# SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT, predstavljeni 7. julija 2005[1]

## I – Uvod

1. Komisija v tem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti očita Kraljevini Španiji, da njeni nacionalni zakoni in drugi predpisi v zvezi s storitvami zasebnega varovanja niso v skladu s svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev ter da so z njimi kršene določbe prava Skupnosti o vzajemnem priznavanju strokovne izobrazbe in usposabljanja.

2. V bistvu gre pri tem za vprašanje, ali se sme tujim podjetjem za varovanje kot pogoj za poslovanje v Španiji naložiti zahtevo, da morajo biti pravne osebe, imeti minimalen osnovni kapital, položiti varščino ter imeti minimalno število zaposlenih, in ali se sme od osebja za varovanje iz tujega podjetja za varovanje zahtevati, da za svojo dejavnost v Španiji pridobi posebno dovoljenje, čeprav ima primerljivo dovoljenje že v matični državi.

3. Spor sledi zadevi C-114/97, v kateri je bila Kraljevina Španija že obsojena, ker njene določbe glede storitev zasebnega varovanja niso bile v skladu s Pogodbo.[2] Poleg tega je zadeva vsebinsko povezana še z nekaterimi drugimi postopki zaradi neizpolnitve obveznosti, ki zadevajo dejavnost podjetij za zasebno varovanje, v katerih je Sodišče razsodilo zoper Kraljevino Belgijo,[3] Italijansko republiko,[4] Portugalsko republiko[5] in Kraljevino Nizozemsko[6].

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Sodba z dne 29. oktobra 1998 v zadevi Komisija proti Španiji (C-114/97, Recueil, str. I-6717).

3 — Sodba z dne 9. marca 2000 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-355/98, Recueil, str. I-1221).

4 — Sodba z dne 31. maja 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (C-283/99, Recueil, str. I-4363).

5 — Sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-171/97, Recueil, str. I-5645).

6 — Sodba z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-189/03, ZOdl., str. I-9289) skupaj z mojimi sklepnimi predlogi z dne 22. junija 2004.

## II – Pravni okvir

### A – *Pravo Skupnosti*

4. Zakonodaja Skupnosti, ki se nanaša na ta primer, zajema člena 43 ES in 49 ES ter Direktivo 92/51[7], Komisija pa se sklicuje tudi na Direktivo 89/48[8].

5. Člen 43(1) ES določa:

„V okviru določb, navedenih v nadaljevanju, se omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo. Ta prepoved se uporablja tudi za omejitve pri ustanavljanju agencij, podružnic ali hčerinskih družb, ki jih državljani katere koli države članice ustanovijo na ozemlju druge države članice."

6. Besedilo člena 49(1) ES določa:

„V okviru določb, navedenih v nadaljevanju, se omejitve svobode opravljanja storitev v Skupnosti prepovejo za državljane držav članic, ki imajo sedež v eni od držav Skupnosti, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene."

7. V skladu s členom 1(c) Direktive 92/51 je *„potrdilo o kompetentnosti*: vsako dokazilo o kvalifikacijah,

— ki potrjuje izobrazbo in usposobljenost, ki ni del celote, sestavljajoče diplomo v smislu Direktive 89/48/EGS ali diplomo ali spričevalo v smislu te direktive, ali

— izdano na podlagi ocene osebnih sposobnosti, usposobljenosti ali znanja prosilca, ki velja za nujno potrebno pri opravljanju nekega poklica na podlagi mnenja pristojnega organa,

7 — Direktiva Sveta 92/51/EGS z dne 18. junija 1992 o drugem splošnem sistemu priznavanja strokovne izobrazbe in usposabljanja, ki dopolnjuje Direktivo 89/48/EGS (UL L 209, str. 25), nazadnje spremenjena z Direktivo 2001/19/ES (UL L 206, str. 1); v nadaljevanju: Direktiva 92/51.

8 — Direktiva Sveta z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta (UL 1989, L 19, str. 16), nazadnje spremenjena z Direktivo 2001/19/ES (UL L 206, str. 1); v nadaljevanju: Direktiva 89/48.

ki je imenovan v skladu z zakoni in drugimi predpisi države članice, ne da bi bilo za to zahtevano dokazilo o predhodnem izobraževanju ali usposabljanju“.

8. V skladu s členom 1(e) Direktive 92/51 je „regulirani poklic: regulirana poklicna dejavnost ali vrsta dejavnosti, ki tvori ta poklic v državi članici“.

9. Prvi stavek člena 1(f) Direktive 92/51 opredeljuje *„regulirano poklicno dejavnost“* kot „poklicno dejavnost, za katero država članica glede dostopa ali opravljanja ali enega od pogojev za opravljanje neposredno ali posredno na podlagi zakonov in drugih predpisov zahteva izkaz o izobrazbi ali potrdilo o kompetentnosti“.

B – *Nacionalno pravo*

10. Španska zakonodaja, ki se uporablja za storitve zasebnega varovanja, zajema zakon št. 23/1992 o zasebnem varovanju (*Ley de Seguridad Privada*, v nadaljevanju: zakon o zasebnem varovanju)[9] in kraljevi odlok št. 2364/1994, s katerim je bila potrjena uredba o zasebnem varovanju (*Reglamento de Seguridad Privada*, v nadaljevanju: uredba o zasebnem varovanju).[10]

11. Na koncu člena 5(1) zakona o zasebnem varovanju so naštete storitve, ki jih lahko opravljajo podjetja za varovanje. Pri tem gre za običajne oblike zaščite objektov in oseb.

12. V skladu s členom 7 zakona o zasebnem varovanju potrebuje podjetje, ki želi opravljati take storitve varovanja, upravno dovoljenje z vpisom v register, ki ga vodi notranji minister.

13. Pogoj za ta vpis je med drugim to, da je podjetje delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo, *sociedad anónima laboral*[11] ali zadruga (člen 7(1)(a) zakona o zasebnem varovanju v zvezi s členom 5 uredbe o zasebnem varovanju).

9 — *Ley* 23/1992 z dne 30. julija 1992 (*Boletín Oficial del Estado* št. 186/1992, str. 27116).

10 — *Real Decreto* 2364/1994 z dne 9. decembra 1994 (*B.O.E.* št. 8/1995, str. 779).

11 — Delniška družba, ki jo ustanovijo njeni zaposleni.

14. Poleg tega uredba o zasebnem varovanju v prilogi vsebuje še druge zahteve za podjetja, ki želijo opravljati storitve varovanja. Prvič so tam glede na vrsto dejavnosti navedeni različni minimalni zneski osnovnega kapitala, ki so poleg tega za določene dejavnosti v razrede razporejeni tudi glede na geografski obseg poslovanja podjetja. Drugič mora biti predloženo dokazilo o plačilu varščine, katere višina se prav tako razlikuje glede na vrsto dejavnosti in geografski obseg poslovanja; varščina mora biti položena na španski instituciji *Caja General de Depósitos*.

15. Poleg tega za podjetja za varovanje, ki se želijo posvetiti prevozu vrednostnih predmetov, nevarnih snovi ali eksplozivnih sredstev, velja zahteva glede minimalnega števila čuvajev in oklepnih vozil; poleg tega je za področje delovanja nameščanja in vzdrževanja alarmnih naprav in varnostnih sistemov predvideno minimalno število tehnikov in inštalaterjev (glej v tej zvezi prilogo k uredbi o zasebnem varovanju).

16. Osebje za varovanje iz podjetij za varovanje mora pridobiti dovoljenje notranjega ministra (člen 10 zakona o zasebnem varovanju v povezavi s členom 53 uredbe o zasebnem varovanju). Prosilci za tako dovoljenje morajo biti polnoletni, ne smejo biti starejši od maksimalne starosti, če je določena z upravnim predpisom, in morajo opraviti preizkus, ki potrjuje znanje in sposobnosti, potrebne za zadevno dejavnost; imeti morajo tudi psihofizične sposobnosti, ki so potrebne za opravljanje njihovih nalog.

17. Za dejavnost zasebnih detektivov je v členu 54(5)(b) uredbe o zasebnem varovanju prav tako določeno, da morajo imeti zadevne osebe posebno diplomo za zasebnega detektiva,[12] za katero je treba opraviti določene tečaje in preizkuse v skladu z nadaljnjimi upravnimi predpisi ministrstva za pravosodje in notranje zadeve.[13]

18. Sprva so lahko dejavnost podjetij za zasebno varovanje opravljala samo španska podjetja, pa tudi njihovo osebje

12 — Špansko *diploma de detective privado*.

13 — Poleg tega se v skladu s členom 54(5)(a) uredbe o zasebnem varovanju zahteva tudi določena stopnja izobrazbe, ki jo je mogoče dokazati z različnimi spričevali o zaključenem šolanju (*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*). Ker pa se Komisija v svoji tožbi – ne glede na pravni okvir – na ta spričevala o zaključku šolanja ne sklicuje več, moramo predpostaviti, da tega vidika ni želela vzeti za predmet tega postopka. Zato v nadaljevanju tudi ne bo podrobneje obravnavan. Tako in tako za dopustno vlogo ne bi zadostovalo, da bi se na tak predpis sklicevali zgolj v zvezi s pravnim okvirom primera in brez komentarja, ne da bi opravili tudi pravno presojo (v tej zvezi glej sodbo z dne 29. novembra 2001 v zadevi Komisija proti Italiji, C-202/99, Recueil, str. I-9319, točka 21).

za varovanje je moralo imeti špansko državljanstvo.[14] Ta ureditev pa je bila medtem spremenjena.[15] Zdaj zadostuje državljanstvo države članice Evropske unije ali Evropskega gospodarskega prostora.

19. Kar zadeva priznavanje poklicnih kvalifikacij, sta merodajna španska pravna akta kraljevi odlok št. 1665/1991, s katerim je bila v španski pravni red prenesena Direktiva 89/48, in kraljevi odlok št. 1396/1995, s katerim je prenesena Direktiva 92/51. V obeh odlokih so navedeni poklici, ki jih zajemata. Naštete pa niso dejavnosti s področja zasebnega varovanja, ki nas zanimajo tukaj.

## III – Dejansko stanje in predhodni postopek

20. Komisija je leta 1997 zaradi različnih določb zakona o zasebnem varovanju in uredbe o zasebnem varovanju proti Kraljevini Španiji že začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, v katerem jo je Sodišče leta 1998 obsodilo.[16] Med drugim je bilo v tej dejavnosti zasebnega varovanja pridržala španskim podjetjem in da je dovoljenje za osebje za varovanje iz teh podjetij pogojevala s španskim državljanstvom, ni izpolnila obveznosti, ki ji jih je nalagala Pogodba ES.

21. Pred sedanjim postopkom je Komisija z dopisom z dne 23. novembra 1999 špansko vlado obvestila, da z zadevnimi zakoni in drugimi predpisi še naprej krši pravo Skupnosti, in sicer člena 43 ES in 49 ES, glede priznavanja strokovne izobrazbe in usposabljanja pa direktivi 89/48 in 92/51.

22. Komisija je očitala zlasti to, da je špansko državljanstvo pogoj za delovanje na področju zasebnega varovanja, da je tujim podjetjem za varovanje kot pogoj za obratovanje v Španiji naložen pogoj, da morajo biti pravne osebe, imeti minimalen osnovni kapital ne glede na drugačne določbe v državi, v kateri imajo sedež, položiti varščino ne glede na varščine v matični državi in imeti minimalno število zaposlenih. Nadaljnji očitek Komisije je zadeval dejstvo, da se od zaposlenih tujega podjetja

14 — V tej zvezi glej sodbo Komisija proti Španiji (navedena v opombi 2, točki 4 in 6).

15 — Še pred začetkom tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti je bil zakon o zasebnem varovanju spremenjen z *Real Decreto-Ley* št. 2/1999 z dne 29. januarja 1999 (*B.O.E.* št. 26/1999, str. 4327). Med predhodnim postopkom v tem primeru je bila z *Real Decreto* št. 1123/2001 z dne 19. oktobra 2001 (*B.O.E.* št. 281/2001, str. 43034) spremenjena tudi uredba o zasebnem varovanju.

16 — Sodba Komisija proti Španiji (navedena v opombi 2).

za varovanje zahteva, da za svojo dejavnost v Španiji pridobijo posebno dovoljenje, čeprav imajo primerljivo dovoljenje že v matični državi, ter da za dejavnosti v okviru zasebnega varovanja ne velja sistem Skupnosti glede priznavanja poklicnih kvalifikacij.

23. Potem ko španska vlada v zakonskem roku ni odgovorila, je Komisija 24. julija 2000 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je ponovila očitke in pozvala Kraljevino Španijo, naj sprejme ustrezne ukrepe.

24. Španski organi so z dopisom z dne 15. novembra 2000 predlagali različne spremembe zakonodaje. Na to je Komisija 31. januarja 2001 odgovorila, da predlogi ne zadoščajo, in zahtevala nadaljnje spremembe ureditev.

25. Maja 2001 so španski organi sprva poslali Komisiji le osnutek kraljevega odloka, s katerim naj bi iz uredbe o zasebnem varovanju odstranili zgolj zahtevo glede španskega državljanstva. Kmalu za tem so sporočili, da načrtujejo še druge spremembe zakonodaje. Komisija je nato 1. avgusta 2001 zahtevala konkreten osnutek zakona in časovni razpored. Ker odziva ni bilo, je Komisija odposlala zadnji dopis 7. januarja 2002, v katerem je povzela položaj in spomnila na še vedno pogrešani osnutek zakona in časovni razpored. Medtem pa so bile napovedane spremembe glede državljanstva oktobra 2001 vendarle uresničene s kraljevim odlokom št. 1123/2001.[17]

26. Dne 19. junija 2002 so španski organi poslali Komisiji dopis, v katerem so ponovili svoje predloge, ki jih je Komisija že ocenila za nezadostne, in kot najzgodnejši rok za zakonodajni prenos navedli konec leta 2003.

27. Ker je Komisija menila, da ta odgovor ni primeren, je 8. decembra 2003 v skladu s členom 226(2) ES zoper Kraljevino Španijo vložila to tožbo.

17 — V zvezi s tem glej točko 18 teh sklepnih predlogov.

**IV – Predlogi strank**

28. Komisija je sprva Sodišču predlagala, naj

1. ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da je:

— podjetjem za zasebno varovanje in njihovim zaposlenim v izvedbenih ukrepih določila obveznost, da morajo imeti špansko državljanstvo,

— v okviru sistema prijavljanja tujcev podjetjem za zasebno varovanje naložila obveznost,

a) da so v vseh zadevnih primerih pravna oseba,

b) da imajo določen osnovni kapital, ne glede na to, da podjetje v državi ustanovitve nima enake obveznosti,

c) da položijo varščino na *Caja General de Depósitos*, ne glede na to, da to podjetje v državi ustanovitve nima enake obveznosti,

d) da imajo minimalno število zaposlenih,

— zaposlenim tuje zasebne družbe za varovanje naložila, naj pridobijo posebno novo špansko dovoljenje, čeprav so v državi ustanovitve omenjenega podjetja že pridobili primerljivo dovoljenje; in s tem, da za poklicne sektorje zasebnega varovanja ne veljajo pravila Skupnosti o priznavanju strokovnega usposabljanja;

ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 43 ES in 49 ES ter iz direktiv 89/48/EGS in 92/51/EGS;

2. se Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov postopka.

29. Med pisnim postopkom pred Sodiščem je Komisija z vlogo z dne 3. maja 2004 umaknila tožbo glede svojega prvega tedanjega očitka, ki zadeva državljanstvo podjetij za varovanje in njihovih zaposlenih.

30. Komisija torej zdaj Sodišču predlaga, naj

1) ugotovi, da Kraljevina Španija, s tem ko je:

— v okviru sistema prijavljanja tujcev podjetjem za zasebno varovanje naložila obveznost,

a) da so v vseh zadevnih primerih pravna oseba,

b) da imajo določen osnovni kapital, ne glede na to, da podjetje v državi ustanovitve nima enake obveznosti,

c) da položijo varščino na *Caja General de Depósitos*, ne glede na to, da to podjetje v državi ustanovitve nima enake obveznosti,

d) da imajo minimalno število zaposlenih,

— zaposlenim tuje zasebne družbe za varovanje naložila, naj pridobijo posebno novo špansko dovoljenje, čeprav so v državi ustanovitve omenjenega podjetja že pridobili primerljivo dovoljenje; in s tem, da za poklicne sektorje zasebnega varovanja ne veljajo pravila Skupnosti o priznavanju strokovnega usposabljanja;

ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 43 ES in 49 ES ter iz direktiv 89/48 in 92/51;

2) se Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov postopka.

31. Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj

1) tožbo zavrne,

2. Komisiji naloži plačilo stroškov postopka.

Te predloge je ponovila tudi po tem, ko je Komisija delno umaknila tožbo.

