DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)
den 7 juni 2007 *

I mål C-254/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 16 juni 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av B. Stromsky, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Belgien, företrätt av M. Wimmer, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna E. Juhász, R. Silva de Lapuerta (referent), G. Arestis och J. Malenovský,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 8 februari 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG, genom att kräva att automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer, som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat och som inte är försedda med CE-märkning, skall

— överensstämma med belgisk standard NBN S 21-100 avseende automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer av september månad 1986, i dess lydelse enligt tillägg nr 2 av augusti månad 1996 (nedan kallad standard NBN S 21-100),

— godkännas av BOSEC (Belgian Organisation for Security Certification), vilket är ett hinder som förvärras av de oproportionerliga kostnader som detta förfarande medför, samt

— genomgå prov och kontroller i samband med detta godkännande, vilka i huvudsak utgör en upprepning av de kontroller som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden i en annan medlemsstat.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 2 i den franskspråkiga gemenskapens regerings förordning av den 24 december 1990 med bestämmelser och förfaranden för säkerhetsgodkännande av anläggningar som tillhandahåller logi som existerade den 1 januari 1991 och särskilda brandskyddsnormer för dessa anläggningar (*Moniteur belge* av den 21 juni 1991, s. 13999) (nedan kallad förordningen av den 24 december 1990), föreskrivs följande:

"Anläggningar som tillhandahåller logi får endast tas i bruk efter det att ett säkerhetsgodkännande erhållits."

3 Enligt artikel 3 i denna förordning, får ett sådant säkerhetsgodkännande utfärdas om de brandskyddsstandarder som gäller specifikt för anläggningar som tillhandahåller logi, och som anges i bilaga 1 till förordningen, iakttas.

4 Enligt punkt 7.4.4 i bilaga 1 till denna förordning skall allmän installation av automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer utföras och kontrolleras i enlighet med standard NBN S 21-100, och för utrustningen skall finnas ett typgodkännande som intygar dess överensstämmelse med denna standard.

5 Förordningen av den 24 december 1990 upphävdes, vad gäller regionen Vallonien, genom artikel 158 i dekret av regionen Vallonien av den 18 december 2003 om anläggningar som tillhandahåller turistlogi (*Moniteur belge* av den 11 mars 2004, s. 13669). Bestämmelserna i förordningen gäller fortfarande i förhållande till Brysselregionen.

6 I artikel 27 i den vallonska regeringens förordning av den 3 december 1998 om genomförande av dekret av den 5 juni 1997 om konvalescenthem, servicehem, och dagcentra för äldre samt inrättande av Valloniens pensionsråd (*Moniteur belge* av den 27 januari 1999, s. 2221) (nedan kallad förordning av den 3 december 1998), föreskrivs följande:

"De brand- och panikskyddsstandarder som anges i bilaga I skall tillämpas på konvalescenthem, servicehem och dagcentra för äldre.

..."

7 Punkt 0,5 i bilaga I till förordning av den 3 december 1998 har följande lydelse:

"Om det genom skriftliga bevis kan fastställas att en vara uppfyller de krav som anges i denna artikel, enligt de motsvarande prov- och klassificeringsmetoder som

tillämpas i en annan medlemsstat i Europeiska ekonomiska gemenskapen, skall denna vara anses uppfylla de tekniska krav som anges i denna bilaga."

8 Punkt 7.7.1 i nämnda bilaga har följande lydelse:

"Allmänna installationer av automatiska branddetekteringssystem skall kontrolleras i enlighet med den belgiska standarden NBN S 21-100 'Utformning av installationer av automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer'. Kontrollerna måste emellertid gälla alla delar av systemet (detektorer, växlar, signalpaneler, servodrivsystem etcetera)."

9 I standard NBN S 21-100 anges bestämmelser avseende utformning av installationer av automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer.

10 Punkt 4.2 i denna standard, med rubriken "Beskrivning", har följande lydelse:

"Ett automatiskt brandlarmssystem skall i huvudsak omfatta följande:

— Sensorer som är känsliga för en av de för brand specifika egenskaperna, vilka kallas detektorer,

— ett nätverk av tråd och elektriska kablar,

— en kontrollpanel, utformad för att utlösa alarmet samt ange detektionsområdet och problemets art,

— energiförsörjning.

Denna utrustning skall vara sådan att den överensstämmer med europeiska CEN eller belgiska standarder och både installatören och systemet måste certifieras av BOSEC. Alla komponenter i ett och samma system måste vara kompatibla.

Systemet får utrustas med förstärkare, manuella varningssystem och andra servodrivsystem, under förutsättning att de uppfyller kraven i förevarande standard.

Branddetekteringssystemet skall vara utrustat med en optisk larmsignal."

11 Punkt 4.3.1 i denna standard, med rubriken "Typer av detektorer", har följande lydelse:

"Samtliga detektorer skall överensstämma med specifikationerna i de belgiska standarderna."

12 I punkterna 4.4.6 och 4.4.8.2 i standard NBN S 21-100, med rubrikerna "Energiförsörjning" respektive "Ledningar", anges de krav som dels den sekundära energikällan, dels ledningarna för det automatiska branddetekteringssystemet måste uppfylla.

Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet

13 Genom skrivelse av den 21 januari 2003 sände kommissionen, efter det att den underrättats om de svårigheter en brittisk ekonomisk aktör hade erfarit vid saluförandet av brandlarmssystem i Belgien, en formell underrättelse till Konungariket Belgien och uppmanade medlemsstaten att yttra sig angående vissa bestämmelser om import av automatiska brandlarmssystem till denna medlemsstat.

14 Genom skrivelse av den 9 september 2003 inkom de belgiska myndigheterna med sitt yttrande.

15 Kommissionen ansåg att Konungariket Belgien hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 28 EG och riktade därför den 9 juli 2004 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detsamma.

16 De belgiska myndigheterna besvarade ovannämnda motiverade yttrande genom skrivelse av den 9 september 2004.

17 Kommissionen lät sig inte övertygas av det svar som den erhöll från de belgiska myndigheterna och beslutade därför att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

18 Kommissionen har hävdat att förordningarna av den 24 december 1990 och av den 3 december 1998 begränsar den fria rörligheten för automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat och som inte är försedda med CE-märkning.

19 De belgiska bestämmelserna innebär nämligen, genom kravet på överensstämmelse med standard NBN S 21-100, att de aktuella brandlarmssystem som inte överensstämmer med denna standard utestängs från den del av den belgiska marknaden som utgörs av anläggningar som tillhandahåller logi och ålderdomshem. Ekonomiska aktörer som tillverkar eller säljer dessa varor kan således komma att avstå från att erbjuda sina varor på den belgiska marknaden eller vara tvungna att ändra dem i syfte att få tillgång till marknaden i fråga.

20 Detsamma gäller, enligt de belgiska myndigheternas upplysningar, kommunala förordningar rörande förebyggande av brand, enligt vilka det krävs att brandlarmssystem överensstämmer med standard NBN S 21-100. Detsamma gäller även brandförsvarets praxis att använda denna standard för att bestämma brandskyddsåtgärder.

21 Kommissionen har även hävdat att kravet enligt den belgiska lagstiftningen på överensstämmelse med standard NBN S 21-100 leder till att dessa system måste godkännas av BOSEC.

22 Ett sådant godkännandeförfarande utgör inte bara i sig en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner som är förbjudna enligt artikel 28 EG, utan detta hinder blir mer betydande genom den oproportionerliga tidsutdräkt och kostnad som detta förfarande medför och även genom den omständigheten att BOSEC inte beaktar de prov och kontroller som redan har utförts i en annan medlemsstat.

23 Utan att bestrida att såväl den av kommissionen åberopade lagstiftningen som brandförsvarets praxis innebär att kraven enligt standard NBN S 21-100 skall vara uppfyllda, anser Konungariket Belgien, med beaktande av de ändringsförslag som har behandlats under en offentlig utredning från den 30 mars till den 30 september 2005, särskilt vad avser förslaget att ta bort hänvisningen till BOSEC i dess egenskap av godkännande myndighet, att standard NBN S 21-100 är förenlig med artikel 28 EG. Nämnda medlemsstat anser vidare att standard NBN S 21-100 inte utgör hinder för den fria rörligheten av automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat och som inte är försedda med CE-märkning.

24 De belgiska myndigheterna har vidare angett att den belgiska standarden överensstämmer med europeiska standarder och inte omfattar några ytterligare krav som kräver anpassning eller ändring av de produkter som de automatiska brandlarmssystemen består av. De kontroller som krävs enligt standarden i fråga avser nämligen inte systemets komponenter, utan endast systemets funktion i dess helhet.

25 En sådan kontroll är under alla omständigheter grundad på hänsyn till allmän säkerhet samt till intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv.

26 De belgiska myndigheterna har i detta avseende gjort gällande att bestämmelserna i standard NBN S 21-100 gäller utan åtskillnad och att de kontroller av brandlarmssystem som krävs enligt nämnda standard är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det eftersträvade syftet.

Domstolens bedömning

27 Vad gäller det krav på överensstämmelse med standard NBN S 21-100 som följer av den belgiska lagstiftningen och vissa belgiska myndigheters praxis, erinrar domstolen om att alla handelsregler, antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt för handeln inom gemenskapen, enligt fast rättspraxis skall betraktas som åtgärder med motsvarande verkan, vilka är förbjudna enligt artikel 28 EG (dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, REG 1974, s. 837, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 2, s 343, och av den 5 februari 2004 i mål C-270/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I-1559, punkt 18).

28 Således utgör de hinder för den fria rörligheten av varor som, i avsaknad av harmonisering av lagstiftningarna, följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som dessa varor skall uppfylla, sådana åtgärder med motsvarande verkan som är förbjudna enligt artikel 28 EG. Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas på alla varor utan åtskillnad (dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 14, s. 431, och av den 16 november 2000 i mål C-217/99, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-10251, punkt 16).

29 Det framgår i förevarande fall av lydelsen av punkterna 4.2, 4.3.1, 4.4.6 och 4.4.8.2 i standard NBN S 21-100 att den senare inte enbart innehåller bestämmelser om kontroll av funktionen hos automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer i sin helhet utan även tekniska föreskrifter för vissa delar av dessa system.

30 Vad gäller saluföring i en medlemsstat av varor eller delar som lagligen tillverkas och säljs i en annan medlemsstat innebär detta, i brist på harmonisering på gemenskapsnivå, att kravet på överensstämmelse med standard NBN S 21-100, som föreskrivs i den belgiska lagstiftningen, kan leda till att de ekonomiska aktörerna i andra medlemsstater avhålls från att anpassa sin apparatur och sin utrustning till de tekniska standarder och krav som gäller i importmedlemsstaten och från att erlägga de ytterligare utgifter som är förenade med dessa anpassningar (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 17, dom av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL, REG 2003, s. I-4431, punkt 63, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 19), och därmed avhålls från att saluföra de aktuella varorna i Belgien (dom av den 22 september 1988 i mål C-45/87, kommissionen mot Irland, REG 1988, s. 4929, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 9, s. 631, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 18).

31 Konungariket Belgiens argument att det inte skulle vara nödvändigt att anpassa varor som lagligen tillverkas eller säljs i andra medlemsstater till den belgiska marknaden med motiveringen att standard NBN S 21-100 endast återger de tekniska kraven i den europeiska standarden EN-54 kan inte godtas, eftersom förevarande talan endast avser automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer som inte är försedda med CE-märkning, vilket framgår tydligt av såväl det motiverade yttrandet som kommissionens ansökan.

32 Följaktligen utgör kravet på överensstämmelse med en sådan nationell standard som NBN S 21-100, även om det tillämpas utan åtskillnad på samtliga varor, ett hinder för handeln inom gemenskapen och därmed en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, vilken åtgärd är förbjuden enligt artikel 28 EG.

33 En sådan åtgärd kan endast vara grundad på något av de till allmänintresset hänförliga skäl som anges i artikel 30 EG eller något av de tvingande hänsyn som har fastställts i domstolens rättspraxis, på villkor att åtgärden, i samtliga fall, är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (domen i det ovannämnda målet ATRAL, punkt 64, och dom av den 10 november 2005 i mål C-432/03, kommissionen mot Portugal, REG 2005, s. I-9665, punkt 42).

34 Konungariket Belgien har gjort gällande att kravet på överensstämmelse med standard NBN S 21-100 är grundat på hänsyn till allmän säkerhet samt till intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv.

35 Även om sådana skäl onekligen räknas till de skäl som enligt artikel 30 EG kan åberopas av en medlemsstat för att motivera ett sådant krav, och det i avsaknad av harmoniserade bestämmelser ankommer på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet för människors hälsa och liv skall vara (dom av den 27 juni 1996 i mål C-293/94, Brandsma, REG 1996, s. I-3159, punkt 11, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 44), kan likväl undantag från principen om fri rörlighet för varor anses vara motiverat enligt artikel 30 EG endast under förutsättning att de nationella myndigheterna visar att undantaget är nödvändigt för att uppnå ett eller flera av de mål som anges i denna artikel och att det är förenligt med proportionalitetsprincipen (dom av den 30 november 1983 i mål 227/82, Van Bennekom, REG 1983, s. 3883, punkt 40, av den 13 mars 1997 i mål C-358/95, Morellato, REG 1997, s. I-1431, punkt 14, domen i det ovannämnda målet ATRAL, punkt 67, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 22).

36 De skäl som en medlemsstat kan åberopa skall åtföljas av ändamålsenlig bevisning eller en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av denna åtgärd samt närmare uppgifter till stöd för dess argument (dom av den 13 november 2003 i mål C-42/02, Lindman, REG 2003, s. I-13519, punkt 25, av den 18 mars 2004 i mål C-8/02, Leichtle, REG 2004, s. I-2641, punkt 45, av den 7 juli 2005 i mål C-147/03, kommissionen mot Österrike, REG 2005, s. I-5969, punkt 63, domarna av den 16 februari 2006 i mål C-137/04, Rockler, REG 2006, s. I-1441, punkt 25, och i mål C-185/04, Öberg, REG 2006, s. I-1453, punkt 22).

37 Domstolen konstaterar att något sådant inte visats i förevarande mål. De belgiska myndigheterna har nämligen endast angett att kravet i fråga tillämpas utan åtskillnad mellan inhemska och importerade varor och att de ovannämnda kraven på nödvändighet och proportionalitet är uppfyllda. De har även gjort gällande att målsättningen med standard NBN S 21-100 är att kontrollera att utformningen av anläggningen är korrekt och att säkerställa att systemet fungerar.

38 Vidare, vad gäller den omständigheten att automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer skall godkännas av BOSEC, har Konungariket Belgien uppgett att standard NBN S 21-100 föreslås bli ändrad på så sätt att hänvisningen till denna organisation tas bort.

39 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 17 januari 2002, i mål C-423/00, kommissionen mot Belgien, REG 2002, s. I-593, punkt 14, och av den 14 juli 2005 i mål C-433/03, kommissionen mot Tyskland, REG 2005, s. I-6985, punkt 32).

40 I förevarande mål är det utrett att Konungariket Belgien vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet inte antagit förslaget till den ändring av standard NBN S 21-100 som innebär att hänvisningen till BOSEC som kontrollorgan för automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer tas bort.

41 Domstolen har vidare redan slagit fast att kravet på ett föregående godkännande av en produkt för att bestyrka att den är lämplig för viss användning begränsar tillträdet till marknaden i importmedlemsstaten och skall därför anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 41).

42 Vad gäller påståendet att detta krav skulle vara oproportionerligt konstaterar domstolen att Konungariket Belgien under det administrativa förfarandet har medgett att, åtminstone under den period som förevarande mål avser, BOSEC vid godkännandeförfarandet enligt standard NBN S 21-100, inte beaktat de kontroller som gjorts i den andra medlemsstaten när det inte fanns något bilateralt avtal med kontrollorganet i denna medlemsstat. Såsom kommissionen har påstått har Konungariket Belgien dock inte visat att denna praxis inte längre förekommer.

43 Vad gäller avgifterna för detta godkännandeförfarande är det tillräckligt att ange att i den mån ett sådant förfarande innebär krav på sådana prov och kontroller som redan utförts i ursprungsmedlemsstaten, skall avgifterna för dessa prov och kontroller anses vara oproportionerliga.

44 Kommissionens talan måste således anses vara välgrundad.

45 Konungariket Belgien har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG, genom att kräva att automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer, som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat och som inte är försedda med CE-märkning, skall

— överensstämma med standard NBN S 21-100,

— godkännas av BOSEC, vilket är ett hinder som förvärras av de oproportionerliga kostnader som detta förfarande medför, samt

— genomgå prov och kontroller i samband med detta godkännande, vilka i huvudsak utgör en upprepning av de kontroller som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden i en annan medlemsstat.

Rättegångskostnader

46 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konunga-

riket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG, genom att kräva att automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer, som lagligen tillverkas eller säljs i en annan medlemsstat och som inte är försedda med CE-märkning, skall**

— **överensstämma med belgisk standard NBN S 21-100 avseende automatiska brandlarmssystem med punktdetektorer av september månad 1986, i dess lydelse enligt tillägg nr 2 av augusti månad 1996,**

— **godkännas av BOSEC (Belgian Organisation for Security Certification), vilket är ett hinder som förvärras av de oproportionerliga kostnader som detta förfarande medför, samt**

— **genomgå prov och kontroller i samband med detta godkännande, vilka huvudsakligen utgör en upprepning av de kontroller som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden i en annan medlemsstat.**

2) Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter