ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

zo 7. októbra 2004 *

Vo veci C-189/03,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 5. mája 2003,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: M. Patakia a W. Wils, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Holandskému kráľovstvu, v zastúpení: H. G. Sevenster, C. Wissels a N. A. J. Bel, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

* Jazyk konania: holandčina.

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann (spravodajca), sudcovia A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta a K. Lenaerts,

generálna advokátka: J. Kokott,
tajomník: M.-F. Contet, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 5. mája 2004,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili účastníci konania,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 22. júna 2004,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev sa svojou žalobou podanou Súdnemu dvoru domáha, aby Súdny dvor určil, že Holandské kráľovstvo si tým, že prijalo v rámci zákona o súkromných bezpečnostných službách a detektívnych kanceláriách ustanovenia:

— ktoré vyžadujú bez toho, aby zohľadnili podmienky, ktoré musí splniť zahraničný poskytovateľ služieb už v členskom štáte, v ktorom je usadený,

aby spoločnosti, ktoré chcú poskytovať služby na holandskom území, boli držiteľmi povolenia, a ktoré za vydanie tohto povolenia stanovujú zaplatenie poplatkov,

— ktoré vyžadujú, aby vedúci zamestnanci týchto bezpečnostných služieb mali povolenie, ktorého získanie je podmienené zaplatením poplatku,

— ktoré vyžadujú, aby zamestnanci týchto spoločností dočasne pridelení z členského štátu, v ktorom je spoločnosť usadená, na výkon práce do Holandska mali identifikačný preukaz vydaný holandskými orgánmi,

— ktoré vyžadujú, aby boli zamestnanci držiteľmi diplomu vydaného holandským orgánom, a ktoré podriaďujú inštalatérov alarmov požiadavkám týkajúcim sa odbornej kvalifikácie bez toho, aby brali do úvahy kvalifikáciu získanú v inom členskom štáte,

nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 49 ES, ako aj zo smernice Rady 89/48/EHS z 21. decembra 1988 o všeobecnom systéme uznávania diplomov vyššieho vzdelania udelených pri ukončení odborného vzdelávania a prípravy v dĺžke trvania aspoň troch rokov (Ú. v. ES L 19, s. 16) a smernice Rady 92/51/EHS z 18. júna 1992 o druhom všeobecnom systéme uznávania odborného vzdelania a prípravy, ktorou sa dopĺňa smernica 89/48/EHS (Ú. v. ES L 209, s. 25).

Právny rámec

2 Činnosť súkromných bezpečnostných služieb a detektívnych kancelárií upravuje v Holandsku zákon Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (zákon zákon o súkromných bezpečnostných službách a detektívnych kanceláriách) z 24. októbra 1997 (*Staatsblad* 1997, s. 500, ďalej len „zákon z roku 1997"), nariadenie Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (vykonávacie nariadenie o súkromných bezpečnostných službách a detektívnych kanceláriách) z 3. marca 1999 (Stcrt. 1999, s. 60, ďalej len „nariadenie z 3. marca 1999") a Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (obežník o súkromných bezpečnostných službách a detektívnych kanceláriách) zo 16. marca 1999 (Stcrt. 1999, s. 60).

3 Podľa článku 2 ods. 1 zákona z roku 1997 je zakázané vykonávanie činnosti súkromných bezpečnostných služieb a detektívnych kancelárií s výnimkou tých, ktoré majú povolenie vydané príslušným ministrom. Odsek 2 tohto článku okrem iného stanovuje:

„Náš minister môže povoliť výnimku z tohto zákazu bezpečnostným službám a detektívnym kanceláriám, ak povaha činností nevyžaduje uplatňovanie pravidiel stanovených článkami 6 až 10 alebo na ich základe. S touto výnimkou môžu byť spojené podmienky."

4 Podľa článku 7 ods. 1 tohto zákona je povolenie príslušného ministra potrebné takisto na zamestnávanie osôb, ktoré majú riadiť súkromné bezpečnostné spoločnosti.

5 Článok 9 ods. 8 uvedeného zákona stanovuje súkromným bezpečnostným službám a detektívnym kanceláriám povinnosť dbať o to, aby ich zamestnanci pri výkone príslušnej činnosti nosili identifikačný preukaz (legitimatiebewijs), ktorého vzor bol stanovený príslušným ministrom. Tento preukaz osvedčuje, tak ako vyplýva zo spojenia ustanovení článku 7 ods. 2 zákona z roku 1997 a článku 13 ods. 2 nariadenia z 3. marca 1999, že spoločnosť získala príslušné administratívne povolenie potrebné na zamestnávanie osôb, ktoré nosia tieto preukazy.

6 V súlade s článkom 8 tohto zákona príslušný minister stanovuje pre určité kategórie činností podmienky týkajúce sa vzdelania zamestnancov súkromných bezpečnostných služieb a detektívnych kancelárií. Tieto spoločnosti môžu poveriť úlohami iba tie osoby, ktoré spĺňajú podmienky týkajúce sa príslušného vzdelania. Odsek 2 tohto článku stanovuje:

„Náš minister môže povoliť výnimku z tohto ustanovenia."

7 Ustanovenia článku 8 zákona z roku 1997 upresňujú najmä články 5 a 11 nariadenia z 3. marca 1999. Podľa tohto článku 5 ods. 1 súkromné bezpečnostné spoločnosti môžu poveriť strážením iba osoby, ktoré získali osobitný diplom — diplom Algemeen Beveiligingsmedewerker, ktorý vydávajú dve holandské inštitúcie, Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties a Stichting Ecabo. Odsek 5 toho istého článku uznáva viaceré iné diplomy ako rovnocenné s diplomom Algemeen Beveiligingsmedewerker, všetky tieto diplomy však vydávajú holandské inštitúcie.

8 Toto nariadenie stanovuje ďalej v článku 11 ods. 1, že súkromné bezpečnostné spoločnosti môžu poveriť na inštaláciu a údržbu poplašných zariadení iba osoby,

ktoré získali diplom uznávaný príslušným ministrom. Odsek 2 tohto článku uvádza celkovo štyri diplomy, ktoré sú takto uznávané, všetky však vydávajú holandské inštitúcie.

Konanie pred podaním žaloby

9 Keďže Komisia usúdila, že podmienky stanovené príslušnou vnútroštátnou právnou úpravou sú v rozpore s článkom 49 ES, ako aj so smernicami 89/48 a 92/51, začala konanie o nesplnenie povinnosti.

10 Potom ako Komisia zaslala Holandskému kráľovstvu výzvu, aby jej predložilo svoje pripomienky, vydala 11. decembra 2001 odôvodnené stanovisko, ktorým ho vyzvala na prijatie opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia. Keďže holandská vláda neodpovedala na toto stanovisko, Komisia podala túto žalobu.

O žalobe

11 Na podporu svojej žaloby Komisia uviedla pôvodne štyri výhrady, ktoré sa týkajú podmienok, ktorých splnenie Holandské kráľovstvo vyžaduje na činnosť súkromnej bezpečnostnej služby v tomto členskom štáte.

12 Tieto výhrady sú tieto:

— podmienka, ktorá stanovuje, že súkromné bezpečnostné služby a detektívne kancelárie usadené v inom členskom štáte musia získať na svoje pôsobenie predchádzajúce povolenie od holandských orgánov po zaplatení príslušného poplatku, bez toho, aby zohľadnila podmienky, ktoré musia splniť tieto spoločnosti už v členskom štáte, v ktorom sú usadené, je nezlučiteľná s článkom 49 ES,

— podmienka, ktorá stanovuje povinnosť získania podobného povolenia aj pre vedúcich zamestnancov týchto spoločností, je nezlučiteľná s článkom 49 ES,

— podmienka, ktorá stanovuje, že zamestnanci týchto podnikov musia mať identifikačný preukaz („legitimatiebewijs"), ktorý vydávajú holandské orgány po zaplatení určitej peňažnej čiastky, bez toho, aby zohľadnila skutočnosť, že príslušné osoby majú aj tak preukazy totožnosti alebo cestovné pasy vydané členským štátom, z ktorého pochádzajú, je nezlučiteľná s článkom 49 ES,

— podmienka, ktorá stanovuje, že zamestnanci týchto spoločností musia byť držiteľmi diplomu vydaného holandskou inštitúciou a že inštalatéri poplašných zariadení musia mať určitú kvalifikáciu, bez toho, aby zohľadnila odbornú kvalifikáciu, ktorú už nadobudli v členskom štáte, z ktorého pochádzajú, je nezlučiteľná s článkom 49 ES a smernicami 89/48 a 92/51.

13 Na pojednávaní Komisia oznámila späťvzatie svojej žaloby v časti týkajúcej sa štvrtej výhrady, pričom potvrdila trvanie na troch prvých výhradách. Predmetné nesplnenie povinnosti teda musí byť preskúmané iba vo vzťahu k článku 49 ES.

O prvej a druhej výhrade

Tvrdenia účastníkov konania

14 Komisia uvádza, že hoci ochrana osôb, ktorým sú služby určené, môže byť prípadným dôvodom určitých obmedzení slobodného poskytovania služieb v tejto oblasti, podmienka, ktorú musia splniť po prvé predmetné spoločnosti, ktoré majú svoje sídlo v inom členskom štáte a ktoré chcú poskytovať služby v Holandsku, a po druhé ich vedúci zamestnanci, a to získať predchádzajúci súhlas, nepredstavuje primerané opatrenie. Vnútroštátna právna úprava v tomto spore najmä nevzala do úvahy podmienky, ktoré zahraniční poskytovatelia služieb musia už splniť v členskom štáte, v ktorom sú usadení (pozri rozsudok z 9. marca 2000, Komisia/Belgicko, C-355/98, Zb. s. I-1221), čím vznikajú ďalšie neodôvodnené výdavky (pozri rozsudok z 9. augusta 1994, Vander Elst, C-43/93, Zb. s. I-3803).

15 Holandská vláda popiera nesplnenie povinnosti vo vzťahu k týmto bodom. Hoci pripúšťa, že podmienky a požiadavky napadnuté Komisiou môžu predstavovať prekážku slobodného poskytovania služieb, uvádza, že sú odôvodnené všeobecným záujmom a najmä potrebou ochraňovať príjemcov predmetných služieb a občanov pred prípadným zneužitím zo strany súkromných bezpečnostných služieb a detektívnych kancelárií. Tieto opatrenia predstavujú primerané a proporcionálne prostriedky na ochranu týchto osôb pred protizákonnými a nečestnými praktikami. V tomto kontexte je zvlášť dôležité preskúmať úmysly a minulosť zamestnancov, ktorí riadia bezpečnostné služby a detektívne kancelárie, pretože keby sa tieto skutočnosti nepreskúmali, zisťovanie hodnovernosti samotných spoločností by malo len malý význam. Naopak, náklady spojené so získavaním rôznych povolení a potvrdení nie sú príliš veľké.

16 Hoci je pravda, že holandská právna úprava neobsahuje žiadne osobitné ustanovenie, ktoré by výslovne stanovilo, akým spôsobom je potrebné vziať do úvahy kvalifikáciu, ktorú súkromná bezpečnostná spoločnosť alebo jej vedúci zamestnanci nadobudli v členskom štáte, kde sa usadili, holandská právna úprava aspoň umožňuje vziať tieto skutočnosti do úvahy pri žiadosti o povolenie ministra, tak ako uvádza článok 2 ods. 2 zákona z roku 1997. Keďže na úrovni Spoločenstva neexistuje harmonizácia podmienok, ktoré musia predmetné spoločnosti splniť, bolo by v praxi veľmi ťažké určiť, do akej miery sa rôzne podmienky stanovené rôznymi členskými štátmi rovnajú podmienkam stanoveným holandskou právnou úpravou.

Posúdenie Súdnym dvorom

17 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje poskytovanie služieb spoločnosťou usadenou v inom členskom štáte na území daného členského štátu získaním administratívneho povolenia, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 49 ES (pozri najmä rozsudky Vander Elst, už citovaný, bod 15, a Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 35).

18 V prípade právnej úpravy analogickej s tou, ktorú uvádza Komisia vo svojej prvej výhrade, a v súvislosti s tvrdeniami odporcu podobnými tvrdeniam holandskej vlády, Súdny dvor usúdil, že takéto obmedzenie nemôže byť odôvodnené, pretože tým, že táto právna úprava vylúči možnosť, aby sa vzali do úvahy podmienky, ktoré musí splniť zahraničný poskytovateľ služieb už v členskom štáte, v ktorom sa usadil, ide táto právna úprava v každom prípade nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa, ktorým je zabezpečiť prísnu kontrolu nad uvedenými činnosťami (rozsudky Komisia/Belgicko, už citovaný, body 36 až 38, a z 29. apríla 2004, Komisia/Portugalsko, C-171/02, Zb. s. I-5645, bod 60). Rovnaký záver platí aj pre právnu úpravu uvedenú v druhej výhrade Komisie, teda podmienku, ktorá vyžaduje, aby vedúci zamestnanci predmetných spoločností získali povolenie.

19 Čo sa týka argumentu holandskej vlády založeného na tom, že existujúca administratívna prax berie do úvahy v zmysle článku 2 ods. 2 zákona z roku 1997 povinnosti stanovené členským štátom, kde je spoločnosť usadená, je potrebné uviesť, že holandská vláda nevedela preukázať existenciu tejto praxe s dostatočnou presnosťou. Z ustálenej judikatúry v každom prípade vyplýva, že samotná administratívna prax, ktorú môžu zmeniť príslušné orgány podľa vlastného uváženia a ktorá nie je verejne známa, sa nemôže považovať za platný výkon povinností zo Zmluvy ES (pozri najmä rozsudok z 9. marca 2000, Komisia/Taliansko, C-358/98, Zb. s. I-1255, bod 17).

20 Z toho vyplýva, že podmienku udelenia predchádzajúceho povolenia, ktorú musia splniť súkromné bezpečnostné služby a detektívne kancelárie, ako aj ich vedúci zamestnanci, v tej forme, akú stanovuje platná holandská právna úprava, nie je možné odôvodniť všeobecným záujmom, pretože neberie do úvahy podmienky, ktoré musia tieto spoločnosti a osoby splniť už v členskom štáte, z ktorého pochádzajú.

21 Za týchto okolností sa považujú prvé dve výhrady Komisie za odôvodnené.

O tretej výhrade

Tvrdenia účastníkov konania

22 Komisia uvádza, že aj podmienka, ktorú musia splniť zamestnanci súkromných bezpečnostných služieb a detektívnych kancelárií usadených v inom členskom štáte,

ktorá spočíva v tom, že musia mať identifikačný preukaz vydaný holandskými orgánmi, predstavuje prekážku slobodného poskytovania služieb týmito spoločnosťami. Táto podmienka je neprimeraná vzhľadom na to, že títo zamestnanci musia aj tak mať preukaz totožnosti alebo cestovný pas vydaný členským štátom, z ktorého pochádzajú (pozri rozsudok Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 40).

23 Ďalej, holandské orgány uplatňujú túto podmienku všeobecne bez toho, aby vzali do úvahy predchádzajúce kontroly, ktoré už boli vykonané v členskom štáte, z ktorého títo zamestnanci pochádzajú.

24 Holandská vláda uvádza, že táto podmienka predstavuje dôležitú záruku kvality a hodnovernosti služieb poskytnutých príslušnými spoločnosťami. Táto záruka je zvlášť dôležitá pre občanov, ktorých sa týkajú zásahy zamestnancov týchto spoločností. Z identifikačného preukazu je zrejmé okrem totožnosti jeho držiteľa aj to, že jeho držiteľ je oprávnený vykonávať bezpečnostné a detektívne služby na holandskom území, kým cestovný pas alebo preukaz totožnosti neobsahuje žiadnu informáciu o oprávnení danej osoby. Z toho vyplýva, že iba identifikačný preukaz predstavuje primeraný a proporcionálny prostriedok ochrany občanov pred prípadnými protizákonnými zásahmi.

25 V každom prípade môže minister na základe článku 8 ods. 2 zákona z roku 1997 udeliť výnimku.

26 Ďalej poplatky, ktoré je potrebné uhradiť za vydanie identifikačného preukazu, slúžia iba na pokrytie nákladov spojených s jeho vydaním a nie sú teda príliš vysoké.

Posúdenie Súdnym dvorom

27 V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že podmienku stanovenú zamestnancom súkromných bezpečnostných služieb a detektívnych kancelárií, ktorá spočíva v tom, že musia mať identifikačný preukaz vydaný orgánmi členského štátu, v ktorom sa poskytujú služby, je potrebné tiež považovať za prekážku slobodného poskytovania služieb v tom prípade, keď formálne náležitosti udelenia preukazu, ktoré je potrebné splniť, môžu spôsobiť, že poskytovanie cezhraničných služieb je spojené s vyššími nákladmi (pozri rozsudok Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 39).

28 Komisia vo vzťahu k prípadnému odôvodneniu tohto opatrenia tým, že je potrebná ochrana občanov, tak ako to uviedla holandská vláda, správne uviedla, že zamestnanci týchto spoločností, ktorí sú prítomní v inom členskom štáte, musia mať aj tak preukaz totožnosti alebo cestovný pas, pričom tieto dokumenty postačujú na zabezpečenie ich identifikácie (pozri rozsudok Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 40).

29 Holandská vláda ešte uviedla, že vyžadovaný preukaz popri funkcii identifikácie danej osoby takisto slúži na preukázanie rozsahu oprávnení držiteľa tohto preukazu. V tomto smere nie je podľa nej vylúčené, že by nosenie takéhoto preukazu predstavovalo primerané opatrenie, ktoré by posilnilo dôveru občanov voči zamestnancom súkromných bezpečnostných služieb a detektívnych kancelárií.

30 V tomto svetle je potrebné tiež uviesť, že hoci má identifikačný preukaz preukazovať oprávnenie a odbornú dôveryhodnosť zamestnancov súkromných bezpečnostných

služieb a detektívnych kancelárií pochádzajúcich z iných členských štátov, ktoré ponúkajú služby v Holandsku, predstavuje táto podmienka obmedzenie, ktoré ide nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa, pretože neberie do úvahy kontroly alebo preverenia, ktoré boli vykonané v členskom štáte pôvodu a ktoré potvrdzujú uvedené oprávnenia a dôveryhodnosť (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 66).

31 Pokiaľ ide o výnimku ministerstva, na ktorú sa v tomto prípade odvoláva holandská vláda, stačí skonštatovať, tak ako uviedol generálny advokát v bodoch 54 až 58 svojich návrhov, že z článku 8 ods. 2 zákona z roku 1997 výslovne nevyplýva, že možnosť výnimky, ktorej uplatňovanie je na vlastnom uvážení orgánov, sa uplatňuje rovnako a vo všetkých prípadoch pri vydávaní predmetného identifikačného preukazu a to tak, že by sa uznávala odborná kvalifikácia nadobudnutá v iných členských štátoch. Vyžadovanie takéhoto preukazu nie je teda možné obhájiť týmto dôvodom.

32 Z toho vyplýva, že tretia výhrada Komisie je takisto odôvodnená, pretože sa v danom prípade neberú do úvahy kontrolné postupy, ktoré cezhraniční poskytovatelia služieb musia podstúpiť už v členskom štáte pôvodu.

33 Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné konštatovať, že Holandské kráľovstvo si tým, že v rámci zákona z roku 1997 prijalo ustanovenia:

— ktoré vyžadujú, bez toho, aby zohľadnili podmienky, ktoré musí splniť zahraničný poskytovateľ služieb už v členskom štáte, v ktorom je usadený,

aby spoločnosti, ktoré chcú poskytovať služby na holandskom území, ako aj ich vedúci zamestnanci boli držiteľmi povolenia, a ktoré za vydanie tohto povolenia stanovujú zaplatenie poplatkov a

— ktoré vyžadujú, aby zamestnanci týchto spoločností, ktorí boli z členského štátu, v ktorom je spoločnosť usadená, dočasne pridelení na výkon práce do Holandska, boli držiteľmi identifikačného preukazu vydaného holandskými orgánmi, pokiaľ sa v danom prípade neberú do úvahy kontrolné postupy, ktoré musia poskytovatelia cezhraničných služieb podstúpiť už v členskom štáte pôvodu,

nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 49 ES.

O trovách

34 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Holandské kráľovstvo na náhradu trov konania a toto nemalo úspech vo svojich dôvodoch vo vzťahu k prvým trom výhradám Komisie, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania. Pokiaľ ide o štvrtú výhradu, ktorej späťvzatie Komisia oznámila na pojednávaní, účastníci konania neurobili žiadny návrh. V tomto prípade je teda potrebné uplatniť článok 69 ods. 5 tretí pododsek rokovacieho poriadku, na základe ktorého každý účastník znáša svoje vlastné trovy konania. Je teda opodstatnené zaviazať Holandské kráľovstvo na náhradu troch štvrtín trov konania Komisie a rozhodnúť, že v zostávajúcej časti každý účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

1) **Holandské kráľovstvo si tým, že v rámci zákona o súkromných bezpečnostných službách a detektívnych kanceláriách z 24. októbra 1997 prijalo ustanovenia:**

— **ktoré vyžadujú, bez toho, aby zohľadnili podmienky, ktoré musí splniť zahraničný poskytovateľ služieb už v členskom štáte, v ktorom je usadený, aby spoločnosti, ktoré chcú poskytovať služby na holandskom území, ako aj vedúci zamestnanci týchto spoločností boli držiteľmi povolenia, a ktoré za vydanie tohto povolenia stanovujú zaplatenie poplatkov a**

— **ktoré vyžadujú, aby zamestnanci týchto spoločností dočasne pridelení z členského štátu, v ktorom je spoločnosť usadená, na výkon práce do Holandska, boli držiteľmi identifikačného preukazu vydaného holandskými orgánmi, pokiaľ sa v danom prípade neberú do úvahy kontrolné postupy, ktoré poskytovatelia cezhraničných služieb musia podstúpiť už v členskom štáte pôvodu,**

nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 49 ES.

2) **Holandské kráľovstvo je povinné nahradiť tri štvrtiny trov konania Komisie Európskych spoločenstiev. V zostávajúcej časti účastníci konania znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy