ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
29 oktober 1998 *

In zaak C-114/97,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Caeiro en F. Castillo de la Torre, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde, abogado del Estado, van de juridische dienst van de staat, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat het Koninkrijk Spanje de krachtens het EG-Verdrag en met name de artikelen 48, 52 en 59 daarvan op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door de artikelen 7, 8 en 10 van wet 23/1992 van 30 juli 1992 te handhaven, voor zover daarbij aan de afgifte van de vergunning voor het uitoefenen van particuliere beveiligingsactiviteiten de voorwaarde is verbonden, dat de beveiligingsbedrijven de Spaanse nationaliteit bezitten en dat hun bestuurders en directeuren metterwoon in Spanje zijn gevestigd, en dat het beveiligingspersoneel de Spaanse nationaliteit bezit.

wijst

* Procestaal: Spaans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 mei 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 19 maart 1997, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag verzocht vast te stellen, dat het Koninkrijk Spanje de krachtens het EG-Verdrag en met name de artikelen 48, 52 en 59 daarvan op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door de artikelen 7, 8 en 10 van wet 23/1992 van 30 juli 1992 te handhaven, voor zover daarbij aan de afgifte van de vergunning voor het uitoefenen van particuliere beveiligingsactiviteiten de voorwaarde is verbonden, dat de beveiligingsbedrijven de Spaanse nationaliteit bezitten en dat hun bestuurders en directeuren metterwoon in Spanje zijn gevestigd, en dat het beveiligingspersoneel de Spaanse nationaliteit bezit.

De toepasselijke bepalingen

2 In Spanje worden particuliere beveiligingsactiviteiten geregeld bij wet 23/1992 van 30 juli 1992 betreffende de particuliere beveiliging (hierna: „wet"), en bij koninklijk besluit 2364/1994 van 9 december 1994 houdende goedkeuring van het reglement betreffende de particuliere beveiliging.

3 Ingevolge artikel 5, lid 1, van de wet mogen beveiligingsbedrijven slechts de volgende diensten verrichten:

— bewaking en bescherming van goederen, gebouwen, terreinen, instellingen, bedrijven of evenementen (sub a);

— bescherming van bepaalde personen (sub b);

— bewaring, bewaking, verificatie en sorteren van geld, waardepapieren en voorwerpen van waarde, alsook transport en distributie van deze voorwerpen (sub c en d);

— installatie en onderhoud van beveiligingsapparaten, -inrichtingen en -systemen (sub e);

— exploitatie van centrales voor ontvangst, verificatie en transmissie van alarmsignalen en hun mededeling aan de veiligheids- of politiediensten van de staat, alsmede het reageren op dergelijke signalen in zoverre die veiligheids- en politiediensten niet bevoegd zijn;

— planning van en bijstand bij de in de wet bedoelde beveiligingsactiviteiten (sub g).

4 Krachtens artikel 7, lid 1, van de wet mogen enkel bedrijven die vergunning van de minister van Binnenlandse zaken hebben gekregen en daartoe in een register zijn ingeschreven, particuliere beveiligingsdiensten verrichten. Om die vergunning te kunnen verkrijgen, moeten volgens lid 1, sub b, van dat artikel „de beveiligingsbedrijven die beveiligingspersoneel in dienst hebben, in elk geval de Spaanse nationaliteit bezitten".

5 Bovendien verlangt artikel 8 van de wet, dat de bestuurders en directeuren van alle beveiligingsbedrijven die in het in artikel 7, lid 1, bedoelde register zijn ingeschreven, in Spanje wonen. Deze voorwaarde is van toepassing op alle beveiligingsbedrijven, daaronder begrepen die welke geen beveiligingspersoneel in dienst hebben.

6 Ten slotte moet het beveiligingspersoneel volgens artikel 10, lid 1, van de wet vooraf een geschiktheidsverklaring van de minister van Binnenlandse zaken verkrijgen. Artikel 10, lid 3, sub a, stelt het verlenen van deze geschiktheidsverklaring afhankelijk van de voorwaarde, dat het beveiligingspersoneel de Spaanse nationaliteit bezit.

7 Onder beveiligingspersoneel verstaat de wet de veiligheidsagenten, veiligheidsopzichters, particuliere lijfwachten, particuliere veldwachters en privé-detectives. Deze laatste twee activiteiten kunnen door zelfstandigen, buiten een beveiligingsbedrijf om, worden uitgeoefend.

