DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

7. juni 2007 *

I sag C-254/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 16. juni 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Stromsky, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved M. Wimmer, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne E. Juhász, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), G. Arestis og J. Malenovský,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. februar 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det kræver, at automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer, som lovligt er fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat, og som ikke er forsynet med CE-mærkning

— skal være i overensstemmelse med den belgiske standard NBN S21-100 om konstruktion af automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer af september 1986, som ændret ved tillæg nr. 2 af august 1996 (herefter »standard NBN S21-100«)

— skal typegodkendes af BOSEC (Belgian Organisation for Security Certification), hvilket er en hindring, som forværres af de uforholdsmæssigt høje omkostninger, der er forbundet med en sådan godkendelse, og

— skal undersøges og efterprøves inden for rammerne af typegodkendelsesproceduren, hvilket hovedsageligt er en gentagelse af kontrolforanstaltninger, der allerede er gennemført inden for rammerne af andre procedurer i en anden medlemsstat.

Retsforskrifter

2 I den af det franske fællesskabs myndigheder udstedte bekendtgørelse af 24. december 1990 om fastsættelse af de nærmere retningslinjer for og fremgangsmåden ved udstedelse af sikkerhedscertifikat til hotelvirksomheder, som eksisterede den 1. januar 1991, og om fastsættelse af sikkerhedsnormer for brandbeskyttelse, der er specifikke for hotelvirksomheder (*Moniteur belge* af 21.6.1991, s. 13999, herefter »bekendtgørelsen af 24. december 1990«), bestemmes i artikel 2:

»En hotelvirksomhed må først tages i brug, når der er udstedt et sikkerhedscertifikat.«

3 I henhold til bekendtgørelsens artikel 3 udstedes dette certifikat, hvis sikkerhedsnormerne for brandbeskyttelse, der er specifikke for hotelvirksomheder, som fastsat i bekendtgørelsens bilag 1, er opfyldt.

4 Ifølge punkt 7.4.4 i nævnte bilag skal installering af udstyr til automatisk brandovervågning med punktdetektorer gennemføres og kontrolleres i overensstemmelse med standard NBN S21-100, og der skal udstedes en typegodkendelse for udstyret, der certificerer, at det er i overensstemmelse med standarden.

5 Artikel 158 i den vallonske bekendtgørelse af 18. december 2003 om turistindkvarteringsvirksomheder (*Moniteur belge* af 11.3.2004, s. 13669) ophævede bekendtgørelsen af 24. december 1990 for så vidt angår regionen Vallonien. Bestemmelserne i bekendtgørelsen af 24. december 1990 er fortsat gældende for regionen Bruxelles.

6 Den vallonske regerings bekendtgørelse af 3. december 1998 om gennemførelse af bekendtgørelse af 5. juni 1997 om rekreationshjem, beskyttede boliger og plejecentre for de ældre og om oprettelse af det vallonske pensionsråd (*Moniteur belge* af 27.1.1999, s. 2221, herefter »bekendtgørelsen af 3. december 1998«) bestemmer i artikel 27:

»Normerne om beskyttelse mod ild og panik, som er fastsat i bilag I, finder anvendelse på rekreationshjem, beskyttede boliger og plejecentre for ældre.

[...]«

7 Punkt 0.5 i bilag I til bekendtgørelsen af 3. december 1998 lyder således:

»Godtgøres det ved hjælp af den fornødne dokumentation, at et produkt opfylder kravene i denne bekendtgørelse ifølge tilsvarende, i en anden EF-medlemsstat

gældende, prøvnings- og klassificeringsmetoder, anses dette produkt for at opfylde de i dette bilag fastsatte tekniske specifikationer.«

8 Bilagets punkt 7.7.1 bestemmer:

»Automatiske overvågningssystemer skal kontrolleres i overensstemmelse med den belgiske standard NBN S21-100, »Konstruktion af automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer«. Alle systemets komponenter skal kontrolleres (detektorer, reservedele, relæ-signaltavler, servoindretninger osv.).«

9 Den belgiske standard NBN S21-100 indeholder regler for konstruktion af automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer.

10 Standardens punkt 4.2 med overskriften »Beskrivelse« har følgende ordlyd:

»Et automatisk brandovervågningssystem består i det væsentlige af:

— sensorer, der er følsomme over for en af de karakteristiske egenskaber ved forbrænding, også kaldet detektorer

— et netværk af ledninger og elektriske kabler

— et kontrolpanel, der er konstrueret til at slå alarm og angive overvågningsområdet samt problemets art

— strømforsyning.

Udstyret skal opfylde specifikationerne i henhold til europæiske CEN-standarder eller belgiske standarder, og både montøren og systemet skal certificeres af BOSEC. Alle komponenterne i et system skal være kompatible.

