

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER
van 10 december 2002¹

1. De Commissie verzoekt het Hof overeenkomstig artikel 226 EG om veroordeling van de Bondsrepubliek Duitsland op grond dat de wetgeving van sommige deelstaten niet voldoet aan de verplichtingen van de artikelen 1 en 4 van richtlijn 89/686/EEG betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen.²

Haar grief is dat de nationale wetgeving nadere eisen stelt aan persoonlijke beschermingsmiddelen voor de brandweer, hoewel deze aan de door de richtlijn vastgestelde voorwaarden voldoen en van de CE-markering zijn voorzien.

I — Richtlijn 89/686

2. Volgens artikel 1, leden 1 en 2, is de richtlijn van toepassing op persoonlijke beschermingsmiddelen.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Richtlijn 89/686/EEG van de Raad van 21 december 1989 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen (PB L 399, blz. 18).

3. Zij stelt de voorwaarden vast voor het in de handel brengen en het vrij verkeer van deze beschermingsmiddelen binnen de Gemeenschap en bevat de fundamentele veiligheidsvoorschriften waaraan zij moeten voldoen om de gezondheid van de gebruiker te beschermen en zijn veiligheid te waarborgen. Onder beschermingsmiddel wordt verstaan een uitrustingsstuk of -middel dat bestemd is om door een persoon te worden gedragen of vastgehouden als bescherming tegen één of meer gevaren die een bedreiging voor zijn gezondheid en zijn veiligheid kunnen vormen.

Volgens artikel 1, lid 4, zijn van het toepassingsgebied van deze richtlijn uitgesloten:

— beschermingsmiddelen die vallen onder een andere richtlijn met dezelfde doelstellingen ten aanzien van het in de handel brengen, het vrije verkeer en de veiligheid als de onderhavige richtlijn;

— ongeacht de bovengenoemde reden van uitsluiting van het toepassingsgebied, de in de lijst met uitzonderingen van bijlage I genoemde soorten beschermingsmiddelen.

4. Volgens artikel 4 mogen de lidstaten het in de handel brengen van beschermingsmiddelen of onderdelen van beschermingsmiddelen die voldoen aan de bepalingen van de richtlijn en van de CE-markering zijn voorzien, niet verbieden, beperken of verhinderen.

5. Bijlage I bij de richtlijn bevat een limitatieve lijst van soorten beschermingsmiddelen die niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen. Zo betreft punt 1 beschermingsmiddelen die speciaal zijn ontworpen en vervaardigd voor de strijdkrachten of de ordehandhaving (helmen, schilden, enz.).

II — De administratieve procedure

6. Naar aanleiding van een aantal klachten heeft de Commissie vastgesteld dat de wettelijke bepalingen van sommige Duitse deelstaten persoonlijke beschermingsmiddelen voor brandweerlieden onderwerpen aan eisen die niet in de beschermingsmiddelenrichtlijn zijn gesteld. Zo moeten veiligheidsgordels in de deelstaat Niedersachsen aan de technische specificaties van de Duitse norm DIN 14926 voldoen, terwijl in de deelstaat Nordrhein-Westfalen helmen door een in deze deelstaat gevestigde instelling dienen te worden gecertificeerd; een andere instelling is hiertoe niet bevoegd, ook al biedt zij gelijkwaardige garanties.

7. Van oordeel dat deze bepalingen niet verenigbaar zijn met de vereisten van de interne markt, en met name met de artikelen 1 en 4 van richtlijn 89/686, heeft de Commissie de Duitse regering op 19 maart 1998 een aanmaningsbrief gezonden met het verzoek om haar opmerkingen hierover in te dienen.

8. Bij brief van 28 mei 1998 antwoordde de Duitse regering dat de organisatie van de brandweerkorpsen onder de bevoegdheid van de verschillende deelstaten valt, die over de juridische aard van deze organisaties beslissen. Het is onmogelijk om in algemene termen te zeggen of de Duitse brandweerkorpsen deel uitmaken van de ordehandhavingdiensten, zodat van geval tot geval moet worden nagegaan of richtlijn 89/686 op de voor hen bestemde beschermingsmiddelen van toepassing is.

9. De Commissie achtte deze verklaring niet bevredigend en stuurde de Bondsrepubliek Duitsland op 21 oktober 1998 een met redenen omkleed advies, waarin zij haar bezwaren tegen de nationale wetgeving herhaalde en haar verzocht deze wetgeving binnen een termijn van twee maanden aan te passen.

10. In haar antwoord van 18 december 1998 liet de Duitse regering de Commissie weten dat zij de ministeries van binnenlandse zaken van de deelstaten, die voor de brandweerkorpsen verantwoordelijk zijn,

een brief had gezonden met het verzoek om hun regelgeving betreffende de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen te wijzigen en in overeenstemming met het gemeenschapsrecht te brengen, en haar de genomen maatregelen mede te delen. In haar brief zegde de Duitse regering toe, de Commissie van de door haar ontvangen antwoorden op de hoogte stellen.

regering en de Commissie in december een standpunt hebben ingenomen.

14. Ter terechtzitting op 24 oktober 2002 hebben de gemachtigden van de Commissie en de Duitse regering hun standpunt mondeling toegelicht.

11. Twee jaar later, in december 2000, antwoordde de verwerende regering op de vraag van de Commissie van juni van dat jaar, dat zij nog altijd op de antwoorden van de deelstaten wachtte. In deze omstandigheden heeft de Commissie vastgesteld dat Duitsland nog altijd de richtlijn overtrad en heeft zij de onderhavige klacht ingediend.

IV — Onderzoek van het beroep

15. De Commissie verzoekt het Hof de niet-nakoming door de Bondsrepubliek Duitsland vast te stellen en haar in de kosten te verwijzen.

III — De gerechtelijke procedure

12. De Commissie heeft het verzoekschrift op 2 maart 2001 ter griffie van het Hof ingediend. De verwerende regering heeft op 14 mei daaraanvolgend haar verweerschrift ingediend. In aanvulling hierop is op 12 juli een memorie van repliek en op 20 september 2001 een memorie van dupliek ingediend.

13. De Franse regering heeft ter ondersteuning van de conclusies van Duitsland op 4 oktober 2001 bij de griffie een memorie ingediend, waarover de Duitse

16. Volgens artikel 4 van richtlijn 89/686 vallen beschermingsmiddelen of onderdelen van beschermingsmiddelen die aan deze richtlijn voldoen en van de CE-markering zijn voorzien, onder het beginsel van het vrije verkeer, aangezien de lidstaten het in de handel brengen ervan niet mogen verbieden, beperken of verhinderen. Niet betwist wordt dat Duitsland aanvullende eisen aan de voor de brandweer bestemde beschermingsmiddelen stelt. Twistpunt tussen de betrokkenen is echter of de voor brandpreventie en -bestrijding bestemde diensten in deze lidstaat als ordehandhavingsdiensten dienen te worden gekwalificeerd.

De uitkomst van het beroep van de Commissie hangt dan ook af van de vraag of de in bijlage I, punt 1, vastgestelde uitzondering op voor de brandweer bestemde uitrustingen van toepassing is. Om dit uit te maken moet worden nagegaan of deze speciaal voor de strijdkrachten of de ordehandhaving zijn ontwikkeld en vervaardigd.

17. De Duitse regering betoogt dat de in deze niet-nakomingsprocedure aan de orde zijnde veiligheidsgordel voor brandweerblieden dient ter bescherming tegen de gevaren die zij tijdens de opleiding, oefeningen en interventies lopen. De technische circulaire inzake deze veiligheidsgordel regelt de afmetingen, de eraan gestelde eisen en de controlemaatregelen en legt een verplichting op om de gordel van een merkteken te voorzien. Dat alle brandweerblieden tijdens oefeningen en interventies een identieke gordel dragen, is van essentieel belang voor de redding van de brandweerman zelf, van derden en vooral van collega's in nood. Door de gordel kan de brandweerman met behulp van de veiligheidslijn op ladders en andere onbeveiligde plaatsen voorkomen dat hij valt. Overeenkomstig DIN-norm 14924 is de gordel voorzien van een bijl met beschermingshoes. Gedetailleerde voorschriften voor de gordel zijn noodzakelijk omdat bijvoorbeeld reddingswerkzaamheden slechts mogelijk zijn met behulp van nauwkeurig omschreven reddingslijnen en -materiaal. Daarom is het gebruik van en de omgang met beschermingsmiddelen van de brandweer geregeld door uniforme bepalingen op federaal niveau. Een geslaagde interventie

waarbij verschillende eenheden samenwerken, is slechts mogelijk indien al deze eenheden over reddingsmateriaal beschikken dat aan dezelfde fabricage- en veiligheidsnormen voldoet.

18. De wetgever had deze zorg voor de veiligheid van de werknemers en vooral voor die van de brandweerkorpsen voor ogen bij het vaststellen van richtlijn 89/686. In de considerans³ wordt overwogen dat de voorschriften van de richtlijn inzake het ontwerp en de seriefabricage van persoonlijke beschermingsmiddelen van fundamenteel belang zijn bij het streven naar een veiliger werkomgeving. De richtlijn stelt niet alleen de voorwaarden vast voor het in de handel brengen en het vrij verkeer van beschermingsmiddelen binnen de Gemeenschap, maar bevat ook de fundamentele veiligheidsvoorschriften waaraan zij moeten voldoen om de gezondheid van de gebruiker te beschermen en zijn veiligheid te waarborgen. Artikel 8, lid 4, stelt voor de vervaardigde uitrustingen de EG-verklaring van overeenstemming van de fabrikant verplicht. Voorts zijn beschermingsmiddelen van complex ontwerp die de gebruiker moeten beschermen tegen gevaren die dodelijk zijn of de gezondheid ernstig en onherstelbaar kunnen schaden, en waarvan de gebruiker volgens de ontwerper de acute effecten niet tijdig kan onderkennen, onderworpen aan een van beide in artikel 11 geregelde controleprocedures, namelijk het EG-garantiesysteem voor de kwaliteit van het eindproduct of het EG-kwaliteitsgarantiesysteem van de productie met toezicht. Tot laatstgenoemde categorie behoren

3 — Zevende overweging.

onder meer: ademhalingsapparatuur met filters die beschermen tegen vaste en vloeibare aerosolen of tegen irriterende, gevaarlijke, giftige of radiotoxische gassen; uitrusting voor werkzaamheden in hete omgevingen met effecten die vergelijkbaar zijn met die van een luchttemperatuur van 100 °C of hoger, met of zonder infrarode straling, vlammen of grote hoeveelheden wegvliegend gesmolten materiaal; uitrusting voor werkzaamheden in koude omgevingen met effecten die vergelijkbaar zijn met die van een luchttemperatuur van 50 °C of lager, en middelen die bescherming bieden bij vallen van bepaalde hoogten. Verder worden in bijlage II, dat fundamentele voorschriften betreffende de gezondheid en de veiligheid bevat, alsmede algemene voorschriften die voor alle beschermingsmiddelen gelden, een hele reeks speciale aanvullende eisen gesteld naar gelang van het soort gevaar. Punt 3.1.2.2 van deze bijlage betreft middelen om vallen van een hoogte te voorkomen en punt 3.6 middelen ter bescherming tegen hitte en/of vuur.

Ik ben ervan overtuigd dat de zorg voor de veiligheid van de brandweer in Duitsland, waarvan de verwerende regering blijk geeft, door de andere lidstaten wordt gedeeld. Toch heeft dat die andere staten er niet van weerhouden, hun binnenlandse wettelijke voorschriften zo aan te passen dat het intracommunautaire verkeer van persoonlijke beschermingsmiddelen voor deze werknemers niet wordt belemmerd.

19. Volgens de Duitse regering valt de brandbestrijding onder de bevoegdheid

van de deelstaten, hetgeen betekent dat de taken en de organisatie van de verschillende korpsen en de rechtspositie van de brandweermannen per deelstaat verschillen. Het is ook aan de deelstaten om te beslissen of de brandweerkorpsen zijn te beschouwen als instellingen belast met het waarborgen van de openbare veiligheid of de openbare orde. Zij stelt dat de brandweer deel uitmaakt van de ordehandhavingdiensten en dat de aan haar toegekende bevoegdheden en taken tot de kern van de uitoefening van het overheidsgezag behoren, zodat de speciaal daarvoor vervaardigde beschermingsmiddelen buiten de werkingsfeer van richtlijn 89/686 vallen. Zij voegt hieraan toe dat de wetgeving op het gebied van de brandbestrijding de officiële brandweerkorpsen altijd bevoegdheden tot uitoefening van het overheidsgezag heeft verleend. Overeenkomstig de geldende wetgeving moeten de brandweerkorpsen de noodzakelijke maatregelen treffen om de samenleving en individuen te beschermen tegen de gevaren van brand, explosies, ongevallen en andere noodsituaties zoals natuurrampen die hun leven, hun gezondheid of hun bezittingen bedreigen. Daarbij oefenen zij overheidsgezag uit en de door hen getroffen maatregelen kunnen dan ook beperkingen van fundamentele rechten met zich brengen, die gedeeltelijk bij wet zijn vastgelegd.⁴ De brandweerkorpsen hebben ook uitvoerende bevoegdheden. Als voorbeeld noemt de Duitse regering § 26, lid 1, vierde zin, van het Brand- und Katastrophengesetz van Rheinland-Pfalz, op grond waarvan de brandweercommandant — of, wanneer deze hiertoe niet in staat is, elk lid van de brandweer — bevoegd is om de vereiste veiligheidsmaatregelen te nemen, voorzover deze niet door de politie of

4 — De Duitse regering noemt als voorbeelden § 64 van het Gesetz über den Brandschutz von Hessen, dat onder meer hulp- en veiligheidsmaatregelen bij rampen betreft, en § 38 van het Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehren von Schleswig-Holstein, dat een vergelijkbare strekking heeft.

andere bevoegde diensten, bijvoorbeeld de federale grenspolitie, de militaire politie of andere leger- of ordehandhavingsdiensten zijn genomen. Bij de verrichting van deze taak is de brandweercommandant bevoegd om desnoods geweld tegen goederen of personen te gebruiken en weerstand te breken met fysiek geweld. De wetten van de andere deelstaten kennen de brandweerkorpsen ruime interventiebevoegdheden toe. Bovendien spelen deze korpsen een belangrijke rol bij de organisatie van de burgerbescherming, een gebied dat in geval van oorlog tot de kerntaken van de staat behoort. Volgens een letterlijke uitlegging van richtlijn 89/686 maakt de openbare brandweer in Duitsland, waaraan taken van openbaar gezag zijn toegekend, deel uit van de ordehandhavingsdiensten, die vallen onder de uitzondering van bijlage I, punt 1, van deze richtlijn.

20. De Franse regering, die ter ondersteuning van de conclusies van Duitsland is tussengekomen, betoogt dat bij de uitlegging van de uitzondering van bijlage I, punt 1, bij richtlijn 89/686 moet worden nagegaan of het type persoonlijke beschermingsmiddelen dat de brandweerkorpsen gebruiken, speciaal voor militaire of politiedoeleinden is bestemd, en niet of de gebruikers ervan als strijdkrachten of ordehandhavers moeten worden aangemerkt.

21. Artikel 1, lid 4, van richtlijn 89/686 sluit twee grote categorieën persoonlijke beschermingsmiddelen van het toepassingsgebied ervan uit: a) beschermingsmiddelen die vallen onder een andere richtlijn met dezelfde doelstellingen ten aanzien van het in de handel brengen, het vrije verkeer en de veiligheid als de onderhavige richtlijn; b) de in de limitatieve lijst met uitzonderingen van bijlage I genoemde soorten of categorieën beschermingsmiddelen. Punt 1 van die bijlage betreft persoonlijke beschermingsmiddelen die speciaal zijn ontworpen en vervaardigd voor de strijdkrachten of de ordehandhaving, zoals helmen en schilden.

22. De partijen zijn het erover eens dat de brandweerkorpsen niet tot de strijdkrachten behoren. Strijdpunt is echter of zij deel uitmaken van de ordehandhavingsdiensten. Zo ja, dan vallen hun persoonlijke beschermingsmiddelen buiten het toepassingsgebied van de richtlijn en is iedere lidstaat bevoegd om te bepalen dat deze middelen aan meer adequate vereisten moeten voldoen, zoals kennelijk in Duitsland is gebeurd.

23. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten uitzonderingen op het beginsel van vrij verkeer van goederen strikt worden uitgelegd⁵ en kunnen zij niet op andere dan

5 — Arresten van 25 januari 1977, Bauhuis (46/76, Jurispr. blz. 5); 9 juni 1982, Commissie/Italië (93/81, Jurispr. blz. 2187, punt 27); 10 mei 1984, Commissie/Griekenland (58/83, Jurispr. blz. 2027, punt 9); 10 januari 1985, Leclerc (229/83, Jurispr. blz. 1, punt 30); 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commissie (11/82, Jurispr. blz. 207, punt 26), en 5 juni 1986, Commissie/Italië (103/84, Jurispr. blz. 1759, punt 22).

de limitatief genoemde gevallen worden toegepast.⁶

Met de Commissie ben ik van mening dat het voor de bepaling van de werkingssfeer van richtlijn 89/686 niet doorslaggevend is of de brandweer onder het ene of het andere ministerie of onder het nationale, regionale of plaatselijke bestuur valt, wat kan verschillen van deelstaat tot deelstaat. Het betreft hier uiteenlopende vormen van administratieve organisatie die niet relevant zijn voor de vraag of de voor de brandweer bestemde persoonlijke beschermingsmiddelen vrij binnen de interne markt mogen circuleren.

24. In alle lidstaten hebben de brandweerkorpsen, of zij nu openbaar zijn of aan een onderneming zijn verbonden, en of zij nu uit beroepskrachten of uit vrijwilligers bestaan, de voorkoming en de bestrijding van brand als hoofdtak. Bovendien zijn zij belast met reddingsoperaties van personen en goederen bij explosies, overstromingen, aardbevingen en andere grote rampen.

Deze taken verschillen duidelijk van die van de veiligheidsdiensten, die als belangrijkste opdracht de handhaving van de openbare orde hebben en dus bij het vervullen van hun taken staatsgezag uitoefenen. Wel-

iswaar kunnen de brandweerkorpsen wettelijk bevoegd zijn om bij hun optreden geweld tegen goederen te gebruiken of dwangmaatregelen tegen personen te nemen, maar dit is slechts een occasionele en bijkomende bevoegdheid, aangezien deze taken niet tot hun gebruikelijke werkzaamheden behoren. Integendeel, de taken van de openbare brandweerkorpsen verschillen vrijwel niet van die van bedrijven of fabrieken, die – naast de brandpreventie en -bestrijding in de desbetreffende sector – gedwongen kunnen zijn om in geval van nood met eerstgenoemde samen te werken. Om deze reden moeten de persoonlijke beschermingsmiddelen van beide groepen aan dezelfde veiligheidseisen voor de gebruikers voldoen.

