

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 10. december 2002¹

1. Kommissionen har for Domstolen i medfør af artikel 226 EF påstået Forbundsrepublikken Tyskland domfældt med henvisning til, at visse delstater ikke gennemfører forpligtelserne efter artikel 1 og 4 i direktiv 89/686/EØF om personlige værnemidler².

3. Direktivet fastsætter betingelserne for markedsføring og fri omsætning i Fællesskabet samt de væsentlige sikkerhedskrav, som PV skal opfylde af hensyn til brugernes sikkerhed og sundhed. I direktivet forstås ved PV enhver anordning bestemt til at bæres eller holdes af en person med henblik på at beskytte denne mod en eller flere risici, der kan true hans sundhed og hans sikkerhed.

Kommissionen påtaler, at man i national lovgivning undergiver udstyret vedrørende personlige værnemidler hos brandvæsenet yderligere krav, selv om de opfylder betingelserne i direktivet og er forsynet med »CE«-mærket.

I stk. 4 udelukkes fra anvendelsesområdet:

I — Direktiv 89/686

2. I medfør af direktivets artikel 1, stk. 1 og 2, finder det anvendelse på personlige værnemidler (herefter »PV«).

— PV, der er omfattet af et andet direktiv med samme målsætning om markedsføring og fri omsætning og sikkerhed som nærværende direktiv

— uafhængigt af den i første led omhandlede udelukkelsesgrund, sådanne arter af PV, der er anført på listen over undtagelser i bilag I.

¹ — Originalsprog: spansk.

² — Rådets direktiv af 21.12.1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om personlige værnemidler, EFT L 399, s. 18.

4. Ifølge artikel 4 kan medlemsstaterne ikke forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af PV eller dele af PV, der opfylder direktivets bestemmelser, og som er forsynet med CE-mærket.

7. Da Kommissionen fandt, at disse bestemmelser ikke var forenelige med det indre markeds krav, navnlig med artikel 1 og 4 i direktiv 89/686, tilstillede Kommissionen den 19. marts 1998 den tyske regering en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede denne til at fremsætte sine bemærkninger herom.

5. Direktivets bilag I indeholder en udtømmende liste over arter af PV, der ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde. Punkt 1 tager sigte på PV, der er udformet og fremstillet specielt til de væbnede styrker eller til ordensmyndighederne (hjelme, skjolde osv.).

8. I en meddelelse af 28. maj 1998 svarede den tyske regering, at brandvæsenets indretning af undergivet de forskellige delstaters kompetence, som træffer afgørelse om disse organers opbygning. Det er generelt set umuligt at afgøre, om de tyske brandmænd indgår i ordensmyndighederne, hvorfor man fra tilfælde til tilfælde må klargøre, om det udstyr, der stilles dem til rådighed, er undergivet anvendelsesområdet for direktiv 89/686.

II — Den administrative procedure

6. Efter en række klager fastslog Kommissionen, at visse tyske delstaters lovbestemmelser undergav brandmandsudstyr krav, som ikke findes i direktiv 89/686. Således skal sikkerhedsremme i Niedersachsen opfylde de tekniske specifikationer i den tyske norm DIN 14926 og i Nordrhein-Westfalen skal hjelme være autoriseret af et organ etableret i den pågældende delstat, hvilket udelukker, at autorisationen kan foretages af et andet organ, selv om dette frembyder de samme garantier.

9. Denne forklaring gjorde ikke Kommissionen tilfreds, hvorpå den den 21. oktober 1998 fremsatte en begrundet udtalelse over for regeringen, hvori den gentog sine indsigelser mod den nationale lovgivning og opfordrede regeringen til at ændre den inden for en frist på to måneder.

10. I den tyske regerings svar af 18. december 1998 forklarede denne, at den havde sendt en skrivelse til delstaternes indenrigsministre, hvorunder brandvæsenet sorterer, og anmodet dem om at ændre

lovgivningen vedrørende indkøb af personlige værnemidler med henblik på at få lovgivningen tilpasset fællesskabsretten samt at oplyse om de trufne foranstaltninger. I sin meddelelse forpligtede regeringen sig til at tilstille Kommissionen de modtagne svar.

hvortil den tyske regering og Kommissionen tog stilling i december.

14. Kommissionens og den tyske regerings repræsentanter var til stede under retsmødet den 24. oktober 20002, hvorunder de afgav mundtlige indlæg.