8 De beveiligingsbedrijven die de in artikel 5, lid 1, sub e en g, van de wet omschreven activiteiten uitoefenen, behoeven geen beveiligingspersoneel te hebben. De andere beveiligingsbedrijven hebben, behalve beveiligingspersoneel, ook administratief personeel in dienst, waarop de nationaliteitsvoorwaarde niet van toepassing is.

De precontentieuze procedure

9 Op 4 april 1995 liet de Commissie de Spaanse regering weten, dat de Spaanse regeling betreffende particuliere beveiliging haars inziens in strijd was met de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag, en nodigde zij haar uit, opmerkingen over dit punt te maken.

10 Bij brief van 21 juni 1995 antwoordde de Spaanse regering, dat de nationaliteits- en woonplaatsvoorwaarden van bedoelde regeling werden gedekt door de bij de artikelen 48, leden 3 en 4, 55 en 56 van het Verdrag bepaalde afwijkingen.

11 Bij brief van 11 juni 1996 zond de Commissie de Spaanse regering een met redenen omkleed advies, waarin zij concludeerde, dat het Koninkrijk Spanje de krachtens de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen door wettelijke bepalingen te handhaven die de uitoefening van particuliere beveiligingsactiviteiten afhankelijk stelden van de voorwaarde, dat het beveiligingsbedrijf de Spaanse nationaliteit bezit en de bestuurders en directeuren van het bedrijf in Spanje wonen, en dat het voor particuliere beveiliging ingezette personeel de Spaanse nationaliteit bezit.

12 In een brief van 20 september 1996 herhaalde de Spaanse regering de argumenten die zij in haar antwoord op de aanmaningsbrief had aangevoerd.

13 Daar de Commissie daarmee geen genoegen nam, heeft zij het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

14 Wat de vrijheid van vestiging betreft, stelt de Commissie in de eerste plaats, dat de regel volgens welke de bestuurders van een vennootschap moeten wonen in de lidstaat waar de vennootschap is gevestigd, een discriminatie op grond van nationaliteit in strijd met artikel 52 van het Verdrag oplevert.

15 In de tweede plaats is de bij artikel 7 van de wet aan de ondernemingen opgelegde nationaliteitsvoorwaarde uitdrukkelijk discriminerend en een met artikel 52 van het Verdrag onverenigbare beperking van het recht van in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen om door middel van een filiaal of agentschap in Spanje werkzaam te zijn.

16 Ten slotte is volgens de Commissie ook de bij artikel 10 van de wet gestelde nationaliteitsvoorwaarde in strijd met artikel 52, aangezien zij wordt toegepast op beveiligingspersoneel dat voor eigen rekening werkt.

17 Aangaande het vrij verrichten van diensten betoogt de Commissie, dat de voorwaarden inzake de nationaliteit van de onderneming en de woonplaats van de leidinggevenden, gesteld in artikel 7 respectievelijk artikel 8 van de wet, een vaste vestiging onderstellen en daarmee iedere particuliere beveiligingsactiviteit van niet in Spanje gevestigde beveiligingsbedrijven of beveiligingspersoneel uitsluiten. Dergelijke vereisten vormen een discriminerende belemmering voor het vrij verrichten van diensten en zijn dus in strijd met artikel 59 van het Verdrag.

18 De Commissie wijst er nog op, dat de betrokken activiteiten niet buiten het toepassingsgebied van de artikelen 52 en 59 van het Verdrag kunnen worden gesteld op grond dat zij uitoefening van openbaar gezag zouden inhouden. Deze uitzondering, geregeld in artikel 55, eerste alinea, in voorkomend geval juncto artikel 66 van het Verdrag, moet restrictief worden uitgelegd en beperkt tot wat strikt noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die de lidstaten op grond van die bepalingen mogen beschermen. Bovendien moet de deelneming aan het uitoefenen van openbaar gezag rechtstreeks en specifiek zijn.

19 Aangezien de bescherming van particuliere goederen en personen beantwoordt aan een zuiver particuliere behoefte, aldus de Commissie, nemen particuliere beveiligingsbedrijven en -personeel niet rechtstreeks en specifiek deel aan de uitoefening van openbaar gezag, daar dit impliceert dat dwang kan worden uitgeoefend. Blijkens de Spaanse wetgeving evenwel spelen beveiligingsbedrijven en -personeel slechts een aanvullende en ondergeschikte rol bij de bescherming van de openbare veiligheid.

20 Met betrekking tot artikel 56, lid 1, in voorkomend geval juncto artikel 66 van het Verdrag, verwijst de Commissie naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke een discriminerende nationale maatregel slechts gerechtvaardigd is voor zover hij is gericht tegen een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving (arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999), waarvan het bestaan door de lidstaat moet worden aangetoond op grond van een beoordeling van het persoonlijk gedrag van de betrokkene.

21 Volgens de Commissie houdt het feit dat de activiteit van detective of veldwachter in Spanje door een onderdaan van een andere lidstaat wordt uitgeoefend, geen werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging in. Hetzelfde geldt voor de discriminaties ten aanzien van rechtspersonen. Maar ook wanneer er van een dergelijke bedreiging sprake was, zouden de lidstaten niet een gehele activiteitssector kunnen uitsluiten.

22 Wat het vrije verkeer van werknemers betreft, betoogt de Commissie, dat artikel 10, lid 3, van de wet artikel 48 van het Verdrag schendt, daar het werknemers die onderdaan zijn van andere lidstaten, uitsluit van de uitoefening van particuliere beveiligingsactiviteiten.

23 De Commissie voegt eraan toe, dat de afwijking van artikel 48, lid 4, inzake betrekkingen in overheidsdienst niet op de hier bedoelde beroepen kan worden toegepast.

24 Evenzo is de Commissie van mening, dat de bij artikel 10, lid 3, van de wet gestelde nationaliteitsvoorwaarde niet gerechtvaardigd is uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, in de zin van artikel 48, lid 3, van het Verdrag. De Commissie beklemtoont het belang van een strikte uitlegging van deze bepaling en stelt vast, dat de rechtspraak geen enkel voorbeeld bevat van een situatie waarin deze afwijking is toegepast op een door een lidstaat aan onderdanen van de andere lidstaten opgelegd verbod om betrekkingen in particuliere ondernemingen te aanvaarden.

25 De Spaanse regering betwist niet, dat haar regeling de uitoefening van de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap belemmert. Deze beperkingen zijn haars inziens evenwel gerechtvaardigd door de in het Verdrag bepaalde afwijkingen.

26 In de eerste plaats impliceren particuliere beveiligingsactiviteiten wegens hun doelstelling, te weten handhaving van de openbare veiligheid, de uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel 55 van het Verdrag. In dit verband verwijst de Spaanse regering naar verschillende, aan beveiligingsbedrijven en hun personeel opgelegde verplichtingen, waaruit de noodzaak van een bijzondere verbondenheid met de staat blijkt. Juist met het oog daarop is een overheidsvergunning, via inschrijving in een register of een geschiktheidsverklaring van de minister van Binnenlandse zaken, vereist.

27 In de tweede plaats, aldus de Spaanse regering brengt de aard van de activiteiten van particuliere beveiligingsbedrijven een bedreiging voor de openbare veiligheid en orde mee, die strenge controles noodzakelijk maakt. De doeltreffendheid van die controles kan evenwel niet worden gegarandeerd, wanneer de betrokken bedrijven en personen niet de Spaanse nationaliteit hebben of wanneer zij niet zijn gevestigd in de lidstaat waar zij werkzaam zijn.

28 Wat in het bijzonder artikel 48, lid 3, van het Verdrag betreft, preciseert de Spaanse regering, dat er ook rekening mee moet worden gehouden, dat veiligheidsagenten bij het verrichten van hun diensten wapens of andere verdedigingsmiddelen mogen gebruiken en veelal een uniform moeten dragen. Voorts hebben zij bepaalde bijzondere rechten, die inbreuk kunnen maken op de rechten en vrijheden van de burgers.

29 In de derde plaats acht de Spaanse regering de in geding zijnde bepalingen gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, gelegen in de noodzaak enerzijds de veiligheid van personen en goederen in voldoende mate te garanderen, en anderzijds de omvang van het recht van de burgers om particuliere veiligheidsdiensten op te zetten en te gebruiken, af te bakenen. In dit verband verwijst de Spaanse regering verder naar de dieper liggende redenen waarop de veiligheidsdienst is gebaseerd, de noodzaak misdrijven te voorkomen, bij te dragen tot de handhaving van de openbare veiligheid, eigenmachtig optreden te verhinderen en de eerbiediging van de fundamentele vereisten te verzekeren, het ontbreken van goedkeuringsnormen, het risico van een gebrekkige opleiding van de veiligheidsagenten, het risico van onregelmatigheden bij hun taakvervulling en van talrijke overtredingen, de noodzaak te verzekeren dat bij de bescherming van de veiligheid niet agressief wordt opgetreden of dwang wordt uitgeoefend, de rechten van andere personen niet worden geschonden of geen inbreuk wordt gemaakt op hun rechts- en vermogenssfeer, alsook te zorgen voor de bescherming van de ontvangers van de dienst en van de sociale orde.

Beoordeling door het Hof

30 Opgemerkt zij, dat zoals de Spaanse regering zelf erkent, de artikelen 7, 8 en 10 van de wet beperkingen bevatten van de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en het vrije verkeer van werknemers.

I — De nationaliteitsvoorwaarde (artikelen 7 en 10 van de wet)

31 In de eerste plaats verhindert de bij artikel 7 van de wet aan ondernemingen opgelegde nationaliteitsvoorwaarde de in andere lidstaten gevestigde ondernemingen hun activiteit door middel van een filiaal of agentschap in Spanje uit te oefenen. In de tweede plaats verhindert artikel 10 van de wet, dat onderdanen van de andere lidstaten als werknemer of als zelfstandige in Spanje in de sector particuliere beveiliging werkzaam zijn. In de derde plaats verhinderen deze bepalingen de onderdanen van de andere lidstaten particuliere beveiligingsdiensten in Spanje te verrichten.

32 Te onderzoeken valt evenwel, of die belemmeringen niet gerechtvaardigd zijn door de in het Verdrag opgenomen afwijkingsbepalingen, te weten de artikelen 48, lid 4, 55, eerste alinea, en 66 enerzijds, en de artikelen 48, lid 3, 56, lid 1, en 66 anderzijds.

De artikelen 48, lid 4, 55, eerste alinea, en 66 van het Verdrag

33 Wat artikel 48, lid 4, van het Verdrag betreft, moet worden opgemerkt, dat particuliere beveiligingsbedrijven geen deel uitmaken van de overheid en dat deze bepaling in casu dus niet van toepassing is.

34 Met betrekking tot de uitzondering van artikel 55, eerste alinea, in voorkomend geval juncto artikel 66 van het Verdrag, zij eraan herinnerd, dat deze bepaling, als afwijking van de fundamentele regel van vrijheid van vestiging, aldus moet worden uitgelegd, dat zij niet verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is tot vrijwaring van de belangen die zij de lidstaten toestaat te beschermen (arrest van 15 maart 1988, Commissie/Griekenland, 147/86, Jurispr. blz. 1637, punt 7).

35 Volgens vaste rechtspraak moet die afwijking worden beperkt tot werkzaamheden die, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag vormen (arresten van 21 juni 1974, Reyners, 2/74, Jurispr. blz. 631, punt 45, en 13 juli 1993, Thijssen, C-42/92, Jurispr. blz. I-4047, punt 8).

36 Blijkens het dossier bestaat de activiteit van beveiligingsbedrijven en -personeel in het verrichten van bewakings- en beschermingstaken op basis van privaatrechtelijke betrekkingen.

37 De uitoefening van deze activiteit houdt echter niet in, dat beveiligingsbedrijven en -personeel de bevoegdheid hebben dwang uit te oefenen. Het enkele bijdragen tot de handhaving van de openbare veiligheid, een taak die aan eenieder kan toevallen, is immers geen uitoefening van openbaar gezag.

38 Zoals de advocaat-generaal in de punten 26 en 27 van zijn conclusie heeft aangetoond, maakt de Spaanse wetgeving bovendien duidelijk onderscheid tussen de taken van beveiligingsbedrijven en beveiligingspersoneel en die welke aan de veiligheids- en politiediensten van de staat zijn voorbehouden. Zo eerstgenoemden deze diensten in welbepaalde situaties moeten bijstaan, gaat het toch uitsluitend om een hulpfunctie.

39 Daaruit volgt, dat particuliere beveiligingsbedrijven en -personeel niet rechtstreeks en specifiek deelnemen aan de uitoefening van openbaar gezag en dat de afwijking van artikel 55, eerste alinea, in voorkomend geval juncto artikel 66 van het Verdrag, in casu niet van toepassing is.

De artikelen 48, lid 3, 56, lid 1, en 66 van het Verdrag

40 Door de bij de artikelen 7 en 10 van de wet aan beveiligingsbedrijven en -personeel gestelde nationaliteitsvoorwaarde worden personen en bedrijven die de nationaliteit van een andere lidstaat bezitten, uitgesloten van de uitoefening van particuliere beveiligingsactiviteiten.

41 Een dergelijke algemene uitsluiting van de toegang tot bepaalde beroepsactiviteiten kan niet gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in de zin van de artikelen 48, lid 3, en 56 van het Verdrag.

42 Het recht van de lidstaten om het vrije verkeer van personen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid te beperken, is niet gegeven met het doel de toegang tot arbeid in economische sectoren als die van de particuliere beveiliging aan de toepassing van dit beginsel te onttrekken, maar om het mogelijk te maken de toegang tot of het verblijf in een lidstaat te weigeren aan personen wier binnenkomst of verblijf in die staat op zich reeds een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid zou opleveren (zie, wat de volksgezondheid betreft, arrest van 7 mei 1986, Gül, 131/85, Jurispr. blz. 1573, punt 17).

43 Dit geldt te meer voor de dwingende redenen van algemeen belang die de Spaanse regering ter rechtvaardiging van de nationaliteitsvoorwaarde aanvoert.

II — Het woonplaatsvereiste (artikel 8 van de wet)

44 De regel dat de bestuurders en directeuren van alle beveiligingsbedrijven metterwoon in Spanje moeten zijn gevestigd, is een belemmering van de vrijheid van vestiging (zie daarvoor arrest van 25 juli 1991, Factortame e. a., C-221/89, Jurispr. blz. I-3905, punt 32) en van de vrijheid van dienstverrichting.

45 Dit vereiste is echter niet noodzakelijk om de openbare veiligheid in de betrokken lidstaat te verzekeren, en wordt dus niet gedekt door de afwijking van artikel 56, lid 1, in voorkomend geval juncto artikel 66 van het Verdrag.

46 Het beroep op deze rechtvaardiging onderstelt immers het bestaan van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving (zie, betreffende de openbare orde, arrest Bouchereau, reeds aangehaald, punt 35).

47 Anders dan de Spaanse regering betoogt, kan echter niet worden gezegd dat een dergelijke bedreiging zich zou voordoen doordat de Spaanse autoriteiten zonder die regel niet in staat zouden zijn de activiteiten van particuliere beveiligingsbedrijven doeltreffend te controleren. Tegen elk in een lidstaat gevestigd bedrijf zijn immers controles en sancties mogelijk, ongeacht de woonplaats van de leidinggevenden. Bovendien kan de betaling van eventuele geldstraffen worden gewaarborgd door vooraf een zekerheid te doen stellen (zie, in die zin, arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punt 36).

48 Uit het voorgaande volgt, dat het Koninkrijk Spanje, door de artikelen 7, 8 en 10 van wet 23/1992 van 30 juli 1992 te handhaven, voor zover daarbij aan de afgifte

van de vergunning voor het uitoefenen van particuliere beveiligingsactiviteiten de voorwaarde is verbonden, dat beveiligingsbedrijven de Spaanse nationaliteit bezitten en dat hun bestuurders en directeuren metterwoon in Spanje zijn gevestigd, en dat beveiligingspersoneel de Spaanse nationaliteit bezit, de krachtens de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

49 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld en de Commissie in die zin heeft geconcludeerd, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door de artikelen 7, 8 en 10 van wet 23/1992 van 30 juli 1992 te handhaven, voor zover daarbij aan de afgifte van de vergunning voor het uitoefenen van particuliere beveiligingsactiviteiten de voorwaarde is verbonden, dat beveiligingsbedrijven de Spaanse nationaliteit bezitten en dat hun bestuurders en directeuren metterwoon in Spanje zijn gevestigd, en dat beveiligingspersoneel

de Spaanse nationaliteit bezit, de krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt in de kosten verwezen.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 oktober 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J.-P. Puissochet