25. De uitzondering van bijlage I, punt 1, bij richtlijn 89/686 vereist dat de beschermingsmiddelen *speciaal* zijn ontworpen en vervaardigd voor de strijdkrachten of de ordehandhaving. Aangezien het kan voorkomen dat de brandweer occasioneel, toevallig en bijkomend een van de taken van de strijdkrachten of de ordehandhavingdiensten verricht, kan niet worden betoogd dat de voor haar bestemde beschermingsmiddelen voldoen aan de voorwaarde dat zij speciaal voor haar zijn ontworpen en vervaardigd.

26. Volgens vaste rechtspraak wil de communautaire rechtsorde voor de omschrij-

⁶ — Arrest van 17 juni 1981, Commissie/Ierland (113/80, Jurispr. blz. 1625), punten 7 en 8.

ving van haar begrippen in beginsel niet aanknopen bij een of meer nationale rechtstelsels tenzij dit uitdrukkelijk is bepaald.⁷ De tekst van richtlijn 89/686 bevat geen uitdrukkelijke verwijzing naar de wetgeving van de lidstaten.

richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen, maar ontslaat dit hem niet van de verplichting, de bepalingen van de richtlijn nauwkeurig om te zetten in nationaal recht.⁹

Het Hof heeft altijd verklaard dat de lidstaten geen beroep kunnen doen op interne rechtsvoorschriften om de strekking van bepalingen van gemeenschapsrecht te beperken, en noemt deze regel fundamenteel voor het bestaan van de Gemeenschap⁸, omdat anders de eenheid en doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht zou worden aangetast. Indien in casu de lidstaten, door de brandweerkorpsen eenvoudigweg als ordediensten aan te merken, een zo belangrijke gebruikerscategorie van persoonlijke beschermingsmiddelen aan het toepassingsgebied van richtlijn 89/686 zouden kunnen onttrekken, zou het vrije verkeer van deze goederen binnen de gemeenschap worden belemmerd.

28. Evenmin deel ik het standpunt van de Franse regering, want de persoonlijke beschermingsmiddelen die door de brandweerkorpsen worden gebruikt, zijn bedoeld om hen te beschermen bij de uitoefening van hun eigen taken, in de eerste plaats de voorkoming en de bestrijding van brand. Aangezien zij geen militaire of politietaken vervullen, hebben zij wel kleding nodig die voldoende brandwerend is om hun gezondheid en hun veiligheid bij het werk te garanderen, maar bijvoorbeeld geen kogelvrij vest, dat voor hen van geen enkel nut zou zijn.

27. Het feit dat de brandweerkorpsen onder de deelstaten ressorteren, ontslaat de Bondsrepubliek Duitsland niet van de verplichting om evenals alle andere lidstaten richtlijn 89/686 in acht te nemen. Volgens de rechtspraak heeft iedere lidstaat weliswaar de vrijheid de interne bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen en

29. De Duitse regering betoogt dat de richtlijnen 89/391/EEG¹⁰ en 89/656/EEG¹¹ minimumvoorschriften bevat, zodat

7 — Arresten van 14 januari 1982, *Corman* (64/81, Jurispr. blz. 13, punt 8), en 2 april 1998, *EMU Tabac e.a.* (C-296/95, Jurispr. blz. I-1605, punt 30).

8 — Arrest van 17 december 1980, *Commissie/België* (149/79, Jurispr. blz. 3881, punt 19).

9 — Arresten van 25 mei 1982, *Commissie/Nederland*, (96/81 en 97/81, Jurispr. blz. 1791 en 1819); 14 januari 1988, *Commissie/België*, (227/85, 228/85, 229/85 en 230/85, Jurispr. blz. 1, punt 9), en 28 februari 1991, *Commissie/Duitsland* (C-131/88, Jurispr. blz. I-825, punt 71).

10 — Richtlijn van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183, blz. 1).

11 — Richtlijn van de Raad van 30 november 1989 betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor het gebruik op het werk van persoonlijke beschermingsmiddelen door de werknemers (derde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG) (PB L 393, blz. 18).

het tegenstrijdig zou zijn dat de lidstaten op grond van deze regelgeving, die bedoeld is om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers beter te beschermen, aanvullende eisen voor beschermingsmiddelen voor brandweerlieden zouden opleggen, terwijl richtlijn 89/686 hun dit verbiedt. Om deze reden is zij van mening dat de voor de brandweer bestemde persoonlijke beschermingsmiddelen van het toepassingsgebied van richtlijn 89/686 moeten worden uitgesloten.

30. Ik ben het met deze uitlegging niet eens, aangezien de door de verwerende regering gestelde tegenstrijdigheid niet bestaat.

