TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2004 m. spalio 7 d.*

Byloje C-189/03

dėl ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal EB 226 straipsnį,

pareikšto 2003 m. gegužės 5 d.,

Europos Bendrijų Komisija, atstovaujama M. Patakia ir W. Wils, nurodžiusių adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Nyderlandų Karalystę, atstovaujamą H. G. Sevenster, C. Wissels ir N. A. J. Bel,

atsakovę,

* Proceso kalba: olandų.

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas P. Jann (pranešėjas), teisėjai A. Rosas ir S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta ir K. Lenaerts,

generalinė advokatė J. Kokott,
sekretorė M.-F. Contet, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2004 m. gegužės 5 d. posėdžiui,

susipažinęs su šalių pateiktomis pastabomis,

susipažinęs su 2004 m. birželio 22 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Europos Bendrijų Komisija ieškiniu prašo Teisingumo Teismo pripažinti, jog priimdama su Įstatymu dėl privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų susijusias nuostatas, nustatančias, kad:

— bet kuri įmonė, siekianti teikti paslaugas Nyderlandų Karalystės teritorijoje, privalo turėti leidimą ir sumokėti mokestį už jo išdavimą neatsižvelgiant į užsienio paslaugų teikėjo turimas pareigas įsisteigimo valstybėje narėje,

— šių saugos tarnybų vadovai privalo turėti leidimą, už kurio išdavimą taip pat turi būti mokamas mokestis,

— šių įmonių darbuotojai, kurie iš įsisteigimo valstybės narės yra komandiruoti į Nyderlandus, privalo turėti Nyderlandų valdžios institucijų išduotą pažymėjimą,

— darbuotojai privalo turėti atitinkamos Nyderlandų įstaigos išduotą diplomą, o signalizacijų montuotojai turi atitikti profesinius reikalavimus, neatsižvelgiant į jų kitoje valstybėje narėje įgytą kvalifikaciją,

Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį bei 1988 m. gruodžio 21 d. Tarybos direktyvą 89/48/EEB dėl bendrosios aukštojo mokslo diplomų, išduotų po bent trejų metų profesinio mokymo ir lavinimo, pripažinimo sistemos (OL L 19, p. 16) ir 1992 m. birželio 18 d. Tarybos direktyvą 92/51/EEB dėl antrosios bendros profesinio mokymo ir lavinimo pripažinimo sistemos, papildančią Direktyvą 89/48/EEB (OL L 209, p. 25).

Teisinis pagrindas

2 Privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų veiklą Nyderlanduose reglamentuoja 1997 m. spalio 24 d. *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* (Įstatymas dėl privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų, *Staatsblad* 1997, p. 500, toliau – 1997 m. įstatymas), 1999 m. kovo 3 d. *Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* (Vykdomasis reglamentas dėl privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų, *Stcrt.* 1999, p. 60, toliau – 1999 m. kovo 3 d. reglamentas) ir 1999 m. kovo 16 d. *Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* (Administracinis aplinkraštis dėl privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų, *Stcrt.* 1999, p. 60).

3 1997 m. įstatymo 2 straipsnio 1 dalis draudžia privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų veiklą be leidimo. Šį leidimą išduoda kompetentingas ministras. Be to, šio straipsnio 2 dalis nustato:

„Ministras privačioms saugos tarnyboms ar detektyvų biurams gali padaryti išimtį iš šio draudimo, jei dėl veiklos pobūdžio nebūtina taikyti 6–10 straipsnio taisyklių. Šiai išimčiai gali būti taikomos kitos sąlygos."

4 Pagal šio įstatymo 7 straipsnio 1 dalį privačių saugos tarnybų vadovai taip pat privalo gauti kompetentingo ministro leidimą.

5 Minėto įstatymo 9 straipsnio 8 dalis nustato, jog privačios saugos tarnybos ir detektyvų biurai turi užtikrinti, kad vykdydami atitinkamą veiklą jų darbuotojai turėtų kompetentingo ministro nustatyta tvarka išduotą pažymėjimą (*legitimatiebewijs*). Šis pažymėjimas patvirtina, kaip matyti ir iš 1997 m. įstatymo 7 straipsnio 2 dalies ir 1999 m. kovo 3 d. reglamento 13 straipsnio 2 dalies, kad įmonė gavo reikalingą administracinį leidimą pažymėjimo turėtojui įdarbinti.

6 Galiausiai pagal šio įstatymo 8 straipsnį kompetentingas ministras tam tikroms privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų darbuotojų kategorijoms taip pat nustato išsilavinimo reikalavimus. Pastarosios gali pavesti savo funkcijų vykdymą tik tiems asmenims, kurie atitinka atitinkamus išsilavinimo reikalavimus. Šio straipsnio 2 dalis nustato:

„Ministras gali padaryti išimtį iš šios nuostatos."

7 1997 m. įstatymo 8 straipsnio nuostatos buvo patikslintos 1999 m. kovo 3 d. reglamento 5 ir 11 straipsniais. Pagal šio 5 straipsnio 1 dalį privačios saugos tarnybos saugos funkcijas gali pavesti tik asmenims, turintiems specialų *Algemeen Beveiligingsmedewerker* diplomą, išduotą dviejų Nyderlandų įstaigų, t. y. *Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties* ir *Stichting Ecabo*. To paties straipsnio 5 dalis kaip lygiaverčius šiems diplomams pripažįsta sąrašą kitų, taip pat Nyderlandų įstaigų išduotų diplomų.

8 Be to, minėto reglamento 11 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad privačios saugos tarnybos signalizacijos sistemų montavimą ir aptarnavimą gali pavesti tik

kompetentingo ministro pripažintą diplomą turintiems asmenims. Šio straipsnio 2 dalyje nurodomi iš viso keturi pripažįstami diplomai, kuriuos visus išduoda Nyderlandų įstaigos.

Ikiteisminė procedūra

9 Manydama, kad nagrinėjamų nacionalinių nuostatų reikalavimai prieštarauja EB 49 straipsniui bei Direktyvoms 89/48 ir 92/51, Komisija pradėjo procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo.

10 Suteikusi Nyderlandų Karalystei galimybę pateikti savo pastabas, Komisija 2001 m. gruodžio 11 d. laišku išsiuntė argumentuotą nuomonę, nurodydama šiai valstybei narei per du mėnesius nuo jos gavimo imtis būtinų priemonių, kad į ją būtų tinkamai atsižvelgta. Nyderlandų vyriausybei neatsakius į šią nuomonę, Komisija pareiškė šį ieškinį.

Dėl ieškinio

11 Grįsdama savo ieškinį, Komisija visų pirma nurodo keturis kaltinimus, susijusius su Nyderlandų Karalystės nustatytomis sąlygomis privačios saugos veiklos vykdymui šioje valstybėje narėje.

12 Šie kaltinimai atitinkamai susiję su sąlygos, reikalaujančios, kad:

— kitoje valstybėje narėje buveinę turinčios privačios saugos tarnybos ir detektyvų biurai gautų Nyderlandų valdžios institucijų išankstinį mokamą leidimą, nepaisant šių įmonių kilmės valstybėje jau nustatytų pareigų, nesuderinamumu su EB 49 straipsniu,

— panašų leidimą turėtų šių įmonių vadovai, nesuderinamumu su EB 49 straipsniu,

— šių įmonių darbuotojai, sumokėjus tam tikrą sumą, turėtų Nyderlandų valdžios institucijų išduodamą pažymėjimą (*legitimatiebewijs*) neatsižvelgiant į tai, kad suinteresuoti asmenys bet kuriuo atveju turi turėti jų kilmės valstybės narės išduotą asmens tapatybės kortelę arba pasą, nesuderinamumu su EB 49 straipsniu,

— šių įmonių darbuotojai turėtų Nyderlandų įstaigos išduotą diplomą, o signalizacijų montuotojai turėtų specialią kvalifikaciją, neatsižvelgiant į tą, kurią jie jau yra įgiję jų kilmės valstybėje, nesuderinamumo su EB 49 straipsniu ir Direktyvomis 89/48 bei 92/51.

13 Posėdyje Komisija paskelbė atsisakanti ieškinio ketvirto kaltinimo atžvilgiu, palikdama tik tris pirmuosius. Taigi nurodytas įsipareigojimų neįvykdymas turėtų būti nagrinėjamas tik pagal EB 49 straipsnį.

Dėl pirmo ir antro kaltinimų

Šalių argumentai

14 Komisija mano, kad nors paslaugos gavėjų apsauga tariamai gali pateisinti tam tikrus laisvės teikti paslaugas apribojimus šiame sektoriuje, aptariamoms įmonėms, turinčioms buveinę kitoje valstybėje narėje, ir siekiančioms teikti paslaugas Nyderlandų Karalystėje, bei jų vadovams nustatyta pareiga gauti išankstinį leidimą, vis dėlto nėra tinkama priemonė. Iš esmės ginčijami nacionalinės teisės aktai neatsižvelgia į pareigas, kurios užsienio paslaugų teikėjams jau yra nustatytos jų įsisteigimo valstybėje narėje (žr. 2000 m. kovo 9 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją*, C-355/98, Rink. p. I-1221) ir sukelia papildomas nepagrįstas išlaidas (žr. 1994 m. rugpjūčio 9 d. Sprendimą *Vander Elst*, C-43/93, Rink. p. I-3803).

15 Nyderlandų vyriausybė ginčija įsipareigojimų neįvykdymą dėl šių aspektų. Visiškai sutikdama, kad Komisijos nurodytos sąlygos ir reikalavimai gali sudaryti kliūtis laisvei teikti paslaugas, ji tvirtina, kad jie pateisinami bendro intereso sumetimais, ir ypač būtinybe apsaugoti nagrinėjamų paslaugų gavėjus ir piliečius nuo galimų pažeidimų, kuriuos galėtų padaryti privačios saugos tarnybos ir detektyvų biurai. Šios priemonės yra adekvačios ir proporcingos siekiant apsaugoti šiuos asmenis nuo neteisėtų ir nesąžiningų veiksmų. Šiuo atveju ypač svarbu išsiaiškinti saugos tarnyboms ir detektyvų biurams vadovaujančių asmenų ketinimus ir praeitį, priešingu atveju tyrimas dėl pačių įmonių patikimumo nebūtų labai vertingas. Be to, išlaidos, susijusios su įvairių leidimų ir patvirtinimų gavimu, nėra pernelyg didelės.

16 Nors Nyderlandų teisės aktuose iš tiesų nėra jokios konkrečios nuostatos, aiškiai nurodančios, kaip reikėtų atsižvelgti į kvalifikaciją, kurią privačios saugos tarnyba ar jos vadovai įgijo savo įsisteigimo valstybėje narėje, tai visgi būtų galima padaryti pateikus prašymą dėl 1997 m. įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje numatyto ministro leidimo. Nesant aptariamoms įmonėms nustatomų pareigų suderinamumo Bendrijos lygiu, praktikoje yra labai sunku nuspręsti, kokia apimtimi įvairių valstybių narių nustatytos pareigos yra lygiavertės iš Nyderlandų teisės aktų kylantiems reikalavimams.

Teisingumo Teismo vertinimas

17 Iš nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad nacionalinės teisės aktai, kurie kitoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės paslaugų teikimą nacionalinėje teritorijoje sieja su administracinio leidimo išdavimu, sudaro laisvės teikti paslaugas apribojimą EB 49 straipsnio prasme (šiuo klausimu žr. minėto sprendimo *Vander Elst* 15 punktą ir sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 35 punktą).

18 Dėl teisės aktų, panašių į tuos, kuriuos nurodė Komisija, pateikdama pirmą kaltinimą, ir į Nyderlandų vyriausybės gynybos argumentus, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog tokio apribojimo negalima pateisinti, kadangi, neatsižvelgus į tarpvalstybinių paslaugų teikėjo įsisteigimo valstybėje jau turimas pareigas, bet kuriuo atveju yra viršijama tai, kas būtina siekiamam tikslui – užtikrinti minėtos veiklos griežtą kontrolę – pasiekti (minėto sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 36–38 punktai ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją*, C-171/02, Rink. p. I-5645, 60 punktas). Tokia pat išvada darytina ir dėl antru Komisijos kaltinimu nurodytų nuostatų, t. y. reikalavimo, kad nagrinėjamų įmonių vadovai gautų leidimą.

19 Dėl Nyderlandų vyriausybės argumento, kad pagal 1997 m. įstatymo 2 straipsnio 2 dalį egzistuoja administracinė praktika atsižvelgti į kilmės valstybėje narėje nustatytas pareigas, pastebėtina, jog Nyderlandų vyriausybė negalėjo pakankamai tiksliai įrodyti šios praktikos egzistavimo. Bet kuriuo atveju iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, jog paprasta administracinė praktika, kuri administracijos nuožiūra gali būti keičiama ir kuri nėra tinkamai skelbiama, neturėtų būti laikoma tinkamu iš EB sutarties kylančių įsipareigojimų įvykdymu (šiuo klausimu žr. 2000 m. kovo 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, Rink. p. I-1255, 17 punktą).

20 Iš to matyti, kad galiojančiuose Nyderlandų teisės aktuose numatytas reikalavimas privačios saugos tarnyboms ir detektyvų biurams bei jų vadovams pateikti išankstinį leidimą neturėtų būti pateisinamas bendro intereso pagrindais, jei neatsižvelgiama į šioms įmonėms ir šiems asmenims jų kilmės valstybėse narėse jau nustatytas pareigas.

21 Tokiomis aplinkybėmis pirmieji du Komisijos kaltinimai yra pagrįsti.

Dėl trečio kaltinimo

Šalių argumentai

22 Komisija mano, kad pareiga kitoje valstybėje narėje gyvenamąją vietą turintiems privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų darbuotojams turėti Nyderlandų valdžios institucijų išduotą pažymėjimą taip pat yra kliūtis šių įmonių laisvei teikti paslaugas.

Ši sąlyga yra neproporcinga atsižvelgiant į tai, kad toks komandiruotas darbuotojas jau turi kilmės valstybės narės išduotą asmens tapatybės kortelę ar pasą (žr. minėto sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 40 punktą).

23 Tačiau Nyderlandų valdžios institucijos šį reikalavimą taikė bendra tvarka, neatsižvelgdamos į kilmės valstybėje narėje jau atliktą išankstinę kontrolę.

24 Nyderlandų vyriausybė tvirtina, kad šis reikalavimas yra svarbi garantija užtikrinant nagrinėjamų įmonių teikiamų paslaugų kokybę ir patikimumą. Ši garantija yra ypač svarbi piliečiams, kurie susiduria su šių įmonių darbuotojų veikla. Pažymėjimas parodo ne tik jo turėtojo tapatybę, bet ir kompetenciją vykdyti saugos ar tyrimo veiklą Nyderlandų Karalystės teritorijoje, o pasas ar asmens tapatybės kortelė nesuteikia jokios informacijos apie suinteresuoto asmens kompetenciją. Todėl tik pažymėjimas yra tinkama ir proporcinga priemonė, siekiant apsaugoti piliečius nuo galimų neteisėtų veiksmų.

25 Bet kuriuo atveju taip pat įmanoma, kad ministras padarytų išimtį pagal 1997 m. įstatymo 8 straipsnio 2 dalį.

26 Be to, už pažymėjimo išdavimą nustatytos sumos yra skirtos tik šio išdavimo išlaidoms padengti ir nėra pernelyg didelės.

Teisingumo Teismo vertinimas

27 Šiuo atveju iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų darbuotojams nustatyta pareiga turėti valstybės narės, kurioje teikiamos paslaugos, valdžios institucijų išduotą identifikacijos dokumentą taip pat turėtų būti laikoma laisvės teikti paslaugas apribojimu tiek, kiek dėl tokio dokumento gavimo formalumų tarpvalstybinių paslaugų teikimas tampa brangesnis (žr. minėto sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 39 punktą).

28 Dėl galimo šios priemonės pateisinimo, remiantis Nyderlandų vyriausybės nurodytais motyvais, susijusiais su piliečių apsauga, Komisija teisingai pastebėjo, kad kitoje valstybėje narėje dirbantys atitinkamų įmonių darbuotojai bet kuriuo atveju turi turėti asmens tapatybės kortelę ar pasą, t. y. dokumentus, kurių pakanka jų tapatybei įrodyti (žr. minėto sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 40 punktą).

29 Nyderlandų vyriausybė taip pat tvirtina, kad be atitinkamo asmens tapatybės nustatymo funkcijos ginčijamas pažymėjimas atlieka ir legitimacijos funkciją, kadangi jis patvirtina turėtojo kompetenciją. Iš tikrųjų šiuo klausimu negalima atmesti galimybės, kad tokio dokumento turėjimas yra tinkama priemonė, siekiant sustiprinti piliečių pasitikėjimą privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų darbuotojais.

30 Taigi, nors pažymėjimas gali patvirtinti privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų darbuotojų, atvykstančių iš kitų valstybių narių ir teikiančių paslaugas Nyderlan-

duose, profesinius sugebėjimus ir garbingumą, toks reikalavimas sudaro apribojimą, viršijantį tai, kas būtina tikslui pasiekti, jei neatsižvelgiama į kilmės valstybėje narėje jau atliktą kontrolę ar patikrinimus, kurie patvirtina šiuos sugebėjimus ar garbingumą (šiuo klausimu žr. minėto sprendimo *Komisija prieš Portugaliją* 66 punktą).

31 Dėl Nyderlandų vyriausybės šiuo klausimu nurodytos išimties, kurią gali padaryti ministras, pakanka konstatuoti, kad, kaip pastebėjo generalinė advokatė savo išvados 54–58 punktuose, 1997 m. įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje aiškiai nenustatyta, jog administracijos nuožiūrai palikta išimties galimybė taikoma vienodai ir visais atvejais, išduodant ginčijamą pažymėjimą kitose valstybėse narėse įgytos profesinės kvalifikacijos pripažinimui. Reikalavimas turėti tokį pažymėjimą neturėtų būti pateisinamas šia priežastimi.

32 Iš to matyti, kad trečias Komisijos kaltinimas taip pat yra pagrįstas, jeigu nustatant ginčijamą reikalavimą neatsižvelgiama į jau atliktą tarpvalstybinių paslaugų teikėjų kontrolę jų kilmės valstybėje narėje.

33 Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, konstatuotina, kad priimdama su 1997 m. įstatymu susijusias nuostatas, nustatančias, kad:

— siekiančios Nyderlandų teritorijoje teikti paslaugas įmonės bei jų vadovai privalo turėti leidimą ir sumokėti mokestį už jo išdavimą, neatsižvelgiant į užsienio paslaugų teikėjo turimas pareigas įsisteigimo valstybėje narėje, ir

— šių įmonių darbuotojai, kurie iš įsisteigimo valstybės komandiruojami į Nyderlandus, privalo turėti Nyderlandų valdžios institucijų išduotą pažymėjimą, jeigu nustatant ginčijamą reikalavimą neatsižvelgiama į jau atliktą tarpvalstybinių paslaugų teikėjų kontrolę jų kilmės valstybėje narėje,

Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

34 Pagal Darbo reglamento 69 straipsnio 2 dalį, pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti išlaidas, jei laimėjusi šalis to prašė. Kadangi Komisija prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Nyderlandų Karalystė pralaimėjo trijų pirmųjų Komisijos nurodytų kaltinimų atžvilgiu, ji padengia su jais susijusiais išlaidas. Dėl ketvirtojo kaltinimo, kurio per posėdį Komisija atsisakė, šalys dėl išlaidų nesitarė. Todėl pagal Darbo reglamento 69 straipsnio 5 dalies trečiąją pastraipą, kiekviena šalis padengia savo bylinėjimosi išlaidas. Iš to matyti, kad Nyderlandų Karalystė padengia tris ketvirtadalius Komisijos išlaidų, o likusios ieškinio dalies atžvilgiu kiekviena šalis padengia savo išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

1. **Priimdama su 1997 m. spalio 24 d. įstatymu dėl privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų susijusias nuostatas, nustatančias, kad:**

   — **siekiančios Nyderlandų teritorijoje teikti paslaugas įmonės bei jų vadovai privalo turėti leidimą ir sumokėti mokestį už jo išdavimą, neatsižvelgiant į užsienio paslaugų teikėjo turimas pareigas įsisteigimo valstybėje narėje, ir**

   — **šių įmonių darbuotojai, kurie iš įsisteigimo valstybės komandiruojami į Nyderlandus, privalo turėti Nyderlandų valdžios institucijų išduotą pažymėjimą, jeigu nustatant ginčijamą reikalavimą neatsižvelgiama į jau atliktą tarpvalstybinių paslaugų teikėjų kontrolę jų kilmės valstybėje narėje,**

   Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį.

2. **Nyderlandų Karalystė padengia tris ketvirtadalius Europos Bendrijų Komisijos bylinėjimosi išlaidų. Likusios ieškinio dalies atžvilgiu kiekviena šalis padengia savo išlaidas.**

Parašai.