BESCHIKKING VAN HET HOF (Eerste kamer)

12 mei 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Reglement voor de procesvoering van het Hof — Artikel 53, lid 2 — Vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting — Zuiver interne situatie — Kennelijke onbevoegdheid van het Hof”

In de gevoegde zaken C-692/15 tot en met C-694/15,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (raad van state, Italië) bij beslissingen van 12 november 2015, ingekomen bij het Hof op 21 december 2015, in de procedures

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

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

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

tegen

**Ministero dell'Interno** (C-692/15 en C-693/15),

**Questura di Napoli,**

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

geeft HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund, S. Rodin (rapporteur) en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gelet op het besluit, de advocaat-generaal gehoord, om uitspraak te doen bij met redenen omklede beschikking, overeenkomstig artikel 53, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof,

de navolgende

* Procestaal: Italiaans.

## Beschikking

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van drie gedingen tussen enerzijds Security Service Srl (zaak C-692/15), Il Camaleonte Srl (zaak C-693/15) en Vigilanza Privata Turris Srl (zaak C-694/15) (hierna samen: de „beveiligingsorganisaties") en anderzijds het Ministero dell'Interno (ministerie van Binnenlandse Zaken) (zaken C-692/15 en C-693/15), de Questura di Napoli (met de openbare orde belaste provinciale dienst van Napels, Italië) en de Questura di Roma (met de openbare orde belaste provinciale dienst van Rome, Italië) (zaak C-692/15) over de wettigheid van de vereisten voor de verrichting van bepaalde veiligheidsdiensten.

### Toepasselijke bepalingen

*Italiaans recht*

3 Artikel 2 van regio decreto legge n. 1952/1935 (convertito in legge n. 508/1936) [koninklijk wetsbesluit nr. 1952/1935 (omgezet door wet nr. 508/1936)] bepaalt dat wie een particuliere bewakingsdienst wil inrichten, de dienstvoorschriften ter goedkeuring moet voorleggen aan de provinciale dienst belast met de openbare orde van het gebied waar hij de diensten wil verrichten.

4 Artikel 3 van koninklijk wetsbesluit nr. 1952/1935 preciseert:

„De provinciale dienst belast met de openbare orde is bevoegd om de krachtens het voorgaande artikel voorgestelde dienstvoorschriften te wijzigen en er alle verplichtingen aan toe te voegen die hij nuttig acht voor het algemeen belang."

5 Het reglement betreffende de minimumkenmerken van de structuur en de minimumvereisten inzake de kwaliteit van de beveiligingsorganisaties en -diensten, ingesteld bij decreto ministeriale n. 269 (ministerieel besluit nr. 269) van 1 december 2010, bepaalt, volgens de verwijzende rechter, welke kenmerken en „minimale" vereisten niet mogen ontbreken om een beveiligingsorganisatie toe te staan haar activiteit uit te oefenen. De met de openbare orde belaste provinciale dienst behoudt de bevoegdheid om voor specifieke omstandigheden of grondgebieden specifieke bepalingen op te leggen.

### De hoofdgedingen

6 Teneinde activiteiten in de provincie Napels te ontplooien, hebben alle beveiligingsorganisaties de met de openbare orde belaste provinciale dienst van Napels gevraagd hun „technische dienstvoorschriften" goed te keuren. Bij beslissingen van respectievelijk 10 februari, 4 september en 7 juli 2014 heeft de met de openbare orde belaste provinciale dienst van Napels die voorschriften goedgekeurd, mits daarin met name wordt gestipuleerd dat minstens twee agenten worden ingezet bij elke opdracht betreffende de niet-permanente beveiliging van een terrein, de interventie bij alarm en het geldtransport voor bedragen tot 100 000,00 EUR (hierna: „betrokken voorschriften").

7 Security Service heeft de beslissing van de met de openbare orde belaste provinciale dienst van Napels bestreden bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionale bestuursrechter van Lazio, Italië). Ook Il Camaleonte en Vigilanza Privata Turris hebben beroep ingesteld bij het Tribunale amministrativo regionale per la Campania (regionale bestuursrecher van Campanië, Italië).

8 Deze drie beroepen zijn door de betrokken rechters afgewezen.

9 De beveiligingsorganisaties hebben tegen die afwijzende uitspraken hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en daarbij met name aangevoerd dat de betrokken voorschriften in strijd zijn met zowel de relevante nationale regeling die de minimumvereisten voor de organisatie en de diensten van die bedrijven vaststelt, als de fundamentele beginselen van het recht van de Europese Unie inzake de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, zoals door het Hof uitgelegd in het arrest van 13 december 2007, Commissie/Italië (C-465/05, EU:C:2007:781).

10 De verwijzende rechter is van oordeel dat de betrokken voorschriften niet onwettig zijn in het licht van het nationale recht.

11 Aangaande het Unierecht is de verwijzende rechter van oordeel dat het niet zeker is dat de oplossingen van het arrest van 13 december 2007, Commissie/Italië (C-465/05, EU:C:2007:781), kunnen worden toegepast voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken voorschriften met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.

12 Volgens die rechter zien de betrokken voorschriften op alle particuliere beveiligingsdiensten op het grondgebied van de provincies Napels en Caserta (Italië) en hebben zij dus geen discriminerende gevolgen die strijdig zouden zijn met beginselen als de vrije mededinging, het vestigingsrecht en de vrijheid van dienstverrichting.

13 Bovendien lijkt de verzwaring van de exploitatiekosten waarmee de betrokken voorschriften gepaard gaan, niet ondraaglijk voor de beveiligingsorganisaties en zijn de – weliswaar discretionaire – maatregelen die zijn vastgesteld door de met de openbare orde belaste provinciale dienst van Napels evenmin onevenredig gezien de objectieve noden van de provincies Napels en Caserta. Het werk van de beveiligingsorganisaties is bovendien mede een aanvulling op de inspanningen van de politie ter voorkoming van strafbare feiten en ter bestrijding van criminaliteit. De organisatie van de werkzaamheden van die bedrijven volgens bepaalde criteria van doelmatigheid en doeltreffendheid komt daarom niet alleen tegemoet aan de belangen van de klanten van die ondernemingen, maar ook aan de belangen van de gemeenschap en de overheid.

14 Hoewel de beroepen waarop de verwijzende rechter uitspraak moet doen, volgens hem kunnen worden afgewezen, is hij van oordeel dat is voldaan aan de voorwaarden om het Hof krachtens artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

**Bevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van de verzoeken om een prejudiciële beslissing**

15 Overeenkomstig artikel 53, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof kan het Hof, wanneer het kennelijk onbevoegd is kennis te nemen van een zaak of wanneer een verzoek of een verzoekschrift kennelijk niet-ontvankelijk is, te allen tijde, de advocaat-generaal gehoord, zonder de behandeling voort te zetten beslissen bij met redenen omklede beschikking.

16 Die bepaling dient op de onderhavige gevoegde zaken te worden toegepast.

17 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de procedure van artikel 267 VWEU een samenwerkingsinstrument voor het Hof en de nationale rechters, door middel waarvan het Hof de nationale rechters de gegevens voor de uitlegging van het Unierecht verschaft die zij nodig hebben voor de beslechting van bij hen aanhangige gedingen (zie met name arrest van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 De vereisten met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing staan uitdrukkelijk vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, en de verwijzende rechter wordt in het kader van de door artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking geacht deze te kennen en nauwgezet na te leven (zie in die zin beschikking van 3 juli 2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, punt 21).