31. In juni 1989 heeft de Raad op basis van artikel 118 A EG-Verdrag¹² richtlijn 89/391 goedgekeurd; dit is een kaderrichtlijn ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, die bedoeld was als grondslag voor specifieke richtlijnen die alle risico's op dit gebied dekken. In november van dat jaar heeft de Raad op dezelfde rechtsgrondslag richtlijn 89/656 vastgesteld, betreffende de minimumvoorschriften voor het gebruik op het werk van persoonlijke beschermingsmiddelen, de derde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391.

In december daaraanvolgend heeft de Raad richtlijn 89/686 goedgekeurd, waarvan de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland nu de niet-nakoming verwijt. Deze richtlijn heeft artikel 100 A EG-Verdrag¹³ als rechtsgrondslag en maakt deel uit van de maatregelen die tegen 31 december 1992 tot de geleidelijke totstandkoming van de interne markt moesten leiden. De invoering ervan werd gerechtvaardigd door het bestaan van uiteenlopende, zeer gedetailleerde voorschriften betreffende de eisen die aan het ontwerp, de seriefabricage, de kwaliteit, de beproeving en de certificering van persoonlijke beschermingsmiddelen werden gesteld om personen tegen verwondingen en ziekten te beschermen. Deze verschillen konden een handelsbelemmering vormen, hetgeen rechtstreekse gevolgen had voor de totstandbrenging en het functioneren van de gemeenschappelijke markt.

32. De richtlijnen 89/391 en 89/656 maken deel uit van het sociale beleid van de Gemeenschap en leggen bepaalde minimumverplichtingen op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk vast die de lidstaten aan de ondernemers en de werknemers dienen op te leggen. Het zou dan ook geen enkel probleem zijn om gunstigere bepalingen toe te staan. De twee teksten bevatten uitzonderingen: richtlijn 89/391 om rekening te houden met bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten in overheidsdienst, bijvoorbeeld bij de strijdkrachten of de politie, of aan bepaalde activiteiten in het kader van de bevolkingsbescherming; richtlijn 89/656 om uitrustingen van eerstehulp-

12 — De artikelen 177 tot en met 120 EG-Verdrag zijn vervangen door de artikelen 136 EG tot en met 143 EG.

13 — Thans, na wijziging, artikel 95 EG.

en reddingsdiensten alsmede persoonlijke beschermingsmiddelen van militairen, politiebeambten en personeel van ordediensten van het begrip persoonlijk beschermingsmiddel in de zin van de richtlijn uit te sluiten.

aan de uitoefening van het overheidsgezag en die welke gericht zijn op de bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen. De brandweerkorpsen oefenen overheidsgezag uit en de Europese Commissie mag dan ook niet ingrijpen in het wezen of de uitoefening van hun bevoegdheden.

Richtlijn 89/686 is daarentegen gericht op de harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten; hiertoe stelt zij de voorwaarden vast voor het in de handel brengen en het vrij verkeer van persoonlijke beschermingsmiddelen binnen de Gemeenschap en bevat zij de fundamentele veiligheidsvoorschriften waaraan deze moeten voldoen om de gezondheid van de gebruiker te beschermen en zijn veiligheid te waarborgen. Zij stelt de mogelijkheid voor de lidstaten om adequate eisen te stellen, afhankelijk van twee voorwaarden: dat het Verdrag in acht wordt genomen en dat de uitoefening van deze bevoegdheid niet leidt tot modificaties van de persoonlijke beschermingsmiddelen ten opzichte van de bepalingen in deze richtlijn. In elk geval mogen de lidstaten het in de handel brengen van beschermingsmiddelen of onderdelen ervan die aan de bepalingen van deze richtlijn voldoen en van de CE-markering zijn voorzien, niet verbieden, beperken of verhinderen.

33. De verwerende regering ziet een parallel tussen de in artikel 39, lid 4, EG vastgestelde uitzondering voor betrekkingen in overheidsdienst, en de uitzondering in punt 1 van bijlage I bij richtlijn 89/686. Beide moeten strikt worden uitgelegd, namelijk beperkt tot beroepen die een directe of indirecte deelname inhouden

34. Ook hier deel ik het standpunt van de Duitse regering niet. Artikel 39, lid 4, sluit betrekkingen in overheidsdienst uit van de werkingssfeer van het beginsel van vrij verkeer van werknemers. Aangezien het een uitzondering op de fundamentele vrijheden betreft, heeft het Hof deze beperkt tot die functies die deelneming aan de uitoefening van overheidsgezag inhouden, waaronder functies bij plaatselijke overheden¹⁴, en die bij de betrokken functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat onderstellen, alsmede een wederkerigheid van rechten en plichten die de grondslag van de nationaliteitsverhouding vormen.¹⁵ Uitgesloten zijn dus enkel die betrekkingen die, wegens de ermee verbonden taken en verantwoordelijkheden, de kenmerken hebben van de specifieke taken van de administratie op de genoemde gebieden.

14 — Arrest van 26 mei 1982, Commissie/België (149/79, Jurispr. blz. 1845, punt 7).

15 — Arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 8, punten 9 en 10, en arrest van 3 juli 1986, Lawrie-Blum (66/85, Jurispr. blz. 2121, punt 27).

35. De artikelen 45, lid 1, EG en 55 EG voorzien eveneens in uitzonderingen op de vrijheid van vestiging en dienstverrichting voor activiteiten die verband houden met de uitoefening van het overheidsgezag. Het Hof heeft deze uitzonderingen beperkt tot de in de artikelen 43 EG en 49 EG genoemde activiteiten die op zichzelf een rechtstreeks en specifiek verband met de uitoefening van het overheidsgezag veronderstellen.¹⁶

36. Er is echter geen aanleiding om in de onderhavige zaak de voor personen en diensten vastgestelde uitzonderingen naar analogie toe te passen, aangezien het hoofdstuk van het EG-Verdrag betreffende het vrij verkeer van goederen in artikel 30 een breed spectrum van eigen gronden bevat die beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer kunnen rechtvaardigen. Zoals bekend heeft het Hof echter verklaard dat artikel 30 niet ten doel heeft bepaalde aangelegenheden aan de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten over te laten, doch slechts toelaat dat in de nationale wetgevingen een uitzondering wordt gemaakt op het beginsel van het vrije verkeer van goederen voorzover zulks gerechtvaardigd is ter bereiking van de in dit artikel genoemde doeleinden. Hieruit volgt dat wanneer bepaalde gemeenschapsrichtlijnen voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, en procedures instellen voor het toezicht op de naleving ervan, een beroep op artikel 30 EG geen zin meer heeft en de harmonisatierichtlijnen het kader vormen waarbinnen de passende controles moeten worden uit-

gevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen.¹⁷

Aangezien richtlijn 89/686 een harmonisatie van de wettelijke bepalingen van de lidstaten over persoonlijke beschermingsmiddelen tot stand brengt om het vrije verkeer van deze middelen als producten te waarborgen, zijn alleen uitzonderingen toegelaten die letterlijk in de richtlijn zijn vermeld, namelijk die welke betrekking hebben op beschermingsmiddelen die vallen onder een gemeenschapsrechtelijke regeling met dezelfde doelstellingen ten aanzien van het op de markt brengen, het vrije verkeer en de veiligheid, en die welke in de limitatieve lijst van bijlage I zijn opgenomen.

37. De Duitse regering betoogt dat de lidstaten over een ruime, niet aan rechterlijke toetsing onderworpen beoordelingsmarge beschikken bij het bepalen van de inhoud van de uitzondering van punt 1 van bijlage I bij richtlijn 89/686 op het vrije verkeer van goederen. Zij noemt als voorbeeld de in artikel 30 EG genoemde gronden van algemeen belang, waarvan de definitie aan het gemeenschapsrecht wordt overgelaten, terwijl de omvang van de bescherming een zaak van de lidstaten is. De manoeuvreerruimte waarover zij beschikken staat hun toe om te bepalen welke taken van de ordehandhavingdiensten deel uitmaken van het overheidsgezag. De regle-

16 — Arrest van 5 december 1989, Commissie/Italië, (C-3/88, Jurispr. blz. 4035, punt 13).

17 — Arresten van 8 november 1979, Denavit/Futtermittel (251/78, Jurispr. blz. 3369, punt 14), en 12 november 1998, Commissie/Duitsland (C-102/96, Jurispr. blz. I-6871, punt 21).

mentering van de persoonlijke beschermingsmiddelen die zijn vervaardigd voor brandweerkorpsen in hun hoedanigheid van ordehandhavingsdiensten maakt dan ook integrerend deel uit van de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij de uitvoering van richtlijn 89/686.

38. Over het beginsel zou ik het nog met de Duitse regering eens kunnen zijn, maar haar conclusie kan ik onmogelijk delen. Vaststaat dat de lidstaten een grote manoeuvreerruimte hebben bij de organisatie van de openbare ordehandhaving op hun grondgebied en de verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende veiligheidskorpsen en -diensten. Ook beschikken zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het bepalen van de eisen die worden gesteld aan de persoonlijke beschermingsmiddelen die specifiek voor deze ordehandhavingsdiensten zijn ontworpen en vervaardigd, maar uitsluitend voorzover deze middelen van het toepassingsgebied van richtlijn 89/686 worden uitgesloten door bijlage I, punt 1, dat, zoals ik reeds heb aangegeven, een uitzondering vormt op artikel 4 — dat voorziet in het vrije verkeer van persoonlijke beschermingsmiddelen binnen de Gemeenschap — en als zodanig strikt moet worden uitgelegd.

Aangezien de brandweerkorpsen noch als hoofdtaak, noch als neventaak de handhaving van de openbare orde op het grondgebied van de lidstaten hebben, is het niet mogelijk hen als ordehandhavingsdiensten te beschouwen om hun persoonlijke beschermingsmiddelen van het toepassingsgebied van richtlijn 89/686 uit te sluiten.

39. De Duitse regering betoogt dat bij de uitlegging van de uitzondering van bijlage I, punt 1, bij richtlijn 89/686 rekening moet worden gehouden met de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap alsmede de in artikel 5 EG vastgestelde beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De uitlegging die de Commissie aan deze uitzondering wil geven, vormt niet alleen een schending van deze basisnorm, maar ook machtsmisbruik. De uitoefening van met het openbaar gezag verbonden bevoegdheden, waaronder die om de aan de beschermingsmiddelen te stellen eisen te bepalen, komt immers toe aan de lidstaten. De in richtlijn 89/686 vastgestelde uitzonderingen dienen dus in het licht van deze verdragsbepalingen te worden toegepast, zodat bovengenoemde beschermingsmiddelen voor de brandweerkorpsen onder de uitzondering van bijlage I, punt 1, vallen.

40. Bij de vervulling van de hun toevertrouwde taak oefenen de brandweerkorpsen evenwel geen openbaar gezag uit en maken zij evenmin deel uit van de ordehandhavingsdiensten. De uitlegging van deze uitzondering door de Commissie vormt dus geen machtsmisbruik en schendt evenmin de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

41. Volgens de Duitse regering is het moeilijk om de taken van de brandweerkorpsen van die van de ordehandhavingsdiensten te onderscheiden: enerzijds verweren eerst-

genoemden zich ook tegen aanvallen door personen, omdat brand niet alleen een natuurverschijnsel is, maar ook door pyromanen of terroristen kan worden gesticht; anderzijds treden ordehandhavingsdiensten op bij natuurrampen zoals bosbranden en overstromingen.

korpsen gebruikte persoonlijke beschermingsmiddelen speciaal voor ordehandhavingsdiensten worden ontwikkeld en vervaardigd. Zij vallen dan ook niet onder de uitzondering van bijlage I, punt 1, van richtlijn 89/686, zodat zij vrij binnen de Gemeenschap moeten circuleren.

42. Deze bewering van de regering verbaast mij zeer, aangezien de meeste burgers deze moeilijkheid niet lijken te ondervinden: wanneer er bij hen thuis of in een bos brand uitbreekt, bellen zij de brandweer, en wanneer hun lichamelijke integriteit of hun goederen in gevaar zijn, schakelen zij de politie in. De bewering dat de brandweer zich tegen aanvallen van pyromanen beschermt, lijkt benevens de waarheid, aangezien laatstgenoemden geen brandweerlieden, maar goederen in brand steken, zodat de brandweerman bij de brandbestrijding geen beschermingsmiddelen tegen de aanval door personen nodig heeft, maar een bijzondere uitrusting waarmee hij bij het blussen van een brand zo veilig mogelijk te werk kan gaan. Ook is niet doorslaggevend dat ordehandhavingsdiensten optreden bij noodsituaties die worden veroorzaakt door bepaalde natuurrampen, aangezien in dergelijke gevallen ook burgers vrijwillig en zonder eigenbelang met hen samenwerken.

44. Ik ben van mening dat de Commissie heeft aangetoond dat de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft voldaan aan de krachtens de artikelen 1 en 4 van richtlijn 89/686 op haar rustende verplichtingen, door in een aantal deelstaten wettelijke bepalingen te handhaven die aanvullende eisen stellen aan persoonlijke beschermingsmiddelen voor de brandweer, hoewel deze aan de in de richtlijn voorgeschreven vereisten voldoen en van de CE-markering zijn voorzien.

Het beroep van de Commissie is dan ook gegrond, zodat de Bondsrepubliek Duitsland moet worden veroordeeld.

V — Kosten

43. Geen van de door Duitsland naar voren gebrachte argumenten heeft mij ervan kunnen overtuigen dat de door de brandweer-

45. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt

de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien ik voorstel het beroep van de Commissie toe te wijzen, dient de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

46. De Franse Republiek, die in deze procedure ter ondersteuning van de conclusies van de Bondsrepubliek Duitsland is tussengekomen, dient op grond van artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering haar eigen kosten te dragen.

VI — Conclusie

47. Gezien het bovenstaande stel ik het Hof voor:

- 1) te verklaren dat de Bondsrepubliek Duitsland, door in sommige deelstaten een wettelijke regeling te handhaven die nadere eisen stelt aan persoonlijke beschermingsmiddelen voor de brandweer, hoewel deze voldoen aan de voorschriften van richtlijn 89/686/EEG van de Raad van 21 december 1989 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen en zijn voorzien van de CE-markering, niet heeft voldaan aan de krachtens de artikelen 1 en 4 van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen;
- 2) de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen;
- 3) vast te stellen dat de Franse Republiek haar eigen kosten dient te dragen.