FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT
fremsat den 7. juli 2005 [1]

I — Indledning

1. I denne traktatbrudssag har Kommissionen kritiseret Kongeriget Spanien for, at dets love og administrative bestemmelser om private vagtselskaber ikke er i overensstemmelse med princippet om etableringsfrihed og princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og med Fællesskabets bestemmelser om gensidig anerkendelse af erhvervsuddannelser.

2. Det drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt det som betingelser for at udøve virksomhed i Spanien kan pålægges udenlandske vagtselskaber at være en juridisk person, at have en bestemt mindste selskabskapital, at stille en sikkerhed og have et mindste antal ansatte, og hvorvidt det kan kræves, at udenlandske private vagtselskabers personale også har en særlig tilladelse i Spanien, selv om personalet allerede er i besiddelse af en tilsvarende tilladelse i den medlemsstat, hvori selskabet er etableret.

3. Den aktuelle sag udgør en forlængelse af sag C-114/97, hvori Kongeriget Spanien tidligere er blevet dømt for at have tilsidesat traktaten på grund af sine bestemmelser om private vagtselskaber [2]. Desuden udviser den indholdsmæssigt en forbindelse med andre sager om private vagtselskabers virksomhed, hvori Kongeriget Belgien [3], Den Italienske Republik [4], Den Portugisiske Republik [5] og Kongeriget Nederlandene [6] er blevet dømt for traktatbrud.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Jf. dom af 29.10.1998, sag C-114/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6717.

3 — Jf. dom af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1221.

4 — Jf. dom af 31.5.2001, sag C-283/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4363.

5 — Jf. dom af 29.4.2004, sag C-171/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5645.

6 — Jf. dom af 7.10.2004, sag C-189/03, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 9289, og mit forslag til afgørelse af 22.6.2004.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

4. De relevante fællesskabsbestemmelser er i det foreliggende tilfælde artikel 43 EF og 49 EF samt direktiv 92/51 [7]. Desuden støtter Kommissionen sig på direktiv 89/48 [8].

5. I artikel 43, stk. 1, EF bestemmes:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Dette forbud omfatter også hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.«

6. Artikel 49, stk. 1, EF har følgende ordlyd:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse.«

7. Ifølge artikel 1, litra c), i direktiv 92/51 forstås der ved »»*kursusbevis*«: ethvert bevis

— for gennemførelsen af en uddannelse, som ikke indgår i en helhed, der udgør et eksamensbevis efter direktiv 89/48/EØF eller et eksamensbevis eller certifikat efter nærværende direktiv, eller

— som er udstedt efter en vurdering af ansøgerens personlige kvaliteter, egnethed eller kundskaber, som en myndighed, der er udpeget i overensstemmelse med en medlemsstats love eller admi-

7 — Rådets direktiv 92/51/EØF af 18.6.1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48/EØF (EFT L 209, s. 25), senest ændret ved direktiv 2001/19/EF (EFT L 206, s. 1), herefter »direktiv 92/51«.

8 — Rådets direktiv 89/48/EØF af 21.12.1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT 1989 L 19, s. 16), senest ændret ved direktiv 2001/19/EF (EFT L 206, s. 1), herefter »direktiv 89/48«.

nistrative bestemmelser, anser for at være væsentlige for udøvelsen af et erhverv, uden at der kræves bevis for forudgående uddannelse«.

8. Ifølge artikel 1, litra e), i direktiv 92/51 forstås der ved »»*lovreguleret erhverv*«: den eller de samlede lovregulerede erhvervsmæssige former for virksomhed, der udgør dette erhverv i en medlemsstat«.

9. I artikel 1, litra c), første punktum, i direktiv 92/51 defineres som »»*lovreguleret erhvervsmæssig virksomhed*«: erhvervsmæssig virksomhed eller en form deraf, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves et uddannelsesbevis eller kursusbevis for i en medlemsstat at optage eller udøve denne virksomhed eller en form deraf«.

B — *Nationale bestemmelser*

10. Den spanske lovgivning om tjenesteydelser inden for privat vagtvirksomhed består af lov nr. 23/1992 af 30. juli 1992 om privat vagtvirksomhed (»*Ley de seguridad privada*«, herefter »loven om privat vagtvirksomhed«) [9] og kongelig anordning nr. 2364/94 om godkendelse af bestemmelserne om privat vagtvirksomhed (»*Reglamento de Seguridad Privada*«, herefter »anordningen om privat vagtvirksomhed«) [10].

11. I artikel 5, stk. 1, i loven om privat vagtvirksomhed angives udtømmende, hvilke tjenesteydelser vagtselskaberne kan levere. Det drejer sig om de almindelige former for beskyttelse af personer og goder.

12. Ifølge artikel 7 i loven om privat vagtvirksomhed skal en virksomhed, der ønsker at levere sådanne tjenesteydelser, have en tilladelse i form af optagelse i et register, der føres af indenrigsministeriet.

13. Optagelse i registret er bl.a. betinget af, at virksomheden er enten et aktieselskab, et selskab med begrænset ansvar, et »sociedad anónima laboral« [11] eller et andelsselskab [artikel 7, stk. 1, litra a), i loven om privat vagtvirksomhed, sammenholdt med artikel 5 i anordningen om privat vagtvirksomhed].

9 — Ley 23/1992 af 30.7.1992 (Boletin Oficial del estado nr. 186/1992, s. 27116).

10 — Real Decreto 2364/1994 af 9.12.1994 (BOE nr. 8/1995, s. 779).

11 — Aktieselskab stiftet af de ansatte.

14. I bilaget til anordningen om privat vagtvirksomhed fastsættes yderligere betingelser for virksomheder, som ønsker at levere tjenesteydelser inden for privat vagtvirksomhed. Dels angives her en række mindstebeløb for selskabskapital, der afhænger af den udøvede virksomheds art og for nogle former for virksomhed også af størrelsen af virksomhedens geografiske operationsområde. Dels kræves det, at der stilles en sikkerhed, hvis størrelse afhænger af den udøvede virksomheds art og geografiske operationsområde; sikkerheden skal deponeres i Caja General de Depósitos.

15. Endvidere skal private vagtselskaber, som ønsker at udføre transport af værdigenstande, farlige genstande eller sprængstoffer, råde over et mindste antal vagter og pansrede køretøjer; tilsvarende stilles der for installation og vedligeholdelse af alarm- og sikkerhedssystemer krav om et mindste antal teknikere og installatører (jf. bilaget til anordningen om privat vagtvirksomhed).

16. Private vagtselskabers vagtpersonale skal have en tilladelse fra indenrigsministeriet (artikel 10 i loven om privat vagtvirksomhed, sammenholdt med artikel 53 i anordningen om privat vagtvirksomhed). De, der ansøger om en sådan tilladelse, skal være myndige, må, i givet fald, ikke have nået den alder, som er fastsat i administrative bestemmelser, og have bestået prøver, der dokumenterer, at de besidder de kundskaber og kvalifikationer, som er nødvendige for at udføre det pågældende arbejde; de skal ligeledes besidde de fysiske og mentale kvalifikationer, som er nødvendige for at varetage deres opgaver.

17. Endvidere kræves det med hensyn til virksomhed som privatdetektiv i artikel 54, stk. 5, litra b), i anordningen om privat vagtvirksomhed, at de pågældende er i besiddelse af et særligt kvalifikationsbevis for privatdetektiver [12], idet de for at opnå et sådant skal have gennemgået bestemte kurser og have bestået bestemte prøver, som er fastsat i andre administrative bestemmelser udstedt af justits- og indenrigsministeriet [13].

18. Oprindeligt kunne kun spanske virksomheder udøve virksomhed som privat vagtselskab, og sådanne virksomheders vagt-

12 — På spansk »diploma de detective privado«.

13 — Derudover skal de ifølge artikel 54, stk. 5, litra a), i anordningen om privat vagtvirksomhed besidde et vist uddannelsesniveau, som kan dokumenteres ved forskellige eksamensbeviser (»titulo de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formación profesional de segundo grado, técnico de las profesiones o cualificaciones que se determinen, u otros equivalentes o superiores«). Da Kommissionen imidlertid intet har bemærket om disse eksamensbeviser — bortset fra i fremstillingen af de juridiske rammer — må det antages, at den ikke har ønsket at lade tvistens genstand omfatte dette punkt. Jeg vil derfor heller ikke beskæftige mig yderligere med det i det følgende. Under alle omstændigheder havde det, for at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, ikke været tilstrækkeligt at nævne bestemmelsen i fremstillingen af de juridiske rammer uden yderligere bemærkninger og uden at foretage nogen form for retlig vurdering af den (jf. dom af 29.11.2001, sag C-202/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 9319, præmis 21).

personale skulle have spansk statsborgerskab [14]. Bestemmelsen herom er i mellemtiden blevet ændret [15]. Nu er det tilstrækkeligt at være statsborger i en af Den Europæiske Unions eller Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområdes medlemsstater.

19. De relevante spanske retsforskrifter om anerkendelse af erhvervsuddannelser består i kongelig anordning nr. 1665/1991, som gennemfører direktiv 89/48 i spansk ret, og kongelig anordning nr. 1386/1995, som gennemfører direktiv 92/51. Det angives i de to anordninger, hvilke erhverv der er omfattet af deres respektive anvendelsesområder. Angivelserne omfatter imidlertid ikke den private vagtvirksomhed, som det drejer sig om i den foreliggende sag.

III — Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

20. Allerede i 1997 anlagde Kommissionen på grund af en række bestemmelser i loven og anordningen om privat vagtvirksomhed en sag mod Kongeriget Spanien, som førte til, at Domstolen dømte Spanien for traktatbrud [16]. I denne dom afgjorde Domstolen bl.a., at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten ved at bestemme, at kun spanske virksomheder kunne meddeles autorisation til at udøve privat vagtvirksomhed og ved at gøre godkendelse af virksomhedernes vagtpersonale betinget af, at de pågældende havde spansk statsborgerskab.

21. Inden indledningen af den foreliggende procedure meddelte Kommissionen ved skrivelse af 29. november 1999 de spanske myndigheder, at de gældende love eller administrative bestemmelser stadig var i strid med fællesskabsretten, herunder navnlig artikel 43 EF og 49 EF, og, for så vidt angår anerkendelse af erhvervsuddannelser, direktiv 89/48 og 92/51.

22. Kommissionen fremhævede i den forbindelse i det væsentlige, at hjemsted i Spanien eller spansk statsborgerskab var en betingelse for at udøve privat vagtvirksomhed, og at udenlandske private vagtselskaber for at udøve virksomhed i Spanien skal være en juridisk person og have en bestemt mindste selskabskapital uden hensyn til, at der måtte gælde andre bestemmelser i oprindelsesstaten, og et mindste antal

14 — Jf. dommen af 29.10.1998 i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 2, præmis 4 og 6.

15 — Allerede før anlæggelsen af den aktuelle traktatbrudssag blev loven om privat vagtvirksomhed ændret ved Real Decreto-*Ley* nr. 2/1999 af 29.1.1999 (BOE nr. 26/1999, s. 4327). Under den administrative procedure i den foreliggende sag blev loven om privat vagtvirksomhed ligeledes ændret ved Real Decreto nr. 1123/2001 af 19.10.2001 (BOE nr. 281/2001, s. 43034).

16 — Jf. den i fodnote 2 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Spanien.

ansatte. Endvidere kritiserede Kommissionen, at det kræves, at udenlandske vagtselskaber indhenter en særlig tilladelse i Spanien, selv om de allerede er i besiddelse af en tilsvarende tilladelse i oprindelsesstaten, og at privat vagtvirksomhed ikke er omfattet af Fællesskabets ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser.

23. Da den ikke havde modtaget et svar fra den spanske regering inden den fastsatte frist, fremsendte Kommissionen den 24. juli 2000 en begrundet udtalelse, hvori den gentog sine klagepunkter og krævede, at Kongeriget Spanien traf de nødvendige foranstaltninger.

24. Ved skrivelse af 15. november 2000 stillede de spanske myndigheder forslag om forskellige lovændringer. Kommissionen svarede ved skrivelse af 31. januar 2001, at de foreslåede ændringer ikke var tilstrækkelige, og krævede, at Spanien foretog yderligere ændringer i sin lovgivning.

25. I maj 2001 fremsendte de spanske myndigheder først et udkast til kongelig anordning til Kommissionen, hvori kun kravet om hjemsted i Spanien eller spansk nationalitet i anordningen om privat vagtvirksomhed blev afskaffet. Kort tid efter meddelte de, at der var planlagt yderligere lovændringer. Kommissionen anmodede derpå ved skrivelse af 1. august 2001 de spanske myndigheder om at fremsende et konkret lovudkast og en tidsplan. Da Spanien ikke reagerede, fremsendte Kommissionen den 7. januar 2002 en sidste skrivelse, hvori den sammenfattede situationen og erindrede om, at den afventede et konkret lovudkast og en tidsplan. I mellemtiden var den bebudede afskaffelse af hjemsteds- og nationalitetskravet blevet gennemført ved udstedelsen af kongelig anordning nr. 1123/2001 [17].

26. Ved skrivelse til Kommissionen af 19. juni 2002 gentog de spanske myndigheder de forslag, Kommissionen allerede havde fundet utilstrækkelige, og anførte, og lovændringen tidligst kunne gennemføres inden udgangen af 2003.

27. Kommissionen fandt dette svar utilfredsstillende og anlagde derfor den 8. december 2003 på grundlag af artikel 226, stk. 2, EF den foreliggende sag mod Kongeriget Spanien.

17 — Jf. punkt 18 ovenfor.

IV — Parternes påstande

28. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF såvel som i henhold til direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF idet det:

— i gennemførelsesbestemmelserne har foreskrevet, at private vagtfirmaer og disses personale henholdsvis skal have hjemsted i Spanien og være spanske statsborgere

— med hensyn til udenlandske private vagtfirmaers adgang til markedet kræver, at disse

a) i alle de omhandlede tilfælde skal være juridiske personer

b) skal have en bestemt selskabskapital, selv om de ikke er undergivet denne forpligtelse i den stat, hvori de er etableret

c) skal deponere en sikkerhed i Caja General de Depósitos, uden at der tages hensyn til, at der eventuelt er stillet sikkerhed i oprindelsesstaten

d) skal have et mindste antal ansatte

— kræver, at personalet i et udenlandsk privat vagtfirma skal opnå en ny særlig tilladelse i Spanien, selv om personalet allerede har opnået en tilsvarende tilladelse i etableringsmedlemsstaten, og bestemmer, at arbejde i sektoren for private sikkerhedstjenester ikke er dækket af fællesskabsbestemmelserne om anerkendelse af erhvervsuddannelser.

2) Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29. Under den skriftlige forhandling for Domstolen har Kommissionen ved skrivelse af 3. maj 2004 frafaldet stævningens første

klagepunkt vedrørende kravet om private vagtselskabers hjemsted og personalets nationalitet.

30. Herefter har Kommissionen således nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF såvel som i henhold til direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF, idet det:

— med hensyn til udenlandske private vagtfirmaers adgang til markedet kræver, at disse

a) i alle de omhandlede tilfælde skal være juridiske personer

b) skal have en bestemt selskabskapital, selv om de ikke er undergivet denne forpligtelse i den stat, hvori de er etableret

c) skal deponere en sikkerhed i Caja General de Depósitos, uden at der tages hensyn til, at der eventuelt er stillet sikkerhed i oprindelsesstaten

d) skal have et mindste antal ansatte

— kræver, at personalet i et udenlandsk privat vagtfirma skal opnå en ny særlig tilladelse i Spanien, selv om personalet allerede har opnået en tilsvarende tilladelse i etableringsmedlemsstaten, og bestemmer, at arbejde i sektoren for private sikkerhedstjenester ikke er dækket af fællesskabsbestemmelserne om anerkendelse af erhvervsuddannelser.

2) Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31. Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Spanien har opretholdt disse påstande efter Kommissionens delvise tilbagetrækning af søgsmålet.

V — Formaliteten

32. Inden jeg undersøger Kommissionens klagepunkter i denne sag, skal jeg behandle spørgsmålet om, hvorvidt den kan antages til realitetsbehandling.

33. Ifølge artikel 21, stk. 1, i statutten for Domstolen og artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement skal stævninger indeholde søgsmålets genstand, påstandene og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. I henhold til Domstolens faste praksis påhviler det Kommissionen i ethvert søgsmål i medfør af artikel 226 EF præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort at angive de retlige og faktiske omstændigheder, som klagepunkterne støttes på [18].

Generelt om affattelsen af påstandene i stævningen

34. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen samlet nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har »tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF såvel som i henhold til direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF« ved at pålægge vagtselskaber og sådannes personale visse forpligtelser. Disse forpligtelser angives ganske vist nærmere i stævningen, men på grund af den måde, hvorpå påstandene er formuleret [19], fremgår det ikke klart, hvilke af de rejste klagepunkter der drejer sig om tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF, og hvilke der drejer sig om tilsidesættelse af direktiv 89/48 og 92/51. En stævning, som er affattet på denne måde, savner i bemærkelsesværdig grad klarhed og tydelighed.

35. Først når påstandene i stævningen læses i forbindelse med dennes begrundelse og fortolkes i lyset heraf, fremgår det, at det kun er ved det første til og med det femte af de resterende klagepunkter, Kommissionen har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF, og at det herefter kun er det sjette og sidste klagepunkt [20], der drejer sig om tilsidesættelse af direktiv 89/48 og 92/51 [21]. På trods af den

18 — Jf. dommen af 29.11.2000 i sag C-202/99, Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 13, præmis 20, dom af 23.10.1997, sag C-375/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5981, præmis 35, første punktum, af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17, og af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 28.

19 — Jf. gengivelsen af påstandene i punkt 30 ovenfor.

20 — Nr. 1), andet led, sidste sætningsled, i de ændrede påstande (gengivet i punkt 30 ovenfor).

21 — I stævningens punkt 25-60 henvises der kun til artikel 43 EF og 49 EF og i punkt 61-71 kun til de to direktiver.

uklare affattelse er det på den måde muligt at knytte de enkelte klagepunkter dels til artikel 43 EF og 49 EF, dels til direktiv 89/48 og 92/51. Hvad fremstillingen af de nedlagte påstande som helhed angår er der på trods af søgsmålets mangel på tydelighed derfor i sidste instans ingen væsentlig tvivl om, at det kan antages til realitetsbehandling.

Hvad nærmere angår det sjette klagepunkt

36. Når man går et skridt videre og nærmere undersøger det sjette og sidste klagepunkt, opstår der derimod tvivl om, hvorvidt det kan antages til realitetsbehandling. Ved dette klagepunkt har Kommissionen nemlig gjort gældende, at både direktiv 89/48 og direktiv 92/51 er blevet tilsidesat.

37. Det er ganske vist i princippet ikke udelukket, at en medlemsstat samtidig tilsidesætter begge disse direktiver [22]. For at Domstolen skal fastslå dette, må Kommissionen imidlertid i stævningen detaljeret og udførligt angive, hvorledes den pågældende stats retstilstand eller retsanvendelse samtidig udgør en tilsidesættelse af begge direktiver [23]. Selv om de to direktiver nemlig er tæt forbundet, bygger på de samme principper og, med de nødvendige ændringer, indeholder de samme regler [24], således at der derved indføres en generel ordning for gensidig anerkendelse af erhvervsuddannelser, har direktiverne forskelligt anvendelsesområde. Direktiv 89/48 drejer sig om eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed, mens direktiv 92/51 i det væsentlige drejer sig om kursusbeviser for erhvervsmæssige kvalifikationer, der bygger på en korterevarende uddannelse.

38. I et søgsmål i medfør af artikel 226 EF, stk. 2, er det således ingenlunde tilstrækkeligt at henvise til de to direktiver side om side og under ét påstå, at begge direktiver er blevet tilsidesat. Det er netop, hvad Kommissionen i det foreliggende tilfælde på ny [25] har gjort.

39. Kommissionen har intet angivet i stævningen, hvoraf det fremgår, at de kvalifikationer, privat vagtpersonale og privatdetektiver i givet fald skal fremlægge dokumentation for i Spanien, forudsætter, at de pågældende har gennemgået en videregående uddannelse af mindst tre års varighed, eller at denne

22 — For seneste retspraksis, jf. dom af 14.10.2004, sag C-55/03, Kommissionen mod Spanien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 33, og af 20.1.2005, sag C-198/04, Kommissionen mod Frankrig, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 11.

23 — Jf. i indholdsmæssigt samme retning dommen af 14.10.2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 22, præmis 29.

24 — Jf. femte betragtning til direktiv 92/51.

25 — Jf. f.eks. Kommissionens stævning i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 2, præmis 12, sidste led.

uddannelse på anden måde er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 89/48. Som udgangspunkt er det derfor slet ikke muligt at forstå, hvorledes Kongeriget Spanien skulle have tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til dette direktiv. Det angives således ikke i tilstrækkeligt omfang i Kommissionens stævning, hvilke retlige og faktiske omstændigheder klagepunktet om tilsidesættelse af direktiv 89/48 støttes på [26].

40. Sammenfattende bør søgsmålet afvises som uantageligt til pådømmelse, i den udstrækning der påstås tilsidesættelse af direktiv 89/48. Derudover er der — trods mangelen på klarhed — ikke afgørende tvivl om, at det kan antages til realitetsbehandling.

VI — Realiteten

41. Af Kommissionens øvrige klagepunkter drejer det første og en del af det andet og det femte sig om spørgsmål, som Domstolen tidligere har behandlet [27]. Domstolen har derimod ikke truffet nogen afgørelse om klagepunkter som det tredje, fjerde og sjette klagepunkt i den foreliggende sag.

A — *Indledende bemærkninger*

Sondringen mellem fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed

42. Udgangspunktet for den foreliggende traktatbrudssag er selvstændig virksomhed udøvet mod betaling i Spanien af private vagtselskaber og private detektivbureauer med hjemsted i andre medlemsstater. Når en sådan virksomhed udøves midlertidigt, dvs. uden stabil og vedvarende deltagelse i Spaniens økonomiske liv, er den omfattet af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 EF og 50 EF i forbindelse med artikel 48 EF og 55 EF), mens den i modsat fald — f.eks. når der er tale om en filial eller et datterselskab — er omfattet af princippet om etableringsfrihed (artikel 43 EF i forbindelse med artikel 48 EF) [28].

26 — Hvad derimod angår direktiv 92/51 har Kommissionen i stævningen — om end på særdeles kortfattet måde — angivet, at erhverv inden for privat vagtvirksomhed og detektiverhvervet efter dens opfattelse udgør lovregulerede erhverv i Spanien, og at der for disse erhverv skal fremlægges dokumentation for kvalifikationer, men at der ikke findes nogen ordning for anerkendelse af sådanne kvalifikationer i direktivets forstand. I den henseende er minimumskravene til en formelt korrekt stævning opfyldt. Alle øvrige spørgsmål henhører under søgsmålets realitet.

27 — Jf. med hensyn til det første og det andet klagepunkt navnlig dommen af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 41-44 og 53-57, og med hensyn til det femte klagepunkt navnlig dommen af 7.10.2004 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 6, præmis 17-20 og 31, af 9.3.2000 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 3, præmis 35-38, og af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 60 og 61.

28 — Om sondringen mellem etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser jf. navnlig dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 25-28, af 11.12.2003, sag C-215/01, Schnitzer, Sml. I, s. 14847, præmis 27-33, og dommen af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 24-27.

Manglende harmonisering inden for Fællesskabet

43. Kongeriget Spanien har flere gange forsvaret de af Kommissionen kritiserede love og administrative bestemmelser med, at der er ikke er sket nogen harmonisering inden for Fællesskabet, og betonet, at det er derfor, der kan gælde strengere regler i Spanien end i de øvrige medlemsstater.

44. Herom skal det indledningsvis bemærkes, at de grundlæggende friheder bygger på princippet om gensidig anerkendelse. Gensidig anerkendelse forudsætter på ingen måde, at fællesskabslovgiver har indført fælles normer for bestemte økonomiske sektorer. Det er tværtimod på områder, hvor der *ikke* er foretaget nogen harmonisering, og hvor der derfor end ikke gælder nogen laveste fællesskabsnorm, at princippet gælder [29].

45. I mangel af fælles normer har medlemsstaterne i princippet fortsat kompetence til at fastsætte de materielle og proceduremæssige betingelser for en virksomhed som den, der udøves af private vagtselskabers vagtpersonale. De kan derfor tage udgangspunkt i et forskelligt beskyttelsesniveau [30]. De skal imidlertid udøve deres kompetence under iagttagelse af såvel den frie udveksling af tjenesteydelser som etableringsfriheden [31]. Dette indebærer, at der skal tages hensyn til de betingelser, udenlandsk vagtpersonale allerede måtte opfylde i sit oprindelsesland [32].

Undtagelserne i henhold til artikel 45 EF og 46 EF

46. Kongeriget Spanien har anført, at private vagtselskabers virksomhed kan være omfattet af undtagelserne vedrørende den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og udøvelse af offentlig myndighed, men det er tidligere blev fastslået, at tilfælde som de foreliggende ikke er omfattet af artikel 45, stk. 1, EF og artikel 46, stk. 1, EF [33].

29 — Fast retspraksis siden »Cassis de Dijon«-dommen af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe, Sml. s. 649, præmis 8. For en nyere dom, jf. dom af 11.3.2004, sag C-496/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2351, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis. Jf. i samme retning også dom af 9.3.1999, sag C-212/97, Centros, Sml. I, s. 1459, præmis 28.

30 — Den omstændighed, at en medlemsstat har udstedt mindre strenge regler end en anden, indebærer ikke, at reglerne i denne medlemsstat står i urimeligt forhold til det tilstræbte mål og derfor er uforenelige med fællesskabsretten. Jf. dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Alpine Investments, Sml. I, s. 1141, præmis 51, af 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 42, af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m. fl., Sml. I, s. 837, præmis 33 og 34, og af 11.7.2002, sag C-294/00, Gräbner, Sml. I, s. 6515, præmis 46 og 47.

31 — Jf. dom af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 31, og dommen af 11.3.2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 29, præmis 55.

32 — Jf. domme af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 15, og sag C-43/93, Van der Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 16, samt dommen af 3.10.2000 i Corsten-sagen, nævnt i fodnote 31, præmis 35.

33 — Jf. dommen af 29.10.1998 i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 2, præmis 37-39, 45 og 46, af 9.3.2000 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 3, præmis 24-26, 28 og 30, og af 31.5.2001 i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 4, præmis 20-22.

B — *Det første klagepunkt: uforeneligheden med artikel 43 EF og artikel 49 EF af pligten til at være en juridisk person*

47. Kommissionens første klagepunkt drejer sig om, at det i Spanien kræves, at private vagtselskaber har en af de fire juridiske former, som opregnes i artikel 7, stk. 1, litra a), i loven om privat vagtvirksomhed [34].

48. Private vagtselskabers pligt til at være en juridisk person kan hindre den grænseoverskridende virksomhed, der udøves af tjenesteydere, som er etableret i andre medlemsstater end Spanien, hvor de lovligt leverer sådanne tjenesteydelser. Et sådant krav forhindrer nemlig fysiske personer, der er etableret i udlandet, i at levere tjenesteydelser inden for privat vagtvirksomhed i Spanien. Det udgør derfor en restriktion som omhandlet i artikel 49 EF [35].

49. Desuden udgør en sådan bestemmelse en restriktion i artikel 43 EF's forstand. Den hindrer nemlig erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, der er fysiske personer, i at oprette en sekundær etablering i Spanien [36].

50. Som begrundelse for denne restriktion har Kongeriget Spanien påberåbt sig beskyttelsen af tjenesteydelsernes modtagere og af den øvrige befolkning. Det finder, at det i dette øjemed er nødvendigt at underkaste private vagtselskaber særlige krav vedrørende opbevaring af våben, virksomhedens interne kommunikation og vagtpersonalets uddannelse, f.eks. i form af regelmæssige skydeøvelser.

51. Ifølge fast retspraksis skal nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved EF-traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, imidlertid opfylde fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet [37].

34 — Jf. punkt 13 ovenfor.

35 — Jf. dommen af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 41.

36 — Jf. dommen af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 42, dom af 12.7.1984, sag 107/83, Klopp, Sml. s. 2971, præmis 19, og af 7.7.1988, sag 143/87, Stanton, Sml. s. 3877, præmis 11.

37 — Jf. dommen af 30.11.1995 i Gebhard-sagen, nævnt i fodnote 28, præmis 37, af 3.10.2000 i Corsten-sagen, nævnt i fodnote 31, præmis 39, dom af 11.12.2003 i Schnitzer-sagen, nævnt i fodnote 28, præmis 35, dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32, og af 21.4.2005, sag C-140/03, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3177, præmis 34.

52. I det foreliggende tilfælde er forpligtelsen til at være en juridisk person helt uegnet til at virkeliggøre de forfulgte mål. Således som Kommissionen med rette har bemærket, kan valget af juridisk form for en virksomhed ganske vist bl.a. have betydning for, hvilke muligheder aktionærerne har for at øve indflydelse på virksomheden og for aktionærernes og tredjemands økonomiske interesser. Derimod afhænger ingen aspekter med hensyn til den af Kongeriget Spanien påberåbte beskyttelse af tjenesteydelsernes modtagere og af den øvrige befolkning af de pågældende virksomheders juridiske form. Denne beskyttelse afhænger nemlig kun af, at virksomhederne, herunder navnlig de fysiske personer, som arbejder i dem, konkret overholder de for vagtvirksomhed gældende krav; våben skal således anvendes og opbevares under iagttagelse af bestemte regler, virksomhedens interne kommunikation skal i givet fald være tilpasset farligheden af den udøvede virksomhed, og vagtpersonalet skal deltage i den nødvendige uddannelse. Hvad dette angår har Kongeriget Spanien, som det påhviler at bevise, at det er berettiget at fravige de pågældende grundlæggende friheder i det foreliggende tilfælde, ikke forklaret, hvorfor en juridisk person bedre kan opfylde disse forpligtelser end en virksomhed, der ledes af en enkelt næringsdrivende.

53. Det første klagepunkt må derfor tages til følge.

C — *Det andet og tredje klagepunkt: uforeneligheden med artikel 43 EF og artikel 49 EF af kravet om en bestemt selskabskapital og om stillelse af en bestemt sikkerhed*

54. Kommissionens andet og tredje klagepunkt drejer sig om, at private vagtselskaber for at udøve virksomhed i Spanien inden for bestemte områder skal have en nærmere fastsat mindste selskabskapital og deponere en sikkerhed i Caja General de Depósitos, ligeledes af en nærmere fastsat størrelse.

Det andet klagepunkt: en mindste selskabskapital

55. Kravet om en mindste selskabskapital, hvis størrelse fastsættes efter virksomhedens art og geografiske operationsområde, kan hindre den grænseoverskridende virksomhed, der udøves af tjenesteydere, som er etableret i andre medlemsstater end Spanien, hvor de lovligt leverer sådanne tjenesteydelser. Et sådant krav forhindrer nemlig udenlandske tjenesteydere, hvis selskabskapital er mindre end det i Spanien gældende mindstebeløb, i at levere deres tjenesteydelser i Spanien. Det udgør derfor en restriktion som omhandlet i artikel 49 EF [38].

38 — Jf. dommen af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 53.

56. Desuden udgør en sådan bestemmelse en restriktion i artikel 43 EF's forstand [39]. Den hindrer nemlig fællesskabserhvervsdrivende, hvis selskabskapital er mindre end det i Spanien gældende mindstebeløb, i at oprette et datterselskab eller en filial i Spanien.

57. Som Domstolen tidligere har fastslået, kan en sådan betingelse ikke begrundes i hensynet til beskyttelse af fordringshaverne, idet der findes andre midler, hvormed et sådant mål kan opnås lige så effektivt, men som i mindre omfang begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, såsom garantistillelse [40] eller indgåelse af en forsikringsaftale [41].

58. De samme betragtninger kan anstilles med hensyn til Kongeriget Spaniens argument om, at en mindste selskabskapital udgør en supplerende garanti for tjenesteydelsernes modtagere og for beskyttelsen af den øvrige befolknings interesser. Også i denne forbindelse skal det nævnes, at en garantistillelse eller indgåelsen af en forsikringsaftale er tilstrækkelig og i mindre grad udgør en hindring for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater.

39 — Jf. førnævnte dom af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 54, og dom af 30.9.2003, sag C-167/01, Inspire Art, Sml. I, s. 10155, præmis 100 og 101.

40 — Om dette punkt jf. ligeledes punkt 61-65 nedenfor.

41 — Jf. førnævnte dom af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 55.

59. Det kan ganske vist tænkes — således som Kongeriget Spanien har gjort gældende til sit forsvar — at det i enkelte tilfælde ikke er muligt at opnå en tilstrækkelig forsikringsbeskyttelse. Men i sådanne tilfælde har private vagtselskaber altid mulighed for at stille en sikkerhed. Under alle omstændigheder går de spanske bestemmelser ved at gøre det obligatorisk at fremlægge dokumentation for besiddelsen af en mindste selskabskapital uden at tillade andre, alternative midler, såsom forsikringsaftaler eller garantistillelser, ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål.

60. Det andet klagepunkt må derfor tages til følge.

Det tredje klagepunkt: sikkerhedsstillelse

61. Desuden udgør ovennævnte betingelse om stillelse af en sikkerhed også en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden (artikel 49 EF og 43 EF), idet den gør det dyrere og dermed mindre tiltrækkende for private vagtselskaber fra andre medlemsstater at levere tjenesteydelser eller at oprette et datterselskab eller en sekundær etablering i Spanien.

62. Herefter melder det spørgsmål sig, om denne restriktion kan retfærdiggøres. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at Domstolen allerede udtrykkeligt har fastslået, at et krav om en garantistillelse udgør et mindre indgribende middel til beskyttelse af fordringshaverne end fastsættelse af en mindste selskabskapital [42].

63. Ifølge den spanske bestemmelse, som er omtvistet i denne sag, skal sikkerheden bl.a. garantere inddrivelsen af bøder i tilfælde af lovovertrædelser begået af private vagtselskaber. I sidste instans drejer det sig derfor med andre ord om at sikre beskyttelsen af offentlige spanske myndigheder i deres egenskab af fordringshavere i relation til eventuelle bøder.

64. Kommissionen har ikke kritiseret kravet om en sådan sikkerhed i almindelighed, men kun, at sikkerheden skal deponeres i den spanske Caja General de Depósitos. Ved at kræve, at sikkerheden i alle tilfælde skal deponeres i en bestemt *spansk* institution, hindrer den spanske regering, at der tages hensyn til sikkerheder stillet i andre medlemsstater, herunder navnlig det private vagtselskabs oprindelsesstat.

65. Et sådant krav går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af fordringshaverne. Det er ganske vist legitimt, at de spanske myndigheder kontrollerer, om *omfanget* af den i oprindelsesstaten stillede sikkerhed også i værtsstaten er *tilstrækkeligt* til at sikre beskyttelsen af fordringshaverne. Det kan imidlertid ikke retfærdiggøres, at der på forhånd ikke tages hensyn til sådanne sikkerheder, eller at det kræves, at virksomheden yderligere stiller en supplerende sikkerhed for hver medlemsstat, den ønsker at udøve sin virksomhed i.

66. Kongeriget Spanien har ganske vist — dog først efter udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist — erklæret sig villig til at også at tage hensyn til sikkerheder deponeret i andre finansielle institutioner i Fællesskabet [43]. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal imidlertid vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [44]. Ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen [45]. For fuldstændighedens skyld skal det ligeledes nævnes, at det kræver bindende lovbestemmelser at bringe et traktatbrud til ophør, og at en

42 — Jf. førnævnte dom af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 55, og med et lignende indhold dom af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 36.

43 — Jf. den spanske regerings skrivelser til Kommissionen af 15.11.2000, 9.7.2001 og 19.6.2002. Den spanske regering kræver imidlertid fortsat, at private vagtselskaber stiller en særlig sikkerhed for deres virksomhed i Spanien.

44 — Fast retspraksis, jf. bl.a. dom af 16.1.2003, sag C-63/02, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 821, præmis 11, af 16.12.2004, sag C-313/03, Kommissionen mod Italien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 9, og af 14.4.2005, sag C-341/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2733, præmis 33.

45 — Jf. dom af 18.11.2004, sag C-482/03, Kommissionen mod Irland, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 11, og dommen af 14.4.2005 i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 44, præmis 33.

administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke kan anses for at udgøre en gyldig gennemførelse af forpligtelserne i henhold til traktaten [46].

67. Der er følgelig også grundlag for det tredje klagepunkt.

D — *Det fjerde klagepunkt: uforeneligheden med artikel 43 EF og artikel 49 EF af kravet om et mindste antal ansatte*

68. Kommissionens fjerde klagepunkt drejer sig om, at der i henhold til punkt I.4.1, litra b), punkt I.4.2, litra b), og punkt I.5.2, litra a), i bilaget til anordningen om privat vagtvirksomhed for de heri angivne former for virksomhed i forbindelse med transport af værdigenstande, farlige genstande eller sprængstoffer kræves et mindste antal vagter og i forbindelse med installation og vedligeholdelse af alarm- og sikkerhedssystemer et mindste antal teknikere.

69. I begrundelsen for stævningen [47] betegner Kommissionen desuden den i Spanien gældende pligt til at råde over et mindste antal pansrede køretøjer i forbindelse med transport af farlige genstande og værdigenstande som uforenelig med artikel 49 EF. Da Kommissionen imidlertid, mærkeligt nok, ikke har påstået domfældelse af Spanien på dette punkt [48], kommer jeg ikke ind på dette aspekt i det følgende og behandler kun det fjerde klagepunkt i den udstrækning, det vedrører pligten til at have et mindste antal ansatte.

70. Dette mindste antal udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 EF), eftersom udenlandske private vagtselskaber med kun få ansatte derved hindres i at tilbyde deres tjenesteydelser på det spanske marked. Desuden gør mindsteantallet det dyrere og mindre tiltrækkende for udenlandske private vagtselskaber at oprette et datterselskab eller en sekundær etablering i Spanien, hvilket udgør en hindring for etableringsfriheden (artikel 43 EF).

71. Disse restriktioner forekommer mig berettigede, i den udstrækning de gælder for *transport af sprængstoffer*. I mangel af en

46 — Jf. bl.a. dom af 9.3.2000, sag C-358/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1255, præmis 17, og dommen af 7.10.2004 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 6, præmis 19.

47 — Jf. stævningens punkt 51-55.

48 — Jf. stævningens konklusioner, som er gengivet i punkt 30 i dette forslag til afgørelse.

harmonisering inden for Fællesskabet har medlemsstaterne et skøn med hensyn til, hvilket beskyttelsesniveau de ønsker at nå på deres område [49]. I det foreliggende tilfælde har Kongeriget Spanien på overbevisende måde henvist til de farer, sprængstoftransport kan indebære for almenheden, navnlig i Spanien på grund af den større trussel fra terrorisme. Dette betyder, at sprængstoftransport i Spanien ikke kan foretages af kun én person, men kræver mindst to vagter [50], og at det personale, som udfører transporten, skal besidde visse kundskaber inden for håndtering af sprængstoffer. Kommissionen har ikke på overbevisende måde tilbagevist denne argumentation. Det fjerde klagepunkt må derfor afvises hvad dette punkt angår.

72. Den spanske lovgiver har ganske vist også på *alle andre områder* et skøn med hensyn til, hvilket beskyttelsesniveau der skal nås i Spanien. Det er imidlertid Kongeriget Spanien, som det påhviler at bevise, at der i dette tilfælde er grund til at fravige de pågældende grundlæggende friheder, der udførligt skal påvise, at det nugældende mindste antal ansatte er egnet til at sikre virkeliggørelsen af dette beskyttelsesniveau, og at det ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det. Det har Kongeriget Spanien ikke gjort i det foreliggende tilfælde. Tværtimod har det selv erklæret sig villigt til at mindske de omtalte mindste antal ansatte med 50%. Derved har det samtidig medgivet, at den spanske lovgivnings nugældende krav ikke er nødvendige for at nå det forfulgte mål, nemlig at sikre det tilstræbte sikkerhedsniveau i forbindelse med transport af værdigenstande og farlige genstande og i forbindelse med installation og vedligeholdelse af sikkerheds- og alarmsystemer.

73. Det påhviler i øvrigt ligeledes Kongeriget Spanien udførligt at påvise, hvorledes det fremtidige mindste antal af ansatte, som vil være mindsket med 50%, kan retfærdiggøres under henvisning til tvingende samfundsmæssige hensyn. For så vidt angår den aktuelle traktatbrudssag kan prøvelsen af dette aspekt af sagen stå hen, idet spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen [51]. Der kan under ingen omstændigheder tages hensyn til blotte bebudelser af fremtidige ændringer af den nationale lovgivning.

74. Sammenfattende må det fjerde klagepunkt tiltrædes, i den udstrækning det drejer sig om den pligt, som i Spanien påhviler

49 — Jf. punkt 45 ovenfor og den i fodnote 30 nævnte retspraksis, hvorefter den omstændighed, at en medlemsstat har udstedt mindre strenge regler end en anden, ikke indebærer, at reglerne i denne medlemsstat står i urimeligt forhold til det tilstræbte mål og derfor er uforenelige med fællesskabsretten.

50 — Det bestemmes i punkt I.4.2, litra b), i bilaget til anordningen om privat vagtvirksomhed, at køretøjer, der anvendes til transport af sprængstoffer, skal have en besætning på mindst to vagter, som er særligt uddannet til denne form for transport.

51 — Jf. punkt 66 ovenfor og den deri nævnte faste retspraksis.

udenlandske private vagtselskaber til at have et mindste antal medarbejdere, når de skal transportere værdigenstande og farlige genstande og installere og vedligeholde alarm- og sikkerhedssystemer.

E — *Det femte klagepunkt: uforeneligheden med artikel 43 EF og artikel 49 EF af kravet om, at vagtpersonale, der udøver virksomhed i Spanien, har en særlig tilladelse*

75. Med sit femte klagepunkt har Kommissionen kritiseret, at personalet i private vagtselskaber, som er etableret i en anden medlemsstat, skal have en særlig tilladelse til at udøve virksomhed i Spanien, uden at der i givet fald tages hensyn til, at personalet allerede har en tilsvarende tilladelse i den stat, hvori dets virksomhed har hjemsted.

76. Det er allerede blevet fastslået i retspraksis, at nationale bestemmelser, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun kan udføre bestemte tjenesteydelser, hvis den har opnået en administrativ tilladelse, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser [52]. Kravet om, at en sådan virksomheds personale skal have en administrativ tilladelse, udgør ligeledes en restriktion for denne virksomheds frie udveksling af tjenesteydelser [53]. På samme måde kan det gøre det vanskeligere for udenlandske private vagtselskaber at oprette et datterselskab eller en sekundær etablering i Spanien, når deres vagtpersonale skal have en administrativ tilladelse; den spanske lovgivning udgør derfor ligeledes en hindring for etableringsfriheden.

77. Ifølge fast retspraksis skal nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved EF-traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, opfylde fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet [54].

52 — Jf. dommen af 25.7.1991 i Säger-sagen, nævnt i fodnote 32, præmis 14, af 9.8.1994 i Van der Elst-sagen, nævnt i fodnote 32, præmis 15, af 9.3.2000 i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 3, præmis 35, af 29.4.2004 i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 60, og af 7.10.2004 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 6, præmis 17.

53 — Jf. førnævnte dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 17, 18 — sidste punktum — og 20, hvori det drejede sig om, at private vagtselskabers *ledelse* skulle have en tilladelse; for så vidt angår de øvrige medlemmer af personalet jf. førnævnte dom af 9.8.1994 i Van der Elst-sagen, præmis 15, og dom af 21.10.2004, sag C-445/03, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 10191, præmis 23, 24 og 30.

54 — Jf. den i fodnote 37 nævnte retspraksis.

78. Som jeg tidligere har nævnt ved anden lejlighed, kan der i betragtning af de særlige farer, som er forbundet med privat vagtvirksomhed, i princippet intet indvendes mod, at det er nødvendigt, at de offentlige myndigheder præventivt kontrollerer sådanne virksomheder og deres personale. En sådan kontrol kan have form af en procedure for opnåelse af en administrativ tilladelse [55]. Der synes heller at være nogen tvist mellem Kommissionen og Kongeriget Spanien om dette punkt.

79. Der er derimod uenighed om, i hvilken udstrækning værtsstatens myndigheder skal tage hensyn til de krav, vagtpersonalet allerede er undergivet i sit oprindelsesland. Besvarelsen af dette spørgsmål kræver en differentieret behandling, hvor der indledningsvis skal sondres imellem, om der er tale om etableringsfriheden (artikel 43 EF) eller den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 EF).

80. Det kan således ikke kræves af en *tjenesteyder*, som kun lejlighedsvis udøver sin virksomhed i en anden medlemsstat, at han opfylder samtlige betingelser for etablering i denne medlemsstat, eftersom den frie udveksling af tjenesteydelser derved ville blive virkningsløs [56]. En restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser kan kun komme på tale, når en berettiget interesse ikke beskyttes af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i sin oprindelsesstat [57].

81. Når personalet i et privat vagtselskab allerede har en administrativ tilladelse i oprindelseslandet, forpligter princippet om fri udveksling af tjenesteydelser derfor værtsstaten til at tage hensyn hertil. En ny procedure for opnåelse af en administrativ tilladelse kan følgelig kun retfærdiggøres i undtagelsestilfælde, dvs. hvis der i oprindelsesstaten ikke er foretaget en tilsvarende kontrol af vagtpersonalet [58].

82. Da det kræves i den spanske lovgivning, at private vagtselskabers personale altid og uden undtagelse har en tilladelse udstedt af en *spansk* myndighed, gør denne lovgivning det umuligt at tage hensyn til de forpligtelser, et sådant personale allerede er undergivet i andre medlemsstater, hvorfor den strider

55 — Jf. punkt 32-34 og 44 i mit forslag til afgørelse af 22.6.2004 i den i fodnote 6 nævnte sag Kommissionen mod Nederlandene. Jf. i samme retning dommen af 11.3.2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 29, præmis 70, hvori det blev fastslået, at beskyttelsen af befolkningen på følsomme områder — i det pågældende tilfælde sundhed og sikkerhed for kvaliteten af lægelige ydelser — kan retfærdiggøre præventiv kontrol i form af en procedure for opnåelse af en tilladelse.

56 — Jf. Säger-dommen, nævnt i fodnote 32, præmis 13, Van der Elst-dommen, nævnt i fodnote 32, præmis 17, og Corsten-dommen, nævnt i fodnote 31, præmis 43.

57 — Jf. Corsten-dommen, nævnt i fodnote 31, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 29, præmis 71, og i sagen Kommissionen mod Luxembourg, nævnt i fodnote 53, præmis 35.

58 — Jf. herom punkt 38 og 53 i mit forslag til afgørelse af 22.6.2004 i den i fodnote 6 nævnte sag Kommissionen mod Nederlandene.

imod princippet om fri udveksling af tjenesteydelser [59].

83. Derimod har en virksomhed, der ønsker at *etablere sig* i en anden medlemsstat gennem et datterselskab eller en sekundær etablering, i princippet pligt til at opfylde de samme betingelser, som gælder for værtsstatens statsborgere [60]. Private vagtselskaber, som etablerer sig i Spanien, skal derfor i princippet indhente alle de tilladelser, der kræves her for at kunne optage og udøve deres virksomhed, herunder de nødvendige tilladelser for deres i Spanien ansatte vagtpersonale. Dette forudsætter naturligvis, at de pågældende bestemmelser anvendes uden forskelsbehandling, er begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet [61].

84. I det foreliggende tilfælde kan der intet principielt indvendes mod at anse proceduren for opnåelse af en administrativ tilladelse for berettiget. Det kan imidlertid tænkes, at et udenlandsk privat vagtselskab, der opretter et datterselskab eller en sekundær etablering i Spanien, ønsker at beskæftige udenlandsk vagtpersonale (eller vagtpersonale, som har en tilladelse i udlandet). I et sådant tilfælde kræver etableringsfriheden, at værtsstaten som led i proceduren for udstedelse af tilladelse tager hensyn til de betingelser, hvert enkelt personalemedlem allerede opfylder i oprindelsesstaten, og efterprøver, om de er ligeværdige [62]. Hvis det følgelig allerede er blevet fastslået ved en i det væsentlige sammenlignelig procedure i oprindelseslandet, at de pågældende opfylder betingelserne for så vidt angår den form for virksomhed, der er tale om, skal den berørte virksomhed kunne påberåbe sig dette i Spanien [63].

85. I den udstrækning den spanske lovgivning ikke gør det muligt at tage hensyn til de betingelser, enkelte medlemmer af vagtpersonalet allerede opfylder i deres oprindelsesstat, strider den derfor imod etableringsfriheden [64].

86. Selv under hensyntagen til de særlige farer, som er forbundet med private vagtselskabers virksomhed, er den spanske lovgivning i sin nuværende udformning ikke

59 — Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 3, præmis 38, og i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 66.

60 — Jf. Gebhard-dommen, nævnt i fodnote 28, præmis 36, første punktum.

61 — Jf. punkt 77 ovenfor.

62 — Jf. i denne retning med hensyn til erhvervsuddannelser fast retspraksis ifølge dom af 7.5.1991, sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357, præmis 16 ff., af 16.5.2002, sag C-232/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4235, præmis 21, af 13.11.2003, sag C-313/01, Morgenbesser, Sml. I, s. 13467, præmis 57, og af 7.10.2004, sag C-255/01, Markopoulos m.fl., Sml. I, s. 9077, præmis 63. Med hensyn til betingelserne vedrørende proceduren jf. Kraus-dommen, nævnt i fodnote 37, præmis 38-41.

63 — Jf. punkt 53 i mit forslag til afgørelse af 22.6.2004 i den i fodnote 6 nævnte sag Kommissionen mod Nederlandene.

64 — Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 3, præmis 38, og i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 66.

berettiget. Den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, nemlig at sikre streng kontrol med private vagtselskabers vagtpersonale [65].

87. Det femte klagepunkt må derfor tages til følge.

F — *Det sjette klagepunkt: tilsidesættelse af direktiv 89/48 og 92/51 på grund af manglende anerkendelse af erhvervsuddannelser*

88. Som nævnt ovenfor [66] kan Kommissionens sjette klagepunkt kun antages til realitetsbehandling, i den udstrækning det vedrører tilsidesættelse af direktiv 92/51.

89. Med dette sidste klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at hverken private vagtselskabers generelle virksomhedsområder eller privatdetektivers virksomhedsområde er omfattet af de spanske bestemmelser om anerkendelse af udenlandske kursusbeviser på trods af, at tilladelse til at udøve virksomhed i et privat vagtselskab ifølge spansk lovgivning kræver forskellige kundskaber og kvalifikationer, og at udøvelse af erhvervet som privatdetektiv kræver et særligt kvalifikationsbevis. Kongeriget Spanien har derved ikke opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre direktiv 92/51.

Virksomhed som vagtpersonale i private vagtselskaber

90. At direktiv 92/51 kan finde anvendelse, kræver imidlertid først og fremmest, at virksomhed som vagtpersonale i private vagtselskaber i Spanien udgør et *lovreguleret erhverv*.

91. Et lovreguleret erhverv udgør ifølge artikel 1, litra e) og f), i direktiv 92/51 en virksomhed eller de samlede former heraf, for hvilke betingelserne for at optage eller udøve virksomheden enten direkte eller indirekte er fastlagt i bestemmelser af retlig karakter, det være sig love eller administrative bestemmelser. Retlige bestemmelser regulerer direkte adgangen til at optage eller udøve et erhverv, når der ved værtslandets love eller administrative bestemmelser gennemføres en ordning, hvorved den erhvervsmæssige virksomhed udtrykkeligt forbeholdes personer, som opfylder visse betingelser, og hvorved de personer, som ikke opfylder

65 — Jf. i samme retning dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 3, præmis 35-38, og i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 5, præmis 66.

66 — Jf. punkt 32-40 ovenfor.

betingelserne, forbydes retten til at udøve virksomheden [67].

92. Ifølge artikel 53 i anordningen om privat vagtvirksomhed skal medlemmer af private vagtselskabers personale bl.a. være myndige og besidde de fysiske og mentale kvalifikationer, som er nødvendige for at varetage deres opgaver, herunder navnlig ikke lide af en sygdom, som kan hæmme dem i udførelsen af deres opgaver. Således som Kommissionen med rette, og uden at det er blevet bestridt, har gjort gældende, udøver private vagtselskabers vagtpersonale et lovreguleret erhverv som omhandlet i artikel 1, litra e) og f), i direktiv 92/51.

93. For at anvende direktiv 92/51 i et tilfælde som det foreliggende er det imidlertid ikke tilstrækkeligt blot at fastslå, at der er tale om et lovreguleret erhverv. Det skal nemlig også undersøges, om det kræves, at private vagtselskabers vagtpersonale dokumenterer, at de er i besiddelse af et kursusbevis i dette direktivs forstand.

94. Begrebet kursusbevis kan forstås bredt og omfatter ifølge artikel 1, litra c), i direktiv 92/51 ikke kun et bevis for gennemførelsen af en uddannelse, som ikke indgår i en helhed, der udgør et eksamensbevis, men også ethvert bevis, som er udstedt efter en vurdering af ansøgerens personlige kvaliteter, egnethed eller kundskaber.

95. I modsætning til hvad der synes at være Kommissionens opfattelse [68], drejer det sig i det foreliggende tilfælde ikke om, hvorvidt den endelige *afgørelse om adgang til erhvervet*, der træffes af de spanske myndigheder (tilladelsen i henhold til artikel 10 i loven om privat vagtvirksomhed, sammenholdt med artikel 53 i anordningen om privat vagtvirksomhed), udgør et kursusbevis, men om, hvorvidt de pågældende *som en betingelse* for at få denne tilladelse skal have et kursusbevis.

96. Kongeriget Spanien har bestridt, at fremlæggelse af sådanne kursusbeviser er en betingelse for at meddele private vagtselskabers vagtpersonale tilladelse.

97. I det foreliggende tilfælde påhvilede det derfor Kommissionen på overbevisende måde at godtgøre, hvilke af de beviser, som

67 — Jf. dom af 1.2.1996, sag C-164/94, Aranitis mod Land Berlin, Sml. I, s. 135, præmis 18 og 19, af 8.7.1999, sag C-234/97, Fernández de Bobadilla, Sml. I, s. 4773, præmis 16 og 17, af 11.7.2002, sag C-294/00, Gräbner, Sml. I, s. 6515, præmis 31 og 32, og af 7.10.2004, sag C-402/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2733, præmis 30; jf. desuden Morgenbesser-dommen, nævnt i fodnote 62, præmis 49.

68 — Jf. Kommissionens skriftlige indlæg af 3.5.2004, navnlig punkt 53 og 56.

kræves af de spanske myndigheder, der efter dens opfattelse er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 92/51. Det er nemlig fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påstående traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor [69].

98. Kommissionens stævning opfylder ikke disse betingelser.

99. Det bestemmes kun i artikel 53, litra c), i anordningen om privat vagtvirksomhed, hvortil Kommissionen her henvist, at private vagtselskabers vagtpersonale *skal besidde* de fysiske og mentale kvalifikationer, som er nødvendige for at udøve erhvervet [70]. Det fremgår ikke af Kommissionens argumentation, hvorledes det inden meddelelsen af tilladelsen efterprøves, om disse betingelser er opfyldt. Navnlig er det ikke oplyst, om de spanske myndigheder kræver fremlæggelse af en eller anden form for dokumentation for de nævnte personlige egenskaber, kvalifikationer og kundskaber — kun i så fald finder direktiv 92/51 anvendelse — eller om de kontrolleres *uformelt* som led i proceduren for udstedelse af tilladelse for de pågældende. Kommissionen har end ikke angivet, om sådanne beviser i Spanien selv udstedes til personer, der ønsker at udøve virksomhed som medlem af et privat vagtselskabs vagtpersonale [71].

100. Kommissionen har følgelig end ikke overbevisende godtgjort, at direktiv 92/51 finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Under disse omstændigheder kan Domstolen ikke fastslå, at Kongeriget Spanien for så vidt angår private vagtselskabers vagtpersonale ikke har opfyldt sine forpligtelser til at gennemføre direktiv 92/51.

101. Blot for fuldstændighedens skyld erindrer jeg om — uanset om direktiv 89/48 og 92/51 finder anvendelse — at medlemsstaterne naturligvis som en umiddelbar følge af de grundlæggende friheder (artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF) har pligt til at efterprøve, om de

69 — Jf. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 20.3.1990, sag C-62/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 925, præmis 37, af 29.5.1997, sag C-300/95, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2649, præmis 31, af 9.9.1999, sag C-217/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5087, præmis 22, af 4.4.2005, sag C-341/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2733, præmis 35, og af 12.5.2005, sag C-287/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3761, præmis 27.

70 — Ifølge artikel 53, litra a), i anordningen om privat vagtvirksomhed skal de pågældende desuden være myndige. Foruden dette alderskriterium og kravene vedrørende mentale og fysiske kvalifikationer indeholder artikel 53 i anordningen om privat vagtvirksomhed forskellige andre betingelser vedrørende ustraffethed, og det bestemmes desuden i artiklen, at de ansatte ikke må have udøvet visse erhverv eller former for virksomhed i de foregående to år. Da Kommissionen imidlertid ikke har ladet tvistens genstand omfatte disse krav, behandler jeg dem ikke nærmere i det følgende.

71 — Kommissionen har i begrundelsen for søgsmålet overhovedet ikke knyttet nogen bemærkning til artikel 10 i loven om privat vagtvirksomhed. I en traktatbrudssag er det ikke tilstrækkeligt at støtte et klagepunkt alene på en omtale af det i fremstillingen af de pågældende juridiske rammer (jf. i denne retning dommen af 29.11.2001 i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 13, præmis 21).

i udlandet erhvervede uddannelser er ligeværdige, og i givet fald anerkende dem. På samme måde skal medlemsstaterne tage hensyn til egnethedsprøver, de pågældende måtte have bestået i andre medlemsstater [72].

Virksomhed som privatdetektiv

102. Med hensyn til virksomhed som privatdetektiv er det ifølge artikel 54, stk. 5, litra b), i anordningen om privat vagtvirksomhed en betingelse for at blive meddelt den administrative tilladelse, at den pågældende er i besiddelse af et »kvalifikationsbevis« for privatdetektiver; for at opnå dette skal han have gennemgået de kurser og bestået de prøver, der er fastsat i andre administrative bestemmelser udstedt af justits- og indenrigsministeriet.

103. Virksomhed som privatdetektiv udgør følgelig et lovreguleret erhverv som omhandlet i artikel 1, litra e) og f) i direktiv 92/51 [73].

104. Det nævnte »kvalifikationsbevis« er ligeledes omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 92/51. Ifølge de fremlagte oplysninger er der ganske vist ikke tale om et »*eksamensbevis*« som omhandlet i artikel 1, litra a), i direktiv 92/51, idet der ikke kræves en uddannelse af en varighed på mindst et år. Således som artikel 54, stk. 5, litra b), i anordningen om privat vagtvirksomhed er formuleret, er der imidlertid tale om enten et *certifikat* som omhandlet i artikel 1, litra b), eftersom den krævede uddannelse udgør et *erhvervsrettet uddannelsesforløb* i direktivets forstand, eller i det mindste et *kursusbevis* som omhandlet i artikel 1, litra c), første led, i direktiv 92/51, hvis de kurser, der skal følges for at erhverve dette bevis, ikke har en sådan karakter, at de kan betragtes som en uddannelse.

105. Virksomhed som privatdetektiv i Spanien er følgelig omfattet af direktiv 92/51. Hvis det, der kræves i artikel 54, stk. 5, i anordningen om privat vagtvirksomhed, er et certifikat eller et kursusbevis i direktiv 92/51's forstand, skal der enten være indført en ordning for gensidig anerkendelse i overensstemmelse med direktivets artikel 6 eller en særlig ordning for anerkendelse af andre kvalifikationer i overensstemmelse med direktivets artikel 8.

106. Ifølge de af Kommissionen fremlagte oplysninger, som ikke er blevet bestridt, findes der for virksomhed som privatdetektiv ikke nogen ordning i Spanien for gensidig anerkendelse i direktiv 92/51's forstand, og der foreligger derfor et traktatbrud som omhandlet i artikel 228, stk. 1, EF.

72 — Jf. punkt 76-86 ovenfor.

73 — Om de forskellige betingelser jf. punkt 92 ovenfor.

Foreløbig konklusion

107. Der må følgelig gives Kommissionen medhold i dens sjette klagepunkt, i den udstrækning Kongeriget Spanien med hensyn til erhvervet privatdetektiv ikke har truffet sådanne foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme kravene i direktiv 92/51 for så vidt angår anerkendelse af erhvervsuddannelser med henblik på udøvelse af virksomhed som privatdetektiv. Derudover er der ikke grundlag for klagepunktet, og søgsmålet må afvises.

109. I det foreliggende tilfælde har Kongeriget Spanien med hensyn til betingelsen om hjemsted i Spanien og spansk nationalitet først ændret loven om privat vagtvirksomhed efter udløbet af den af den frist, Kommissionen havde fastsat i den begrundede udtalelse [76]. Da spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, imidlertid skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [77], ville Kommissionen ud fra en summarisk undersøgelse have fået medhold i det første klagepunkt, den oprindeligt havde rejst. Ved først at ændre loven om privat vagtvirksomhed på et senere tidspunkt har Kongeriget Spanien givet Kommissionen grund til at anlægge søgsmålet. På den baggrund forekommer det rimeligt at pålægge Kongeriget Spanien at betale omkostningerne vedrørende det klagepunkt, som er blevet trukket tilbage.

VII — Omkostninger

108. Med hensyn til tilbagetrækningen af Kommissionens oprindelige første klagepunkt [74] har begge parter nedlagt påstand om, at den anden part tilpligtes at betale omkostningerne [75]. Det følger af artikel 69, stk. 5, første afsnit, i Domstolens procesreglement, at sagsøgeren skal pålægges at betale sagens omkostninger, medmindre det findes berettiget at pålægge sagsøgte at betale dem som følge af dennes forhold.

110. Da Kommissionen imidlertid kun fuldt ud må gives medhold i fire af de resterende seks klagepunkter og kun delvis i de øvrige to, bør Domstolen ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit, fordele omkostningerne.

111. Kongeriget Spanien bør følgelig tilpligtes at bære sine egne omkostninger og betale tre fjerdedele af Kommissionens omkostninger. Derudover bør Kommissionen bære sine egne omkostninger.

74 — Dette første klagepunkt, som oprindeligt var rejst, drejede sig om betingelsen om private vagtselskabers hjemsted og om den nationalitet, sådanne selskabers vagtpersonale skulle have. Kommissionen trak det tilbage i punkt 8 i sit skriftlige indlæg af 3.5.2004. Jf. punkt 29 ovenfor.

75 — Jf. Kommissionens skriftlige indlæg af 3.5.2004 og Kongeriget Spaniens indlæg af 1.7.2004, hvori påstandene om, at den anden part tilpligtes at betale omkostningerne, er opretholdt.

76 — Jf. punkt 25 ovenfor.

77 — Jf. den i fodnote 44 nævnte faste retspraksis.

VIII — Forslag til afgørelse

112. På baggrund af det foranstående foreslår jeg Domstolen, at den:

1) fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF, idet det inden for rammerne af lov nr. 23/1992 af 30. juli 1992 om privat vagtvirksomhed og kongelig anordning nr. 2364/94 om godkendelse af bestemmelserne om privat vagtvirksomhed har bestemt:

a) at også private vagtselskaber fra de øvrige medlemsstater

— skal være juridiske personer

— skal have en bestemt selskabskapital, selv om de ikke er undergivet denne forpligtelse i den stat, hvori de er etableret

— skal deponere en sikkerhed i den spanske Caja General de Depósitos, uden hensyn til at der eventuelt er stillet sikkerhed i oprindelsesstaten

— skal have et mindste antal ansatte, hvis selskabet udøver virksomhed inden for transport af værdigenstande og farlige genstande og inden for installation og vedligeholdelse af alarm- og sikkerhedssystemer

b) at personalet i private vagtselskaber fra andre medlemsstater skal have en ny særlig tilladelse, selv om det allerede råder over en tilsvarende tilladelse i den stat, hvori selskabet er etableret

2) fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser til at gennemføre Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplering af direktiv 89/48/EØF, idet det med hensyn til udøvelse af virksomhed som privatdetektiv ikke har truffet sådanne foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme direktivets krav om anerkendelse af kursusbeviser for erhvervsmæssige kvalifikationer

3) i øvrigt frifinder Kongeriget Spanien

4) tilpligter Kongeriget Spanien at bære sine egne omkostninger og betale tre fjerdedele af Kommissionens omkostninger, og desuden tilpligter Kommissionen at bære sine egne omkostninger.