaire regeling voor de aanleg van openbare telecommunicatienetten en rekening houdend met de technische verschillen tussen de netten in de Lid-Staten, behouden deze laatste enerzijds de bevoegdheid de technische specificaties vast te stellen waaraan telefoontoestellen moeten voldoen om op het openbaar net te mogen worden aangesloten, en anderzijds de bevoegdheid om te controleren, of die toestellen beantwoorden aan dwingende vereisten verband houdend met de bescherming van de gebruiker als consument van diensten alsmede de bescherming en de goede werking van het openbaar telefoonnet, en derhalve geschikt zijn om op dat net te worden aangesloten." [14]

In hetzelfde arrest verklaarde het Hof, zich baserend op het evenredigheidsbeginsel, dat waar weigering van goedkeuring door de nationale, met de controle belaste instantie in de praktijk ertoe kan leiden, dat uit een andere Lid-Staat ingevoerde apparatuur de toegang tot de markt van een Lid-Staat wordt ontzegd, hetgeen een belemmering van het vrije verkeer van goederen oplevert, hiertegen door de marktdeelnemers moet kunnen worden opgekomen in het kader van een beroep in rechte. [15]

20. Wat de in deze procedure aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling betreft, moet hoofdzakelijk worden nagegaan, of het vereiste dat *ook* eindapparatuur die bestemd

14 — Arrest van 13 december 1991 (zaak C-18/88, GB-INNO-BM, Jurispr. 1991, blz. I-5941).

15 — Zie in dezelfde zin het recente arrest van 27 oktober 1993 (gevoegde zaken C-46/90 en C-93/91, Lagauche e. a., Jurispr. 1993, blz. I-5267).

is voor wederuitvoer (en die eerder uit een andere Lid-Staat is ingevoerd), moet zijn goedgekeurd, geen onevenredige belemmering van het handelsverkeer oplevert en daardoor in strijd is met artikel 30 van het Verdrag.

Ik wil meteen al opmerken, dat deze vraag mijns inziens ontkennend moet worden beantwoord, en wel in hoofdzaak om drie redenen. In de eerste plaats zouden de marktdeelnemers bij ontbreken van een dergelijk vereiste het goedkeuringssysteem en de vereisten waarvan dit de naleving beoogt te verzekeren, stelselmatig kunnen omzeilen. In de tweede plaats lijkt het mij opportuun om hier, eveneens in verband met de vraag, of de in geding zijnde regeling de evenredigheidstoets kan doorstaan, te herhalen wat ik reeds onder a) heb gezegd, namelijk dat het vereiste dat eindapparatuur die bestemd is voor wederuitvoer, moet zijn goedgekeurd, de intracommunautaire invoer slechts in zeer beperkte, zo niet verwaarloosbare mate zou kunnen belemmeren. In de derde plaats komt het mij voor, dat de hier voorgestane conclusie — anders dan de Commissie beweert — in overeenstemming is met het door richtlijn 91/263 ingestelde systeem inzake de beoordeling van de conformiteit van eindapparatuur.

— Het gevaar van omzeiling van het systeem van goedkeuring van eindapparatuur

21. Wat het eerste punt betreft, wil ik vóór alles beklemtonen, dat de apparaten waarom het gaat, ofschoon beweerdelijk bestemd voor wederuitvoer, zich niettemin zeer wel lenen voor aansluiting op het nationale telecommunicatienet. Zoals de Franse regering terecht opmerkt, komen die apparaten terecht in het normale distributiecircuit — waartoe overigens ook verdachten in het hoofdgeding behoren — en worden zij dus te koop aangeboden aan afnemers die ze *in de regel* niet uit Frankrijk willen uitvoeren, maar ze *op het Franse grondgebied* willen gebruiken middels aansluiting op het nationale net. Wanneer dus de verkoop van niet-goedgekeurde apparatuur, met alleen de vermelding dat deze voor wederuitvoer is bestemd, wordt toegestaan, is het gevaar niet gering, dat de koper — daartoe wellicht door de verkoper zelf discreet aangezet — een niet-goedgekeurd — en dikwijls voordeliger — apparaat aanschaft en dit vervolgens aansluit op het nationale net. De feiten in deze zaak zeggen overigens genoeg. Verdachten in het hoofdgeding zijn immers in de regio Reims opererende handelaren, die zich draadloze telefoontoestellen en telefaxapparaten hebben verschaft die niet zijn voorzien van de officiële verklaring van goedkeuring of van enig ander certificaat waaruit blijkt, dat zij voldoen aan de in Frankrijk geldende technische specificaties, en die deze produkten vervolgens hebben aangeboden aan een koperspubliek dat waarschijnlijk (en volstrekt hypothetische uitzonderingen daargelaten) van plan is, die telefoons en faxapparaten in de regio zelf of in aangrenzende streken thuis of op kantoor te gebruiken, en zeker niet de bedoeling heeft, ze weer uit Frankrijk uit te voeren.

22. Zo men de marktdeelnemers in dergelijke omstandigheden zou toestaan, niet-goedgekeurde eindapparatuur op de nationale markt te brengen, met als enige voorzorg de waarschuwing aan het publiek dat die apparatuur bestemd is voor wederuit-

voer, dan zou dat eenvoudig gelijkstaan met het gedogen van een — potentieel zeer omvangrijke — handel in niet-goedgekeurde apparatuur die kan worden aangesloten op het nationale net. Met andere woorden, het zou de marktdeelnemers en hun afnemers dan gemakkelijk worden gemaakt, het systeem van verplichte keuring van eindapparatuur te omzeilen.

23. Een dergelijk resultaat nu lijkt niet te stroken met de tot dusver zowel door het Hof als door de gemeenschapswetgever zelf gevolgde benadering. Uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak en uit de richtlijnen 86/361 en 91/263 van de Raad alsook uit richtlijn 88/301 van de Commissie valt immers op te maken, dat het vereiste dat eindapparatuur moet zijn goedgekeurd, een wezenlijke garantie vormt, in zover het is bedoeld om te voorkomen, dat apparatuur die uit veiligheids- of technisch oogpunt ondeugdelijk is, in de handel wordt gebracht en op het net wordt aangesloten.

Hieruit volgt, dat artikel 30 van het Verdrag niet aldus mag worden uitgelegd, dat het de marktdeelnemers en de particulieren toestaat zich met een eenvoudige „truc" aan dat goedkeuringsvereiste te onttrekken en de doeltreffendheid ervan te verminderen.

24. Daarbij wil ik nog opmerken, dat ofschoon deze oplossing enerzijds de feitelijke naleving van het goedkeuringsvereiste wil waarborgen, zij anderzijds de marktdeelnemers en de consumenten niet aan ongeoorloofde beperkingen van de kant van de nationale autoriteiten blootstelt. Nog afgezien van het feit, dat ingevolge richtlijn 91/263 de keuring thans geschiedt aan de hand van geharmoniseerde — en dus niet nationale — technische specificaties, moet volgens de hiervoor aangehaalde rechtspraak in elk geval zowel tegen de vaststelling van de technische specificaties aan de hand waarvan de keuring geschiedt, als tegen de weigering om goedkeuring te verlenen, middels een beroep in rechte kunnen worden opgekomen, een garantie waardoor een eventuele onrechtmatige uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid door de nationale autoriteiten ten minste kan worden gecorrigeerd.

— De geringe invloed op het handelsverkeer van het vereiste, dat eindapparatuur die bestemd zou zijn voor wederuitvoer, moet zijn goedgekeurd

25. In de tweede plaats zij nog eens herhaald, dat uitbreiding van het goedkeuringsvereiste tot voor wederuitvoer bestemde eindapparatuur niet meer dan een *zeer marginale* (zo niet volledig verwaarloosbare) invloed op het intracommunautaire handelsverkeer kan hebben. Om de hiervoor reeds genoemde redenen (zie onder a) lijkt een stroom van importen van eindapparatuur die, voor zover zij niet is goedgekeurd, niet op de

binnenlandse markt kan worden afgezet, doch *uitsluitend* voor wederuitvoer mag worden bestemd, moeilijk voorstelbaar. Maar als dat zo is, valt niet in te zien, welk voordeel het zou hebben, voor wederuitvoer bestemde eindapparatuur niet ook aan het goedkeuringsvereiste te onderwerpen: enerzijds is de stroom van importen die uitsluitend met het oog op wederuitvoer worden verricht, vanuit economisch oogpunt dermate marginaal, dat valt aan te nemen dat er, ook bij ontbreken van het goedkeuringsvereiste, hoe dan ook geen merkbaar voordeel in termen van toename van het handelsverkeer en integratie van de markten van te verwachten is; anderzijds zou het toestaan van vrije winkelverkoop van niet-goedgekeurde eindapparatuur waarop enkel de vermelding „uitsluitend bestemd voor wederuitvoer" (of een mededeling van soortgelijke strekking) is aangebracht, zoals ik al zei, het goedkeuringssysteem zelf op losse schroeven kunnen zetten.

26. Op dit punt wil ik ook niet onvermeld laten, dat de kosten en de duur van de keuringsprocedure in de regel redelijk zijn en niet onoverkomelijk voor een onderneming die een nieuw type apparaat op de markt wil brengen (de keuring wordt voor elk type apparaat immers slechts éénmaal verricht; de kosten ervan worden dus omgeslagen over de diverse exemplaren die van elk goedgekeurd type op de betrokken markt worden verkocht; gemiddeld bedragen de kosten van een keuring ongeveer 100 000 BFR).

— *Richtlijn 91/263*

27. Ten slotte wil ik beklemtonen, dat de hier voorgestane oplossing in de lijn ligt van richtlijn 91/263 van de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende eindapparatuur voor telecommunicatie en de onderlinge erkenning van de conformiteit van de apparatuur (deze richtlijn is overigens eerst na de feiten van de onderhavige zaak in werking getreden).

28. De richtlijn maakt onderscheid tussen eindapparatuur die bedoeld is om op een openbaar net te worden aangesloten (artikel 1, lid 2), en apparatuur die weliswaar geschikt is voor een dergelijke aansluiting, doch niet uitdrukkelijk voor dat doel is bestemd (artikel 1, lid 3, en artikel 2, lid 1). Voor de eerste categorie geldt een geharmoniseerde regeling voor de beoordeling van de conformiteit met wezenlijke vereisten op het gebied van de veiligheid en de goede werking van het net. Op grond van deze beoordeling, die onder meer een typegoedkeuring van de betrokken apparatuur behelst, kan op de produkten het merkteken „CE" worden aangebracht alsmede het symbool dat aangeeft, dat de apparatuur geschikt is voor aansluiting op het net (artikelen 9 en 11 en bijlage VI). Voor de tweede categorie — apparatuur die niet uitdrukkelijk bestemd is voor aansluiting op het openbare net — geldt wat een „verzachte" regeling zou kunnen worden genoemd, die berust op een verklaring van de fabrikant of leverancier omtrent de bestemming van de apparatuur (artikel 2, lid 1) en voorziet in de aanbrenging van een symbool dat aangeeft, dat de apparatuur niet geschikt is voor aansluiting op de openbare netten

van de Lid-Staten (artikel 11, lid 4, en bijlage VII). Beide soorten apparaten mogen in beginsel, mits voorzien van de voorgeschreven merktekens, in het vrije verkeer worden gebracht, behoudens toepassing van nationale vrijwaringsmaatregelen (het spreekt vanzelf, dat de voor aansluiting op het openbare net geschikt bevonden apparatuur over veel ruimere afzetkanalen beschikt en dat de marktdeelnemers er daarom alle belang bij hebben om, wanneer het apparaat feitelijk aan de technische voorschriften voldoet, de normale regeling te verkiezen boven de „verzachte").

29. Volgens de Commissie is de fabrikant of leverancier van een apparaat dat hij in de Gemeenschap in het verkeer wil brengen, geheel vrij te bepalen, of het al dan niet bestemd is voor aansluiting op het openbare net, en dus ook, of het moet worden getest op zijn conformiteit met de essentiële vereisten, dan wel of het moet worden onderworpen aan de „verzachte" regeling. Tot de apparatuur die niet uitdrukkelijk bestemd is voor aansluiting op het openbare net, moet, aldus nog steeds de Commissie, ook de apparatuur worden gerekend die volgens uitdrukkelijke vermelding van fabrikant of leverancier bestemd is voor wederuitvoer (uit de Gemeenschap). In het kader van de richtlijn zou het dus mogelijk zijn, apparatuur die niet is goedgekeurd (of waarvan de conformiteit met de wezenlijke vereisten niet anderszins is gebleken), in de Gemeenschap in het verkeer te brengen met alleen de vermelding, dat het apparaat, voor zover voor wederuitvoer bestemd, ongeschikt is voor aansluiting op het openbare net. Dit laat zien, zo besluit de Commissie, dat de nationale wetgever ook vóór de vaststelling van de richtlijn voor een minder restrictieve en dus meer aan het evenredigheidsbeginsel beantwoordende regeling had kunnen kiezen.

De Franse regering daarentegen stelt, dat apparatuur die objectief de technische en functionele kenmerken bezit van normale eindapparatuur, ook in het kader van de richtlijn hoe dan ook moet worden gekeurd. De in de richtlijn opgenomen verzachte regeling zou door de marktdeelnemer alleen dan kunnen worden gekozen, wanneer het betrokken apparaat bijzondere kenmerken bezit die het specifiek geschikt maken om te worden gebruikt op particuliere netten en niet op het openbare net. Een andere oplossing zou afbreuk doen aan het nuttig effect van de goedkeuringsregeling, die in de richtlijn zelf van fundamenteel belang wordt genoemd ter verzekering van de naleving van de aldaar genoemde wezenlijke vereisten. Dit betekent volgens de Franse regering, dat ook in het kader van de richtlijn de marktdeelnemers niet de gelegenheid zou mogen worden geboden, eindapparatuur te verkopen met alleen de vermelding, dat deze uitsluitend bestemd is voor wederuitvoer uit de Gemeenschap.

30. Ik vind de lezing van de Franse regering het meest overtuigend. Het is immers juist, dat de richtlijn twee soorten regelingen behelst, waarvan de ene is gebaseerd op een conformiteitscontrole, door middel van (onder meer) keuring, van voor het openbare net bestemde eindapparatuur, en de andere, „verzachte" regeling niet uitdrukkelijk voor het openbare net bestemde apparatuur

betreft. Het is echter evenzeer juist, dat de toepassing van de ene of de andere regeling niet op een *zuiver vrijwillige* keuze van de marktdeelnemer berust, maar op overwegingen van *objectieve* aard. Blijkens artikel 2, lid 2, van de richtlijn immers moet de fabrikant of leverancier die gebruik wil maken van de „verzachte" regeling, in staat zijn *de bestemming* van de apparatuur *te rechtvaardigen* op basis van de „relevante technische kenmerken", de „functies" en het hem voor ogen staande „marktsegment". Hieruit moet worden afgeleid, dat wanneer het gaat om normale, op het openbare net aansluitbare eindapparatuur, zonder enige objectieve bijzonderheid die ze geschikt maakt voor een andere bestemming — dat wil zeggen voor gebruik op een particulier net —, deze apparatuur *moet* worden onderworpen aan de normale en niet aan de „verzachte" regeling; zij moet dus worden gecontroleerd op conformiteit en, in voorkomend geval, aan de voorgeschreven keuringsprocedure worden onderworpen. Daarbij komt, dat ingevolge artikel 1, lid 3, van de richtlijn draadloze telefoontoestellen — een van de twee door Rouffeteau en Badia verkochte typen eindapparatuur — „van rechtswege" worden geacht te zijn bedoeld voor aansluiting op het openbare telecommunicatienet en daarom altijd onder de desbetreffende regeling vallen.

31. Het behoeft nauwelijks vermelding, dat een andere uitlegging van de richtlijn niet alleen tegen de tekst, maar ook tegen het doel ervan zou indruisen. Een van de fundamentele oogmerken van de richtlijn is, de naleving van de hiervoor genoemde essentiële vereisten (en tevens het vrije verkeer van eindapparatuur) te verzekeren. Het gekozen middel om dat doel te bereiken, is dat van verplichte keuring van apparatuur die bestemd is voor aansluiting op het openbare net. Wanneer nu een marktdeelnemer in de Gemeenschap niet-goedgekeurde eindapparatuur in het verkeer kon brengen met alleen de vermelding, dat die apparatuur bestemd is voor wederuitvoer naar een derde land, dan zou dat betekenen, dat apparatuur *die niets anders is dan normale, voor aansluiting op het openbare net bedoelde eindapparatuur* in de Europese winkels kon worden verkocht met omzeiling van de door de richtlijn voorgeschreven controle op conformiteit met de essentiële vereisten. Ook om die reden geloof ik, dat de toepassing van de „verzachte" regeling beperkt moet blijven tot apparaten die *objectieve technische en functionele kenmerken* bezitten die ze bijzonder geschikt maken voor aansluiting op particuliere netten; die toepassing kan daarentegen niet worden uitgebreid tot apparaten die normale eindapparatuur zijn en waarvan het enige specifieke kenmerk is, dat de fabrikant of leverancier heeft verklaard dat het apparaat moet worden geacht bestemd te zijn voor wederuitvoer naar derde landen.