Relæenheder, manuelle alarmanordninger eller lignende servoindretninger kan tilføjes systemet under forudsætning af, at de opfylder betingelserne i henhold til denne standard.

Detektorbaseenheden eller stikforbindelsen skal udstyres med et optisk alarmsignal.«

11 Den belgiske standards punkt 4.3.1 har overskriften »Typer af detektorer« og bestemmer:

»Alle typer af detektorer skal opfylde specifikationerne efter de belgiske standarder.«

12 Punkt 4.4.6. og 4.4.8.2 i standard NBN S21-100 med overskriften »Strømforsyning«, henholdsvis »Kabler«, fastsætter de karakteristika, som dels backup-strømforsyningen, dels de kabler, der anvendes til automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer, skal overholde.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og den administrative procedure

13 Efter at have modtaget oplysninger om en britisk erhvervsdrivendes problemer ved markedsføringen af brandovervågningsudsstyr i Belgien, fremsendte Kommissionen ved åbningsskrivelse af 21. januar 2003 en opfordring til Kongeriget Belgien om at fremsætte sine bemærkninger til reglerne for indførsel til og markedsføring i Belgien af automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer.

14 Den belgiske regering fremsatte sine bemærkninger ved skrivelse af 9. september 2003 til Kommissionen.

15 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Belgien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, fremsatte den den 9. juli 2004 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Belgien til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

16 De belgiske myndigheder besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 9. september 2004.

17 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de belgiske myndigheders svar, anlagde den nærværende sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

18 Kommissionen har anført, at bekendtgørelserne af 24. december 1990 og 3. december 1998 begrænser den frie bevægelighed for automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer, som er lovligt fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat, og som ikke er forsynet med CE-mærkning.

19 Ved at stille krav om overholdelse af standard NBN S21-100 udelukker den belgiske lovgivning hotelvirksomheders og alderdomshjems anvendelse af brandovervågningssystemer, der ikke overholder nævnte standard, hvorved disse systemer udelukkes fra en del af det belgiske marked. Erhvervsdrivende, som fremstiller eller markedsfører disse produkter, kan herved afholde sig fra at bringe deres produkter ind på det belgiske marked eller se sig tvunget til at tilpasse deres produkter for at få adgang hertil.

20 Tilsvarende gælder for visse kommunale regulativer om brandsikring, hvorefter det ifølge de belgiske myndigheders oplysninger kræves, at branddetektorer opfylder standard NBN S21-100, samt for den administrative praksis hos brandvæsenet, der henviser til denne standard, når det fastsætter foranstaltninger til forebyggelse af brand.

21 Kommissionen har endvidere anført, at forpligtelsen i den belgiske lovgivning til at opfylde standard NBN S21-100 indebærer, at disse brandovervågningssystemer undergives et krav om typegodkendelse udstedt af BOSEC.

22 Ikke alene udgør en sådan typegodkendelsesprocedure i sig selv en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, hvilket er forbudt i henhold til artikel 28 EF, men restriktionen forstærkes endvidere af de uforholdsmæssige forsinkelser og omkostninger, som denne procedure medfører, og af den omstændighed, at BOSEC ikke tager hensyn til de undersøgelser og efterprøvninger, som allerede er foretaget i en anden medlemsstat.

23 Kongeriget Belgien har ikke bestridt, at standard NBN S21-100 kræves overholdt både i henhold til den af Kommissionen anførte lovgivning og i henhold til brandvæsenets administrative praksis, men henset til de ændringsforslag, der blev sendt i offentlig høring fra den 30. marts til den 30. september 2005, og navnlig forslaget vedrørende ophævelsen af henvisningen til BOSEC som certificeringsorgan, finder Kongeriget Belgien, at standard NBN S21-100 er forenelig med artikel 28 EF og ikke længere udgør en hindring for den frie bevægelighed for automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer, som er lovligt fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat, og som ikke er forsynet med CE-mærkning.

24 De belgiske myndigheder har desuden anført, at denne standard er i overensstemmelse med de europæiske standarder, og at den ikke indeholder yderligere krav, der nødvendiggør tilpasning eller ændring af de produkter, der udgør bestanddele af det samlede automatiske brandovervågningssystem. Den kontrol, som kræves efter standarden, vedrører nemlig ikke systemets komponenter, men udelukkede systemets funktion som en helhed.

25 Under alle omstændigheder kan en sådan kontrol ifølge de belgiske myndigheder begrundes i hensynet til den offentlige sikkerhed og til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed.

