Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Første Afdeling)

12. maj 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — Domstolens procesreglement — artikel 53, stk. 2 — etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser — rent intern situation — Domstolen åbenbart inkompetent«

I de forenede sager C-692/15 – C-694/15,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelser af 12. november 2015, indgået til Domstolen den 21. december 2015, i sagerne:

Security Service Srl (sag C-692/15),

Il Camaleonte Srl (sag C-693/15),

Vigilanza Privata Turris Srl (sag C-694/15)

mod

Ministero dell'Interno (sag C-692/15 og sag C-693/15),

Questura di Napoli,

Questura di Roma (sag C-692/15),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.C. Bonichot, C.G. Fernlund, S. Rodin (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med artikel 53, stk. 2, i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Kendelse

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tre tvister mellem Security Service Srl (sag C-692/15), Il Camaleonte Srl (sag C-693/15) og Vigilanza Privata Turris Srl (sag C-694/15) (herefter under ét »vagtselskaberne«) og Ministero dell'Interno (indenrigsministeriet) (sagerne C-692/15 og C-693/15) og Questura di Napoli (den lokale politimyndighed i Napoli, Italien) og Questura di Roma (den lokale politimyndighed i Rom, Italien) (sag C-692/15) vedrørende lovligheden af kravene til levering af visse vagttjenester.

Retsforskrifter

Italiensk ret

3 Artikel 2 i regio decreto legge n. 1952/1935 (convertito in legge n. 508/1936) (kongeligt lovdekret nr. 1952/1935 (ophøjet til lov nr. 508/1936)) pålægger enhver, der vil organisere en privat vagttjeneste, at indhente godkendelse af det pågældende tjenestereglement hos Questore (den lokale politimyndighed) i det område, hvor den pågældende vil udbyde disse tjenesteydelser.

4 Artikel 3 i kongeligt dekret nr. 1952/1935 bestemmer:

»Questore kan ændre de til gennemførelse af foregående artikel foreslåede tjenesteregler og pålægge alle de supplerende forpligtelser, som anses for hensigtsmæssige af hensyn til den almene interesse.«

5 Forordningen om regulering af minimumskarakteristikaene med hensyn til organisationsplan og mindstekravene vedrørende kvaliteten for vagtselskaber og -tjenester, vedtaget med decreto ministeriale n. 269 (ministerielt dekret nr. 269) af 1. december 2010, fastlægger ifølge den forelæggende ret minimumskarakteristika og de »mindstekrav«, som skal være opfyldt for, at et vagtselskab kan opnå tilladelse til at udøve virksomhed. Questore bevarer muligheden for at fastsætte specielle forskrifter med hensyn til særlige omstændigheder eller særlige territorielle områder.

Tvisterne i hovedsagerne

6 Med henblik på at udøve virksomhed i Napoli-provinsen anmodede vagtselskaberne hver især Questura i Napoli om godkendelse af deres »tekniske tjenestereglement«. Ved dekreter af henholdsvis 10. februar, 4. september og 7. juli 2014 godkendte Questura i Napoli disse reglementer, forudsat at disse bl.a. fastsatte, at disse selskaber skulle anvende mindst to betjente ved hver opgave for så vidt angår vagttjenesterne vedrørende lejlighedsvis lokal vagttjeneste, alarmudrykning og pengetransport af beløb på maksimum 100 000 EUR (herefter »de pågældende forskrifter«).

7 Security Service anfægtede den afgørelse truffet af Questura i Napoli, der vedrører selskabet, ved Tribunale amministrativo regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien). Il Camaleonte og Vigilanza Privata Turris anlagde ligeledes et sådan søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per la Campania (den regionale forvaltningsdomstol for Campania, Italien).

8 Disse tre søgsmål blev forkastet af de pågældende retsinstanser.

9 Vagtselskaberne har iværksat appel til prøvelse af disse afgørelser om afvisning ved den forelæggende ret, idet de bl.a. har gjort gældende, at de pågældende forskrifter er i strid dels med de nationale relevante bestemmelser, der fastlægger mindstekravene med hensyn til disse vagtselskabernes

organisation og tjenesteydelser, dels med EU-rettens grundlæggende principper om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser, således som fortolket af Domstolen i dom af 13. december 2007, Kommissionen mod Italien (C-465/05, EU:C:2007:781).

10 Den forelæggende ret har fastslået, at de pågældende forskrifter ikke er ulovlige i forhold til national ret.

11 For så vidt angår EU-retten er den forelæggende ret af den opfattelse, at det er uklart, om de løsninger, der er anvendt i dom af 13. december 2007, Kommissionen mod Italien (C-465/05, EU:C:2007:781), finder anvendelse ved bedømmelsen af, om de pågældende forskrifter er forenelige med artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

12 Ifølge den forelæggende ret vedrører de pågældende forskrifter alle private vagttjenester i Napoli-provinsen og i Caserte-provinsen (Italien), og de har derfor ikke diskriminerende virkninger, der er i strid med principper såsom den frie konkurrence, etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser.

13 Den af de pågældende forskrifter indførte forøgelse af driftsomkostningerne synes desuden ikke at være urimelig for vagtselskaberne, og de foranstaltninger, der er vedtaget af Questura i Napoli, er – selv om de er skønsmæssige – ikke uforholdsmæssige i forhold til de objektive behov i Napoli-provinsen og i Caserte-provinsen. Vagtselskabernes virksomhed yder endvidere et bidrag til ordensmagtens virksomhed ved at forebygge forbrydelser og bekæmpe kriminalitet. Den omstændighed, at disse vagtselskabers virksomhed er organiseret med bestemte effektivitets- og virkningskarakteristika, er således ikke kun i de private kunders, men også i samfundets og de offentlige myndigheders interesse.