11. To år senere, i december 2000, oplyste den sagsøgte regering i besvarelse af et spørgsmål fra Kommissionen af juni samme år, at man stadig afventede delstaternes forklaringer. Stillet over for denne holdning konkluderede Kommissionen, at Forbundsrepublikken Tyskland fortsatte med ikke at anvende direktivet, og anlagde derpå den nærværende sag.

IV — Gennemgang af sagen

15. Kommissionen har for Domstolen nedlagt påstand om, at denne fastslår Forbundsrepublikken Tysklands traktatbrud og pålægger denne at betale sagens omkostninger.

III — Retssagen

12. Kommissionen indleverede sin stævning til Domstolens Justitskontor den 2. marts 2001. Den angiveligt lovbyggende regering afgav svarschrift den 14. maj 2001. De to indlæg blev suppleret ved en replik af 12. juli og en duplik af 20. september 2001.

13. Den franske regering har intervenseret til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande ved et processkrift indgivet til Justitskontoret den 4. oktober 2001,

16. Artikel 4 i direktiv 89/686 knæsetter princippet om den frie bevægelighed for personlige værnemidler og dele heraf, der opfylder bestemmelserne i direktivet og er forsynet med CE-mærket, hvorved medlemsstaterne ikke kan forbyde, begrænse eller hindre deres markedsføring. Det er ubestridt, at Forbundsrepublikken Tyskland pålægger yderligere krav for udstyr beregnet til brandfolk. Der er mellem parterne imidlertid uenighed om, hvorvidt man til ordensmyndighederne kan henregne tjenestegrene, som skal forhindre og bekæmpe ild i den pågældende medlemsstat.

Udfaldet af Kommissionens sag afhænger følgelig af spørgsmålet, om de personlige værnemidler beregnet til brandfolk falder ind under undtagelsen i punkt 1 i bilag I; for at give et svar herpå er det vigtigt at afgøre, om midlerne er blevet udformet eller fremstillet specielt til de væbnede styrker eller ordensmyndighederne.

bærer samarbejde mellem flere enheder, kan kun sikres, såfremt enhederne har rådighed over redningsudstyr, der alle modsvarer de samme fabrikations- og sikkerhedsnormer.

17. Den tyske regering har gjort gældende, at den sikkerhedsrem til brandfolk, som ligger til grund for nærværende traktatbrudssag, tjener til beskyttelsen mod opstående farer under uddannelse, øvelse og udrykning. Det tekniske cirkulære vedrørende den pågældende sikkerhedsrem regulerer størrelser, krav og kontrolforanstaltninger samt pålægger pligt til at forsyne det med et mærke. Brug af en tilsvarende rem, som bæres under øvelse og udrykning af samtlige brandfolk, har afgørende betydning for deres egen redning, tredjemands redning og navnlig for hjælp til kolleger i vanskeligheder. Den gør det muligt for brandmanden at beskytte sig med sikkerhedsrebet mod faren for fald på stiger og på andre ikke-sikrede steder. Den omfatter en økse og dens beskyttelseshætte i overensstemmelse med DIN 14924. Detaljerede oplysninger vedrørende remmen er nødvendige, for sikkerhedsforanstaltninger kan f.eks. kun iværksættes af reb og apparater til redning, som er beskrevet præcist. Derfor er brugen og anvendelsen af brandmandsudstyr reguleret ved regler, der finder anvendelse ensartet på forbundsplan. Et heldigt udfald af en udrykning, der inde-

18. Denne bevidsthed om arbejdstagernes sikkerhed og sikkerheden for brandfolk i almindelighed lå til grund for lovgivers overvejelser, da man vedtog direktiv 89/686. Det i erkendes i betragtningerne³, at bestemmelserne vedrørende udformning og fremstilling af personlige værnemidler, som er indeholdt i direktivet, især er af betydning for at nå frem til et mere sikkert arbejdsmiljø. Direktivet fastsætter ikke blot bestemmelserne for markedsføring og for den frie bevægelighed inden for Fællesskabet, men fastlægger tillige de væsentlige krav, som personlige værnemidler skal opfylde for at kunne bevare brugernes sundhed og garantere deres sikkerhed. Artikel 8, stk. 4, undergiver de personlige værnemidler, der er individuelt fremstillet, en »CE«-overensstemmelseserklæring fra fabrikanten. Desuden skal de PV, der er meget sofistikerede, og som er bestemt til beskyttelse mod dødsfarer eller anden farer, som alvorligt og uopretteligt kan skade sundheden, og hvis fremstiller formoder, at brugeren ikke rettidigt kan blive opmærksom på, undergives en af de to former for kontrol, der er omhandlet i artikel 11, nemlig »CE«-kvalitetsgarantisystemet for det endelige produkt og et »CE«-kvalitetssikringssystem for fremstilling med kontrol. Under sidstnævnte kategori falder bl.a. åndedrætsværn med filter, der beskytter

3 — Syvende betragtning.

mod faste eller flydende aerosoler eller mod irriterende, farlige, giftige eller radioaktive giftige luftarter, udstyr til indsats i varme omgivelser, hvis virkninger svarer til en lufttemperatur, der er lig med eller over 100 °C, med eller uden infrarød stråling, flammer eller kraftige udslyngninger af smeltet materiale, udstyr til indsats i kolde omgivelser, hvis virkninger svarer til en lufttemperatur, der er under eller lig med -50 °C, og PV, der skal beskytte mod fald fra en vis højde. Det må tilføjes, at bilag II, som fastsætter de væsentlige krav for sundhed og sikkerhed samt kravene af almindelig karakter for alt udstyr, indeholder en række yderligere krav, på grundlag af risikotype; punkt 3.1.2.2 i bilaget er helliget forebyggelse af fald fra højder og punkt 3.6 beskyttelse mod varme og/eller ild.

Jeg er overbevist om, at de overvejelser, der er givet udtryk for af den sagsøgte regering i retning af sikringen af brandvæsenerne i Forbundsrepublikken Tyskland, deles af de øvrige medlemsstater, hvilket imidlertid ikke har hindret dem i at tilpasse deres interne lovgivning for at fjerne hindringerne for handelen inden for Fællesskabet med personlige værnemidler til brug for disse arbejdstagere.

delstats kompetence, hvilket betyder, at opgaverne for og tilrettelæggelsen af de forskellige brandkorps og statutten for brandfolkene varierer fra stat til stat. Det tilkommer ligeledes delstaterne at afgøre, om brandkorpene er organer, hvis opgave det er at sikre den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden. Regeringen præciserer, at brandfolkene udgør en del af ordensmyndighederne, og at de muligheder og opgaver, der er tildelt dem, indgår i selve kernen i udøvelsen af offentlig myndighed, hvilket er grunden til, at de personlige værnemidler, som er fremstillet netop med henblik herpå, er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 89/686. Regeringen tilføjer, at bestemmelserne vedrørende brandbeskyttelse altid har indebåret tildeling af særbeføjelser til de officielle brandkorps ad modem dem, som er tildelt de offentlige myndigheder. Inden for rammerne af den gældende lovgivning skal brandkorpene træffe de nødvendige foranstaltninger for at beskytte samfund og individer mod de farer for liv, sundhed og ejendom, der udgår fra brande, eksplosioner, ulykker og andre undtagelsessituationer, såsom naturkatastrofer, hvilke foranstaltninger indgår blandt dem, der har karakter af offentlig myndighed, og som derfor kan indebære begrænsninger i grundrettighederne; begrænsningerne er delvis lovfastsat⁴. De er tillige udstyret med gennemførelsesbeføjelser. Som eksempel nævner forbundsregeringen § 26, stk. 1, 4. pkt., i Rheinland-Pfalz' lov om bekæmpelse af brand og katastrofer, hvorefter udrykningslederen eller enhver anden i korpset, når lederen er forhindret, har tilladelse til at gennemføre de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, for så vidt som disse ikke er taget af politiet eller andre kompetente instanser, såsom forbunds-

4 — Den tyske regering nævner som eksempel § 64 i Hessens lov om brandbekæmpelse, som fastsætter foranstaltninger om hjælp og sikkerhed i tilfælde af katastrofer, og § 38 i Schleswig-Holsteins lov om bekæmpelse af brand og bistand fra brandkorpene, med et lignende indhold.

19. Den tyske regering bekræfter, at brandbekæmpelse sorterer under den enkelte

grænsepolitiet, militærpolitiet eller andre væbnede styrker eller styrker til opretholdelse af lov og orden. Til gennemførelse af sådanne foranstaltninger råder lederen, såfremt det er nødvendigt, over en beføjelse til at bruge magt i relation til goder eller personer, ligesom han kan beordre modstand brudt ved fysisk magt. De øvrige delstaters love indrømmer brandkorpsene vide beføjelser til at gribe ind. Forbundsregeringen tilføjer, at brandkorpsene indtager en væsentlig plads i indretningen af civilforsvaret, et område, som i krigstilfælde er en del af selve kernen i statens tiltag. Forbundsregeringen forsikrer, at de offentlige brandkorps i Forbundsrepublikken Tyskland ifølge en bogstavfortolkning af direktiv 89/686 — til hvilke man har overgivet opgaver med karakter af offentlig myndighed — indgår i ordensmagten som henhørende under undtagelsen i punkt 1 i bilag I til direktivet.

