FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 16. september 1999 *

1. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at det fastslås, at visse bestemmelser i den belgiske lovgivning om private overvågningsvirksomheder og vagtselskaber strider mod traktatens principper om den frie udveksling af tjenesteydelser, den frie etableringsret og arbejdskraftens frie bevægelighed.

Den belgiske lovgivning

2. Den lov, sagen drejer sig om, er lov af 10. april 1990 om overvågningsvirksomheder, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste (herefter »den belgiske lov«), som ændret ved lov af 18. juli 1997.

3. Vagtselskabernes virksomhed består som angivet i den belgiske lovs artikel 1, stk. 1, i at levere tjenesteydelser med hensyn til overvågning og beskyttelse af personer, overvågning og beskyttelse af transport af formuegenstande og drift af alarmcentraler. I henhold til artikel 1, stk. 2, finder loven også anvendelse på intern overvågningstjeneste, der består i samme virksomhed, for så vidt som selskaberne arbejder på steder, hvortil offentligheden har adgang. De vagtselskaber, der er angivet i artikel 1, stk. 3, leverer tjenesteydelser med hensyn til udvikling, installation og vedligeholdelse af alarmsystemer og -centraler.

4. I henhold til lovens artikel 2 og 4 skal enhver, der leder en overvågningsvirksomhed eller et vagtselskab eller en intern overvågningstjeneste, opnå en bevilling fra Indenrigsministeriet, som kun kan opnås, såfremt visse betingelser er opfyldt. De betingelser, der gælder for overvågningsvirksomheder og intern overvågningstjeneste, er strengere end dem, som gælder for vagtselskaber.

5. I henhold til artikel 2, stk. 3, kan overvågningsvirksomheder være juridiske personer, som er oprettet ifølge lovgivningen i en af Den Europæiske Unions medlemsstater. Deres driftssted skal dog være beliggende i Belgien.

* Originalsprog: engelsk.

6. I henhold til lovens artikel 5, stk. 3 og 7, skal enhver, som faktisk leder en overvågningsvirksomhed eller en intern overvågningstjeneste, samt medlemmerne af direktionen, for så vidt som de faktisk er involveret i ledelsen heraf, have bopæl eller sædvanligt opholdssted i Belgien. Samme forpligtelse gælder i henhold til artikel 6, stk. 3 og 7, for personer, som jeg senere skal betegne som »vagtpersonalet«, altså det personale, der er beskæftiget i overvågningsvirksomheder og intern overvågningstjeneste med undtagelse af administrativt eller logistisk personale. Betingelserne om bopæl omfatter ikke vagtselskaber (artikel 5, stk. 7, og artikel 6, stk. 7).

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

Retsforhandlinger

8. Kommissionen anmodede i 1995 de belgiske myndigheder om at give den nærmere oplysninger om den belgiske lov. De belgiske myndigheder efterkom denne anmodning, men Kommissionen fandt, at visse bestemmelser var uforenelige med fællesskabsretten, og anmodede derfor ved skrivelse af 11. april 1996 udtrykkeligt den belgiske regering om at fremsætte sine bemærkninger.

9. Ved skrivelse af 14. juni 1996 anførte den belgiske regering, at de begrænsninger, som lovgivningen indeholdt, var omfattet af de undtagelser i traktaten, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

10. Kommissionen var ikke enig og fremsatte den 10. juni 1997 en begrundet udtalelse, som Kommissionen opfordrede regeringen til at efterkomme senest to måneder efter dens meddelelse.

11. I sin svarskrivelse af 6. maj 1998 påberåbte den belgiske regering sig den private overvågningsvirksomheds særlige karakter og dennes snævre sammenhæng med opretholdelsen af den offentlige orden, som staten er ansvarlig for, og nødvendigheden af at kunne føre rimelig kontrol hermed, hvilket fremgik af en række nylige hændelser i Belgien. Den belgiske regering anførte desuden, at der bestod betydelige forskelle i bestemmelserne om overvågningsselskaber i medlemsstaterne.

12. Kommissionen var ikke tilfreds med dette svar og anlagde den 29. september 1998 denne sag, hvori den har nedlagt følgende påstande:

Det fastslås, at Kongerige 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, at

— 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 var 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.