14 Selv om den forelæggende ret er af den opfattelse, at de søgsmål, der er indbragt for den, vil kunne forkastes, anser den betingelserne for at forelægge Domstolen de præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF for at være opfyldt.

Om Domstolens kompetence til at behandle de foreliggende præjudicielle spørgsmål

15 I henhold til artikel 53, stk. 2, i Domstolens procesreglement kan Domstolen, når det er åbenbart, at den ikke har kompetence til at behandle en sag, eller at en anmodning eller en stævning må afvises, til enhver tid efter at have hørt generaladvokaten beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse uden at fortsætte sagens behandling.

16 Denne bestemmelse skal bringes i anvendelse i disse forenede sager.

17 Proceduren efter artikel 267 TEUF er ifølge fast retspraksis et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist (jf. bl.a. dom Pringle af 27.11.2012, C-2012/756, EU:C:2012:756, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

18 Kravene til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse fremgår udtrykkeligt af procesreglementets artikel 94, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til og iagttage nøje inden for rammerne af det samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF (jf. i denne retning kendelse af 3.7.2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, præmis 21).

19 Domstolen har gentagne gange påpeget, at for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er det påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. kendelse af 18.4.2013, Adiamix, C-368/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:257, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

20 Den forelæggende ret skal ligeledes angive de præcise grunde til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, og at den finder det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Domstolen har allerede fastslået, at det er nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen (jf. bl.a. kendelse af 4.6.2015, Argenta Spaarbank, C-578/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:372, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

21 Det bemærkes, at de i forelæggelsesafgørelserne givne oplysninger og de deri stillede spørgsmål ikke blot skal tjene til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Domstolen skal drage omsorg for, at denne mulighed sikres, henset til, at det i medfør af denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der forkyndes for de pågældende parter, ledsaget af en oversættelse til den enkelte medlemsstats officielle sprog, men ikke de nationale sagsakter, som den forelæggende ret eventuelt har fremsendt til Domstolen (dom af 11.6.2015, Base Company og Mobistar, C-1/14, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

22 I henhold til Domstolens faste praksis kan den bl.a. kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den EU-retlige bestemmelse, der er forelagt Domstolen til fortolkning, ikke kan finde anvendelse (dom af 17.9.2015, van der Lans, C-257/14, EU:C:2015:618, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

23 For så vidt som anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører de pågældende forskrifters forenelighed med bestemmelserne i EUF-traktaten om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser, bemærkes det i denne forbindelse, at disse bestemmelser ikke finder anvendelse på en situation, hvis samtlige de relevante elementer, der indgår i situationen, findes inden for en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning kendelse af 3.7.2014, Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

24 Det må imidlertid konstateres, at det på ingen måde fremgår af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, at vagtselskaberne var etableret andre steder end i Italien, eller at der var andre elementer forbundet med deres virksomhed, der ikke er begrænset til denne ene medlemsstat.

25 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse indeholder dermed ikke konkrete oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at artikel 49 TEUF og 58 TEUF kan finde anvendelse på omstændighederne i hovedsagerne.

26 Under visse omstændigheder er situationens rent interne karakter imidlertid ikke til hinder for, at Domstolen besvarer et spørgsmål, der er forelagt den i henhold til artikel 267 TEUF.

27 Det kan navnlig være tilfældet, såfremt den nationale lovgivning kræver, at den forelæggende ret tillægger en borger i den medlemsstat, hvor den pågældende ret er beliggende, de samme rettigheder som dem, en borger fra en anden medlemsstat i en tilsvarende situation ville kunne gøre gældende i henhold til EU-retten, eller såfremt anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrører EU-retlige

bestemmelser, hvortil der henvises i en medlemsstats nationale lovgivning, med henblik på en fastlæggelse af de regler, der finder anvendelse på en rent intern situation i medlemsstaten (jf. kendelse af 3.7.2014, Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

28 Selv om Domstolen under disse omstændigheder kan foretage den fortolkning, der anmodes om, tilkommer det imidlertid ikke denne at tage et sådant initiativ, hvis det ikke fremgår af anmodningen om en præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret rent faktisk har en sådan pligt (jf. kendelse af 30.1.2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, præmis 15).

29 Forelæggelsesafgørelsen indeholder ikke nogen oplysninger, der gør det muligt at konkludere, at italiensk lovgivning pålægger den forelæggende ret at tillægge vagtselskaberne de samme rettigheder som dem, et selskab fra en anden medlemsstat vil kunne udlede af EU-retten i en tilsvarende situation, eller at italiensk ret henviser til EU-retten for at fastlægge de bestemmelser, der finder anvendelse på en rent intern situation i denne stat.

30 Det skal imidlertid bemærkes, at den forelæggende ret bevarer sin mulighed for at indsende en ny anmodning om præjudiciel afgørelse, når den er i stand til at forelægge samtlige oplysninger for Domstolen, der gør det muligt for denne at træffe afgørelse (jf. i denne retning kendelse af 14.3.2013, EBS Le Relais Nord-Pas-de-Calais, C-240/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:173, præmis 22, af 18.4.2013, Adiamix, C-368/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:257, præmis 35, og af 5.11.2014, Hunland-Trade, C-356/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2340, præmis 24).

31 Under disse omstændigheder må det på grundlag af procesreglementets artikel 53, stk. 2, konstateres, at det er åbenbart, at Domstolen ikke har kompetence til at behandle de anmodninger om præjudiciel afgørelse, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) har indgivet.

Sagsomkostningerne

32 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

Det er åbenbart, at Den Europæiske Unions Domstol ikke har kompetence til at besvare de spørgsmål, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) har forelagt ved afgørelser af 12. november 2015.

Underskrifter