ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 9ης Μαρτίου 2000 *

Στην υπόθεση C-355/98,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τη M. Πατακιά, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον C. Gómez de la Cruz, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Βασιλείου του Βελγίου, εκπροσωπουμένου από τον J. Devadder, γενικό σύμβουλο στη γενική διεύθυνση νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, Εξωτερικού Εμπορίου και Συνεργασίας για την Ανάπτυξη, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία του Βελγίου, 4, rue des Girondins,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο του Βελγίου, θεσπίζοντας, στο πλαίσιο του νόμου της 10ης Απριλίου 1990, περί των επιχειρήσεων φυλάξεως, των επιχειρήσεων ασφαλείας και των εσωτερικών υπηρεσιών φυλάξεως, διατάξεις

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

α) οι οποίες εξαρτούν την εκμετάλλευση επιχειρήσεως εμπίπτουσας στον εν λόγω νόμο από προηγούμενη άδεια θέτουσα ορισμένες προϋποθέσεις, ήτοι:

— την υποχρέωση της επιχειρήσεως φυλάξεως να έχει έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο,

— την υποχρέωση των προσώπων τα οποία

— ασκούν την πραγματική διεύθυνση της επιχειρήσεως φυλάξεως ή της εσωτερικής υπηρεσίας φυλάξεως

ή

— εργάζονται σε ή για λογαριασμό μιας τέτοιας επιχειρήσεως ή χρησιμοποιούνται για τις δραστηριότητές της, εξαιρουμένου του προσωπικού που ασκεί εντός της επιχειρήσεως καθήκοντα διοικητικά ή υλικοτεχνικής υποστήριξης,

να έχουν την κατοικία τους ή, ελλείψει κατοικίας, τη συνήθη διαμονή τους στο Βέλγιο,

— την υποχρέωση επιχειρήσεως, εγκατεστημένης εντός άλλου κράτους μέλους, να διαθέτει άδεια, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα δικαιολογητικά και οι εγγυήσεις που έχει ήδη παράσχει η επιχείρηση για την άσκηση της δραστηριότητάς της εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως,

β) οι οποίες απαιτούν, για κάθε πρόσωπο που επιθυμεί να ασκήσει δραστηριότητα φυλάξεως ή να παράσχει εσωτερική υπηρεσία φυλάξεως στο Βέλγιο, την έκδοση δελτίου ταυτότητας κατά τον νόμο αυτό,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 39 ΕΚ, 43 ΕΚ και 49 ΕΚ),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. C. Moitinho de Almeida, πρόεδρο του έκτου τμήματος, προεδρεύοντα του πέμπτου τμήματος, L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet και P. Jann (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs,
γραμματέας: R. Grass,

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1999,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Σεπτεμβρίου 1998, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο του Βελγίου, θεσπίζοντας, στο πλαίσιο του νόμου της 10ης Απριλίου 1990, περί των επιχειρήσεων φυλάξεως, των επιχειρήσεων ασφαλείας και των εσωτερικών υπηρεσιών φυλάξεως (*Moniteur belge* της 29ης Μαΐου 1990, σ. 10963, στο εξής: νόμος), διατάξεις

α) οι οποίες εξαρτούν την εκμετάλλευση επιχειρήσεως εμπίπτουσας στον εν λόγω νόμο από προηγούμενη άδεια θέτουσα ορισμένες προϋποθέσεις, ήτοι:

— την υποχρέωση της επιχειρήσεως φυλάξεως να έχει έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο,

— την υποχρέωση των προσώπων τα οποία

— ασκούν την πραγματική διεύθυνση της επιχειρήσεως φυλάξεως ή της εσωτερικής υπηρεσίας φυλάξεως

ή

— εργάζονται σε ή για λογαριασμό μιας τέτοιας επιχειρήσεως ή χρησιμοποιούνται για τις δραστηριότητές της, εξαιρουμένου του προσωπικού που ασκεί εντός της επιχειρήσεως καθήκοντα διοικητικά ή υλικοτεχνικής υποστήριξης,

να έχουν την κατοικία τους ή, ελλείψει κατοικίας, τη συνήθη διαμονή τους στο Βέλγιο,

— την υποχρέωση επιχειρήσεως, εγκατεστημένης εντός άλλου κράτους μέλους, να διαθέτει άδεια, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα δικαιολογητικά και οι εγγυήσεις που έχει ήδη παράσχει η επιχείρηση για την άσκηση της δραστηριότητάς της εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως,

β) οι οποίες απαιτούν, για κάθε πρόσωπο που επιθυμεί να ασκήσει δραστηριότητα φυλάξεως ή να παράσχει εσωτερική υπηρεσία φυλάξεως στο Βέλγιο, την έκδοση δελτίου ταυτότητας κατά τον νόμο αυτό,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 39 ΕΚ, 43 ΕΚ και 49 ΕΚ).

Νομικό πλαίσιο

2 Το άρθρο 1 του νόμου ορίζει τα εξής:

«1. Ως επιχείρηση φυλάξεως κατά την έννοια του παρόντος νόμου θεωρείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που ασκεί δραστηριότητα συνισταμένη στην παροχή σε τρίτους, μονίμως ή περιστασιακώς, υπηρεσιών:

a) επιτήρησης και προστασίας κινητών ή ακινήτων πραγμάτων·

b) προστασίας προσώπων·

c) επιτήρησης και προστασίας μεταφοράς πραγμάτων·

d) διαχείρισης εγκαταστάσεων συναγερμού.

2. Ως εσωτερική υπηρεσία φυλάξεως κατά την έννοια του παρόντος νόμου θεωρείται κάθε υπηρεσία που οργανώνεται, για εξυπηρέτηση ιδίων αναγκών, από φυσικό ή νομικό πρόσωπο, σε χώρους ανοικτούς στο κοινό, υπό τη μορφή των δραστηριοτήτων που απαριθμούνται στην παράγραφο 1, στοιχεία a, b ή c.

3. Ως επιχείρηση ασφαλείας κατά την έννοια του παρόντος νόμου θεωρείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που ασκεί δραστηριότητα συνιστάμενη στην παροχή σε τρίτους, μονίμως ή περιστασιακώς, υπηρεσιών σχεδιασμού, εγκαταστάσεως και συντηρήσεως συστημάτων και εγκαταστάσεων συναγερμού.

(...)».

3 Κατά το άρθρο 2 του νόμου, ουδείς μπορεί να εκμεταλλεύεται επιχείρηση φυλάξεως ή να οργανώνει εσωτερική υπηρεσία φυλάξεως αν δεν έχει λάβει προηγουμένη άδεια από τον Υπουργό Εσωτερικών, μετά από γνώμη του Υπουργού Δικαιοσύνης. Οι επιχειρήσεις φυλάξεως μπορούν να έχουν τη μορφή νομικών προσώπων συσταθέντων κατά τη νομοθεσία κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, αλλά η έδρα τους εκμεταλλεύσεως πρέπει να βρίσκεται στο Βέλγιο. Κατά το άρθρο 4 του νόμου, ουδείς μπορεί να εκμεταλλεύεται επιχείρηση ασφαλείας αν δεν έχει προηγούμενη έγκριση από τον Υπουργό Εσωτερικών.

4 Σύμφωνα με το άρθρο 5 του νόμου, τα άτομα που ασκούν την πραγματική διεύθυνση επιχειρήσεως φυλάξεως ή εσωτερικής υπηρεσίας φυλάξεως πρέπει να έχουν την κατοικία τους ή, ελλείψει κατοικίας, τη συνήθη διαμονή τους στο Βέλγιο. Η προϋπόθεση αυτή ισχύει, δυνάμει του άρθρου 6 του νόμου, και για το προσωπικό των επιχειρήσεων φυλάξεως και των εσωτερικών υπηρεσιών φυλάξεως, εξαιρουμένου του προσωπικού που ασκεί καθήκοντα διοικητικά ή υλικοτεχνικής υποστήριξης.

5 Το άρθρο 8 του νόμου προβλέπει ότι τα άτομα που εργάζονται εντός ή για λογαριασμό μιας επιχειρήσεως φυλάξεως ή μιας εσωτερικής υπηρεσίας φυλάξεως πρέπει να διαθέτουν δελτίο ταυτότητας εκδοθέν από τον Υπουργό Εσωτερικών.

6 Ο νόμος τροποποιήθηκε, από 28 Αυγούστου 1997, με τον νόμο της 18ης Ιουλίου 1997 (*Moniteur belge* της 28ης Αυγούστου 1997, σ. 21964). Ωστόσο, οι τροποποιήσεις αυτές δεν αφορούν τις πτυχές του νόμου που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής λόγω παραβάσεως.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

7 Με έγγραφο οχλήσεως της 11ης Απριλίου 1996, η Επιτροπή ζήτησε από τη Βελγική Κυβέρνηση να της υποβάλει τις παρατηρήσεις της σχετικά με το συμβατό των διατάξεων του νόμου προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

8 Η Βελγική Κυβέρνηση απάντησε στις 14 Ιουνίου 1996 ότι οι επιβαλλόμενοι από τον νόμο περιορισμοί στις εν λόγω ελευθερίες δικαιολογούνταν από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στα άρθρα 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης και 56 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, 46 ΕΚ), σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με το άρθρο 66 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 55 ΕΚ).

9 Με έγγραφο της 10ης Ιουνίου 1997, η Επιτροπή απηύθυνε στο Βασίλειο του Βελγίου αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας το να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή εντός δύο μηνών από της κοινοποιήσεώς της.

10 Η Βελγική Κυβέρνηση, με την από 6 Μαΐου 1998 απάντησή της, επικαλέστηκε την ιδιομορφία του τομέα της ιδιωτικής ασφαλείας, αναφερόμενη συναφώς στο άρθρο 55 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 45 ΕΚ).

11 Όσον αφορά ειδικότερα την υποχρέωση να βρίσκεται η έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο, η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι η υποχρέωση αυτή δικαιολογούνταν από λόγους δημοσίας τάξεως, κατά την έννοια του άρθρου 56 της Συνθήκης. Όσον αφορά την απαίτηση προηγουμένης αδείας ή εγκρίσεως, η κυβέρνηση αυτή τόνισε την έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα αυτό και το ότι δεν ήταν αποδεδειγμένο ότι ανάλογες υπηρεσίες με αυτές που επιτρέπονται στο Βέλγιο παρέχονταν εντός άλλων κρατών μελών. Όσον αφορά, τέλος, την προϋπόθεση περί κατοικίας ή συνήθους διαμονής, επικαλέστηκε την ανάγκη πραγματοποιήσεως ενός «screening» (ελέγχου διαλογής) των ατόμων που επιθυμούν να ασκήσουν δραστηριότητα στον τομέα της φυλάξεως.

12 Δεδομένου ότι δεν ικανοποιήθηκε από την απάντηση αυτή, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως.

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

13 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο νόμος συνεπάγεται πολλούς περιορισμούς για την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών. Οι περιορισμοί αυτοί απορρέουν από την υποχρέωση των επιχειρήσεων φυλάξεως να έχουν την έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο, από την απαίτηση αφενός αδείας για την άσκηση των δραστηριοτήτων επιχειρήσεως φυλάξεως και αφετέρου εγκρίσεως για την άσκηση των δραστηριοτήτων επιχειρήσεως ασφαλείας, τέλος, από την υποχρέωση του προσωπικού των επιχειρήσεων και των εσωτερικών υπηρεσιών φυλάξεως να διαθέτουν δελτίο ταυτότητας εκδοθέν από τον Βέλγο Υπουργό Εσωτερικών.

14 Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι ο νόμος περιορίζει την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, στον βαθμό που επιβάλλει μια προϋπόθεση περί διαμονής, αφενός, στα άτομα που ασκούν την πραγματική διεύθυνση μιας επιχειρήσεως φυλάξεως ή μιας εσωτερικής υπηρεσίας φυλάξεως και, αφετέρου, στο προσωπικό των επιχειρήσεων και υπηρεσιών αυτών, εξαιρουμένου του προσωπικού που ασκεί καθήκοντα διοικητικά και υλικοτεχνικής υποστήριξης.

15 Η Επιτροπή φρονεί ότι το άρθρο 55 της Συνθήκης δεν μπορεί να εφαρμοστεί, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις και οι εσωτερικές υπηρεσίες φυλάξεως και οι επιχειρήσεις ασφαλείας δεν μετέχουν στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας.

16 Όσον αφορά την υποχρέωση της επιχειρήσεως να έχει την έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο, η Επιτροπή φρονεί ότι μια τέτοια απαίτηση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους δημοσίας τάξεως, υπό την έννοια του άρθρου 56 της Συνθήκης, παρά μόνον αν αποδειχθεί ότι η κατ' ιδίαν συμπεριφορά του οικείου προσώπου ή της οικείας επιχειρήσεως συνιστά ενεστώσα, πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή, θίγουσα ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Τέτοια απειλή δεν αποδείχθηκε εν προκειμένω. Η Επιτροπή φρονεί, επιπλέον, ότι η εν λόγω απαίτηση είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

17 Η απαίτηση αδείας ή εγκρίσεως, καθώς και η απαίτηση δελτίου ταυτότητας εκδοθέντος από τον Βέλγο Υπουργό Εσωτερικών, είναι επίσης δυσανάλογες στην περίπτωση ευκαιριακής παροχής υπηρεσιών. Αφενός, ο νόμος δεν επιτρέπει να ληφθούν υπόψη οι εγγυήσεις που έχει ήδη παράσχει ο παρέχων την υπηρεσία για την άσκηση της δραστηριότητάς του εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως. Αφετέρου, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144), κάθε πρόσωπο που μεταβαίνει προσωρινώς στο βελγικό έδαφος για να παράσχει υπηρεσία υποχρεούται ήδη να κατέχει δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο που να είναι σε ισχύ.

18 Ως προς τις προϋποθέσεις περί κατοικίας που επιβάλλει ο νόμος, η Επιτροπή φρονεί ότι δεν δικαιολογούνται από την ανάγκη πραγματοποιήσεως «screening» των ενδιαφερομένων προσώπων.

19 Η Βελγική Κυβέρνηση τονίζει ότι, λόγω της ιδιάζουσας φύσης της, η δραστηριότητα φυλάξεως απαιτεί αυστηρή ρύθμιση, η οποία δεν υφίσταται σε κοινοτικό επίπεδο και στην πλειονότητα των κρατών μελών. Κατά την κυβέρνηση αυτή, κάθε επιχείρηση φυλάξεως μπορεί να αποτελέσει πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή, θίγουσα ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας, ήτοι τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια.

20 Όσον αφορά τις προϋποθέσεις περί διαμονής, η Βελγική Κυβέρνηση αναφέρει ότι έχει λάβει γνώση της αποφάσεως της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-114/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6717), και διευκρινίζει ότι, με βάση την απόφαση αυτή, εξετάζεται η δυνατότητα τροποποιήσεως των επίδικων διατάξεων του νόμου.

21 Με έγγραφο της 23ης Αυγούστου 1999, η Βελγική Κυβέρνηση απέστειλε στο Δικαστήριο το κείμενο του νόμου της 9ης Ιουνίου 1999, περί τροποποιήσεως του νόμου της 10ης Απριλίου 1990 (*Moniteur belge* της 29ης Ιουλίου 1999, σ. 28316), καθώς και το αντίγραφο εγγράφου με το οποίο ζήτησε από την Επιτροπή να εξετάσει ενδεχόμενη παραίτηση από την παρούσα διαδικασία.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

22 Όσον αφορά την ανακοίνωση της Βελγικής Κυβερνήσεως της 23ης Αυγούστου 1999, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή παρουσιάζεται κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη και ότι οι μεταβολές που επέρχονται στη συνέχεια δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1997, C-316/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1997, σ. I-7231, σκέψη 14).