32. Uit deze opmerkingen volgt, dat apparatuur als waarom het in het hoofdgeding gaat, ook in het kader van richtlijn 91/263 niet in de handel zou mogen worden gebracht zonder dat een verklaring van goedkeuring (of een andere, door de richtlijn als gelijkwaardig erkende verklaring) is afgegeven. Zoals immers reeds gezegd, wordt in casu van het

Hof geen uitspraak verlangd over apparatuur die op grond van objectieve kenmerken bestemd is voor aansluiting op particuliere netten, doch enkel over apparatuur die *technisch en functioneel* gezien bedoeld is voor aansluiting op openbare netten, maar waarvan wordt gezegd, dat zij bestemd is voor wederuitvoer. In de richtlijn nu is bepaald, dat dergelijke apparatuur niet in de Gemeenschap in het verkeer mag worden gebracht zonder dat middels een verklaring van goedkeuring of een andere, gelijkwaardige verklaring is aangetoond, dat zij voldoet aan de essentiële vereisten op het gebied van de veiligheid van personen (gebruikers en werknemers) en de goede werking van het net, die in artikel 4 van de richtlijn gedetailleerd worden omschreven. Dit geldt helemaal voor apparaten als draadloze telefoons, die, voor zover zij het radiofrequentiespectrum benutten, „van rechtswege" worden geacht te zijn bestemd voor aansluiting op het openbare net en daarom aan het goedkeuringsvereiste zijn onderworpen.

33. Ik meen derhalve, dat aan de regeling van de richtlijn geen argumenten kunnen worden ontleend voor de stelling, dat de van vóór die richtlijn daterende nationale wettelijke regeling zich niet verdraagt met het evenredigheidsbeginsel.

34. Op grond van al het voorgaande ben ik van oordeel, dat het vereiste dat voor wederuitvoer bestemde eindapparatuur moet zijn goedgekeurd, volledig gerechtvaardigd is voor zover het noodzakelijk is om de naleving te verzekeren van dwingende vereisten die zonder meer in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de communautaire rechtsorde. Hieruit volgt, dat zowel het in decreet nr. 85-712 neergelegde verbod op de verhandeling van niet-goedgekeurde eindapparatuur, als het in artikel 8 van wet nr. 89-1008 neergelegde verbod op het maken van reclame voor die apparatuur, voor zover ook van toepassing op eindapparatuur die bestemd is voor wederuitvoer, niet onverenigbaar is met artikel 30 van het Verdrag.

c) *Subsidiair, voor het geval de litigieuze regeling wel als een door artikel 30 van het Verdrag verboden maatregel van gelijke werking mocht worden beschouwd, moet worden gepreciseerd, dat artikel 30 enkel geldt voor invoer van goederen uit andere Lid-Staten en niet voor invoer uit derde landen*

35. In dit verband volstaat het eraan te herinneren, dat artikel 30 volgens het Verdrag [16] en de rechtspraak van het Hof [17] alleen kan worden ingeroepen ter bescherming van het vrije verkeer van goederen „tussen de Lid-Staten". Op deze bepaling kan daarentegen geen beroep worden gedaan wanneer de betrokken nationale maatregel niet produkten die uit

16 — Artikel 9, lid 2.

17 — Zie arrest van 15 juni 1976 (zaak 96/75, EMI Records, Jurispr. 1976, blz. 913).

andere Lid-Staten zijn ingevoerd, maar produkten die rechtstreeks uit derde landen zijn ingevoerd (of op produkten van nationale oorsprong) betreft.

Uit een en ander volgt, dat marktdeelnemers die — zoals Rouffeteau en Badia — ervan worden verdacht, niet-goedgekeurde eindapparatuur te hebben verkocht (en in reclame te hebben aangeprezen), zich alleen dan met een beroep op artikel 30 van het Verdrag tegen de toepassing van de litigieuze nationale bepalingen te hunnen aanzien kunnen verzetten, wanneer die eindapparatuur uit een andere Lid-Staat is ingevoerd; daarentegen behouden de nationale bepalingen en de daarin voorziene sancties hun volle gelding, wanneer de betrokken marktdeelnemers rechtstreeks uit derde landen ingevoerde eindapparatuur (of, eventueel, eindapparatuur van nationaal fabrikaat) te koop hebben aangeboden.

Het staat uiteraard aan de nationale rechter om te bepalen, of het bij de aan de verdachten ten laste gelegde overtredingen gaat om de verkoop van (en het maken van reclame voor) uit andere Lid-Staten ingevoerde dan wel uit derde landen ingevoerde eindapparatuur.

Conclusie

36. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging, de vraag van de nationale rechter als volgt te beantwoorden:

„Richtlijn 88/301/EEG en artikel 30 van het Verdrag verzetten zich niet tegen de toepassing van een nationale wettelijke regeling als neergelegd in het Franse decreet nr. 85-712 en de Franse wet nr. 89-1008, die zowel de verhandeling van als het maken van reclame voor niet-goedgekeurde eindapparatuur verbiedt, zonder te voorzien in een uitzondering voor het geval dat de handelaar de koper duidelijk erop heeft gewezen, dat die apparatuur bestemd is voor wederuitvoer en dus niet bedoeld is voor aansluiting op het nationale telecommunicatienet."