FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 7 juli 2005 [1]

I — Inledning

1. I detta mål om fördragsbrott har kommissionen gjort gällande att Konungariket Spaniens lagar och andra författningar rörande företag som tillhandahåller privata säkerhetstjänster (nedan även kallade privata säkerhetsföretag) är oförenliga med gemenskapsrättens bestämmelser om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster och åsidosätter gemenskapsrättens bestämmelser om ömsesidigt erkännande av bevis på yrkesmässiga kvalifikationer.

2. Frågan är därvid i huvudsak huruvida det dels får föreskrivas att ett utländskt säkerhetsföretag som villkor för att få bedriva verksamhet i Spanien måste vara en juridisk person, inneha ett visst minsta bolagskapital, ställa en säkerhet och ha ett minsta antal anställda, dels får krävas att säkerhetspersonalen i ett utländskt säkerhetsföretag skall ansöka om särskilt tillstånd för att få vara verksam i Spanien, även när personalen redan förfogar över ett jämförbart tillstånd i det land där företaget är etablerat.

3. Målet är knutet till mål C-114/97 i vilket Konungariket Spanien redan en gång har dömts för fördragsbrott på grund av sina bestämmelser om privata säkerhetsföretag. [2] Innehållsmässigt har målet också samband med några andra mål i vilka Konungariket Belgien, [3] Republiken Italien, [4] Republiken Portugal [5] och Konungariket Nederländerna [6] redan har dömts för fördragsbrott avseende privata säkerhetsföretag.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Dom av den 29 oktober 1998 i mål C-114/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-6717).

3 — Dom av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-1221).

4 — Dom av den 31 maj 2001 i mål C-283/99, kommissionen mot Italien (REG 2001, s. I-4363).

5 — Dom av den 29 april 2004 i mål C-171/02, kommissionen mot Portugal (REG 2004, s. I-5645).

6 — Dom av den 7 oktober 2004 i mål C-189/03, kommissionen mot Nederländerna (REG 2004, s. I-9289), och mitt förslag till avgörande av den 22 juni 2004 i samma mål.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

4. Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser i detta mål är artiklarna 43 EG och 49 EG och direktiv 92/51. [7] Kommissionen har också åberopat direktiv 89/48. [8]

5. I artikel 43.1 EG föreskrivs följande:

"Inom ramen för nedanstående bestämmelser skall inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Detta förbud skall även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerad i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag."

6. Artikel 49.1 EG har följande lydelse:

"Inom ramen för nedanstående bestämmelser skall inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten."

7. Enligt artikel 1 c i direktiv 92/51 avses med *kompetensbevis* "bevis på kvalifikationer

— som visar genomgången utbildning som inte ingår i den högre utbildning som avses med examensbevis enligt direktiv 89/48/EEG eller med examensbevis eller utbildningsbevis som anges i det här direktivet, eller

— som en myndighet, utsedd enligt en medlemsstats lagar och andra författningar, efter en värdering av de personliga egenskaper, färdigheter eller

7 — Rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG (EGT L 209, s. 25), senast ändrat genom direktiv 2001/19/EG (EGT L 206, s. 1) (nedan kallat direktiv 92/51).

8 — Rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT L 19, 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192), senast ändrat genom direktiv 2001/19/EG (EGT L 206, s. 1) (nedan kallat direktiv 89/48).

kunskaper som bedöms vara väsentliga för utövandet av yrket i fråga, har utfärdat utan bevisning om föregående utbildning".

8. Enligt artikel 1 e i direktiv 92/51 avses med *reglerat yrke* "reglerad yrkesverksamhet eller den mängd reglerade verksamheter som tillsammans utgör ett yrke i en medlemsstat".

9. I artikel 1 f första meningen i direktiv 92/51 definieras *reglerad yrkesverksamhet* som "yrkesmässig verksamhet som för att i ena eller andra formen få utövas i en medlemsstat direkt eller indirekt på grund av lagar och andra författningar kräver att utövaren innehar utbildningsbevis eller kompetensbevis".

B — *Den nationella lagstiftningen*

10. Den spanska lagstiftning som är tillämplig på privata säkerhetstjänster utgörs av *Ley de Seguridad Privada* (lag nr 23/1992 om privat säkerhet, nedan kallad lagen) [9] och kungligt dekret nr 2364/1994, genom vilket *Reglamento de Seguridad Privada* (förordningen om privat säkerhet, nedan kallad förordningen) antogs. [10]

11. Artikel 5.1 i lagen innehåller en uttömmande uppräkning av de tjänster som får tillhandahållas av säkerhetsföretag. Det rör sig därvid om gängse former av skydd av föremål och personer.

12. Enligt artikel 7 i lagen måste ett företag som vill tillhandahålla sådana säkerhetstjänster beviljas tillstånd genom registrering vid inrikesministeriet.

13. Villkor för registreringen är bland annat att företaget är ett aktiebolag, ett bolag med begränsat ansvar, ett *"sociedad anónima laboral"* [11] eller en kooperativ förening (artikel 7.1 a i lagen jämförd med artikel 5 i förordningen).

9 — *Ley* 23/1992 av den 30 juli 1992 (*Boletín Oficial del Estado* (BOE) nr 186/1992, s. 27116).

10 — *Real Decreto* (lagdekret) nr 2364/1994 av den 9 december 1994 (BOE nr 8/1995, s. 779).

11 — Aktiebolag som har bildats av de anställda.

14. I bilagan till förordningen föreskrivs ytterligare villkor för företag som vill tillhandahålla säkerhetstjänster. För det första måste företaget enligt förordningen inneha ett minsta aktiekapital, vars storlek är beroende av verksamhetens art. I fråga om vissa verksamheter är kravet på minsta bolagskapital dessutom differentierat beroende på företagets geografiska verksamhetsområde. För det andra måste företaget ha ställt en säkerhet genom att deponera ett belopp vars storlek också är beroende av verksamhetens art och det geografiska verksamhetsområdet. Beloppet skall deponeras i *Caja General de Depósitos*.

15. Säkerhetsföretag som vill utföra transporter av värdefulla varor, farliga föremål eller explosiva ämnen måste enligt förordningen också ha ett minsta antal väktare och bepansrade fordon. Likaså föreskrivs att det skall finnas ett minsta antal tekniker och installatörer inom verksamhetsområdet installation och underhåll av larmanläggningar och säkerhetssystem (se i detta hänseende även bilagan till förordningen).

16. Säkerhetspersonalen i privata säkerhetsföretag måste dessutom ha ett särskilt tillstånd av inrikesministeriet (artikel 10 i lagen jämförd med artikel 53 i förordningen). De som ansöker om ett sådant tillstånd skall vara myndiga och får inte vara äldre än vad som i förekommande fall har fastställts genom administrativa bestämmelser. De skall även ha avlagt ett prov med godkänt resultat som visar att de har de kunskaper och färdigheter som erfordras för att utöva den aktuella verksamheten och de skall ha de fysiska och mentala kvalifikationer som erfordras för att de skall kunna utföra sina uppgifter.

17. Den som vill bedriva verksamhet som privatdetektiv måste enligt artikel 54.5 b i förordningen dessutom ha ett särskilt diplom för privatdetektiver. [12] För att erhålla ett sådant diplom skall vederbörande ha genomgått vissa kurser och ha avlagt vissa prov med godkänt resultat enligt administrativa bestämmelser som utfärdas av justitie- och inrikesministerierna. [13]

18. Ursprungligen fick endast spanska företag bedriva privat säkerhetsverksamhet och

12 — På spanska: diploma de detective privado.

13 — Enligt artikel 54.5 a i förordningen skall dessutom vederbörande ha en viss bildningsnivå som måste styrkas genom diverse examensbevis (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). Eftersom kommissionen i sin ansökan efter att ha omnämnt examensbevisen i fråga i redogörelsen för den rättsliga ramen inte har behandlat dem närmare, har den uppenbarligen inte avsett att åberopa detta villkor som en grund för sin talan i förevarande mål. Villkoret kommer därför inte heller att diskuteras i fortsättningen. För att en anmärkning mot villkoret skulle ha kunnat tas upp till prövning i sak hade det i vilket fall som helst inte varit tillräckligt att det endast omnämnts i redogörelsen för den rättsliga ramen för målet, utan någon rättslig bedömning av det (se dom av den 29 november 2001 i mål C-202/99, kommissionen mot Italien, REG 2001, s. I-9319, punkt 21).

deras säkerhetspersonal skulle ha spanskt medborgarskap. [14] Dessa bestämmelser har under tiden ändrats. [15] Numera är det tillräckligt med medborgarskap i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

19. Såvitt avser erkännandet av yrkesmässiga kvalifikationer är de tillämpliga spanska rättsakterna kungligt dekret nr 1665/1991, genom vilket direktiv 89/48 införlivades med spansk lagstiftning, och kungligt dekret nr 1396/1995, genom vilket direktiv 92/51 införlivades. I vart och ett av dekreten uppräknas de yrken som det avser. De verksamheter inom sektorn för privat säkerhetsverksamhet som är av intresse i förevarande fall ingår inte i någon av uppräkningarna.

III — Bakgrund och det administrativa förfarandet

20. Redan under år 1997 inledde kommissionen, på grund av flera bestämmelser i lagen och förordningen, ett förfarande mot Konungariket Spanien om fördragsbrott som under år 1998 avslutades med en dom av domstolen. [16] I domen fastställdes bland annat att Konungariket Spanien hade åsidosatt sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att föreskriva att tillstånd att bedriva privat säkerhetsverksamhet vad gällde säkerhetsföretag endast fick beviljas på villkor att dessa var av spansk nationalitet och vad gällde säkerhetspersonal på villkor att de anställda var spanska medborgare.

21. Innan det nu aktuella förfarandet inleddes underrättade kommissionen genom skrivelse av den 23 november 1999 den spanska regeringen om att de tillämpliga spanska lagarna och författningarna fortfarande utgjorde ett åsidosättande av gemenskapsrätten, nämligen artiklarna 43 EG och 49 EG samt, i fråga om erkännandet av yrkesmässiga kvalifikationer, direktiven 89/48 och 92/51.

22. Kommissionen kritiserade därvid i huvudsak att spanskt medborgarskap och spansk nationalitet var ett villkor för att bedriva privat säkerhetsverksamhet och att ett utländskt säkerhetsföretag för att få bedriva verksamhet i Spanien måste vara en juridisk person, inneha ett visst minsta kapital oberoende av andra bestämmelser i den stat där det hade sitt säte, deponera ett visst belopp utan beaktande av säkerheter som redan ställts i ursprungslandet och ha ett minsta antal anställda personer. Kommissionen anmärkte vidare på att anställda

14 — Se domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 2), punkterna 4 och 6.

15 — Redan innan det här aktuella fördragsbrottsförfarandet inleddes ändrades lagen om säkerhetstjänster genom *Real Decreto-Ley* (kungligt lagdekret) nr 2/1999 av den 29 januari 1999 (BOE nr 26/1999, s. 4327). Under det administrativa förfarandet i målet ändrades också förordningen genom *Real Decreto* (kungligt dekret) nr 1123/2001 av den 19 oktober 2001 (BOE nr 281/2001, s. 43034).

16 — Domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 2).

personer i ett utländskt säkerhetsföretag måste ha ett särskilt tillstånd för att få vara verksamma i Spanien, även när de redan hade ett jämförbart tillstånd i företagets etableringsstat, och att privat säkerhetsverksamhet inte omfattades av gemenskapens system avseende erkännande av yrkesmässiga kvalifikationer.

23. Den spanska regeringen svarade inte inom den frist som kommissionen hade fastställt. Kommissionen översände därför den 24 juli 2000 ett motiverat yttrande. I yttrandet upprepade kommissionen sina anmärkningar och krävde att Konungariket Spanien skulle vidta erforderliga åtgärder.

24. I skrivelse av den 15 november 2000 föreslog de spanska myndigheterna ett flertal lagändringar. Kommissionen svarade i skrivelse av den 31 januari 2001 att förslagen inte var tillräckliga och krävde att ifrågavarande bestämmelser skulle omarbetas ytterligare.

25. I maj 2001 översände de spanska myndigheterna till kommissionen först endast ett förslag till ett kungligt dekret som endast innebar att kravet på spanskt medborgarskap togs bort ur förordningen. Kort tid därefter meddelade de spanska myndigheterna kommissionen att ytterligare lagändringar planerades. Med anledning därav begärde kommissionen den 1 augusti 2001 ett konkret lagförslag och en tidsplan. Kommissionen erhöll inte något svar och översände därför en sista skrivelse, vilken var daterad den 7 januari 2002. I denna sammanfattade kommissionen situationen och erinrade om att den ännu inte erhållit uppgifter om lagförslaget eller tidsplanen. Under tiden hade dock de förutskickade ändringarna avseende kravet på medborgarskap genomförts i oktober 2001 genom kungligt dekret nr 1123/2001. [17]

26. Den 19 juni 2002 översände de spanska myndigheterna en skrivelse till kommissionen i vilken de upprepade de förslag till lagändringar som kommissionen redan hade betecknat som otillräckliga och angav slutet av år 2003 som den tidigaste tidpunkt då lagstiftningen kunde genomföras.

27. Kommissionen var inte nöjd med detta svar och väckte därför den 8 december 2003 enligt artikel 226.2 EG förevarande talan mot Konungariket Spanien.

17 — Se beträffande detta punkt 18 ovan.

IV — Parternas yrkanden

28. Kommissionen yrkade ursprungligen att domstolen skulle

1) fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG och direktiven 89/48 EEG och 92/51 EEG genom att

— i tillämpningsföreskrifterna föreskriva att företag som tillhandahåller privata säkerhetstjänster måste ha spansk nationalitet och att de anställda vid företaget måste vara spanska medborgare,

— inom ramen för bestämmelserna om registrering av utländska företag föreskriva en skyldighet för företag som tillhandahåller privata säkerhetstjänster att

a) vara en juridisk person,

b) inneha ett visst minsta bolagskapital även om de inte är skyldiga att ha sådant i den stat där de är etablerade,

c) deponera ett visst belopp i *Caja General de Depósitos* oberoende av om de i förekommande fall redan har ställt en motsvarande säkerhet i ursprungsstaten,

d) ha ett minsta antal anställda personer,

— föreskriva dels att anställda i ett utländskt privat säkerhetsföretag måste ansöka om ett nytt särskilt tillstånd i Spanien, även när de redan erhållit ett jämförbart tillstånd i den stat där företaget är etablerat, dels att yrkena inom sektorn för privat säkerhet inte skall omfattas av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om erkännande av yrkesmässiga kvalifikationer, samt

2) förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

29. Under det skriftliga förfarandet vid domstolen har kommissionen genom skrivelse av den 3 maj 2004 återkallat sin första

anmärkning avseende villkoret att företag som tillhandahåller säkerhetstjänster måste ha spansk nationalitet och att de anställda måste vara spanska medborgare.

30. Kommissionen har därför nu yrkat att domstolen skall

1) fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG samt direktiven 89/48 och 92/51 genom att

— inom ramen för bestämmelserna om registrering av utländska företag föreskriva en skyldighet för företag som tillhandahåller privata säkerhetstjänster att

a) vara en juridisk person,

b) inneha ett visst minsta bolagskapital även om de inte är skyldiga att ha sådant i den stat där de är etablerade,

c) deponera ett visst belopp i *Caja General de Depósitos* oberoende av om de i förekommande fall redan har ställt en motsvarande säkerhet i ursprungsstaten,

d) ha ett minsta antal anställda personer,

— föreskriva dels att anställda i ett utländskt privat säkerhetsföretag måste ansöka om ett nytt särskilt tillstånd i Spanien, även när de redan erhållit ett jämförbart tillstånd i den stat där företaget är etablerat, dels att yrkena inom sektorn för privat säkerhet inte skall omfattas av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om erkännande av yrkesmässiga kvalifikationer, och

2) förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

31. Konungariket Spanien har yrkat att domstolen skall

1) ogilla kommissionens talan, och

2) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Konungariket Spanien har vidhållit sina yrkanden även efter det att kommissionen delvis återkallat sin talan.

V — Huruvida talan kan tas upp till prövning i sak

32. Innan kommissionens anmärkningar kan prövas i sak skall det först undersökas om talan kan tas upp till sådan prövning.

33. Enligt artikel 21.1 i domstolens stadga och artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler skall varje ansökan alltid innehålla föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Såvitt avser fördragsbrottsförfaranden enligt artikel 226 EG betyder detta enligt fast rättpraxis att kommissionen skall ange de exakta anmärkningar som domstolen skall pröva samt, åtminstone kortfattat, de rättsliga och faktiska omständigheter som dessa anmärkningar grundas på. [18]

Allmänt om utformningen av ansökan

34. I förevarande fall har kommissionen utan närmare precisering yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har "åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG samt direktiven 89/48 och 92/51" genom att föreskriva vissa villkor för företag som tillhandahåller privata säkerhetstjänster och de anställda i dessa. Visserligen anges det därefter mera preciserat vilka villkor som avses, men det framgår ändå inte tydligt av kommissionens ansökan i sig [19] vilken eller vilka av de framställda anmärkningarna som gäller åsidosättande av artiklarna 43 EG och 49 EG och vilken eller vilka anmärkningar som hänför sig till direktiven 89/48 och 92/51. En ansökan som är så utformad är anmärkningsvärt oklar och otydlig.

35. Först om kommissionens yrkande i ansökan läses och tolkas i samband med grunderna för det framgår följande. Endast med den första till och med den femte av de sex anmärkningar som återstår har kommissionen gjort gällande att artiklarna 43 EG och 49 EG har åsidosatts. Däremot avser numera endast den sjätte och sista anmärkningen [20] ett åsidosättande av direktiven 89/48 och 92/51. [21] Detta innebär att de enskilda anmärkningarna trots ansökans

18 — Domen av den 29 november 2001 i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 13), punkt 20, av den 23 oktober 1997 i mål C-375/95, kommissionen mot Grekland (REG 1997, s. I-5981), punkt 35 första meningen, av den 31 mars 1992 i mål C-52/90, kommissionen mot Danmark (REG 1992, s. I-2187), punkt 17, och av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland (REG 1990, s. I-4747), punkt 28.

19 — Yrkandet har återgetts i punkt 30 ovan.

20 — Yrkandet, efter återkallelsen av den första anmärkningen, punkt 1 sista delen av andra strecksatsen (se punkt 30 ovan).

21 — I ansökan nämns i punkterna 25–60 endast artiklarna 43 EG och 49 EG och i punkterna 61–71 enbart de två direktiven.

otydlighet kan hänföras till artiklarna 43 EG och 49 EG respektive direktiven 89/48 och 92/51. Med hänsyn till utformningen av yrkandet i ansökan i dess helhet finns det i slutändan därför inte några väsentliga invändningar mot att talan tas upp till prövning trots otydligheten i ansökan.

Särskilt om den sjätte anmärkningen

36. Vissa invändningar mot att ta upp talan till prövning i sak kan emellertid resas om man går ett steg vidare och närmare skärskådar den sjätte och sista anmärkningen. Med denna anmärkning har kommissionen nämligen gjort gällande att såväl direktiv 89/48 som direktiv 92/51 har åsidosatts.

37. Det är visserligen i princip tänkbart att en medlemsstat åsidosätter båda dessa direktiv samtidigt. [22] Om kommissionen vill att domstolen skall fastställa att så har skett måste den emellertid i sin ansökan i detalj ange i vilken utsträckning rättsläget eller rättstillämpningen i den berörda medlemsstaten innebär att de båda direktiven åsidosätts samtidigt. [23] De två direktiven har visserligen ett nära samband, är grundade på samma principer och innehåller bestämmelser som motsvarar varandra, [24] och de bildar därför en generell ordning för det ömsesidiga erkännandet av yrkesmässiga kvalifikationer. Trots detta har de emellertid olika tillämpningsområden. Direktiv 89/48 hänför sig till examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier, medan direktiv 92/51 i huvudsak rör bevis om yrkesmässiga kvalifikationer som erhållits efter kortare utbildningstid.

38. När talan väcks enligt artikel 226.2 EG räcker det därför inte att helt enkelt nämna de båda direktiven 89/48 och 92/51 vid sidan av varandra och utan närmare precisering påstå att båda har åsidosatts. Det är emellertid just detta kommissionen upprepade gånger har gjort i förevarande fall. [25]

39. I sin ansökan har kommissionen inte anfört något som tyder på att de kvalifikationer som säkerhetspersonal eller privatdetektiver i förekommande fall måste styrka för att få vara verksamma i Spanien skulle kräva en minst treårig högskoleutbildning eller eljest falla inom tillämpningsområdet för direktiv 89/48. Det finns följaktligen inte ens en antydan om i vilket avseende

22 — Se endast, från senare tid, dom av den 14 oktober 2004 i mål C-55/03, kommissionen mot Spanien (inte publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 33, och av den 20 januari 2005 i mål C-198/04, kommissionen mot Frankrike (inte publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 11.

23 — Se, för ett liknande resonemang, även domen i målet kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 22), särskilt punkt 29.

24 — Se skäl 5 i direktiv 92/51.

25 — Se från senare tid till exempel kommissionens ansökan i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 6), punkt 12 sista strecksatsen.

Konungariket Spanien skulle ha åsidosatt nämnda direktiv. I den mån som kommissionen har gjort gällande att direktiv 89/48 har åsidosatts innehåller dess ansökan alltså inte en tillfredsställande redovisning av de faktiska och rättsliga omständigheter på vilka den grundar sin anmärkning. [26]

40. Sammanfattningsvis kan alltså följande konstateras. Kommissionens talan avseende åsidosättande av direktiv 89/48 skall avvisas. I övrigt finns det inga väsentliga invändningar mot att även den sjätte anmärkningen tas upp till prövning i sak trots ansökans otydlighet.

VI — Prövning av talan i sak

41. Såvitt avser kommissionens återstående anmärkningar berör den första samt delar av den andra och den femte anmärkningen problem som domstolen redan har behandlat. [27] Däremot har domstolen ännu inte prövat någon anmärkning som motsvarar den tredje, den fjärde och den sjätte anmärkningen.

A — *Inledande anmärkningar*

Avgränsningen mellan frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet

42. Utgångspunkten för detta fördragsbrottsförfarande är de självständiga verksamheter som bedrivs i Spanien av privata säkerhetsföretag och detektivbyråer med säte i andra medlemsstater mot ersättning. Om sådana verksamheter bedrivs tillfälligt, det vill säga utan någon stadigvarande och kontinuerlig integrering i det spanska näringslivet, omfattas de av friheten att tillhandahålla tjänster (artiklarna 49 EG och 50 EG jämförda med artiklarna 48 EG och 55 EG). I annat fall, exempelvis om filialer och dotterbolag skall upprättas, är etableringsfriheten tillämplig (artikel 43 EG jämförd med artikel 48 EG). [28]

26 — Såvitt avser direktiv 92/51 har kommissionen däremot i sin ansökan, om än ytterst knapphändigt, gjort gällande att den verksamhet som privata säkerhetsföretag och privatdetektiver bedriver i Spanien är reglementerade yrken, att kvalifikationer för dessa yrken måste styrkas och att direktivet inte innehåller någon bestämmelse om ömsesidigt erkännande i detta hänseende. Såtillvida har alltså minimikravet på en formellt riktig ansökan uppfyllts. Allt annat rör frågor som skall prövas i sak.

27 — Beträffande den första och den andra anmärkningen, se särskilt domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkterna 41–44 och 53–57. Beträffande den femte anmärkningen, se särskilt domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 6), punkterna 17–20 och 31. För ett liknande resonemang, se också domarna i målen kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 3), punkterna 35–38, och kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkterna 60 och 61.

28 — Beträffande avgränsningen mellan friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten, se särskilt dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165), punkterna 25–28, och av den 11 december 2003 i mål C-215/01, Schnitzer (REG 2003, s. I-14847), punkterna 27–33, samt domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkterna 24–27.

Avsaknad av harmonisering på gemenskapsnivå

43. Konungariket Spanien har som försvar för de lagar och andra författningar som kritiserats av kommissionen flera gånger åberopat att det inte har skett någon harmonisering på gemenskapsnivå och framhållit att strängare regler därför kan tillämpas i Spanien än i andra medlemsstater.

44. I detta hänseende skall det erinras om följande. Till grund för de grundläggande friheterna ligger principen om ömsesidigt erkännande. Ömsesidigt erkännande förutsätter emellertid ingalunda att gemenskapslagstiftaren har infört gemensamma normer för en viss näringsgren. Principen gäller tvärtom just inom områden där det *inte* har företagits *någon* harmonisering och där det alltså inte ens finns någon minsta gemensamma norm. [29]

45. När gemensamma normer saknas är medlemsstaterna visserligen i princip behöriga att fastställa materiella och processuella villkor för en sådan verksamhet som den som bedrivs av säkerhetspersonalen i privata säkerhetsföretag. Därvid har medlemsstaterna också rätt att utgå från olika höga skyddsnivåer. [30] De är likväl skyldiga att vid utövandet av sin behörighet beakta friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten. [31] Det innebär att de också måste beakta de villkor som utländsk säkerhetspersonal uppfyller redan i sitt ursprungsland. [32]

Undantagen enligt artiklarna 45 EG och 46 EG

46. Konungariket Spanien har antytt att den verksamhet som utövas av privata företag som tillhandahåller säkerhetstjänster skulle kunna omfattas av undantagsbestämmelserna om allmän säkerhet och ordning och utövning av offentlig makt. Det har redan klarlagts att artiklarna 45 första stycket EG och 46 första stycket EG inte är tillämpliga på sådana fall som det förevarande. [33]

29 — Fast rättspraxis sedan domstolens dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe, kallat Cassis de Dijon (REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), punkt 8. Från senare tid, se till exempel dom av den 11 mars 2004 i mål C-496/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2004, s. I-2351), punkt 55 och där angiven rättspraxis. Se, för ett liknande resonemang, även dom av den 9 mars 1999 i mål C-212/97, Centros (REG 1999, s. I-1459), punkt 28.

30 — Enbart den omständigheten att en medlemsstat utfärdar mindre strikta regler än en annan betyder inte att dessa bestämmelser är för långtgående och därmed oförenliga med gemenskapsrätten. Se dom av den 10 maj 1995 i mål C-384/93, Alpine Investments (REG 1995, s. I-1141), punkt 51, av den 12 december 1996 i mål C-3/95 Reisebüro Broede (REG 1996, s. I-6511), punkt 42, av den 1 februari 2001 i mål C-108/96, Mac Quen m.fl. (REG 2001, s. I-837), punkterna 33 och 34, och av den 11 juli 2002 i mål C-294/00, Gräbner (REG 2002, s. I-6515), punkterna 46 och 47.

31 — Dom av den 3 oktober 2000 i mål C-58/98, Corsten (REG 2000, s. I-7919), punkt 31, och domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 29), punkt 55.

32 — Dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger (REG 1991, s. I-4221), punkt 15, och av den 9 augusti 1994 i mål C-43/93, Vander Elst (REG 1994, s. I-3803; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-59), punkt 16, samt domen i målet Corsten (ovan fotnot 31), punkt 35.

33 — Domarna i målen kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 2), punkterna 37–39, 42, 45 och 46, kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 3), punkterna 24–26 och 28–30, samt kommissionen mot Italien (ovan fotnot 4), punkterna 20–22.

B — *Den första anmärkningen: huruvida skyldigheten att vara en juridisk person är oförenlig med artiklarna 43 EG och 49 EG*

47. Kommissionens första anmärkning avser villkoret att den som tillhandahåller privata säkerhetstjänster i Spanien skall vara en juridisk person i någon av de fyra rättsliga former som uppräknas i artikel 7.1 a i lagen. [34]

48. Villkoret att den som tillhandahåller privata säkerhetstjänster skall vara en juridisk person kan hindra dem som är etablerade i andra medlemsstater utanför Spanien och där lagligt tillhandahåller sådana tjänster från att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster. Det hindrar nämligen fysiska personer som är etablerade i utlandet från att tillhandahålla sina tjänster inom sektorn för privat säkerhetsverksamhet i Spanien. Det utgör därför en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 EG. [35]

49. Ett sådant villkor innebär dessutom en inskränkning i etableringsfriheten enligt artikel 43 EG, eftersom det hindrar ekonomiska aktörer från andra medlemsstater som är fysiska personer från att upprätta filialer i Spanien. [36]

50. För att motivera nämnda inskränkningar har Konungariket Spanien åberopat att de som mottar tjänsten och befolkningen i övrigt måste skyddas. För att åstadkomma detta skydd krävs det enligt Konungariket Spanien att privata säkerhetsföretag uppfyller särskilda krav i fråga om förvaring av vapen, företagsintern kommunikation samt utbildning och fortbildning av säkerhetspersonalen, bland annat i form av regelbundna skjutövningar.

51. Enligt fast rättspraxis är emellertid nationella åtgärder som kan hindra från eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget tillåtna endast om de uppfyller fyra förutsättningar. De skall vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, de skall framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas genom dem och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [37]

34 — Se punkt 13 ovan.

35 — Domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 41.

36 — Domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 42. Se även dom av den 12 juli 1984 i mål 107/83, Klopp (REG 1984, s. 2971; svensk specialutgåva, volym 7, s. 653), punkt 19, och av den 7 juli 1988 i mål 143/87, Stanton (1988, s. 3877; svensk specialutgåva, volym 9, s. 527), punkt 11.

37 — Se domen i målen Gebhard (ovan fotnot 28), punkt 37, Corsten (ovan fotnot 31), punkt 39, och Schnitzer (ovan fotnot 28), punkt 35, samt dom av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus (REG 1993, s. I-1663; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-167), punkt 32, och av den 21 april 2005 i mål C-140/03, kommissionen mot Grekland (REG 2005, s. I-3177), punkt 34.

52. I förevarande fall är villkoret att den som tillhandahåller privata säkerhetstjänster skall vara en juridisk person inte alls ägnat att uppnå de mål som eftersträvas. Som kommissionen med rätta har anmärkt kan valet av juridisk form för ett företag inverka bland annat på delägarnas möjligheter till internt inflytande och även på delägares och tredjemans ekonomiska intressen. Däremot är inte någon av de aspekter avseende skydd av mottagarna av tjänsterna och befolkningen i övrigt som Konungariket Spanien har åberopat beroende av det berörda företagets juridiska form. Avgörande i detta hänseende är nämligen enbart att de aktuella företagen, och särskilt de fysiska personer som är anställda i dem, faktiskt uppfyller kraven för att utöva säkerhetsverksamhet. Bland annat måste sålunda vapen användas och förvaras under iakttagande av vissa regler. Vidare måste den företagsinterna kommunikationen i förekommande fall anpassas efter hur farlig den utövade verksamheten är, och säkerhetspersonalen måste delta i den utbildning som behövs. Konungariket Spanien, som har bevisbördan för att det finns skäl att göra ett undantag från de berörda grundläggande friheterna, har i detta hänseende inte åberopat någon omständighet som ger anledning till antagande att en juridisk person kan uppfylla nämnda krav bättre än exempelvis ett företag som innehas av en ensam företagare.

53. Talan skall därför bifallas i den del den avser den första anmärkningen.

C — *Den andra och den tredje anmärkningen: huruvida kraven på ett minsta bolagskapital och deposition av vissa belopp är oförenliga med artiklarna 43 EG och 49 EG*

54. Kommissionens andra och tredje anmärkningar avser villkoren att företag som vill tillhandahålla privata säkerhetstjänster i Spanien på vissa verksamhetsområden måste inneha ett minsta bolagskapital som skall uppgå till ett fastställt belopp och ställa en säkerhet hos den spanska *Caja General de Depósitos* motsvarande ett fastställt belopp.

Den andra anmärkningen: minsta bolagskapital

55. Villkoret om ett minsta bolagskapital vars belopp varierar på grund av verksamhetens art och det geografiska verksamhetsområdet är ägnat att hindra säkerhetsföretag som är etablerade i andra medlemsstater utanför Spanien och där redan lagligt tillhandahåller tjänster från att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Utländska säkerhetsföretag vilkas bolagskapital understiger den minsta nivå som krävs i Spanien hindras nämligen från att erbjuda sina tjänster i Spanien. Detta innebär en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 49 EG. [38]

38 — Se domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 53.

56. Ett sådant villkor utgör dessutom en inskränkning i etableringsfriheten enligt artikel 43 EG.[39] Det hindrar nämligen en ekonomisk aktör inom gemenskapen vars kapital understiger den minsta nivå som krävs i Spanien för den berörda verksamheten från att upprätta ett dotterbolag eller en filial i Spanien.

57. Som domstolen redan har fastställt kan ett sådant villkor inte grundas på intresset att skydda borgenärerna. Nämnda syfte kan nämligen uppnås med medel som i mindre utsträckning inskränker friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten, exempelvis ställande av en säkerhet[40] eller ingående av ett försäkringsavtal.[41]

58. Samma överväganden kan tillämpas på vad Konungariket Spanien har anfört om att kravet på ett minsta kapital tjänar som en kompletterande säkerhet för dem som mottar tjänsterna och skydd av den övriga befolkningens intressen. Även i detta hänseende skall det erinras om att ställandet av en säkerhet eller ingåendet av ett försäkringsavtal är tillräckligt och skulle utgöra ett mindre hinder för företag från andra medlemsstater.

59. Det kan visserligen, som Konungariket Spanien har anfört till sitt försvar, förekomma att det i enskilda fall inte går att uppnå ett adekvat försäkringsskydd. Berörda privata säkerhetsföretag har i ett sådant fall dock fortfarande möjligheten att ställa en säkerhet. Genom att ställa ett ovillkorligt krav på bevis för innehav av ett visst minsta kapital, utan att ens tillåta andra medel, exempelvis försäkringsavtal eller säkerheter, som ett alternativ, går den spanska lagstiftningen i varje fall längre än vad som krävs för att nå de eftersträvade målen.

60. Talan skall därför bifallas i den del den avser den andra anmärkningen.

Den tredje anmärkningen: ställande av säkerhet

61. Det redan nämnda kravet på ställande av säkerhet innebär också en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten (artiklarna 49 EG och 43 EG), eftersom det gör det dyrare eller mindre attraktivt för privata säkerhetsföretag från andra medlemsstater att tillhandahålla sina tjänster i Spanien och att där upprätta dotterbolag eller filialer.

39 — Domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 54, och dom av den 30 september 2003 i mål C-167/01, Inspire Art (REG 2003, s. I-10155), punkterna 100 och 101.

40 — Se också punkterna 61–65 nedan.

41 — Domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 55.

62. Frågan uppkommer då om denna inskränkning är motiverad. Det skall i detta sammanhang erinras om att domstolen redan uttryckligen har fastställt att kravet på ställande av säkerhet är en mindre restriktiv åtgärd för att skydda borgenärer än fastställande av ett minsta bolagskapital. [42]

63. Enligt de här omtvistade spanska bestämmelserna skall den ställda säkerheten särskilt säkerställa att eventuella böter för lagöverträdelser som begås av privata säkerhetstjänster kan indrivas. I slutändan rör det sig alltså om att skydda offentliga spanska organ som i egenskap av borgenärer kan komma att ha fordringar på böter.

64. Kommissionen har inte allmänt kritiserat kravet på en sådan säkerhet. Den har endast påtalat att säkerheten måste ställas hos den spanska *Caja General de Depósitos*. Den omständigheten att säkerheten enligt de spanska bestämmelserna alltid måste ställas hos en viss *spansk* institution gör det omöjligt att beakta säkerheter som har ställts i andra medlemsstater, särskilt i det privata säkerhetsföretagets ursprungsstat.

65. Ett sådant villkor går utöver vad som erfordras för att skydda borgenärerna. Det är visserligen legitimt att myndigheterna i värdmedlemsstaten prövar om en säkerhet i ursprungsstaten är *tillräckligt omfattande* för att skydda borgenärerna även i värdmedlemsstaten. Det går emellertid inte att motivera en bestämmelse om att sådana säkerheter över huvud taget inte skall beaktas. Inte heller kan det krävas att ett företag skall ställa en särskild ytterligare säkerhet i varje medlemsstat i vilket det vill driva verksamhet.

66. Konungariket Spanien har visserligen förklarat att det för framtiden är berett att godta även säkerheter som har ställts hos andra kreditinstitut inom gemenskapen, dock endast efter utgången av den av kommissionen fastställda fristen. [43] Frågan om förekomsten av fördragsbrott skall emellertid bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i den berörda medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet. [44] Senare ändringar skall inte beaktas av domstolen. [45] För fullständighetens skull skall det också erinras om att det krävs bindande lagbestämmelser för att undanröja åsidosättandet

42 — Domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 55. Se, för ett liknande resonemang, även dom av den 7 maj 1998 i mål C-350/96, Clean Car Autoservice (REG 1998, s. I-2521), punkt 36.

43 — Skrivelser från den spanska regeringen till kommissionen av den 15 november 2000, av den 9 juli 2001 och av den 19 juni 2002. Den spanska regeringen kräver emellertid fortfarande att privata säkerhetsföretag alltid skall göra en särskild deposition för att få bedriva verksamhet i Spanien.

44 — Fast rättspraxis. Se endast dom av den 16 januari 2003 i mål C-63/02, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2003, s. I-821), punkt 11, av den 16 december 2004 i mål C-313/03, kommissionen mot Italien (REG 2004, s. I-821), punkt 9, och av den 14 april 2005 i mål C-341/02, kommissionen mot Tyskland (REG 2005, s. I-2733), punkt 33.

45 — Dom av den 18 november 2004 i mål C-482/03, kommissionen mot Irland (inte publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 11, och domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 44), punkt 33.

och att enbart en (ny) administrativ praxis som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggjorts i tillräcklig utsträckning inte kan anses utgöra ett giltigt genomförande av de skyldigheter som följer av EG-fördraget. [46]

67. Talan skall därför även bifallas i den del den avser den tredje anmärkningen.

D — *Den fjärde anmärkningen: huruvida kravet på ett minsta antal anställda är oförenligt med artiklarna 43 EG och 49 EG*

68. Kommissionens fjärde anmärkning gäller den omständigheten att det i punkterna I.4.1 b, I.4.2 b och I.5.2 a i bilagan till förordningen föreskrivs att det för de där nämnda verksamheterna avseende transporter av värdeföremål, farligt gods och explosiva ämnen skall finnas ett minsta antal väktare och att det också skall finnas ett minsta antal tekniker för installation och underhåll av larmanläggningar och säkerhetssystem.

69. I grunderna för ansökan [47] har kommissionen också hävdat att även det i Spanien gällande kravet på ett minsta antal bepansrade fordon för transport av farligt gods och värdeföremål är oförenligt med artikel 49 EG. Eftersom kommissionen emellertid, märkligt nog, inte har yrkat att Konungariket Spanien skall dömas för fördragsbrott på denna punkt, [48] kommer jag i det följande inte att diskutera detta villkor, utan inskränker prövningen av den fjärde anmärkningen till att avse enbart kravet på ett minsta antal anställda.

70. Kravet på ett minsta antal anställda innebär en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 49 EG), eftersom utländska privata säkerhetsföretag med mindre antal anställda än det som krävs på detta sätt hindras från att tillhandahålla sina tjänster på den spanska marknaden. Detta villkor gör det också dyrare och därmed mindre attraktivt för utländska privata säkerhetsföretag att upprätta filialer och dotterföretag i Spanien vilket innebär en inskränkning i etableringsfriheten (artikel 43EG).

71. Dessa inskränkningar förefaller motiverade såvitt avser *transport av explosiva ämnen*. I avsaknad av en harmonisering på

46 — Se bland annat dom av den 9 mars 2000 i mål C-358/98, kommissionen mot Italien (REG 2000, s. I-1255), punkt 17, och domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 6), punkt 19.

47 — Kommissionens ansökan, punkterna 51–55.

48 — Se i detta hänseende kommissionens yrkande återgivet i punkt 30 ovan.

gemenskapsnivå har medlemsstaterna nämligen utrymme för en viss skönsmässig bedömning av den skyddsnivå som de vill uppnå inom sitt territorium. [49] I förevarande fall har Konungariket Spanien övertygande visat på de faror som transporter av explosiva ämnen kan medföra för allmänheten, inte minst med hänsyn till ett ökande hot på grund av terrorismen, särskilt i Spanien. Av detta följer att transporter av explosiva ämnen i Spanien inte kan utföras av en person, utan att det måste finnas åtminstone två väktare, [50] och att transportpersonalen måste ha vissa kunskaper om hanteringen av sådana ämnen. Kommissionen har inte i sak vederlagt denna argumentation. I denna del kan den fjärde anmärkningen alltså inte godtas.

72. På alla *andra områden* förfogar visserligen Konungariket Spanien över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller skyddsnivån i Spanien. Det ankommer emellertid på Konungariket Spanien, som har bevisbördan för att det finns skäl att göra undantag från de berörda grundläggande friheterna, att ange sakliga argument för att kravet på det minsta antalet anställda skall anses vara ändamålsenligt för att uppnå denna skyddsnivå och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Detta har inte skett i förevarande fall. Tvärtom har Konungariket Spanien förklarat sig berett att minska kravet på minsta antal anställda med 50 procent. Därigenom har Konungariket Spanien samtidigt medgivit att det villkor som hittills gällt enligt den spanska lagstiftningen inte är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet som är att säkerställa säkerheten vid transporter av värdeföremål och farligt gods och vid installation och underhåll av larmanläggningar och säkerhetssystem.

73. Det skulle ankomma på Konungariket Spanien att ange sakliga argument för att kravet på det framtida, med 50 procent minskade, minsta antalet anställda skall anses vara rättfärdigt av tvingande hänsyn till allmänintresset. För syftet med detta fördragsbrottsförfarande kan prövningen av denna fråga emellertid lämnas därhän, eftersom förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet och eftersom senare ändringar inte skall beaktas av domstolen. [51] Än mindre kan enbart tillkännagivanden om kommande ändringar av de nationella bestämmelserna beaktas.

74. Min slutsats blir alltså att talan skall bifallas i den del den avser den fjärde anmärkningen i den mån som utländska

49 — Se i detta hänseende punkt 45 ovan och den rättspraxis som angetts i fotnot 30, enligt vilken enbart den omständigheten att olika medlemsstater har olika stränga bestämmelser inte betyder att de strängare föreskrifterna är oproportionella och därmed oförenliga med gemenskapsrätten.

50 — Enligt punkt I.4.2 b i bilagan till förordningen måste varje fordon för transport av explosiva ämnen ha en besättning av minst två väktare som är specialister på hanteringen av sådana ämnen.

51 — Se i detta hänseende punkt 66 ovan och där angiven rättspraxis.

privata säkerhetsföretag måste ha ett minsta antal anställda i Spanien när de skall bedriva verksamhet avseende transporter av värdeföremål och farligt gods samt installation och underhåll av larmanläggningar och säkerhetssystem.

E — *Den femte anmärkningen: huruvida kravet att säkerhetspersonal måste ansöka om särskilt tillstånd för att vara verksam i Spanien är oförenligt med artiklarna 43 EG och 49 EG*

75. Med den femte anmärkningen har kommissionen påtalat att säkerhetspersonalen i ett privat säkerhetsföretag från en annan medlemsstat måste ha ett särskilt administrativt tillstånd för att få vara verksam i Spanien även om personalen redan har erhållit ett jämförbart tillstånd i den stat där företaget är etablerat.

76. I rättspraxis har redan klarlagts att en nationell lagstiftning enligt vilken ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat skall ha ett administrativt tillstånd för att få tillhandahålla vissa tjänster innebär en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. [52] Kravet på ett administrativt tillstånd för den personal som är anställd i ett sådant företag utgör också en inskränkning i företagets frihet att tillhandahålla tjänster. [53] Det kan emellertid dessutom försvåra för utländska privata säkerhetsföretag att upprätta exempelvis ett dotterföretag eller en filial i Spanien, om deras säkerhetspersonal måste ansöka om ett administrativt tillstånd. De spanska bestämmelserna inskränker följaktligen också etableringsfriheten.

77. Genom fast rättspraxis är det redan klarlagt att nationella åtgärder genom vilka de i EG-fördraget garanterade grundläggande friheterna hindras eller görs mindre attraktiva är tillåtna endast om fyra förutsättningar är uppfyllda. De skall vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, de skall framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas genom dem och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [54]

52 — Se domarna i målen Säger (ovan fotnot 32), punkt 14, Vander Elst (ovan fotnot 32), punkt 15, kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 3), punkt 35, kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 60, och kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 6), punkt 17.

53 — Domen i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 6), punkterna 17, 18 sista meningen och 20, som gällde nödvändigheten av inhämtande av tillstånd för *personal* i privata säkerhetsföretags *ledning*. Såvitt avser övriga anställda i ett företag, se dessutom redan domen i målet Vander Elst (ovan fotnot 32), punkt 15, och dom av den 21 oktober 2004 i mål C-445/03, kommissionen mot Luxemburg (REG 2004, s. I-10191), punkterna 23, 24 och 30.

54 — Se i detta hänseende den rättspraxis som anges i fotnot 37.

78. Som jag redan har anfört i ett annat förslag till avgörande finns det, med hänsyn till de särskilda risker som är förenade med privata säkerhetsföretags verksamhet, inga principiella invändningar mot nödvändigheten av att sådana företag och deras personal underkastas en preventiv kontroll från statliga myndigheters sida. En sådan kontroll kan ske i form av ett förfarande med administrativt tillstånd. [55] Någon tvist om detta synes i förevarande fall inte heller föreligga mellan kommissionen och Konungariket Spanien.

79. Däremot är parterna oense om i vad mån värdmedlemsstatens myndigheter måste beakta de villkor som säkerhetspersonalen redan har uppfyllt i sitt ursprungsland. Svaret på denna fråga förutsätter ett differentierat betraktelsesätt, framför allt för att skilja mellan om det är fråga om etableringsfrihet (artikel 43 EG) eller om friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 49 EG).

80. Man kan sålunda inte begära att *en aktör som tillhandahåller tjänster* och endast tillfälligt är verksam i en annan medlemsstat skall uppfylla alla villkor för etablering i den medlemsstaten. I annat fall skulle friheten att tillhandahålla tjänster helt fråntas sin praktiska verkan. [56] En inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster kommer över huvud taget endast i fråga i den mån som ett berättigat intresse inte redan skyddas av bestämmelser som aktören i fråga redan är underkastad i sitt ursprungsland. [57]

81. Om säkerhetspersonalen i ett privat säkerhetsföretag redan har erhållit ett administrativt tillstånd i ursprungslandet är värdmedlemsstaten på grund av bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster alltså skyldig att beakta denna omständighet. Ett nytt administrativt tillståndsförfarande i värdmedlemsstaten kan därefter endast vara motiverat i undantagsfall, nämligen i den mån som den i ursprungslandet redan genomförda kontrollen av säkerhetspersonalen inte i allt väsentligt var likvärdig. [58]

82. Genom att kräva att säkerhetspersonalen i privata säkerhetsföretag alltid och utan undantag skall ha tillstånd av en *spansk* myndighet för att få vara verksam i Spanien gör den spanska regeringen det omöjligt att beakta de skyldigheter som säkerhetspersonalen redan är underkastad i andra medlemsstater. Därigenom har den spanska

55 — Se i detta hänseende punkterna 32–34 och 44 i mitt förslag till avgörande av den 22 juni 2004 i målet mellan kommissionen och Nederländerna (ovan fotnot 6). Se, för ett liknande resonemang, bland annat domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 29), punkt 70, i vilken domstolen fastställt att skydd av befolkningen inom känsliga områden, i det fallet hälsa och säkerställande av kvaliteten på läkartjänster, kan motivera preventiva kontroller i form av tillståndsförfaranden.

56 — Domarna i målen Säger (ovan fotnot 32), punkt 13, Vander Elst (ovan fotnot 32), punkt 17, och Corsten (ovan fotnot 31), punkt 43.

57 — Domen i målet Corsten (ovan fotnot 31), punkt 35, med ytterligare hänvisningar. För ett liknande resonemang, se även domarna i målen kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 29), punkt 71, och kommissionen mot Luxemburg (ovan fotnot 53), punkt 35.

58 — Se i detta hänseende också punkterna 38 och 53 i mitt förslag till avgörande av den 22 juni 2004 i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 5).

regeringen åsidosatt friheten att tillhandahålla tjänster. [59]

83. Ett företag som vill *etablera sig* i en annan stat, till exempel genom att upprätta ett dotterbolag eller en filial, måste däremot i princip uppfylla samma villkor som gäller för medborgarna i värdmedlemsstaten. [60] Ett privat säkerhetsföretag som etablerar sig i Spanien måste sålunda normalt även ansöka om de tillstånd för att uppta och utöva verksamheten som där krävs, inklusive erforderliga tillstånd för den säkerhetspersonal som företaget anställer i Spanien. Detta förutsätter givetvis att ifrågavarande bestämmelser är tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, framstår som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, är ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas genom dem och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [61]

84. I förevarande fall föreligger det inte några principiella invändningar mot att anse att kravet på ett administrativt tillstånd är motiverat. Det kan emellertid tänkas att ett utländskt privat säkerhetsföretag som upprättar ett dotterbolag eller en filial i Spanien avser att anställa utländsk säkerhetspersonal (eller säkerhetspersonal som har erhållit tillstånd i utlandet). Då är värdmedlemsstaten på grund av etableringsfriheten skyldig att i tillståndsförfarandet beakta de villkor som de enskilda medlemmarna av säkerhetspersonalen redan har uppfyllt i sin ursprungsstat och att pröva om dessa är likvärdiga. [62] Om det genom ett i huvudsak jämförbart förfarande i ursprungsstaten redan har fastställts att den berörda personen uppfyller villkoren för att utöva ifrågavarande verksamhet måste företaget i fråga kunna åberopa detta även i Spanien. [63]

85. I den mån som de spanska bestämmelserna gör det omöjligt att beakta de villkor som enskilda medlemmar av säkerhetspersonalen har uppfyllt redan i sin ursprungsstat åsidosätter de alltså etableringsfriheten. [64]

86. Den spanska lagstiftningen i sin nuvarande utformning kan alltså inte heller anses vara motiverad med beaktande av de särskilda risker som är förbundna med privata

59 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 3), punkt 38. Se även domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 66.

60 — Domen i målet Gebhard (ovan fotnot 28), punkt 36 första meningen.

61 — Se punkt 77 ovan.

62 — Se, för ett liknande resonemang avseende yrkesmässiga kvalifikationer enligt fast rättspraxis, dom av den 7 maj 1991 i mål C-340/89, Vlassopoulou (REG 1991, s. I-2357; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-59), punkt 16 och följande punkter, av den 16 maj 2002 i mål C-232/99, kommissionen mot Spanien (REG 2002, s. I-4235), punkt 21, av den 13 november 2003 i mål C-313/01, Morgenbesser (REG 2003, s. I-13467), punkt 57, och av den 7 oktober 2004 i mål C-255/01, Markopoulos m.fl. (REG 2004, s. I-9077), punkt 63. Se, beträffande kraven på förfarandet, även domen i målet Kraus (ovan fotnot 37), punkterna 38–41.

63 — Se i detta hänseende punkt 53 i mitt förslag till avgörande av den 22 juni 2004 i målet kommissionen mot Nederländerna (ovan fotnot 5).

64 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 3), punkt 38. Se även domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 66.

säkerhetsföretags verksamhet. Den går utöver vad som erfordras för att uppnå det eftersträvade målet som är att säkerställa en strikt kontroll av säkerhetspersonalen vid privata säkerhetsföretag. [65]

87. Talan skall därför bifallas i den del den avser den femte anmärkningen.

F — *Den sjätte anmärkningen: huruvida direktiven 89/48 och 92/51 har åsidosatts på grund av att kompetensbevis inte godtas*

88. Som jag har anfört i det föregående [66] kan kommissionens sjätte anmärkning endast tas upp till prövning i den del som den avser direktiv 92/51.

89. Kommissionen har med denna sin sista anmärkning gjort gällande att varken privata säkerhetsföretags allmänna verksamhetsområden eller verksamheten som privatdetektiv omfattas av de spanska bestämmelserna om erkännande av utländska kompetensbevis, trots att tillträde till privat säkerhetstjänst enligt den spanska lagstiftningen är beroende av olika kunskaper och färdigheter och trots att det krävs ett särskilt diplom för att bedriva verksamhet som privatdetektiv. Därigenom har Konungariket Spanien enligt kommissionen åsidosatt sin skyldighet att införliva direktiv 92/51.

Verksamhet som bedrivs av säkerhetspersonal i privata säkerhetsföretag

90. En förutsättning för att direktiv 92/51 skall vara tillämpligt är först och främst att den verksamhet som säkerhetspersonal i privata säkerhetsföretag bedriver i Spanien över huvud taget är ett *reglementerat yrke*.

91. Enligt artikel 1 e jämförd med artikel 1 f i direktiv 92/51 utgörs ett reglerat yrke av reglerad yrkesverksamhet eller den mängd reglerade verksamheter som tillsammans utgör ett yrke som för att få upptas eller utövas är direkt eller indirekt juridiskt reglerat, det vill säga regleras av lagar och andra författningar. Upptagandet eller utövandet av ett yrke skall alltså anses vara direkt juridiskt reglerat när värdmedlemsstatens lagar och andra författningar innehåller bestämmelser genom vilka den berörda yrkesmässiga verksamheten uttryckligen förbehålls personer

65 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 3), punkterna 35–38, och kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 5), punkt 66.

66 — Punkterna 32–40 ovan.

som uppfyller vissa villkor men förvägras personer som inte uppfyller dessa villkor. [67]

92. Enligt artikel 53 i förordningen krävs det av dem som tillhör säkerhetspersonalen i privata säkerhetsföretag bland annat att de är myndiga samt att de har de fysiska och mentala egenskaper som behövs för att de skall kunna utöva verksamheten och framför allt att de inte lider av någon sjukdom som skulle kunna hindra dem från att utföra sitt arbete. Som kommissionen med rätta och utan gensaga har anfört utövar alltså säkerhetspersonal i privata säkerhetsföretag i Spanien ett reglementerat yrke i den mening som avses i artikel 1 e jämförd med artikel 1 f i direktiv 92/51.

93. Enbart fastställandet av att det rör sig om ett reglementerat yrke är emellertid inte tillräckligt för att direktiv 92/51 skall vara tillämpligt i ett fall som det förevarande. Det måste tvärtom dessutom prövas om säkerhetspersonal i privata säkerhetsföretag får avkrävas kompetensbevis enligt nämnda direktiv.

94. Begreppet *kompetensbevis* är ytterligt vidsträckt. Enligt artikel 1 c i direktiv 92/51 omfattar det inte bara varje examensbevis som inte är ett diplom, utan även varje bevis som utfärdas efter en värdering av sökandens personliga egenskaper, färdigheter och kunskaper.

95. Till skillnad från vad kommissionen tycks anta [68] är det i förevarande fall inte avgörande huruvida det av de spanska myndigheterna i slutändan antagna *beslutet om tillträde till yrket* (tillstånd enligt artikel 10 i lagen jämförd med artikel 53 i förordningen) är ett kompetensbevis. Det avgörande är snarare om det *som villkor* för meddelande av ett sådant tillstånd får krävas ett kompetensbevis av den berörda personen.

96. Konungariket Spanien har bestritt att meddelandet av tillstånd för säkerhetspersonal i privata säkerhetsföretag är beroende av att sådana kompetensbevis företes.

97. Mot denna bakgrund ålåg det kommissionen att förete bindande bevisning för vilka bevis som enligt dess mening krävs av de

67 — Dom av den 1 februari 1996 i mål C-164/94, Aranitis (REG 1996, s. I-135), punkterna 18 och 19, av den 8 juli 1999 i mål C-234/97, Fernández de Bobadilla (REG 1999, s. I-4773), punkterna 16 och 17, av den 11 juli 2002 i mål C-294/00, Gräbner (REG 2002, s. I-6515), punkterna 31 och 32, och av den 7 oktober 2004 i mål C-402/02, kommissionen mot Frankrike (inte publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 30, samt domen i målet Morgenbesser (ovan fotnot 62), punkt 49.

68 — Se kommissionens inlaga av den 3 maj 2004, särskilt punkterna 53 och 56.

spanska myndigheterna och vilka i förevarande fall omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 92/51. Enligt fast rättspraxis ankommer det inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande nämligen på kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet. Kommissionen måste förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att den skall kunna kontrollera att fördragsbrottet föreligger, utan någon möjlighet för kommissionen att stödja sig på någon presumtion. [69]

98. Kommissionens talan uppfyller inte dessa krav.

99. Artikel 53 c i förordningen, som kommissionen har åberopat, innebär endast att säkerhetspersonal i privata säkerhetsföretag *måste ha* de fysiska och mentala kvalifikationer som behövs för att den skall kunna utöva sitt yrke. [70] Hur dessa villkor prövas innan säkerhetspersonalen beviljas det administrativa tillståndet kan inte utläsas av vad kommissionen har anfört. Det finns framför allt ingen uppgift om huruvida de spanska myndigheterna över huvud taget kräver företeende av något som helst *bevis* för att vederbörande har dessa personliga egenskaper, färdigheter och kunskaper — endast i så fall skulle direktiv 92/51 vara tillämpligt — eller om prövningen *informellt* ingår i tillståndsförfarandet avseende den berörda personen. Kommissionen har inte ens redovisat om sådana bevis utfärdas i Spanien för personer som vill arbeta som säkerhetspersonal hos ett privat säkerhetsföretag. [71]

100. Kommissionen har följaktligen inte framlagt någon som helst bindande bevisning för att direktiv 92/51 över huvud taget är tillämpligt i förevarande fall. Under sådana omständigheter kan domstolen inte fastställa att Konungariket Spanien har åsidosatt sina förpliktelser att införliva direktiv 92/51 vad gäller säkerhetspersonal i privata säkerhetsföretag.

101. För fullständighetens skull skall det endast erinras om att medlemsstaterna, oberoende av om direktiven 89/48 och 92/51 är tillämpliga eller ej, självfallet även har en direkt av de grundläggande friheterna (artiklarna 39 EG, 43 EG och 49 EG) följande skyldighet att göra en likvärdighetsprövning av kvalifikationer som

69 — Dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 6, av den 20 mars 1990 i mål C-62/89, kommissionen mot Frankrike (REG 1990, s. I-925), punkt 37, av den 29 maj 1997 i mål C-300/95, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1997, s. I-2649), punkt 31, av den 9 september 1999 i mål C-217/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-5087), punkt 22, av den 4 april 2005 i mål C-341/02, kommissionen mot Tyskland (REG 2005, s. I-2733), punkt 35, och av den 12 maj 2005 i mål C-287/03, kommissionen mot Belgien (REG 2005, s. I-3761), punkt 27.

70 — Enligt artikel 53 a i förordningen måste de berörda personerna dessutom vara myndiga. Förutom detta åldersskriterium och kravet på fysiska och mentala kvalifikationer föreskrivs det i artikel 53 i förordningen ytterligare att vederbörande skall vara ostraffad och att de anställda inte får ha utövat vissa yrken eller verksamheter under de senaste två åren. Kommissionen har emellertid inte närmare behandlat dessa villkor i förfarandet. Villkoren kommer därför inte att diskuteras i det följande.

71 — Kommissionen har i grunderna för sin talan inte med ett ord berört artikel 10 i lagen. Enbart den omständigheten att en sådan bestämmelse omnämns i redogörelsen för den rättsliga ramen för fallet är inte tillräcklig för att den skall kunna ligga till grund för en anmärkning i ett fördragsbrottsförfarande (se, för ett liknande resonemang, domen av den 29 november 2001 i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 13), punkt 21.

förvärvats utomlands och att i förekommande fall erkänna dessa. Medlemsstaterna är även skyldiga att beakta eventuella lämplighetsprövningar som de berörda personerna redan har underkastats i andra medlemsstater. [72]

Verksamheten som privatdetektiv

102. När det gäller verksamheten som privatdetektiv är en förutsättning för beviljande av det administrativa tillståndet enligt artikel 54.5 b i förordningen att vederbörande har ett diplom för privatdetektiver som meddelas efter genomgång av vissa kurser och avlagda prov med godkänt resultat i enlighet med administrativa föreskrifter som i detta hänseende har utfärdats av justitie- och inrikesministerierna.

103. Den verksamhet som en privatdetektiv utövar i Spanien är alltså ett reglerat yrke i den mening som avses i artikel 1 e jämförd med artikel 1 f i direktiv 92/51. [73]

104. Nämnda "diplom" faller också inom tillämpningsområdet för direktiv 92/51. Enligt tillgängliga uppgifter är det visserligen inte fråga om ett *diplom* i den mening som avses i artikel 1 a i direktiv 92/51, eftersom det inte krävs en utbildningstid om minst ett år. Enligt ordalydelsen av artikel 54.5 b i förordningen rör det sig emellertid antingen om ett *bevis på gymnasiegrundad utbildning* i den mening som avses i artikel 1 b i den mån som kurserna i fråga utgör en *yrkesutbildning* i direktivets mening eller i varje fall om ett *kompetensbevis* enligt artikel 1 c första strecksatsen i direktiv 92/51 om kurserna inte motsvarar högre utbildning.

105. Direktiv 92/51 är följaktligen tillämpligt på utövande av verksamhet som privatdetektiv i Spanien. Om kravet i artikel 54.5 i förordningen avser ett bevis på gymnasiegrundad utbildning enligt direktiv 92/51 krävs det en bestämmelse om erkännande enligt artikel 6 i direktivet, och om det avser ett kompetensbevis enligt samma direktiv krävs det en särskild bestämmelse enligt artikel 8 i direktivet om erkännande av andra kvalifikationer.

106. Enligt kommissionens uppgifter, som inte har bestritts, har Spanien beträffande yrket privatdetektiv inte några bestämmelser om erkännande i den mening som avses i direktiv 92/51. I detta hänseende föreligger det alltså ett fördragsbrott enligt artikel 228.1 EG.

72 — Se punkterna 76–86 ovan.

73 — Beträffande de närmare villkoren, se punkt 92 ovan.

Preliminär slutsats i denna del

107. På grund av det anförda skall kommissionens sjätte anmärkning godtas såtillvida att Konungariket Spanien vad gäller yrket privatdetektiv har åsidosatt direktiv 92/51 genom att inte anta sådana bestämmelser om erkännande av yrkesmässiga kvalifikationer för verksamheten som privatdetektiv som krävs enligt direktivet. I övrigt saknar anmärkningen grund och kan därför inte godtas.

109. I förevarande fall har Konungariket Spanien först efter utgången av den frist som kommissionen angivit i sitt motiverade yttrande ändrat förordningen såvitt avsåg kravet på spanskt medborgarskap eller spansk nationalitet. [76] Eftersom frågan om förekomsten av fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet, [77] ger en summarisk bedömning vid handen att kommissionens första anmärkning hade haft utsikt att godtas. Genom att först senare ändra förordningen har Konungariket Spanien följaktligen gett kommissionen anledning att väcka talan. Under sådana omständigheter skall det anses skäligt att förplikta Konungariket Spanien att ersätta kostnaderna för den del av målet som avser den återkallade anmärkningen.

VII — Rättegångskostnader

108. Såvitt avser den del av målet i vilken kommissionen återkallat sin första anmärkning [74] har båda parter yrkat att den andra parten skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. [75] Enligt artikel 69.5 första stycket i domstolens rättegångsregler skall part som återkallar sin talan förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om det inte anses skäligt att den andra parten på grund av sitt uppträdande skall bära kostnaderna.

110. Såvitt avser den övriga delen av målet skall endast fyra av kommissionens återstående sex anmärkningar helt godtas medan två anmärkningar endast delvis skall godtas. I denna del bör domstolen därför enligt artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna förordna att vardera parten skall bära sin kostnad.

111. Mot denna bakgrund skall Konungariket Spanien förpliktas att bära sina rättegångskostnader och att ersätta tre fjärdedelar av kommissionens rättegångskostnader. I övrigt skall kommissionen bära sina rättegångskostnader.

74 — Den ursprungliga första anmärkningen avsåg kravet på spansk nationalitet för privata säkerhetsföretag och spanskt medborgarskap vad gällde säkerhetspersonal. Kommissionen återkallade anmärkningen i sin inlaga av den 3 maj 2004, punkt 8. Se punkt 29 ovan.

75 — Se i detta hänseende kommissionens inlaga av den 3 maj 2004 och Konungariket Spaniens inlaga av den 1 juli 2004, i vilka inlagor vardera parten vidhöll sitt yrkande att den andra parten skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

76 — Se punkt 25 ovan.

77 — Se i detta hänseende den rättspraxis som angetts i fotnot 44.

VIII — Förslag till avgörande

112. På grund av vad jag har anfört i det föregående föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG genom att inom ramen för lag nr 23/1992 om privat säkerhet och den genom kungligt dekret nr 2364/1994 godkända förordningen om privat säkerhet

a) föreskriva att även privata säkerhetsföretag från andra medlemsstater skall

— vara en juridisk person,

— inneha ett visst bolagskapital, även om de inte är skyldiga att ha ett sådant i det land där de är etablerade,

— ställa en säkerhet hos *Caja General de Depósitos* utan beaktande av om de i förekommande fall har ställt säkerhet i ursprungslandet, och

— ha ett minsta antal anställda personer inom området för transport av värdeföremål och farligt gods och inom området för installation och underhåll av larmanläggningar och säkerhetssystem, samt

b) föreskriva att säkerhetspersonalen i privata säkerhetsföretag från andra medlemsstater måste ansöka om ett nytt särskilt tillstånd i Spanien även när den redan har ett jämförbart tillstånd i den stat där företaget är etablerat.

2) Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att införliva rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG, genom att inte anta sådana bestämmelser om erkännande av bevis om yrkesmässiga kvalifikationer för verksamheten som privatdetektiv som krävs enligt direktivet.

3) Talan ogillas i övrigt.

4) Konungariket Spanien skall bära sina rättegångskostnader och tre fjärdedelar av kommissionens rättegångskostnader. Kommissionen skall i övrigt bära sina rättegångskostnader.