EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

7. oktoober 2004 *

Kohtuasjas C-189/03,

mille esemeks on EÜ artikli 226 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

esitatud Euroopa Kohtule 5. mail 2003,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: M. Patakia ja W. Wils, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Madalmaade Kuningriik, esindajad: H. G. Sevenster, C. Wissels ja N. A. J. Bel,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann (ettekandja), kohtunikud A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta ja K. Lenaerts,

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: vanemametnik M.-F. Contet,

arvestades kirjalikku menetlust ja seejärel 5. mail 2004 toimunud kohtuistungit,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid pooled,

olles 22. juuni 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub Euroopa Ühenduste Kohtul tuvastada, et kuna 1997. aasta seadusega eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode kohta võttis Madalmaade Kuningriik vastu sätted, mille kohaselt:

— peab Hollandi territooriumil teenuseid osutada soovivatel ettevõtjatel olema tegevusluba, mis väljastatakse tasu eest, arvestamata kohustustega, mis teise liikmesriigi teenusepakkujal on juba päritoluliikmesriigis;

— peab kõnealuste turvaettevõtete juhtidel olema tegevusluba, mida samuti väljastatakse tasu eest;

— peab kõnealuste ettevõtjate töötajatel, kes on lähetatud päritoluliikmesriigist Hollandisse, olema isikut tõendav tunnistus, mille on väljastanud Hollandi ametiasutused;

— peab kõnealuste ettevõtjate töötajatel olema Hollandi haridusasutuse diplom ning signalisatsioonisüsteemide paigaldajad peavad omandama erialase kvalifikatsiooni, arvestamata teises liikmesriigis juba omandatud oskustega;

siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud EÜ artiklist 49, nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivist 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutsealase koolituse lõpetamisel antavate kõrgharidusdiplomite tunnustamise üldsüsteemi kohta (EÜT L 19, lk 16) ning nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivist 92/51/EMÜ direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta (EÜT L 209, lk 25) tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

2 Madalmaade Kuningriigis reguleerivad eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode tegevust 24. oktoobri 1997. aasta Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (seadus eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode kohta; *Staatsblad* 1997, lk 500; edaspidi „1997. aasta seadus"), 3. märtsi 1999. aasta Regeling particuliere beveilgingsorganisaties en recherchebureaus (määrus eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode kohta; *Stcrt.* 1999, lk 60; edaspidi „3. märtsi 1999. aasta määrus") ning 16. märtsi 1999. aasta Circulaire particuliere beveiligungsorganisaties en recherchebureaus (haldusakt eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode kohta; *Stcrt.* 1999, lk 60).

3 Vastavalt 1997. aasta seaduse artikli 2 lõikele 1 on ilma pädeva ministri antud tegevusloata eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode tegevus keelatud. Sama artikli lõige 2 sätestab:

„Meie minister saab eraturvaettevõtjad ja detektiivibürood sellest keelust vabastada juhul, kui tegevuse iseloomust tulenevalt puudub vajadus artiklite 6–10 või nendest tulenevate normide kohaldamiseks. Keelust vabastamisega võivad kaasneda teatud ettekirjutused."

4 Vastavalt kõnealuse seaduse artikli 7 lõikele 1 on pädeva ministri luba vaja ka juhtide tööleasumiseks eraturvaettevõtetesse.

5 Kõnealuse seaduse artikli 9 lõige 8 näeb ette, et eraturvaettevõtjad ja detektiivibürood vastutavad selle eest, et vastavate tegevuste täitmisel oleks nende töötajatel isikut tõendav tunnistus (*legitimatiebewijs*), mis vastab pädeva ministri poolt kehtestatud vorminõuetele. Vastavalt 1997. aasta seaduse artikli 7 lõikele 2 koostoimes 3. märtsi 1999. aasta määruse artikli 13 lõikega 2 tõendab isikut tõendav tunnistus, et ettevõtjal on olemas vajalik ametlik tegevusluba isikut tõendava tunnistuse omaniku tööle võtmiseks.

6 Lõpuks kinnitab pädev minister ka eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode teatud tegevusvaldkondade töötajate haridusnõuded vastavalt kõnealuse seaduse artiklile 8. Nimetatud ettevõtjatel on lubatud anda tööülesannete täitmine ainult ettenähtud haridusnõuetele vastavatele isikutele. Nimetatud artikli lõige 2 sätestab:

„Meie minister võib vabastada selle tingimuse täitmisest."

7 3. märtsi 1999. aasta määruse artiklid 5 ja 11 täpsustavad 1997. aasta seaduse artikli 8 sätteid. Vastavalt kõnealuse määruse artikli 5 lõikele 1 on eraturvaettevõtjatel lubatud määrata valveülesannete täitmine eranditult vaid nendele isikutele, kellel on eridiplom *diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker*, mida annavad välja kaks Hollandi haridusasutust: *Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties* ja *Stichting Ecabo*. Samas lõikes 5 on loetletud ka teised samaväärsed diplomid, mida samuti väljastavad Hollandi haridusasutused.

8 Lisaks näeb kõnealuse määruse artikli 11 lõige 1 ette, et eraturvaettevõtjatel on lubatud usaldada signalisatsioonisüsteemide paigaldus- ja hooldustööd ainult

nendele isikutele, kellel on pädeva ministri poolt tunnustatud diplom. Selle artikli lõige 2 osundab neljale tunnustatud diplomile, mida samuti väljastavad Hollandi haridusasutused.

Kohtueelne menetlus

9 Leides, et käesoleva kohtuasjaga seotud siseriiklikest sätetest tulenevad tingimused on vastuolus nii EÜ artikliga 49 kui ka direktiividega 89/48 ja 92/51, alustas komisjon liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust.

10 Pärast seda, kui Madalmaade Kuningriik oli saanud hoiatuskirja ning edastanud komisjonile oma tähelepanekud, saatis komisjon 11. detsembril 2001 põhjendatud arvamuse, milles ta palus kõnealust liikmesriiki võtta arvamuse järgmiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul alates arvamuse kättesaamisest. Kuna Hollandi valitsus ei võtnud vajalikke meetmeid, otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.

Hagi

11 Algselt esitas komisjon hagi toetuseks neli kaebust Madalmaade Kuningriigis kehtivate tingimuste peale seoses turvaettevõtjate tegevusega selles liikmesriigis.

12 Kõnealuste kaebuste sisu seisnes alljärgnevas:

— EÜ artikliga 49 on vastuolus kehtiv tingimus, mille kohaselt teises liikmesriigis asutatud eraturvaettevõtjad ja detektiivibürood on kohustatud taotlema eelnevat tasulist tegevusluba Hollandi ametiasutustelt, ilma et arvestataks kohustustega, mis kõnealustel ettevõtjatel juba on oma päritoluriigis;

— EÜ artikliga 49 on vastuolus kehtiv tingimus, mille kohaselt peab sarnane tegevusluba olema ka kõnealuste ettevõtjate juhtidel;

— EÜ artikliga 49 on vastuolus kehtiv tingimus, mille kohaselt peab kõnealuste ettevõtjate töötajatel olema tasuline isikut tõendav tunnistus (*legitimatiebewijs*), mille väljastavad Hollandi ametiasutused, ilma et arvestataks asjaoluga, et nendel isikutel juba on päritoluriigi isikutunnistus või pass.

— EÜ artikliga 49 ning direktiividega 89/48 ja 92/51 on vastuolus kehtiv tingimus, mille kohaselt kõnealuste ettevõtjate töötajatel peab olema Hollandi haridusasutuse diplom ning signalisatsioonisüsteemide paigaldajad peavad omandama erialase kvalifikatsiooni, ilma et arvestataks nende oskustega, mille nad on juba päritoluriigis omandanud.

13 Kohtumenetluse käigus loobus komisjon neljandast kaebusest, jäädes kolme kaebuse juurde. Seega saab käsitleda ainult EÜ artiklist 49 tulenevate kohustuste rikkumist.

Esimene ja teine kaebus

Poolte argumendid

14 Komisjon väidab, et kuigi teenuste osutamise vabaduse teatud piiranguid on võimalik õigustada tarbijakaitsega, ei ole teises liikmesriigis asutatud ja Hollandis teenust pakkuda soovivatele ettevõtjatele ega nende juhtidele kehtestatud eelneva tegevusloa kohustus asjakohane meede. Nimelt ei arvesta kõnealuse kohtuasjaga seotud siseriiklikud õigusnormid kohustustega, mis välismaistel teenusepakkujatel on juba selles liikmesriigis, kus nad on asutatud (vt Euroopa Kohtu 9. märtsi 2000. aasta otsust kohtuasjas C-355/98: komisjon *v.* Belgia, EKL 2000, I-1221), ning sellega kaasnevad põhjendamatud kulud (vt Euroopa Kohtu 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-43/93: Vander Elst, EKL 1994, lk I-3803).

15 Hollandi valitsus vaidleb nendes punktides lepinguliste kohustuste rikkumisele vastu. Kuigi ta möönab, et need nõuded ja tingimused, millele komisjon osundas, võivad piirata teenuste osutamise vabadust, on need õigustatud lähtuvalt üldisest huvist, eriti vajadusest kaitsta nimetatud teenuste tarbijaid ja kodanikke väärkohtlemise eest, mida eraturvaettevõtjad ja detektiivibürood võivad toime panna. Võetud meetmed on sobivad ja proportsionaalsed selleks, et kaitsta nimetatud isikuid ebaseadusliku ja kõlvatu tegevuse eest. Neil asjaoludel on eriti oluline kontrollida eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode juhtide kavatsusi ja tausta, vastasel korral omaks nende ettevõtjate usaldusväärsuse suhtes teostatav kontroll vähe tähtsust. Lisaks ei ole erinevate lubade ja tõendite maksumus ülemäära kõrge.

16 Kuigi Hollandi õigusnormid ei sisalda ühtegi sätet selle kohta, mil viisil tuleks arvestada erialase kvalifikatsiooniga, mille on eraturvaettevõtjad või nende juhid omandanud päritoluliikmesriigis, on seda siiski võimalik arvestada ministri poolt väljastatava tegevusloa menetluse raames, mille näeb ette 1997. aasta seaduse artikli 2 lõige 2. Kuna ühenduse tasemel ei ole kõnealuste ettevõtjatele kehtestatavaid kohustusi ühtlustatud, on väga keeruline hinnata, mil määral on erinevates liikmesriikides kehtestatud erinevad kohustused samaväärsed Hollandi õigusnormidest tulenevate tingimustega.

Euroopa Kohtu hinnang

17 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on siseriiklike õigusnormide näol tegemist teenuste osutamise vabaduse piiramisega EÜ artikli 49 mõttes juhul, kui need seavad teises liikmesriigis asutatud ettevõtja teenuste osutamise tingimuseks ühenduse territooriumil ametliku tegevusloa olemasolu (vt eelkõige eespool viidatud otsust kohtuasjas Vander Elst, punkt 15, ning kohtuasjas komisjon *v.* Belgia, punkt 35).

18 Arvestades analoogsete õigusnormidega, millele on osundatud komisjoni esimeses kaebuses, ning Hollandi valitsuse vastavate kaitseargumentidega, leiab kohus, et neid piiranguid ei saa õigustada, sest jättes arvesse võtmata kohustused, mis piiriülese teenuse pakkujal on juba liikmesriigis, kus ta on asutatud, ületatakse igal juhul taotletava eesmärgi — tagada range kontroll nimetatud tegevusala üle — saavutamiseks vajaliku regulatsiooni piir (vt eespool viidatud otsus kohtuasjas komisjon *v.* Belgia, punktid 36–38 ning 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-171/02: komisjon *v.* Portugal, EKL 2004, lk I-5645„ punkt 60). Sama järelduse saab teha ka õigusnormide kohta, millele on osundatud komisjoni teises kaebuses ning mis puudutab tingimust, et kõnealuste ettevõtjate juhtidel peab olema tegevusluba.

19 Mis puudutab Hollandi valitsuse väidet, et 1997. aasta seaduse artikli 2 lõike 2 kohaselt arvestatakse haldustoimingutes päritoluliikmesriigis kehtestatud kohustustega, tuleb esile tuua, et Hollandi valitsus ei ole suutnud kõnealuse praktika olemasolu piisava täpsusega tõendada. Igatahes ei saa väljakujunenud kohtupraktikast tulenevalt tühipaljast halduspraktikat, mis võib sõltuda ametiasutuse suvast ning mis ei ole piisavalt avalikustatud, pidada EÜ asutamislepingust tulenevate kohustuste nõuetekohaseks täitmiseks (vt eelkõige Euroopa Kohtu 9. märtsi 2000. aasta otsust kohtuasjas C-358/98: komisjon *v.* Itaalia, EKL 2000, lk I-1255, punkt 17).

20 Järelikult ei saa ei eraturvaettevõtjatele ja detektiivibüroodele ega nende juhtidele kehtestatud eelneva tegevusloa tingimust, mis on sätestatud Hollandis kehtivate õigusaktidega, õigustada üldisest huvist lähtuvate põhjustega, kui ei arvestata kohustustega, mis kõnealustel ettevõtjatel ja nende juhtidel on juba päritoluliikmesriigis.

21 Võttes arvesse eespool mainitud asjaolusid, on komisjoni kaks esimest kaebust põhjendatud.

Kolmas kaebus

Poolte argumendid

22 Komisjon väidab, et teises liikmesriigis asutatud eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode töötajate kohustus omada Hollandi ametiasutuste poolt välja antud isikut tõendavat tunnistust on samuti piirang nende ettevõtjate teenuste osutamise

vabadusele. See tingimus on ebaproportsionaalne, sest lähetusse saadetud isikutel on niikuinii olemas päritoluriigis väljastatud isikutunnistus või pass (vt eespool viidatud otsust kohtuasjas komisjon *v.* Belgia, punkt 40).

23 Lisaks kohaldavad Hollandi ametiasutused seda kohustust üldistatult, ilma et arvestataks eelneva kontrolliga, mis on päritoluliikmesriigis juba läbitud.

24 Hollandi valitsus väidab, et see kohustus on oluline garantii tagamaks kõnealuste ettevõtjate teenuste kvaliteeti ja usaldusväärsust. See garantii on eelkõige vajalik kodanikele, kes seisavad silmitsi nende ettevõtjate töötajate sekkumistega. Isikut tõendav tunnistus tõendab lisaks selle valdaja isikule ka seda, et isik on pädev osutama turva- ja uurimisteenust Hollandi territooriumil, samas kui pass ega ka isikutunnistus ei anna teavet pädevusvaldkonna kohta. Järelikult on isikut tõendav tunnistus piisav ja proportsionaalne meede kodanike kaitsmiseks võimalike õigusrikkumiste eest.

25 Samuti on võimalik ministri vabastus vastavalt 1997. aasta seaduse artikli 8 lõikele 2.

26 Lisaks katavad isikut tõendava tunnistuse väljastamise eest nõutavad summad väljastamisega seotud kulutused ega ole ülemäära kõrged.

Euroopa Kohtu hinnang

27 Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode töötajate kohustust omada selle liikmesriigi ametiasutuste poolt välja antud isikut tõendavat tunnistust, mille territooriumil teenust osutatakse, pidada samuti teenuste osutamise vabaduse piiranguks, kuivõrd nimetatud tunnistuse taotlemisega seotud formaalsused võivad kaasa tuua piiriüleste teenuste osutamise muutumise keerulisemaks.

28 Vastuväitena selle meetme võimalikule õigustamisele kodanike kaitsmise vajadusega, millele viitas Hollandi valitsus, selgitas komisjon õigesti, et asjaomaste ettevõtjate töötajatel, kes on lähetatud teise liikmesriiki, peab igal juhul olema kas isikutunnistus või pass ning et nimetatud dokumendid on piisavad, et tuvastada nende isikut (vt eespool viidatud otsust kohtuasjas komisjon *v.* Belgia, punkt 40).

29 Lisaks väitis Hollandi valitsus, et peale isikut tõendava funktsiooni on kõnealusel tõendil samaväärselt ka seaduslikuks muutmise ülesanne, kuna see tõendab isiku pädevusvaldkonna ulatust. Sellest aspektist vaadelduna ei saa välistada, et sellise tõendi omamine on asjakohane meede, mille eesmärk on kinnistada kodanike usaldust eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode töötajate vastu.

30 Kuigi loatunnistuse eesmärk on mõistagi tõendada eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode töötajate, kes on lähetatud teisest liikmesriigist ja kes pakuvad Hollandis

teenuseid, erialast pädevust ja usaldusväärsust, kujutab selline nõue siiski piirangut, mis ületab taotletava eesmärgi saavutamiseks vajaliku regulatsiooni piiri, kuivõrd tõendi taotlemisel ei võeta arvesse päritoluliikmesriigis läbitud kontrolli ega järelevalvet, mis tõendavad eelmainitud pädevust ja usaldusväärsust (vt eespool viidatud otsust kohtuasjas komisjon *v.* Portugal, punkt 66).

31 Seoses ministri vabastuse andmisega, millele viitas Hollandi valitsus ning mille toob esile ka kohtujurist käesoleva kohtujuristi arvamuse punktides 54–58, on oluline mainida, et 1997. aasta seaduse artikli 8 lõikest 2 ei järeldu selgesõnaliselt, et ametkondade otsustada jäetud vabastuse andmise võimalust rakendataks kõnealuse loatunnistuse andmise raames ühetaoliselt ning kõikidel teistes liikmesriikides omandatud erialase kvalifikatsiooni tunnustamise juhtudel. Seega ei saa selle põhjusega õigustada isikut tõendava tunnistuse omamise kohustust.

32 Järelikult on kolmas komisjoni kaebus samuti põhjendatud, kuna vaidlusaluse tingimuse puhul ei arvestata kontrolliga, mille piiriüleste teenuste osutajad on päritoluliikmesriigis juba läbinud.

33 Arvestades eelmainitud asjaoludega, tuleb tunnistada, et kuna vastuvõetud 1997. aasta seadusest tulenevate sätete kohaselt:

— peab nii Hollandi territooriumil teenuseid osutada soovivatel ettevõtjatel kui ka nende juhtidel olema tegevusluba, mis väljastatakse tasu eest, arvestamata

kohustustega, mis teise liikmesriigi teenusepakkujal on juba päritoluliikmesriigis;

— peab kõnealuste ettevõtjate töötajatel, kes on lähetatud päritoluliikmesriigist Hollandisse, olema loatunnistus, mille on väljastanud Hollandi ametiasutused, ilma et kõnealuse tingimuse puhul arvestataks kontrolliga, mille piiriüleste teenuste osutajad on päritoluliikmesriigis juba läbinud,

siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

34 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Madalmaade Kuningriik on kohtuvaidluse peamises osas kaotanud, tuleb komisjoni esitatud kolme esimese kaebuse osas mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt. Neljanda kaebuse osas, millest komisjon kohtuistungil loobus, ei esitanud pooled taotlusi kohtukulude hüvitamise kohta. Seetõttu tuleb kohaldada kohtu kodukorra artikli 69 lõike 5 punkti 3, mille kohaselt kannavad pooled oma kohtukulud ise. Järelikult mõistetakse Madalmaade Kuningriigilt välja kolm neljandikku komisjoni kohtukuludest; ülejäänud osas kannavad pooled oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes, Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab, et:

1. **Madalmaade Kuningriik on rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi, kuna 24. oktoobri 1997. aasta seadusega eraturvaettevõtjate ja detektiivibüroode kohta võttis ta vastu sätted, mille kohaselt:**

   — **peab nii Hollandi territooriumil teenuseid osutada soovivatel ettevõtjatel kui ka nende juhtidel olema tegevusluba, mis väljastatakse tasu eest, arvestamata kohustustega, mis teise liikmesriigi teenusepakkujal on juba päritoluliikmesriigis, ja**

   — **kõnealuste ettevõtjate töötajatel, kes on lähetatud päritoluliikmesriigist Hollandisse, peab olema loatunnistus, mille on väljastanud Hollandi ametiasutused, ilma et kõnealuse tingimuse puhul arvestataks kontrolliga, mille piiriüleste teenuste osutajad on päritoluliikmesriigis juba läbinud.**

2. **Mõista Madalmaade Kuningriigilt välja kolm neljandikku komisjoni kohtukuludest; ülejäänud osas kannavad pooled oma kohtukulud ise.**

Allkirjad