WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 7 października 2004 r. *

W sprawie C-189/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego,

wniesioną w dniu 5 maja 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Patakię oraz W. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Niderlandów, reprezentowanemu przez H. G. Sevenster, C. Wissels oraz N. A. J. Bela, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: niderlandzki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann (sprawozdawca), prezes izby, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts i S. von Bahr, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: M.-F. Contet, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 maja 2004 r.,

rozważywszy uwagi na piśmie przedstawione przez strony,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich zwróciła się do Trybunału o stwierdzenie, że przymując w ramach ustawy o prywatnych agencjach ochrony i agencjach detektywistycznych przepisy, które:

— bez uwzględnienia obowiązków, którym usługodawcy zagraniczni podlegają już w Państwie Członkowskim ich siedziby, ustanawiają wymóg uzyskania przez

przedsiębiorstwa pragnące świadczyć usługi na terytorium niderlandzkim zezwolenia i nakładają opłaty za uzyskanie tego zezwolenia,

— ustanawiają wymóg posiadania przez personel kierowniczy prywatnych agencji ochrony odpłatnego zezwolenia,

— ustanawiają wymóg posiadania przez personel tych przedsiębiorstw w przypadku delegowania ich do Niderlandów legitymacji zawodowej (*legitimatiebewijs*) wystawionej przez władze niderlandzkie,

— ustanawiają wymóg posiadania przez personel tych przedsiębiorstw dyplomu wydanego przez organizację niderlandzką oraz poddanie monterów instalacji alarmowych wymogom dotyczącym kwalifikacji zawodowych, które nie uwzględniają kwalifikacji nabytych w innym Państwie Członkowskim,

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 49 WE oraz dyrektyw Rady 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwających co najmniej trzy lata (Dz.U. L 19, str. 16) i 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego, uzupełniającego dyrektywę 89/48/EWG (Dz.U. Dz 209, str. 25).

Ramy prawne

2 Działalność prywatnych agencji ochrony i agencji detektywistycznych jest regulowana w Niderlandach przez Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (ustawa o prywatnych agencjach ochrony i agencjach detektywistycznych) z dnia 24 października 1997 r. (Staatsblad 1997, str. 500, zwana dalej „ustawą z 1997 r."), Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (rozporządzenie wykonawcze dotyczące prywatnych agencji ochrony i agencji detektywistycznych) z dnia 3 marca 1999 r. (Stcrt. 1000, str. 60, zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 3 marca 1999 r.") i Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (okólnik administracyjny dotyczący agencji ochrony i agencji detektywistycznych), z dnia 16 marca 1999 r. (Stcrt. 1999, str. 60).

3 Artykuł 2 ust. 1 ustawy o agencjach ochrony ustanawia zakaz działalności prywatnych agencji ochrony i agencji detektywistycznych bez posiadania zezwolenia; zezwolenia udziela właściwy minister. Ponadto art. 2 ust. 2 tej ustawy stanowi, co następuje:

„Nasz minister może udzielić zwolnienia z tego zakazu na rzecz agencji ochrony i agencji detektywistycznych, jeżeli charakter ich działalności nie wymaga zastosowania przepisów art. 6–10 lub przepisów wydanych na ich podstawie. Zwolnienie może być obciążone warunkami".

4 Z art. 7 ust. 1 ustawy o agencjach ochrony wynika, że również zatrudnienie personelu kierowniczego przez prywatne agencje ochrony wymaga zezwolenia właściwego ministra.

5 Artykuł 9 ust. 8 ustawy o agencjach ochrony zobowiązuje prywatne agencje ochrony i agencje do zapewnienia, by w czasie wykonywania odpowiedniej działalności ich personel posiadał legitymację zawodową (legitimatiebewijs) zgodny ze wzorem określonym przez właściwego ministra. Dokument ten potwierdza, jak wynika to z art. 7 ust. 2 ustawy o agencjach ochrony w związku z art. 13 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego agencji ochrony, że dane przedsiębiorstwo uzyskało zezwolenie administracyjne konieczne dla zatrudnienia posiadacza dokumentu.

6 Wreszcie zgodnie z art. 8 ustawy o agencjach ochrony właściwy minister ustanawia również, dla niektórych kategorii działalności, wymogi w zakresie przygotowania zawodowego personelu prywatnych agencji ochrony i agencji detektywistycznych. Prywatne agencje ochrony i agencje detektywistyczne mogą powierzać wykonywanie swoich zadań wyłącznie osobom, które spełniają właściwe wymogi w zakresie przygotowania zawodowego. Artykuł 8 ust. 2 tego artykułu stanowi:

„Nasz minister może udzielić zwolnienia z wymogów ustanowionych tym przepisem".

7 Postanowienia art. 8 ustawy o agencjach ochrony zostały sprecyzowane w art. 5 i 11 rozporządzenia dotyczącego agencji ochrony. Zgodnie art. 5 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego agencji ochrony prywatne agencje ochrony mogą powierzać zadania ochrony wyłącznie osobom posiadającym szczególny dyplom, mianowicie dyplom Algemeen Beveiligingsmedewerker, wydawany przez dwie instytucje niderlandzkie: Stichting Vakexamens voor Particuliere Beveiligingsorganisaties i Stichting Ecabo. Artykuł 5 ust. 5 rozporządzenia dotyczącego agencji ochrony uznaje szereg innych dyplomów za równoważne temu ostatniemu, wszystkie wydawane również przez instytucje niderlandzkie.

8 Ponadto art. 11 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia stanowi, że prywatne agencje ochrony mogą powierzać montaż i konserwację instalacji alarmowych wyłącznie

osobom posiadającym dyplom uznany przez właściwego ministra. Ustęp 2 tego artykułu wylicza ogółem cztery dyplomy uznane w ten sposób, wszystkie wydawane przez organizacje niderlandzkie.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

9 Stwierdziwszy, że wymogi wynikające z tych przepisów krajowych są sprzeczne z art. 49 WE, jak również z dyrektywami 89/48 i 92/51, Komisja wszczęła postępowanie o uchybienie zobowiązaniom.

10 Po wezwaniu Królestwa Niderlandów do przedstawienia uwag, Komisja w dniu 11 grudnia 2001 r. wydała uzasadnioną opinię wzywając to Państwo Członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia. Ponieważ rząd niderlandzki nie zastosował się do tej opinii, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

11 Na poparcie swojej skargi Komisja podniosła pierwotnie cztery zarzuty dotyczące określonych przez Królestwo Niderlandów wymogów wykonywania w tym Państwie Członkowskim działalności w zakresie prywatnej ochrony.

12 Zarzuty te zostały oparte na:

— niezgodności z art. 49 WE wymogu uzyskania przez prywatne agencje ochrony i agencje detektywistyczne mające siedzibę w innym Państwie Członkowskim uprzedniego i odpłatnego zezwolenia bez uwzględnienia obowiązków, którym agencje te podlegają w państwie ich pochodzenia;

— niezgodności z art. 49 WE wymogu podobnego zezwolenia dla personelu kierowniczego tych agencji;

— niezgodności z art. 49 WE wymogu, by członkowie personelu tych agencji posiadali legitymację zawodową wydaną przez władze niderlandzkie, po dokonaniu wpłaty kwoty pieniężnej, bez uwzględnienia okoliczności, że zainteresowani muszą w każdym razie posiadać dowód osobisty lub paszport wydany przez Państwo Członkowskie ich pochodzenia;

— niezgodności z art. 49 WE i dyrektywami 89/48 i 92/51 wymogu, by członkowie personelu tych agencji posiadali dyplom wydany przez organizację holenderską i by monterzy instalacji alarmowych posiadali szczególne kwalifikacje, bez uwzględnienia tych nabytych w kraju ich pochodzenia.

13 Na rozprawie Komisja wycofała część skargi opartą na zarzucie czwartym, podtrzymując trzy pierwsze zarzuty. Zarzucane uchybienie zobowiązaniom musi zatem zostać poddane ocenie wyłącznie w świetle art. 49 WE.

W przedmiocie pierwszego i drugiego zarzutu

Argumenty stron

14 Komisja podnosi, że o ile ochrona usługobiorców może potencjalnie uzasadniać niektóre ograniczenia swobodnego świadczenia usług w tym sektorze, to obowiązek posiadania uprzedniego zezwolenia nałożony z jednej strony na przedmiotowe agencje mające siedzibę w innym Państwie Członkowskim i pragnące świadczyć usługi w Niderlandach, a z drugiej strony na ich personel kierowniczy, nie stanowi odpowiedniego środka. W szczególności ta regulacja krajowa nie uwzględnia obowiązków, którym usługodawcy podlegają w Państwie Członkowskim ich siedziby (patrz wyrok z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-355/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1221) i nakłada nieuzasadnione dodatkowe opłaty (patrz wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 Vander Elst, Rec. str. I-3803).

15 Rząd niderlandzki zaprzecza, by nastąpiło uchybienie zobowiązaniom w tym zakresie. Przyznając, że warunki i wymogi wskazane przez Komisję mogą utrudniać swobodne świadczenie usług, wskazuje on, że są one uzasadnione interesem ogólnym, w szczególności koniecznością ochrony usługobiorców i obywateli przed potencjalnymi nadużyciami, których mogłyby dopuścić się prywatne agencje ochrony i agencje detektywistyczne. Środki te stanowią stosowne i proporcjonalne instrumenty ochrony tych osób przed bezprawnymi i nieuczciwymi praktykami. W tym kontekście szczególnie istotna jest ocena intencji i przeszłości personelu kierowniczego agencji ochrony i agencji detektywistycznych, bez czego jakiekolwiek badanie wiarygodności samych przedsiębiorstw nie miałoby wartości. Ponadto koszty związane z przyznaniem różnych zezwoleń i certyfikatów nie są nadmierne.

16 O ile jest prawdą, że regulacja niderlandzka nie zawiera żadnego szczególnego przepisu wyraźnie wskazującego sposób, w jaki należy uwzględniać kwalifikacje nabyte przez prywatne agencje ochrony lub ich personel kierowniczy w Państwie Członkowskim ich siedziby lub miejsca zamieszkania, to pozwala ona jednakże na uwzględnienie ich w ramach wniosku o zezwolenie ministerialne przewidziane w art. 2 ust. 2 ustawy z 1997 r. Przy braku harmonizacji na poziomie wspólnotowym obowiązków nakładanych na agencje ochrony jest niezwykle trudno w praktyce ocenić zakres, w jakim obowiązki nakładane przez różne Państwa Członkowskie są równoważne wymogom wynikającym z regulacji niderlandzkiej.

Ocena Trybunału

17 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że krajowa regulacja poddająca świadczenie usług na terytorium krajowym przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym Państwie Członkowskim obowiązkowi uzyskania zezwolenia stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE (np. ww. wyroki w sprawach Vander Elst, pkt 15, i Komisja przeciwko Belgii, pkt 35).

18 Co do regulacji analogicznej do tej wskazanej w pierwszym zarzucie Komisji, przy argumentach obrony podobnych do przytoczonych przez rząd niderlandzki, Trybunał orzekł, że ograniczenie takie nie może być uzasadnione, gdyż wykluczając uwzględnienie obowiązków, którym podlegają podmioty świadczące usługi transgraniczne w kraju ich siedziby, wykracza w każdym razie poza to, co niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci zapewnienia ścisłej kontroli tej działalności (przywołany wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 36 i 38, i wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-171/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-5645, pkt 60). Taki sam wniosek narzuca się w odniesieniu do drugiego zarzutu Komisji, dotyczącego wymogu uzyskania zezwolenia przez personel kierowniczy agencji ochrony.

19 Odnośnie do argumentu rządu niderlandzkiego opartego na istnieniu praktyki administracyjnej uwzględniającej, w ramach art. 2 ust. 2 ustawy z 1997 r., obowiązki przewidziane przez Państwo Członkowskie pochodzenia, należy wskazać, że rząd niderlandzki nie wykazał istnienia takiej praktyki z wystarczającą dokładnością. W każdym razie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zwykłe praktyki administracyjne, ze swej natury podlegające zmianie z woli administracji i nieujawnione w odpowiedni sposób, nie mogą być uznane za wykonanie zobowiązań ciążących na mocy Traktatu WE (patrz np. wyrok z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-358/98 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-1255, pkt 17).

20 Z powyższego wynika, że wymóg uprzedniego zezwolenia nałożony na prywatne agencje ochrony i agencje detektywistyczne, jak również na ich personel kierowniczy, przewidziany przez obowiązujące ustawodawstwo niderlandzkie, nie może być uzasadniony względami interesu ogólnego, w zakresie, w jakim nie uwzględnia on obowiązków, którym agencje te są poddane w Państwie Członkowskim ich pochodzenia.

21 W świetle powyższego dwa pierwsze zarzuty Komisji są zasadne.

W przedmiocie trzeciego zarzutu

Argumenty stron

22 Komisja wskazuje, że nałożony na członków personelu prywatnych agencji ochrony i agencji detektywistycznych obowiązek posiadania legitymacji zawodowej wydanej przez władze niderlandzkie również stanowi przeszkodę w swobodnym świadczeniu

usług przez te agencje. Wymóg ten jest nieproporcjonalny przy uwzględnieniu, że oddelegowany personel musi i tak posiadać dowód osobisty lub paszport wydany przez Państwo Członkowskie, z którego pochodzi (patrz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 40).

23 Ponadto władze niderlandzkie stosują ten obowiązek w sposób powszechny bez uwzględnienia uprzednich kontroli przeprowadzonych w Państwie Członkowskim pochodzenia.

24 Rząd niderlandzki wskazuje, że obowiązek ten stanowi gwarancję istotną dla zapewnienia jakości i wiarygodności usług świadczonych przez agencje ochrony. Gwarancja ta jest w szczególności ważna dla obywateli stykających się z interwencjami członków personelu tych agencji. Legitymacja zawodowa wskazuje, poza tożsamością jej posiadacza, że jest on uprawniony do wykonywania działalności z zakresu ochrony i usług detektywistycznych na terytorium niderlandzkim, podczas gdy paszport lub dowód osobisty nie zawierają żadnego wskazania uprawnień zainteresowanego. W konsekwencji tylko ta legitymacja zawodowa stanowi środek odpowiedni i proporcjonalny dla ochrony obywateli przed potencjalnymi bezprawnymi interwencjami.

25 W każdym razie uzyskanie zwolnienia ministerialnego jest również możliwe na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z 1997 r.

26 Ponadto kwoty wymagane za wydanie dokumentu tożsamości służą wyłącznie pokryciu kosztów i nie są nadmierne.

Ocena Trybunału

27 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że obowiązek posiadania przez członków personelu prywatnych agencji ochrony i agencji detektywistycznych legitymacji zawodowej wydanej przez władze Państwa Członkowskiego, w którym usługi są świadczone, musi również zostać uznany za ograniczenie swobodnego świadczenia usług, w zakresie w jakim formalności związane z uzyskaniem takiego dokumentu mogą utrudniać świadczenie usług transgranicznych (patrz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 39).

28 Odnośnie do potencjalnego uzasadnienia tego środka argumentami wywiedzionymi z potrzeby ochrony obywateli przywołanymi przez rząd niderlandzki Komisja zasadnie podniosła, że członkowie personelu tych agencji, przemieszczający się do innego Państwa Członkowskiego, muszą w każdym razie posiadać dowód osobisty lub paszport, dokumenty wystarczające dla umożliwienia ustalenia ich tożsamości (patrz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 40).

29 Ponadto rząd niderlandzki wskazał, że poza funkcją identyfikacji tożsamości posługującej się nim osoby, dokument ten spełnia również funkcję legitymującą, w zakresie, w jakim potwierdza uprawnienia tej osoby. W opinii rządu niderlandzkiego nie można wykluczyć, że w powyższym zakresie posiadanie tego dokumentu mogłoby stanowić odpowiedni środek dla wzmocnienia zaufania obywateli do personelu prywatnych agencji ochrony i agencji detektywistycznych.

30 W tym względzie, gdy dokument tożsamości ma zapewne za zadanie potwierdzenie uprawnień i uczciwości zawodowej członków personelu agencji ochrony i agencji detektywistycznych pochodzących z innych Państw Członkowskich i oferujących

usługi w Niderlandach, wymóg ten stanowi ograniczenie wykraczające poza to co niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu, w zakresie w jakim nie uwzględnia kontroli i weryfikacji, które zostały już dokonane w Państwie Członkowskim pochodzenia i które potwierdzają wskazane uprawnienia i rzetelność (patrz w tym zakresie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 66).

31 Co do zwolnienia ministerialnego przywołanego przez rząd niderlandzki wystarczy tutaj stwierdzić, jak zrobiła to pani rzecznik generalny w pkt 54–58 swojej opinii, że z art. 8 ust. 2 ustawy z 1997 r. nie wynika wyraźnie, że możliwość udzielenia zwolnienia, pozostawiona w sferze dyskrecjonalnych uprawnień administracji, stosuje się jednakowo i we wszystkich przypadkach do uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w innych Państwach Członkowskich w ramach wydawania przedmiotowej legitymacji zawodowej. Wymóg posiadania takiego dokumentu nie może więc być uzasadniony na tej podstawie.

32 Z powyższego wynika, że trzeci zarzut podniesiony przez Komisję jest również zasadny, w zakresie, w jakim nie uwzględniono w odniesieniu do przedmiotowego wymogu kontroli, której są poddane osoby świadczące usługi transgraniczne w Państwie Członkowskim ich pochodzenia.

33 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że uchwalając w ramach ustawy z 1997 r. przepisy, które:

— bez uwzględnienia obowiązków, którym usługodawcy zagraniczni podlegają już w Państwie Członkowskim ich siedziby, ustanawiają wymóg uzyskania przez

przedsiębiorstwa pragnące świadczyć usługi na terytorium niderlandzkim, jak również ich personel kierowniczy, zezwolenia i nakładają opłaty za uzyskanie tego zezwolenia, a także

— ustanawiają wymóg, by członkowie personelu tych agencji oddelegowani z kraju siedziby do Niderlandów posiadali legitymację zawodową wydaną przez władze niderlandzkie, w zakresie, w jakim przepisy te nie uwzględniają dla celów tego wymogu kontroli, której podmioty świadczące usługi transgraniczne podlegają w Państwie Członkowskim ich pochodzenia,

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 49 WE.

W przedmiocie kosztów

34 Na podstawie art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja złożyła wniosek o obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania, a Królestwo Niderlandów sprawę przegrało w zakresie pierwszych trzech zarzutów podniesionych przez Komisję, zostaje ono obciążone związanymi z nimi kosztami. Co do czwartego zarzutu, który Komisja wycofała podczas rozprawy, strony nie złożyły wniosków w przedmiocie kosztów. W tym zakresie należy zatem zastosować art. 69 ust. 5 akapit trzeci regulaminu, na mocy którego każda ze stron poniesie własne koszty. Z powyższego wynika, że należy obciążyć Królestwo Niderlandów trzema czwartymi kosztów Komisji i zdecydować, że w pozostałym zakresie każda ze stron poniesie własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Przyjmując w ramach ustawy z dnia 24 października 1997 r. o prywatnych agencjach ochrony i agencjach detektywistycznych przepisy, które:**

— **bez uwzględnienia obowiązków, którym usługodawcy zagraniczni podlegają już w Państwie Członkowskim ich siedziby, ustanawiają wymóg uzyskania przez przedsiębiorstwa pragnące świadczyć usługi na terytorium niderlandzkim, jak również ich personel kierowniczy, zezwolenia i nakładają opłaty za uzyskanie tego zezwolenia, a także**

— **ustanawiają wymóg, by członkowie personelu tych agencji oddelegowani z kraju siedziby do Niderlandów posiadali legitymację zawodową wydaną przez władze niderlandzkie, w zakresie, w jakim przepisy te nie uwzględniają dla celów tego wymogu kontroli, której podmioty świadczące usługi transgraniczne podlegają w Państwie Członkowskim ich pochodzenia,**

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 49 WE.

2) **Królestwo Niderlandów poniesie trzy czwarte kosztów Komisji Wspólnot Europejskich. W pozostałym zakresie każda ze stron poniesie własne koszty.**

Podpisy