DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 9 mars 2000 *

I mål C-355/98,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Patakia, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Belgien, företrätt av förste rådgivaren J. Devadder vid den allmänna rättsavdelningen vid utrikes-, utrikeshandels- och utvecklingsbiståndsministeriet, delgivningsadress: Belgiens ambassad, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG i ändrade lydelser) genom att inom ramen för lagen av den 10 april 1990 om bevakningsföretag, säkerhetssystemföretag och intern säkerhetstjänst ha infört bestämmelser,

* Rättegångsspråk: franska.

a) som för att bedriva verksamhet i företag som avses i den nämnda lagen uppställer ett krav på förhandstillstånd, vilket är förenat med vissa villkor, nämligen:

— skyldighet för bevakningsföretaget att ha ett driftsställe i Belgien,

— skyldighet att ha sitt hemvist eller vara stadigvarande bosatt i Belgien för personer som

— innehar den faktiska ledningen av ett bevakningsföretag eller en intern säkerhetstjänst

eller

— arbetar i eller för ett sådant företag eller har avdelats att tjänstgöra inom dess verksamhet, med undantag för intern personal som är sysselsatt med administrativa eller logistiska arbetsuppgifter,

— skyldighet för ett företag etablerat i en annan medlemsstat att ansöka om tillstånd, utan att det därvid tas hänsyn till de bestyrkande handlingar och garantier som företaget redan uppvisat för att få bedriva verksamhet i etableringsmedlemsstaten,

b) som kräver att varje person som önskar bedriva bevakningsverksamhet eller tillhandahålla intern säkerhetstjänst i Belgien skall ha ett identitetskort i enlighet med denna lag,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på sjätte avdelningen J.C. Moitinho de Almeida, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet och P. Jann (referent),

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

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 16 september 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som kom in till domstolens kansli den 29 september 1998, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Konungariket Belgien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG i ändrade lydelser), genom att inom ramen för lagen av den 10 april 1990 om bevakningsföretag, säkerhetssystemföretag och intern säkerhetstjänst (*Moniteur belge* av den 29 maj 1990, s. 10963, nedan kallad lagen) införa bestämmelser,

a) som för att bedriva verksamhet i företag som avses i den nämnda lagen uppställer ett krav på förhandstillstånd, vilket är förenat med vissa villkor, nämligen:

— skyldighet för bevakningsföretaget att ha ett fast driftsställe i Belgien,

— skyldighet att ha sitt hemvist eller vara stadigvarande bosatt i Belgien för personer som

— innehar den faktiska ledningen av ett bevakningsföretag eller en intern säkerhetstjänst,

eller

— arbetar i eller för ett sådant företag eller har avdelats att tjänstgöra inom dess verksamhet, med undantag för anställda med administrativa eller logistiska arbetsuppgifter,

— skyldighet för ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat att ansöka om tillstånd utan att det därvid tas hänsyn till bestyrkande handlingar och garantier som företaget redan uppvisat för att få bedriva verksamhet i etableringsmedlemsstaten,

b) som kräver att varje person som önskar bedriva bevakningsverksamhet eller tillhandahålla intern säkerhetstjänst i Belgien skall ha ett identitetskort i enlighet med nämnda lag.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 1 i lagen föreskrivs följande:

"1. Som bevakningsföretag i denna lags mening skall anses alla fysiska eller juridiska personer som, stadigvarande eller tillfälligt, utövar en verksamhet som består i att tillhandahålla tredje man tjänster avseende:

a) bevakning och skydd av lös och fast egendom,

b) skydd av personer,

c) bevakning och skydd av värdetransporter,

d) skötsel av alarmeringscentraler.

2. Som intern säkerhetstjänst i denna lags mening skall anses alla tjänster avseende de verksamheter som anges i punkt 1 a, 1 b och 1 c som en fysisk eller juridisk person organiserar för att fylla egna behov på platser som är tillgängliga för allmänheten.

3. Som säkerhetssystemföretag i denna lags mening skall anses alla fysiska eller juridiska personer som utövar en verksamhet som består i att stadigvarande eller tillfälligt tillhandahålla tredje man tjänster avseende utformning, installation och underhåll av alarmsystem och alarmeringscentraler.

..."

3 Enligt artikel 2 i lagen får ingen bedriva verksamhet i ett bevakningsföretag eller tillhandahålla en intern säkerhetstjänst utan att ha ett förhandstillstånd som utfärdats av inrikesministern efter yttrande av justitieministern. Bevakningsföretag kan ha formen av juridiska personer enligt lagstiftningen i en medlemsstat i Europeiska unionen, men deras driftsställe måste vara beläget i Belgien. Enligt artikel 4 i lagen får ingen bedriva verksamhet i ett säkerhetssystemföretag utan att ha ett förhandsgodkännande som utfärdats av inrikesministern.

4 Enligt artikel 5 i lagen skall de personer som faktiskt leder ett bevakningsföretag eller en intern säkerhetstjänst ha sitt hemvist eller vara stadigvarande bosatt i Belgien. Detta krav är enligt artikel 6 i lagen även tillämpligt på personal inom bevakningsföretag och inom intern säkerhetstjänst, med undantag för administrativ och logistisk personal.

5 I artikel 8 i lagen föreskrivs att de personer som arbetar i eller för ett bevakningsföretag eller en intern säkerhetstjänst måste ha ett identitetskort som utfärdats av inrikesministern.

6 Lagen har från och med den 28 augusti 1997 ändrats genom lag av den 18 juli 1997 (*Moniteur belge* av den 28 augusti 1997, s. 21964). De ändringar som därmed införts avser emellertid inte de delar av lagen som föreliggande talan om fördragsbrott avser.

Administrativt förfarande

7 Kommissionen sände genom skrivelse av den 11 april 1996 en formell underrättelse till den belgiska regeringen och anmodade den att lämna sina synpunkter på lagbestämmelsernas förenlighet med friheten att tillhandahålla tjänster, med etableringsfriheten och med den fria rörligheten för arbetstagare.

8 Den belgiska regeringen svarade den 14 juni 1996 att de inskränkningar i nämnda friheter som föreligger enligt lagen var berättigade med hänsyn till de undantag som föreskrivs i artiklarna 48.3 i fördraget och 56 i EG-fördraget (nu artikel 46 EG i ändrad lydelse), i förekommande fall jämförd med artikel 66 i EG-fördraget (nu artikel 55 EG).

9 Kommissionen riktade genom en skrivelse av den 10 juni 1997 ett motiverat yttrande till Konungariket Belgien och uppmanade detta att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet.

10 Den belgiska regeringen åberopade i sitt svar av den 6 maj 1998 den privata säkerhetsverksamhetens speciella karaktär och hänvisade i detta avseende till artikel 55 i EG-fördraget (nu artikel 45 EG).

11 Vad mer särskilt gällde skyldigheten att ha driftsstället i Belgien, gjorde den belgiska regeringen gällande att denna skyldighet var berättigad med hänsyn till allmän ordning enligt artikel 56 i fördraget. Vad gällde kravet på förhandstillstånd eller förhandsgodkännande, underströk den belgiska regeringen att något samarbete mellan medlemsstaterna inte finns inom detta område och att det inte visats att tjänster jämförbara med dem som tillåts i Belgien även tillhandahålls i andra medlemsstater. Vad slutligen gällde villkoret om hemvist eller stadigvarande bostad, åberopade den belgiska regeringen ett behov av att kunna genomföra en "screening" av de personer som vill utöva verksamhet inom säkerhetsbranschen.

12 Då kommissionen inte nöjt sig med detta svar, har den väckt föreliggande talan om fördragsbrott.

Parternas argument

13 Kommissionen har gjort gällande att lagen innehåller ett flertal inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Dessa inskränkningar är följden av skyldigheten för bevakningsföretag att ha sitt driftsställe i Belgien, av kravet på tillstånd för att utöva verksamhet i ett bevakningsföretag, av kravet på godkännande för att utöva verksamhet i ett säkerhetssystemföretag samt, slutligen, av skyldigheten för personal vid företag och inom intern säkerhetstjänst att ha ett identitetskort som utfärdats av den belgiska inrikesministern.

14 Kommissionen har även hävdat att lagen begränsar etableringsfriheten och arbetstagarnas fria rörlighet, eftersom den uppställer ett krav på bosättning för dels de personer som innehar den faktiska ledningen av ett bevakningsföretag eller en intern säkerhetstjänst, dels personalen vid dessa företag och inom intern tjänst, med undantag av administrativ och logistisk personal.

15 Kommissionen anser inte att artikel 55 i fördraget är tillämplig, eftersom bevakningsföretagen, de interna säkerhetstjänsterna och säkerhetssystemföretagen inte tar del i utövandet av offentlig makt.

16 Vad gäller skyldigheten att ha driftsstället i Belgien, anser kommissionen att ett sådant krav endast kan berättigas med hänsyn till allmän ordning i den mening som avses i artikel 56 i fördraget, om det kan fastställas att en viss persons eller ett visst företags individuella beteende utgör ett aktuellt, verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Något bevis på att ett sådant hot föreligger har inte uppvisats i målet. Kommissionen anser dessutom att kravet i fråga inte står i proportion till det mål som eftersträvas.

17 Även kravet på tillstånd, godkännande eller identitetskort som utfärdats av den belgiska inrikesministern är oproportionerligt med avseende på den som tillfälligt tillhandahåller tjänster. För det första gör lagen det inte möjligt att ta hänsyn till de garantier som tillhandahållaren redan uppvisat för att få bedriva verksamhet i etableringsmedlemsstaten. För det andra är, enligt artikel 4.2 i rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135), varje person som tillfälligt beger sig till Belgien för att tillhandahålla en tjänst redan skyldig att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.

18 Vad gäller de villkor om bosättning som uppställs i lagen, anser kommissionen att dessa inte kan berättigas av behovet av att genomföra en "screening" av berörda personer.

19 Den belgiska regeringen har understrukit att det på grund av säkerhetverksamhetens speciella karaktär är nödvändigt att den regleras strikt, vilket varken sker på gemenskapsnivå eller i de flesta medlemsstaterna. Enligt nämnda regering kan varje bevakningsföretag utgöra ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, nämligen mot den allmänna ordningen och säkerheten.

20 Vad gäller villkoren om bosättning, har den belgiska regeringen angett att den fått kännedom om domstolens dom av den 29 oktober 1998 i mål C-114/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-6717), samt vidare att möjligheterna att ändra de omtvistade bestämmelserna i lagen på grundval av denna dom för närvarande undersöks.

21 Den belgiska regeringen har genom en skrivelse till domstolen av den 23 augusti 1999 ingett ett exemplar av lagen av den 9 juni 1999 om ändring av lagen av den 10 april 1990 (*Moniteur belge* av den 29 juli 1999, s. 28316) samt en kopia av en skrivelse i vilken den begärt att kommissionen skall överväga att återkalla sin talan i förevarande mål.

Domstolens bedömning

22 Vad gäller den belgiska regeringens skrivelse av den 23 augusti 1999 bör det erinras 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 angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 16 december 1997 i mål C-316/96, kommissionen mot Italien, REG 1997, s. I-7321, punkt 14).

23 Vad gäller bestämmelserna i lagen, i den lydelse som gällde vid utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet och som föreliggande talan avser, har den belgiska regeringen inte bestritt att dessa innebär inskränkningar i den fria rörligheten för arbetstagare, i etableringsfriheten och i friheten att tillhandahålla tjänster. Den har däremot hävdat att dessa inskränkningar är berättigade.

24 Inledningsvis kan det konstateras att det undantag som anges i artikel 55 första stycket i fördraget, i förekommande fall jämförd med artikel 66 i fördraget, inte är tillämpligt i förevarande mål.

25 Enligt fast praxis skall det föreskrivna undantaget begränsas till sådan verksamhet som i sig är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt (domar av den 21 juni 1974 i mål 2/74, Reyners, REG 1974, s. 631, punkt 45, svensk specialutgåva, volym 2, s. 309, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 35).

26 Bevakningsföretags eller säkerhetssystemsföretags och interna säkerhetstjänsters verksamhet är normalt sett inte direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt, och den belgiska regeringen har inte ingett någon bevisning som gör att det kan fastställas att det förhåller sig på annat sätt i föreliggande fall.

Skyldigheten att ha driftsstället i Belgien

27 Det bör konstateras att kravet på att ett bevakningsföretag skall ha sitt driftsställe i Belgien står i direkt strid med friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom det gör det omöjligt för företag som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla tjänster i Belgien (se dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1986, s. 3755, punkt 52; svensk specialutgåva, volym 8, s. 741).

28 Vad gäller grunderna allmän ordning och säkerhet, vilka åberopats för att berättiga detta krav, bör det för det första erinras om att undantaget allmän ordning förutsätter att det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Undantaget avseende allmän ordning, liksom alla avvikelser från en grundläggande princip i fördraget, skall tolkas restriktivt (se i detta hänseende dom av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, Calfa, REG 1999, s. I-11, punkterna 21 och 23).

29 Medlemsstaternas möjlighet att, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, begränsa den fria rörligheten för personer syftar för det andra inte till att undanta sådana ekonomiska sektorer som privat säkerhetsverksamhet, vad gäller tillträde till anställning, från tillämpningen av denna princip utan till att göra det möjligt för medlemsstaterna att neka de personer inresa till eller uppehåll på deras territorium, vars inresa eller uppehåll där i sig skulle utgöra en fara för allmän ordning, säkerhet och hälsa (se den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Spanien, punkt 42).

30 Den belgiska regeringens argument att varje bevakningsföretag kan utgöra ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten saknar uppenbarligen grund och kan i vart fall inte, utan bevisning, berättiga den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som följer av skyldigheten för de bolag som driver ett sådant företag att ha sitt driftsställe i Belgien.

Bosättningsskyldigheten

31 Bosättningsskyldigheten för ledning och personal i bevakningsföretag och intern säkerhetstjänst, med undantag för administrativ och logistisk personal, utgör en inskränkning i såväl etableringsfriheten (se den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Spanien, punkt 44), som i den fria rörligheten för arbetstagare (se dom av den 7 maj 1998 i mål C-350/96, Clean Car Autoservice, REG 1998, s. I-2521, punkterna 27—30).

32 Denna skyldighet kan inte, i motsats till vad den belgiska regeringen har hävdat i sitt svar på det motiverade yttrandet, berättigas av behovet av att kontrollera berörda personers tidigare verksamhet och vandel.

33 Behovet av upplysningar om ledningens och personalens vandel kan nämligen tillgodoses genom åtgärder som är mindre restriktiva i förhållande till den fria rörligheten, i förekommande fall genom samarbete mellan myndigheterna i medlemsstaterna.

34 Dessutom kan varje företag som är etablerat i en medlemsstat, oberoende av var dess ledning är bosatt, kontrolleras och åläggas sanktioner (se i detta hänseende den ovannämnda domen kommissionen mot Spanien, punkt 47).

Kravet på förhandstillstånd eller förhandsgodkännande

35 Enligt fast rättspraxis utgör en nationell reglering, som föreskriver att ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat måste ha ett administrativt tillstånd för att få utföra vissa tjänster inom det nationella territoriet, en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 59 i fördraget (se särskilt domstolens dom av den 9 augusti 1994 i mål C-43/93, Van der Elst, REG 1994, s. I-3803, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 16).

36 Vad gäller den speciella karaktären av säkerhets- och säkerhetssystemsverksamhet och frånvaron av lagstiftning på gemenskapsnivå och i flertalet av medlemsstaterna, omständigheter som åberopats av den belgiska regeringen för att berättiga detta krav, kan det konstateras att lagen i vart fall går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det åsyftade målet, vilket är att säkerställa en noggrann kontroll av dessa aktiviteter.

37 Det bör nämligen erinras om att friheten att tillhandahålla tjänster, som är en grundläggande princip i fördraget, endast kan inskränkas genom regler som motiveras av allmänintresset och som gäller för alla fysiska eller juridiska personer som utövar verksamhet på värdstatens territorium, i den mån detta intresse inte skyddas genom de regler vilka den person som tillhandahåller tjänster är underkastad i den medlemsstat där han är etablerad (dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb, REG 1981, s. 3305, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 6, s. 265).

38 Genom att det krävs att alla företag uppfyller samma villkor för att erhålla ett förhandstillstånd eller förhandsgodkännande, är det enligt den belgiska lagstiftningen omöjligt att ta hänsyn till de skyldigheter som den som tillhandahåller tjänsterna redan är underkastad i den medlemsstaten där den är etablerad.

Kravet på ett identitetskort

39 Kravet på att varje medlem av personalen i ett bevakningsföretag eller inom en intern säkerhetstjänst måste ha ett identitetskort som utfärdats av den belgiska inrikesministern måste likaledes anses vara en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. De formaliteter som krävs för att erhålla ett sådant identitetskort kan nämligen fördyra tillhandahållandet av gränsöverskridande tjänster.

40 Den som tillhandahåller en tjänst och beger sig till en annan medlemsstat måste för övrigt, såsom kommissionen korrekt har understrukit, inneha ett identitetskort eller ett pass. Därav följer att kravet på ytterligare en identitetshandling som utfärdats av den belgiska inrikesministern är oproportionerligt i förhållande till behovet av att kunna säkerställa en identifiering av personerna i fråga.

41 Det följer sammantaget av övervägandena ovan att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 48, 52 och 59 i fördraget, genom att inom ramen för lagen ha infört bestämmelser,

a) som för att bedriva verksamhet i företag som avses i den nämnda lagen uppställer ett krav på förhandstillstånd, vilket är förenat med vissa villkor, nämligen:

— skyldighet för bevakningsföretaget att ha ett driftsställe i Belgien,

— skyldighet att ha sitt hemvist eller vara stadigvarande bosatt i Belgien för personer som

— innehar den faktiska ledningen av ett bevakningsföretag eller en intern säkerhetstjänst,

eller

— arbetar i eller för ett sådant företag eller har avdelats att tjänstgöra inom dess verksamhet, med undantag för intern personal som är sysselsatt med administrativa eller logistiska arbetsuppgifter,

— skyldighet för ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat att ansöka om tillstånd utan att det därvid tas hänsyn till bestyrkande handlingar och garantier som företaget redan uppvisat för att få bedriva verksamhet i etableringsmedlemsstaten,

b) som kräver att varje person som önskar bedriva bevakningsverksamhet eller tillhandahålla intern säkerhetstjänst i Belgien skall ha ett identitetskort i enlighet med nämnda lag.

Rättegångskostnader

42 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och denna stat har tappat målet, skall den ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG i ändrade lydelser), genom att inom ramen för lagen av den 10 april 1990 om bevakningsföretag, säkerhetssystemföretag och intern säkerhetstjänst ha infört bestämmelser,**

a) **som för att bedriva verksamhet i företag som avses i den nämnda lagen uppställer ett krav på förhandstillstånd, vilket är förenat med vissa villkor, nämligen:**

— **skyldighet för bevakningsföretaget att ha ett driftsställe i Belgien,**

— **skyldighet att ha sitt hemvist eller vara stadigvarande bosatt i Belgien för personer som**

— innehar den faktiska ledningen av ett bevakningsföretag eller en intern säkerhetstjänst,

eller

— arbetar i eller för ett sådant företag eller har avdelats att tjänstgöra inom dess verksamhet, med undantag för intern personal som är sysselsatt med administrativa eller logistiska arbetsuppgifter,

— skyldighet för ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat att ansöka om tillstånd utan att det därvid tas hänsyn till bestyrkande handlingar och garantier som företaget redan uppvisat för att få bedriva verksamhet i etableringsmedlemsstaten,

b) som kräver att varje person som önskar bedriva bevakningsverksamhet eller tillhandahålla intern säkerhetstjänst i Belgien skall ha ett identitetskort i enlighet med nämnda lag.

2) **Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 mars 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

D.A.O. Edward

ordförande på femte avdelningen