**V – Dopustnost tožbe**

32. Preden lahko preizkusimo različne očitke Komisije v zadevi, je treba obravnavati vprašanje dopustnosti tožbe.

33. V skladu s členom 21(1) Statuta Sodišča in členom 38(1)(c) Poslovnika Sodišča mora vsaka tožba vsebovati predmet tožbe in kratko predstavitev tožbenih razlogov. To za tožbo v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 226 ES glede na ustaljeno sodno prakso pomeni, da mora Komisija natančno navesti očitke, o katerih naj bi Sodišče odločalo, ter vsaj v zgoščeni obliki predstaviti pravne in dejanske okoliščine, na katerih očitki temeljijo.[18]

*Besedilo tožbenega predloga na splošno*

34. V tem primeru Komisija Sodišču na splošno predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija „s tem“, ko podjetjem za zasebno varovanje in njihovim zaposlenim določa obveznosti, „ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 43 ES in 49 ES ter iz direktiv 89/48 in 92/51“. Čeprav so te obveznosti nato podrobneje naštete, iz tožbenega predloga Komisije[19] ni jasno, kateri od navedenih očitkov se nanaša na kršitev členov 43 ES in 49 ES in kateri od očitkov se nanaša na kršitev direktiv 89/48 in 92/51. Takemu besedilu tožbenih predlogov pa v precejšnji meri manjka jasnosti in preglednosti.

35. Šele ko tožbeni predlog Komisije beremo skupaj z obrazložitvijo in ga razložimo v njeni luči, se pokaže: Komisija le s prvimi petimi od preostalih očitkov uveljavlja kršitev členov 43 ES in 49 ES, medtem ko se le zdaj šesti in zadnji očitek[20] nanašata na kršitev direktiv 89/48 in 92/51.[21] Zato je mogoče posamezne očitke kljub nepregledni predstavitvi povezati po eni strani s členoma 43

18 — Sodbe z dne 29. novembra 2001 Komisija proti Italiji (navedena v opombi 13, točka 20), z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-375/95, Recueil, str. I-5981, točka 35, prvi stavek), z dne 31. marca 1992 v zadevi Komisija proti Danski (C-52/90, Recueil, str. I-2187, točka 17) ter z dne 13. decembra 1990 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-347/88, Recueil, str. I-4747, točka 28).

19 — Ta tožbeni predlog je naveden v točki 30 teh sklepnih predlogov.

20 — Zadnja polovica stavka druge alinee točke 1 spremenjenega tožbenega predloga (naveden v točki 30 teh sklepnih predlogov).

21 — Točke od 25 do 60 tožbe se nanašajo le na člena 43 ES in 49 ES, medtem ko sta v točkah od 61 do 71 omenjeni izključno obe direktivi.

ES in 49 ES, po drugi strani pa z direktivama 89/48 in 92/51. Kar zadeva celotno predstavitev tožbenega predloga, torej – kljub nepreglednosti – ni resnih pomislekov glede nedopustnosti.

*Šesti očitek posamično*

36. Pomisleki glede dopustnosti pa se pojavijo, ko v naslednjem koraku natančneje preučimo šesti in zadnji očitek. Z njim Komisija namreč zatrjuje tako neizpolnitev obveznosti Direktive 89/48 kot neizpolnitev obveznosti Direktive 92/51.

37. Načelno je sicer predstavljivo, da država članica naenkrat krši obe direktivi.[22] Da pa bi to lahko ugotovilo tudi Sodišče, bi morala Komisija v tožbi podrobno utemeljeno predstaviti, v kolikšnem obsegu sta bili s pravnim položajem ali uporabo prava v omenjeni državi članici obenem kršeni obe direktivi.[23] Celo če sta obe direktivi tesno povezani, temeljita na enakih načelih in vsebujeta *mutatis mutandis* enaka pravila,[24] tako da je z njima ustvarjen splošni sistem medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij, ima vsaka od njiju vendarle drugačno področje uporabe: medtem ko se Direktiva 89/48 nanaša na visokošolske diplome, pridobljene s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta, Direktiva 92/51 v osnovi zadeva dokazila o strokovni usposobljenosti, ki temelji na krajših obdobjih izobraževanja in usposabljanja.

38. V tožbi, vloženi v skladu s členom 226(2) ES, torej nikakor ne zadostuje preprosto skupaj navesti direktivi 89/48 in 92/51 ter na splošno trditi, da sta bili obe kršeni. Vendar je Komisija v tem primeru ponovno storila prav to.[25]

39. Komisija v tožbi ni navedla ničesar, kar bi kazalo na to, da se za kvalifikacije, ki jih morajo v Španiji dokazati osebje za varovanje in zasebni detektivi, predvideva usposabljanje v okviru visokošolskega izobraževanja, ki traja najmanj tri leta, oziroma da sicer sodijo na področje Direktive 89/48. Nikakor torej ni

22 — Glej samo novejši sodbi z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji (C-55/03, neobjavljena, točka 33) in z dne 20. januarja 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (C-198/04, neobjavljena v ZOdl. točka 11).

23 — Tako smiselno tudi sodba Komisija proti Španiji (navedena v opombi 22, zlasti točka 29).

24 — Glej peto uvodno izjavo Direktive 92/51.

25 — Glej v preteklosti na primer tožbeni predlog Komisije v zadevi Komisija proti Nizozemski (sodba navedena v opombi 6, točka 12, zadnja alinea).

razvidno, v kolikšnem obsegu naj bi Kraljevina Španija kršila omenjeno direktivo. Kolikor je torej očitana kršitev Direktive 89/48, tožbi Komisije manjka ustrezni opis dejanskih in pravnih okoliščin, na katerih njen očitek temelji.[26]

40. Če strnemo, torej velja: tožbo Komisije je treba zavreči kot nedopustno, kolikor se z njo zatrjuje kršitev Direktive 89/48. Sicer zoper dopustnost tožbe kljub njeni nepreglednosti ni resnih pomislekov.

## VI – Utemeljenost tožbe

41. Kar zadeva preostale očitke Komisije, prvi ter deli drugega in petega zadevajo vprašanja, s katerimi se je Sodišče v preteklosti že ukvarjalo.[27] V nasprotju s tem pa očitki, kakršni so tretji, četrti in peti, kot taki še niso bili predmet sodb Sodišča.

### A – *Uvodne pripombe*

#### Razmejitev med svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja

42. Izhodišče tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti so samostojne dejavnosti podjetij za zasebno varovanje in detektivskih agencij, ki jih v Španiji proti plačilu opravljajo podjetja s sedežem v drugih državah članicah. Če se take dejavnosti opravljajo začasno, to je brez stabilne in trajne vključitve v špansko gospodarstvo, se zanje uporablja svoboda opravljanja storitev (člena 49 ES in 50 ES v povezavi s členoma 48 ES in 55 ES), nasprotno – denimo v primeru ustanavljanju podružnic in hčerinskih družb – pa pride v poštev svoboda ustanavljanja (člen 43 ES v povezavi s členom 48 ES).[28]

26 — Kar pa zadeva Direktivo 92/51/EGS, je Komisija v tožbi – četudi v kar najbolj skopi obliki – navedla, da gre pri dejavnostih podjetij za zasebno varovanje in zasebnih detektivov v Španiji po njenem mnenju za regulirane poklice, da je treba za te poklice predložiti dokazila o kvalifikacijah, da pa ne obstaja sistem priznavanja v smislu te direktive. Minimalne zahteve glede pravilne tožbe so s tem izpolnjene. Vse drugo so vsebinska vprašanja.

27 — V zvezi s prvim in drugim očitkom glej zlasti sodbo Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točke od 41 do 44 in od 53 do 57), v zvezi s petim očitkom zlasti sodbo Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 6, točke od 17 do 20 in 31), podobno tudi sodbi Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 3, točke od 35 do 38) in Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točki 60 in 61).

28 — Glede razmejitve med svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev glej zlasti sodbe z dne 30. novembra 1995 v zadevi Gebhard (C-55/94, Recueil, str. I-4165, točke od 25 do 28) in z dne 11. decembra 2003 v zadevi Schnitzer (C-215/01, Recueil, str. I-14847, točke od 27 do 33) ter sodbo Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točke od 24 do 27).

Neobstoj usklajevanja na ravni Skupnosti

43. Kraljevina Španija večkrat brani svoje zakone in druge predpise, ki so predmet očitkov Komisije, s sklicevanjem na neobstoj usklajevanja na ravni Skupnosti, ter poudarja, da zaradi tega v Španiji lahko veljajo strožje zahteve kot v drugih državah članicah.

44. V tej zvezi je treba opozoriti na to: temeljne svoboščine temeljijo na načelu medsebojnega priznavanja. Medsebojno priznavanje nikakor ne predpostavlja, da je zakonodajalec Skupnosti za neki gospodarski sektor ustvaril skupne standarde. Dejansko velja to načelo tudi in še prav posebno na področjih, za katera usklajevanja *ni* bilo in za katera se torej ne uporabljajo niti skupni minimalni standardi.[29]

45. Če skupnih standardov ni, so države članice načeloma sicer še vedno pooblaščene za določanje materialnih pogojev in postopkovnih zahtev za dejavnosti, kakršna je dejavnost osebja za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje. Pri tem lahko izhajajo tudi iz različnih ravni zaščite.[30] Svoja pooblastila pa morajo vselej izvrševati z upoštevanjem svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja.[31] Sem sodi upoštevanje zahtev, ki jih tuje osebje za varovanje že izpolnjuje v matični državi.[32]

Izjeme, določene v členih 45 ES in 46 ES

46. Kolikor Kraljevina Španija dejavnost podjetij za zasebno varovanje približuje izjemam, ki zadevajo javni red in varnost ter izvajanje javne oblasti, je bilo že razčiščeno, da se člena 45(1) ES in 46(1) ES za primere, kakršen je ta, ne uporabljata.[33]

29 — Ustaljena sodna praksa od sodbe Cassis de Dijon z dne 20. februarja 1979 v zadevi Rewe (120/78, Recueil, str. 649, točka 8). V zadnjem času glej denimo sodbo z dne 11. marca 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-496/01, Recueil, str. I-2351, točka 55, z nadaljnjimi sklicevanji). V istem smislu tudi sodba z dne 9. marca 1999 v zadevi Centros (C-212/97, Recueil, str. I-1459, točka 28).

30 — Zgolj dejstvo, da ena država članica sprejme manj stroge predpise kot druga, ne pomeni, da so predpisi zadnjenavedene nesorazmerni in zato nezdružljivi s pravom Skupnosti; glej sodbe z dne 10. maja 1995 v zadevi Alpine Investments (C-384/93, Recueil, str. I-1141, točka 51), z dne 12. decembra 1996 v zadevi Reisebüro Broede (C-3/95, Recueil, str. I-6511, točka 42), z dne 1. februarja 2001 v zadevi Mac Quen in drugi (C-108/96, Recueil, str. I-837, točki 33 in 34) in z dne 11. julija 2002 v zadevi Gräbner (C-294/00, Recueil, str. I-6515, točki 46 in 47).

31 — Sodba z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Corsten (C-58/98, Recueil, str. I-7919, točka 31) in sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 29, točka 55).

32 — Sodbi z dne 25. julija 1991 v zadevi Säger (C-76/90, Recueil, str. I-4221, točka 15) in z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Vander Elst (C-43/93, Recueil, str. I-3803, točka 16) ter sodba Corsten (navedena v opombi 31, točka 35).

33 — Sodbe Komisija proti Španiji (navedena v opombi 2, točke od 37 do 39 in 42 ter 45 in 46), Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 3, točke od 24 do 26 in od 28 do 30) in Komisija proti Italiji (navedena v opombi 4, točke od 20 do 22).

B – *Prvi očitek: neskladnost zahteve, da mora biti podjetje za zasebno varovanje pravna oseba, s členoma 43 ES in 49 ES*

47. Predmet prvega očitka Komisije je v Španiji veljavna zahteva, da morajo biti podjetja za zasebno varovanje pravna oseba, ki ima eno od štirih statusnopravnih oblik,[34] določenih v členu 7(1)(a) zakona o zasebnem varovanju.

48. Zahteva, da morajo biti podjetja za zasebno varovanje pravna oseba, lahko ovira čezmejne dejavnosti ponudnikov storitev, ki so ustanovljeni zunaj Španije v drugih državah članicah in tam zakonito opravljajo take storitve. Taka zahteva namreč preprečuje fizičnim osebam s stalnim prebivališčem v tujini, da bi v Španiji opravljale svoje storitve na področju storitev zasebnega varovanja. Zato pomeni omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 49 ES.[35]

49. Taka ureditev pa pomeni tudi omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 43 ES, saj ovira gospodarske subjekte iz drugih držav članic, ki so fizične osebe, pri ustanavljanju podružnic v Španiji.[36]

50. Da bi Kraljevina Španija upravičila omenjene omejitve, se sklicuje na zaščito prejemnikov storitev in drugega prebivalstva. V ta namen naj bi bilo nujno, da podjetja za zasebno varovanje izpolnjujejo posebne zahteve glede hrambe orožja, glede komuniciranja znotraj podjetja in glede usposabljanja in izpopolnjevanja osebja za varovanje, denimo v obliki rednih vaj v streljanju.

51. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa so nacionalni ukrepi, ki lahko ovirajo ali napravijo izvrševanje temeljnih svoboščin, za katere jamči Pogodba ES, za manj privlačno, upravičeni samo tedaj, kadar so izpolnjeni štirje pogoji: da se uporabljajo nediskriminatorno, da ustrezajo nujnim razlogom javnega interesa, da so primerni za uresničitev zastavljenega cilja in da ne prekoračijo okvirov, ki so nujno potrebni za njegovo doseganje.[37]

34 — Glej točko 13 teh sklepnih predlogov.

35 — Sodba Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 41).

36 — Sodba Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 42); glej tudi sodbi z dne 12. julija 1984 v zadevi Klopp (107/83, Recueil, str. 2971, točka 19) in z dne 7. julija 1988 v zadevi Stanton (143/87, Recueil, str. 3877, točka 11).

37 — Glej sodbe Gebhard (navedena v opombi 28, točka 37), Corsten (navedena v opombi 31, točka 39) in Schnitzer (navedena v opombi 28, točka 35) ter sodbi z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus (C-19/92, Recueil, str. I-1663, točka 32) in z dne 21. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-140/03, ZOdl., str. I-3177, točka 34).

52. V tem primeru zahteva, da mora biti podjetje za varovanje pravna oseba, nikakor ni primerna za uresničenje zastavljenega cilja. Kakor Komisija pravilno opozarja, lahko izbira statusnopravne oblike podjetja vpliva med drugim na sredstva, ki so njegovim delničarjem na voljo za interno izvajanje vpliva, ter na finančne interese delničarjev in tretjih oseb. Vendar noben od vidikov zaščite prejemnikov storitev in drugega prebivalstva, ki jih tukaj navaja Kraljevina Španija, ni odvisen od statusnopravne oblike zadevnih podjetij. V tem smislu je namreč pomembno samo to, da različna podjetja, še posebno tam dejavne fizične osebe, konkretno izpolnjujejo zahteve, naložene podjetjem za zasebno varovanje; tako denimo za nošenje in hrambo orožja veljajo določena pravila, komuniciranje znotraj podjetja mora biti po potrebi prilagojeno stopnji nevarnosti izvajanih dejavnosti, osebje za varovanje pa se mora udeležiti potrebnega šolanja. V tej zvezi Kraljevina Španija, ki bi morala nositi dokazno breme glede obstoja izjeme od temeljnih svoboščin, ni navedla nobenega razloga, iz katerega bi izhajalo, da lahko pravna oseba bolje izpolnjuje tovrstne zahteve kot denimo individualno podjetje.

53. Prvemu očitku je zato treba ugoditi.

C – *Drugi in tretji očitek: neskladnost zahteve, po kateri mora imeti podjetje za zasebno varovanje določen osnovni kapital in položiti določeno varščino, s členoma 43 ES in 49 ES*

54. Predmet drugega in tretjega očitka Komisije je, da morajo podjetja za zasebno varovanje za pridobitev dovoljenja v Španiji na določenih področjih dejavnosti imeti minimalen osnovni kapital, katerega višina je natančneje opredeljena, ter da morajo pri španski *Caja General de Depósitos* položiti varščino, katere znesek je prav tako določen.

Drugi očitek: minimalni osnovni kapital

55. Zahteva v zvezi z minimalnim osnovnim kapitalom, v razrede razporejenim glede na vrsto in geografski obseg dejavnosti, bo verjetno ovirala čezmejne dejavnosti ponudnikov storitev, ki so ustanovljeni zunaj Španije v drugih državah članicah in tam že zakonito opravljajo ustrezne storitve. Tuji ponudniki storitev, katerih osnovni kapital je nižji od minimalnega zneska, ki velja v Španiji, bodo namreč ovirani pri tem, da bi svoje storitve ponujali v Španiji. V tem je omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 49 ES.[38]

38 — Glej sodbo Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 53).

56. Tak pogoj pa poleg tega pomeni tudi omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 43 ES.[39] Ovira namreč gospodarski subjekt Skupnosti, katerega kapital je nižji od minimalnega zneska, ki v Španiji velja za zadevno dejavnost, pri ustanovitvi hčerinske družbe ali podružnice v Španiji.

57. Kakor je Sodišče že ugotovilo, takega pogoja ni mogoče upravičiti z argumenti varstva upnikov, saj obstajajo druga sredstva, s katerimi je ta cilj prav tako mogoče doseči, ki pa svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja omejujejo v manjši meri, denimo polog varščine[40] ali pa sklenitev zavarovalne pogodbe.[41]

58. Enake argumente je mogoče uporabiti tudi za navedbo Kraljevine Španije, po kateri naj bi minimalni osnovni kapital služil kot dopolnilna varnost za prejemnike storitev in kot zaščita interesov drugega prebivalstva. Tudi v tem primeru lahko opozorimo na to, da bi varščina ali sklenitev zavarovalne pogodbe zadostovala in da bi podjetnike iz drugih držav članic ovirala v manjši meri.

39 — Sodba Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 54) in sodba z dne 30. septembra 2003 v zadevi Inspire Art (C-167/01, Recueil, str. I-10155, točki 100 in 101).

40 — V tej zvezi glej tudi navedbe iz točk od 61 do 65 teh sklepnih predlogov.

41 — Sodba Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 55).

59. Morda je sicer res, da – kakor Kraljevina Španija navaja v svojo obrambo – v posamičnih primerih ni mogoče pridobiti ustreznega zavarovanja. Vseeno pa zadevnim podjetjem za zasebno varovanje v takih okoliščinah vselej ostane možnost, da položijo varščino. V vsakem primeru španska ureditev prekoračuje okvire, ki so nujno potrebni za doseganje zastavljenih ciljev, če dokazilo o določenem minimalnem osnovnem kapitalu predpisuje kot nujno, ne da bi kot alternativo sploh dopustila druga sredstva, denimo zavarovalne pogodbe ali varščine.

60. Drugemu očitku je zaradi tega treba ugoditi.

Tretji očitek: varščina

61. Za že omenjeno zahtevo glede varščine prav tako velja, da pomeni omejitev svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja (člen 49 ES oz. 42 ES), saj se opravljanje storitev v Španiji oz. ustanavljanje hčerinskih družb ali podružnic v Španiji za podjetja za zasebno varovanje iz drugih držav članic podraži in je zato manj zanimivo.

62. Zastavlja se torej vprašanje, ali je to omejitev mogoče upravičiti. V tej zvezi je treba opozoriti na to, da je Sodišče zahtevo glede varščine že izrecno priznalo kot blažje sredstvo varstva upnikov v primerjavi z določitvijo minimalnega osnovnega kapitala.[42]

63. V skladu s špansko ureditvijo, ki je sporna v tem primeru, naj bi varščina jamčila zlasti za to, da je mogoče izterjati morebitne globe, naložene zaradi kršitev zakona s strani podjetij za zasebno varovanje. Končni cilj je torej varstvo španskih javnih agencij kot upnikov glob, ki bi lahko bile naložene.

64. Komisija ne očita zahteve po taki varščini na splošno, temveč le okoliščino, da jo je treba položiti pri španski *Caja General de Depósitos*. Ker se s špansko ureditvijo zahteva, da je treba varščino v vsakem primeru položiti pri določeni španski instituciji, je s tem onemogočeno, da bi upoštevali varščine, ki so bile položene v drugih državah članicah, zlasti v matični državi podjetja za zasebno varovanje.

65. Taka zahteva prekoračuje okvire, ki so nujno potrebne za varstvo upnikov. Sicer je legitimno, da organi države gostiteljice preverijo, ali varščina, položena v matični državi, *po obsegu zadostuje* za zagotovitev varstva upnikov tudi v državi gostiteljici. Ni pa mogoče upravičiti, da takih varščin samih po sebi ne bi upoštevali ali da bi zahtevali, da se za tisto državo članico, v kateri želi podjetje delovati, položi dodatna, posebna varščina.

66. Kraljevina Španija je sicer izrazila pripravljenost, da bo v prihodnje priznavala tudi varščine, položene pri drugih kreditnih institucijah v Skupnosti, vendar šele po preteku rokov, ki jih je postavila Komisija.[43] Obstoj neizpolnitve obveznosti pa je treba presojati glede na položaj, v katerem je bila država članica ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.[44] Sodišče ne more upoštevati poznejših sprememb.[45] Le iz previdnosti naj opozorimo tudi na dejstvo, da so za odpravo kršitve Pogodbe

42 — Sodba Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 55). Podobno tudi sodba z dne 7. maja 1998 v zadevi Clean Car Autoservice (C-350/96, Recueil, str. I-2521, točka 36).

43 — Dopisi španske vlade Komisiji z dne 15. novembra 2000, z dne 9. julija 2001 in z dne 19. junija 2002. Vendar španska vlada še naprej zahteva, da podjetja za zasebno varovanje za delovanje v Španiji položijo posebno varščino.

44 — Ustaljena sodna praksa; glej samo sodbe z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-63/02, Recueil, str. I-821, točka 11), z dne 16. decembra 2004 v zadevi Komisija proti Italiji (C-313/03, neobjavljena v ZOdl., točka 9) in z dne 14. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-341/02, ZOdl., str. I-2733, točka 33).

45 — Sodbi z dne 18. novembra 2004 v zadevi Komisija proti Irski (C-482/03, neobjavljena v ZOdl., točka 11) in Komisija proti Nemčiji (navedena v opombi 44, točka 33).

potrebni zavezujoči pravni predpisi in da samo (nova) upravna praksa, ki jo lahko uprava poljubno spreminja in ni dovolj poznana, ne more veljati za pravno učinkovito izpolnitev obveznosti iz Pogodbe ES.[46]

69. Komisija v obrazložitvi tožbe[47] poleg tega tudi zahtevo, ki velja v Španiji za minimalno število oklepnih vozil za prevoz nevarnega blaga in vrednostnih predmetov, označuje za nezdružljivo s členom 49 ES. Ker pa v tej zvezi ne predlaga obsodbe Kraljevine Španije, kar je nenavadno,[48] ta vidik v nadaljevanju ne bo več obravnavan, presoja četrtega očitka pa bo omejena samo na zahtevo po minimalnem številu za zaposleno osebje.

67. Tudi tretji očitek je torej utemeljen.

D – *Četrti očitek: neskladnost zahteve, da mora imeti podjetje za zasebno varovanje minimalno število zaposlenih, s členoma 43 ES in 49 ES*

70. Kar zadeva omenjena minimalna števila, gre pri njih za omejitev svobode opravljanja storitev (člen 49 ES), saj tako tuja podjetja za zasebno varovanje z manj osebja svojih storitev ne morejo ponujati na španskem trgu. Prav tako je zaradi teh minimalnih števil ustanavljanje podružnic ali hčerinskih družb v Španiji za tuja podjetja za zasebno varovanje dražje in torej manj zanimivo; pri tem gre za omejitev svobode ustanavljanja (člen 43 ES).

68. Predmet četrtega očitka Komisije je, da je v skladu s točkami I.4.1(b), I.4.2(b) in I.5.2(a) priloge k uredbi o zasebnem varovanju za tam navedene dejavnosti v zvezi s prevozom vrednostnih predmetov, nevarnega blaga in eksplozivnih sredstev predpisano minimalno število čuvajev, za nameščanje in vzdrževanje alarmnih naprav in varnostnih sistemov pa minimalno število tehnikov.

71. Te omejitve se mi zdijo upravičene, kolikor veljajo za *prevoz eksplozivnih sredstev*. Ker usklajevanja na ravni Skupnosti ni,

46 — Glej med drugim sodbi z dne 9. marca 2000 v zadevi Komisija proti Italiji (C-358/98, Recueil, str. I-1255, točka 17) in Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 6, točka 19).

47 — Točke od 51 do 55 tožbe Komisije.

48 — V tej zvezi glej tožbeni predlog Komisije, naveden v točki 30 teh sklepnih predlogov.

imajo države članice možnost lastne presoje glede ravni zaščite, ki jo želijo doseči na svojem ozemlju.[49] V tem primeru se Kraljevina Španija prepričljivo sklicuje na nevarnosti, ki bi jih prevoz eksplozivnih sredstev lahko pomenil za širšo javnost, navsezadnje zaradi povečane grožnje terorizma, zlasti v Španiji. Iz tega naj bi izhajalo, da prevozov eksplozivnih sredstev tam ne more izvajati ena sama oseba, temveč najmanj dva čuvaja,[50] ter da mora imeti osebje za prevoze določeno znanje za delo s tovrstnimi sredstvi. Komisija te argumentacije ni zavrnila utemeljeno. V tem smislu je treba zato njen četrti očitek zavrniti.

72. Sicer ima španski zakonodajalec tudi na vseh *drugih področjih* možnost lastne presoje glede ravni zaščite, ki jo je treba doseči v Španiji. Vseeno pa bi morala Kraljevina Španija, ki nosi dokazno breme glede obstoja izjem od zadevnih temeljnih svoboščin, utemeljeno predstaviti, da so minimalna števila za osebje, ki zdaj veljajo v Španiji, primerna za dosego te ravni zaščite in da ne prekoračujejo okvirov, ki so nujno potrebni za doseganje tega cilja. Tega pa v tem primeru ni storila. Pravzaprav je Kraljevina Španija sama izrazila pripravljenost, da omenjena minimalna števila za osebje vsakokrat zmanjša za polovico. S tem obenem priznava, da zahteve, ki trenutno veljajo v španski ureditvi, niso nujno potrebne za dosego zastavljenega cilja, namreč za zagotovitev zastavljene ravni varnosti pri prevozih vrednostnih predmetov in nevarnega blaga ter pri nameščanju in vzdrževanju alarmnih naprav in varnostnih sistemov.

73. Poleg tega bi morala Kraljevina Španija tudi utemeljeno predstaviti, v kolikšni meri je mogoče bodoča minimalna števila za osebje, zmanjšana za polovico, upravičiti na podlagi nujnih razlogov splošnega interesa. Za namene tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti pa lahko preizkus tega vidika pustimo ob strani, saj je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj, v katerem je bila država članica ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju. Sodišče ne more upoštevati poznejših sprememb.[51] Le napovedi bodočih sprememb nacionalnih predpisov zagotovo ne morejo zadostovati.

74. Zato je torej treba četrtemu očitku ugoditi v delu, ki zadeva obveznost tujih podjetij za zasebno varovanje, da morajo

49 — V tej zvezi glej točko 45 teh sklepnih predlogov in sodno prakso, navedeno v opombi 30, glede na katero zgolj dejstvo, da v različnih državah članicah veljajo različno strogi predpisi, še ne pomeni, da so strožji predpisi nesorazmerni in zato nezdružljivi s pravom Skupnosti.

50 — V točki I.4.2(b) priloge k uredbi o zasebnem varovanju se zahteva, da mora imeti vsako vozilo za prevoz eksplozivnih sredstev najmanj dva za to specializirana čuvaja.

51 — V tej zvezi glej točko 66 teh sklepnih predlogov in tam navedeno ustaljeno sodno prakso.

imeti v Španiji minimalno število zaposlenih, če so dejavna na področju prevoza vrednostnih predmetov in nevarnega blaga ali na področju nameščanja ter vzdrževanja alarmnih naprav in varnostnih sistemov.

E – *Peti očitek: neskladnost zahteve, da je treba za dejavnost osebja za varovanje v Španiji pridobiti posebno dovoljenje, s členoma 43 ES in 49 ES*

75. Komisija s petim očitkom nasprotuje temu, da zaposleni podjetja za zasebno varovanje iz druge države članice potrebujejo posebno upravno dovoljenje za dejavnost v Španiji, ne da bi se pri tem upoštevalo, ali so v državi sedeža podjetja že pridobili primerljivo dovoljenje.

76. V sodni praksi je že razčiščeno, da nacionalna ureditev, ki kot pogoj za opravljanje določenih storitev podjetja, ustanovljenega v drugi državi članici, postavlja izdajo upravnega dovoljenja, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev.[52] Podobno tudi zahteva po upravnem dovoljenju za osebje, zaposleno v takem podjetju, omejuje svobodo opravljanja storitev tega podjetja.[53] Poleg tega je lahko tujim podjetjem za zasebno varovanje tudi oteženo, da denimo ustanovijo hčerinsko družbo ali podružnico v Španiji, če morajo za osebje za varovanje, ki ga zaposlujejo, pridobiti upravno dovoljenje; španska ureditev torej pomeni tudi omejitev svobode ustanavljanja.

77. V skladu z ustaljeno sodno prakso so nacionalni ukrepi, ki lahko ovirajo ali napravijo izvrševanje temeljnih svoboščin, za katere jamči Pogodba ES, za manj privlačno, upravičeni samo tedaj, kadar so izpolnjeni štirje pogoji: da se uporabljajo nediskriminatorno, da ustrezajo nujnim razlogom javnega interesa, da so primerni za uresničitev zastavljenega cilja in da ne prekoračijo okvirov, ki so nujno potrebni za njegovo doseganje.[54]

52 — Glej denimo sodbe Säger (navedena v opombi 32, točka 14), Vander Elst (navedena v opombi 32, točka 15), Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 3, točka 35), Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 60) in Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 6, točka 17).

53 — Sodba Komisija proti Nizozemski (navedena v opombi 6, točke 17, 18 – zadnji stavek – in 20), v kateri je šlo za nujnost pridobitve dovoljenja za *vodstveno osebje* podjetij za zasebno varovanje; glede drugih zaposlenih podjetja glej poleg tega sodbi Vander Elst (navedena v opombi 32, točka 15) in z dne 21. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-445/03, ZOdl., str. I-10191, točke 23, 24 in 30).

54 — V tej zvezi glej sodno prakso, navedeno v opombi 37.

78. Kakor sem navedla že ob neki drugi priložnosti, zaradi posebnih nevarnosti, ki so povezane z dejavnostjo podjetij za zasebno varovanje, ni nikakršnih načelnih pomislekov zoper nujnost preventivnega nadzora takih podjetij in njihovega osebja s strani državnih organov. Tovrsten nadzor lahko privzame obliko postopka izdajanja upravnega dovoljenja.[55] Kaže, da med Komisijo in Kraljevino Španijo to v tem primeru niti ni sporno.

79. Obstaja pa nesoglasje glede tega, v kolikšni meri morajo organi države gostiteljice upoštevati zahteve, ki za osebje za varovanje veljajo že v njihovi matični državi. Odgovor na to vprašanje predpostavlja različen pristop k presoji, ki je odvisen vsaj od tega, ali je prizadeta svoboda ustanavljanja (člen 43 ES) ali svoboda opravljanja storitev (člen 49 ES).

80. Tako od izvajalca storitev, ki v drugi državi članici deluje samo začasno, ni mogoče zahtevati izpolnjevanja vseh pogojev za ustanovitev v tisti državi članici, saj bi sicer svobodi opravljanja storitev odvzeli vso praktično učinkovitost.[56] Omejitev svobode opravljanja storitev pride v poštev le tedaj, ko upravičenega interesa ne varujejo že ureditve, ki za izvajalca storitev veljajo v njegovi matični državi.[57]

81. Če je bilo torej za osebje za varovanje iz podjetja za zasebno varovanje že v matični deželi pridobljeno upravno dovoljenje, svoboda opravljanja storitev zavezuje državo gostiteljico k temu, da to okoliščino upošteva. Ponovni postopek izdajanja upravnega dovoljenja v državi gostiteljici je torej lahko upravičen le v izjemnih primerih, če preverjanje osebja za varovanje, že opravljeno v matični državi, v bistvenem ni bilo enakovredno.[58]

82. Ker španska ureditev zahteva, da osebje za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje za delovanje v Španiji vselej in brez izjeme potrebuje dovoljenje *španskega* organa, s tem onemogoča, da bi upoštevali tiste obveznosti, ki za osebje za varovanje veljajo že v drugih

55 — V tej zvezi glej točke od 32 do 34 in točko 44 mojih sklepnih predlogov z dne 22. junija 2004 v zadevi Komisija proti Nizozemski (navedeni v opombi 6). V istem smislu denimo sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 29, točka 70), v kateri je priznano, da zaščita prebivalstva na občutljivih področjih – zdravje in zagotavljanje kakovosti zdravniških storitev – tam lahko upraviči preventiven nadzor v obliki postopka izdajanja dovoljenj.

56 — Sodbe Säger (navedena v opombi 32, točka 13), Vander Elst (navedena v opombi 32, točka 17) in Corsten (navedena v opombi 31, točka 43).

57 — Sodba Corsten (navedena v opombi 31, točka 35, z nadaljnjimi sklicevanji), v istem smislu tudi sodbi Komisija proti Franciji (navedena v opombi 29, točka 71) in Komisija proti Luksemburgu (navedena v opombi 53, točka 35).

58 — V tej zvezi glej tudi točki 38 in 53 mojih sklepnih predlogov z dne 22. junija 2004 v zadevi Komisija proti Nizozemski (navedeni v opombi 5).

državah članicah, in zato krši svobodo opravljanja storitev.[59]

83. V nasprotju s tem pa mora podjetje v primeru ustanavljanja v drugi državi članici, denimo z ustanovitvijo hčerinske družbe ali podružnice, izpolnjevati načeloma enake pogoje, ki veljajo tudi za državljane države gostiteljice.[60] Podjetje za zasebno varovanje, ki se ustanavlja v Španiji, mora torej praviloma pridobiti potrebna dovoljenja za dostop in opravljanje dejavnosti, vključno z dovoljenji, potrebnimi za osebje za varovanje, ki ga zaposluje v Španiji. To seveda predvideva, da se zadevne določbe ne uporabljajo diskriminatorno, da ustrezajo razlogom javnega interesa, da so primerne za uresničitev zastavljenega cilja in da ne prekoračijo okvirov, ki so nujno potrebni za njegovo doseganje.[61]

84. V tem primeru bistvenih pomislekov glede upravičenosti postopka za izdajo upravnega dovoljenja ni. Vsekakor si lahko predstavljamo, da tuje podjetje za zasebno varovanje, ki v Španiji ustanovi hčerinsko družbo ali podružnico, namerava zaposliti tuje osebje (ali osebje, ki ima dovoljenje v tujini). Svoboda opravljanja storitev tedaj zavezuje državo gostiteljico, da v okviru postopka za izdajo ustreznih dovoljenj upošteva zahteve, ki jih posamezni člani osebja za varovanje že izpolnjujejo v zadevni matični državi, in da jih preverijo glede enakovrednosti.[62] Če je bilo torej že v matični državi zadevne osebe v postopku, ki je v glavnem primerljiv, ugotovljeno, da oseba izpolnjuje pogoje za zadevno dejavnost, mora imeti zadevno podjetje možnost, da se tudi v Španiji sklicuje na to.[63]

85. Če španska ureditev ne omogoča upoštevanja zahtev, ki jih posamezni člani osebja za varovanje izpolnjujejo že v zadevni matični državi, torej krši svobodo ustanavljanja.[64]

86. Tudi z upoštevanjem posebnih nevarnosti, ki so povezane z dejavnostmi podjetij za zasebno varovanje, španskega pravnega položaja v sedanji obliki ni mogoče upravi-

59 — V istem smislu sodba Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 3, točka 38); podobno sodba Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 66).

60 — Sodba Gebhard (navedena v opombi 28, točka 36, prvi stavek).

61 — Glej točko 77 teh sklepnih predlogov.

62 — V tem smislu – glede poklicnih kvalifikacij – ustaljena sodna praksa, glej sodbe z dne 7. maja 1991 v zadevi Vlassopoulou (C-340/89, Recueil, str. I-2357, točka 16 in naslednje), z dne 16. maja 2002 v zadevi Komisija proti Španiji (C-232/99, Recueil, str. I-4235, točka 21), z dne 13. novembra 2003 v zadevi Morgenbesser (C-313/01, Recueil, str. I-13467, točka 57) in z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Markopoulos in drugi (C-255/01, ZOdl., str. I-9077, točka 63). Glede zahtev za postopek glej tudi sodbo Kraus (navedena v opombi 37, točke od 38 do 41).

63 — V tej zvezi glej tudi točko 53 mojih sklepnih predlogov z dne 22. junija 2004 v zadevi Komisija proti Nizozemski (navedeni v opombi 5).

64 — V istem smislu sodba Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 3, točka 38); podobno sodba Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 66).

čiti. Presega namreč okvire, ki so nujno potrebni za dosego zastavljenega cilja, to je zagotoviti strog nadzor nad osebjem za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje.[65]

87. Petemu očitku je zato treba ugoditi.

F – *Šesti očitek: kršitev direktiv 89/48 in 92/51 zaradi nepriznavanja strokovne izobrazbe in usposabljanja*

88. Kakor je bilo pokazano zgoraj,[66] je šesti očitek Komisije dopusten le v tolikšni meri, kolikor zadeva Direktivo 92/51.

89. S tem zadnjim očitkom Komisija zatrjuje, da španski predpisi glede priznavanja tujih potrdil o kompetentnosti ne zajemajo niti splošnih področij dejavnosti podjetij za zasebno varovanje niti dejavnosti zasebnih detektivov, čeprav je pridobitev dovoljenj za dejavnost v podjetju za zasebno varovanje v skladu s španskimi zakoni odvisna od različnih znanj in sposobnosti, za dejavnost zasebnih detektivov pa je potrebna posebna diploma. S tem naj Kraljevina Španija ne bi izpolnila svojih obveznosti glede prenosa Direktive 92/51.

Dejavnost osebja za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje

90. Uporabnost Direktive 92/51 najprej predpostavlja, da pri dejavnosti osebja za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje v Španiji sploh gre za *reguliran poklic*.

91. V skladu s členom 1(e) v povezavi s členom 1(f) Direktive 92/51 regulirani poklic sestavljajo ena ali več poklicnih dejavnosti, katerih dostop ali opravljanje je posredno ali neposredno zakonsko urejeno, torej z zakoni in drugimi predpisi. Za dostop ali opravljanje poklica torej velja, da je neposredno zakonsko urejen, kadar zakoni in drugi predpisi države gostiteljice vsebujejo ureditev, s katero je zadevna poklicna dejavnost izrecno pridržana osebam, ki izpolnjujejo določene zahteve, medtem ko je dostop

65 — V istem smislu sodbi Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 3, točke od 35 do 38) in Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 5, točka 66).

66 — Točke od 32 do 40 teh sklepnih predlogov.

do te dejavnosti prepovedan tistim, ki teh pogojev ne izpolnjujejo.[67]

92. Člen 53 uredbe o zasebnem varovanju od članov osebja za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje med drugim zahteva, da so polnoletni in da so fizično in psihično primerni za svojo dejavnost, zlasti da nimajo bolezni, ki bi jih lahko ovirala pri opravljanju njihovega dela. Kakor Komisija pravilno in tudi nesporno navaja, osebje za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje v Španiji torej opravlja regulirani poklic v smislu člena 1(e) v povezavi s členom 1(f) Direktive 92/51.

93. Zgolj ugotovitev, da gre za regulirani poklic, pa vsekakor še ni dovolj, da bi v primeru, kakršen je ta, uporabljali Direktivo 92/51. Preveriti je treba namreč tudi to, ali mora osebje za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje predložiti potrdila o kompetentnosti v smislu omenjene direktive.

94. Pojem *potrdila o kompetentnosti* je nadvse širok in v skladu s členom 1(c) Direktive 92/51 ne zajema le vsakega dokazila, ki potrjuje izobrazbo in usposobljenost, ki ni del celote, sestavljajoče diplomo, temveč tudi vsako dokazilo, izdano na podlagi ocene osebnih sposobnosti, usposobljenosti ali znanja prosilca.

95. V nasprotju s tem, za kar se zdi, da predpostavlja Komisija,[68] pa v tem primeru ne gre za to, ali je *odločba o dostopu do poklica* (dovoljenje v skladu s členom 10 zakona o zasebnem varovanju v povezavi s členom 53 uredbe o zasebnem varovanju), ki so jo nazadnje sprejeli španski organi, potrdilo o kompetentnosti, temveč bolj za to, ali se potrdila o kompetentnosti od zadevnih oseb zahtevajo kot pogoj za izdajo takega dovoljenja.

96. Kraljevina Španija izpodbija dejstvo, da je izdaja dovoljenj za osebje za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje odvisna od predložitve takih potrdil o kompetentnosti.

97. Glede na to ozadje bi morala Komisija prepričljivo pokazati, katera posamezna potrdila, ki jih zahtevajo španski organi in

67 — Sodbe z dne 1. februarja 1996 v zadevi Aranitis (C-164/94, Recueil, str. I-135, točki 18 in 19), z dne 8. julija 1999 v zadevi Fernández de Bobadilla (C-234/97, Recueil, str. I-4773, točki 16 in 17), z dne 11. julija 2002 v zadevi Gräbner (C-294/00, Recueil, str. I-6515, točki 31 in 32) in z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-402/02, neobjavljena v ZOdl., točka 30) ter sodba Morgenbesser (navedena v opombi 62, točka 49).

68 — Glej vlogo Komisije z dne 3. maja 2004, zlasti točki 53 in 56.

po njenem mnenju v tem primeru spadajo na področje uporabe Direktive 92/51. Glede na ustaljeno sodno prakso mora namreč Komisija v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti; Sodišču mora predložiti potrebne ugotovitve, na podlagi katerih lahko to preveri obstoj neizpolnitve, pri tem pa se ne sme opirati na domneve.[69]

98. Tožba Komisije tem zahtevam ne ustreza.

99. Člen 53(c) uredbe o zasebnem varovanju, na katerega se v svoji tožbi sklicuje Komisija, pomeni samo, da osebje za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje *mora imeti* psihofizične sposobnosti, ki so potrebne za opravljanje poklica.[70] Iz trditve Komisije ni mogoče razbrati, v kakšni obliki se omenjeni pogoji preverjajo pred izdajo upravnega dovoljenja za osebje za varovanje. Še zlasti ni razvidno, ali španski organi sploh zahtevajo predložitev kakršnega koli *potrdila*, ki potrjuje obstoj teh osebnih lastnosti, sposobnosti ali znanja – le tedaj bi se lahko uporabila Direktiva 92/51 –, ali pa se to *neformalno* preverja v okviru postopka za izdajo dovoljenja za zadevno osebo. Komisija niti ne navaja, ali se v Španiji taka potrdila izdajajo osebam, ki želijo delovati kot osebje za varovanje v podjetju za zasebno varovanje.[71]

100. Komisija torej nikakor ni prepričljivo pojasnila, da se Direktiva 92/51 v tem primeru sploh uporablja. V teh okoliščinah Sodišče ne more ugotoviti, da Kraljevina Španija v zvezi z osebjem za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje ni izpolnila svoje obveznosti glede prenosa Direktive 92/51.

101. Samo za popolnejšo sliko je treba pripomniti, da seveda tudi neodvisno od uporabnosti direktiv 89/48 in 92/51 za države članice obstoji obveznost, ki izvira neposredno iz temeljnih svoboščin (členi 39 ES, 43 ES in 49 ES), po kateri morajo v tujini pridobljene kvalifikacije preveriti glede ena-

69 — Sodbe z dne 25. maja 1982 v zadevi Komisija proti Nizozemski (96/81, Recueil, str. 1791, točka 6), z dne 20. marca 1990 v zadevi Komisija proti Franciji (C-62/89, Recueil, str. I-925, točka 37), z dne 29. maja 1997 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-300/95, Recueil, str. I-2649, točka 31), z dne 9. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-217/97, Recueil, str. I-5087, točka 22), z dne 4. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-341/02, ZOdl., str. I-2733, točka 35) in z dne 12. maja 2005 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-287/03, ZOdl., str. I-3761, točka 27).

70 — V skladu s členom 53(a) uredbe o zasebnem varovanju morajo biti zadevne osebe prav tako polnoletne. Poleg tega starostnega merila in zahteve glede psihofizičnih sposobnosti vsebuje člen 53 uredbe o zasebnem varovanju tudi nekaj drugih zahtev v zvezi z nekaznovanostjo in nadalje predpisuje, da zaposleni v zadnjih dveh letih niso smeli opravljati določenih poklicev oz. dejavnosti. Komisija pa vseh teh zahtev posamično ni izbrala za predmet postopka, zato v nadaljevanju ne bodo več obravnavane.

71 — Komisija v obrazložitvi tožbe niti z besedo ne omeni člena 10 zakona o zasebnem varovanju. Zgolj omemba takega predpisa pri predstavljanju pravnega okvira primera ne zadošča za to, da bi na njem utemeljili očitek v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti (v tem smislu sodba z dne 29. novembra 2001 Komisija proti Italiji, navedena v opombi 13, točka 21).

kovrednosti in jih po potrebi priznati. Države članice imajo prav tako obveznost, da upoštevajo morebitne izpite iz sposobnosti, ki so jih zadevne osebe že opravile v drugih državah članicah.[72]

Dejavnost zasebnih detektivov

102. V zvezi z delovanjem zasebnih detektivov je po členu 54(5)(b) uredbe o zasebnem varovanju izdaja ustreznega upravnega dovoljenja odvisna od posedovanja „diplome“ za zasebne detektive, ki se v skladu z veljavnimi upravnimi predpisi ministrstva za pravosodje in notranje zadeve podeljuje po zaključku ustreznih tečajev in opravljenem izpitu.

103. Dejavnost zasebnih detektivov v Španiji je torej regulirani poklic v smislu člena 1(e) v povezavi s členom 1(f) Direktive 92/51.[73]

104. Navedena „diploma“ prav tako sodi na področje Direktive 92/51. Glede na razpoložljive informacije sicer ne gre za *diplomo* v smislu člena 1(a) Direktive 92/51, saj se ne zahteva izobraževanje v trajanju najmanj enega leta. V skladu z besedilom člena 54(5)(b) uredbe o zasebnem varovanju pa gre bodisi za *spričevalo* v smislu člena 1(b), če zahtevani tečaji pomenijo *poklicno usposabljanje* v smislu Direktive, bodisi vsaj za *potrdilo o kompetentnosti* v smislu prve alinee člena 1(c) Direktive 92/51, če tečaji ne dosegajo kakovosti izobraževanja.

105. Direktiva 92/51 se torej lahko uporablja za dejavnost zasebnih detektivov v Španiji. Glede na to, ali se zahteva iz člena 54(4) uredbe o zasebnem varovanju nanaša na spričevalo ali na potrdilo o kompetentnosti v smislu Direktive 92/51, bi bil potreben bodisi sistem priznavanja v skladu s členom 6 te direktive bodisi posebni sistem za priznavanje drugih kvalifikacij v skladu s členom 8 te direktive.

106. Ker glede na nesporne navedbe Komisije sistemi priznavanja v smislu Direktive 92/51 za poklic zasebnega detektiva v Španiji ne obstajajo, gre tako za kršitev Pogodbe v smislu člena 228(1) ES.

72 — V tej zvezi glej navedbe iz točk od 76 do 86 teh sklepnih predlogov.

73 — Glede posameznih pogojev glej točko 92 teh sklepnih predlogov.

Vmesni sklep

107. V teh okoliščinah je treba pritrditi šestemu očitku Komisije v delu, ki zadeva očitek Kraljevini Španiji, da za poklic zasebnih detektivov ni vzpostavila sistema za priznanje strokovne izobrazbe in usposabljanja za dejavnost zasebnih detektivov, ki bi ustrezal zahtevam Direktive 92/51. V preostalem pa je ta očitek neutemeljen in je tožbo treba zavrniti.

**VII – Stroški**

108. Kar zadeva umik prvotno prvega očitka Komisije, je vsaka od strank predlagala,[74] naj se drugi stranki naloži plačilo stroškov.[75] Iz prvega odstavka člena 69(5) Poslovnika Sodišča izhaja, da je treba stroške naložiti tožeči stranki, razen če se zdi, da bi bila naložitev stroškov toženi stranki upravičena zaradi njenega ravnanja.

109. V tem primeru je Kraljevina Španija šele po izteku roka, ki ga je Komisija določila v obrazloženem mnenju, spremenila zahtevo iz uredbe o zasebnem varovanju glede španskega državljanstva.[76] Ker pa je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj, v katerem je bila država članica ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju,[77] bi prvotno prvi očitek Komisije ob sumarični presoji utegnil uspeti. Ker je Kraljevina Španija uredbo o zasebnem varovanju spremenila z zamudo, je dala Komisiji razlog za tožbo. V teh okoliščinah je upravičeno, da se glede umaknjene tožbe plačilo stroškov postopka naloži Kraljevini Španiji.

110. Ker pa je treba tožbi Komisije v celoti ugoditi le glede štirih od preostalih šestih očitkov, medtem ko z dvema očitkoma uspe le delno, bi moralo Sodišče stroške deliti v skladu s prvim odstavkom člena 69(3) Poslovnika.

111. Zato bi morala Kraljevina Španija nositi svoje stroške in naložiti bi se ji moralo plačilo treh četrtin stroškov Komisije. V preostalem bi morala Komisija nositi svoje stroške.

74 — Ta prvotno prvi očitek je zadeval zahtevo, da imajo podjetja za zasebno varovanje in njihovo osebje za varovanje špansko državljanstvo. Komisija ga je umaknila v točki 8 vloge z dne 3. maja 2004; glej točko 29 teh sklepnih predlogov.

75 — V tej zvezi glej vlogi Komisije z dne 3. maja 2004 in Kraljevine Španije z dne 1. julija 2004, v katerih sta predloga glede tega, da se plačilo stroškov naloži drugi stranki, ohranjena nespremenjeno.

76 — Glej točko 25 teh sklepnih predlogov.

77 — V tej zvezi glej ustaljeno sodno prakso, navedeno v opombi 44.

## VIII – Predlog

112. Na podlagi predhodnih navedb predlagam Sodišču, naj razsodi:

1. Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz členov 43 ES in 49 ES s tem, da v okviru zakona št. 23/1992 o zasebnem varovanju in uredbe o zasebnem varovanju, odobrene s kraljevim odlokom št. 2364/1994, predpisuje,

   a) da morajo tudi podjetja za zasebno varovanje iz drugih držav članic

      — biti pravna oseba,

      — imeti določen osnovni kapital, ne glede na to, da podjetje v državi ustanovitve nima enake obveznosti,

      — položiti varščino na španski *Caja General de Depósitos*, ne glede na to, da to podjetje v državi ustanovitve nima enake obveznosti, ter

— imeti minimalno število zaposlenih, če so dejavna na področju prevoza vrednostnih predmetov in nevarnega blaga ali na področju nameščanja in vzdrževanja alarmnih naprav in varnostnih sistemov, in

b) da morajo člani osebja za varovanje iz podjetij za zasebno varovanje iz drugih držav članic v Španiji posedovati novo posebno dovoljenje, čeprav v matični državi zadevnega podjetja že imajo primerljivo dovoljenje.

2) Kraljevina Španija ni izpolnila svojih obveznosti glede prenosa Direktive Sveta 92/51/EGS z dne 18. junija 1992 o drugem splošnem sistemu priznavanja strokovne izobrazbe in usposabljanja, ki dopolnjuje Direktivo 89/48/EGS, ker ni vzpostavila sistema za priznavanje strokovne izobrazbe in usposabljanja za dejavnost zasebnih detektivov, ki bi ustrezal zahtevam te direktive.

3) V preostalem se tožba zavrne.

4) Kraljevina Španija nosi svoje stroške in tri četrtine stroškov Komisije. V preostalem Komisija nosi svoje stroške.