ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

9 maart 2000 *

In zaak C-355/98,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door J. Devadder, adviseur-generaal bij het directoraat-generaal juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Rue des Girondins 4,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG), door in het kader van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, bepalingen vast te stellen die

* Procestaal: Frans.

a) de exploitatie van een in die wet bedoelde onderneming afhankelijk stellen van een voorafgaande vergunning waarvoor moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden, namelijk

— dat de bewakingsonderneming een exploitatiezetel heeft in België;

— dat de personen die

— de werkelijke leiding hebben van een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst,

of

— in of voor rekening van een dergelijke onderneming werken of bij de activiteiten van een dergelijke dienst worden ingezet, met uitzondering van het administratief of logistiek personeel,

hun woonplaats, of bij gebreke ervan, hun normale verblijfplaats hebben in België;

— dat een in een andere lidstaat gevestigde onderneming een vergunning heeft, zonder dat rekening wordt gehouden met de bewijsstukken en waarborgen die zij reeds heeft verstrekt voor de uitoefening van haar activiteiten in de lidstaat van vestiging;

b) eisen dat eenieder die in België bewakingsactiviteiten wil uitoefenen of interne bewakingsdiensten wil verrichten, een identificatiekaart in de zin van die wet bezit,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, president van de Zesde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet en P. Jann (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 september 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 29 september 1998, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG), het Hof verzocht vast te stellen, dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG), door in het kader van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten (*Belgisch Staatsblad* van 29 mei 1990, blz. 10963; hierna: „wet"), bepalingen vast te stellen die

a) de exploitatie van een in die wet bedoelde onderneming afhankelijk stellen van een voorafgaande vergunning waarvoor moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden, namelijk

— dat de bewakingsonderneming een exploitatiezetel heeft in België;

— dat de personen die

— de werkelijke leiding hebben van een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst,

of

— in of voor rekening van een dergelijke onderneming werken of bij de activiteiten van een dergelijke dienst worden ingezet, met uitzondering van het administratief of logistiek personeel,

hun woonplaats, of bij gebreke ervan, hun normale verblijfplaats hebben in België;

— dat een in een andere lidstaat gevestigde onderneming een vergunning heeft, zonder dat rekening wordt gehouden met de bewijsstukken en waarborgen die zij reeds heeft verstrekt voor de uitoefening van haar activiteiten in de lidstaat van vestiging;

b) eisen dat eenieder die in België bewakingsactiviteiten wil uitoefenen of interne bewakingsdiensten wil verrichten, een identificatiekaart in de zin van die wet bezit.

Rechtskader

2 Artikel 1 van de wet bepaalt:

„§ 1. In de zin van deze wet wordt als bewakingsonderneming beschouwd, elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een activiteit uitoefent bestaande in de blijvende of tijdelijke levering aan derden van diensten van:

a) toezicht op en bescherming van roerende of onroerende goederen;

b) bescherming van personen;

c) toezicht op en bescherming bij het vervoer van goederen;

d) beheer van alarmcentrales.

§ 2. In de zin van deze wet wordt als interne bewakingsdienst beschouwd, elke dienst die door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon ten eigen behoeve en op voor het publiek toegankelijke plaatsen georganiseerd wordt in de vorm van onder § 1, *a)*, *b)* of *c)* opgesomde activiteiten.

§ 3. In de zin van deze wet wordt als beveiligingsonderneming beschouwd, elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een activiteit uitoefent bestaande in de blijvende of tijdelijke levering aan derden van diensten van conceptie, installatie en onderhoud van alarmsystemen en alarmcentrales.

(...)"

3 Volgens artikel 2 van de wet mag niemand een bewakingsonderneming exploiteren of een interne bewakingsdienst organiseren indien hij daartoe vooraf geen vergunning heeft gekregen van de minister van Binnenlandse zaken, na advies van de minister van Justitie. Bewakingsondernemingen kunnen de vorm aannemen van rechtspersonen die zijn opgericht overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat van de Europese Unie, maar de exploitatiezetel ervan moet in België zijn gelegen. Volgens artikel 4 van de wet mag niemand een beveiligingsonderneming exploiteren indien hij niet vooraf is erkend door de minister van Binnenlandse zaken.

4 Ingevolge artikel 5 van de wet moeten de personen die de werkelijke leiding hebben van een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst hun woonplaats, of bij gebreke daarvan, hun normale verblijfplaats in België hebben. Volgens artikel 6 van de wet geldt die voorwaarde ook voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten, met uitzondering van het administratief en logistiek personeel.

5 Artikel 8 van de wet bepaalt, dat de personen die in dienst van of voor rekening van bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten werken, een identificatiekaart bij zich moeten hebben, die wordt afgegeven door de minister van Binnenlandse zaken.

6 De wet is per 28 augustus 1997 gewijzigd bij de wet van 18 juli 1997 (*Belgisch Staatsblad* van 28 augustus 1997, blz. 21964). De daarbij aangebrachte wijzigingen betreffen evenwel niet de aspecten van de wet waarop dit beroep wegens niet-nakoming betrekking heeft.

De precontentieuze procedure

7 Bij brief van 11 april 1996 maande de Commissie de Belgische regering aan, haar opmerkingen in te dienen over de verenigbaarheid van de wet met de vrijheid van dienstverrichting, de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van werknemers.

8 Op 14 juni 1996 antwoordde de Belgische regering, dat de bij de wet aan die vrijheden gestelde beperkingen onder de uitzonderingen vielen waarin de artikelen 48, lid 3, van het Verdrag en 56 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46 EG), eventueel in samenhang met artikel 66 EG-Verdrag (thans artikel 55 EG), voorzien.

9 Bij brief van 10 juni 1997 zond de Commissie het Koninkrijk België een met redenen omkleed advies met het verzoek de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden vanaf de officiële kennisgeving ervan aan dat advies te voldoen.

10 In haar antwoord van 6 mei 1998 voerde de Belgische regering onder verwijzing naar artikel 55 EG-Verdrag (thans artikel 45 EG) de specifieke kenmerken van de particuliere beveiligingssector aan.

11 Wat inzonderheid het vereiste van een exploitatiezetel in België betreft, stelde de Belgische regering, dat dit gerechtvaardigd was om de in artikel 56 van het Verdrag genoemde redenen van openbare orde. Aangaande het vereiste van een voorafgaande vergunning of erkenning beklemtoonde zij, dat er dienaangaande tussen de lidstaten geen samenwerking bestond en dat niet was aangetoond, dat in andere lidstaten soortgelijke diensten werden verricht als die waarvoor in België vergunning werd verleend. Wat ten slotte de voorwaarde inzake de woonplaats of de normale verblijfplaats betreft, wees zij op de noodzaak van een „screening" van de personen die een activiteit in de bewakingssector willen uitoefenen.

12 Omdat de Commissie dit antwoord niet afdoend achtte, heeft zij het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

Argumenten van partijen

13 De Commissie voert aan, dat de wet verschillende beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting bevat. Die zijn het gevolg van de voor de bewakingsondernemingen geldende verplichting hun exploitatiezetel in België te hebben, van het vereiste van een vergunning voor de uitoefening van de activiteiten van een bewakingsonderneming en van erkenning voor de uitoefening van de activiteiten van een beveiligingsonderneming, en ten slotte van de voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten geldende verplichting om een door de Belgische minister van Binnenlandse zaken afgegeven identificatiekaart bij zich te hebben.

14 De Commissie stelt ook, dat de wet de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van werknemers beperkt voor zover zij een verblijfsvoorwaarde stelt voor de personen die de werkelijke leiding hebben van een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst en voor het personeel van die ondernemingen en diensten, met uitzondering van het administratief en logistiek personeel.

15 Volgens de Commissie is artikel 55 van het Verdrag niet van toepassing, omdat bewakingsondernemingen, interne bewakingsdiensten en beveiligingsondernemingen niet deelnemen aan de uitoefening van het openbaar gezag.

16 De verplichting inzake een exploitatiezetel in België is volgens de Commissie slechts dan om redenen van openbare orde in de zin van artikel 56 van het Verdrag gerechtvaardigd wanneer wordt aangetoond, dat het individuele gedrag van de betrokken persoon of onderneming een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. In casu is een dergelijk gevaar niet bewezen. Verder staat dat vereiste volgens de Commissie niet in verhouding tot het nagestreefde doel.

17 Ook het vereiste van een door de Belgische minister van Binnenlandse zaken afgegeven vergunning, erkenning of identificatiekaart is overdreven wanneer het gaat om diensten die slechts af en toe worden verleend. Enerzijds maakt de wet het niet mogelijk rekening te houden met de waarborgen die de dienstverrichter reeds in de lidstaat van vestiging voor de uitoefening van zijn activiteiten heeft verstrekt. Anderzijds moet eenieder die zich tijdelijk naar het Belgische grondgebied begeeft om er een dienst te verrichten, reeds ingevolge artikel 4, lid 2, van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172, blz. 14), in het bezit zijn van een geldige identiteitskaart of van een geldig paspoort.

18 De Commissie meent, dat de door de wet gestelde verblijfsvoorwaarden niet kunnen worden gerechtvaardigd door de noodzaak van een „screening" van de betrokkenen.

19 De Belgische regering beklemtoont, dat bewakingsactiviteiten wegens hun specifieke aard een strikte regeling vereisen, die op communautair niveau en in de meeste lidstaten ontbreekt. Volgens haar kan elke bewakingsonderneming een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen die een fundamenteel belang van de samenleving, namelijk de openbare orde en de openbare veiligheid, aantast.

20 Met betrekking tot de verblijfsvoorwaarden verklaart de Belgische regering, dat zij kennis heeft genomen van het arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-114/97, Jurispr. blz. I-6717), en preciseert zij, dat naar aanleiding van dat arrest thans de mogelijkheid wordt onderzocht om de omstreden bepalingen van de wet te wijzigen.

21 Bij brief van 23 augustus 1999 zond de Belgische regering het Hof de tekst van de wet van 9 juni 1999 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 (*Belgisch Staatsblad* van 29 juli 1999, blz. 28316), en een kopie van een brief waarbij zij de Commissie verzocht in deze zaak afstand van instantie te doen.

Beoordeling door het Hof

22 Wat de mededeling van de Belgische regering van 23 augustus 1999 betreft, zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof geen rekening kan houden met sedertdien opgetreden wijzigingen (zie, onder meer, arrest van 16 december 1997, Commissie/Italië, C-316/96, Jurispr. blz. I-7231, punt 14).

23 De Belgische regering betwist niet, dat de in geding zijnde bepalingen van de wet in de versie die van kracht was aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting beperken, doch stelt, dat die maatregelen gerechtvaardigd zijn.

24 Allereerst moet worden vastgesteld, dat de uitzondering van artikel 55, eerste alinea, van het Verdrag, eventueel in samenhang met artikel 66 van het Verdrag, in casu niet van toepassing is.

25 Volgens vaste rechtspraak moet die afwijking immers worden beperkt tot werkzaamheden die, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag vormen (arresten van 21 juni 1974, Reyners, 2/74, Jurispr. blz. 631, punt 45, en Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 35).

26 De werkzaamheden van bewakings- of beveiligingsondernemingen en van interne bewakingsdiensten vormen gewoonlijk geen rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag en de Belgische regering heeft geen gegevens aangedragen die op het tegendeel wijzen.

De verplichting om een exploitatiezetel in België te hebben

27 Vastgesteld moet worden, dat het vereiste dat een bewakingsonderneming een exploitatiezetel heeft in België, regelrecht in strijd is met de vrijheid van dienstverrichting, daar het in andere lidstaten gevestigde ondernemingen belet in België diensten te verrichten (zie arrest van 4 december 1986, Commissie/Duitsland, 205/84, Jurispr. blz. 3755, punt 52).

28 Wat de ter rechtvaardiging van dat vereiste aangevoerde openbare orde en openbare veiligheid betreft, zij eraan herinnerd, dat het begrip „openbare orde" een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging impliceert, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. De uitzondering betreffende de openbare orde moet, net als alle afwijkingen van een fundamenteel beginsel van het Verdrag, beperkend worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punten 21 en 23).

29 Het recht van de lidstaten om het vrije verkeer van personen en diensten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid te beperken, is niet gegeven met het doel de toegang tot arbeid in economische sectoren als die van de particuliere beveiliging aan de toepassing van dit beginsel te onttrekken, maar om het mogelijk te maken de toegang tot of het verblijf in een lidstaat te weigeren aan personen wier binnenkomst of verblijf in die staat op zich reeds een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid zou opleveren (zie arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 42).

30 Het argument van de Belgische regering, dat elke bewakingsonderneming een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde en de openbare veiligheid kan vormen, is kennelijk ongegrond en hoe dan ook niet bewezen, en kan derhalve geen rechtvaardiging vormen voor de beperking van de vrijheid van dienstverrichting die het gevolg is van de verplichting voor vennootschappen die een dergelijke onderneming exploiteren, om hun exploitatiezetel in België te hebben.

De verblijfsverplichting

31 De aan de bestuurders en het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten, met uitzondering van het administratief en logistiek personeel, opgelegde verblijfsverplichting beperkt zowel de vrijheid van vestiging (zie arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 44) als het vrije verkeer van werknemers (zie arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punten 27-30).

32 Die voorwaarde kan niet worden gerechtvaardigd door de noodzaak om de antecedenten en het gedrag van de betrokkenen te onderzoeken, zoals de Belgische regering in haar antwoord op het met redenen omkleed advies heeft gesteld.

33 Aan de behoefte om informatie over het gedrag van de bestuurders en het personeel te verkrijgen, kan immers worden voldaan met middelen die het vrije verkeer minder beperken, eventueel door samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten.