19 Bovendien is het vaste rechtspraak van het Hof dat de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving moet geven van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd (zie met name beschikking van 18 april 2013, Adiamix, C-368/12, niet gepubliceerd, EU:C:2013:257, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 De nationale rechter moet ook de precieze redenen vermelden waarom hij twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof noodzakelijk acht. Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat het van essentieel belang is dat de nationale rechter een minimum aan uitleg geeft over de redenen voor de keuze van de bepalingen van Unierecht waarvan hij om uitlegging verzoekt en over het verband dat volgens hem bestaat tussen die bepalingen en de nationale wetgeving die toepasselijk is op het aan hem voorgelegde geding (zie met name beschikking van 4 juni 2015, Argenta Spaarbank, C-578/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:372, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Het is belangrijk te benadrukken dat de in de verwijzingsbeslissingen verstrekte inlichtingen en gestelde vragen niet enkel het Hof in staat moeten stellen een nuttig antwoord te geven, doch ook de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid moeten bieden opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het Hof dient erop toe te zien dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, in aanmerking genomen dat ingevolge die bepaling alleen de verwijzingsbeslissingen, samen met een vertaling in de officiële taal van elke lidstaat, ter kennis van de betrokken partijen worden gebracht, en niet het eventueel door de verwijzende rechter aan het Hof gezonden nationale dossier (arrest van 11 juni 2015, Base Company en Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Volgens vaste rechtspraak kan het Hof met name slechts weigeren uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de bepaling van Unierecht waarvan het Hof om uitlegging wordt gevraagd, geen toepassing kan vinden (arrest van 17 september 2015, Van der Lans, C-257/14, EU:C:2015:618, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Voor zover de verzoeken om een prejudiciële beslissing de verenigbaarheid betreffen van de betrokken voorschriften met de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, moet dienaangaande erop worden gewezen dat die bepalingen niet van toepassing zijn op een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat voordoen (zie in die zin beschikking van 3 juli 2014, Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Evenwel moet worden vastgesteld dat uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing geenszins blijkt dat de beveiligingsorganisaties buiten Italië zijn gevestigd of er andere elementen zijn die verband houden met hun werkzaamheden waarvan niet alle aspecten zich binnen die lidstaat voordoen.

25 De verzoeken om een prejudiciële beslissing bevatten dus geen concrete elementen die toelaten vast te stellen dat de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU op de omstandigheden van de hoofdgedingen van toepassing kunnen zijn.

26 In bepaalde omstandigheden staat het zuiver interne karakter van de betrokken situatie er echter niet aan in de weg dat het Hof een krachtens artikel 267 VWEU gestelde vraag beantwoordt.

27 Dat kan met name het geval zijn wanneer het nationale recht de verwijzende rechter voorschrijft een burger van zijn lidstaat dezelfde rechten toe te kennen als een burger van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het Unierecht zou ontlenen, of wanneer het verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking heeft op bepalingen van het Unierecht waarnaar het nationale recht van een lidstaat verwijst ter bepaling van de voorschriften die in een zuiver interne situatie van die staat van toepassing zijn (beschikking van 3 juli 2014, Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Hoewel het Hof in een dergelijke situatie de gevraagde uitlegging kan verstrekken, staat het niet aan het Hof om een dergelijk initiatief te nemen wanneer niet uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat op de verwijzende rechter inderdaad een dergelijke verplichting rust (zie beschikking van 30 januari 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, punt 15).

29 De verwijzingsbeslissing bevat geen elementen waaruit kan worden afgeleid dat het Italiaanse recht de verwijzende rechter verplicht om de in Italië gevestigde beveiligingsorganisaties dezelfde rechten te verlenen als de rechten die het Unierecht in dezelfde situatie toekent aan een in een andere lidstaat gevestigde beveiligingsorganisatie, of dat het Italiaanse recht naar het Unierecht verwijst om de regels te bepalen die in een zuiver interne situatie van die lidstaat van toepassing zijn.

30 Opgemerkt zij echter dat de verwijzende rechter de mogelijkheid behoudt om een nieuw verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen wanneer hij in staat is om het Hof alle elementen te bezorgen die het Hof toelaten de prejudiciële vraag te beantwoorden (zie in die zin beschikkingen van 14 maart 2013, EBS Le Relais Nord-Pas-de-Calais, C-240/12, niet gepubliceerd, EU:C:2013:173, punt 22; 18 april 2013, Adiamix, C-368/12, niet gepubliceerd, EU:C:2013:257, punt 35, en 5 november 2014, Hunland-Trade, C-356/14, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2340, punt 24).

31 Derhalve moet overeenkomstig artikel 53, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering worden vastgesteld dat het Hof kennelijk onbevoegd is om de door de Consiglio di Stato (raad van state, Italië) gestelde vragen te beantwoorden.

## Kosten

32 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) beschikt:

**Het Hof van Justitie van de Europese Unie is kennelijk onbevoegd om de door de Consiglio di Stato (raad van state, Italië) bij beslissingen van 12 november 2015 gestelde vragen te beantwoorden.**

ondertekeningen