26 I denne forbindelse har de belgiske myndigheder anført, at bestemmelserne i standard NBN S21-100 finder anvendelse uden forskel, og at den ved standarden pålagte kontrol af brandovervågningssystemer og installationer er nødvendig og forholdsmæssig set i relation til det formål, som forfølges.

Domstolens bemærkninger

27 Hvad for det første angår kravet om overensstemmelse med standard NBN S21-100 i den belgiske lovgivning og i visse belgiske offentlige myndigheders administrative praksis bemærkes, at ifølge fast praksis skal enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der er forbudt i henhold til artikel 28 EF (jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, og af 5.2.2004, sag C-270/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1559, præmis 18).

28 Hindringer for varernes frie bevægelighed, der følger af, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, i mangel af en harmonisering af lovgivningerne anvendes regler om, hvilke krav sådanne varer skal opfylde, udgør således foranstaltninger med tilsvarende virkning, der er forbudt i henhold til artikel 28 EF, og dette uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle produkter (jf. dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithourd, Sml. I, s. 6097, præmis 15, og af 16.11.2000, sag C-217/99, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 10251, præmis 16).

29 I det foreliggende tilfælde fremgår det af ordlyden af punkt 4.2, 4.3.1, 4.4.6 og 4.4.8.2 i standard NBN S21-100, at denne standard ikke blot indeholder regler om kontrol af, hvorledes automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer fungerer som en helhed, men også indeholder tekniske forskrifter, som visse af systemernes komponenter skal opfylde.

30 Det følger heraf, at ved markedsføring i en medlemsstat af produkter eller komponenter, som er lovligt fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat, kan kravet om overensstemmelse med standard NBN S21-100 i den belgiske lovgivning i mangel af fællesskabsharmonisering have den virkning, at erhvervsdrivende i andre medlemsstater enten tvinges til at tilpasse deres apparater og udstyr til de krav, der gælder i henhold til importmedlemsstatens tekniske regler og standarder, samt til at bære de yderligere omkostninger, som en sådan tilpasning er forbundet med (dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 17, dom af 8.5.2003, sag C-14/02, ATRAL, Sml. I, s. 4431, præmis 63, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 19), eller afholdes fra at markedsføre de pågældende produkter i Belgien (dom af 22.9.1988, sag 45/87, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 4929, præmis 19, og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 18).

31 Herved kan Kongeriget Belgiens argument om, at det ikke er nødvendigt at tilpasse produkter, som er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, til det belgiske marked, eftersom standard NBN S21-100 blot gentager de tekniske krav, der er fastsat i de europæiske standarder i EN-54 serien, ikke tiltrædes, idet, hvilket klart fremgår af den begrundede udtalelse og af Kommissionens stævning, dette søgsmål udelukkende vedrører de automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer, som ikke er forsynet med CE-mærkning.

32 Selv om det finder anvendelse uden forskel på alle produkter, er kravet om overensstemmelse med en national standard, som f.eks. standard NBN S21-100, følgelig en hindring for samhandelen i Fællesskabet og en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, som er forbudt i medfør af artikel 28 EF.

33 En sådan foranstaltning kan kun begrundes i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 30 EF, eller i et af de tvingende hensyn, som er fastslået i Domstolens praksis, i begge de nævnte tilfælde under forudsætning af, at denne foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde dette formål (jf. ATRAL-dommen, præmis 64, og dom af 10.11.2005, sag C-432/03, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 9665, præmis 42).

34 Kongeriget Belgien har anført, at forpligtelsen til at opfylde standard NBN S21-100 er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed og til beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed.

35 Selv om der ganske vist ikke hersker tvivl om, at de anførte hensyn hører til de hensyn, som en medlemsstat ifølge artikel 30 EF kan påberåbe sig for at begrunde en sådan forpligtelse, og at det tilkommer medlemsstaterne, når der ikke foreligger harmoniseringsbestemmelser, at fastlægge det omfang, i hvilket de ønsker at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed og liv (dom af 27.6.1996, sag C-293/94, Brandsma, Sml. I, s. 3159, præmis 11, og dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 44), forholder det sig ikke desto mindre således, at en undtagelse fra princippet om de frie varebevægelser kun kan være begrundet ifølge artikel 30 EF, såfremt de nationale myndigheder godtgør, at denne undtagelse er nødvendig for at tilgodese et eller flere af de i nævnte artikel anførte hensyn og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (jf. dom af 30.11.1983, sag 227/82, Van Bennekom, Sml. s. 3883, præmis 40, og af 13.3.1997, sag C-358/95, Morellato, Sml. I, s. 1431, præmis 14, ATRAL-dommen, præmis 64, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 22).