13. Den 29. oktober 1998 afsagde Domstolen dom i sag C-114/97, Kommissionen mod Spanien [1], hvori den fastslog, at »Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 ved at opretholde [...] bestemmelser, som gør meddelelse af autorisation for et vagtselskab til at udøve privat virksomhed betinget af, at selskabet har hjemsted i

1 — Sml. I, s. 6717.

Spanien, og at medlemmerne af dets bestyrelse og direktion har bopæl i Spanien, samt at vagtpersonalet har spansk statsborgerskab«.

14. Den 8. december 1998 indleverede Kongeriget Belgien et svarskrift, hvori det kort opretholdt sin opfattelse, hvorefter privat overvågningsvirksomhed ikke kan sidestilles med andre tjenesteydelser, og at det i mangel af fællesskabsbestemmelser — eller endog i mange tilfælde af nationale bestemmelser — var nødvendigt for Belgien at vedtage en lovgivning herom, samt at vagtselskaber udgør en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, nemlig offentlig orden og sikkerhed.

15. Den belgiske regering anførte imidlertid også, at den havde taget dommen i sagen Kommissionen mod Spanien til efterretning og overvejede, hvilke foranstaltninger den burde vedtage med henblik på at ændre den belgiske lov, og fremførte, at Domstolen ville blive oplyst herom, så snart ændringerne var gennemført. Jeg skal også understrege, at den belgiske regering ikke udtrykkeligt anmodede Domstolen om at afvise sagen, og afstod fra at indgive duplik efter den af Kommissionen formelt indgivne replik. Kongeriget Belgien har heller ikke anmodet om at kunne afgive mundtlige indlæg for Domstolen.

Stillingtagen

16. På grundlag af stævningen som sådan og den forudgående administrative behandling kan jeg fastslå, at Kommissionens klagepunkter hovedsagelig vedrører fire betingelser i den belgiske lov, nemlig forpligtelsen for overvågningsvirksomheder til at have driftssted i Belgien, bopælskravet for deres direktion og personale, kravet om tilladelse til alle former for overvågningsvirksomhed og endelig bestemmelserne om identitetskort.

17. Vedrørende først kravet om, at en overvågningsvirksomhed skal have sit driftssted i Belgien, er det uklart, om etableringen i Belgien skal være den eneste eller alene et blandt andre driftssteder. Da imidlertid et krav om, at en virksomhed skal have fast driftssted i en medlemsstat, i sig selv indebærer, at levering af grænseoverskridende ydelser bliver umulig, indebærer den pågældende bestemmelse en begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser.

18. Dernæst indebærer kravet om bopæl, der gælder såvel for ledelsen som for personalet — navnlig i sammenhæng med kravet om, at overvågningsfirmaer skal have fast driftssted i Belgien — at det bliver

vanskeligere eller endog umuligt for virksomheder, der ikke er etableret i Belgien, at levere tjenesteydelser dér, og for personer, der ikke har bopæl i Belgien, at oprette et overvågningsfirma dér. Disse bestemmelser udgør altså begrænsninger af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret [2].

19. Bopælskravet for personale i overvågningsvirksomheder gør det umuligt for arbejdstagere, der har bopæl i udlandet — navnlig grænsearbejdere — at arbejde for en overvågningsvirksomhed, der er etableret i Belgien. I henhold til retspraksis indebærer ligebehandlingsprincippet såvel forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling begrundet i nationaliteten som mod alle skjulte former for forskelsbehandling, hvorved det samme faktisk bliver resultatet, herunder bestemmelser, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, som navnlig rammer borgere fra andre medlemsstater [3]. Kravet om, at visse grupper af overvågningsvirksomhedens personale skal have bopæl i Belgien, indebærer derfor også en tilsidesættelse af traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

20. Med hensyn dernæst til kravet om forudgående tilladelse udgør bestemmelser, hvorefter bestemte former for tjenesteydelser kun kan præsteres af en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, hvis den har opnået en tilladelse fra en administrativ myndighed — navnlig når der er tale om lejlighedsvise tjenesteydelser, og uanset om bestemmelserne gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — en begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser [4].

21. Af de samme grunde udgør det fjerde krav, hvorefter alt vagtpersonale i Belgien skal være i besiddelse af et identitetskort, som er udstedt af de belgiske myndigheder, en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser. Den måske udgiftskrævende og langvarige procedure, som kan være forbundet med at opnå et sådant kort, medfører, at levering af grænseoverskridende tjenesteydelser, såsom beskyttelse af formuegoder i international transport, bliver vanskeligere.

22. Det er således klart, og er i øvrigt ikke på noget tidspunkt blevet bestridt af den belgiske regering, at de pågældende fire krav reelt udgør en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, den frie etab-

2 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, fodnote 1, præmis 44.

3 — Jf. f.eks. dom af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 27-30.

4 — Jf. f.eks. dom af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 14 og 15.

leringsret og arbejdskraftens frie bevægelighed. Det eneste spørgsmål er derfor, om disse begrænsninger er begrundet.

23. I henhold til EF-traktatens artikel 48, stk. 3, og artikel 56, stk. 1 (efter ændring nu artikel 39, stk. 3, EF og artikel 46, stk. 1, EF), gælder forbuddet mod begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie etableringsret ikke, når foranstaltningerne er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, og EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF) udvider denne undtagelse til begrænsninger i retten til udveksling af tjenesteydelser. I henhold til EF-traktatens artikel 55 (nu artikel 45 EF), sammenholdt med artikel 66, gælder forbuddet mod begrænsning af fri etableringsfrihed og den frie udveksling af tjenesteydelser ikke for virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlige myndighed.

24. Den belgiske regering har under den administrative procedure søgt at støtte sig på disse undtagelser, og man kan fortolke dens begrænsede forsvar som opretholdelse af dette standpunkt for Domstolen.

25. På dette grundlag skal jeg kort behandle disse argumenter.

26. Først skal jeg anføre, at der absolut ikke er nogen grund til at anse, at private overvågningsvirksomheder på nogen måde kan udøve offentlig myndighed. Domstolen fastslog i sagen Kommissionen mod Spanien [5], at de private vagtselskaber og deres personale ikke er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i henhold til spansk lovgivning. På intet tidspunkt har den belgiske regering fremført forhold, der kan give anledning til at anse situationen for anderledes i Belgien. Som generaladvokat Alber havde understreget i sit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Spanien [6], indebærer det forhold, at vagtselskaberne kan bistå ordensmagten, ikke, at de udøver offentlig myndighed.

27. Med hensyn til den anden kategori af undtagelser, den belgiske regering har påberåbt sig, har Domstolen fastslået, at begrebet offentlig orden kun kunne påberåbes, når der forelå 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 [7].

28. Den belgiske regering har i sit svarskrift uden nogen begrundelse anført, at enhver overvågningsvirksomhed udgør en virkelig og tilstrækkelig trussel mod den offentlige

5 — Sag C-114/97, nævnt ovenfor i fodnote 1, præmis 35-39.

6 — Punkt 27.

7 — Jf. dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 21 og 23.

orden. I sin besvarelse af den begrundede udtalelse anførte den, at den offentlige orden var truet på grund af den risiko, der forelå for konflikt mellem et indgreb fra de private tjenesteydere af overvågningsvirksomhed på områder, der hører under politiets kompetence, og risikoen for, at befolkningen ikke kunne sondre mellem det private vagtpersonale og politiet.

29. Jeg kan ikke af disse argumenter alene — hvis den belgiske regering stadig opretholder dem — fastslå, at alle overvågningsvirksomheder udgør en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod den offentlige orden.

30. Man kan heller ikke uden videre undtage de pågældende erhvervssektorer fra de almindelige bestemmelser, som er fastsat i traktaten. Domstolen fastslog i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien [8]: »Medlemsstaternes adgang til at begrænse den frie bevægelighed for personer af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed har nemlig ikke til formål at undtage erhvervssektorer, såsom privat vagtvirksomhed, fra anvendelsesområdet for dette princip for så vidt angår adgangen til beskæftigelse [...]«

31. Det er korrekt, at denne udtalelse blev fremsat med henblik på et krav om, at personalet skulle have en bestemt nationalitet. Den belgiske lovgivning indeholder ikke et sådant krav, men udgør en indirekte forskelsbehandling, for så vidt som den pålægger særlige begrænsninger for personer eller for virksomheder, der har bopæl eller er etableret i de øvrige medlemsstater. Jeg kan altså ikke se nogen anledning til ikke at lade ovennævnte dom omfatte alle former for forskelsbehandling. Jeg finder heller ikke, at der er nogen grund til at begrænse den til beskæftigelsessektoren, når henses til, at der består en sammenhæng mellem de undtagelser, der tillader begrænsninger i arbejdskraftens frie bevægelighed, den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser.

32. Selv om man med hensyn til tjenesteydere af overvågningsvirksomhed antog, at visse nationale foranstaltninger, som begrænser grundlæggende frihedsgarantier i traktaten, kan begrundes af hensyn til den offentlige orden, skal sådanne foranstaltninger overholde proportionalitetsprincippet. Nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gør udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet [9].

33. Den belgiske lov forekommer mig at medføre særligt restriktive virkninger over for overvågningsvirksomheder og vagtsel-

8 — Nævnt i fodnote 1, præmis 42.

9 — Dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 37.

skaber, der er etableret i en anden medlemsstat, hvor de opfylder alle de betingelser, der er fastsat af myndighederne, og som — eventuelt lejlighedsvis — leverer overvågningsydelser i Belgien, eller grænseoverskridende tjenesteydelser såsom beskyttelse af international transport af formuegenstande.

34. Kommissionen har understreget, at den ikke bestrider begrundelsen for foranstaltninger, hvorved regeringen kan føre kontrol med overvågningsvirksomhederne — Kommissionen protesterer f.eks. ikke mod bestemmelser om at bære uniformer og våben, forpligtelsen til at oplyse administrative myndigheder og politiet om udøvede aktiviteter eller om at underlægge private overvågningsvirksomheder politikontrol, men Kommissionen bestrider alene det forhold, at disse regler indebærer en forskelsbehandling over for virksomheder og personer, der er etableret eller bosiddende i andre medlemsstater. Kommissionen har også anført, at de belgiske myndigheder bør tage hensyn til de begrundelser af garantier, som allerede er fremlagt af den pågældende overvågningsvirksomhed eller vagtselskab med henblik på udøvelsen af deres virksomhed i etableringsmedlemsstaten.

35. Den belgiske regering har i sit svarskrift ikke bestridt Kommissionens argumenter vedrørende dette spørgsmål. Den har tværtimod anført, at den på baggrund af Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Spanien vil undersøge, hvilke foranstaltninger den kan træffe med henblik på at ændre den belgiske lov, således at der kan indføres en effektiv og forholdsmæssig kontrolordning af overvågningsvirksomheder. Den belgiske regering har desuden anført, at den vil underrette Domstolen, når de egnede foranstaltninger er indført.

36. Den belgiske regering tilsendte den 23. august 1999 Domstolen kopi af en lov af 9. juni 1999, offentliggjort i *Moniteur belge* den 29. juli 1999, om ændring af den belgiske lov af 10. april 1990, samt en skrivelse, hvori den anmodede Kommissionen om at hæve sagen.

37. Det er ikke Domstolens opgave at vurdere indholdet af ændringsloven i denne sagssammenhæng. Efter fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [10]. Jeg skal imidlertid understrege, at loven af 9. juni 1999 tilsyneladende mildner kravet om etablering og bopæl, idet den bestemmer, at selskaber kan have deres driftssted og den pågældende kategori af personer være bosiddende i en af Den Europæiske Unions medlemsstater og altså ikke kun i Belgien. Bestemmelserne vedrørende ministeriel tilladelse og opnåelse af identitetskort udstedt af de belgiske myndigheder ses dog ikke at være blevet ændret.

10 — Jf. f.eks. dom af 16.12.1997, sag C-316/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7231, præmis 14.

Forslag til afgørelse

38. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) 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 har opretholdt lov af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste og herved har vedtaget bestemmelser, hvorefter overvågningsvirksomheder skal have driftssted i Belgien, direktionen og vagtpersonalet i alt fald have sædvanligt opholdssted i Belgien, og alle former for overvågningsvirksomhed forudsætter forudgående tilladelse, samt hvorefter vagtpersonale, der arbejder i Belgien, skal være i besiddelse af et identitetskort.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.