34 Verder zijn tegen elke in een lidstaat gevestigde onderneming controles en sancties mogelijk, ongeacht de woonplaats van de bestuurders (zie, in die zin, arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 47).

De eis van voorafgaande vergunning of erkenning

35 Volgens vaste rechtspraak vormt een nationale wettelijke regeling die de verrichting van bepaalde diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 59 van het Verdrag (zie, onder meer, arrest van 9 augustus 1994, Vander Elst, C-43/93, Jurispr. blz. I-3803, punt 15).

36 Met betrekking tot de specifieke aard van bewakings- en beveiligingsactiviteiten en het ontbreken van een wettelijke regeling op communautair niveau en in de meeste lidstaten, waarop de Belgische regering zich ter rechtvaardiging van die eis beroept, moet worden vastgesteld, dat de wet hoe dan ook verder gaat dan nodig is om het nagestreefde doel, te weten een strikte controle van die activiteiten, te bereiken.

37 Er zij immers aan herinnerd, dat de vrijheid van dienstverrichting als grondbeginsel van het Verdrag slechts kan worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken staat werkzaam is, voor zover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd (arrest van 17 december 1981, Webb, 279/80, Jurispr. blz. 3305, punt 17).

38 Aangezien de Belgische wettelijke regeling aan alle ondernemingen dezelfde voorwaarden voor het verkrijgen van een voorafgaande vergunning of erkenning stelt, sluit zij uit, dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan de dienstverrichter reeds is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd.

De eis van een identificatiekaart

39 Ook het vereiste, dat elk personeelslid van een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst een door de Belgische minister van Binnenlandse zaken afgegeven identificatiekaart bij zich heeft, moet als een beperking van de vrijheid van dienstverrichting worden beschouwd. De formaliteiten voor het verkrijgen van die kaart kunnen het verrichten van grensoverschrijdende diensten immers bemoeilijken.

40 Zoals de Commissie overigens terecht heeft beklemtoond, moet een dienstverrichter die zich naar een andere lidstaat begeeft, in het bezit zijn van een identiteitskaart of paspoort. Het vereiste van een door de Belgische minister van Binnenlandse zaken afgegeven extra identiteitsdocument staat dan ook niet in verhouding tot de noodzaak de betrokken personen te kunnen identificeren.

41 Uit een en ander volgt, dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag, door in het kader van de wet bepalingen vast te stellen die

a) de exploitatie van een in die wet bedoelde onderneming afhankelijk stellen van een voorafgaande vergunning waarvoor moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden, namelijk

— dat de bewakingsonderneming een exploitatiezetel heeft in België;

— dat de personen die

— de werkelijke leiding hebben van een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst,

of

— in of voor rekening van een dergelijke onderneming werken of bij de activiteiten van een dergelijke dienst worden ingezet, met uitzondering van het administratief of logistiek personeel,

hun woonplaats, of bij gebreke ervan, hun normale verblijfplaats hebben in België;

— dat een in een andere lidstaat gevestigde onderneming een vergunning heeft, zonder dat rekening wordt gehouden met de bewijsstukken en waarborgen die zij reeds heeft verstrekt voor de uitoefening van haar activiteiten in de lidstaat van vestiging;

b) eisen dat eenieder die in België bewakingsactiviteiten wil uitoefenen of interne bewakingsdiensten wil verrichten, een identificatiekaart in de zin van die wet bezit.

Kosten

42 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door in het kader van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, bepalingen vast te stellen die

a) de exploitatie van een in die wet bedoelde onderneming afhankelijk stellen van een voorafgaande vergunning waarvoor moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden, namelijk

— dat de bewakingsonderneming een exploitatiezetel heeft in België;

— dat de personen die

— de werkelijke leiding hebben van een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst,

of

— in of voor rekening van een dergelijke onderneming werken of bij de activiteiten van een dergelijke dienst worden ingezet, met uitzondering van het administratief of logistiek personeel,

hun woonplaats, of bij gebreke ervan, hun normale verblijfplaats hebben in België;

— dat een in een andere lidstaat gevestigde onderneming een vergunning heeft, zonder dat rekening wordt gehouden met de bewijsstukken en waarborgen die zij reeds heeft verstrekt voor de uitoefening van haar activiteiten in de lidstaat van vestiging;

b) eisen dat eenieder die in België bewakingsactiviteiten wil uitoefenen of interne bewakingsdiensten wil verrichten, een identificatiekaart in de zin van die wet bezit,

is het Koninkrijk België de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG).

2) **Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.**

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 maart 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

D. A. O. Edward