20. Den franske regering, der er indtrådt i sagen til støtte for den tyske regerings påstande, gør gældende, at man for at fortolke undtagelsen i punkt 1 i bilag I til direktiv 89/686 må gøre det klart, om de personlige værnemidler, som specielt er beregnet til militære eller politimæssige operationer, og om ikke de personer, som anvender dem, henhører under de væbnede styrker eller ordensmyndighederne.

21. Direktiv 89/686 udelukker fra sit anvendelsesområde to store grupper af personlige værnemidler i artikel 1, stk. 4, nemlig a) dem, der er omfattet af et andet direktiv med samme målsætning om markedsføring og fri bevægelighed og sikkerhed, og b) sådanne arter af udstyr, der er anført på listen over undtagelser i bilag I, som er udtømmende. I bilagets punkt 1 optræder de værnemidler, der er udformet og fremstillet specielt til de væbnede styrker eller til ordensmyndighederne, såsom hjelme og skjolde.

22. Parterne er enige om, at brandfolk ikke er en del af de væbnede styrker. Der er imidlertid uenighed om, hvorvidt de skal anses for at indgå i ordensmyndighederne. Hvis det var tilfældet, ville deres personlige værnemidler være udelukket fra direktivets anvendelsesområde, hvorfor den enkelte medlemsstat ville være beføjet til at kræve, at disse midler overholder mere hensigtsmæssige betingelser, således som det synes at være tilfældet for nærværende med Forbundsrepublikken Tyskland.

23. I henhold til Domstolens faste praksis skal undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser fortolkes strengt⁵ og kan

⁵ — Dom af 25.1.1977, sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5, af 9.6.1982, sag 95/81, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2187, præmis 27, af 10.5.1984, sag 58/83, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2027, præmis 9, af 10.1.1985, sag 229/83, Leclerc, Sml. s. 1, præmis 30, af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 26, og af 5.6.1986, sag 103/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1759, præmis 22.

ikke udvides til at omfatte andre tilfælde end dem, der er udtømmende anført⁶.

Jeg deler Kommissionens synspunkt, hvorefter henførelsen af brandkorpserne til det ene eller det andet ministerium, eller til den centrale, regionale eller lokale regering, ifølge hvilken stat det drejer sig om, ikke er afgørende for at afgrænse anvendelsesområdet for direktiv 89/686. Der er tale om selvstændige administrative organisationsformer, som er irrelevante med henblik på at afgøre, om de personlige værnemidler, som er beregnet til brandfolk, bevæger sig frit på det indre marked.

24. I samtlige medlemsstater har brandkorpserne, uanset om de er offentlige eller tilknyttet en virksomhed, sammensat af professionelle eller af frivillige, til hovedopgave at imødegå og bekæmpe brand. De har desuden til opgave at foretage operationer med redning af personer og goder i tilfælde af eksplosion, oversvømmelse, jordskælv eller andre omfattende katastrofer.

Disse opgaver adskiller sig klart fra dem, som påhviler sikkerhedsstyrker og sikkerhedskorps, hvis hovedopgave er at opretholde den offentlige orden, hvorfor det er selve statens myndighed, der udøves af

disse medlemmer, når de opfylder de funktioner, de har fået tildelt. Selv om brandkorpserne under deres udrykning kan være bemyndiget af loven til at gøre brug af magt mod goder eller til at træffe tvingende foranstaltninger over for personer, er der tale om en lejlighedsvis og accessorisk mulighed, for disse funktioner er ikke en del af deres sædvanlige arbejdsopgaver. Tværtimod afviger de opgaver, som er tildelt de brandkorps, som afhænger af de offentlige myndigheder, praktisk taget ikke fra dem, som udføres af virksomheds- eller fabriksbrandværn, som foruden imødegåelse og bekæmpelse af brand i den tilsvarende sektor kan være tvunget til at samarbejde med de førstnævnte, når det er nødvendigt. Derfor skal de personlige værnemidler, som begge grupper benytter, modsvare samme sikkerhedskrav for brugere.

25. Undtagelsen i punkt 1 i bilag I til direktiv 89/686 kræver, at udstyret er udformet og fremstillet *specielt* til de væbnede styrker eller til ordensmyndighederne. Eftersom brandkorpserne kan komme ud for at skulle udøve visse opgaver, der er særegne for disse styrker, lejlighedsvist, vilkårligt og som supplement, er det ikke muligt at hævde, at det udstyr, som er beregnet til dem, opfylder betingelsen om speciel udformning og fremstilling.

26. I medfør af fast retspraksis tilsligter fællesskabslovgivningen principielt ikke at

⁶ — Dom af 17.6.1981, sag 113/80, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 1625, præmis 7 og 8.

definere disse egenskaber under anvendelse af en national retsorden, hvis fællesskabslovgivningen ikke udtrykkeligt præciserer det⁷. Teksten til direktiv 89/686 indeholder ingen udtrykkelig henvisning til lovgivningen i medlemsstaterne.

hensigtsmæssigt, og kan gennemføre et direktiv ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller lokale myndigheder. Denne kompetencefordeling kan imidlertid ikke fritage medlemsstaten fra forpligtelsen til at sikre, at direktivbestemmelserne gennemføres loyalt i intern ret⁹.

Domstolen har altid afvist anvendelsen af bestemmelser i den nationale retsorden for at begrænse rækkevidden af de fællesskabsretlige bestemmelser, hvilket den har beskrevet som en grundlæggende regel for Fællesskabets eksistens⁸, for dette ville bevirke, at der gribes ind i fællesskabsrettens enhed og effektivitet. Konkret gælder det, at hvis medlemsstaterne via den nemme løsning med at henregne brandkorpserne til ordensmyndighederne, kunne udelukke en forbrugssektor for personlige værnemidler af en så vigtig sektor som den sektor, der udgøres af brandkorpserne, fra anvendelsesområdet for direktiv 89/686, ville den frie bevægelighed for disse varer i Fællesskabet blive skadet.

28. Jeg deler ej heller det af den franske regering fremsatte synspunkt, for de personlige værnemidler, som brandkorpserne benytter, er tænkt som en beskyttelse ved udøvelsen af de opgaver, der er særlige for dem, hvoriblandt der navnlig er tale om imødegåelse og bekæmpelse af ildebrand. Da korpsernes opgave hverken er af militær- eller politimæssig art, har de brug for dragter, som har en tilstrækkelig ikke-brandbar kvalitet for at sikre deres sundhed og garantere deres arbejdssikkerhed, således at forstå, at en skudsikker vest f.eks. ikke vil være til nogen nytte for dem.

27. Den omstændighed, at brandkorpserne sorterer under delstaterne, kan ikke fritage Forbundsrepublikken Tyskland fra forpligtelsen til at overholde direktiv 89/686 på samme måde som de øvrige medlemsstater. Det fremgår af retspraksis, at hver enkelt medlemsstat frit kan fordele kompetencen på nationalt plan, som den finder det

29. Den tyske regering hævder, at direktiv 89/391/EØF¹⁰ og direktiv 89/656/EØF¹¹ indeholder minimumsbestemmelser, såle-

7 — Dom af 14.1.1982, sag 64/81, Corman, Sml. s. 13, præmis 8, og af 2.4.1998, sag C-296/95, EMU Tabac m.fl., Sml. I, s. 1605, præmis 30.

8 — Dom af 17.12.1980, sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3881, præmis 19.

9 — Domme af 25.5.1982, sagerne 96/81 og 97/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. hhv. s. 1791 og 1819; dom af 14.1.1988, forenede sager 227/85-230/85, Sml. s. 1, præmis 9, og af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 71.

10 — Rådets direktiv af 12.6.1989 om iværksættelse af foranstaltninger til fremme af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183, s. 1).

11 — Rådets direktiv af 30.11.1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af personlige værnemidler under arbejdet (tredje særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF), EFT L 393, s. 18.

des at det ville være inkonsekvent, at medlemsstaterne ved anvendelse af disse bestemmelser — som tager sigte på at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed — pålægger yderligere regler for udstyr beregnet til brandfolk, hvorimod denne mulighed ikke står til deres rådighed i tilfældet med direktiv 89/686. Af denne grund finder regeringen, at personlige værnemidler beregnet til brandfolk skal være udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 89/686.

30. Den fortolkning er jeg uenig i, for den modsigelse, som der lægges vægt på af den sagsøgte regering, består ikke.

31. I juni 1989 udstedte Rådet på grundlag af EF-traktatens artikel 118 A¹² direktiv 89/391, der er et rammedirektiv med det sigte at fremme forbedringen af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, ligesom det skal tjene som grundlag for de specifikke direktiver, der skal dække samtlige risici på dette område. I november samme år udstedte Rådet med samme hjemmel direktiv 89/656 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af personlige værnemidler under arbejdet (tredje særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF).

I december 1989 udstedte Rådet direktiv 89/686, som Kommissionen nu foreholder Forbundsrepublikken Tyskland ikke at have gennemført. Dette direktivs hjemmel er EF-traktatens artikel 100 A¹³, og det er en del af de foranstaltninger, som gradvis skal oprette et indre marked uden grænser i løbet af en periode, som udløb den 31. december 1992. Direktivets vedtagelse er berettiget, eftersom der består forskellige nationale regler, som er meget detaljeret hvad angår kravene vedrørende udformning, fremstilling, kvalitet, afprøvning og godkendelse af personlige værnemidler, alt med det formål at beskytte personer mod legemsskader og sygdomme. Disse forskelle ville kunne udgøre en hindring for samhandelen, som straks går igen i forbindelse med oprettelsen og iværksættelsen af fællesmarkedet.

32. Direktiv 89/391 og 89/656 indgår i Fællesskabets socialpolitik og indeholder minimumsregler, ifølge hvilke medlemsstaterne opfordres til at pålægge virksomheder og arbejdstagere visse forpligtelser på området for arbejdssikkerhed og -hygiejne. Der vil derfor ikke være nogen ulempe ved at tillade gunstigere bestemmelser. De to tekster indeholder undtagelser: Hvad angår direktiv 89/391 tager undtagelserne sigte på at overholde særegenhederne i forbindelse med visse specifikke aktiviteter inden for det offentliges arbejdsområde (f.eks. de væbnede styrker eller politiet) eller civil-

12 — EF-traktatens artikel 117-120 er blevet erstattet af artikel 136 EF-143 EF.

13 — Efter ændring nu artikel 95 EF.

forsvaret; hvad angår direktiv 89/565 er der tale om, at man fra begrebet personlige værnemidler udelukker, med henblik på direktivets anvendelse, udstyr til hjælpe- og redningstjenester samt udstyr til personligt værn for militærfolk, politifolk og personer, der har til opgave at håndhæve lov og orden.

myndighed og til sådanne, hvis formål er at beskytte statens eller andre kollektive enheders interesser. De beføjelser, der er tildelt brandkorpserne, er omfattet af den offentlige myndighed, således at Det Europæiske Fællesskab ikke kan gribe ind i selve kerneområdet for den offentlige myndigheds prærogativer og udøvelsen heraf.

Derimod forfølger direktiv 89/686 det formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivninger ved at fastsætte betingelserne for markedsføring og fri bevægelighed inden for Fællesskabet samt de væsentlige krav, som de personlige værnemidler skal opfylde, med henblik på at beskytte brugernes sikkerhed og sundhed. Her er medlemsstaternes mulighed for at fastsætte de adækvate krav undergivet to betingelser, nemlig at traktaten overholdes, og at udøvelsen af denne mulighed ikke indebærer ændringer af de personlige værnemidler i forhold til direktivets ordning. Under alle omstændigheder kan medlemsstaterne ikke forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af personlige værnemidler eller dele af personlige værnemidler, der opfylder bestemmelserne i direktivet og er forsynet med »CE«-mærket.

33. Den sagsøgte regering ser en parallelitet mellem undtagelsen i artikel 39, stk. 4, EF om stillinger i den offentlige administration og undtagelsen i punkt 1 i bilag I til direktiv 89/686. Disse to undtagelser bør fortolkes strengt, således at de begrænses til stillinger, som indebærer en direkte eller indirekte deltagelse i udøvelsen af offentlig

34. Heller ikke her kan jeg tilslutte den tyske regerings opfattelse. Artikel 39, stk. 4, EF udelukker stillinger i den offentlige administration fra anvendelsesområdet for arbejdskraftens frie bevægelighed. Da der er tale om en undtagelse fra en af de grundlæggende frihedsrettigheder, har Domstolen begrænset undtagelsen til en gruppe stillinger, der indebærer deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed, heriblandt stillinger i de lokale forvaltninger¹⁴, og som hos indehaverne heraf forudsætter eksistensen af et særligt solidaritetsforhold til staten samt gensidighed for rettigheder og pligter, der er grundlaget for nationalitetsbåndet¹⁵. De stillinger, der er udelukket, er alene de, som, henset til hertil knyttede opgaver og ansvarsområder, må antages at frembyde kendetegnene for de specifikke aktiviteter under de forvaltninger, som beskæftiger sig med de nævnte områder.

14 — Dom af 26.5.1982, sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1845, præmis 7.

15 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 8, præmis 9 og 10, og dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121, præmis 27.

35. Artikel 45, stk. 1, EF og artikel 55 EF fastsætter også undtagelser fra etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser for den virksomhed, der indgår i udøvelsen af offentlig myndighed. Domstolen har begrænset dem til virksomhed omhandlet i artikel 43 EF og 49 EF, som i sig selv indebærer en direkte og specifik deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed¹⁶.

36. I nærværende sag er der imidlertid ingen grund til ved analogi at anvende de undtagelser, der er fastsat for personer og tjenesteydelser, for kapitlet helliget de frie varebevægelser frembyder i artikel 30 EF en bred vifte af grunde, der kan berettige begrænsninger i indførslen, udførslen eller transitten. Det er imidlertid velkendt, at Domstolen har udtalt, at artikel 30 EF ikke har til formål at reservere visse områder for medlemsstaternes eksklusive kompetence, men alene tillader, at de nationale lovgivninger indrømmer undtagelser fra princippet om de frie varebevægelser, for så vidt som dette er og forbliver berettiget for at nå de ved denne bestemmelse forfulgte mål. Man kan således heraf udlede, at når fællesskabsdirektiverne fastsætter harmoniseringen af de nødvendige foranstaltninger for at sikre beskyttelse af personers og dyrs sundhed, og når de hermed tilpasser procedurerne for kontrollen af overholdelsen heraf, ophører muligheden for at anvende artikel 30 EF, således at det er inden for de rammer, der er sat af harmoniseringsdirek-

tiverne, at de egnede kontroller skal udføres og beskyttelsesforanstaltningerne tages¹⁷.

Eftersom direktiv 89/686 tager sigte på at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om personlige værnemidler for at sikre deres frie bevægelighed som produkter, kan man alene tillade de i selve teksten fastsatte undtagelser, dvs. dem, der vedrører det af fællesskabsretten regulerede udstyr med de samme mål om markedsføring, fri bevægelighed inden for Fællesskabet og sikkerhed, samt dem, der optræder på listen i bilag I, som har udtømmende karakter.

37. Den tyske regering gør gældende, at medlemsstaterne råder over et vidt skøn, der ikke er undergivet domstolskontrol, for at give et indhold til den undtagelse, der er fastsat i punkt 1 i bilag I til direktiv 89/686 hvad angår de frie varebevægelser. Regeringen nævner som eksempel de grunde af almen interesse, der opregnes i artikel 30 EF, hvis definition er overladt til fællesskabsretten, idet beskyttelsesgraden er overladt til medlemsstaterne. Disses spillerum tillader dem at afgrænse de opgaver for de væbnede styrker, som deltager i udøvelsen af offentlig myndighed. Følgelig

16 — Dom af 5.12.1989, sag C-3/88, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4035, præmis 13.

17 — Dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3369, præmis 14, og af 12.11.1998, sag C-102/96, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6871, præmis 21.

udgør bestemmelserne om personlige værnemidler, der er fremstillet for brandkorpsene i deres egenskab af ordensmagt, en integrerende del af det frie skøn, som medlemsstaterne har til at gennemføre direktiv 89/686.

38. Jeg vil godt kunne tilslutte mig den tyske regerings opfattelse i princippet, men jeg kan ikke dele dens opfattelse i realiteten. Det er sikkert, at medlemsstaterne har et vidt skøn til at organisere ordensmagten på deres territorium samt fordelingen af beføjelserne mellem de forskellige korps og sikkerhedsstyrker. De råder også over flere former for skøn med henblik på at afgrænse de gældende krav til de personlige værnemidler, der er udformet og fremstillet specielt til ordensmyndighederne, men kun for så vidt som det nævnte udstyr er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 89/686 ved punkt 1 i bilag I, der, således som jeg allerede har angivet, udgør en undtagelse til artikel 4 — der knæsetter den frie bevægelighed for personlige værnemidler i Fællesskabet — en undtagelse, der som sådan skal fortolkes strengt.

Brandkorpsene har imidlertid ikke til fremmeste opgave, ja end ikke som sekundær opgave, at sikre ordenshåndhævelsen på medlemsstaternes område, hvorfor man ikke kan kvalificere dem som ordensmyndigheder med det formål at udelukke deres udstyr i form af personlige værnemidler fra det materielle anvendelsesområde for direktiv 89/686.

39. Ifølge den tyske regering skal undtagelsen i punkt 1 i bilag I til direktiv 89/686 respektere kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, og det samme gælder principperne om subsidiaritet og proportionalitet, der knæsetter i artikel 5 EF. Regeringen finder, at Kommissionens fortolkning af nævnte undtagelse udgør en overskridelse af beføjelser og tilsidesætter grundbestemmelserne. Udøvelsen af de i forbindelse med den offentlige magt stående prærogativer, hvoriblandt figurerer afgrænsningen af kravene vedrørende værnemidlerne, påhviler nemlig medlemsstaterne. Heraf følger, at undtagelserne ifølge direktiv 89/686 finder anvendelse i lyset af disse traktatbestemmelser, og at udstyret til brandkorpsene følgelig er dækket af undtagelsen i punkt 1 i bilag I.

40. Ved udøvelsen af deres opgaver handler brandkorpsene imidlertid ikke inden for rammerne af udøvelse af offentlig myndighed, ligesom de ej heller er en del af ordensmyndighederne. Den fortolkning, Kommissionen anlægger af nævnte undtagelse, udgør derfor ikke en overskridelse af beføjelser og tilsidesætter ikke principperne om subsidiaritet og proportionalitet.

41. Efter den tyske regerings opfattelse er det vanskeligt at sondre mellem opgaverne hos brandkorpsene og de opgaver, der tilkommer ordensmyndighederne. For det

første forsvarer de første sig også mod angreb fra personer, for ildebrand er ikke alene naturfænomener, men kan også være fremkaldt af pyromaner eller terrorister, og for det andet optræder ordensmyndighederne i forbindelse med naturkatastrofer, såsom skovbrande og oversvømmelser.

42. Disse udtalelser fra den sagsøgte regering forvirrer mig, for størstedelen af borgerne synes ikke at have samme vanskelighed: Hvis der udbrænder brand hos dem eller i skoven, tilkalder de brandvæsenet, og når deres fysiske integritet eller deres goder er truet, henvender de sig til politiet. At sige, at brandfolkene beskytter sig mod angreb fra pyromaner, synes mig at være uden for emnet, for pyromanerne sætter ikke ild til brandfolkene, men til goder, således at brandmanden, når han slukker ilden, ikke har brug for et personligt værnemiddel mod aggression fra personer, men et specielt udstyr med hvilket han er i stand til at arbejde med den størst mulige sikkerhed, når han neutraliserer ilden. Det er heller ikke afgørende, at ordensmyndighederne griber ind for at imødegå ulykker forårsaget af visse katastrofer, for borgerne samarbejder på deres side også i sådanne farlige tilfælde frivilligt og uegennyttigt.

af brandfolk, er udformet og fremstillet specielt til ordensmyndighederne. De kan derfor ikke være omfattet af undtagelsen i punkt 1 i bilag I til direktiv 89/686, hvorfor de skal kunne bevæge sig frit inden for Fællesskabet.

44. Jeg finder, at Kommissionen har bevist, at Forbundsrepublikken Tyskland har til sidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 1 og 4 i direktiv 89/686 ved i visse delstater at opretholde en lovgivning, som undergiver personlige værnemidler beregnet til brandkorpsene yderligere krav, selv om de opfylder betingelserne ifølge direktivet og er forsynet med »CE«-mærket.

Følgelig bør der gives Kommissionen medhold i sagen, hvorfor Forbundsrepublikken Tyskland bør domfældes.

V — Sagens omkostninger

43. Ingen af Forbundsrepublikken Tysklands argumenter har overbevist mig om, at de personlige værnemidler, der anvendes

45. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges den tabende

part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Eftersom jeg foreslår Domstolen at give Kommissionen medhold i sagen, og eftersom der er nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland pålægges at betale sagens omkostninger, bør denne betale dem.

46. Den Franske Republik, der er indtrådt i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande, skal bære sine egne omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit.

VI — Forslag til afgørelse

47. Henset til de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at:

»1) fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 og 4 i Rådets direktiv 89/686/EØF af 21. december 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om personlige værnemidler, da den i visse delstater opretholder en lovgivning, der undergiver personlige værnemidler beregnet til brandkorpsene yderligere krav, selv om de opfylder betingelserne i direktivet og er forsynet med »CE«-mærket

2) pålægge Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger

3) bestemme, at Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.«