DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

7. oktober 2004 *

I sag C-189/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF,

anlagt den 5. maj 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og W. Wils, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, C. Wissels og N.A.J. Bel, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann (refererende dommer), og dommerne A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta og K. Lenaerts,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. maj 2004

efter at der er indgivet indlæg af parterne,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 49 EF og i henhold til Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamens-

beviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT L 19, s. 16) og Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48/EØF (EFT L 209, s. 25), idet det inden for rammerne af lov om private vagt- og detektivfirmaer har udstedt forskrifter, hvorefter:

— et firma, som ønsker at præstere tjenesteydelser på nederlandsk område, skal være i besiddelse af en godkendelse, uden at der herved tages hensyn til de forpligtelser, som den udenlandske tjenesteyder allerede skal opfylde i den medlemsstat, hvori firmaet er etableret, og der kræves gebyr for denne godkendelse

— lederne af sådanne vagtfirmaer skal være i besiddelse af en godkendelse, som også er gebyrbelagt

— personale i disse firmaer, der bliver udsendt fra etableringsmedlemsstaten til Nederlandene, skal være i besiddelse af et legitimationskort udstedt af de nederlandske myndigheder, og

— personalet skal være i besiddelse af et eksamensbevis udstedt af en nederlandsk institution, ligesom der samtidig stilles krav til installatører af alarmsystemer vedrørende deres faglige kvalifikationsbevis, uden at der tages hensyn til beviser, der er erhvervet i en anden medlemsstat.

Retsforskrifter

2 Private vagt- og detektivfirmaers virksomhed er i Nederlandene reguleret ved Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (lov om private vagt- og detektivfirmaer) af 24. oktober 1997 (*Staatsblad* 1997, s. 500, herefter »1997-loven«), Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (gennemførelsesbekendtgørelse om private vagt- og detektivfirmaer) af 3. marts 1999 (Stcrt. 1999, s. 60, herefter »bekendtgørelse af 3. marts 1999«) og Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (cirkulære vedrørende private vagt- og detektivfirmaer) af 16. marts 1999 (Stcrt. 1999, s. 60).

3 I henhold til 1997-lovens artikel 2, stk. 1, er det forbudt at drive private vagt- og detektivfirmaer uden en godkendelse, der udstedes af ressortministeren. I samme artikels stk. 2 hedder det endvidere:

»Ministeren kan meddele vagt- og detektivfirmaer dispensation fra dette forbud, såfremt virksomheden ikke er af en sådan art, at reglerne i medfør af artikel 6-10 finder anvendelse. Der kan stilles vilkår for dispensationen.«

4 I henhold til lovens artikel 7, stk. 1, kræver også private vagtfirmaers ansættelse af ledere ressortministerens godkendelse.

5 Lovens artikel 9, stk. 8, foreskriver, at private vagt- og detektivfirmaer skal drage omsorg for, at deres personale ved udøvelsen af den pågældende virksomhed er i besiddelse af et legitimationskort (legitimatiebewijs), som er i overensstemmelse med et paradigma, der er fastlagt af ressortministeren. Dette kort dokumenterer, som det fremgår af 1997-lovens artikel 7, stk. 2, sammenholdt med artikel 13, stk. 2, i bekendtgørelse af 3. marts 1999, at det pågældende firma har fået den krævede administrative godkendelse til at beskæftige den person, der er i besiddelse af kortet.

6 Endelig fastsætter ressortministeren i henhold til 1997-lovens artikel 8, for så vidt angår bestemte former for virksomhed, også uddannelseskrav til personalet i private vagt- og detektivfirmaer. Sådanne firmaer må kun overlade udførelsen af deres arbejdsopgaver til personer, der opfylder de relevante uddannelseskrav. I denne artikels stk. 2 hedder det:

»Ministeren kan dispensere fra denne bestemmelse.«

7 Bestemmelserne i 1997-lovens artikel 8 bliver bl.a. konkretiseret ved artikel 5 og 11 i bekendtgørelse af 3. marts 1999. Ifølge bekendtgørelsens artikel 5, stk. 1, må private vagtfirmaer kun overlade overvågningsopgaver til personer, der er i besiddelse af et bestemt eksamensbevis, nemlig diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker, der udstedes af to nederlandske institutioner, Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties og Stichting Ecabo. I samme artikels stk. 5 anerkendes en række andre eksamensbeviser som ligeværdige med det førnævnte bevis, og disse udstedes ligeledes alle af nederlandske institutioner.

8 Herudover er det foreskrevet i bekendtgørelsens artikel 11, stk. 1, at private vagtfirmaer udelukkende må overlade installation og vedligeholdelse af alarmanlæg

til personer, der er i besiddelse af et eksamensbevis, der er godkendt af ressortministeren. I artiklens stk. 2 er der opregnet i alt fire kvalifikationsbeviser, der har opnået en sådan godkendelse, og som alle udstedes af nederlandske institutioner.

Den administrative procedure

9 Da Kommissionen fandt, at kravene i medfør af de omtvistede nationale bestemmelser var i strid med artikel 49 EF og med direktiv 89/48 og 92/51, indledte den traktatbrudsproceduren.

10 Efter at have givet Kongeriget Nederlandene lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger fremsatte Kommissionen den 11. december 2001 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Kongeriget Nederlandene til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder at regne fra meddelelsen af denne. Da Kongeriget Nederlandene ikke efterkom den begrundede udtalelse, anlagde Kommissionen denne sag.

Søgsmålet

11 Til støtte for søgsmålet anførte Kommissionen oprindeligt fire klagepunkter vedrørende de betingelser, som Kongeriget Nederlandene stiller for udøvelse af privat vagtvirksomhed i denne medlemsstat.

12 Disse klagepunkter vedrørte:

— uforeneligheden med artikel 49 EF af kravet om, at private vagt- og detektivfirmaer med hjemsted i en anden medlemsstat skal indhente en forudgående gebyrbelagt godkendelse fra de nederlandske myndigheder, uden at der tages hensyn til de forpligtelser, som disse firmaer i forvejen skal opfylde i deres hjemland

— uforeneligheden med artikel 49 EF af kravet om en tilsvarende godkendelse for ledere af sådanne private firmaer

— uforeneligheden med artikel 49 EF af kravet om, at disse firmaers personale skal være i besiddelse af et legitimationskort (legitimatiebewijs) udstedt af de nederlandske myndigheder mod betaling af et gebyr, uden at der tages hensyn til, at de pågældende under alle omstændigheder skal være i besiddelse af et identitetskort eller pas udstedt af deres hjemland

— uforeneligheden med artikel 49 EF såvel som med direktiv 89/48 og 92/51 af kravet om, at disse firmaers personale skal være i besiddelse af et eksamensbevis udstedt af en nederlandsk institution, og at installatører af alarmanlæg skal være i besiddelse af særlige kvalifikationer, uden at der tages hensyn til kvalifikationer, de allerede har erhvervet i deres hjemland.

13 Under den mundtlige forhandling frafaldt Kommissionen søgsmålet for så vidt angik det fjerde klagepunkt, mens den fastholdt de tre første klagepunkter. Det hævdede traktatbrud skal således alene efterprøves i relation til artikel 49 EF.

Første og andet klagepunkt

Parternes anbringender

14 Kommissionen har anført, at selv om beskyttelsen af aftagere af tjenesteydelser eventuelt kan begrunde visse restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser inden for denne sektor, udgør forpligtelsen for de omhandlede firmaer med hjemsted i en anden medlemsstat, der ønsker at præstere tjenesteydelser i Nederlandene, henholdsvis for ledere af disse firmaer, til at være i besiddelse af en forudgående godkendelse ikke en egnet foranstaltning. Navnlig tager de omhandlede nationale bestemmelser ikke hensyn til de forpligtelser, som de udenlandske tjenesteydere allerede skal opfylde i etableringsmedlemsstaten (jf. dom af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1221), og de medfører uberettigede ekstraomkostninger (jf. dom af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803).

15 Den nederlandske regering har bestridt, at der er tale om traktatbrud i disse henseender. Samtidig med, at den har indrømmet, at de betingelser og krav, som Kommissionen har påberåbt sig, kan udgøre hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, har den gjort gældende, at de er begrundet af hensyn til almenvellet og navnlig af hensyn til nødvendigheden af at beskytte aftagerne af de omhandlede tjenesteydelser og borgerne mod et muligt misbrug fra private vagt- og detektivfirmaers side. Disse foranstaltninger er ifølge den nederlandske regering egnede og forholdsmæssige midler til beskyttelse af de nævnte personer mod retsstridige og uhæderlige fremgangsmåder. I denne forbindelse er det navnlig vigtigt at undersøge motiver og baggrund hos ledere af vagt- og detektivfirmaer, da undersøgelsen af virksomhedernes pålidelighed ellers kun har ringe værdi. Desuden er udgifterne i forbindelse med de forskellige godkendelser og attester ikke urimelige.

16 De nederlandske bestemmelser indeholder ganske vist ikke nogen specifik bestemmelse, hvori det udtrykkeligt er anført, på hvilken måde der skal tages hensyn til de kvalifikationer, som et privat vagtfirma eller dets ledelse har opnået i etableringsmedlemsstaten, men det er ikke desto mindre muligt at tage hensyn hertil inden for rammerne af en anmodning om ministeriel godkendelse i medfør af 1997-lovens artikel 2, stk. 2. I mangel af harmonisering på fællesskabsplan af de krav, som stilles til de omhandlede virksomheder, er det i praksis meget vanskeligt at afgøre, hvorvidt de indbyrdes afvigende krav, der stilles af de forskellige medlemsstater, svarer til de krav, der følger af de nederlandske bestemmelser.

Domstolens bemærkninger

17 Det følger af Domstolens faste praksis, at en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må præstere bestemte former for tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, er en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF (jf. bl.a. Vander Elst-dommen, præmis 15, og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 35).

18 Domstolen har med hensyn til ordninger, der svarer til den ordning, som Kommissionens første klagepunkt omhandler, og over for argumenter for sådanne ordninger, der ligner den nederlandske regerings, fastslået, at en sådan restriktion ikke kan begrundes, idet den ved at udelukke, at der tages hensyn til de forpligtelser, som den grænseoverskridende tjenesteyder allerede skal opfylde i den medlemsstat, hvor han er etableret, under alle omstændigheder går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der søges opnået, som er at sikre en streng kontrol med denne form for virksomhed (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 36-38, og dom af 29.4.2004, sag C-171/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5645, præmis 60). Det samme gælder for den ordning, som Kommissionens andet klagepunkt omhandler, nemlig kravet om, at ledere af de omhandlede virksomheder skal være i besiddelse af en godkendelse.

19 Med hensyn til den nederlandske regerings anbringende om, at der foreligger en administrativ praksis, hvorefter der inden for rammerne af 1997-lovens artikel 2, stk. 2, tages hensyn til de krav, der stilles af hjemlandet, skal det bemærkes, at den nederlandske regering ikke med tilstrækkelig bestemthed har kunnet godtgøre, at der foreligger en sådan praksis. Under alle omstændigheder kan en administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ifølge fast retspraksis ikke anses for at udgøre en gyldig gennemførelse af forpligtelserne i henhold til EF-traktaten (jf. bl.a. dom af 9.3.2000, sag C-358/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1255, præmis 17).

20 Det følger heraf, at det krav til private vagt- og detektivfirmaer, henholdsvis ledere af sådanne firmaer, om at være i besiddelse af en forudgående godkendelse, der følger af gældende nederlandsk ret, ikke kan begrundes af hensyn til almenvellet, for så vidt som der ikke tages hensyn til forpligtelser, som disse virksomheder og personer allerede skal opfylde i deres hjemland.

21 Under disse omstændigheder må Kommissionens første to klagepunkter tages til følge.

Det tredje klagepunkt

Parternes anbringender

22 Kommissionen har anført, at forpligtelsen for personale i private vagt- og detektivfirmaer med hjemsted i en anden medlemsstat til at være i besiddelse af et legitimationsbevis udstedt af de nederlandske myndigheder ligeledes udgør en

hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser for disse virksomheders vedkommende. Dette krav er uforholdsmæssigt, da dette udsendte personale under alle omstændigheder skal være i besiddelse af et identitetskort eller pas udstedt af hjemlandet (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 40).

23 Desuden stilles dette krav ifølge Kommissionen generelt af de nederlandske myndigheder, uden at der tages hensyn til forudgående kontrol, som er blevet gennemført i hjemlandet.

24 Den nederlandske regering har gjort gældende, at denne forpligtelse udgør en væsentlig garanti til sikring af kvaliteten og pålideligheden af de tjenesteydelser, som præsteres af de omhandlede virksomheder. Denne garanti er især af betydning for de borgere, der bliver konfronteret med indgreb fra personale i disse virksomheder. Af legitimationsbeviset fremgår, ud over indehaverens identitet, at denne har kompetence til at udøve vagt- og detektivvirksomhed på nederlandsk område, mens et pas eller et identitetskort ikke indeholder oplysninger om den pågældendes kompetencer. Ifølge den nederlandske regering er det derfor kun legitimationsbeviset, der udgør et egnet og forholdsmæssigt middel til beskyttelse af borgerne mod eventuelle retsstridige indgreb.

25 Under alle omstændigheder er det også muligt at opnå en ministeriel dispensation i medfør af 1997-lovens artikel 8, stk. 2.

26 Herudover har den nederlandske regering gjort gældende, at de beløb, der opkræves for udstedelsen af et legitimationsbevis, udelukkende tjener til at dække omkostningerne ved udstedelsen, og at de er ikke urimelige.

Domstolens bemærkninger

27 I denne henseende følger det af Domstolens praksis, at forpligtelsen for personale i et privat vagt- og detektivfirma til at være i besiddelse af et legitimationsbevis udstedt af myndighederne i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen leveres, også må anses for en restriktion, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som de formaliteter, der er forbundet med at erhverve et sådant bevis, kan gøre det mere besværligt at udføre tjenesteydelser på den anden side af landegrænserne (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 39).

28 Med hensyn til nødvendigheden af at beskytte borgerne — som den nederlandske regering har påberåbt sig — som en eventuel begrundelse for denne foranstaltning, har Kommissionen med rette bemærket, at personale i de omhandlede virksomheder, som begiver sig til en anden medlemsstat, under alle omstændigheder skal være i besiddelse af et identitetskort eller et pas, og at disse dokumenter er tilstrækkelige til at sikre identificeringen af dem (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 40).

29 Den nederlandske regering har endvidere gjort gældende, at det omhandlede bevis ikke blot tjener til at identificere den pågældende person, men også har en legitimationsfunktion, for så vidt som det attesterer omfanget af den pågældendes kompetencer. Under denne synsvinkel kan det således ikke afvises, at besiddelsen af et sådant bevis er en egnet foranstaltning til at styrke borgernes tillid til private vagt- og detektivfirmaers personale.

30 I denne forbindelse kan legitimationskortet ganske vist attestere den faglige kompetence og hæderlighed hos personale i vagt- og detektivfirmaer fra andre

medlemsstater, der udbyder tjenesteydelser i Nederlandene, men et sådant krav går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der søges opnået, for så vidt som der ikke tages hensyn til kontroller eller undersøgelser, der allerede er udført i oprindelsesmedlemsstaten, og som attesterer denne kompetence og hæderlighed (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 66).

31 Med hensyn til den ministerielle dispensation, som den nederlandske regering har påberåbt sig i denne forbindelse, er det tilstrækkeligt at fastslå, at det, som anført af generaladvokaten i punkt 54-58 i forslaget til afgørelse, ikke fremgår udtrykkeligt af 1997-lovens artikel 8, stk. 2, at dispensationsmuligheden, som er overladt til forvaltningens skøn, tillige og i alle tilfælde gælder for anerkendelse, i forbindelse med udstedelse af det omhandlede legitimationsbevis, af faglige kvalifikationer, der er erhvervet i andre medlemsstater. Kravet om at være i besiddelse af et sådant bevis kan således ikke begrundes hermed.

32 Det følger heraf, at Kommissionens tredje klagepunkt ligeledes må tages til følge, for så vidt som der med det omhandlede krav ikke tages hensyn til kontrol, som grænseoverskridende tjenesteydere allerede er undergivet i deres hjemland.

33 Herefter skal det således fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 49 EF, idet det inden for rammerne af 1997-loven har udstedt forskrifter, hvorefter:

— firmaer, som ønsker at præstere tjenesteydelser på nederlandsk område, og lederne af sådanne firmaer skal være i besiddelse af en godkendelse, uden at der

herved tages hensyn til de forpligtelser, som den udenlandske tjenesteyder allerede skal opfylde i den medlemsstat, hvori firmaet er etableret, og der kræves gebyr for denne godkendelse, og

— personale i disse firmaer, der bliver udsendt fra etableringsmedlemsstaten til Nederlandene, skal være i besiddelse af et legitimationskort udstedt af de nederlandske myndigheder, for så vidt som der med dette krav ikke tages hensyn til kontrol, som grænseoverskridende tjenesteydere allerede er undergivet i deres hjemland.

Sagens omkostninger

34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Nederlandene har tabt sagen for så vidt angår Kommissionens første tre klagepunkter, bør det pålægges det at betale omkostningerne i forbindelse hermed. Med hensyn til det fjerde klagepunkt, som Kommissionen frafaldt under retsmødet, har parterne ikke nedlagt omkostningspåstand. Dermed finder procesreglementets artikel 69, stk. 5, tredje afsnit, anvendelse, hvorefter hver part bærer sine egne omkostninger. Heraf følger, at Kongeriget Nederlandene bør pålægges at betale tre fjerdedele af Kommissionens omkostninger, og at hver part herudover bærer sine egne omkostninger.

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

1) **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 49 EF, idet det inden for rammerne af lov om private vagt- og detektivfirmaer af 24. oktober 1997 har udstedt forskrifter, hvorefter:**

   — **firmaer, som ønsker at præstere tjenesteydelser på nederlandsk område, og lederne af sådanne firmaer skal være i besiddelse af en godkendelse, uden at der herved tages hensyn til de forpligtelser, som den udenlandske tjenesteyder allerede skal opfylde i den medlemsstat, hvori firmaet er etableret, og der kræves gebyr for denne godkendelse, og**

   — **personale i disse firmaer, der bliver udsendt fra etableringsmedlemsstaten til Nederlandene, skal være i besiddelse af et legitimationskort udstedt af de nederlandske myndigheder, for så vidt som der med dette krav ikke tages hensyn til kontrol, som grænseoverskridende tjenesteydere allerede er undergivet i deres hjemland.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler tre fjerdedele af Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers omkostninger. Herudover bærer hver part sine egne omkostninger.**

Underskrifter.