23 Όσον αφορά τις διατάξεις του νόμου, όπως ίσχυαν κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, οι οποίες αποτελούν αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής, η Βελγική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι συνιστούν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Υποστηρίζει, αντιθέτως, ότι τα μέτρα αυτά είναι δικαιολογημένα.

24 Κατ' αρχάς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 55, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, σε συνδυασμό ενδεχομένως με το άρθρο 66 της Συνθήκης, δεν μπορεί να εφαρμοστεί εν προκειμένω.

25 Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, η εξαίρεση αυτή πρέπει να περιορίζεται στις δραστηριότητες οι οποίες, αυτές καθαυτές, συνιστούν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας (αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners, Συλλογή τόμος 1974, σ. 317, σκέψη 45, και Επιτροπή κατά Ισπανίας, όπ.π., σκέψη 35).

26 Η δραστηριότητα των επιχειρήσεων φυλάξεως ή ασφαλείας και των εσωτερικών υπηρεσιών φυλάξεως δεν συνιστά κανονικά άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας και η Βελγική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε στοιχεία από τα οποία να μπορεί να αποδειχθεί το αντίθετο.

Επί της υποχρεώσεως της επιχειρήσεως να έχει την έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο

27 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η προϋπόθεση ότι μια επιχείρηση φυλάξεως πρέπει να έχει την έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο αντιβαίνει ευθέως στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, στον βαθμό που καθιστά αδύνατη την παροχή, στο Βέλγιο, υπηρεσιών από επιχειρήσεις εγκατεστημένες εντός άλλων κρατών μελών (βλ. απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 52).

28 Όσον αφορά τους λόγους δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας που προβάλλονται για να δικαιολογηθεί η απαίτηση αυτή, πρέπει να υπενθυμιστεί, αφενός, ότι η επίκληση της έννοιας της δημοσίας τάξεως προϋποθέτει πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή θίγουσα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Όπως όλες οι εξαιρέσεις από θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης, η σχετική με τη δημόσια τάξη εξαίρεση πρέπει να ερμηνεύεται στενά (βλ., στο πνεύμα αυτό, απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1999, C-348/96, Calfa, Συλλογή 1999, σ. I-11, σκέψεις 21 και 23).

29 Αφετέρου, η ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη να περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας δεν αποσκοπεί στον αποκλεισμό οικονομικών τομέων, όπως αυτός της ιδιωτικής ασφαλείας, από την εφαρμογή της αρχής αυτής, όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, αλλά αποβλέπει στην παροχή της δυνατότητας στα κράτη μέλη να απαγορεύουν την πρόσβαση ή τη διαμονή στο έδαφός τους σε πρόσωπα των οποίων η είσοδος ή η διαμονή στα εδάφη αυτά θα συνιστούσε, αυτή καθαυτή, κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία (βλ., προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 42).

30 Δεδομένου ότι το επιχείρημα της Βελγικής Κυβερνήσεως ότι κάθε επιχείρηση φυλάξεως μπορεί να αποτελέσει πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια είναι προφανώς αβάσιμο και, εν πάση περιπτώσει, αναπόδεικτο, δεν μπορεί να δικαιολογήσει τον περιορισμό της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών που απορρέει από την υποχρέωση των εταιριών που εκμεταλλεύονται μια τέτοια επιχείρηση να έχουν την έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο.

Επί της περί διαμονής υποχρεώσεως

31 Η υποχρέωση περί διαμονής που επιβάλλεται τόσο στα διευθυντικά στελέχη όσο και στο προσωπικό των επιχειρήσεων φυλάξεως και των εσωτερικών υπηρεσιών φυλάξεως, εξαιρουμένου του προσωπικού που ασκεί καθήκοντα διοικητικά και υλικοτεχνικής υποστήριξης, συνιστά περιορισμό τόσο στην ελευθερία εγκαταστάσεως (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 44) όσο και στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (βλ. απόφαση της 7ης Μαΐου 1998, C-350/96, Clean Car Autoservice, Συλλογή 1998, σ. I-2521, σκέψεις 27 έως 30).

32 Η προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από την ανάγκη ελέγχου του παρελθόντος και της συμπεριφοράς των εν λόγω προσώπων, όπως υποστήριξε η Βελγική Κυβέρνηση με την απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη.

33 Συγκεκριμένα, η ανάγκη συλλογής στοιχείων σχετικά με τη συμπεριφορά των διευθυντικών στελεχών και του προσωπικού μπορεί να ικανοποιηθεί με λιγότερο περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας μέσα, ενδεχομένως με συνεργασία μεταξύ των αρχών των κρατών μελών.

34 Επιπλέον, μπορούν να διενεργούνται έλεγχοι και να επιβάλλονται κυρώσεις κατά κάθε επιχειρήσεως που είναι εγκατεστημένη εντός ενός κράτους μέλους, ασχέτως του τόπου διαμονής των διευθυντικών στελεχών της (βλ., στο πνεύμα αυτό, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 47).

Επί της απαιτήσεως προηγουμένης αδείας ή εγκρίσεως

35 Κατά πάγια νομολογία, μια εθνική κανονιστική ρύθμιση που εξαρτά από τη χορήγηση διοικητικής αδείας την παροχή ορισμένων υπηρεσιών επί του εθνικού εδάφους από επιχείρηση εγκατεστημένη εντός άλλου κράτους μέλους συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, υπό την έννοια του άρθρου 59 της Συνθήκης (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, C-43/93, Vander Elst, Συλλογή 1994, σ. I-3803, σκέψη 15).

36 Όσον αφορά την ειδική φύση των δραστηριοτήτων φυλάξεως και ασφαλείας και την έλλειψη νομοθεσίας σε κοινοτικό επίπεδο και στην πλειονότητα των κρατών μελών, τις οποίες επικαλείται η Βελγική Κυβέρνηση για να δικαιολογήσει την απαίτηση αυτή, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο νόμος βαίνει, εν πάση περιπτώσει, πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση στενού ελέγχου των εν λόγω δραστηριοτήτων.

37 Συγκεκριμένα, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, μπορεί να περιοριστεί μόνον από ρυθμίσεις δικαιολογούμενες από το γενικό συμφέρον και εφαρμοζόμενες σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα επί του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής, στον βαθμό που το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένος (απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, Webb, Συλλογή 1981, σ. 3305, σκέψη 17).

38 Απαιτώντας όμως από όλες τις επιχειρήσεις να πληρούν τις ίδιες προϋποθέσεις για να τους χορηγηθεί προηγούμενη άδεια ή έγκριση, η βελγική νομοθεσία αποκλείει το να λαμβάνονται υπόψη υποχρεώσεις στις οποίες υπόκειται ήδη ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένος.

Επί της απαιτήσεως κατοχής δελτίου ταυτότητας

39 Η προϋπόθεση ότι κάθε υπάλληλος επιχειρήσεως φυλάξεως ή εσωτερικής υπηρεσίας φυλάξεως πρέπει να είναι κάτοχος δελτίου ταυτότητας εκδοθέντος από τον Βέλγο Υπουργό Εσωτερικών πρέπει επίσης να θεωρηθεί περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, οι διατυπώσεις που συνεπάγεται η κατοχή ενός τέτοιου δελτίου ταυτότητας μπορούν να καταστήσουν επαχθέστερη την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών.

40 Περαιτέρω, όπως ορθώς τόνισε η Επιτροπή, ο παρέχων υπηρεσίες ο οποίος μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος πρέπει να είναι κάτοχος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου. Επομένως, η απαίτηση προσθέτου εγγράφου ταυτότητας εκδιδομένου από τον Βέλγο Υπουργό Εσωτερικών είναι δυσανάλογη σε σχέση με την ανάγκη διασφαλίσεως του προσδιορισμού της ταυτότητας των εν λόγω προσώπων.

41 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι το Βασίλειο του Βελγίου, θεσπίζοντας, στο πλαίσιο του νόμου, διατάξεις

α) οι οποίες εξαρτούν την εκμετάλλευση επιχειρήσεως εμπίπτουσας στον εν λόγω νόμο από προηγούμενη άδεια θέτουσα ορισμένες προϋποθέσεις, ήτοι:

— την υποχρέωση της επιχειρήσεως φυλάξεως να έχει έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο,

— την υποχρέωση των προσώπων τα οποία

— ασκούν την πραγματική διεύθυνση της επιχειρήσεως φυλάξεως ή της εσωτερικής υπηρεσίας φυλάξεως

ή

— εργάζονται σε ή για λογαριασμό μιας τέτοιας επιχειρήσεως ή χρησιμοποιούνται για τις δραστηριότητές της, εξαιρουμένου του προσωπικού που ασκεί εντός της επιχειρήσεως καθήκοντα διοικητικά ή υλικοτεχνικής υποστήριξης,

να έχουν την κατοικία τους ή, ελλείψει κατοικίας, τη συνήθη διαμονή τους στο Βέλγιο,

— την υποχρέωση επιχειρήσεως, εγκατεστημένης εντός άλλου κράτους μέλους, να διαθέτει άδεια, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα δικαιολογητικά και οι εγγυήσεις που έχει ήδη παράσχει η επιχείρηση για την άσκηση της δραστηριότητάς της εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως,

β) οι οποίες απαιτούν, για κάθε πρόσωπο που επιθυμεί να ασκήσει δραστηριότητα φυλάξεως ή να παράσχει εσωτερική υπηρεσία φυλάξεως στο Βέλγιο, την έκδοση δελτίου ταυτότητας κατά τον νόμο αυτό,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

42 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου του Βελγίου και αυτό ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Το Βασίλειο του Βελγίου, θεσπίζοντας, στο πλαίσιο του νόμου της 10ης Απριλίου 1990, περί των επιχειρήσεων φυλάξεως, των επιχειρήσεων ασφαλείας και των εσωτερικών υπηρεσιών φυλάξεως, διατάξεις**

α) οι οποίες εξαρτούν την εκμετάλλευση επιχειρήσεως εμπίπτουσας στον εν λόγω νόμο από προηγούμενη άδεια θέτουσα ορισμένες προϋποθέσεις, ήτοι:

— την υποχρέωση της επιχειρήσεως φυλάξεως να έχει έδρα εκμεταλλεύσεως στο Βέλγιο,

— την υποχρέωση των προσώπων τα οποία

— ασκούν την πραγματική διεύθυνση της επιχειρήσεως φυλάξεως ή της εσωτερικής υπηρεσίας φυλάξεως

ή

— εργάζονται σε ή για λογαριασμό μιας τέτοιας επιχειρήσεως ή χρησιμοποιούνται για τις δραστηριότητές της, εξαιρουμένου του προσωπικού που ασκεί εντός της επιχειρήσεως καθήκοντα διοικητικά ή υλικοτεχνικής υποστήριξης,

να έχουν την κατοικία τους ή, ελλείψει κατοικίας, τη συνήθη διαμονή τους στο Βέλγιο,

— την υποχρέωση επιχειρήσεως, εγκατεστημένης εντός άλλου κράτους μέλους, να διαθέτει άδεια, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα δικαιολογητικά και οι εγγυήσεις που έχει ήδη παράσχει η επιχείρηση για την άσκηση της δραστηριότητάς της εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως,

β) οι οποίες απαιτούν, για κάθε πρόσωπο που επιθυμεί να ασκήσει δραστηριότητα φυλάξεως ή να παράσχει εσωτερική υπηρεσία φυλάξεως στο Βέλγιο, την έκδοση δελτίου ταυτότητας κατά τον νόμο αυτό,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 39 ΕΚ, 43 ΕΚ και 49 ΕΚ)

2) **Καταδικάζει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.**

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Μαρτίου 2000.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

D. A. O. Edward