36 Hertil bemærkes, at de hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal ledsages af de nødvendige beviser eller af en gennemgang af, hvorvidt den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, er egnet og forholdsmæssig, samt af præcise oplysninger, der kan underbygge medlemsstatens argumentation (dom af 13.11.2003, sag C-42/02, Lindman, Sml. I, s. 13519, præmis 25, af 18.3.2004, sag C-8/02, Leichtle, Sml. I, s. 2641, præmis 45, og af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 63, samt domme af 16.2.2006, sag C-137/04, Rockler, Sml. I, s. 1441, præmis 25, og sag C-185/04, Öberg, Sml. I, s. 1453, præmis 22).

37 Det må konstateres, at en sådan dokumentation ikke er blevet fremlagt i det foreliggende tilfælde. De belgiske myndigheder har således kun anført, at den omhandlede forpligtelse finder anvendelse uden forskel på indenlandske og importerede produkter, og at den opfylder ovennævnte betingelser om, at den skal være nødvendig og forholdsmæssig, og har alene gjort gældende, at formålet med standard NBN S21-100 er at kontrollere, at udstyret er konstrueret korrekt, og garantere, at systemet fungerer korrekt.

38 Hvad for det andet angår kravet om, at automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer skal have en typegodkendelse, der udstedes af BOSEC, har Kongeriget Belgien henvist til et forslag om at ændre standard NBN S21-100, således at henvisningen til dette organ ophæves.

39 Hertil bemærkes alene, at ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 17.1.2002, sag C-423/00, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 593, præmis 14, og af 14.7.2005, sag C-433/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6985, præmis 32).

40 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ubestridt, at Kongeriget Belgien, da fristen i den begrundede udtalelse udløb, ikke havde vedtaget forslaget om ændring af standard NBN S21-100, der skulle ophæve henvisningen til BOSEC som certificeringsorgan for automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer.

41 Desuden har Domstolen allerede fastslået, at kravet om forudgående godkendelse af en vare, som attesterer denne vares egnethed til en given anvendelse, begrænser adgangen til importmedlemsstatens marked og derfor må anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i artikel 28 EF's forstand (dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 41).

42 Hvad angår spørgsmålet om dette kravs forholdsmæssighed må det konstateres, at Kongeriget Belgien under den administrative procedure har erkendt, at BOSEC inden for rammerne af en godkendelse udstedt i henhold til standard NBN S21-100 i mangel af en bilateral aftale med certificeringsorganet i den medlemsstat, hvor produktet havde sin oprindelse, ikke tog hensyn til kontroller, der var udført i denne anden medlemsstat, i hvert fald ikke i den periode, som er omhandlet i dette søgsmål. Som Kommissionen har anført, har Kongeriget Belgien ikke fremlagt oplysninger, som gør det muligt at fastslå, at denne praksis er ophørt.

43 Hvad angår omkostningerne foranlediget af typegodkendelsesproceduren bemærkes alene, at eftersom denne procedure ikke udelukker, at der stilles krav om foretagelse af undersøgelser og efterprøvninger, som allerede er foretaget i den medlemsstat, hvor produktet har sin oprindelse, skal udgifterne forbundet med sådanne undersøgelser og efterprøvninger anses for uforholdsmæssige.

44 Følgelig må Kommissionen gives medhold i sit søgsmål.

45 Herefter skal det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det kræver, at automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer, som lovligt er fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat, og som ikke er forsynet med CE-mærkning

— skal være i overensstemmelse med standard NBN S21-100

— skal typegodkendes af BOSEC, hvilket er en hindring, som forværres af de uforholdsmæssigt høje omkostninger, der er forbundet med en sådan godkendelse, og

— skal undersøges og efterprøves inden for rammerne af typegodkendelsesproceduren, hvilket hovedsageligt er en gentagelse af kontrolforanstaltninger, der allerede er gennemført inden for rammerne af andre procedurer i en anden medlemsstat.

Sagens omkostninger

46 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen

har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Belgien at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 28, idet det kræver, at automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer, som lovligt er fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat, og som ikke er forsynet med CE-mærkning**

   — **skal være i overensstemmelse med den belgiske standard NBN S21-100 om konstruktion af automatiske brandovervågningssystemer med punktdetektorer af september 1986, som ændret ved tillæg nr. 2 af august 1996**

   — **skal typegodkendes af BOSEC (Belgian Organisation for Security Certification), hvilket er en hindring, som forværres af de uforholdsmæssigt høje omkostninger, der er forbundet med en sådan godkendelse, og**

   — **skal undersøges og efterprøves inden for rammerne af typegodkendelsesproceduren, hvilket hovedsageligt er en gentagelse af kontrolforanstaltninger, der allerede er gennemført inden for rammerne af andre procedurer i en anden medlemsstat.**

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter