DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

9. marts 2000 *

I sag C-355/98,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved kommitteret J. Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 (efter ændring nu artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF), idet det ved lov af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste har vedtaget bestemmelser,

* Processprog: fransk.

a) hvorefter der for at drive den i loven omhandlede virksomhed stilles krav om en forudgående tilladelse, for hvilken der er fastsat en række betingelser, nemlig:

— overvågningsvirksomheden skal have et driftssted i Belgien

— de personer, som

— faktisk leder en overvågningsvirksomhed eller en intern overvågningstjeneste,

eller som

— arbejder i eller for en sådan virksomhed eller er knyttet til den, med undtagelse af personale, der er beskæftiget med administrative eller logistiske opgaver,

skal have bopæl eller sædvanligt opholdssted i Belgien

— hvorefter en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, skal have tilladelse, uden at der tages hensyn til beviser og garantier, som virksomheden allerede har fremlagt for at kunne udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor den er etableret

b) og hvorefter der for enhver, som ønsker at udøve overvågningsvirksomhed eller udføre intern overvågningstjeneste i Belgien, stilles krav om, at der er udstedt et identitetskort i henhold til denne lov,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Sjette Afdeling, J.C. Moitinho de Almeida, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet og P. Jann (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. september 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. september 1998 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 (efter ændring nu artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF), idet det ved lov af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste (*Moniteur belge* af 29.5.1990, s. 10963, herefter »loven«) har vedtaget bestemmelser,

a) hvorefter der for at drive den i loven omhandlede virksomhed stilles krav om en forudgående tilladelse, for hvilken der er fastsat en række betingelser, nemlig:

— overvågningsvirksomheden skal have et driftssted i Belgien

— de personer, som

— faktisk leder en overvågningsvirksomhed eller en intern overvågningstjeneste,

eller som

— arbejder i eller for en sådan virksomhed eller er knyttet til den, med undtagelse af personale, der er beskæftiget med administrative eller logistiske opgaver,

skal have bopæl eller sædvanligt opholdssted i Belgien

— hvorefter en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, skal have tilladelse, uden at der tages hensyn til beviser og garantier, som virksomheden allerede har fremlagt for at kunne udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor den er etableret

b) og hvorefter der for enhver, som ønsker at udøve overvågningsvirksomhed eller udføre intern overvågningstjeneste i Belgien, stilles krav om, at der er udstedt et identitetskort i henhold til denne lov.

Retsreglerne

2 Lovens artikel 1 bestemmer følgende:

»1. Ved en overvågningsvirksomhed forstås i denne lov enhver fysisk eller juridisk person, som udøver virksomhed, der består i til tredjemand, fast eller lejlighedsvis, at levere tjenesteydelser med hensyn til

a) overvågning og beskyttelse af fast ejendom eller løsøre

b) beskyttelse af personer

c) overvågning og beskyttelse af transporter af formuegenstande

d) drift af alarmcentraler.

2. Ved intern overvågningstjeneste forstås i denne lov enhver tjenesteydelse, der i særligt øjemed udføres af en fysisk eller juridisk person på steder, hvortil offentligheden har adgang, i form af virksomhed som anført i stk. 1, *a), b)*, eller *c)*.

3. Ved vagtselskab forstås i denne lov enhver fysisk eller juridisk person, som udøver virksomhed, der består i til tredjemand, fast eller lejlighedsvis, at levere tjenesteydelser med hensyn til udvikling, installation og vedligeholdelse af alarmsystemer og -centraler.

...«

3 Ifølge lovens artikel 2 kan ingen drive overvågningsvirksomhed eller oprette en intern overvågningstjeneste uden forudgående tilladelse fra Indenrigsministeriet og efter indstilling fra Justitsministeriet. Overvågningsvirksomheder kan være juridiske personer, som er oprettet ifølge lovgivningen i en af Den Europæiske Unions medlemsstater, men deres driftssted skal ligge i Belgien. Ifølge lovens artikel 4 kan ingen drive virksomhed som vagtselskab uden Indenrigsministeriets forudgående godkendelse.

4 I henhold til lovens artikel 5 skal de personer, som faktisk leder en overvågningsvirksomhed eller en intern overvågningstjeneste, have bopæl eller — i mangel heraf — sædvanligt opholdssted i Belgien. I medfør af lovens artikel 6 gælder dette krav også for personale, som er beskæftiget i overvågningsvirksomheder og med intern overvågningstjeneste, med undtagelse af administrativt eller logistisk personale.

5 Lovens artikel 8 bestemmer, at personer, der arbejder i eller for en overvågningsvirksomhed eller en intern overvågningstjeneste, skal være i besiddelse af et identitetskort udstedt af Indenrigsministeriet.

6 Loven er med virkning fra den 28. august 1997 ændret ved lov af 18. juli 1997 (*Moniteur belge* af 28.8.1997, s. 21964). Imidlertid vedrører de således indførte ændringer ikke de aspekter af loven, som er genstand for dette traktatbrudssøgsmål.

Den administrative procedure

7 Ved skrivelse af 11. april 1996 opfordrede Kommissionen den belgiske regering til at fremsætte sine bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt lovens bestemmelser var forenelige med den frie udveksling af tjenesteydelser, etableringsfriheden og arbejdskraftens frie bevægelighed.

8 Den belgiske regering svarede den 14. juni 1996, at de begrænsninger i de nævnte friheder, som loven medførte, var begrundet i undtagelserne i EF-traktatens artikel 48, stk. 3, og artikel 56 (efter ændring nu artikel 46 EF), efter omstændighederne sammenholdt med EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF).

9 Ved skrivelse af 10. juni 1997 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for Kongeriget Belgien, hvori den opfordrede det til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen senest to måneder efter meddelelsen af udtalelsen.

10 I sin svarskrivelse af 6. maj 1998 påberåbte den belgiske regering sig den private vagtvirksomheds særlige karakter og henviste i denne forbindelse til EF-traktatens artikel 55 (nu artikel 45 EF).

11 Specielt med hensyn til kravet om et driftssted i Belgien gjorde den belgiske regering gældende, at det var begrundet i hensynet til den offentlige orden, jf. traktatens artikel 56. Med hensyn til kravet om en forudgående tilladelse eller godkendelse fremhævede den det manglende samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område og anførte, at det ikke var godtgjort, at der i de øvrige medlemsstater blev udført tjenesteydelser, der svarede til dem, der blev givet tilladelse til i Belgien. Endelig henviste den med hensyn til kravet om bopæl eller sædvanligt opholdssted til nødvendigheden af at foretage en »screening« af de personer, der ønsker at udøve virksomhed i overvågningssektoren.

12 Da Kommissionen ikke var tilfreds med dette svar, anlagde den det foreliggende traktatbrudssøgsmål.

Parternes argumentation

13 Kommissionen har gjort gældende, at loven medfører en række restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser. Disse restriktioner følger af kravet om, at overvågningsvirksomhederne skal have deres driftssted i Belgien, kravet om en tilladelse for at kunne udøve overvågningsvirksomhed og om en godkendelse for at kunne udøve vagtvirksomhed og endelig af kravet om, at personale, der er beskæftiget i overvågningsvirksomheder og med intern overvågningstjeneste, skal have et identitetskort udstedt af det belgiske indenrigsministerium.

14 Kommissionen har også gjort gældende, at loven begrænser etableringsfriheden og arbejdskraftens frie bevægelighed, for så vidt som den opstiller et bopælskrav, dels for personer, der faktisk leder en overvågningsvirksomhed eller en intern overvågningstjeneste, dels for personale, der er beskæftiget i disse virksomheder og med sådan tjeneste, med undtagelse af administrativt og logistisk personale.

15 Kommissionen er af den opfattelse, at traktatens artikel 55 ikke finder anvendelse, da overvågningsvirksomhed og intern overvågningstjeneste ikke er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.

16 Med hensyn til kravet om et driftssted i Belgien finder Kommissionen, at et sådant krav kun kan være begrundet i hensynet til den offentlige orden i traktatens artikel 56's forstand, hvis det godtgøres, at den pågældende persons eller virksomheds særlige adfærd udgør en aktuel, virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse. Dette bevis er ikke ført. Endvidere står det omhandlede krav efter Kommissionens opfattelse ikke i rimeligt forhold til det formål, der forfølges.

17 Kravet om en tilladelse eller en godkendelse og om et identitetskort udstedt af det belgiske indenrigsministerium er ligeledes uforholdsmæssigt strengt, når der er tale om en tjenesteydelse, der udføres lejlighedsvis. For det første kan der efter loven ikke tages hensyn til de garantier, tjenesteyderen allerede har afgivet for at kunne udøve sin virksomhed i etableringsmedlemsstaten. For det andet følger det allerede af artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14), at enhver, som midlertidigt begiver sig til Belgien for at udføre en tjenesteydelse, har pligt til at være i besiddelse af et identitetskort eller et gyldigt pas.

18 Med hensyn til de i loven opstillede bopælskrav finder Kommissionen ikke, at de kan begrundes med, at det er nødvendigt at foretage en »screening« af de pågældende personer.

19 Den belgiske regering har fremhævet, at det på grund af overvågningsvirksomhedens særlige karakter er nødvendigt at have strenge regler, som savnes på fællesskabsplan og i de fleste medlemsstater. Ifølge den belgiske regering kan enhver overvågningsvirksomhed udgøre en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse, nemlig den offentlige orden og sikkerhed.

20 Med hensyn til bopælskravene har den belgiske regering anført, at den er bekendt med dommen af 29. oktober 1998 i sagen Kommissionen mod Spanien (sag C-114/97, Sml. I, s. 6717), og at den på baggrund af denne dom for tiden undersøger muligheden for at ændre de omtvistede bestemmelser i loven.

21 Ved skrivelse af 23. august 1999 har den belgiske regering sendt Domstolen teksten til lov af 9. juni 1999 om ændring af lov af 10. april 1990 (*Moniteur belge* af 29.7.1999, s. 28316) samt en kopi af en skrivelse, hvori den har anmodet Kommissionen om at overveje at hæve den foreliggende sag.

Domstolens bemærkninger

22 Med hensyn til den belgiske regerings skrivelse af 23. august 1999 bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, efter Domstolens faste praksis må 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. dom af 16.12.1997, sag C-316/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7231, præmis 14).

23 Med hensyn til lovens bestemmelser i den affattelse, der var gældende ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og som er nærværende sags genstand, har den belgiske regering ikke bestridt, at de udgør restriktioner, som hindrer arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Den har derimod gjort gældende, at disse foranstaltninger er begrundede.

24 Indledningsvis må det fastslås, at undtagelsen i traktatens artikel 55, stk. 1, efter omstændighederne sammenholdt med traktatens artikel 66, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

25 Efter Domstolens faste praksis skal undtagelsen i artikel 55 nemlig begrænses til sådan virksomhed, som i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed (dom af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631, præmis 45, og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 35).

26 Den virksomhed, der udøves af overvågningsvirksomheder eller vagtselskaber, og intern overvågningstjeneste er normalt ikke direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, og den belgiske regering er ikke fremkommet med oplysninger, der kan godtgøre, at det forholder sig anderledes.

Kravet om et driftssted i Belgien

27 Det må fastslås, at kravet om, at en overvågningsvirksomhed skal have sit driftssted i Belgien, er i direkte modstrid med den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som det gør det umuligt for virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, at udføre tjenesteydelser i Belgien (jf. dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 52).

28 Hvad angår hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, som er påberåbt som begrundelse for dette krav, bemærkes for det første, at begrebet den offentlige orden forudsætter en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse. Som alle andre undtagelser fra et af traktatens grundlæggende principper skal undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden fortolkes snævert (jf. i denne retning dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 21 og 23).

29 For det andet har medlemsstaternes adgang til at begrænse personers frie bevægelighed af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed ikke til formål, at erhvervssektorer, såsom privat vagtvirksomhed, undtages fra anvendelsesområdet for dette princip for så vidt angår adgangen til beskæftigelse, men undtagelsen skal gøre det muligt for medlemsstaterne at nægte personer adgang til eller ophold på deres territorium, såfremt disses adgang eller ophold dér i sig selv udgør en fare for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 42).

30 Da det er åbenbart, at den belgiske regerings argument om, at enhver overvågningsvirksomhed kan udgøre en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, er ugrundet og under alle omstændigheder ikke godtgjort, kan det ikke begrunde den begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, som følger af kravet om, at selskaber, der driver en sådan virksomhed, skal have deres driftssted i Belgien.

Bopælskravet

31 Kravet om bopæl, der gælder såvel for ledelsen af som for personale i overvågningsvirksomheder og interne overvågningstjenester, med undtagelse af administrativt og logistisk personale, udgør en hindring såvel for etableringsfriheden (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 44) som for arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. dom af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 27-30).

32 Dette krav kan ikke være begrundet i nødvendigheden af at undersøge det pågældende personales fortid og livsførelse, således som den belgiske regering har gjort gældende i sit svar på den begrundede udtalelse.

33 Behovet for at skaffe oplysninger om ledelsens og personalets livsførelse kan nemlig opfyldes ved hjælp af midler, der i mindre grad udgør en hindring for den frie bevægelighed, eventuelt gennem et samarbejde mellem myndighederne i medlemsstaterne.

34 Desuden kan der føres kontrol med og iværksættes sanktioner over for enhver virksomhed, der er etableret i en medlemsstat, uanset hvor ledelsen har bopæl (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 47).

Kravet om forudgående tilladelse eller godkendelse

35 Ifølge fast praksis er en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må præstere bestemte former for tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i traktatens artikel 59 (jf. bl.a. dom af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 15).

36 Med hensyn til den særlige karakter af den virksomhed, der udøves af overvågningsvirksomheder og vagtselskaber, og den manglende lovgivning på fællesskabsplan og i de fleste medlemsstater, som den belgiske regering har påberåbt sig som begrundelse for dette krav, må det fastslås, at loven under alle omstændigheder går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der søges opnået, som er at sikre en streng kontrol med denne form for virksomhed.

37 Det skal nemlig bemærkes, at den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kun kan begrænses ved regler, der er begrundet i almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagerstatens område, og kun i det omfang, disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvori denne er etableret (jf. dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 17).

38 Ved at stille krav om, at alle virksomheder skal opfylde de samme betingelser for at opnå en forudgående tilladelse eller godkendelse, udelukker den belgiske lovgivning, at der tages hensyn til forpligtelser, der allerede er pålagt tjenesteyderen i den medlemsstat, hvor han er etableret.

Kravet om et identitetskort

39 Kravet om, at ethvert medlem af det personale, der er beskæftiget i en overvågningsvirksomhed eller med intern overvågningstjeneste, skal være i besiddelse af et identitetskort, som er udstedt af det belgiske indenrigsministerium, må også anses for en restriktion, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser. De formaliteter, der er forbundet med at erhverve et identitetskort, kan nemlig gøre det mere besværligt at udføre tjenesteydelser på den anden side af landegrænserne.

40 Endvidere skal en tjenesteyder, som begiver sig til en anden medlemsstat — som Kommissionen med rette har understreget — være i besiddelse af et identitetskort eller et pas. Heraf følger, at kravet om et yderligere identitetskort udstedt af det belgiske indenrigsministerium ikke står i rimeligt forhold til nødvendigheden af at sikre identificeringen af de pågældende personer.

41 Efter det således anførte må det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 48, 52 og 59, idet det ved loven har vedtaget bestemmelser,

a) hvorefter der for at drive den i loven omhandlede virksomhed stilles krav om en forudgående tilladelse, for hvilken der er fastsat en række betingelser, nemlig:

— overvågningsvirksomheden skal have et driftssted i Belgien

— de personer, som

— faktisk leder en overvågningsvirksomhed eller en intern overvågningstjeneste,

eller som

— arbejder i eller for en sådan virksomhed eller er knyttet til den, med undtagelse af personale, der er beskæftiget med administrative eller logistiske opgaver,

skal have bopæl eller sædvanligt opholdssted i Belgien

— hvorefter en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, skal have tilladelse, uden at der tages hensyn til beviser og garantier, som virksomheden allerede har fremlagt for at kunne udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor den er etableret

b) og hvorefter der for enhver, som ønsker at udøve overvågningsvirksomhed eller udføre intern overvågningstjeneste i Belgien, stilles krav om, at der er udstedt et identitetskort i henhold til denne lov.

Sagens omkostninger

42 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 det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 (efter ændring nu artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF), idet det ved lov af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste har vedtaget bestemmelser,

a) hvorefter der for at drive den i loven omhandlede virksomhed stilles krav om en forudgående tilladelse, for hvilken der er fastsat en række betingelser, nemlig:

— overvågningsvirksomheden skal have et driftssted i Belgien

— de personer, som

— faktisk leder en overvågningsvirksomhed eller en intern overvågningstjeneste,

eller som

— arbejder i eller for en sådan virksomhed eller er knyttet til den, med undtagelse af personale, der er beskæftiget med administrative eller logistiske opgaver,

skal have bopæl eller sædvanligt opholdssted i Belgien

— hvorefter en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, skal have tilladelse, uden at der tages hensyn til beviser og garantier, som virksomheden allerede har fremlagt for at kunne udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor den er etableret

b) og hvorefter der for enhver, som ønsker at udøve overvågningsvirksomhed eller udføre intern overvågningstjeneste i Belgien, stilles krav om, at der er udstedt et identitetskort i henhold til denne lov.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. marts 2000.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling