CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 7 juli 2005 [1]

I — Inleiding

1. In de onderhavige niet-nakomingsprocedure verwijt de Commissie het Koninkrijk Spanje, dat zijn wettelijke en bestuursrechtelijkebepalingen met betrekking tot particulierebeveiligingsdiensten niet in overeenstemming zijn met de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, en dat zij de bepalingen van het gemeenschapsrecht over de onderlinge erkenning van beroepsopleidingen schenden.

2. In wezen betreft het daarbij de vraag, of aan buitenlandse beveiligingsdiensten, voor het verrichten van werkzaamheden in Spanje, de voorwaarde mag worden gesteld dat zij rechtspersoonlijkheid hebben, een specifiek minimum maatschappelijk kapitaal hebben, een zekerheid stellen en een minimumaantal werknemers tewerkstellen, en of van het beveiligingspersoneel van een buitenlandse beveiligingsdienst mag worden verlangd dat het in Spanje een aparte vergunning voor zijn werkzaamheden verwerft, terwijl het in zijn land van vestiging al over een vergelijkbare vergunning beschikt.

3. Het onderhavige geding hangt samen met de procedure in zaak C-114/97, waarin het Koninkrijk Spanje reeds wegens niet-nakoming met betrekking tot zijn bepalingen betreffende particuliere beveiliging werd veroordeeld. [2] Bovendien houdt deze zaak inhoudelijk verband met een aantal nietnakomingszaken over particulierebeveiligingswerkzaamheden, waarin reeds arresten zijn gewezen tegen het Koninkrijk België [3], de Italiaanse Republiek [4], de Portugese Republiek [5] en het Koninkrijk der Nederlanden. [6]

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-114/97, Jurispr. blz. I-6717).

3 — Arrest van 9 maart 2000, Commissie/België (C-355/98, Jurispr. blz. I-1221).

4 — Arrest van 31 mei 2001, Commissie/Italië (C-283/99, Jurispr. blz. I-4363).

5 — Arrest van 29 april 2004, Commissie/Portugal (C-171/02, Jurispr. blz. I-5645).

6 — Arrest van 7 oktober 2004, Commissie/Nederland (C-189/03, Jurispr. blz. I-9289), en mijn conclusie van 22 juni 2004.

II — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

4. Het gemeenschapsrechtelijke kader van deze zaak wordt gevormd door de artikelen 43 EG en 49 EG alsmede door richtlijn 92/51[7]; bovendien beroept de Commissie zich op richtlijn 89/48.[8]

5. Artikel 43, eerste alinea, EG luidt:

„In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd."

6. Artikel 49, eerste alinea, EG bepaalt:

„In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht."

7. Volgens artikel 1, sub c, van richtlijn 92/51 wordt verstaan onder *„bekwaamheidsattest'*: alle titels:

— waarmee een opleiding wordt afgesloten en die geen deel uitmaken van een geheel dat een diploma in de zin van richtlijn 89/48/EEG of een diploma of een certificaat in de zin van de onderhavige richtlijn vormt, dan wel

— die zijn afgegeven naar aanleiding van een beoordeling van de persoonlijke kwaliteiten, de bekwaamheden of de kennis van de aanvrager, die voor de uitoefening van een beroep van essentieel belang worden geacht door een overeenkomstig de wettelijke en

7 — Richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PB L 209, blz. 25), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2001/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2001 (PB L 206, blz. 1), hierna: „richtlijn 92/51".

8 — Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB L 19, blz. 16), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2001/19 (hierna: „richtlijn 89/48").

bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat aangewezen instantie, zonder dat het bewijs van een voorafgaande opleiding is vereist".

8. Volgens artikel 1, sub e, van richtlijn 92/51 wordt verstaan onder *„gereglementeerd beroep"*: de gereglementeerde beroepsactiviteit of het geheel van gereglementeerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen".

9. Artikel 1, sub f, eerste zin, van richtlijn 92/51 definieert als *„gereglementeerde beroepsactiviteit"*: een beroepsactiviteit, voor zover de toegang daartoe of de uitoefening of een van de wijzen van uitoefening daarvan in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuurs [rechtelijke] bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een opleidingstitel of een bekwaamheidsattest".

B — *Nationaal recht*

10. Het op de particuliere beveiligingsdiensten toepasselijke Spaanse recht bestaat uit wet nr. 23/1992 betreffende de particuliere beveiliging (Ley de Seguridad privada; hierna: „wet inzake particuliere beveiliging") [9] en koninklijk decreet nr. 2364/1994, waarbij het reglement betreffende de particuliere beveiliging (Reglamento de Seguridad Privada, hierna: „reglement inzake particuliere beveiliging") werd goedgekeurd. [10]

11. Artikel 5, lid 1, van de wet inzake particuliere beveiliging somt tot besluit de diensten op die beveiligingsondernemingen kunnen verrichten. Daarbij gaat het om de gebruikelijke vormen van bescherming van zaken en personen.

12. Ingevolge artikel 7 van de wet inzake particuliere beveiliging moet een onderneming die dergelijke beveiligingsdiensten wil verrichten, een administratieve vergunning verkrijgen, door middel van een inschrijving in een door het ministerie van Binnenlandse Zaken gehouden register.

13. Voor deze inschrijving is onder andere vereist dat de onderneming een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, een „sociedad anonima laboral" [11] of een coöperatie is (artikel 7, lid 1, sub a, van de wet inzake particuliere beveiliging juncto artikel 5 van het reglement inzake particuliere beveiliging).

9 — *Boletín Oficial del Estado* nr. 186, blz. 27116.

10 — Real Decreto van 9 december 1994 (*BOE* nr. 8, blz. 779).

11 — Door het eigen personeel opgerichte naamloze vennootschap.

14. Bovendien bevat de bijlage bij het reglement inzake particuliere beveiliging nog andere vereisten waaraan ondernemingen moeten voldoen, indien zij beveiligingsdiensten willen verrichten. Enerzijds worden daarin, afhankelijk van de soort activiteit, verschillende minimumbedragen voor het maatschappelijk kapitaal genoemd, die bovendien voor bepaalde activiteiten ook naar de grootte van het geografisch werkgebied van de onderneming variëren. Anderzijds moet een zekerheid worden gesteld, waarvan het bedrag varieert volgens de soort activiteit en het geografisch werkgebied; deze zekerheid moet bij de Spaanse Caja General de Depósitos worden gesteld.

15. Bovendien bestaat voor beveiligingsdiensten die zich willen bezighouden met het transport van waardevolle goederen, gevaarlijke voorwerpen of explosieven, de verplichting om te beschikken over een minimumaantal bewakers en gepantserde voertuigen; vergelijkbaar daarmee is voor het werkterrein van de installatie en het onderhoud van alarm- en beveiligingssystemen een minimumaantal technici en installateurs vereist (zie in dit verband ook de bijlage bij het reglement inzake particuliere beveiliging).

16. Het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten moet in het bezit zijn van een vergunning van het ministerie van Binnenlandse Zaken (artikel 10 van de wet inzake particuliere beveiliging juncto artikel 53 van het reglement inzake particuliere beveiliging). Gegadigden voor een dergelijke vergunning moeten meerderjarig zijn, mogen een eventueel door bestuursrechtelijke bepalingen vastgestelde leeftijdsgrens niet hebben bereikt en moeten slagen voor een test waaruit de voor de betrokken activiteit benodigde kennis en bekwaamheid blijkt; bovendien moeten zij de voor de uitoefening van hun functie noodzakelijke fysieke en psychische eigenschappen bezitten.

17. Wat het beroep van privé-detective betreft, bepaalt artikel 54, lid 5, sub b, bovendien dat de betrokken personen een diploma van privé-detective moeten bezitten [12], waarvoor bepaalde cursussen moeten worden gevolgd en examens moeten worden afgelegd overeenkomstig nadere bestuursrechtelijke bepalingen van het ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken. [13]

18. Oorspronkelijk konden de particuliere beveiligingswerkzaamheden alleen door Spaanse ondernemingen worden verricht,

12 — In het Spaans „Diploma de detective privado".

13 — Bovendien is ingevolge artikel 54, lid 5, sub a, van het reglement inzake particuliere beveiliging ook een bepaald opleidingsniveau vereist, dat door verschillende schooldiploma's kan worden aangetoond („titulo de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formacion profesional de secundo grado, tecnico de las profesiones o cualificaciones que se determinen, u otros equivalentes o superiores"). Aangezien de Commissie echter in haar verzoekschrift — afgezien van het juridische kader — niet verder op die schooldiploma's ingaat, kan ervan worden uitgegaan dat zij dit punt niet tot voorwerp van de onderhavige procedure wil maken. Het blijft hierna derhalve ook onbesproken. Voor de ontvankelijkheid van het beroep zou het toch niet voldoende zijn geweest om een dergelijke bepaling in verband met het juridische kader van het geval zonder commentaar te citeren, zonder haar op de een of andere manier aan een juridische beoordeling te onderwerpen (zie arrest van 29 november 2001, Commissie/Italië, C-202/99, Jurispr. blz. I-9319, punt 21).

en moest ook hun beveiligingspersoneel de Spaanse nationaliteit bezitten. [14] Deze regeling werd echter intussen gewijzigd. [15] Thans volstaat de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte.

19. Met betrekking tot de erkenning van beroepskwalificaties zijn de belangrijkste Spaanse wettelijke bepalingen koninklijk decreet nr. 1665/1991, waarmee richtlijn 89/48 in Spaans recht is omgezet, en koninklijk decreet nr. 1396/1995, dat richtlijn 92/51 omzet. In beide decreten zijn de beroepen vermeld waarop zij betrekking hebben. De hier bedoelde werkzaamheden op het gebied van de particuliere beveiliging worden echter niet opgesomd.

III — Feiten en precontentieuze procedure

20. In 1997 had de Commissie reeds wegens verschillende bepalingen in de wet inzake particuliere beveiliging en het reglement inzake particuliere beveiliging een niet-nakomingsprocedure tegen het Koninkrijk Spanje ingeleid, die in 1998 uitliep op een veroordeling door het Hof. [16] In dat arrest werd onder andere bepaald, dat het Koninkrijk Spanje de krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen, omdat het de afgifte van de vergunning voor het uitoefenen van particuliere beveiligingsactiviteiten aan Spaanse ondernemingen voorbehield en de erkenning van het beveiligingspersoneel van deze ondernemingen afhankelijk stelde van de voorwaarde dat dit personeel de Spaanse nationaliteit bezat.

21. In de periode vóór de onderhavige procedure heeft de Commissie de Spaanse regering bij brief van 23 november 1999 laten weten, dat de desbetreffende Spaanse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen nog steeds het gemeenschapsrecht schonden, en wel de artikelen 43 EG en 49 EG, alsook, met betrekking tot de erkenning van beroepsopleidingen, de richtlijnen 89/48 en 92/51.

22. In dit verband hekelde de Commissie in wezen het feit, dat de Spaanse nationaliteit een voorwaarde vormt om op het gebied van particuliere beveiligingsdiensten actief te kunnen zijn, dat voor buitenlandse beveiligingsdiensten als voorwaarde wordt gesteld dat zij, om werkzaamheden in Spanje te mogen verrichten, rechtspersoonlijkheid moeten hebben, een specifiek maatschappelijk kapitaal moeten hebben, zonder rekening te houden met afwijkende bepalingen in de staat van de zetel, een zekerheid moeten stellen, zonder rekening te houden met

14 — Zie arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 2, punten 4 en 6).

15 — Nog voordat de onderhavige niet-nakomingsprocedure werd ingeleid, werd de wet inzake particuliere beveiliging gewijzigd door Real Decreto-Ley nr. 2/1999 van 29 januari 1999 (*BOE* nr. 26, blz. 4327). Tijdens de precontentieuze procedure in de onderhavige zaak werd bovendien ook het reglement inzake particuliere beveiliging gewijzigd door Real Decreto nr. 1123/2001 van 19 oktober 2001 (*BOE* nr. 281, blz. 43034).

16 — Zie arrest Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 2.

zekerheden in de staat van oorsprong, en een minimumaantal werknemers moeten tewerkstellen. Ook oefende zij er kritiek op uit, dat van medewerkers van een buitenlandse beveiligingsdienst werd verlangd dat zij in Spanje een aparte vergunning voor hun werkzaamheden verwerven, terwijl zij in het land van vestiging al over een vergelijkbare vergunning beschikken, en dat de activiteiten in het kader van particuliere beveiligingsdiensten niet onderworpen waren aan het communautaire systeem voor de erkenning van beroepskwalificaties.

23. Omdat de Spaanse regering niet binnen de gestelde termijn had geantwoord, heeft de Commissie op 24 juli 2000 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij de verwijten heeft herhaald, en verzocht zij het Koninkrijk Spanje om de noodzakelijke maatregelen te nemen.

24. Bij brief van 15 november 2000 stelden de Spaanse autoriteiten verscheidene wetswijzigingen voor. Op 31 januari 2001 antwoordde de Commissie daarop, dat de voorstellen niet volstonden, en vroeg zij om een nadere herziening van de regelingen.

25. In mei 2001 stuurden de Spaanse autoriteiten de Commissie aanvankelijk alleen het ontwerp van een koninklijk decreet, waarmee enkel het vereiste van de Spaanse nationaliteit uit het reglement inzake particuliere beveiliging zou worden weggenomen. Kort daarna deelden zij mede dat er meer wetswijzigingen voorbereid werden. Daarop verzocht de Commissie op 1 augustus 2001 om een concreet wetsontwerp en een tijdschema. Omdat een reactie uitbleef, stuurde de Commissie op 7 januari 2002 een laatste brief, waarin zij de situatie samenvatte en aan het nog niet ontvangen wetsontwerp en tijdschema herinnerde. Intussen waren echter in oktober 2001 de aangekondigde wijzigingen met betrekking tot de nationaliteit bij koninklijk decreet nr. 1123/2001 aangebracht. [17]

26. Op 19 juni 2002 stuurden de Spaanse autoriteiten de Commissie een brief waarin zij hun voorstellen herhaalden die door de Commissie reeds als ontoereikend waren beoordeeld, en kondigden zij aan dat de wettelijke omzetting niet vóór eind 2003 zou geschieden.

27. Aangezien de Commissie dit antwoord niet toereikend achtte, heeft zij op 8 december 2003 overeenkomstig artikel 226, lid 2, EG het onderhavige beroep tegen het Koninkrijk Spanje ingesteld.

17 — Zie punt 18 hierboven.

IV — Conclusies van partijen

28. De Commissie verzocht oorspronkelijk,

1) vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG, alsmede krachtens de richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG,

— door in de uitvoeringsbepalingen te bepalen dat particuliere beveiligingsdiensten en hun medewerkers de Spaanse nationaliteit moeten hebben;

— door in het kader van de regeling voor de inschrijving van buitenlandse ondernemingen te bepalen dat particuliere beveiligingsdiensten:

a) in elk geval rechtspersoonlijkheid moeten hebben,

b) een specifiek maatschappelijk kapitaal moeten hebben, zonder rekening te houden met het feit dat deze ondernemingen in hun land van vestiging niet aan dezelfde verplichtingen zijn onderworpen,

c) bij de Caja General de Depósitos een zekerheid moeten stellen, zonder ermee rekening te houden dat in de lidstaat van oorsprong mogelijk een borgsom is gestort,

d) een minimumaantal werknemers moeten tewerkstellen;

— door te bepalen dat de medewerkers van een buitenlandse particuliere beveiligingsdienst in Spanje een nieuwe, specifieke vergunning moeten verwerven, terwijl zij in de lidstaat van vestiging van deze onderneming al een vergelijkbare vergunning hebben verkregen, en door de beroepen van de particuliere beveiligingssector niet te onderwerpen aan de gemeenschapsregeling voor de erkenning van beroepskwalificaties;

2) het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

29. In de loop van de schriftelijke procedure voor het Hof heeft de Commissie bij brief van 3 mei 2004 het beroep met betrekking

tot de eerste toenmalige grief, betreffende de nationaliteit van beveiligingsdiensten en hun medewerkers, ingetrokken.

30. Dientengevolge verzoekt de Commissie thans,

1) vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG, alsmede krachtens de richtlijnen 89/48 en 92/51,

— door in het kader van de regeling voor de inschrijving van buitenlandse ondernemingen te bepalen dat particulierebeveiligingsdiensten:

a) in elk geval rechtspersoonlijkheid moeten hebben,

b) een specifiek maatschappelijk kapitaal moeten hebben, zonder rekening te houden met het feit dat deze ondernemingen in hun land van vestiging niet aan dezelfde verplichtingen zijn onderworpen,

c) bij de Caja General de Depósitos een zekerheid moeten stellen, zonder ermee rekening te houden dat in de lidstaat van oorsprong mogelijk een borgsom is gestort,

d) een minimumaantal werknemers moeten tewerkstellen;

— door te bepalen dat de medewerkers van een buitenlandse particuliere beveiligingsdienst in Spanje een nieuwe, specifieke vergunning moeten verwerven, terwijl zij in de lidstaat van vestiging van deze onderneming al een vergelijkbare vergunning hebben verkregen, en door de beroepen van de particulierebeveiligingssector niet te onderwerpen aan de gemeenschapsregeling voor de erkenning van beroepskwalificaties;

2) het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

31. Het Koninkrijk Spanje verzoekt,

1) het beroep te verwerpen,

2) de Commissie te verwijzen in de kosten.

Het Koninkrijk Spanje heeft deze conclusies ook na de gedeeltelijke intrekking van het beroep door de Commissie herhaald.

V — Ontvankelijkheid van het beroep

32. Alvorens de verschillende grieven van de Commissie ten gronde kunnen worden onderzocht, komt eerst de vraag van de ontvankelijkheid van het beroep aan de orde.

33. Ingevolge artikel 21, lid 1, van het Statuut van het Hof van Justitie en artikel 38, lid 1, sub a, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie dient ieder verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen te bevatten. Voor een beroep wegens niet-nakoming in de zin van artikel 226 EG betekent dit volgens vaste rechtspraak, dat de Commissie de grieven, waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, exact dient aan te geven, evenals — in elk geval summier — de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten.[18]

De formulering van de conclusies van het verzoekschrift in het algemeen

34. Globaal verzoekt de Commissie in het onderhavige geval, vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje „de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG, alsmede krachtens de richtlijnen 89/48 en 92/51", doordat het aan particuliere beveiligingsdiensten en hun medewerkers bepaalde eisen stelt. Weliswaar worden deze eisen daarna nauwkeuriger opgesomd, maar uit de conclusies van het verzoekschrift van de Commissie als zodanig[19] blijkt niet duidelijk met welke van de grieven een niet-nakoming van de artikelen 43 EG en 49 EG wordt aangevoerd en welke grief betrekking heeft op een niet-nakoming van de richtlijnen 89/48 en 92/51. Een dergelijke formulering van de conclusies van het verzoekschrift ontbeert in belangrijke mate duidelijkheid en overzichtelijkheid.

35. Pas nadat men de conclusie van het verzoekschrift van de Commissie in samenhang met haar motivering leest en in het licht daarvan uitlegt, blijkt het volgende: alleen met de eerste vijf resterende grieven van de Commissie wordt een niet-nakoming van de artikelen 43 EG en 49 EG aangevoerd, terwijl de nu zesde en laatste grief[20] daarentegen alleen op een niet-nakoming van de richtlijnen 89/48 en 92/51 betrekking heeft.[21] Dientengevolge kunnen de afzon-

18 — Zie arresten van 13 december 1990, Commissie/Griekenland (C-347/88, Jurispr. blz. I-4747, punt 28); 31 maart 1992, Commissie/Denemarken (C-52/90, Jurispr. blz. I-2187, punt 17); 23 oktober 1997, Commissie/Griekenland (C-375/95, Jurispr. blz. I-5981, punt 35, eerste zin), en 29 november 2001, Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 13, punt 20).

19 — Zie punt 30 hierboven, waar de conclusie van het verzoekschrift is weergegeven.

20 — Laatste zinsdeel, tweede streepje, punt 1, van de gewijzigde conclusie (weergegeven in punt 30 hierboven).

21 — In de punten 25-60 van het verzoekschrift wordt alleen verwezen naar de artikelen 43 EG en 49 EG, terwijl in de punten 61-71 alleen de twee richtlijnen worden genoemd.

derlijke grieven, ondanks hun onoverzichtelijke beschrijving, enerzijds bij de artikelen 43 EG en 49 EG en anderzijds bij de richtlijnen 89/48 en 92/51 worden ingedeeld. Gezien de gehele verschijning van het verzoekschrift bestaan er derhalve ten slotte — ondanks de onoverzichtelijkheid — geen principiële bezwaren tegen de ontvankelijkheid.

De zesde grief in het bijzonder

36. Bezwaren tegen de ontvankelijkheid rijzen echter, wanneer men vervolgens de zesde en laatste grief aan een nadere beschouwing onderwerpt. Hiermee voert de Commissie namelijk zowel een schending van richtlijn 89/48 als een schending van richtlijn 92/51 aan.

37. In beginsel is het weliswaar denkbaar dat een lidstaat deze twee richtlijnen tegelijk schendt.[22] Om echter een dergelijke vaststelling van de kant van het Hof te verkrijgen, zou de Commissie in haar verzoekschrift gedetailleerd en gemotiveerd moeten uiteenzetten in hoeverre de rechtssituatie of de toepassing van het recht in deze lidstaat beide richtlijnen tegelijk schendt.[23] Zelfs wanneer beide richtlijnen nauw met elkaar verbonden zijn, op dezelfde beginselen berusten en dezelfde regels behelzen[24], zodat zij een algemeen stelsel van wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties tot stand brengen, heeft namelijk elk van de richtlijnen een ander toepassingsgebied: terwijl richtlijn 89/48 betrekking heeft op hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten, houdt richtlijn 92/51 zich in wezen bezig met beroepsopleidingen die een kortere opleidingsperiode kennen.

38. In een beroep krachtens artikel 226, tweede alinea, EG, volstaat het derhalve geenszins de twee richtlijnen 89/48 en 92/51 eenvoudigweg naast elkaar te noemen en globaal te stellen dat er sprake is van een niet-nakoming van beide richtlijnen. Dit is echter precies wat de Commissie in casu opnieuw[25] heeft gedaan.

39. In haar verzoekschrift heeft de Commissie geen enkel argument aangevoerd, dat erop zou wijzen dat de in Spanje door het beveiligingspersoneel en privé-detectives eventueel over te leggen kwalificaties een opleiding op hogeronderwijsniveau van ten minste drie jaar vereisen of anderszins onder het toepassingsgebied van richtlijn 89/48 vallen. Dientengevolge is niet in meteen

22 — Zie, laatstelijk, arresten van 14 oktober 2004, Commissie/Spanje (C-55/03, niet gepubliceerd, punt 33), en 20 januari 2005, Commissie/Frankrijk (C-198/04, niet gepubliceerd, punt 11).

23 — Zie in deze zin ook arrest van 14 oktober 2004, Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 22, punt 29).

24 — Zie vijfde overweging van de considerans van richtlijn 92/51.

25 — Zie bijvoorbeeld de conclusie van het verzoekschrift van de Commissie in de zaak Commissie/Nederland (aangehaald arrest in voetnoot 2, punt 12, laatste streepje).

duidelijk in hoeverre het Koninkrijk Spanje de genoemde richtlijn zou hebben geschonden. Voorzover dus een schending van richtlijn 89/48 wordt aangevoerd, ontbreekt het het beroep van de Commissie aan een toereikende beschrijving van de feitelijke en juridische omstandigheden waarop deze grief is gebaseerd. [26]

40. Samenvattend geldt derhalve: het beroep van de Commissie moet niet-ontvankelijk worden verklaard, voor zover daarmee een schending van richtlijn 89/48 wordt gesteld. Voor het overige bestaan er tegen de ontvankelijkheid van het beroep, ondanks zijn onoverzichtelijkheid, geen principiële bezwaren.

VI — De gegrondheid van het beroep

41. Van de nog resterende grieven van de Commissie hebben de eerste alsmede delen van de tweede en de vijfde betrekking op kwesties waarmee het Hof zich reeds in het verleden heeft beziggehouden. [27] Daarentegen zijn grieven als de derde, vierde en zesde als zodanig nog niet voorwerp geweest van arresten van het Hof.

A — *Inleidende opmerkingen*

De afbakening tussen vrij verrichten van diensten en vrijheid van vestiging

42. Het uitgangspunt van deze niet-nakomingsprocedure wordt gevormd door niet in loondienst uitgeoefende activiteiten van particuliere beveiligingsdiensten en detectivebureaus, die door in andere lidstaten gevestigde ondernemingen tegen betaling in Spanje worden verricht. Worden dergelijke werkzaamheden tijdelijk, dat wil zeggen, zonder duurzame integratie in het Spaanse economische leven verricht, dan is daarop het vrij verrichten van diensten van toepassing (artikelen 49 EG en 50 EG juncto artikelen 48 EG en 55 EG), in het andere geval — bijvoorbeeld bij de oprichting van filialen of dochterondernemingen — is het de vrijheid van vestiging (artikel 43 EG juncto artikel 48 EG). [28]

26 — Wat daarentegen richtlijn 92/51 betreft, heeft de Commissie in haar verzoekschrift uiteengezet — zij het op zeer bondige wijze — dat er volgens haar in Spanje bij de werkzaamheden van particuliere beveiligingsdiensten en privédetectives sprake is van gereglementeerde beroepen, dat voor deze beroepen kwalificaties overgelegd dienen te worden, maar dat een erkenningsregel in de zin van de richtlijn ontbreekt. In zoverre voldoet het verzoekschrift aan de minimumvereisten voor regelmatigheid. Alle andere vragen hebben betrekking op de gegrondheid.

27 — Zie wat betreft de eerste en tweede grief met name arrest Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punten 41-44 en 53-57); en zie wat betreft de vijfde grief met name arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 6, punten 17-20 en 31), alsmede arresten Commissie/België (aangehaald in voetnoot 3, punten 35-38) en Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punten 60 en 61).

28 — Zie voor de afbakening tussen vrij verrichten van diensten en vrijheid van vestiging met name arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punten 25-28); arrest van 11 december 2003, Schnitzer (C-215/01, Jurispr. blz. I-14847, punten 27-33), en arrest Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punten 24-27).

Ontbreken van harmonisatie op gemeenschapsniveau

43. Het Koninkrijk Spanje verdedigt zijn door de Commissie gelaakte wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen meermaals met een verwijzing naar het ontbreken van harmonisatie op gemeenschapsniveau, en benadrukt dat in Spanje derhalve strengere eisen zouden mogen gelden dan in andere lidstaten.

44. Ter zake kan worden opgemerkt dat de fundamentele vrijheden berusten op het beginsel van de wederzijdse erkenning. Voor wederzijdse erkenning geldt geenszins als voorwaarde dat de gemeenschapswetgever voor een bepaalde bedrijfstak een gemeenschappelijke standaard heeft gecreëerd. Integendeel, dit beginsel geldt ook en vooral voor gebieden die *niet* geharmoniseerd zijn, en waarvoor dus geen gemeenschappelijke minimumnorm geldt. [29]

45. Indien een gemeenschappelijke norm ontbreekt, blijven de lidstaten in beginsel bevoegd, materiële voorwaarden en procedurevereisten voor een werkzaamheid als die van beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten vast te stellen. Zij kunnen daarbij ook van verschillende beschermingniveaus uitgaan. [30] Zij moeten hun bevoegdheden evenwel steeds met inachtneming van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging uitoefenen. [31] Daarbij moeten zij rekening houden met de vereisten waaraan buitenlands beveiligingspersoneel in zijn land van herkomst reeds voldoet. [32]

Uitzonderingsgevallen van de artikelen 45 EG en 46 EG

46. Voorzover het Koninkrijk Spanje de werkzaamheid van particuliere beveiligingsdiensten plaatst bij de uitzonderingsgevallen van de openbare veiligheid en openbare orde alsmede van de uitoefening van openbaar gezag, is reeds geoordeeld dat artikel 45, eerste alinea, EG en artikel 46, lid 1, EG op gevallen als het onderhavige niet van toepassing zijn. [33]

29 — Vaste rechtspraak sinds het arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon" (120/78, Jurispr. blz. 649, punt 8). Zie laatstelijk arrest van 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk (C-496/01, Jurispr. blz. I-2351, punt 55 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie in dezelfde zin ook arrest van 9 maart 1999, Centros (C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 28).

30 — Het feit dat de ene lidstaat minder strenge voorschriften vaststelt dan de andere, betekent op zich niet dat de voorschriften van deze laatste onevenredig en dus in strijd met het gemeenschapsrecht zijn; zie arresten van 10 mei 1995, Alpine Investments (C384/93, Jurispr. blz. I-1141, punt 51); 12 december 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Jurispr. blz. I-6511, punt 42); 1 februari 2001, Mac Quen e.a. (C-108/96, Jurispr. blz. I-837, punten 33 en 34), en 11 juli 2002, Gräbner (C-294/00, Jurispr. blz. I-6515, punten 46 en 47).

31 — Zie arresten van 3 oktober 2000, Corsten (C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 31), en 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 29, punt 55).

32 — Zie arrest van 25 juli 1991, Säger (C-76/90, Jurispr. blz. I-421, punt 15); arrest van 9 augustus 1994, Vander Elst (C-43/93, Jurispr. blz. I-3803, punt 16), en arrest Corsten (aangehaald in voetnoot 31, punt 35).

33 — Zie arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 2, punten 37-39, 45 en 46), arrest Commissie/België (aangehaald in voetnoot 3, punten 24-26, 28 en 30) en arrest van 31 mei 2001, Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 4, punten 20-22).

B — *De eerste grief: onverenigbaarheid met de artikelen 43 EG en 49 EG van het vereiste rechtspersoonlijkheid te hebben*

47. De eerste grief van de Commissie is gericht tegen de in Spanje geldende eis voor particuliere beveiligingsdiensten om rechtspersoonlijkheid te hebben in een van de vier in artikel 7, lid 1, sub a, van de wet inzake particuliere beveiliging genoemde rechtsvormen. [34]

48. Het vereiste dat particuliere beveiligingsdiensten rechtspersoonlijkheid moeten hebben, kan de grensoverschrijdende werkzaamheid belemmeren van dienstverrichters die buiten Spanje in andere lidstaten zijn gevestigd, alwaar zij op wettige wijze gelijkaardige diensten verrichten. Een dergelijk vereiste ontzegt in het buitenland gevestigde natuurlijke personen namelijk het recht om in Spanje hun diensten op het gebied van particuliere beveiligingsdiensten te verrichten. Derhalve vormt dit vereiste een beperking als bedoeld in artikel 49 EG. [35]

49. Bovendien vormt een dergelijke regeling een beperking van de vrijheid van vestiging als bedoeld in artikel 43 EG. Zij verhindert immers dat marktdeelnemers uit andere lidstaten, die natuurlijke personen zijn, in Spanje een nevenvestiging oprichten. [36]

50. Om deze beperking te rechtvaardigen, beroept het Koninkrijk Spanje zich op de bescherming van de ontvangers van de diensten en de rest van de bevolking. Hiervoor zou het noodzakelijk zijn dat particuliere beveiligingsdiensten met betrekking tot het wapenarsenaal, de interne communicatie van de onderneming en de opleiding en bijscholing van hun beveiligingspersoneel aan bijzondere eisen voldoen, bijvoorbeeld in de vorm van regelmatige schietoefeningen.

51. Volgens vaste rechtspraak echter zijn nationale maatregelen die de uitoefening van de in het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, alleen toegestaan indien aan vier voorwaarden is voldaan: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. [37]

34 — Zie punt 13 hierboven.

35 — Zie arrest Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punt 41).

36 — Arrest Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punt 42); zie ook arresten van 12 juli 1984, Klopp (107/83, Jurispr. blz. 2971, punt 19), en 7 juli 1988, Stanton (143/87, Jurispr. blz. 3877, punt 11).

37 — Zie arresten Gebhard (aangehaald in voetnoot 28, punt 37), Corsten (aangehaald in voetnoot 31, punt 39) en Schnitzer (aangehaald in voetnoot 28, punt 35), en arresten van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32), en 21 april 2005, Commissie/Griekenland (C-140/03, Jurispr. blz. I-3177, punt 34).

52. In het onderhavige geval is het vereiste om rechtspersoonlijkheid te hebben al helemaal niet geschikt om het nagestreefde doel te verwezenlijken. Zoals de Commissie terecht opmerkt, kan de keuze van de rechtsvorm van een onderneming onder andere gevolgen hebben voor de interne beïnvloedingsmogelijkheden van haar aandeelhouders, en evenzo voor de financiële belangen van aandeelhouders en derden. Daarentegen is geen van de hier door het Koninkrijk Spanje aangevoerde aspecten van de bescherming van de ontvangers van de diensten en de rest van de bevolking afhankelijk van de rechtsvorm van de betrokken ondernemingen. Wat dat betreft, gaat het er namelijk alleen om, dat de desbetreffende ondernemingen, en met name de daar werkzame natuurlijke personen, concreet aan de eisen voldoen die aan beveiligingsdiensten worden gesteld; zo moeten de wapens bijvoorbeeld met inachtneming van bepaalde regels worden gebruikt en bewaard, de interne communicatie van de onderneming moet eventueel aan het met de verrichte werkzaamheden samenhangende gevaar worden aangepast, en het beveiligingspersoneel moet aan de noodzakelijke scholing deelnemen. In dit verband heeft het Koninkrijk Spanje, dat de bewijslast betreffende het bestaan van een uitzondering op de betrokken fundamentele vrijheden heeft, geen middel aangevoerd waaruit zou blijken dat een rechtspersoon beter aan dergelijke eisen kan voldoen dan bijvoorbeeld een als eenmanszaak gevoerde onderneming.

53. De eerste grief moet derhalve gegrond worden verklaard.

C — *De tweede en derde grief: onverenigbaarheid met de artikelen 43 EG en 49 EG van het vereiste een bepaald maatschappelijk kapitaal te hebben en een bepaalde borgsom te storten*

54. De tweede en derde grief van de Commissie zijn ertegen gericht, dat particuliere beveiligingsdiensten voor de vergunning in Spanje op bepaalde activiteitengebieden een nader vastgesteld minimum maatschappelijk kapitaal moeten hebben en een eveneens nader bepaalde borgsom bij de Spaanse Caja General de Depósitos moeten storten.

De tweede grief: minimum maatschappelijk kapitaal

55. Het vereiste van een naar soort en geografisch werkgebied van de activiteit variërend minimum maatschappelijk kapitaal kan de grensoverschrijdende werkzaamheid belemmeren van dienstverrichters die buiten Spanje in andere lidstaten zijn gevestigd, alwaar zij op wettige wijze overeenkomstige diensten verrichten. Buitenlandse dienstverrichters waarvan het maatschappelijk kapitaal onder het in Spanje geldende minimumbedrag ligt, worden er immers van weerhouden hun diensten in Spanje aan te bieden. Derhalve vormt dit een beperking op het vrij verrichten van diensten als bedoeld in artikel 49 EG. [38]

38 — Zie arrest Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punt 53).

56. Bovendien is een dergelijke voorwaarde een beperking van de vrijheid van vestiging als bedoeld in artikel 43 EG. [39] Zij maakt het een communautaire onderneming met een maatschappelijk kapitaal dat lager is dan het door Spanje voor de betrokken activiteit vereiste minimum immers onmogelijk om in Spanje een dochtervennootschap of een filiaal op te richten.

57. Zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, kan een dergelijke voorwaarde haar rechtvaardiging niet vinden in de bescherming van de schuldeisers, aangezien er ter bereiking van dit doel andere middelen bestaan die de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging minder beperken, zoals het stellen van een zekerheid [40] of het afsluiten van een verzekeringsovereenkomst. [41]

58. Dezelfde overwegingen kunnen ook worden toegepast op het argument van het Koninkrijk Spanje, dat het minimum maatschappelijk kapitaal dient als aanvullende zekerheid voor de ontvangers van de diensten alsmede ter bescherming van de belangen van de rest van de bevolking. Ook in dit opzicht dient te worden opgemerkt, dat een zekerheidstelling of het afsluiten van een verzekeringsovereenkomst volstaat, en de ondernemers uit andere lidstaten minder zou hinderen.

59. Het kan weliswaar juist zijn dat — zoals het Koninkrijk Spanje in zijn verweer aanvoert — in bepaalde gevallen geen passende dekking kan worden verkregen. In dergelijke omstandigheden blijft echter voor de betrokken particuliere beveiligingsdiensten steeds de mogelijkheid bestaan een zekerheid te stellen. In ieder geval gaat de Spaanse regeling verder dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de nagestreefde doelen, wanneer zij dwingend het bewijs van een bepaald minimum maatschappelijk kapitaal voorschrijft, zonder überhaupt andere middelen, zoals bijvoorbeeld verzekeringsovereenkomsten of zekerheidstellingen, als alternatieven toe te staan.

60. De tweede grief moet derhalve gegrond worden verklaard.

De derde grief: zekerheidstelling

61. Voor het reeds genoemde vereiste van een zekerheidstelling geldt eveneens, dat het een beperking van het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging (artikelen 49 EG respectievelijk 43 EG) teweegbrengt, aangezien het voor particuliere beveiligingsdiensten uit andere lidstaten de verrichting van hun diensten in Spanje respectievelijk de oprichting van dochterondernemingen of filialen in Spanje duurder en daardoor minder aantrekkelijk maakt.

39 — Zie arrest Commissie/Portugal (aangehaald, punt 54) en arrest van 30 september 2003, Inspire Art (C-167/01, Jurispr. blz. I-10155, punten 100 en 101).

40 — Zie in dit verband eveneens hieronder, punten 61-65.

41 — Zie arrest Commissie/Portugal (aangehaald, punt 55).

62. Derhalve rijst de vraag of deze beperking gerechtvaardigd is. In dit verband dient erop te worden gewezen, dat het Hof het vereiste van een zekerheidstelling in vergelijking met de vaststelling van een minimum maatschappelijk kapitaal al uitdrukkelijk als een minder streng middel voor de bescherming van de schuldeisers heeft erkend. [42]

63. Volgens de betwiste Spaanse regeling moet de zekerheidstelling met name waarborgen, dat bijvoorbeeld geldboetes voor wetsovertredingen van particuliere beveiligingsdiensten geïnd kunnen worden. Uiteindelijk gaat het dus om de bescherming van Spaanse overheidslichamen in de hoedanigheid van schuldeisers van eventuele geldboetes.

64. De Commissie keurt het vereiste van een dergelijke zekerheid niet in zijn algemeenheid af, maar alleen de omstandigheid dat zij bij de Spaanse Caja General de Depósitos moet worden gesteld. Doordat de Spaanse regeling vereist dat de zekerheid in ieder geval bij een bepaalde *Spaanse* instelling moet worden gesteld, maakt zij het onmogelijk om rekening te houden met zekerheden die in andere lidstaten, met name in het land van oorsprong van de particuliere beveiligingsdiensten, werden gesteld.

65. Een dergelijk vereiste gaat verder dan noodzakelijk is voor de bescherming van de schuldeisers. Weliswaar is het gewettigd dat de autoriteiten van de ontvangende lidstaat onderzoeken of een in het land van oorsprong gestelde zekerheid *qua omvang voldoende is* om de bescherming van de schuldeisers ook in de ontvangende lidstaat te waarborgen. Het is echter niet gerechtvaardigd om van het begin af aan geen rekening te houden met dergelijke zekerheden, of om te eisen dat er een aanvullende, afzonderlijke zekerheid wordt gesteld voor elke lidstaat waarin de onderneming actief wil worden.

66. Voor de toekomst heeft het Koninkrijk Spanje zich weliswaar bereid verklaard om ook bij andere kredietinstellingen binnen de Gemeenschap gestelde zekerheden te erkennen, maar pas na afloop van de door de Commissie gestelde termijnen. [43] Het bestaan van een niet-nakoming moet echter worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. [44] Het Hof kan geen rekening houden met sedertdien opgetreden wijzigingen. [45] Voorzover nodig dient er ook op te worden gewezen, dat voor de beëindiging van de verdragsinbreuk dwingende voorschriften nodig zijn en dat eenvoudige (nieuwe) administratieve praktijken,

42 — Zie arrest Commissie/Portugal (aangehaald, punt 55) en, in dezelfde zin, arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punt 36).

43 — Zie de brieven van de Spaanse regering aan de Commissie van 15 november 2000, 9 juli 2001 en 19 juni 2002. De Spaanse regering verlangt echter nog steeds, dat particuliere beveiligingsdiensten telkens een afzonderlijke zekerheid voor hun werkzaamheid in Spanje stellen.

44 — Vaste rechtspraak: zie met name arresten van 16 januari 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-63/02, Jurispr. blz. I-821, punt 11); 16 december 2004, Commissie/Italië (C-313/03, Jurispr. blz. I-0000, punt 9), en 14 april 2005, Commissie/Duitsland (C-341/02, Jurispr. blz. I-2733, punt 33).

45 — Zie arresten van 18 november 2004, Commissie/Ierland (C-482/03, Jurispr. blz. I-0000, punt 11), en Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 44, punt 33).

die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet zijn te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt. [46]

67. Ook de derde grief moet derhalve gegrond worden verklaard.

D — *De vierde grief: onverenigbaarheid met de artikelen 43 EG en 49 EG van het vereiste een minimumaantal werknemers tewerk te stellen*

68. De vierde grief van de Commissie is ertegen gericht, dat op basis van de punten I.4.1, sub b, I.4.2, sub b en I.5.2, sub a, van de bijlage van het reglement inzake particuliere beveiliging voor de daarin genoemde werkzaamheden in verband met het transport van waardevolle of gevaarlijke voorwerpen en explosieven een minimumaantal bewakers is voorgeschreven, en voor de installatie en het onderhoud van alarm- en beveiligingssystemen een minimumaantal technici.

69. In haar verzoekschrift [47] geeft de Commissie bovendien aan, dat het in Spanje geldende vereiste van een minimumaantal gepantserde voertuigen voor het transport van waardevolle of gevaarlijke voorwerpen in strijd is met artikel 49 EG. Aangezien zij echter op dit punt opmerkelijk genoeg geen beroep tegen het Koninkrijk Spanje heeft ingesteld [48], wordt dit onderwerp hierna niet verder besproken en beperkt het onderzoek naar de vierde grief zich alleen tot het vereiste van minimumaantallen voor het personeel.

70. Wat de genoemde minimumaantallen betreft, zij leiden tot een beperking van het vrij verrichten van diensten (artikel 49 EG), omdat het op deze manier aan buitenlandse particuliere beveiligingsdiensten met minder personeel verboden wordt om diensten op de Spaanse markt aan te bieden. Met het oog op deze minimumaantallen wordt voor buitenlandse particuliere beveiligingsdiensten ook de oprichting van filialen of dochterondernemingen in Spanje duurder en daardoor minder aantrekkelijk gemaakt; dit houdt een beperking van de vrijheid van vestiging in (artikel 43 EG).

71. Deze beperkingen lijken mij gerechtvaardigd, voor zover zij van toepassing zijn op *het transport van explosieven.* Bij gebreke

46 — Zie onder andere arrest van 9 maart 2000, Commissie/Italië (C-358/98, Jurispr. blz. I-1255, punt 17), en arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 6, punt 19).

47 — Zie de punten 51-55 van het verzoekschrift.

48 — Zie in dit verband de in punt 30 van deze conclusie weergegeven conclusies van het verzoekschrift.

van harmonisatie op gemeenschapsniveau, behouden de lidstaten namelijk een beoordelingsmarge met betrekking tot het beschermingsniveau dat zij op hun grondgebied willen bereiken. [49] In het onderhavige geval wijst het Koninkrijk Spanje overtuigend op de gevaren die in het algemeen van het transport van explosieven kunnen uitgaan, niet in de laatste plaats met het oog op een vooral in Spanje toegenomen dreiging van terrorisme. Daaruit komt voort, dat transporten van explosieven in Spanje niet door één persoon alleen kunnen worden uitgevoerd, maar dat daarvoor ten minste twee bewakers nodig zijn [50], en dat het vervoerspersoneel een zekere kennis op het gebied van dergelijke stoffen moet hebben. De Commissie heeft deze redenering niet gemotiveerd weerlegd. In zoverre dient de vierde grief te worden afgewezen.

72. Ook op alle *andere gebieden* heeft de Spaanse wetgever weliswaar een beoordelingsmarge met betrekking tot het in Spanje te bereiken beschermingniveau. Het is echter aan het Koninkrijk Spanje, dat de bewijslast betreffende het bestaan van een uitzondering op de betrokken fundamentele vrijheden heeft, om met deugdelijke argumenten aan te tonen dat de thans in Spanje geldende minimumaantallen voor het personeel geschikt zijn om dit beschermingsniveau te verwezenlijken en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dit doel. Hiervan is in het onderhavige geval geen sprake. Het Koninkrijk Spanje heeft zich integendeel zelf bereid verklaard om de genoemde minimumaantallen voor het personeel met 50 % te verminderen. Daarmee geeft het tevens toe, dat de thans in de Spaanse regeling geldende voorwaarden niet noodzakelijk zijn om het nagestreefde doel te bereiken, namelijk het beoogde niveau van veiligheid bij het transport van waardevolle voorwerpen en gevaarlijke voorwerpen, alsmede bij de installatie en het onderhoud van alarm- en beveiligingssystemen waarborgen.

73. Overigens zou het ook de taak van het Koninkrijk Spanje zijn om gemotiveerd uiteen te zetten in hoeverre de toekomstige, met 50 % verminderde minimumaantallen voor het personeel door dwingende redenen van algemeen belang kunnen worden gerechtvaardigd. In verband met de onderhavige niet-nakomingsprocedure kan het onderzoek van dit aspect evenwel achterwege blijven, omdat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld volgens de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Met daarna opgetreden wijzigingen kan het Hof geen rekening houden. [51] Loutere aankondigingen van toekomstige wijzigingen van de nationale bepalingen kunnen zeker niet volstaan.

74. Alles bij elkaar genomen dient de vierde grief derhalve in zoverre gegrond te worden verklaard, dat buitenlandse particuliere

49 — Zie hierboven punt 45 en de in voetnoot 30 aangehaalde rechtspraak, volgens welke het feit, dat de ene lidstaat strengere voorschriften vaststelt dan de in een andere lidstaat toepasselijke voorschriften, op zich niet betekent dat de strengere voorschriften onevenredig en dus in strijd met het gemeenschapsrecht zijn.

50 — Punt I.4.2, sub b, van de bijlage van het reglement inzake particuliere beveiliging vereist dat ieder voertuig voor het transport van explosieven ten minste twee hiervoor gespecialiseerde bewakers moet hebben.

51 — Zie punt 66 hierboven en de aldaar aangehaalde vaste rechtspraak.

beveiligingsdiensten in Spanje een minimumaantal medewerkers moeten tewerkstellen, wanneer zij op het gebied van het transport van waardevolle of gevaarlijke voorwerpen dan wel op het gebied van de installatie en het onderhoud van alarm- en beveiligingssystemen actief zijn.

E — *De vijfde grief: onverenigbaarheid met de artikelen 43 EG en 49 EG van het vereiste in Spanje een aparte vergunning voor de werkzaamheden van het beveiligingspersoneel te verwerven*

75. Met haar vijfde grief bekritiseert de Commissie, dat medewerkers van een particuliere beveiligingsdienst uit een andere lidstaat een bijzondere vergunning van de overheid voor werkzaamheden in Spanje nodig hebben, zonder dat ermee rekening wordt gehouden of zij reeds in de staat van de zetel van hun onderneming een vergelijkbare vergunning hebben verkregen.

76. In de rechtspraak is reeds geoordeeld, dat een nationale wettelijke regeling die de verrichting van bepaalde diensten door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking van het vrij verrichten van diensten vormt. [52] Het vereiste van een vergunning van de overheid voor het in een dergelijke onderneming werkzame personeel beperkt evenzo het vrij verrichten van diensten door deze onderneming. [53] Daarnaast kan het buitenlandse beveiligingsdiensten echter ook bemoeilijkt worden om in Spanje bijvoorbeeld een dochtervennootschap of een filiaal op te richten, indien zij daar voor hun beveiligingspersoneel een vergunning van de overheid moeten verkrijgen; de Spaanse regeling vormt dientengevolge ook een beperking van de vrijheid van vestiging.

77. Volgens vaste rechtspraak zijn nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, alleen gerechtvaardigd indien aan vier voorwaarden is voldaan: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, zij moeten hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. [54]

52 — Zie arresten Säger (aangehaald in voetnoot 32, punt 14); Vander Elst (aangehaald in voetnoot 32, punt 15); Commissie/België (aangehaald in voetnoot 3, punt 35); Commissie/Portugal (aangehaald in vetnoot 5, punt 60), en Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 6, punt 17).

53 — Zie arrest Commissie/Nederland (aangehaald, punten 17, 18 — laatste zin — en 20), waarin het ging over de noodzaak om een vergunning voor het *leidinggevend personeel* van particuliere beveiligingsdiensten te verkrijgen; zie voor de overige medewerkers van een onderneming arrest Vander Elst (aangehaald, punt 15) en arrest van 21 oktober 2004, Commissie/Luxemburg (C-445/03, Jurispr. blz. I-10191, punten 23, 24 en 30).

54 — Zie in voetnoot 37 aangehaalde rechtspraak.

78. Zoals ik reeds eerder heb gepreciseerd, bestaan er op grond van de aan de werkzaamheden van particuliere beveiligingsdiensten verbonden bijzondere risico's geen principiële bezwaren tegen de noodzaak van een preventieve controle door de overheid op dergelijke ondernemingen en hun personeel. Een dergelijke controle kan de vorm aannemen van een vergunningsprocedure van overheidswege. [55] In de onderhavige zaak lijkt dit ook tussen de Commissie en het Koninkrijk Spanje niet betwist te zijn.

79. Er is echter verdeeldheid over, in hoeverre de autoriteiten van de ontvangende staat rekening moeten houden met de vereisten die aan het beveiligingspersoneel reeds in zijn land van herkomst worden gesteld. Het antwoord op deze vraag dient gedifferentieerd te worden beoordeeld, waarbij het niet in de laatste plaats verschil maakt of het om de vrijheid van vestiging (artikel 43 EG) dan wel om het vrij verrichten van diensten (artikel 49 EG) gaat.

80. Van een *dienstverrichter*, die slechts tijdelijk actief wordt in een andere lidstaat, kan bijvoorbeeld niet worden verlangd dat hij voldoet aan alle voorwaarden die nodig zijn voor de vestiging in die lidstaat, omdat anders het vrij verrichten van diensten zijn nuttig effect volledig zou worden ontnomen. [56] Een beperking van het vrij verrichten van diensten komt eigenlijk alleen in aanmerking, voor zover een gerechtvaardigd belang niet al wordt gewaarborgd door regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in zijn land van herkomst. [57]

81. Indien voor het beveiligingspersoneel van een particuliere beveiligingsdienst reeds in het land van herkomst een vergunning van de overheid is verkregen, verplicht het vrij verrichten van diensten de ontvangende staat ertoe, rekening te houden met deze omstandigheid. Een nieuwe vergunningsprocedure van overheidswege in de ontvangende staat kan dan slechts nog in uitzonderingsgevallen gerechtvaardigd zijn, namelijk voor zover de in het land van herkomst verrichte controle van het beveiligingspersoneel niet wezenlijk gelijkwaardig was. [58]

82. Doordat de Spaanse wettelijk regeling bepaalt dat het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten, voor het verrichten van werkzaamheden in Spanje, altijd en zonder uitzondering de toestemming van een *Spaanse* autoriteit nodig heeft, sluit zij uit dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan het beveiligingspersoneel reeds in andere lidstaten is onder-

55 — Zie punten 32-34 en 44 van mijn conclusie van 22 juni 2004 in de zaak Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 6). Zie in deze zin ook arrest van 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 29, punt 70), waarin werd geoordeeld dat de bescherming van de bevolking in gevoelige sectoren — in dat geval de gezondheid en de waarborg van de kwaliteit van de medische diensten — preventieve controles in de vorm van vergunningsprocedures kan rechtvaardigen.

56 — Zie arresten Säger (aangehaald in voetnoot 32, punt 13), Vander Elst (aangehaald in voetnoot 32, punt 17) en Corsten (aangehaald in voetnoot 31, punt 43).

57 — Zie arrest Corsten (aangehaald in voetnoot 31, punt 31 en de aldaar aangehaalde rechtspraak); arrest van 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 29, punt 71), en arrest Commissie/Luxemburg (aangehaald in voetnoot 53, punt 35).

58 — Zie in dit verband punten 38 en 53 van mijn conclusie van 22 juni 2004 in de zaak Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 6).

worpen, en schendt zij dientengevolge het vrij verrichten van diensten. [59]

83. Daarentegen moet een onderneming in geval van *vestiging* in een andere lidstaat, bijvoorbeeld door de oprichting van een dochteronderneming of een filiaal, in beginsel voldoen aan dezelfde voorwaarden als die welke voor de onderdanen van de staat van ontvangst gelden. [60] Een particuliere beveiligingsdienst die zich in Spanje vestigt, moet derhalve normaal gesproken ook de daar voor de toegang tot en de uitoefening van zijn werkzaamheden vereiste vergunning verwerven, met inbegrip van bijvoorbeeld de nodige vergunningen voor het door de dienst in Spanje tewerkgestelde beveiligingspersoneel. Hiervoor is natuurlijk vereist, dat de betrokken bepalingen zonder discriminatie worden toegepast, hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel, en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. [61]

84. In het onderhavige geval zijn er in beginsel geen bezwaren met betrekking tot de rechtvaardiging van een vergunningsprocedure van overheidswege. Nochtans is het denkbaar dat een buitenlandse particuliere beveiligingsdienst, die in Spanje een dochteronderneming of een filiaal opricht, daar buitenlands (of in het buitenland erkend) beveiligingspersoneel wil tewerkstellen. In dat geval gebiedt de vrijheid van vestiging de staat van ontvangst, in het kader van de procedure voor de afgifte van de overeenkomstige vergunningen, rekening te houden met de vereisten waaraan de afzonderlijke leden van het beveiligingspersoneel al in hun land van herkomst voldoen, en ze te controleren op hun gelijkwaardigheid. [62] Werd in het land van herkomst van de betrokken persoon in een in wezen vergelijkbare procedure vastgesteld dat hij voldoet aan de voorwaarden om de betrokken werkzaamheden te verrichten, dan moet de betrokken onderneming zich ook in Spanje hierop kunnen beroepen. [63]

85. Voorzover de Spaanse wettelijke regeling het niet mogelijk maakt om rekening te houden met de vereisten waaraan de afzonderlijke leden van het beveiligingspersoneel al in hun land van herkomst voldoen, is zij in strijd met de vrijheid van dienstverrichting. [64]

86. Ook met inachtneming van de aan de werkzaamheden van particuliere beveiligingsdiensten verbonden bijzondere risico's, is de Spaanse rechtssituatie in deze vorm niet

59 — Zie in dezelfde zin arresten Commissie/België (aangehaald in voetnoot 3, punt 38) en Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punt 66).

60 — Zie arrest Gebhard (aangehaald in voetnoot 28, punt 36, eerste zin).

61 — Zie punt 77 hierboven.

62 — Zie in deze zin de vaste rechtspraak betreffende beroepsopleidingen, arresten van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Jurispr. blz. I-2357, punten 16 e.v.); 16 mei 2002, Commissie/Spanje (C-232/99, Jurispr. blz. I-4235, punt 21); 13 november 2003, Morgenbesser (C-313/01, Jurispr. blz. I-13467, punt 57), en 7 oktober 2004, Markopoulos e.a., (C-255/01, Jurispr. blz. I-9077, punt 63). Zie voor de procedureregels arrest Kraus (aangehaald in voetnoot 37, punten 38-41).

63 — Zie punt 53 van mijn conclusie van 22 juni 2004 in de zaak Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 6).

64 — Zie in deze zin arresten Commissie/België (aangehaald in voetnoot 3, punt 38) en Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punt 66).

gerechtvaardigd. Zij gaat verder dan voor het bereiken van het nagestreefde doel, een strikte controle van het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten, noodzakelijk is. [65]

87. De vijfde grief moet derhalve gegrond worden verklaard.

F — *De zesde grief: schending van de richtlijnen 89/48 en 92/51 omdat bekwaamheidsattesten niet worden erkend*

88. De zesde grief van de Commissie is, zoals hierboven aangetoond [66], toch alleen ontvankelijk voor zover zij betrekking heeft op richtlijn 92/51.

89. Met deze laatste grief stelt de Commissie, dat de Spaanse bepalingen betreffende de erkenning van buitenlandse bekwaamheidsattesten noch de algemene werkterreinen van de particuliere beveiligingsdiensten noch het beroep van privé-detective vermelden, hoewel overeenkomstig de Spaanse wetten de toelating tot de werkzaamheid in een particuliere beveiligingsdienst van allerlei kennis en vaardigheden afhangt, en voor het beroep van privé-detective een apart diploma is vereist. Dientengevolge is het Koninkrijk Spanje zijn verplichting tot omzetting van richtlijn 92/51 niet nagekomen.

De werkzaamheid van het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten

90. De toepasselijkheid van richtlijn 92/51 vooronderstelt in de allereerste plaats, dat er bij de werkzaamheid van het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten in Spanje sprake is van een *gereglementeerd beroep*.

91. Ingevolge artikel 1, sub e juncto sub f, van richtlijn 92/51 bestaat een gereglementeerd beroep uit een of meer beroepsactiviteiten, voor zover de toegang daartoe of de uitoefening daarvan direct of indirect wordt geregeld door rechtsvoorschriften, dus door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. De toegang tot of de uitoefening van een beroep moet worden aangemerkt als direct geregeld door rechtsvoorschriften, wanneer wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de ontvangende lidstaat een regeling invoeren die ertoe leidt, dat deze beroepsactiviteit uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, en dat de toegang daartoe wordt

65 — Zie in dezelfde zin arresten Commissie/België (aangehaald in voetnoot 3, punten 35-38) en Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 5, punt 66).

66 — Zie punten 32-40 hierboven.

verboden aan degenen die niet aan deze voorwaarden voldoen.[67]

92. Op grond van artikel 53 van het reglement inzake particuliere beveiliging moeten de medewerkers van particuliere beveiligingsdiensten onder andere meerderjarig zijn en de voor hun werkzaamheid noodzakelijke fysieke en psychische geschiktheid bezitten. Met name mogen zij niet aan een ziekte lijden waardoor zij in de uitoefening van hun werk zouden worden belemmerd. Zoals de Commissie terecht en ook onweersproken stelt, oefent het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten in Spanje dus een gereglementeerd beroep in de zin van artikel 1, sub e juncto sub f, van richtlijn 92/51 uit.

93. Louter de vaststelling dat er sprake is van een gereglementeerd beroep, is echter nog niet voldoende om in een geval als het onderhavige richtlijn 92/51 toe te passen. Veeleer moet daarenboven nagegaan worden, of het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten bekwaamheidsattesten in de zin van deze richtlijn moet bezitten.

94. Het begrip *bekwaamheidsattest* is zeer ruim en omvat ingevolge artikel 1, sub c, van richtlijn 92/51 niet alleen alle titels waarmee een opleiding wordt afgesloten en die geen deel uitmaken van een geheel dat een diploma vormt, maar ook alle titels die zijn afgegeven naar aanleiding van een beoordeling van de persoonlijke kwaliteiten, de bekwaamheden of de kennis van de aanvrager.

95. Anders dan de Commissie echter lijkt te veronderstellen[68], is het in het onderhavige geval niet de vraag of de uiteindelijk door de Spaanse autoriteiten genomen *beslissing betreffende de toegang tot het beroep* (vergunning krachtens artikel 10 van de wet inzake particuliere beveiliging juncto artikel 53 van het reglement inzake particuliere beveiliging) een bekwaamheidsattest vormt, maar wel of de betrokken personen *als voorwaarde* voor de afgifte van een dergelijke vergunning bekwaamheidsattesten moeten bezitten.

96. Het Koninkrijk Spanje ontkent dat de afgifte van vergunningen voor beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten afhankelijk is van het overleggen van dergelijke bekwaamheidsattesten.

97. In deze omstandigheden was het aan de Commissie geweest om aannemelijk te maken, welke juist de titels zijn die volgens

67 — Zie arresten van 1 februari 1996, Aranitis (C-164/94, Jurispr. blz. I-135, punten 18 en 19); 8 juli 1999, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Jurispr. blz. I-4773, punten 16 en 17); 11 juli 2002, Gräbner (C-294/00, Jurispr. blz. I-6515, punten 31en 32), en 7 oktober 2004, Commissie/Frankrijk (C-402/02, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 30); zie ook arrest Morgenbesser (aangehaald in voetnoot 62, punt 49).

68 — Zie de schriftelijke opmerkingen van de Commissie van 3 mei 2004, met name punten 53 en 56.

haar door de Spaanse autoriteiten worden vereist en in casu tot gevolg hebben dat richtlijn 92/51 toepasselijk is. Volgens vaste rechtspraak staat het namelijk aan de Commissie om in het kader van een procedure wegens niet-nakoming de gestelde niet-nakoming aan te tonen; zij dient het Hof de gegevens te verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van een niet-nakoming, en zij kan zich daarbij niet op vermoedens baseren. [69]

98. Aan deze vereisten voldoet het beroep van de Commissie niet.

99. Artikel 53, sub c, van het reglement inzake particuliere beveiliging, waarnaar de Commissie in haar beroep verwijst, zegt enkel dat het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten de lichamelijke en geestelijke capaciteiten *moet bezitten*, die voor de uitoefening van het beroep noodzakelijk zijn. [70] Hoe de genoemde voorwaarden voor de afgifte van de vergunning aan het beveiligingspersoneel worden gecontroleerd, kan echter uit de uiteenzetting van de Commissie niet worden opgemaakt. Met name is niet duidelijk of de Spaanse autoriteiten überhaupt eisen dat een *attest* wordt overgelegd dat het bestaan van deze persoonlijke kwaliteiten, bekwaamheden of kennis bevestigt — want alleen in dat geval zou richtlijn 92/51 van toepassing zijn —, of dat deze *zonder formaliteiten* tegelijkertijd gecontroleerd wordt in het kader van de procedure voor de afgifte van de vergunning aan de betrokken persoon. De Commissie stelt zelfs niet de vraag, of in Spanje zelf dergelijke attesten worden afgegeven aan personen die als beveiligingsmedewerker van een particulierebeveiligingsdienst werkzaam willen worden. [71]

100. Dientengevolge heeft de Commissie helemaal niet aannemelijk gemaakt dat richtlijn 92/51 in het onderhavige geval eigenlijk wel van toepassing is. In deze omstandigheden kan het Hof niet vaststellen dat het Koninkrijk Spanje, wat het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten betreft, zijn verplichting tot omzetting van richtlijn 92/51 niet is nagekomen.

101. Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat natuurlijk ook onafhankelijk van de toepasselijkheid van de richtlijnen 89/48 en 92/51, voor de lidstaten een rechtstreeks uit de fundamentele vrijheden (artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG) voortvloeiende verplichting bestond om in het buitenland verkregen

69 — Zie arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6); 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk (C-62/89, Jurispr. blz. I-925, punt 37); 29 mei 1997, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-300/95, Jurispr. blz. I-2649, punt 31); 9 september 1999, Commissie/Duitsland (C-217/97, Jurispr. blz. I-5087, punt 22); 14 april 2005, Commissie/Duitsland (C-341/02, Jurispr. blz. I-2733, punt 35), en 12 mei 2005, Commissie/België (C-287/03, Jurispr. blz. I-3761, punt 27).

70 — Ingevolge artikel 53, sub a, van het reglement inzake particuliere beveiliging moeten de betrokken personen bovendien meerderjarig zijn. Behalve dit leeftijdscriterium en het vereiste van geestelijke en lichamelijke capaciteiten, bevat artikel 53 van het reglement inzake particuliere beveiliging bovendien enkele andere voorwaarden in verband met justitiële antecedenten, en schrijft het bovendien voor dat de werknemers bepaalde beroepen respectievelijk werkzaamheden in de laatste twee jaar niet uitgeoefend mogen hebben. Al deze voorwaarden werden echter niet afzonderlijk door de Commissie tot voorwerp van de procedure gemaakt en worden daarom hierna niet verder besproken.

71 — In haar verzoekschrift gaat de Commissie in het geheel niet in op artikel 10 van de wet inzake particuliere beveiliging. Louter de vermelding van een dergelijke bepaling bij de uiteenzetting van het rechtskader van het geval, is niet voldoende om daarop een grief in de niet-nakomingsprocedure te baseren (zie in deze zin arrest van 29 november 2001, Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 13, punt 21).

kwalificaties op hun gelijkwaardigheid te controleren en eventueel te erkennen. Op dezelfde wijze zijn de lidstaten verplicht om rekening te houden met eventuele bekwaamheidsexamens waaraan de betrokken personen reeds in andere lidstaten zijn onderworpen. [72]

Het beroep van privé-detective

102. Wat het beroep van privé-detective betreft, wordt op grond van artikel 54, lid 5, sub b, van het reglement inzake particuliere beveiliging de afgifte van de overeenkomstige vergunning door de overheid afhankelijk gesteld van het bezit van een „diploma" van privé-detective, dat overeenkomstig de hiervoor geldende bestuursrechtelijke bepalingen van het ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken, na het volgen van cursussen en het slagen voor een examen wordt afgegeven.

103. Dientengevolge gaat het bij het beroep van privé-detective in Spanje om een gereglementeerd beroep in de zin van artikel 1, sub e juncto sub f, van richtlijn 92/51. [73]

104. Ook valt het genoemde „diploma" binnen de werkingssfeer van richtlijn 92/51. Weliswaar betreft het volgens de beschikbare informatie niet een *diploma* in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 92/51, aangezien geen studieduur van ten minste één jaar wordt verlangd. Volgens de bewoordingen van artikel 54, lid 5, sub b, van het reglement inzake particuliere beveiliging gaat het echter om ofwel een *certificaat* in de zin van artikel 1, sub b, indien de vereiste cursussen een *beroepsopleidingscyclus* in de zin van de richtlijn vormen, hetzij in ieder geval om een *bekwaamheidsattest* in de zin van artikel 1, sub c, eerste streepje, van richtlijn 92/51, wanneer de cursussen niet dezelfde kwaliteit als een opleiding hebben.

105. Dientengevolge is richtlijn 92/51 op het beroep van privé-detective in Spanje van toepassing. Naargelang of het bij de voorwaarde van artikel 54, lid 4, van het reglement inzake particuliere beveiliging om een certificaat of een bekwaamheidsattest in de zin van richtlijn 92/51 gaat, zou ofwel een stelsel van erkenning overeenkomstig artikel 6 van deze richtlijn, hetzij een bijzonder stelsel van erkenning van andere kwalificaties overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn vereist zijn.

106. Volgens de niet weersproken verklaringen van de Commissie bestaan er in Spanje voor het beroep van privédetective geen stelsels van erkenning in de zin van richtlijn 92/51, zodat er in dit opzicht sprake is van een schending van het Verdrag in de zin van artikel 228, lid 1, EG.

72 — Zie hierboven punten 76-86.

73 — Zie voor de verschillende voorwaarden punt 92 hierboven.

Voorlopige conclusie

107. In deze omstandigheden dient de zesde grief in zoverre gegrond te worden verklaard, dat het Koninkrijk Spanje voor het beroep van privédetective geen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen voor de werkzaamheid als privédetective in het leven heeft geroepen, dat aan de voorwaarden van richtlijn 92/51 voldoet. Voor het overige is deze grief evenwel niet gegrond en dient het beroep te worden verworpen.

VII — Kosten

108. Met betrekking tot de intrekking van de oorspronkelijk eerste grief van de Commissie [74] heeft elke partij gevorderd dat de andere partij in de kosten wordt verwezen. [75] Uit artikel 69, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie blijkt dat verzoekster in de kosten dient te worden verwezen, tenzij een verwijzing van verweerder in de kosten op grond van zijn houding gerechtvaardigd lijkt.

109. In het onderhavige geval heeft het Koninkrijk Spanje zijn reglement inzake particuliere beveiliging, wat het vereiste van de Spaanse nationaliteit betreft, pas na het verstrijken van de door de Commissie in het met redenen omkleed advies gestelde termijn gewijzigd. [76] Aangezien het bestaan van een niet-nakoming echter moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn [77], zou de oorspronkelijk eerste grief van de Commissie, summier bekeken, een reële kans hebben gehad. Door de verlate wijziging van het reglement inzake particuliere beveiliging heeft het Koninkrijk Spanje derhalve aanleiding gegeven tot het beroep van de Commissie. In die omstandigheden is het gerechtvaardigd om met betrekking tot de ingetrokken grief het Koninkrijk Spanje in de proceskosten te verwijzen.

110. Aangezien het beroep van de Commissie voor het overige echter slechts met betrekking tot vier van de zes resterende grieven volledig gegrond moet worden verklaard, terwijl twee grieven slechts ten dele gegrond zijn, dient het Hof overeenkomstig artikel 69, lid 3, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering de kosten te verdelen.

111. Het Koninkrijk Spanje dient dus in zijn eigen kosten alsmede in drie vierde van de kosten van de Commissie te worden verwezen. Voor het overige dient de Commissie haar kosten zelf te dragen.

74 — Deze oorspronkelijk eerste grief had betrekking op het vereiste van Spaanse nationaliteit voor particuliere beveiligingsdiensten en hun medewerkers. Zij werd door de Commissie in punt 8 van haar schriftelijke opmerkingen van 3 mei 2004 ingetrokken. Zie punt 29 hierboven.

75 — Zie de schriftelijke opmerkingen van de Commissie van 3 mei 2004 en van het Koninkrijk Spanje van 1 juli 2004, waarin de vorderingen om de andere partij in de kosten te verwijzen, ongewijzigd gehandhaafd bleven.

76 — Zie punt 25 hierboven.

77 — Zie in voetnoot 44 aangehaalde vaste rechtspraak.

VIII — Conclusie

112. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, te beslissen als volgt:

1) Het Koninkrijk Spanje is de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, door in het kader van wet nr. 23/1992 betreffende de particuliere beveiliging en het bij koninklijk decreet nr. 2364/1994 goedgekeurd reglement betreffende de particuliere beveiliging te bepalen:

a) dat ook particulierebeveiligingsdiensten uit andere lidstaten:

— de vorm van een rechtspersoon moeten hebben,

— een specifiek maatschappelijk kapitaal moeten hebben, ook al zijn zij in hun land van vestiging niet aan deze verplichting onderworpen,

— bij de Spaanse Caja General de Depósitos een zekerheid moeten stellen, zonder ermee rekening te houden dat in de lidstaat van oorsprong mogelijk een borgsom is gestort, alsmede

— een minimumaantal werknemers moeten tewerkstellen, voor zover zij op het gebied van het transport van waardevolle of gevaarlijke voorwerpen dan wel op het gebied van de installatie en het onderhoud van alarm- en beveiligingssystemen actief zijn, en

b) dat de leden van het beveiligingspersoneel van particuliere beveiligingsdiensten uit andere lidstaten in Spanje een nieuwe, specifieke vergunning moeten bezitten, terwijl zij in de lidstaat van vestiging van deze onderneming al een vergelijkbare vergunning hebben verkregen.

2) Het Koninkrijk Spanje is zijn verplichting tot omzetting van richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG, niet nagekomen, door geen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen voor de werkzaamheid als privédetective in het leven te roepen, dat aan de voorwaarden van deze richtlijn voldoet.

3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

4) Het Koninkrijk Spanje draagt zijn eigen kosten alsmede drie vierde van de kosten van de Commissie. Voor het overige draagt de Commissie zelf haar kosten.