SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 7. oktobra 2004*

V zadevi C-189/03,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 5. maja 2003,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata M. Patakia in W. Wils, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopajo H. G. Sevenster, C. Wissels in N. A. J. Bel, zastopniki,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann (poročevalec), predsednik senata, A. Rosas in S. von Bahr, sodnika, R. Silva de Lapuerta, sodnica, in K. Lenaerts, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: M.-F. Contet, glavna administratorka,

ob upoštevanju stališč, ki sta jih predložili stranki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 22. junija 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s to tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da je v okviru zakona o zasebnih podjetjih za varovanje in detektivske dejavnosti sprejela predpise:

— s katerimi se zahteva, da morajo imeti vsa podjetja, ki želijo ponujati storitve na ozemlju Nizozemske, dovoljenje in za njegovo pridobitev plačati pristojbino, ne

da bi se upoštevale obveznosti, ki jih morajo tuji ponudniki storitev v državi članici, kjer imajo sedež, že izpolnjevati,

— s katerimi se zahteva, da mora vodstveno osebje teh podjetij za varovanje imeti dovoljenje, za katero se prav tako zahteva pristojbina,

— s katerimi se od zaposlenih v teh podjetjih, ki so iz države članice, kjer imajo prebivališče, napoteni na Nizozemsko, zahteva službeno izkaznico, ki jo izdajo nizozemski organi,

— s katerimi se zahteva, da imajo zaposleni diplomo, ki jo je izdala nizozemska institucija, in se inštalaterjem alarmov postavlja posebne zahteve glede poklicne kvalifikacije, ne da bi se upoštevalo kvalifikacijo, pridobljeno v drugi državi članici,

ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 49 ES, Direktive Sveta 89/48/EGS z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta (UL L 19, str. 16), in Direktive Sveta 92/51/EGS z dne 18. junija 1992 o drugem splošnem sistemu priznavanja strokovne izobrazbe in usposabljanja, ki dopolnjuje Direktivo 89/48/EGS (UL L 209, str. 25).

Pravni okvir

2 Dejavnosti zasebnih podjetij za varovanje in detektivske dejavnosti na Nizozemskem urejajo Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Zakon o zasebnih podjetjih za varovanje in detektivske dejavnosti) z dne 24. oktobra 1997 (Staatsblad 1997, str. 500, v nadaljevanju: „Zakon iz leta 1997"), Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Izvedbena uredba o zasebnih podjetjih za varovanje in detektivske dejavnosti) z dne 3. marca 1999 (Stcrt. 1999, str. 60, v nadaljevanju: „Uredba z dne 3. marca 1999") in Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Upravna okrožnica o zasebnih podjetjih za varovanje in detektivske dejavnosti) z dne 16. marca 1999 (Stcrt. 1999, str. 60).

3 Člen 2(1) Zakona iz leta 1997 prepoveduje izvajanje dejavnosti varovanja in detektivskih dejavnosti brez dovoljenja pristojnega ministra. Odstavek 2 omenjenega člena med drugim določa:

„Naš minister lahko podjetjem za varovanje in detektivske dejavnosti odobri izjemo od te prepovedi, kadar značaj njihovih dejavnosti ne zahteva sprejetja predpisov na podlagi ali v skladu s členi od 6 do 10. Taka izjema je lahko pogojena s predpisi."

4 V skladu s členom 7(1) tega zakona zaposlitev vodstvenega osebja v zasebnih podjetjih za varovanje prav tako zahteva dovoljenje pristojnega ministra.

5 Člen 9(8) omenjenega zakona zasebnim podjetjem za varovanje in detektivske dejavnosti predpisuje, da morajo zagotoviti, da njihovi zaposleni med opravljanjem ustrezne dejavnosti nosijo službeno izkaznico (legitimatiebewijs), ki ustreza modelu, ki ga je določil pristojni minister. Ta izkaznica potrjuje, kot izhaja iz določb člena 7 (2) Zakona iz leta 1997 in člena 13(2) Uredbe z dne 3. marca 1999, da je podjetje pridobilo ustrezno uradno dovoljenje, da zaposli nosilca izkaznice.

6 Končno, v skladu s členom 8 tega zakona pristojni minister za določena področja predpiše zahtevano usposobljenost zaposlenih v zasebnih podjetij za varovanje in detektivske dejavnosti. Slednja lahko izvajanje svojih nalog zaupajo samo osebam, ki izpolnjujejo upoštevne zahteve glede usposobljenosti. Odstavek 2 tega člena določa:

„Naš minister lahko odobri izjemo od te določbe."

7 Določbe člena 8 Zakona iz leta 1997 so podrobneje določene zlasti s členoma 5 in 11 Uredbe z dne 3. marca 1999. V skladu s členom 5(1) te Uredbe lahko zasebna podjetja za varovanje dejavnost nadzora zaupajo samo osebam, ki imajo posebno diplomo Algemeen Beveiligingsmedewerker, ki jo izdajata dve nizozemski organizaciji, Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties in Stichting Ecabo. Odstavek 5 tega člena za enakovredne priznava še vrsto drugih diplom, ki jih prav tako izdajajo nizozemske institucije.

8 Omenjena Direktiva v členu 11(1) med drugim tudi predvideva, da lahko zasebna podjetja za varovanje namestitev in vzdrževanje alarmnih naprav zaupajo samo

osebam, ki imajo diplomo, ki jo priznava pristojni minister. Odstavek 2 tega člena navaja skupno štiri tako priznane diplome, ki so jih vse izdale nizozemske institucije.

Predhodni postopek

9 Komisija je upoštevajoč, da so zahteve, ki izhajajo iz zadevnih nacionalnih predpisov, v nasprotju s členom 49 ES in Direktivama 89/48 in 92/51, začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

10 Komisija je po tem, ko je Kraljevino Nizozemsko uradno pozvala, naj predstavi svoje stališče, 11. decembra 2001 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je državo članico pozvala, naj v roku dveh mesecev sprejme ustrezne ukrepe, da bi se uskladila z mnenjem. Ker nizozemska vlada ni ravnala v skladu s tem mnenjem, je Komisija sprožila ta postopek.

Tožba

11 Komisija je v podporo tožbi prvotno uveljavljala štiri očitke glede pogojev, ki jih Kraljevina Nizozemska predpisuje za izvajanje dejavnosti zasebnega varovanja v tej državi članici.

12 Ti očitki temeljijo na:

— neskladnosti zahteve, da zasebna podjetja za varovanje in detektivske dejavnosti s sedežem v drugi državi članici potrebujejo predhodno dovoljenje nizozemskih organov, za katero se zahteva plačilo pristojbine, ne da bi se upoštevale obveznosti, ki so jim ta podjetja že podvržena v državi, kjer imajo sedež, s členom 49 ES;

— neskladnosti zahteve, da podobno potrdilo potrebuje vodstveno osebje teh podjetij, s členom 49 ES;

— neskladnosti zahteve, da morajo imeti zaposleni v teh podjetjih službeno izkaznico („legitimatiebewijs"), ki jo ob plačilu denarnega zneska izdajo nizozemski organi, ne da bi se upoštevalo, da morajo zadevne osebe v vsakem primeru imeti osebno izkaznico ali potni list, ki ga izda država, kjer imajo stalno prebivališče, s členom 49 ES;

— neskladnosti zahteve, da morajo imeti zaposleni v teh podjetjih diplomo, ki jo izda nizozemska institucija, in da morajo imeti inštalaterji alarmnih naprav posebne kvalifikacije, ne da bi se upoštevalo tiste, ki so jih pridobili v državi, kjer imajo stalno prebivališče, s členom 49 ES in Direktivama 89/48 in 92/51.

13 Na obravnavi je Komisija navedla, da se odpoveduje tožbi v zvezi s četrtim očitkom, vztraja pa pri prvih treh očitkih. Domnevno neizpolnitev obveznosti je treba torej preizkusiti samo s stališča člena 49 ES.

Prvi in drugi očitek

Trditve strank

14 Komisija trdi, da čeprav lahko zaščita prejemnikov storitev morebiti upravičí določene omejitve pravice svobode opravljanja storitev v tem sektorju, pa zahteva, da morajo imeti zadevna podjetja s sedežem v drugi državi članici, ki želijo ponujati storitve na Nizozemskem, in tudi njihovo vodstveno osebje predhodno dovoljenje, ni ustrezen ukrep. Zadevna nacionalna zakonodaja naj zlasti ne bi upoštevala obveznosti, ki za tuja podjetja že veljajo v državi članici, kjer imajo sedež (glej sodbo Sodišča z dne 9. marca 2000 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-355/98, Recueil, str. I-1221), kar naj bi povzročilo neupravičene dodatne stroške (glej sodbo Sodišča z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Vander Elst, C-43/93, Recueil, str. I-3803).

15 Nizozemska vlada zanika neizpolnitev obveznosti v teh točkah. Medtem ko priznava, da so pogoji in zahteve, ki jih navaja Komisija, zmožni ustvariti ovire glede svobode opravljanja storitev, zatrjuje, da jih upravičuje javni interes in še posebej potreba po zavarovanju prejemnikov zadevnih storitev in državljanov pred morebitnimi zlorabami s strani zasebnih podjetij za varovanje in detektivske dejavnosti. Ti ukrepi naj bi bili ustrezni in primerni za zavarovanje teh oseb pred nezakonitimi in nepoštenimi ravnanji. V tem smislu naj bi bilo še posebej pomembno preučiti namene in predhodno ravnanje vodstvenega osebja podjetij za varovanje in detektivske dejavnosti, brez česar naj bi bila vsaka preiskava o zanesljivosti teh podjetij brez velike veljave. Poleg tega naj stroški, povezani z odobritvijo različnih dovoljenj in potrdil, ne bi bili pretirani.

16 Čeprav je res, da v nizozemskih predpisih ni nobene posebne določbe, ki bi izrecno omenjala, kako je treba upoštevati kvalifikacije, ki so jih zasebna podjetja ali njihovo vodstveno osebje pridobili za varovanje v državi članici, kjer imajo sedež, to vseeno omogočajo v povezavi s prošnjo pristojnemu ministru, kot določa člen 2(2) Zakona iz leta 1997. Ob tem, da na ravni Skupnosti obveznosti, predpisane zadevnim podjetjem niso predmet usklajevalnih ukrepov, je v praksi zelo težko ugotoviti, v kakšnem obsegu različne obveznosti, ki jih nalagajo različne države članice, ustrezajo tistim, ki izhajajo iz nizozemske zakonodaje.

Presoja Sodišča

17 Iz stalne sodne prakse Sodišča izhaja, da nacionalna zakonodaja, ki na nacionalnem ozemlju izvajanje storitev podjetja, ustanovljenega v drugi državi članici, pogojuje z izdajo upravnega dovoljenja, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev po členu 49 ES (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Vander Elst, točka 15, in Komisija proti Belgiji, točka 35).

18 Sodišče je glede predpisov, podobnih tistim, ki jih navaja Komisija v prvem očitku, in glede argumentov obrambe, podobnih tistim nizozemske vlade, odločilo, da taka omejitev ne more biti upravičena, saj gre s tem, da izključuje, da je treba upoštevati obveznosti, ki jim je tuji ponudnik storitev že podvržen v državi članici, kjer ima sedež, v vsakem primeru preko tega, kar je potrebno za dosego zastavljenega cilja, to je zagotoviti strožji nadzor nad temi dejavnostmi (zgoraj navedena sodba Komisija proti Belgiji, točke od 36 do 38, in sodba Sodišča z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-171/02, Recueil, str. I-5645, točka 60). Do enake ugotovitve pridemo v zvezi s predpisi, ki jih zadeva drugi očitek Komisije, namreč zahtevo, da mora vodstveno osebje zadevnih podjetij pridobiti dovoljenje.

19 Kar zadeva trditev nizozemske vlade, ki se opira na upravno prakso, ki v okviru člena 2(2) Zakona iz leta 1997 upošteva obveznosti, ki jih nalaga država članica izvora, je treba ugotoviti, da nizozemska vlada ni bila zmožna jasno dokazati obstoja te prakse. V vsakem primeru v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da sama upravna praksa, ki jo lahko pristojni organi spreminjajo po svoji volji in s katero javnost ni ustrezno seznanjena, ne more pomeniti ustreznega izpolnjevanja obveznosti v skladu s Pogodbo ES (glej zlasti sodbo Sodišča z dne 9. marca 2000 v zadevi Komisija proti Italiji, C-358/98, Recueil, str. I-1255, točka 17).

20 Iz tega izhaja, da pogoj predhodnega dovoljenja, ki ga morajo imeti zasebna podjetja za varovanje in detektivske dejavnosti in njihovo vodstveno osebje, kot izhaja iz veljavne nizozemske zakonodaje, ne more biti utemeljen iz razlogov javnega interesa, če se ne upoštevajo obveznosti, katerim so ta podjetja in te osebe že podvržene v državi, kjer imajo sedež oziroma stalno prebivališče.

21 Zato sta prva očitka Komisije utemeljena.

Tretji očitek

Trditve strank

22 Komisija meni, da obveznost, da morajo zaposleni v zasebnih podjetjih za varovanje in detektivske dejavnosti s sedežem v drugi državi članici imeti službeno izkaznico, ki jo izdajo nizozemski organi, za ta podjetja prav tako pomeni oviro svobodnemu

opravljanju storitev. Tako pogojevanje naj ne bi bilo sorazmerno, saj morajo ti zaposleni, ki so napoteni iz druge države, v vsakem primeru imeti osebno izkaznico ali potni list, izdan v državi, kjer imajo stalno prebivališče (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Belgiji, točka 40).

23 Poleg tega naj bi nizozemski organi to obveznost izvajali v splošnem smislu, ne da bi upoštevali predhodni nadzor, ki je bil izveden v državi članici izvora.

24 Nizozemska vlada trdi, da je ta obveznost pomembna garancija, ki zagotavlja ustrezno kakovost in zanesljivost storitev zadevnih podjetij. Ta garancija naj bi bila še posebej pomembna za državljane, ki se soočajo z zaposlenimi v teh podjetjih. Službena izkaznica naj bi poleg imetnikove istovetnosti kazala, da je usposobljen za opravljanje storitev varovanja in detektivskih dejavnosti na ozemlju Nizozemske, medtem ko naj potni list ali osebna izkaznica ne bi dajala nobenega podatka o usposobljenosti zadevne osebe. Zato naj bi edino službena izkaznica pomenila ustrezno in primerno sredstvo za zaščito državljanov pred morebitnimi protipravnimi ravnanji.

25 V vsakem primeru pa naj bi bilo mogoče, da minister odobri izjemo v skladu s členom 8(2) Zakona iz leta 1997.

26 Poleg tega naj bi bil znesek, zaračunan za izdajo službene izkaznice, namenjen zgolj kritju stroškov izdaje in naj ne bi bil pretiran.

Presoja Sodišča

27 V tem pogledu iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je obveznost, ki zaposlenim v zasebnem podjetju za varovanje in detektivske dejavnosti nalaga posedovanje službene izkaznice, ki jo izda organ države članice, v kateri se dejavnost opravlja, prav tako treba šteti za omejevanje svobode opravljanja storitev, saj formalnosti, ki so povezane s pridobitvijo take izkaznice, lahko otežijo čezmejno opravljanje storitev (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Belgiji, točka 39).

28 Kar zadeva morebitno utemeljitev tega ukrepa s potrebo po zaščiti državljanov, na kar se sklicuje nizozemska vlada, je Komisija pravilno poudarila, da morajo zaposleni v zadevnih podjetjih, ki odidejo v drugo državo članico, v vsakem primeru imeti osebno izkaznico ali potni list, ki jim zadoščata, da lahko z njima izkažejo svojo istovetnost (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Belgiji, točka 40).

29 Nizozemska vlada je trdila tudi, da ima omenjena izkaznica poleg funkcije identifikacije zadevne osebe tudi funkcijo potrdila, saj potrjuje obseg njenih pristojnosti. Dejansko naj ne bi bilo izključeno, da je v tem smislu posedovanje take izkaznice primeren ukrep za okrepitev zaupanja državljanov v zaposlene v zasebnih podjetjih za varovanje in detektivske dejavnosti.

30 V tem pogledu, čeprav je službena izkaznica sicer namenjena dokazovanju usposobljenosti in profesionalnosti članov zaposlenih v podjetjih za varovanje in

detektivske dejavnosti, ki prihajajo iz drugih držav članic in ponujajo storitve na Nizozemskem, pa taka zahteva pomeni omejitev, ki presega to, kar je nujno za dosego želenega cilja, ker ne upošteva nadzora ali preverjanja, ki je bilo že izvedeno v državi članici izvora in ki je potrdilo to usposobljenost in profesionalnost (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Portugalski, točka 66).

31 Kar zadeva izjemo, ki jo lahko odobri minister, na katero se v tem pogledu sklicuje nizozemska vlada, je treba ugotoviti, kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah od 54 do 58 svojih sklepnih predlogov, da iz člena 8(2) Zakona iz leta 1997 izrecno ne izhaja, da se možnost izjeme, ki je dopuščena presoji ustreznih organov, enako in v vseh primerih uporablja za priznanje, povezano z izdajo zadevne službene izkaznice, strokovne usposobljenosti, pridobljene v drugih državah članicah. Zahteva za posedovanje take izkaznice na podlagi tega zato ne more biti upravičena.

32 Tretji očitek, na katerega se je sklicevala Komisija, je torej prav tako utemeljen, ker se pri zadevni zahtevi ni upoštevalo nadzora, kateremu so bili ponudniki čezmejnih storitev že podvrženi v državi članici, kjer imajo sedež.

33 Na podlagi vsega zgoraj navedenega je treba torej ugotoviti, da s sprejetjem predpisov v okviru Zakona iz leta 1997:

— s katerimi se zahteva, da morajo imeti podjetja, ki želijo ponujati storitve na ozemlju Nizozemske, in njihovo vodstveno osebje dovoljenje in za njegovo

pridobitev plačati pristojbino, ne da bi se upoštevale obveznosti, ki jih morajo tuji ponudniki storitev v državi članici, kjer imajo sedež, že izpolnjevati, in

— s katerimi se od zaposlenih v teh podjetjih, ki so iz države članice, kjer imajo prebivališče, napoteni na Nizozemsko, zahteva službeno izkaznico, ki jo izdajo nizozemski organi, če se v zadevni zahtevi ne upošteva nadzora, kateremu so ponudniki čezmejnih storitev že podvrženi v državi članici, kjer imajo sedež,

Kraljevina Nizozemska ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 49 ES.

Stroški

34 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi v okviru prvih treh tožbenih razlogov, ki jih navaja Komisija, ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V zvezi z četrtim očitkom, ki se mu je Komisija na obravnavi odpovedala, stranki nista navedli stroškov. V tem primeru je treba torej upoštevati tretji pododstavek člena 69(5) Poslovnika, po katerem vsaka stranka nosi svoje stroške. Iz tega izhaja, da je Kraljevini Nizozemski primerno naložiti plačilo treh četrtin stroškov Komisije in določiti, da za preostanek vsaka stranka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1) **Kraljevina Nizozemska s tem, da je v okviru zakona o zasebnih podjetjih za varovanje in detektivske dejavnosti z dne 24. oktobra 1997 sprejela predpise:**

— **s katerimi se zahteva, da morajo imeti podjetja, ki želijo ponujati storitve na ozemlju Nizozemske, in njihovo vodstveno osebje dovoljenje in za njegovo pridobitev plačati pristojbino, ne da bi se upoštevale obveznosti, ki jih morajo tuji ponudniki storitev v državi članici, kjer imajo sedež, že izpolnjevati, in**

— **s katerimi se od zaposlenih v teh podjetjih, ki so iz države članice, kjer imajo prebivališče, napoteni na Nizozemsko, zahteva službeno izkaznico, ki jo izdajo nizozemski organi, če se v zadevni zahtevi ne upošteva nadzora, ki so mu ponudniki čezmejnih storitev že podvrženi v državi članici, kjer imajo sedež,**

ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 49 ES.

2) **Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo treh četrtin stroškov Komisije Evropskih skupnosti. Preostanek stroškov nosi vsaka stranka sama.**

Podpisi