ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 7ης Ιουλίου 2005 [1]

I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως, η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο της Ισπανίας ότι οι ισχύουσες σε αυτό νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις για τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας δεν είναι συμβατές με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και παραβιάζουν τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί αμοιβαίας αναγνωρίσεως τίτλων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως.

2. Αντικείμενο της διαφοράς είναι, κατ' ουσίαν, αν μπορεί να απαιτείται από τις αλλοδαπές επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας, ως προϋπόθεση αναλήψεως δραστηριότητας στην Ισπανία, να έχουν τη μορφή νομικού προσώπου, το εταιρικό κεφάλαιο να υπερβαίνει ένα ελάχιστο όριο, να καταθέτουν εγγύηση και να απασχολούν τουλάχιστον έναν ορισμένο αριθμό υπαλλήλων, και αν μπορεί να απαιτείται από τους εργαζομένους ως προσωπικό ασφαλείας της αλλοδαπής επιχειρήσεως ιδιωτικής ασφάλειας η λήψη ιδιαίτερης άδειας στην Ισπανία για τη δραστηριότητά τους, έστω και αν διαθέτουν ήδη αντίστοιχη άδεια στο κράτος εγκαταστάσεως.

3. Η παρούσα διαφορά αποτελεί συνέχεια της υποθέσεως C-114/97, στην οποία το Βασίλειο της Ισπανίας ήδη καταδικάστηκε για παράβαση των Συνθηκών όσον αφορά τη σχετική με τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας νομοθεσία [2]. Επιπλέον το αντικείμενο της υποθέσεως παρουσιάζει συνάφεια με μερικές ακόμη διαδικασίες διαπιστώσεως παραβάσεως σχετικές με τη δραστηριότητα επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας, στο πλαίσιο των οποίων έχουν ήδη εκδοθεί αποφάσεις εις βάρος του Βασιλείου του Βελγίου [3], της Ιταλικής Δημοκρατίας [4], της Πορτογαλικής Δημοκρατίας [5] και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών [6].

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-114/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6717).

3 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2000, C-355/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2000, σ. I-1221).

4 — Απόφαση της 31ης Μαΐου 2001, C-283/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2001, σ. I-4363).

5 — Απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-171/02, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2004, σ. I-5645).

6 — Απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2004, C-189/03, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 2004, σ. I-9289) με τις προτάσεις μου της 22ας Ιουνίου 2004.

II — Νομικό πλαίσιο

Α — *Το κοινοτικό δίκαιο*

4. Από απόψεως κοινοτικού δικαίου, το νομικό πλαίσιο της υποθέσεως αυτής αποτελούν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ και η οδηγία 92/51 [7]. Εκτός αυτών, η Επιτροπή επικαλείται και την οδηγία 89/48 [8].

5. Το άρθρο 43, παράγραφος 1, ΕΚ ορίζει:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών από τους υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους.»

6. Το άρθρο 49, παράγραφος 1, ΕΚ, έχει ως εξής:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής.»

7. Κατά το άρθρο 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας 92/51, νοείται «*ως βεβαίωση επάρκειας*, κάθε τίτλος:

— που πιστοποιεί εκπαίδευση η οποία δεν αποτελεί μέρος ενός συνόλου που συνιστά δίπλωμα κατά την έννοια της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ ή δίπλωμα ή πιστοποιητικό κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας

ή

— που χορηγείται έπειτα από εκτίμηση των ατομικών προσόντων, των ικανοτήτων ή των γνώσεων του αιτούντος, που θεωρούνται απαραίτητες για την άσκηση επαγγέλματος, από αρχή που

7 — Οδηγία 92/51/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης, το οποίο συμπληρώνει την οδηγία 89/48/ΕΟΚ (ΕΕ L 209, σ. 25), όπως τροποποιήθηκε τελευταία με την οδηγία 2001/19/ΕΚ (ΕΕ L 206, σ. 1)· στο εξής: οδηγία 92/51.

8 — Οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (ΕΕ 1989, L 19, σ. 16), όπως τροποποιήθηκε τελευταία με την οδηγία 2001/19/ΕΚ (ΕΕ L 206, σ. 1) στο εξής: οδηγία 89/48.

ορίζεται σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις κράτους μέλους, χωρίς να απαιτείται η απόδειξη προηγούμενης εκπαίδευσης.»

8. Κατά το άρθρο 1, στοιχείο ε΄, της οδηγίας 92/51 νοείται «*ως νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα,* η δραστηριότητα ή το σύνολο νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων που αποτελούν το επάγγελμα αυτό σε ένα κράτος μέλος.»

9. Στο άρθρο 1, στοιχείο στ΄, πρώτο εδάφιο της οδηγίας 92/51 ορίζεται «*ως νομοθετικά κατοχυρωμένη επαγγελματική δραστηριότητα,* η επαγγελματική δραστηριότητα για την πρόσβαση στην οποία ή για την άσκησή της ή έναν από τους τρόπους ασκήσεώς της σε ένα κράτος μέλος απαιτείται, αμέσως ή εμμέσως, βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, η κατοχή τίτλου εκπαίδευσης ή βεβαίωσης επάρκειας.»

Β — *Εθνικό δίκαιο*

10. Το εφαρμοστέο επί επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας ισπανικό δίκαιο αποτελείται από τον νόμο 23/1992 για τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας (Ley de Seguridad Privada, στο εξής: νόμος για τις επιχειρήσεις ασφαλείας) [9] και το βασιλικό διάταγμα 2364/1994, με το οποίο κυρώθηκε η κανονιστική απόφαση για τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας (Reglamento de Seguridad Privada, στο εξής: κανονιστική απόφαση για τις επιχειρήσεις ασφαλείας) [10].

11. Στο άρθρο 5, παράγραφος 1, του νόμου για τις επιχειρήσεις ασφαλείας απαριθμούνται περιοριστικά οι υπηρεσίες που μπορούν να παρέχουν οι επιχειρήσεις ασφαλείας. Αυτές συνίστανται στις συνήθεις μορφές της προστασίας προσώπων και πραγμάτων.

12. Κατά το άρθρο 7 του νόμου για τις επιχειρήσεις ασφαλείας, οι επιχειρήσεις που σκοπεύουν να παρέχουν τέτοιες υπηρεσίες ασφαλείας οφείλουν να έχουν λάβει διοικητική άδεια υπό μορφή καταχωρίσεως σε μητρώο που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών.

13. Προϋπόθεση της καταχωρίσεως αυτής αποτελεί, μεταξύ άλλων, η επιχείρηση να έχει τη μορφή ανώνυμης εταιρίας, εταιρίας περιορισμένης ευθύνης, «sociedad anónima laboral» [11] ή συνεταιρισμού (άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο a, του νόμου για τις επιχειρήσεις ασφαλείας σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας).

9 — Νόμος 23/1992 της 30ής Ιουλίου 1992 [*Boletín Oficial del Estado* (Επίσημη Εφημερίδα του Κράτους) 186/1992, σ. 27116].

10 — Βασιλικό Διάταγμα 2364/1994 της 9ης Δεκεμβρίου 1994 (*BOE* 8/1995, σ. 779).

11 — Ανώνυμη εταιρία που ιδρύεται από τους ίδιους τους εργαζόμενους της επιχειρήσεως.

14. Στο παράρτημα της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας προβλέπονται επίσης περαιτέρω υποχρεώσεις για τις επιχειρήσεις που σκοπεύουν να παρέχουν υπηρεσίες ασφαλείας. Αφενός καθορίζονται εκεί διαφορετικά ελάχιστα όρια εταιρικού κεφαλαίου σε συνάρτηση με το είδος της δραστηριότητας, τα οποία επιπλέον διαβαθμίζονται ως προς ορισμένες δραστηριότητες ανάλογα με το μέγεθος της εδαφικής εκτάσεως στην οποία δραστηριοποιείται η επιχείρηση, αφετέρου προβλέπεται η υποχρέωση να αποδείξουν ότι έχουν καταθέσει εγγύηση, το ύψος της οποίας επίσης ποικίλλει ανάλογα με το είδος της δραστηριότητας και το εδαφικό πεδίο δράσεως· η εν λόγω εγγύηση πρέπει να κατατίθεται στην ισπανική Caja General de Depósitos.

15. Από τις επιχειρήσεις ασφαλείας που σκοπεύουν να δραστηριοποιηθούν στον τομέα της μεταφοράς τιμαλφών, επικίνδυνων αντικειμένων ή εκρηκτικών υλών αξιώνεται επιπροσθέτως η ύπαρξη ελάχιστου αριθμού φρουρών και θωρακισμένων οχημάτων, αντιστοίχως προβλέπεται για τον τομέα της εγκαταστάσεως και υποστηρίξεως συστημάτων συναγερμού και ασφαλείας η ύπαρξη ελάχιστου αριθμού τεχνικών και ειδικών εγκαταστάσεως (βλ. επίσης σχετικά το παράρτημα της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας).

16. Το προσωπικό ασφαλείας των ιδιωτικών επιχειρήσεων ασφαλείας πρέπει να έχει λάβει άδεια από το Υπουργείο Εσωτερικών (άρθρο 10 του νόμου για τις επιχειρήσεις ασφαλείας σε συνδυασμό με το άρθρο 53 της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας). Όσοι υποβάλλουν αίτηση για μια τέτοια άδεια πρέπει να είναι ενήλικες, να μην έχουν υπερβεί την ενδεχομένως καθοριζόμενη από διοικητική διάταξη ανώτατη ηλικία, και να έχουν επιτύχει σε εξέταση με την οποία πιστοποιείται ότι έχουν τις αναγκαίες γνώσεις και δεξιότητες για την κάθε δραστηριότητα· πρέπει επίσης να διαθέτουν τις αναγκαίες προς εκπλήρωση των καθηκόντων τους σωματικές και διανοητικές ικανότητες.

17. Ως προς τη δραστηριότητα των ιδιωτικών ντετέκτιβ, το άρθρο 54, αριθ. 5, στοιχείο b, της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας προβλέπει επίσης ότι οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να διαθέτουν ειδικό δίπλωμα ιδιωτικού ντετέκτιβ [12], προς απόκτηση του οποίου πρέπει να παρακολουθήσουν ορισμένα μαθήματα και να υποβληθούν σε εξετάσεις βάσει περαιτέρω κανονιστικών διατάξεων του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών [13].

18. Αρχικώς, μόνον ισπανικές επιχειρήσεις μπορούσαν να ασκούν δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας,

12 — Στα ισπανικά: diploma de detective privado.

13 — Επιπλέον προϋποτίθεται κατά το άρθρο 54, αριθμός 5, στοιχείο a, της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας ορισμένο εκπαιδευτικό επίπεδο, το οποίο μπορεί να αποδειχθεί βάσει διαφόρων τίτλων σπουδών δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως («título de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formación profesional de segundo grado, técnico de las profesiones o cualificaciones que se determinen, u otros equivalentes o superiores»). Εφόσον όμως η Επιτροπή στο δικόγραφο της προσφυγής της, μετά την παρουσίαση του νομικού πλαισίου, δεν αναφέρεται περαιτέρω στους τίτλους αυτούς, πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν σκόπευε να καταστήσει το εν λόγω ζήτημα αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας. Για τον λόγο αυτό δεν θα εξεταστεί στη συνέχεια. Άλλωστε, για να ασκηθεί παραδεκτώς προσφυγή δεν αρκεί η απλή επανάληψη, χωρίς σχόλια, μιας τέτοιας διατάξεως κατά την παρουσίαση του νομικού πλαισίου της υποθέσεως, χωρίς να γίνεται νομική αξιολόγησή της (βλ. σχετικά απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2001, C-202/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. I-9319, σκέψη 21).

και οι εργαζόμενοι στο προσωπικό ασφαλείας των επιχειρήσεων αυτών έπρεπε επίσης να έχουν την ισπανική ιθαγένεια [14]. Ωστόσο η ρύθμιση αυτή τροποποιήθηκε εν τω μεταξύ [15]. Πλέον αρκεί ως προς τις δύο αυτές προϋποθέσεις η προέλευση από κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου.

19. Ως προς την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων, οι κρίσιμες ισπανικές νομοθετικές πράξεις είναι το βασιλικό διάταγμα 1665/1991, με το οποίο μεταφέρθηκε η οδηγία 89/48 στο ισπανικό δίκαιο, και το βασιλικό διάταγμα 1396/1995, με το οποίο μεταφέρθηκε η οδηγία 92/51 στο εσωτερικό δίκαιο. Και στα δύο διατάγματα απαριθμούνται τα επαγγέλματα που ρυθμίζει το καθένα. Ωστόσο, δεν αναφέρονται οι δραστηριότητες του κλάδου της ιδιωτικής ασφάλειας, οι οποίες μας ενδιαφέρουν εν προκειμένω.

III — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία που προηγήθηκε της ασκήσεως προσφυγής

20. Ήδη το 1997 η Επιτροπή είχε κινήσει κατά του Βασιλείου της Ισπανίας διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως εξαιτίας διαφόρων διατάξεων του νόμου για τις επιχειρήσεις ασφαλείας και της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας, η οποία το 1998 κατέληξε σε καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου [16]. Μεταξύ άλλων, διαπιστώθηκε με την απόφαση εκείνη ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ καθόσον χορηγούσε άδεια ασκήσεως δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφάλειας μόνο στις ισπανικές επιχειρήσεις και εξαρτούσε τη χορήγηση άδειας προς το προσωπικό ασφαλείας από την προϋπόθεση της ισπανικής ιθαγένειας.

21. Κατά την προ της ασκήσεως της παρούσας προσφυγής διαδικασία, η Επιτροπή γνωστοποίησε στην Ισπανική Κυβέρνηση με επιστολή της 23ης Νοεμβρίου 1999 ότι οι κρίσιμες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις του ισπανικού δικαίου εξακολουθούσαν να αντίκεινται στο κοινοτικό δίκαιο, και συγκεκριμένα στα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ και ως προς το θέμα της αναγνωρίσεως τίτλων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως προς τις οδηγίες 89/48 και 92/51.

22. Η Επιτροπή με το έγγραφό της επέκρινε κυρίως το ότι η ισπανική υπηκοότητα ή εθνικότητα αποτελεί προϋπόθεση για τη δραστηριοποίηση στον τομέα των υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας, ότι απαιτείται από τις αλλοδαπές επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας, ως προϋπόθεση αναλήψεως δραστηριότητας στην Ισπανία, να έχουν τη μορφή νομικού προσώπου, να διαθέτουν ορισμένο εταιρικό κεφάλαιο, μη λαμβανομένων υπόψη διαφορετικών ρυθμίσεων του κράτους της έδρας, να καταθέτουν εγγύηση, μη λαμβανομένων υπόψη των εγγυήσεων στο κράτος προελεύσεως και να απασχολούν έναν ελά-

14 — Βλ. σχετικά την απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση, 2 σκέψεις 4 και 6).

15 — Ο νόμος για τις επιχειρήσεις ασφαλείας τροποποιήθηκε ήδη πριν από την κίνηση της παρούσας διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως με το βασιλικό διάταγμα 2/1999 της 29ης Ιανουαρίου 1999 (BOE 26/1999, σ. 4327). Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας που προηγήθηκε της ασκήσεως προσφυγής στην παρούσα υπόθεση τροποποιήθηκε επίσης η κανονιστική απόφαση για τις επιχειρήσεις ασφαλείας με το βασιλικό διάταγμα 1123/2001 της 19ης Οκτωβρίου 2001 (BOE 281/2001, σ. 43034).

16 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 2).

χιστο αριθμό υπαλλήλων. Περαιτέρω επέκρινε την επιβαλλόμενη στους εργαζόμενους σε αλλοδαπή επιχείρηση ιδιωτικής ασφάλειας υποχρέωση να λάβουν ιδιαίτερη άδεια στην Ισπανία για τη δραστηριότητά τους, έστω και αν διαθέτουν ήδη αντίστοιχη άδεια στο κράτος εγκαταστάσεως, και τη μη υπαγωγή των δραστηριοτήτων της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας στο κοινοτικό σύστημα αναγνωρίσεως επαγγελματικών προσόντων.

23. Επειδή η Ισπανική Κυβέρνηση δεν απάντησε εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή απέστειλε στις 24 Ιουλίου 2000 αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία επαναλάμβανε τις αιτιάσεις τις και καλούσε το Βασίλειο της Ισπανίας να λάβει τα αναγκαία μέτρα.

24. Με έγγραφο της 15ης Νοεμβρίου 2000 οι ισπανικές αρχές πρότειναν διάφορες νομοθετικές τροποποιήσεις. Η Επιτροπή απάντησε στις 31 Ιανουαρίου 2001 ότι οι προτάσεις ήταν ανεπαρκείς και ζήτησε την περαιτέρω αναθεώρηση των ρυθμίσεων.

25. Τον Μάιο του 2001 οι ισπανικές αρχές απέστειλαν στην Επιτροπή αρχικώς το σχέδιο βασιλικού διατάγματος, το οποίο προέβλεπε την κατάργηση μόνο της προϋποθέσεως της ισπανικής ιθαγένειας. Λίγο μετά ανακοίνωσαν ότι σχεδίαζαν περαιτέρω νομοθετικές τροποποιήσεις. Κατόπιν αυτού, η Επιτροπή ζήτησε την 1η Αυγούστου 2001 να της κοινοποιηθεί συγκεκριμένο σχέδιο νόμου και χρονοδιάγραμμα. Επειδή δεν υπήρξε απάντηση, η Επιτροπή απέστειλε μια τελευταία επιστολή με ημερομηνία 7 Ιανουαρίου 2002, με την οποία συνόψιζε την κατάσταση και ζητούσε εκ νέου το σχέδιο νόμου που δεν της είχε ακόμη αποσταλεί και το χρονοδιάγραμμα. Εν τω μεταξύ όμως είχαν επέλθει τον Οκτώβριο του 2001 με το βασιλικό διάταγμα 1123/2001 οι προαναγγελθείσες τροποποιήσεις ως προς την ιθαγένεια [17].

26. Με ημερομηνία 19 Ιουνίου 2002 οι ισπανικές αρχές απέστειλαν επιστολή προς την Επιτροπή, με την οποία επαναλάμβαναν τις προτάσεις τους που ήδη είχαν κριθεί ανεπαρκείς από την Επιτροπή και ανήγγελλαν ότι η νομοθετική εφαρμογή τους θα γινόταν το νωρίτερο περί το τέλος του 2003.

27. Επειδή η Επιτροπή έκρινε την απάντηση αυτή ανεπαρκή, άσκησε στις 8 Δεκεμβρίου 2003, βάσει του άρθρου 226, δεύτερη παράγραφος, ΕΚ, την παρούσα προσφυγή κατά του Βασιλείου της Ισπανίας.

17 — Βλ. σχετικά ανωτέρω, σημείο 18 των προτάσεων αυτών.

IV — Αιτήματα των διαδίκων

28. Αρχικώς η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας:

— ορίζοντας με τις εκτελεστικές διατάξεις ότι οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας και οι υπάλληλοί τους πρέπει να έχουν την ισπανική υπηκοότητα ή ιθαγένεια,

— επιβάλλοντας στις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας, στο πλαίσιο των ρυθμίσεων για την καταχώριση αλλοδαπών επιχειρήσεων, την υποχρέωση:

α) να έχουν τη μορφή νομικού προσώπου σε όλες τις υπό κρίση περιπτώσεις,

β) να διαθέτουν εταιρικό κεφάλαιο ορισμένου ύψους, έστω και αν στο κράτος εγκαταστάσεώς τους δεν έχουν τέτοια υποχρέωση,

γ) να καταθέσουν εγγύηση στην Caja General de Depósitos, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η τυχόν κατάθεση εγγυήσεως εντός του κράτους μέλους καταγωγής,

δ) να απασχολούν τουλάχιστον αριθμό υπαλλήλων,

— ορίζοντας ότι οι υπάλληλοι αλλοδαπής επιχειρήσεως ιδιωτικής ασφάλειας πρέπει να λάβουν νέα ιδιαίτερη άδεια στην Ισπανία, έστω και αν διαθέτουν ήδη αντίστοιχη άδεια στο κράτος εγκαταστάσεως της εν λόγω επιχειρήσεως, και ότι τα επαγγέλματα του τομέα της ιδιωτικής ασφάλειας δεν υπάγονται στις ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου περί αναγνωρίσεως επαγγελματικών προσόντων

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, καθώς και από τις οδηγίες 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ,

2) να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

29. Κατά την έγγραφη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου η Επιτροπή παραιτήθηκε με δικόγραφο της 3ης Μαΐου 2004 από την

προσφυγή ως προς την πρώτη από τις τότε αιτιάσεις της, η οποία αφορούσε την εθνικότητα των επιχειρήσεων ασφαλείας και την υπηκοότητα των υπαλλήλων τους.

30. Συνεπώς η Επιτροπή ζητεί πλέον από το Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας:

— επιβάλλοντας στις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας, στο πλαίσιο των ρυθμίσεων για την καταχώριση αλλοδαπών επιχειρήσεων, την υποχρέωση:

α) να έχουν τη μορφή νομικού προσώπου σε όλες τις υπό κρίση περιπτώσεις,

β) να διαθέτουν εταιρικό κεφάλαιο συγκεκριμένου ύψους, έστω και αν στο κράτος εγκαταστάσεώς τους δεν έχουν τέτοια υποχρέωση,

γ) να καταθέσουν εγγύηση στην Caja General de Depósitos, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η τυχόν κατάθεση εγγυήσεως εντός του κράτους μέλους καταγωγής,

δ) να απασχολούν τουλάχιστον ορισμένο αριθμό υπαλλήλων,

— ορίζοντας ότι οι υπάλληλοι αλλοδαπής επιχειρήσεως ιδιωτικής ασφάλειας πρέπει να λάβουν νέα ιδιαίτερη άδεια στην Ισπανία, έστω και αν διαθέτουν ήδη αντίστοιχη άδεια στο κράτος εγκαταστάσεως της εν λόγω επιχειρήσεως, και ότι τα επαγγέλματα του τομέα της ιδιωτικής ασφάλειας δεν υπάγονται στις ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου περί αναγνωρίσεως επαγγελματικών προσόντων

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, καθώς και από τις οδηγίες 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ,

2) να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

31. Το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο,

1) να απορρίψει την προσφυγή,

2) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Επανέλαβε τα αιτήματα αυτά και μετά την εν μέρει παραίτηση της Επιτροπής από την προσφυγή.

V — Παραδεκτό της προσφυγής

32. Πριν εξεταστούν επί της ουσίας οι διάφορες αιτιάσεις της Επιτροπής, ανακύπτει καταρχάς το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής.

33. Κατά τα άρθρα 21, παράγραφος 1, του Οργανισμού του Δικαστηρίου και 38, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, κάθε δικόγραφο προσφυγής πρέπει να περιέχει το αντικείμενο της διαφοράς και συνοπτική έκθεση των ισχυρισμών των οποίων γίνεται επίκληση. Αυτό σημαίνει, κατά πάγια νομολογία, ότι στις προσφυγές του άρθρου 226 ΕΚ για τη διαπίστωση παραβάσεως η Επιτροπή πρέπει να παραθέτει τις συγκεκριμένες αιτιάσεις επί των οποίων το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί, καθώς και, κατά τρόπο τουλάχιστον συνοπτικό, τα νομικά και πραγματικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζει τις αιτιάσεις αυτές [18].

Γενικές παρατηρήσεις επί της διατυπώσεως του αιτήματος του δικογράφου της προσφυγής

34. Στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή ζητεί αορίστως από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας «παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, καθώς και από τις οδηγίες 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ» επιβάλλοντας συγκεκριμένες υποχρεώσεις στις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας και στους υπαλλήλους τους. Βεβαίως, οι υποχρεώσεις αυτές απαριθμούνται κατόπιν συγκεκριμένα, όμως στο ίδιο τα αίτημα της προσφυγής της Επιτροπής καθεαυτό [19] δεν αποσαφηνίζεται με ποιες από τις προβαλλόμενες αιτιάσεις προβάλλεται παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ και ποιες αναφέρονται σε παράβαση των οδηγιών 89/48 και 92/51. Μια τέτοια διατύπωση των αιτημάτων της προσφυγής παρουσιάζει αξιοσημείωτη έλλειψη σαφήνειας και διαφάνειας.

35. Μόνο αν το αίτημα της προσφυγής της Επιτροπής εξεταστεί σε συνδυασμό με την αιτιολογία της και ερμηνευθεί υπό το πρίσμα της καθίσταται φανερό ότι η Επιτροπή επικαλείται παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ με τις πέντε πρώτες από τις εναπομείνασες αιτιάσεις της, ενώ στην παράβαση των οδηγιών 89/48 και 92/51 αναφέρεται [20] αντιστοίχως η έκτη και τελευταία, πλέον, αιτίαση [21]. Κατά συνέπεια, οι

18 — Αποφάσεις της 29ης Νοεμβρίου 2001 (Επιτροπή κατά Ιταλίας, αναφερθείσα στην υποσημείωση 13, σημείο 20), της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-375/95, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1997, σ. I-5981, σκέψη 35, πρώτη περίοδος), της 31ης Μαρτίου 1992, C-52/90, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1992, σ. I-2187, σκέψη 17), καθώς και της 13ης Δεκεμβρίου 1990, C-347/88, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1990, σ. I-4747, σκέψη 28).

19 — Το εν λόγω αίτημα επαναλαμβάνεται στο σημείο 30 των προτάσεων αυτών.

20 — Στα σημεία 25 έως 60 του δικογράφου της προσφυγής γίνεται αναφορά μόνο στα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, ενώ στα σημεία 61 έως 71 αναφέρονται μόνο οι δύο οδηγίες.

21 — Σημείο 1, δεύτερο εδάφιο, τελευταία ημιπερίοδος, του αιτήματος της προσφυγής, όπως τροποποιήθηκε (το οποίο επαναλαμβάνεται στο σημείο 30 των προτάσεων αυτών).

επιμέρους αιτιάσεις μπορούν να συσχετισθούν, αφενός, με τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ και, αφετέρου, με τις οδηγίες 89/48 και 92/51. Λαμβανομένης υπόψη της συνολικής παρουσιάσεως του αιτήματος της προσφυγής, τελικώς, παρά την ασαφή του διατύπωση, δεν διατηρούνται σοβαρές επιφυλάξεις ως προς το παραδεκτό του.

Ειδικώς επί της έκτης αιτιάσεως

36. Πάντως ανακύπτουν τέτοιες επιφυλάξεις αν η έκτη και τελευταία αιτίαση υποβληθεί σε διεξοδικότερη εξέταση. Η Επιτροπή επικαλείται με αυτήν παράβαση τόσο της οδηγίας 89/48 όσο και της οδηγίας 92/51.

37. Είναι καταρχήν δυνατόν να παραβαίνει ένα κράτος μέλος ταυτοχρόνως και τις δύο αυτές οδηγίες [22]. Όμως η Επιτροπή έπρεπε, προκειμένου να προβεί το Δικαστήριο σε μια τέτοια διαπίστωση, να εκθέσει στην προσφυγή της τεκμηριωμένα για τη συγκεκριμένη περίπτωση σε ποιο βαθμό η νομοθεσία ή η εφαρμογή της στο εν λόγω κράτος μέλος παραβαίνουν ταυτοχρόνως και τις δύο οδηγίες [23], διότι μολονότι οι δύο οδηγίες συνδέονται στενά μεταξύ τους, βασίζονται στις ίδιες αρχές και έχουν αντίστοιχες διατάξεις [24], έτσι ώστε να δημιουργούν ένα γενικό σύστημα αμοιβαίας αναγνωρίσεως επαγγελματικών προσόντων, εντούτοις η καθεμία έχει διαφορετικό πεδίο εφαρμογής: Ενώ η οδηγία 89/48 αναφέρεται σε διπλώματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών, η οδηγία 92/51 ρυθμίζει, κατ' ουσία, τους τίτλους επαγγελματικής εκπαιδεύσεως που χορηγούνται κατόπιν συντομότερης περιόδου εκπαιδεύσεως.

38. Επομένως στις προσφυγές του άρθρου 226, δεύτερη παράγραφος, ΕΚ, δεν αρκεί σε καμία περίπτωση απλώς η κοινή αναφορά των δύο οδηγιών 89/48 και 92/51 και ο ισχυρισμός περί παραβάσεως και των δύο. Ωστόσο, αυτό ακριβώς έπραξε εκ νέου η Επιτροπή στην υπό κρίση υπόθεση [25].

39. Η Επιτροπή δεν παρουσίασε με το δικόγραφο της προσφυγής της κάποιο στοιχείο που να υποδηλώνει ότι τα προσόντα των εργαζομένων ως προσωπικό ασφαλείας και των ιδιωτικών ντετέκτιβ που τυχόν πρέπει να πιστοποιούνται στην Ισπανία προϋποθέτουν τριετή τουλάχιστον εκπαίδευση ανώτερης βαθμίδας ή εμπίπτουν με

22 — Βλ. μόνον τις πλέον πρόσφατες αποφάσεις της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-55/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 33), και της 20ής Ιανουαρίου 2005, C-198/04, Επιτροπή κατά Γαλλίας (δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 11).

23 — Έτσι, αναλόγως, και η απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 22, ιδίως σκέψη 29).

24 — Βλ. την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 92/51.

25 — Βλ. παλαιότερα, παραδείγματος χάριν, τα αίτημα της προσφυγής της Επιτροπής στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (απόφαση αναφερθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 12, τελευταίο εδάφιο).

κάποιο άλλο τρόπο στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 89/48. Κατά συνέπεια είναι εντελώς αδύνατον να διαπιστωθεί κατά πόσον το Βασίλειο της Ισπανίας ενδεχομένως παρέβη την εν λόγω οδηγία. Επομένως, όσον αφορά την προβαλλόμενη παράβαση της οδηγίας 89/48, η προσφυγή της Επιτροπής δεν παρουσιάζει επαρκώς τα πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων θεμελιώνει την αιτίασή της [26].

40. Ως εκ τούτου, ισχύουν συνοπτικά τα ακόλουθα: Η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη κατά το μέτρο που προβάλλεται με αυτήν παράβαση της οδηγίας 89/48. Κατά τα λοιπά δεν διατηρούνται σοβαρές επιφυλάξεις ως προς το παραδεκτό της προσφυγής, παρά την ασαφή της διατύπωση.

VI — Βάσιμο της προσφυγής

41. Από τις εναπομείνασες αιτιάσεις της Επιτροπής, η πρώτη, καθώς και μέρος της δεύτερης και της πέμπτης, αφορούν προβλήματα τα οποία έχει ήδη αντιμετωπίσει το Δικαστήριο στο παρελθόν [27]. Αντιθέτως, αιτιάσεις όπως η τρίτη, η τέταρτη και η έκτη δεν έχουν αποτελέσει ακόμα αντικείμενο αποφάσεων του Δικαστηρίου.

Α — *Εισαγωγικές παρατηρήσεις*

Επί της διακρίσεως μεταξύ της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως

42. Το ζήτημα λόγω του οποίου κινήθηκε η παρούσα διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως είναι οι μη μισθωτές δραστηριότητες επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας και γραφείων ερευνών, τις οποίες ασκούν στην Ισπανία έναντι αμοιβής επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους σε άλλα κράτη μέλη. Αν τέτοιες δραστηριότητες διενεργούνται κατά τρόπο παροδικό, δηλαδή χωρίς σταθερή και συνεχή ένταξη στην οικονομική ζωή της Ισπανίας, υπάγονται στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρα 49 ΕΚ και 50 ΕΚ σε συνδυασμό με τα άρθρα 48 και 55 ΕΚ), άλλως —αν παραδείγματος χάριν ιδρυθούν υποκαταστήματα και θυγατρικές εταιρίες— είναι εφαρμοστέα η ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 43 ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 48 ΕΚ) [28].

26 — Απεναντίας, ως προς την οδηγία 92/51, η Επιτροπή προέβαλε με το δικόγραφο της προσφυγής της, έστω και με εξαιρετική συντομία, τον ισχυρισμό ότι, κατά την άποψή της, οι δραστηριότητες των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας και των ιδιωτικών ντετέκτιβ αποτελούν νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα στην Ισπανία, ότι για την άσκηση των εν λόγω επαγγελμάτων πρέπει να πιστοποιούνται ορισμένα προσόντα και ότι παρά ταύτα δεν υπάρχει κανόνας περί αναγνωρίσεως υπό την έννοια της οδηγίας αυτής. Με τα προαναφερθέντα πληρούνται οι ελάχιστες προϋποθέσεις παραδεκτού του δικογράφου της προσφυγής. Τα λοιπά αποτελούν ζητήματα ουσίας.

27 — Ως προς την πρώτη και τη δεύτερη αιτίαση βλ. ιδίως την απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 41 έως 44 και 53 έως 57), ως προς την πέμπτη αιτίαση ιδίως την απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (αναφερθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 17 έως 20 και 31), παρόμοιες και οι αποφάσεις Επιτροπή κατά Βελγίου (αναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψεις 35 έως 38) και Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 60 και 61).

28 — Βλ. ως προς τη διάκριση μεταξύ της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως ιδίως τις αποφάσεις της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψεις 25 έως 28), και της 11ης Δεκεμβρίου 2003, C-215/01, Schnitzer (Συλλογή 2003, σ. I-14847, σκέψεις 27 έως 33), καθώς και την απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 24 έως 27).

Επί της ελλείψεως εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο

43. Το Βασίλειο της Ισπανίας υπερασπίζεται σε κάποιες περιπτώσεις τις επικριθείσες από την Επιτροπή εσωτερικές νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις του προβάλλοντας την έλλειψη εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο, και επισημαίνει ότι εξ αυτού του λόγου επιτρέπεται να ισχύουν στην Ισπανία αυστηρότερες προϋποθέσεις σε σχέση με άλλα κράτη μέλη.

44. Επιβάλλεται, σχετικώς, να γίνουν οι ακόλουθες παρατηρήσεις: Οι θεμελιώδεις ελευθερίες διέπονται από την αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως. Η αμοιβαία αναγνώριση σε καμία περίπτωση δεν προϋποθέτει τη δημιουργία από τον κοινοτικό νομοθέτη κοινών προτύπων για έναν συγκεκριμένο οικονομικό κλάδο. Απεναντίας, η αρχή αυτή ισχύει ιδίως για τους τομείς που δεν έχουν εναρμονισθεί και ως προς τους οποίους δεν υφίστανται ούτε καν ελάχιστα κοινά πρότυπα [29].

45. Ελλείψει κοινών προτύπων, τα κράτη μέλη είναι καταρχήν αρμόδια να καθορίσουν τις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις μιας δραστηριότητας όπως αυτή του προσωπικού ασφαλείας επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας. Ως βάση του καθορισμού αυτού μπορούν να λάβουν επίπεδα προστασίας διαφορετικού ύψους [30]. Πρέπει όμως να ασκούν τις αρμοδιότητές τους τηρουμένων πάντοτε των αρχών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως [31]. Αυτό προϋποθέτει να λαμβάνονται υπόψη οι προϋποθέσεις τις οποίες πληρούν ήδη οι εργαζόμενοι ως προσωπικό ασφαλείας στη χώρα καταγωγής τους [32].

Επί των εξαιρέσεων των άρθρων 45 και 46 ΕΚ

46. Ως προς την επιδιωκόμενη από το Βασίλειο της Ισπανίας υπαγωγή της δραστηριότητας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας στις εξαιρετικές περιπτώσεις της δημόσιας ασφάλειας και τάξεως καθώς και της ασκήσεως δημόσιας εξουσίας, έχει ήδη διευκρινιστεί ότι τα άρθρα 45, παράγραφος 1, ΕΚ και 46, παράγραφος 1, ΕΚ δεν εφαρμόζονται σε περιπτώσεις όπως η παρούσα [33].

29 — Πάγια νομολογία από την έκδοση της αποφάσεως «Cassis de Dijon» της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe, (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 321). Βλ. τις πιο πρόσφατες αποφάσεις της 11ης Μαρτίου 2004, C-496/01, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2004, σ. I-2351, σκέψη 55, με περαιτέρω παραπομπές). Υπό την ίδια έννοια και η απόφαση της 9ης Μαρτίου 1999, C-212/97, Centros (Συλλογή 1999, σ. I-1459, σκέψη 28).

30 — Μόνο το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος θεσπίζει κανόνες λιγότερο αυστηρούς από ένα άλλο δεν σημαίνει ότι είναι δυσανάλογοι και, ως εκ τούτου, αντιβαίνουν προς το κοινοτικό δίκαιο· βλ. αποφάσεις της 10ης Μαΐου 1995, C-384/93, Alpine Investments (Συλλογή 1995, σ. I-1141, σκέψη 51), της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-3/95, Reisebüro Broede (Συλλογή 1996, σ. I-6511, σκέψη 42), της 1ης Φεβρουαρίου 2001, C-108/96, Mac Quen (Συλλογή 2001, σ. I-837, σκέψεις 33 και 34), και της 11ης Ιουλίου 2002, C-294/00, Gräbner (Συλλογή 2002, σ. I-6515, σκέψεις 46 και 47).

31 — Απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2000, C-58/98, Corsten (Συλλογή 2000, σ. I-7919, σκέψη 31), και Επιτροπή κατά Γαλλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 29, σκέψη 55).

32 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger (Συλλογή 1991, σ. I-4221, σκέψη 15), και της 9ης Αυγούστου 1994, C-43/93, Vander Elst (Συλλογή 1994, σ. I-3803, σκέψη 16), καθώς και απόφαση Corsten (αναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 35).

33 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Ισπανίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψεις 37 έως 39, 42, 45 και 46), Επιτροπή κατά Βελγίου (αναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψεις 24 έως 26 και 28 έως 30) και Επιτροπή κατά Ιταλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 4, σκέψεις 20 έως 22).

Β — *Επί της πρώτης αιτιάσεως: Ασυμβίβαστο της απαιτήσεως να έχουν οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις τη μορφή νομικού προσώπου με τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ*

47. Η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής έχει ως αντικείμενο την ισχύουσα στην Ισπανία υποχρέωση των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας να έχουν μία από τις τέσσερις μορφές νομικού προσώπου που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο a, του νόμου για τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας [34].

48. Η επιβαλλόμενη στις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας υποχρέωση να έχουν τη μορφή νομικού προσώπου μπορεί να εμποδίσει τις εκτός των συνόρων δραστηριότητες των παρεχόντων υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι εκτός Ισπανίας, σε άλλα κράτη μέλη, και παρέχουν εκεί νομίμως τέτοιες υπηρεσίες, διότι μια τέτοια αξίωση δεν επιτρέπει στα εγκατεστημένα στο εξωτερικό φυσικά πρόσωπα να παράσχουν υπηρεσίες στην Ισπανία στον τομέα της ιδιωτικής ασφάλειας. Αποτελεί κατά συνέπεια περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ [35].

49. Επιπλέον μια τέτοια κανονιστική ρύθμιση αποτελεί περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 43 ΕΚ, εφόσον παρακωλύει την ίδρυση υποκαταστημάτων στην Ισπανία από επιχειρηματίες που είναι φυσικά πρόσωπα [36].

50. Το Βασίλειο της Ισπανίας επικαλείται προς δικαιολόγηση των αναφερθέντων περιορισμών την προστασία των αποδεκτών των υπηρεσιών και του λοιπού πληθυσμού. Προς τον σκοπό αυτό είναι απαραίτητο οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας να πληρούν ιδιαίτερες απαιτήσεις όσον αφορά τη φύλαξη των όπλων, την ενδοεπιχειρησιακή επικοινωνία και την εκπαίδευση και μετεκπαίδευση του προσωπικού ασφαλείας, παραδείγματος χάριν, με τακτικές ασκήσεις σκοποβολής.

51. Κατά πάγια όμως νομολογία, τα εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η Συνθήκη είναι επιτρεπτά μόνον εφόσον πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις: πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο που να μη δημιουργεί διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο [37].

34 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 13 των προτάσεων αυτών.

35 — Απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 41).

36 — Απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 42). Βλ. επίσης τις αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 1984, 107/83, Klopp (Συλλογή 1984, σ. 2971, σκέψη 19), και της 7ης Ιουλίου 1988, 143/87, Stanton (Συλλογή 1988, σ. 3877, σκέψη 11).

37 — Βλ. τις αποφάσεις Gebhard (αναφερθείσα στην υποσημείωση 28, σκέψη 37), Corsten (αναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 39) και Schnitzer (αναφερθείσα στην υποσημείωση 28, σκέψη 35), καθώς και τις αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus, (Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32), και της 21ης Απριλίου 2005, C-140/03, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 2005, σ. I-3177, σκέψη 34).

52. Στην υπό κρίση υπόθεση, η υποχρέωση οργανώσεως ως νομικό πρόσωπο δεν είναι καν κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Όπως παρατηρεί εύστοχα η Επιτροπή, η επιλογή της νομικής μορφής μιας επιχειρήσεως ενδέχεται να έχει επιπτώσεις, μεταξύ άλλων, στις δυνατότητες των εταίρων για άσκηση εσωτερικής επιρροής, καθώς και στα οικονομικά συμφέροντα των εταίρων και των τρίτων. Αντιθέτως, κανένα από τα προβληθέντα από το Βασίλειο της Ισπανίας θέματα προστασίας των αποδεκτών των υπηρεσιών και του λοιπού πληθυσμού δεν επηρεάζεται από τη νομική μορφή της οικείας επιχειρήσεως. Ως προς αυτά, καθοριστική σημασία έχει το να πληροί η κάθε επιχείρηση, και ιδίως τα εργαζόμενα σε αυτήν φυσικά πρόσωπα, συγκεκριμένα τις απαιτήσεις που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις ασφαλείας· επομένως πρέπει παραδείγματος χάριν να τηρούνται ορισμένοι κανόνες για τη χρήση και τη φύλαξη των όπλων, η ενδοεπιχειρησιακή επικοινωνία να ανταποκρίνεται, αν χρειάζεται, στην επικινδυνότητα των ασκούμενων δραστηριοτήτων και το προσωπικό ασφαλείας να αποκτά την αναγκαία κατάρτιση. Το Βασίλειο της Ισπανίας, το οποίο φέρει το βάρος να αποδείξει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις εξαιρέσεως από τις εν λόγω θεμελιώδεις ελευθερίες, δεν προέβαλε σχετικά κανένα λόγο από τον οποίο να προκύπτει ότι ένα νομικό πρόσωπο είναι σε θέση να εκπληρώσει τις απαιτήσεις αυτού του είδους καλύτερα απ' ότι, παραδείγματος χάριν, μια ατομική επιχείρηση.

53. Συνεπώς η πρώτη αιτίαση είναι βάσιμη.

Γ — *Επί της δεύτερης και της τρίτης αιτιάσεως: Ασυμβίβαστο με τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ της σχετικής με το ελάχιστο όριο εταιρικού κεφαλαίου υποχρεώσεως, καθώς και της υποχρεώσεως καταθέσεως εγγυήσεως ορισμένου ύψους*

54. Η δεύτερη και η τρίτη αιτίαση της Επιτροπής έχει ως αντικείμενο την επιβαλλόμενη στις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας υποχρέωση να διαθέτουν ένα ελάχιστο εταιρικό κεφάλαιο και να καταθέσουν στην ισπανική Caja General de Depósitos ποσό καθορισμένου ύψους ως εγγύηση προκειμένου να λάβουν άδεια για την άσκηση των δραστηριοτήτων τους στην Ισπανία.

Επί της δεύτερης αιτιάσεως: Ελάχιστο όριο εταιρικού κεφαλαίου

55. Η προϋπόθεση της υπάρξεως ελάχιστου ορίου εταιρικού κεφαλαίου, το ύψος του οποίου διαβαθμίζεται ανάλογα με το είδος της δραστηριότητας και το μέγεθος της εδαφικής εκτάσεως ασκήσεώς της, μπορεί να δημιουργήσει εμπόδια στις εκτός των συνόρων δραστηριότητες των παρεχόντων υπηρεσίες, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι εκτός της Ισπανίας, σε άλλα κράτη μέλη, και ήδη παρέχουν εκεί νομίμως αντίστοιχες υπηρεσίες, διότι οι αλλοδαποί παρέχοντες υπηρεσίες, οι οποίοι διαθέτουν εταιρικό κεφάλαιο κατώτερο του ελάχιστου προβλεπόμενου στην Ισπανία ορίου εμποδίζονται να παράσχουν τις υπηρεσίες τους στην Ισπανία. Αυτό συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ[38].

38 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 53).

56. Επιπλέον, η προϋπόθεση αυτή συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 43 ΕΚ[39], διότι εμποδίζει έναν κοινοτικό επιχειρηματία που διαθέτει εταιρικό κεφάλαιο κατώτερο του ελάχιστου ορίου που προβλέπεται στην Ισπανία για την κάθε δραστηριότητα να ιδρύσει θυγατρική εταιρία ή υποκατάστημα στην Ισπανία.

57. Το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει ότι η προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με την επίκληση λόγων προστασίας των πιστωτών, καθόσον υφίστανται άλλα μέσα, εξίσου κατάλληλα για την επίτευξη του στόχου αυτού, τα οποία όμως δεν περιορίζουν τόσο έντονα την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκαταστάσεως, όπως η κατάθεση εγγυήσεως[40] ή η σύναψη συμβάσεως ασφαλίσεως[41].

58. Οι ίδιες εκτιμήσεις μπορούν να ισχύσουν και ως προς τον ισχυρισμό του Βασιλείου της Ισπανίας ότι η ύπαρξη εταιρικού κεφαλαίου τουλάχιστον ενός ορισμένου ύψους αποτελεί συμπληρωματική εγγύηση για τους αποδέκτες των υπηρεσιών και χρησιμεύει για την προστασία των συμφερόντων του λοιπού πληθυσμού. Και ως προς αυτό πρέπει να παρατηρηθεί ότι αρκούν η παροχή ασφάλειας ή η σύναψη συμβάσεως ασφαλίσεως, οι οποίες παρακωλύουν λιγότερο τις προερχόμενες από άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις.

39 — Απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 54) και απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-167/01, Inspire Art (Συλλογή 2003, σ. I-10155, σκέψεις 100 και 101).

40 — Βλ. σχετικά και τα εκτιθέμενα στα σημεία 61 έως 65 των προτάσεων αυτών.

41 — Απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 55).

59. Μπορεί βεβαίως να αληθεύει ότι, όπως υποστηρίζει το Βασίλειο της Ισπανίας προς υπεράσπισή του, σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις δεν μπορεί να υπάρξει επαρκής ασφαλιστική κάλυψη. Ωστόσο, σε τέτοιες περιπτώσεις, οι οικείες επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας έχουν πάντα τη δυνατότητα να καταθέσουν εγγύηση. Η ισπανική κανονιστική ρύθμιση υπερβαίνει πάντως το αναγκαίο προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο, εφόσον προβλέπει υποχρεωτικά την απόδειξη της υπάρξεως ορισμένου ελάχιστου εταιρικού κεφαλαίου, χωρίς να επιτρέπει εναλλακτικώς κανένα άλλο μέσο, όπως παραδείγματος χάριν συμβάσεις ασφαλίσεως ή παροχή ασφάλειας.

60. Συνεπώς η δεύτερη αιτίαση είναι βάσιμη.

Επί της τρίτης αιτιάσεως: Παροχή ασφάλειας

61. Η ανωτέρω αναφερθείσα υποχρέωση παροχής ασφάλειας επίσης συνεπάγεται περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως (άρθρα 49 ΕΚ και 43 ΕΚ), διότι καθιστά για τις προερχόμενες από άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας την παροχή των υπηρεσιών τους ή και την ίδρυση θυγατρικών εταιριών ή υποκαταστημάτων στην Ισπανία ακριβότερη και, ως εκ τούτου, λιγότερο ελκυστική.

62. Τίθεται κατά συνέπεια το ερώτημα αν ο περιορισμός αυτός είναι δικαιολογημένος. Συναφώς πρέπει να επισημανθεί ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει ρητώς ότι η υποχρέωση παροχής εγγυήσεως συνιστά ηπιότερο μέσο για την προστασία των πιστωτών σε σύγκριση με την πρόβλεψη ελαχίστου ορίου εταιρικού κεφαλαίου [42].

63. Κατά την επίμαχη εν προκειμένω ισπανική κανονιστική ρύθμιση, η παροχή εγγυήσεως προορίζεται ιδίως να εξασφαλίσει τη δυνατότητα εισπράξεως προστίμων που ενδέχεται να επιβληθούν λόγω νομοθετικών παραβάσεων των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας. Επομένως, αφορά εν τέλει την προστασία των ισπανικών δημοσίων φορέων ως πιστωτών ενδεχόμενων απαιτήσεων από πρόστιμα.

64. Η Επιτροπή δεν επικρίνει γενικώς την υποχρέωση σε μια τέτοια παροχή ασφάλειας, αλλά μόνον το γεγονός ότι η εγγύηση πρέπει να κατατεθεί στην ισπανική Caja General de Depósitos. Η ισπανική κανονιστική ρύθμιση, επιβάλλοντας σε κάθε περίπτωση υποχρέωση καταθέσεως της εγγυήσεως σε ορισμένο *ισπανικό* ίδρυμα, δεν επιτρέπει να ληφθούν υπόψη ασφάλειες που παρασχέθηκαν σε άλλα κράτη μέλη, και ιδίως στη χώρα προελεύσεως της επιχειρήσεως ιδιωτικής ασφάλειας.

65. Μια τέτοια υποχρέωση υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την προστασία των πιστωτών. Βεβαίως είναι εύλογο να διερευνάται από τις αρχές του κράτους υποδοχής αν η εγγύηση που κατατέθηκε στη χώρα καταγωγής *έχει ύψος αρκετό* για να διασφαλίσει την προστασία των πιστωτών και στο κράτος υποδοχής. Είναι όμως αδικαιολόγητο να μη λαμβάνονται εκ των προτέρων υπόψη τέτοιου είδους ασφάλειες ή να απαιτείται η κατάθεση επιπρόσθετης, ιδιαίτερης εγγυήσεως για το κάθε κράτος μέλος στο οποίο σκοπεύει να ασκήσει δραστηριότητα η επιχείρηση.

66. Το Βασίλειο της Ισπανίας έχει βεβαίως δεχθεί να αναγνωρίσει στο μέλλον και εγγυήσεις κατατεθειμένες σε άλλα πιστωτικά ιδρύματα εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, πλην όμως μετά την παρέλευση των προθεσμιών που έθεσε η Επιτροπή [43]. Εντούτοις, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση στην οποία βρισκόταν το κράτος μέλος κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [44]. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να λάβει υπόψη τις μεταβολές που επήλθαν μεταγενεστέρως [45]. Προληπτικά μόνον επισημαίνεται ότι για να παύσει η παράβαση των Συνθηκών απαιτούνται κανόνες αναγκαστικού δικαίου και ότι μια

42 — Απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 55). Παρόμοια επίσης η απόφαση της 7ης Μαΐου 1998, C-350/96, Clean Car Autoservice (Συλλογή 1998, σ. I-2521, σκέψη 36).

43 — Επιστολές της Ισπανικής Κυβερνήσεως προς την Επιτροπή της 15ης Νοεμβρίου 2000, της 9ης Ιουλίου 2001 και της 19ης Ιουνίου 2002. Όμως η Ισπανική Κυβέρνηση εξακολουθεί να αξιώνει από τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας την κατάθεση ιδιαίτερης εγγυήσεως προκειμένου να ασκήσουν δραστηριότητα στην Ισπανία.

44 — Πάγια νομολογία, βλ. αντί πολλών τις αποφάσεις της 16ης Ιανουαρίου 2003, C-63/02, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 2003, σ. I-821, σκέψη 11), της 16ης Δεκεμβρίου 2004, C-313/03, Επιτροπή κατά Ιταλίας (δεν έχει δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 9), και της 14ης Απριλίου 2005, C-341/02, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2005, σ. I-2733, σκέψη 33).

45 — Αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 2004, C-482/03, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (δεν έχει δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 11) και Επιτροπή κατά Γερμανίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 44, σκέψη 33).

απλή (νέα) διοικητική πρακτική, η οποία από τη φύση της μπορεί να μεταβάλλεται κατά βούληση από τη διοίκηση και δεν είναι επαρκώς γνωστή, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τη Συνθήκη ΕΚ[46].

67. Και η τρίτη αιτίαση είναι επομένως βάσιμη.

Δ — Επί της τέταρτης αιτιάσεως: Ασυμβίβαστο της υποχρεώσεως απασχολήσεως τουλάχιστον ορισμένου αριθμού εργαζομένων με τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ

68. Η τέταρτη αιτίαση της Επιτροπής έχει ως αντικείμενο το ότι στα σημεία I.4.1, στοιχείο b, I.4.2, στοιχείο b, και I.5.2, στοιχείο a, του παραρτήματος της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας προβλέπεται ότι για τις εκεί απαριθμούμενες δραστηριότητες, οι οποίες σχετίζονται με τη μεταφορά τιμαλφών, επικίνδυνων προϊόντων και εκρηκτικών υλών, απαιτείται η ύπαρξη τουλάχιστον ορισμένου αριθμού φρουρών, ενώ για την εγκατάσταση και υποστήριξη συστημάτων συναγερμού και ασφαλείας επίσης απαιτείται τουλάχιστον ορισμένος αριθμός τεχνικών.

69. Κατά τη θεμελίωση της προσφυγής της[47], η Επιτροπή χαρακτηρίζει επιπλέον ως ασυμβίβαστη προς το άρθρο 49 ΕΚ και την ισχύουσα στην Ισπανία υποχρέωση διατηρήσεως τουλάχιστον ορισμένου αριθμού θωρακισμένων οχημάτων για τη μεταφορά επικίνδυνων προϊόντων και τιμαλφών. Επειδή παρόλ' αυτά, κατ' αξιοσημείωτο τρόπο, δεν ζητεί καταδίκη της Ισπανίας ως προς αυτό[48], το εν λόγω ζήτημα δεν πρόκειται να αναλυθεί εκτενέστερα κατωτέρω, και η εξέταση της τέταρτης αιτιάσεως θα περιοριστεί μόνο στην προϋπόθεση της απασχολήσεως τουλάχιστον ορισμένου αριθμού εργαζομένων.

70. Όσον αφορά τους προαναφερθέντες κατ' ελάχιστον απαιτούμενους αριθμούς, συνιστούν περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρο 49 ΕΚ), διότι κατ' αυτόν τον τρόπο δεν επιτρέπεται σε αλλοδαπές επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας με λιγότερο προσωπικό να παρέχουν υπηρεσίες στην αγορά της Ισπανίας. Επιπλέον, λόγω της προβλέψεως των κατ' ελάχιστον αυτών αριθμών, η ίδρυση υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών στην Ισπανία καθίσταται για τις αλλοδαπές επιχειρήσεις ασφαλείας ακριβότερη και, ως εκ τούτου, λιγότερο ελκυστική, πράγμα που συνιστά περιορισμό της περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως (άρθρο 43 ΕΚ).

71. Οι περιορισμοί αυτοί είναι δικαιολογημένοι, κατά τη γνώμη μου, όσον αφορά *τη μεταφορά εκρηκτικών υλών*, διότι, ελλείψει

46 — Βλ. μεταξύ άλλων τις αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 2000, C-358/98, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2000, σ. I-1255, σκέψη 17), και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (αναφερθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 19).

47 — Σημεία 51 έως 55 του δικογράφου της προσφυγής της Επιτροπής.

48 — Βλ., σχετικά, το αίτημα της προσφυγής της Επιτροπής, το οποίο επαναλαμβάνεται στο σημείο 30 των προτάσεων αυτών.

εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο, τα κράτη μέλη διατηρούν περιθώριο εκτιμήσεως ως προς το επίπεδο προστασίας που επιθυμούν να διασφαλίσουν στην επικράτειά τους [49]. Στην παρούσα υπόθεση, το Βασίλειο της Ισπανίας επικαλείται με πειστικό τρόπο τους κινδύνους που θα μπορούσαν να προκύψουν για το κοινό εξαιτίας της μεταφοράς εκρηκτικών υλών, κυρίως λόγω της αυξημένης τρομοκρατικής απειλής, ιδίως στην Ισπανία. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι εκεί οι μεταφορές εκρηκτικών υλών δεν μπορούν να πραγματοποιούνται μόνον από ένα πρόσωπο, αλλά τουλάχιστον από δύο φρουρούς [50], και ότι το επιφορτισμένο με τη μεταφορά προσωπικό πρέπει να έχει ορισμένες γνώσεις ως προς την αντιμετώπιση τέτοιων υλών. Η Επιτροπή δεν αντέκρουσε κατά τρόπο εμπεριστατωμένο την επιχειρηματολογία αυτή. Επομένως η τέταρτη αιτίασή της πρέπει να απορριφθεί ως προς το συγκεκριμένο σημείο.

72. Και σε όλους τους υπόλοιπους τομείς ο ισπανός νομοθέτης έχει περιθώριο εκτιμήσεως ως προς το επιδιωκόμενο στην Ισπανία επίπεδο προστασίας. Όμως εναπόκειται στο Βασίλειο της Ισπανίας, το οποίο φέρει το βάρος να αποδείξει τη συνδρομή λόγων εξαιρέσεως από τις θεμελιώδεις ελευθερίες, να εκθέσει τεκμηριωμένα ότι τα νυν ισχύοντα στην Ισπανία κατ' ελάχιστον όρια είναι κατάλληλα προς επίτευξη του εν λόγω επιπέδου προστασίας και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο προς επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο. Αυτό δεν συνέβη στην παρούσα περίπτωση. Απεναντίας, το ίδιο το Βασίλειο της Ισπανίας δεσμεύτηκε να μειώσει κατά 50 % τα προαναφερθέντα ελάχιστα όρια για το προσωπικό. Αυτό συνιστά ταυτοχρόνως παραδοχή ότι η νυν ισχύουσες επιταγές της ισπανικής ρυθμίσεως δεν είναι αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή τη διασφάλιση του επιδιωκόμενου επιπέδου ασφαλείας κατά τη μεταφορά τιμαλφών και επικίνδυνων προϊόντων και κατά την εγκατάσταση και υποστήριξη συστημάτων συναγερμού και ασφαλείας.

73. Περαιτέρω, το Βασίλειο της Ισπανίας θα είχε την υποχρέωση να τεκμηριώσει κατά πόσον τα μελλοντικά μειωμένα κατά 50 % ελάχιστα όρια προσωπικού μπορούν να δικαιολογηθούν βάσει επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος. Η εξέταση αυτού του ζητήματος όμως δεν είναι απαραίτητη για τους σκοπούς της παρούσας διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως, διότι η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση στην οποία βρισκόταν το κράτος μέλος κατά τη λήξη της προθεσμίας που ετάχθη με την αιτιολογημένη γνώμη. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να λάβει υπόψη τις μεταβολές που επήλθαν μεταγενεστέρως [51]. Κατά μείζονα λόγο δεν αρκεί η απλή προαναγγελία μελλοντικών μεταβολών των εθνικών ρυθμίσεων.

74. Συμπερασματικά, η τέταρτη αιτίαση είναι βάσιμη ως προς το ζήτημα ότι στην Ισπανία οι αλλοδαπές επιχειρήσεις ιδιωτικής

49 — Βλ. σχετικά το σημείο 45 των προτάσεων αυτών και την αναφερθείσα στην υποσημείωση 30 νομολογία, βάσει της οποίας μόνον το γεγονός ότι στα διάφορα κράτη μέλη ισχύουν διατάξεις με διαφορετικό βαθμό αυστηρότητας δεν σημαίνει ότι οι εκάστοτε αυστηρότερες διατάξεις είναι δυσανάλογες και, ως εκ τούτου, αντιβαίνουν προς το κοινοτικό δίκαιο.

50 — Στο σημείο I.4.2, στοιχείο b, του παραρτήματος της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας προβλέπεται η υποχρέωση να υπάρχει σε κάθε όχημα που μεταφέρει εκρηκτικές ύλες πλήρωμα αποτελούμενο από δύο τουλάχιστον εξειδικευμένους στις μεταφορές αυτές φρουρούς.

51 — Βλ. σχετικά το σημείο 66 των προτάσεων αυτών και την αναφερόμενη εκεί πάγια νομολογία.

ασφάλειας υποχρεούνται να απασχολούν τουλάχιστον ορισμένο αριθμό υπαλλήλων, στο μέτρο που δραστηριοποιούνται στον τομέα της μεταφοράς τιμαλφών και επικίνδυνων προϊόντων ή στον τομέα της εγκαταστάσεως και υποστηρίξεως συστημάτων συναγερμού και ασφαλείας.

Ε — *Επί της πέμπτης αιτιάσεως: Ασυμβίβαστο με τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ της υποχρεώσεως λήψεως ιδιαίτερης άδειας στην Ισπανία προς άσκηση δραστηριότητας προσωπικού ασφαλείας*

75. Με την πέμπτη αιτίασή της η Επιτροπή επικρίνει το ότι οι υπάλληλοι επιχειρήσεως ιδιωτικής ασφάλειας η οποία προέρχεται από άλλο κράτος μέλος έχουν ανάγκη ιδιαίτερης διοικητικής άδειας προκειμένου να εργαστούν στην Ισπανία, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη αν έχουν ήδη λάβει αντίστοιχη άδεια στο κράτος όπου εδρεύει η επιχείρησή τους.

76. Έχει ήδη διευκρινιστεί από τη νομολογία ότι εθνική κανονιστική ρύθμιση που εξαρτά την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από επιχείρηση εγκατεστημένη εντός άλλου κράτους μέλους από τη χορήγηση διοικητικής αδείας συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [52]. Η υποχρέωση λήψεως διοικητικής άδειας η οποία επιβάλλεται στο προσωπικό που απασχολείται σε μια τέτοια επιχείρηση αποτελεί επίσης περιορισμό της ελευθερίας της επιχειρήσεως αυτής να παρέχει υπηρεσίες [53]. Εκτός αυτών, μπορεί να καταστεί επίσης δυσχερέστερο για τις αλλοδαπές επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας να ιδρύσουν στην Ισπανία, παραδείγματος χάριν, θυγατρική εταιρία ή υποκατάστημα, εφόσον υποχρεούνται σε λήψη διοικητικής άδειας για το προσωπικό ασφαλείας που απασχολούν εκεί. Επομένως η ισπανική κανονιστική ρύθμιση συνιστά περιορισμό και της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

77. Κατά πάγια νομολογία, τα εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η Συνθήκη είναι επιτρεπτά μόνον εφόσον πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις: πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο που να μη δημιουργεί διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο [54].

52 — Βλ. πχ. τις αποφάσεις Säger (αναφερθείσα στην υποσημείωση 32, σκέψη 14), Vander Elst (αναφερθείσα στην υποσημείωση 32, σκέψη 15), Επιτροπή κατά Βελγίου (αναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 35), Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 60) και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (αναφερθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 17).

53 — Απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (αναφερθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψεις 17, 18 —τελευταία περίοδος— και 20), στην οποία το υπό κρίση ζήτημα ήταν η υποχρέωση λήψεως άδειας από τα διευθυντικά στελέχη επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας. Ως προς τους λοιπούς εργαζόμενους μιας επιχειρήσεως βλ. ήδη και την απόφαση Vander Elst (αναφερθείσα στην υποσημείωση 32, σκέψη 15) και την απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2004, C-445/03, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 2004, σ. I-10191, σκέψεις 23, 24 και 30).

54 — Βλ. σχετικά την αναφερθείσα στην υποσημείωση 37 νομολογία.

78. Όπως έχω ήδη διευκρινίσει σε άλλη ευκαιρία, εξαιτίας των ιδιαίτερων κινδύνων που ενέχει η δραστηριότητα των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας δεν υφίστανται καταρχήν επιφυλάξεις ως προς την αναγκαιότητα της ασκήσεως προληπτικού ελέγχου από τις κρατικές αρχές επί των επιχειρήσεων αυτών και του προσωπικού τους. Ένας τέτοιος έλεγχος μπορεί να λάβει τη μορφή διαδικασίας χορηγήσεως διοικητικής άδειας[55]. Ως προς αυτό δεν φαίνεται να διαφωνούν ούτε η Επιτροπή ούτε το Βασίλειο της Ισπανίας στην υπό κρίση περίπτωση.

79. Διχογνωμία υπάρχει όμως ως προς το ζήτημα, κατά πόσον οι αρχές του κράτους υποδοχής υποχρεούνται να λάβουν υπόψη τους τις απαιτήσεις στις οποίες υπόκειται ήδη το προσωπικό ασφαλείας στη χώρα καταγωγής του. Η απάντηση επί του ερωτήματος αυτού απαιτεί διαφοροποιημένη εξέταση, ανάλογα με το αν θίγεται η ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 43 ΕΚ) ή η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 49 ΕΚ).

80. Συνεπώς δεν μπορεί να ζητηθεί από *παρέχοντα υπηρεσίες* ο οποίος δραστηριοποιείται προσωρινά μόνο σε ένα άλλο κράτος μέλος να πληροί όλες τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εγκατάσταση στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, διότι διαφορετικά η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών θα στερούνταν πλήρως της πρακτικής της αποτελεσματικότητας[56]. Ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών είναι δυνατός μόνον αν κάποιο θεμιτό συμφέρον δεν προστατεύεται ήδη από ρυθμίσεις στις οποίες υπόκειται ο παρέχων υπηρεσίες στη χώρα καταγωγής του[57].

81. Αν επομένως ελήφθη ήδη στο κράτος προελεύσεως διοικητική άδεια για το προσωπικό μιας επιχειρήσεως ιδιωτικής ασφάλειας, η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών υποχρεώνει το κράτος υποδοχής να λάβει υπόψη το γεγονός αυτό. Μια νέα διαδικασία χορηγήσεως διοικητικής άδειας στο κράτος υποδοχής μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον κατ' εξαίρεση, δηλαδή στο μέτρο κατά το οποίο ο έλεγχος του προσωπικού ασφαλείας που ήδη διεξήχθη στο κράτος καταγωγής δεν ήταν κατ' ουσία εφάμιλλος[58].

82. Η ισπανική νομοθεσία, ορίζοντας ότι το προσωπικό ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας υποχρεούται πάντοτε και ανεξαιρέτως να λάβει άδεια *ισπανικής* αρχής για τη δραστηριότητά του στην Ισπανία, αποκλείει τη δυνατότητα λήψεως υπόψη των υποχρεώσεων στις οποίες ήδη υπόκειται το προσωπικό ασφαλείας σε άλλα κράτη μέλη, και παραβιάζει κατ' αυτόν τον

55 — Βλ. σχετικά τα σημεία 32 έως 34 και 44 των προτάσεών μου της 22ας Ιουνίου 2004 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (αναφερθείσα στην υποσημείωση 6). Υπό την ίδια έννοια, ενδεικτικώς, η απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 29, σκέψη 70), όπου αναγνωρίζεται ότι χάριν της προστασίας του πληθυσμού σε ευαίσθητους τομείς —στην προκειμένη περίπτωση: υγεία και διασφάλιση της ποιότητας των ιατρικών υπηρεσιών— μπορούν να δικαιολογηθούν προληπτικοί έλεγχοι υπό μορφή διαδικασιών χορηγήσεως άδειας.

56 — Αποφάσεις Säger (αναφερθείσα στην υποσημείωση 32, σκέψη 13), Vander Elst (αναφερθείσα στην υποσημείωση 32, σκέψη 17) και Corsten (αναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 43).

57 — Απόφαση Corsten (αναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 35, με περαιτέρω παραπομπές). Υπό την ίδια έννοια και οι αποφάσεις Επιτροπή κατά Γαλλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 29, σκέψη 71) και Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (αναφερθείσα στην υποσημείωση 53, σκέψη 35).

58 — Βλ. σχετικά και τα σημεία 38 και 53 των προτάσεών μου της 22ας Ιουνίου 2004 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5).

τρόπο την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [59].

83. Απεναντίας, στην περίπτωση κατά την οποία η επιχείρηση εγκαθίσταται σε άλλο κράτος μέλος, παραδείγματος χάριν μέσω της ιδρύσεως θυγατρικής εταιρίας ή υποκαταστήματος, πρέπει κατ' αρχήν να πληροί τους ίδιους όρους που ισχύουν και για τους υπηκόους του κράτους υποδοχής [60]. Συνεπώς, μια επιχείρηση ιδιωτικής ασφάλειας η οποία εγκαθίσταται στην Ισπανία πρέπει κατά κανόνα να αποκτήσει και τις εκεί απαιτούμενες άδειες για την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητάς της, συμπεριλαμβανομένων και των αδειών που ενδεχομένως απαιτούνται για το προσωπικό ασφαλείας που απασχολεί στην Ισπανία. Αυτό βεβαίως προϋποθέτει ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις εφαρμόζονται κατά τρόπο που να μη δημιουργεί διακρίσεις, δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλες για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο προς επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο [61].

84. Στην υπό κρίση υπόθεση δεν υπάρχουν κατά βάση αντιρρήσεις ως προς το αν είναι δικαιολογημένη η ύπαρξη διαδικασίας χορηγήσεως διοικητικής άδειας. Είναι όμως πιθανόν μια αλλοδαπή επιχείρηση ιδιωτικής ασφάλειας η οποία ιδρύει στην Ισπανία θυγατρική εταιρία ή υποκατάστημα να προτίθεται να απασχολήσει εκεί ως προσωπικό ασφαλείας άτομα τα οποία έχουν αλλοδαπή ιθαγένεια ή έχουν λάβει άδεια στην αλλοδαπή. Σε αυτήν την περίπτωση το κράτος υποδοχής υποχρεούται, σύμφωνα με την αρχή της ελευθερίας εγκαταστάσεως, να λάβει υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας χορηγήσεως των σχετικών αδειών τις απαιτήσεις τις οποίες πληρούν ήδη τα επιμέρους μέλη του προσωπικού ασφαλείας στην εκάστοτε χώρα καταγωγής τους και να επαληθεύσει αν είναι ισοδύναμες [62]. Αν επομένως ήδη διαπιστώθηκε στη χώρα καταγωγής του ενδιαφερομένου, στο πλαίσιο παρόμοιας ουσιαστικά διαδικασίας, ότι πληροί τις προϋποθέσεις για την άσκηση των εν λόγω δραστηριοτήτων, η ενδιαφερόμενη επιχείρηση πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επικαλεστεί το γεγονός αυτό και στην Ισπανία [63].

85. Εφόσον η ισπανική κανονιστική ρύθμιση δεν επιτρέπει να ληφθούν υπόψη οι απαιτήσεις τις οποίες ήδη πληροί το κάθε μέλος του προσωπικού ασφαλείας στη χώρα καταγωγής του, παραβιάζει την αρχή της ελευθερίας εγκαταστάσεως [64].

86. Συνεπώς, έστω και αν ληφθούν υπόψη οι ιδιαίτεροι κίνδυνοι τους οποίους ενέχει η δραστηριότητα των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας, οι υπό κρίση ρυθμίσεις της

59 — Υπό την ίδια έννοια η απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (αναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 38), παρόμοια η απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 66).

60 — Απόφαση Gebhard (αναφερθείσα στην υποσημείωση 28, σκέψη 36, πρώτη περίοδος).

61 — Βλ. σημείο 77 των προτάσεων αυτών.

62 — Υπό την έννοια αυτή —σε σχέση με επαγγελματικά προσόντα— η πάγια νομολογία, βλ. αποφάσεις της 7ης Μαΐου 1991, C-340/89, Βλασσοπούλου (Συλλογή 1991, σ. I-2357, σκέψεις 16 επ.), της 16ης Μαΐου 2002, C-232/99, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2002, σ. I-4235, σκέψη 21), της 13ης Νοεμβρίου 2003, C-313/01, Morgenbesser (Συλλογή 2003, σ. I-13467, σκέψη 57), και της 7ης Οκτωβρίου 2004, C-255/01, Μαρκόπουλος κ.λπ.. (Συλλογή 2004, σ. I-9077, σκέψη 63). Για τις σχετικές με τη διαδικασία απαιτήσεις βλ. και την απόφαση Kraus (αναφερθείσα στην υποσημείωση 37, σκέψεις 38 έως 41).

63 — Βλ. σχετικά και το σημείο 53 των προτάσεών μου της 22ας Ιουνίου 2004 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5).

64 — Προς την ίδια κατεύθυνση η απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (αναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 38), παρόμοια η απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 66).

ισπανικής νομοθεσίας δεν είναι δικαιολογημένες. Υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή τη διασφάλιση ενός αυστηρού ελέγχου του προσωπικού ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας [65].

87. Επομένως η πέμπτη αιτίαση είναι βάσιμη.

ΣΤ — *Επί της έκτης αιτιάσεως: Παραβίαση των οδηγιών 89/48 και 92/51 λόγω της μη αναγνωρίσεως βεβαιώσεων επάρκειας*

88. Η έκτη αιτίαση της Επιτροπής είναι παραδεκτή, όπως καταδείχθηκε ανωτέρω [66], μόνο κατά το μέτρο που αφορά την οδηγία 92/51.

89. Με την τελευταία αυτή αιτίαση η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ούτε οι δραστηριότητες γενικώς των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας, ούτε η δραστηριότητα του ιδιωτικού ντετέκτιβ περιλαμβάνονται στις διατάξεις του ισπανικού δικαίου περί αναγνωρίσεως αλλοδαπών βεβαιώσεων επάρκειας, παρόλο που, βάσει της ισπανικής νομοθεσίας, η χορήγηση άδειας για απασχόληση σε επιχείρηση ιδιωτικής ασφάλειας προϋποθέτει διάφορες γνώσεις και δεξιότητες, ενώ για τη δραστηριότητα του ιδιωτικού ντετέκτιβ απαιτείται ιδιαίτερο δίπλωμα. Κατά τον τρόπο αυτό το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη την υποχρέωσή του προς μεταφορά της οδηγίας 92/51 στο εσωτερικό δίκαιο.

Επί της δραστηριότητας του προσωπικού ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας

90. Καταρχάς, προϋπόθεση για να είναι δυνατή η εφαρμογή της οδηγίας 92/51 είναι το να αποτελεί η δραστηριότητα του προσωπικού ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας *νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα*.

91. Κατά το άρθρο 1, στοιχείο ε΄, σε συνδυασμό με το στοιχείο στ΄, της οδηγίας 92/51, ένα νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα συνίσταται σε μία ή περισσότερες επαγγελματικές δραστηριότητες, η πρόσβαση στις οποίες ή η άσκησή τους ρυθμίζεται αμέσως ή εμμέσως από τον νόμο, δηλαδή από νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις. Η πρόσβαση σε ένα επάγγελμα ή η άσκησή του πρέπει να θεωρηθεί ως ρυθμιζόμενη αμέσως από τον νόμο, όταν οι νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις του κράτους υποδοχής περιέχουν ρύθμιση που επιφυλάσσει ρητώς την οικεία επαγγελματική δραστηριότητα σε πρόσωπα τα οποία πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, ενώ αρνείται την πρόσβαση στη δραστηριότητα

65 — Προς την ίδια κατεύθυνση οι αποφάσεις Επιτροπή κατά Βελγίου (αναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 38) και Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (αναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 66).

66 — Σημεία 32 έως 40 των προτάσεων αυτών.

αυτή σε όσους δεν πληρούν τις εν λόγω προϋποθέσεις [67].

92. Το άρθρο 53 της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας προβλέπει ότι τα μέλη του προσωπικού ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας πρέπει, μεταξύ άλλων, να είναι ενήλικες και να έχουν τις αναγκαίες για τη δραστηριότητά τους σωματικές και πνευματικές ικανότητες, ιδίως δε να μην υποφέρουν από κάποια ασθένεια που θα τους παρακώλυε κατά την εκτέλεση της εργασίας τους. Όπως παρατηρεί ορθώς η Επιτροπή, και χωρίς αυτό να αμφισβητείται, το προσωπικό ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας ασκεί συνεπώς στην Ισπανία νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο ε΄, σε συνδυασμό με το στοιχείο στ΄, της οδηγίας 92/51.

93. Η απλή όμως διαπίστωση ότι υφίσταται νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα δεν αρκεί για την εφαρμογή της οδηγίας 92/51 σε μια περίπτωση όπως η κρινόμενη. Απεναντίας, πρέπει επίσης να εξετασθεί αν αξιώνονται από το προσωπικό ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας βεβαιώσεις επάρκειας κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας.

94. Η έννοια της *βεβαιώσεως επάρκειας* είναι ιδιαιτέρως ευρεία και περιλαμβάνει, βάσει του άρθρου 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας 92/51, όχι μόνον κάθε τίτλο που πιστοποιεί εκπαίδευση η οποία δεν αποτελεί μέρος ενός συνόλου που συνιστά δίπλωμα, αλλά και κάθε τίτλο που χορηγείται έπειτα από εκτίμηση των ατομικών προσόντων, των ικανοτήτων ή των γνώσεων του αιτούντος.

95. Παρά την υπαγωγή στην οποία φαίνεται ότι προβαίνει η Επιτροπή [68], στην παρούσα υπόθεση το κρίσιμο ζήτημα δεν είναι αν η τελική *απόφαση* των ισπανικών αρχών *ως προς την πρόσβαση στο επάγγελμα* (άδεια βάσει του άρθρου 10 του νόμου για τις επιχειρήσεις ασφαλείας σε συνδυασμό με το άρθρο 53 της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας) αποτελεί βεβαίωση επάρκειας, αλλά το αν μπορούν να αξιωθούν από τους ενδιαφερόμενους βεβαιώσεις επάρκειας ως πρϋπόθεση για την χορήγηση μιας τέτοιας άδειας.

96. Το Βασίλειο της Ισπανίας αρνείται ότι η χορήγηση άδειας στο προσωπικό ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας εξαρτάται από την προσκόμιση τέτοιων βεβαιώσεων επάρκειας.

97. Υπό τις συνθήκες αυτές θα εναπόκειτο στην Επιτροπή να εκθέσει κατά πειστικό τρόπο ποιες συγκεκριμένα βεβαιώσεις

67 — Αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 1996, C-164/94, Αρανίτης (Συλλογή 1996, σ. I-135, σκέψεις 18 και 19), της 8ης Ιουλίου 1999, C-234/97, Fernández de Bobadilla (Συλλογή 1999, σ. I-4773, σκέψεις 16 και 17), της 11ης Ιουλίου 2002, C-294/00, Gräbner (Συλλογή 2002, σ. I-6515, σκέψεις 31 και 32), και της 7ης Οκτωβρίου 2004, C-402/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας (δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 30), καθώς και η απόφαση Morgenbesser (αναφερθείσα στην υποσημείωση 62, σκέψη 49).

68 — Βλ. το δικόγραφο της Επιτροπής της 3ης Μαΐου 2004, ιδίως τα σημεία 53 και 56.

ζητούνται κατά την άποψή της από τις ισπανικές αρχές και προκαλούν την εφαρμογή της οδηγίας 92/51 στην υπό κρίση υπόθεση, διότι, κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της φερόμενης παραβάσεως. Η Επιτροπή οφείλει να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη διαπίστωση της παραβάσεως, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να στηριχθεί σε κανένα τεκμήριο [69].

98. Η προσφυγή της Επιτροπής δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αυτές.

99. Το άρθρο 53, στοιχείο c, της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας, το οποίο επικαλείται η Επιτροπή στην προσφυγή της, ορίζει απλώς ότι το προσωπικό ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας *πρέπει να διαθέτει* τις απαραίτητες για την άσκηση του επαγγέλματος σωματικές και διανοητικές ικανότητες [70]. Από τους ισχυρισμούς της Επιτροπής δεν προκύπτει όμως ο τρόπος με τον οποίο εξετάζεται αν συντρέχουν οι εν λόγω προϋποθέσεις για τη χορήγηση της διοικητικής άδειας στο προσωπικό ασφαλείας. Ιδίως δεν είναι δυνατόν να διαγνωσθεί αν οι ισπανικές αρχές ζητούν την υποβολή κάποιου *πιστοποιητικού* που να βεβαιώνει ότι υφίστανται τα συγκεκριμένα προσόντα, ικανότητες ή γνώσεις —τότε μόνον θα ήταν εφαρμοστέα η οδηγία 92/51— , ή αν τούτο συνεξετάζεται *ατύπως* στο πλαίσιο της διαδικασίας χορηγήσεως άδειας στον ενδιαφερόμενο. Η Επιτροπή δεν αναφέρει καν αν χορηγούνται στην Ισπανία τέτοια πιστοποιητικά σε πρόσωπα τα οποία επιθυμούν να εργαστούν ως προσωπικό ασφαλείας επιχειρήσεως ιδιωτικής ασφάλειας [71].

100. Επομένως η Επιτροπή σε καμία περίπτωση δεν απέδειξε κατά πειστικό τρόπο ότι η οδηγία 92/51 έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση. Υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες το Δικαστήριο δεν μπορεί να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη την υποχρέωσή του προς μεταφορά της οδηγίας 92/51 στο εσωτερικό δίκαιο όσον αφορά το προσωπικό ασφαλείας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας.

101. Απλώς χάριν πληρότητας αξίζει να επισημανθεί ότι ανεξάρτητα από το αν είναι εφαρμοστέες οι οδηγίες 89/48 και 92/51, από τις θεμελιώδεις ελευθερίες (άρθρα 39, 43 ΕΚ και 49 ΕΚ) προφανώς προκύπτει άμεσα η υποχρέωση για τα κράτη μέλη να ελέγχουν αν είναι ισότιμα τα προσόντα που έχουν

69 — Αποφάσεις της 25ης Μαΐου 1982, 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 6), της 20ής Μαρτίου 1990, C-62/89, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1990, σ. I-925, σκέψη 37), της 29ης Μαΐου 1997, C-300/95, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1997, σ. I-2649, σκέψη 31), της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, C-217/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1999, σ. I-5087, σκέψη 22), της 14ης Απριλίου 2005, C-341/02, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2005, σ. I-2733, σκέψη 35), και της 12ης Μαΐου 2005, C-287/03, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2005, σ. I-3761, σκέψη 27).

70 — Κατά το άρθρο 53, στοιχείο a, της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας οι ενδιαφερόμενοι πρέπει επίσης να είναι ενήλικοι. Εκτός από το συγκεκριμένο ηλικιακό κριτήριο και την απαίτηση της υπάρξεως διανοητικών και σωματικών ικανοτήτων, το άρθρο 53 της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας περιλαμβάνει και ορισμένες ακόμα προϋποθέσεις σε σχέση με την έλλειψη προηγούμενων ποινικών καταδικών και προβλέπει επίσης ότι οι εργαζόμενοι δεν επιτρέπεται να έχουν ασκήσει συγκεκριμένα επαγγέλματα ή δραστηριότητες κατά τα δύο τελευταία έτη. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν κατέστησε αντικείμενο της δίκης συγκεκριμένα τις προϋποθέσεις αυτές και κατά συνέπεια δεν πρόκειται να θιγούν άλλο κατωτέρω.

71 — Κατά τη θεμελίωση της προσφυγής της η Επιτροπή δεν θίγει καθόλου το άρθρο 10 του νόμου για τις επιχειρήσεις ασφαλείας. Η απλή αναφορά μιας τέτοιας διατάξεως κατά την παρουσίαση του νομικού πλαισίου της υποθέσεως δεν αρκεί για να θεμελιώσει αιτίαση σε μια διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως (υπό την έννοια αυτή η απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Ιταλίας, αναφερθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 21).

αποκτηθεί στο εξωτερικό και, αν συντρέχει περίπτωση, να τα αναγνωρίζουν. Ομοίως τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λάβουν υπόψη τυχόν ελέγχους ικανότητας, στους οποίους έχουν ήδη υποβληθεί οι ενδιαφερόμενοι σε άλλα κράτη μέλη [72].

Επί της δραστηριότητας του ιδιωτικού ντετέκτιβ

102. Όσον αφορά τη δραστηριότητα του ιδιωτικού ντετέκτιβ, το άρθρο 54, αριθμός 5, στοιχείο b, της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας εξαρτά τη χορήγηση της αντίστοιχης διοικητικής άδειας από την κατοχή ενός «διπλώματος» για ιδιωτικούς ντετέκτιβ, το οποίο απονέμεται βάσει των σχετικών κανονιστικών διατάξεων του Υπουργείου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών μετά από παρακολούθηση σχετικών μαθημάτων και επιτυχή εξέταση.

103. Κατά συνέπεια, η δραστηριότητα του ιδιωτικού ντετέκτιβ στην Ισπανία συνιστά νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα. κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο ε΄, σε συνδυασμό με το στοιχείο στ΄, της οδηγίας 92/51 [73].

104. Το αποκαλούμενο «δίπλωμα» επίσης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/51. Δεν πρόκειται βεβαίως, βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών, για *δίπλωμα* κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 92/51, διότι δεν προϋποθέτει εκπαίδευση διάρκειας ενός τουλάχιστον έτους. Βάσει όμως της διατυπώσεως του άρθρου 54, σημείο 5, στοιχείο b, της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας, πρόκειται είτε για *πιστοποιητικό* κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο β΄, εφόσον τα απαιτούμενα μαθήματα αποτελούν *επαγγελματική εκπαίδευση* κατά την έννοια της οδηγίας, ή *βεβαίωση επάρκειας* κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο γ΄, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 92/51, όταν τα μαθήματα δεν φτάνουν στο επίπεδο εκπαιδεύσεως.

105. Ως εκ τούτου, η οδηγία 92/51 έχει εφαρμογή ως προς τη δραστηριότητα του ιδιωτικού ντετέκτιβ στην Ισπανία. Αναλόγως με το αν το προαπαιτούμενο του άρθρου 54, σημείο 5, της κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ασφαλείας συνιστά πιστοποιητικό ή βεβαίωση επάρκειας κατά την έννοια της οδηγίας 92/51, απαιτείται είτε ένα σύστημα αναγνωρίσεως ισοτιμίας βάσει του άρθρου 6 της οδηγίας αυτής, είτε ένα ειδικό σύστημα αναγνωρίσεως ισοτιμίας άλλων προσόντων κατά το άρθρο 8 της οδηγίας αυτής.

106. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε η Επιτροπή, τα οποία δεν αμφισβητούνται από το Βασίλειο της Ισπανίας, στην Ισπανία δεν υπάρχει για το επάγγελμα του ιδιωτικού ντετέκτιβ κανένα σύστημα αναγνωρίσεως ισοτιμίας κατά την έννοια της οδηγίας 92/51, με αποτέλεσμα να στοιχειοθετείται παράβαση των Συνθηκών κατά την έννοια του άρθρου 228, παράγραφος 1, ΕΚ.

72 — Βλ. σχετικά και τα εκτιθέμενα στα σημεία 76 έως 86 των προτάσεων αυτών.

73 — Ως προς τις επιμέρους προϋποθέσεις βλ. σημείο 92 των προτάσεων αυτών.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

107. Υπό τις συνθήκες αυτές, η έκτη αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη ως προς το γεγονός ότι το Βασίλειο της Ισπανίας δεν έχει θεσπίσει όσον αφορά το επάγγελμα του ιδιωτικού ντετέκτιβ ρύθμιση περί αναγνωρίσεως τίτλων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως για τη δραστηριότητα του ιδιωτικού ντετέκτιβ η οποία να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της οδηγίας 92/51. Ωστόσο κατά τα λοιπά η αιτίαση αυτή είναι αβάσιμη και η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

VII — Επί των δικαστικών εξόδων

108. Όσον αφορά την παραίτηση της Επιτροπής από την πρώτη αρχικώς αιτίαση [74], και οι δύο διάδικοι ζήτησαν ο καθένας την καταδίκη του άλλου στα δικαστικά έξοδα [75]. Από το άρθρο 69, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, προκύπτει ότι στα δικαστικά έξοδα πρέπει να καταδικαστεί η προσφεύγουσα, εκτός αν λόγω της στάσης του καθού δικαιολογείται η καταδίκη του στα δικαστικά έξοδα.

109. Στην υπό κρίση υπόθεση το Βασίλειο της Ισπανίας τροποποίησε την κανονιστική απόφασή του για τις επιχειρήσεις ασφαλείας ως προς την προϋπόθεση της ισπανικής εθνικότητας ή υπηκοότητας μόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας που είχε τάξει η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη της [76]. Επειδή όμως ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση στην οποία βρισκόταν το κράτος μέλος κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [77], η πρώτη αρχικώς αιτίαση της Επιτροπής, κατά συνοπτική εκτίμηση, ήταν πιθανόν να κριθεί βάσιμη. Το Βασίλειο της Ισπανίας, τροποποιώντας εκπροθέσμως την κανονιστική απόφασή του για τις επιχειρήσεις ασφαλείας, προκάλεσε την προσφυγή της Επιτροπής. Υπό τις συνθήκες αυτές είναι δικαιολογημένη η καταδίκη του Βασιλείου της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα ως προς την αιτίαση από την οποία παραιτήθηκε η Επιτροπή.

110. Επειδή όμως κατά τα λοιπά η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει πλήρως δεκτή μόνο ως προς τέσσαρες από τις υπόλοιπες έξι αιτιάσεις ενώ ως προς δύο μόνο μερικώς, το Δικαστήριο πρέπει να κατανείμει αναλόγως τα έξοδα σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο του Κανονισμού Διαδικασίας.

111. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Βασίλειο της Ισπανίας πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά του έξοδα και στα τρία τέταρτα των δικαστικών εξόδων της Επιτροπής. Κατά τα λοιπά η Επιτροπή πρέπει να φέρει τα δικαστικά της έξοδα.

74 — Η αρχικώς πρώτη αυτή αιτίαση αφορούσε το προαπαιτούμενο της ισπανικής εθνικότητας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας και της ισπανικής υπηκοότητας του προσωπικού ασφαλείας τους. Η Επιτροπή παραιτήθηκε από αυτήν με το σημείο 8 του από 3 Μαΐου 2004 δικογράφου της, βλ. σημείο 29 των προτάσεων αυτών.

75 — Βλ. σχετικώς τα δικόγραφα της Επιτροπής της 3ης Μαΐου 2004 και του Βασιλείου της Ισπανίας της 1ης Ιουλίου 2004, με τα οποία καθένας από τους διαδίκους επανέλαβε χωρίς μεταβολή το αίτημά του για καταδίκη του άλλου στα δικαστικά έξοδα.

76 — Βλ. σημείο 25 των προτάσεων αυτών.

77 — Βλ. σχετικά την αναφερθείσα στην υποσημείωση 44 πάγια νομολογία.

VIII — Πρόταση

112. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι:

1) Το Βασίλειο της Ισπανίας, προβλέποντας στο πλαίσιο του νόμου 23/1992 για τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας και της κυρωθείσας με το βασιλικό διάταγμα 2364/1994 κανονιστικής αποφάσεως για τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας ότι:

α) και οι προερχόμενες από άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας πρέπει

— να έχουν τη μορφή νομικού προσώπου,

— να διαθέτουν εταιρικό κεφάλαιο συγκεκριμένου ύψους, έστω και αν στο κράτος εγκαταστάσεώς τους δεν έχουν τέτοια υποχρέωση,

— να καταθέσουν εγγύηση στην ισπανική *Caja General de Depósitos* χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η τυχόν κατάθεση εγγυήσεως εντός του κράτους μέλους καταγωγής, καθώς και

— να απασχολούν τουλάχιστον ορισμένο αριθμό υπαλλήλων, στο μέτρο που δραστηριοποιούνται στον τομέα της μεταφοράς τιμαλφών και επικίνδυνων προϊόντων ή στον τομέα της εγκαταστάσεως και υποστηρίξεως συστημάτων συναγερμού και ασφαλείας, και

β) ορίζοντας ότι τα μέλη του προσωπικού ασφαλείας επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη πρέπει να κατέχουν νέα ιδιαίτερη άδεια στην Ισπανία, έστω και αν διαθέτουν ήδη αντίστοιχη άδεια στο κράτος εγκαταστάσεως της εν λόγω επιχειρήσεως,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

2) Το Βασίλειο της Ισπανίας, παραλείποντας να θεσπίσει για τη δραστηριότητα του ιδιωτικού ντετέκτιβ ρύθμιση περί αναγνωρίσεως τίτλων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως η οποία να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της οδηγίας 92/51/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης, το οποίο συμπληρώνει την οδηγία 89/48/ΕΟΚ, παρέβη την υποχρέωσή του προς μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας αυτής.

3) Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.

4) Το Βασίλειο της Ισπανίας φέρει τα δικαστικά του έξοδα και τα τρία τέταρτα των δικαστικών εξόδων της Επιτροπής. Κατά τα λοιπά η Επιτροπή φέρει τα δικαστικά της έξοδα.