DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 7 oktober 2004 *

I mål C-189/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG,

som väckts den 5 maj 2003 ,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Patakia och W. Wils, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster, C. Wissels och N.A.J. Bel, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann (referent) samt domarna A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta och K. Lenaerts,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 5 maj 2004,

med beaktande av de yttranden som avgivits av parterna,

och efter att den 22 juni 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom sin ansökan yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG, rådets direktiv 89/48/EEG av den

21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT L 19, 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192) och rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG (EGT L 209, s. 25) genom att i lag om privata bevaknings- och utredningsföretag föra in bestämmelser som innehåller följande krav:

— Företag som vill tillhandahålla tjänster på nederländskt territorium skall ha meddelats ett tillstånd, utan att hänsyn därvid tas till de skyldigheter som utländska utövare av verksamheten omfattas av i den medlemsstat där de är etablerade. Avgift skall tas ut för detta tillstånd.

— Personalen i ledningen för dessa bevakningsföretag skall inneha ett tillstånd. Avgift skall tas ut även för detta tillstånd.

— Personal i dessa företag som skickas ut från etableringsmedlemsstaten till Nederländerna skall inneha ett identitetskort som de nederländska myndigheterna utfärdar.

— Personalen skall ha en examen från en nederländsk organisation och larminstallatörer skall uppfylla vissa villkor med avseende på yrkeskvalifikationer, utan att hänsyn därvid tas till kvalifikationer som förvärvats i en annan medlemsstat.

Tillämpliga bestämmelser

2 Den verksamhet som bedrivs av privata bevaknings- och utredningsföretag regleras i Nederländerna av Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (lag om privata bevaknings- och utredningsföretag) av den 24 oktober 1997 (*Staatsblad*

3 Enligt artikel 2.1 i 1997 års lag är privata bevaknings- och utredningsföretag förbjudna om de inte har meddelats tillstånd av den ansvarige ministern. I artikel 2.2 i denna lag föreskrivs dessutom följande:

"Vår minister får meddela undantag från detta förbud till bevaknings- och utredningsföretag om typen av verksamhet inte föranleder tillämpning av bestämmelserna i artik[larna] 6–10. Undantaget från förbudet får förenas med villkor."

4 Av artikel 7.1 i 1997 års lag framgår att även anställning av personal i ledningen för privata bevakningsföretag kräver tillstånd av den ansvarige ministern.

5 I artikel 9.8 i 1997 års lag föreskrivs att privata bevaknings- och utredningsföretag skall se till att deras personal vid utförandet av sina arbetsuppgifter skall medföra en legitimationshandling (legitimatiebewijs), som är utformad enligt det mönster som den ansvarige ministern har fastställt. Denna legitimation skall visa att det aktuella företaget har erhållit det administrativa tillstånd som är nödvändigt för att anställa den som innehar legitimationshandlingen, vilket framgår av artikel 7.2 i 1997 års lag och artikel 13.2 i förordningen av den 3 mars 1999.

6 Slutligen förordnar den ansvarige ministern enligt artikel 8 i 1997 års lag om utbildningskrav för personalen i privata bevaknings- och utredningsföretag beträffande vissa personalkategorier. Privata bevaknings- och utredningsföretag får anförtro utförandet av sina arbetsuppgifter endast åt personer som uppfyller de tillämpliga utbildningskraven. I artikel 8.2 i lagen föreskrivs följande:

"Vår minister får meddela undantag från denna bestämmelse."

7 Artikel 8 i 1997 års lag får sitt närmare innehåll bland annat genom artikel 5 och artikel 11 i förordningen av den 3 mars 1999. I artikel 5.1 i denna förordning föreskrivs att privata bevakningsföretag får anförtro bevakningsuppdrag endast till personer som innehar en viss examen, nämligen diploma Algemeen Beveiligings-medewerker, som utfärdas av de två nederländska organisationerna Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties och Stichting Ecabo. I artikel 5.5 erkänns ett antal andra examina som likvärdiga. Även dessa utfärdas av nederländska organisationer.

8 I artikel 11.1 i nämnda förordning föreskrivs därutöver att privata bevakningsföretag endast får anförtro installation och service av larmanläggningar till personer som har

en examen som erkänts av den ansvarige ministern. I artikel 11.2 listas sammanlagt fyra examina som ministern har erkänt. Samtliga utfärdas av nederländska organisationer

Det administrativa förfarandet

9 Eftersom kommissionen ansåg att de krav som uppställs i de aktuella nationella bestämmelserna strider mot artikel 49 EG samt mot direktiven 89/48 och 92/51, inledde kommissionen fördragsbrottsförfarandet.

10 Efter att ha uppmanat Konungariket Nederländerna att inkomma med yttrande, riktade kommissionen den 11 december 2001 ett motiverat yttrande till medlemsstaten och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de nödvändiga åtgärderna. Eftersom den nederländska regeringen inte efterkom denna uppmaning, har kommissionen väckt förevarande talan.

Talan

11 Till stöd för sin talan har kommissionen ursprungligen åberopat fyra anmärkningar rörande de villkor som Konungariket Nederländerna uppställer för att i landet få tillhandahålla privata säkerhetstjänster.

12 Dessa anmärkningar grundas på följande omständigheter:

— Det strider mot artikel 49 EG att uppställa som krav att privata bevaknings- och utredningsföretag från en annan medlemsstat skall skaffa ett avgiftsbelagt förhandstillstånd från de nederländska myndigheterna, utan att hänsyn tas till de skyldigheter som dessa företag redan omfattas av i sitt ursprungsland.

— Det strider mot artikel 49 EG att uppställa krav på liknande tillstånd för personalen i ledningen för dessa företag.

— Det strider mot artikel 49 EG att uppställa krav på att personalen i dessa företag skall inneha en avgiftsbelagd och av de nederländska myndigheterna utfärdad legitimationshandling (legitimatiebewijs), utan att hänsyn tas till att vederbörande under alla omständigheter måste inneha ett identitetskort eller ett pass som utfärdats av den medlemsstat som de kommer ifrån.

— Det strider mot artikel 49 EG samt mot direktiv 89/48 och 92/51 att uppställa krav på att personalen i dessa företag skall inneha en av en nederländsk organisation utfärdad examen och att larminstallatörer skall inneha särskilda kvalifikationer, utan att hänsyn tas till de kvalifikationer som redan erhållits i ursprungsstaten.

13 Vid förhandlingen har kommissionen återkallat talan såvitt avser den fjärde anmärkningen men vidhållit de tre första anmärkningarna. Det påstådda fördragsbrottet skall således endast prövas utifrån artikel 49 EG.

Den första och den andra anmärkningen

Parternas argument

14 Kommissionen har gjort gällande följande. Även om det är befogat att införa vissa inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster på detta område för att skydda dem som köper tjänsterna, är det inte en lämplig åtgärd att kräva att företag med säte i en annan medlemsstat som vill tillhandahålla tjänster i Nederländerna jämte personalen i ledningen för dessa företag skall inneha ett förhandstillstånd. I de nationella bestämmelserna beaktas inte de skyldigheter som utländska tjänsteföretag redan omfattas av i den medlemsstat där de är etablerade (se dom av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-1221). Vidare innebär de nationella bestämmelserna att dessa företag åläggs ytterligare kostnader som inte kan motiveras (se dom av den 9 augusti 1994 i mål C-43/93, Vander Elst, REG 1994, s. I-3803; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-59).

15 Den nederländska regeringen har bestritt fördragsbrottet på dessa punkter och därvid gjort gällande följande. Det är visserligen riktigt att de villkor och krav som påtalats av kommissionen kan hindra friheten att tillhandahålla tjänster. De är dock berättigade av hänsyn till allmänintresset och särskilt av att det är nödvändigt att skydda medborgarna och dem som köper tjänsterna mot de eventuella missbruk som kan begås av privata bevaknings- och utredningsföretag. Åtgärderna är lämpliga och proportionerliga för att skydda dessa personer från olaglig och ohederlig verksamhet. Mot denna bakgrund är det särskilt viktigt att göra en prövning av vilka avsikter och vilken bakgrund som personalen i ledningen för bevaknings- och utredningsföretag har. I annat fall skulle den undersökning som görs av företagets tillförlitlighet endast vara av ringa värde. De kostnader som uppkommer för att få olika tillstånd och intyg är för övrigt inte oskäligt stora.

16 Det är visserligen riktigt att det i den nederländska lagstiftningen inte finns någon särskild bestämmelse som uttryckligen anger hur man skall beakta de kvalifikationer som ett privat bevakningsföretag eller ledningspersonalen förvärvat i etableringsstaten. Det är dock möjligt att beakta detta inom ramen för en ansökan om tillstånd från den ansvarige ministern enligt artikel 2.2 i 1997 års lag. Då det inte finns någon harmonisering på gemenskapsnivå av de skyldigheter som åligger dessa företag, är det i praktiken mycket svårt att avgöra i vilken mån de olika kraven i de olika medlemsstaterna verkligen motsvarar de krav som uppställs i den nederländska lagstiftningen.

Domstolens bedömning

17 Domstolen har i fast rättspraxis slagit fast att en nationell reglering som föreskriver att ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat måste ha ett administrativt tillstånd för att få utföra tjänster inom det nationella territoriet utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 49 EG (se bland annat domen i de ovannämnda målen Vander Elst, punkt 15, och kommissionen mot Belgien, punkt 35).

18 I mål där bestämmelser som liknar dem som avses i kommissionens första anmärkning varit föremål för prövning och där svaranden anfört liknande argument som dem som anförts av den nederländska regeringen i detta mål, har domstolen slagit fast att en sådan inskränkning inte kan anses vara rättfärdig. Genom att det bortses från de skyldigheter som den som tillhandahåller tjänster utomlands redan omfattas av i den medlemsstat där han är etablerad går inskränkningen nämligen i varje fall längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas, vilket är att säkerställa en noggrann tillsyn av dessa verksamheter (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkterna 36–38, och dom av den 29 april 2004 i mål C-171/02, kommissionen mot Portugal, REG 2004, s. I-5645, punkt 60). Domstolen gör samma bedömning av de bestämmelser som avses i kommissionens andra anmärkning, nämligen att det krävs att personalen i ledningen för ifrågavarande företag skall inneha tillstånd.

19 Den nederländska regeringen har gjort gällande att de skyldigheter som uppställs i ursprungsmedlemsstaten beaktas i administrativ praxis inom ramen för artikel 2.2 i 1997 års lag. Domstolen finner dock att den nederländska regeringen inte på ett tillräckligt klart sätt lyckats styrka att en sådan praxis verkligen föreligger. Det är i vart fall fast rättspraxis att enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, inte kan anses utgöra ett giltigt genomförande av de skyldigheter som följer av EG-fördraget (se bland annat dom av den 9 mars 2000 i mål C-358/98, kommissionen mot Italien, REG 2000, s. I-1255, punkt 17).

20 Således kan inte kravet i gällande nederländsk rätt på att privata bevaknings- och utredningsföretag och personalen i ledningen för dessa företag skall inneha förhandstillstånd anses vara berättigat av hänsyn till allmänintresset så vitt något beaktande inte görs av de skyldigheter som dessa företag och personer redan omfattas av i ursprungsmedlemsstaten.

21 Talan skall således vinna bifall på kommissionens två första anmärkningar.

Den tredje anmärkningen

Parternas argument

22 Kommissionen har gjort gällande att kravet på att personalen i privata bevaknings- och utredningsföretag från en annan medlemsstat skall inneha en av de nederländska myndigheterna utfärdad legitimationshandling hindrar dessa företags

frihet att tillhandahålla tjänster. Detta villkor är oproportionerligt, eftersom den personal som skickats ut under alla omständigheter skall inneha ett identitetskort eller ett pass som utfärdats av den medlemsstat som han eller hon kommer ifrån (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 40).

23 Denna skyldighet tillämpas för övrigt på ett generellt sätt av de nederländska myndigheterna utan att man beaktar de förhandskontroller som redan gjorts i ursprungsmedlemsstaten.

24 Den nederländska regeringen har gjort gällande följande. Denna skyldighet utgör en viktig garanti för att säkerställa att de tjänster som tillhandahålls av de aktuella företagen är tillförlitliga och av god kvalitet. Denna garanti är av särskild betydelse för de medborgare som blir föremål för åtgärder vidtagna av personalen i dessa företag. Förutom innehavarens identitet anges i legitimationshandlingen att denne är behörig att utföra bevaknings- eller detektivtjänster i Nederländerna. I ett pass eller i ett identitetskort lämnas emellertid inte någon uppgift om vederbörandes behörighet. Det är således endast genom en legitimationshandling som medborgarna på ett lämpligt och proportionerligt sätt kan skyddas mot eventuella olagliga ingripanden.

25 Det är i vart fall även möjligt att få ett undantag utfärdat av den ansvarige ministern i enlighet med artikel 8.2 i 1997 års lag.

26 De belopp som tas ut för utfärdande av en legitimationshandling täcker för övrigt endast kostnaderna, och de är inte oskäligt höga.

Domstolens bedömning

27 Det följer av domstolens rättspraxis att kravet på att all personal i ett bevakningsföretag eller en detektivbyrå skall ha ett identitetskort som utfärdats av myndigheterna i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls måste likaledes anses vara en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. De formaliteter som krävs för att erhålla ett sådant identitetskort kan nämligen fördyra tillhandahållandet av gränsöverskridande tjänster (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 39).

28 Vad gäller frågan huruvida denna åtgärd eventuellt kan motiveras av att det är nödvändigt att skydda medborgarna, vilket den nederländska regeringen har hävdat, har kommissionen på goda grunder anfört att den personal i ifrågavarande företag som beger sig till en annan medlemsstat måste under alla omständigheter inneha ett identitetskort eller ett pass. Dessa handlingar är tillräckliga för att säkerställa en identifiering av personerna i fråga (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 40).

29 Den nederländska regeringen har dessutom gjort gällande att denna handling, förutom att den tjänar till att identifiera vederbörande, även har ett legitimerande syfte på så sätt att det i handlingen intygas vilken behörighet vederbörande har. Enligt den nederländska regeringen kan det nämligen inte uteslutas att innehavet av en sådan handling utifrån detta synsätt är en lämplig metod för att förstärka medborgarnas förtroende för personalen i privata bevaknings- och utredningsföretag.

30 Även om det är riktigt att legitimationshandlingen utfärdas som intyg på att personalen från bevaknings- och utredningsföretag från andra medlemsstater som

tillhandahåller tjänster i Nederländerna är behöriga och yrkesmässigt tillförlitliga, finner domstolen att detta villkor går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet, eftersom hänsyn inte tas till de kontroller eller inspektioner som redan har gjorts i ursprungsmedlemsstaten och som intygar denna behörighet och tillförlitlighet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 66).

31 Vad beträffar det undantag som kan lämnas av den behörige ministern och som åberopats av den nederländska regeringen i detta avseende, konstaterar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten konstaterat i punkterna 54–58 i sitt förslag till avgörande, att det inte uttryckligen framgår av artikel 8.2 i 1997 års lag att denna möjlighet till undantag, som fritt kan bestämmas av myndigheten, även skall tillämpas i samtliga fall för att erkänna yrkeskvalifikationer som förvärvats i andra medlemsstater i samband med att ifrågavarande legitimationshandling upprättas. Kravet på att personalen skall inneha en sådan handling kan således inte motiveras på detta sätt.

32 Härav följer att talan även skall vinna bifall på kommissionens tredje anmärkning, eftersom hänsyn inte tas till den tillsyn som de som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster redan omfattas av i ursprungsmedlemsstaten.

33 Mot denna bakgrund fastställer domstolen att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG genom att i 1997 års lag föra in bestämmelser som innehåller följande krav:

— Företag som vill tillhandahålla tjänster på nederländskt territorium skall, liksom ledande personal i företaget, ha meddelats ett tillstånd, utan att hänsyn därvid

tas till de skyldigheter som utländska utövare av verksamheten omfattas av i den medlemsstat där de är etablerade. Avgift skall tas ut för detta tillstånd.

— Personal i dessa företag som skickas ut från etableringsmedlemsstaten till Nederländerna skall inneha en legitimationshandling som de nederländska myndigheterna utfärdar, i den mån hänsyn beträffande ifrågavarande krav inte tas till den tillsyn som de som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster redan omfattas av i ursprungsmedlemsstaten.

Rättegångskostnader

34 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet avseende de tre första anmärkningarna som kommissionen framställt, skall Nederländerna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i motsvarande mån. Vad beträffar den fjärde anmärkningen som kommissionen har återkallat under förhandlingen, har parterna inte framställt något yrkande i fråga om rättegångskostnaderna. I denna del skall således artikel 69.5 tredje stycket i rättegångsreglerna tillämpas, och enligt denna bestämmelse skall vardera parten bära sin kostnad. Mot denna bakgrund finner domstolen att Konungariket Nederländerna skall ersätta tre fjärdedelar av kommissionens rättegångskostnader och att vardera parten i övrigt skall bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar domstolen (första avdelningen) följande dom:

1) **Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG genom att i lagen om privata bevaknings- och utredningsföretag av den 24 oktober 1997 införa bestämmelser som innehåller följande krav:**

— **Företag som vill tillhandahålla tjänster på nederländskt territorium skall, liksom ledande personal i företaget, ha meddelats ett tillstånd, utan att hänsyn därvid tas till de skyldigheter som utländska utövare av verksamheten omfattas av i den medlemsstat där de är etablerade. Avgift skall tas ut för detta tillstånd.**

— **Personal i dessa företag som skickas ut från etableringsmedlemsstaten till Nederländerna skall inneha en legitimationshandling som de nederländska myndigheterna utfärdar, i den mån hänsyn beträffande ifrågavarande krav inte tas till den tillsyn som de som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster redan omfattas av i ursprungsmedlemsstaten.**

2) **Konungariket Nederländerna skall ersätta tre fjärdedelar av Europeiska gemenskapernas kommissions rättegångskostnader. I övrigt skall vardera parten bära sin rättegångskostnad**

Underskrifter