ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 29ης Οκτωβρίου 1998 *

Στην υπόθεση C-114/97,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους Antonio Caerio, νομικό σύμβουλο, και Fernando Castillo de la Torre, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Βασιλείου της Ισπανίας, εκπροσωπούμενου από τον Santiago Ortiz Vaamonde, abogado del Estado, της νομικής υπηρεσίας του κράτους, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την έδρα της Πρεσβείας της Ισπανίας, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, διατηρώντας σε ισχύ τα άρθρα 7, 8 και 10 του νόμου 23/1992, της 30ής Ιουλίου 1992, στο μέτρο που αυτά εξαρτούν τη χορήγηση αδείας ασκήσεως δραστηριοτήτων ασφαλείας, στην περίπτωση των «επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφαλείας», από την προϋπόθεση ότι αυτές έχουν την ισπανική ιθαγένεια, οι δε διαχειριστές και διευθυντές τους κατοικούν στην Ισπανία, και, στην περίπτωση του «προσωπικού ασφαλείας», ότι αυτό διαθέτει την ισπανική ιθαγένεια, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ και, συγκεκριμένα, τα άρθρα της 48, 52 και 59,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann (εισηγητή), πρόεδρο του πρώτου τμήματος και προεδρεύοντα του πέμπτου τμήματος, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: S. Alber
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 7ης Μαΐου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 19 Μαρτίου 1997, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, διατηρώντας σε ισχύ τα άρθρα 7, 8 και 10 του νόμου 23/1992, της 30ής Ιουλίου 1992, στο μέτρο που με αυτά η χορήγηση αδείας ασκήσεως δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφαλείας εξαρτάται, στην περίπτωση των επιχειρήσεων ασφαλείας, από την προϋπόθεση ότι αυτές έχουν την ισπανική ιθαγένεια, οι δε διαχειριστές και διευθυντές τους κατοικούν στην Ισπανία, και, στην περίπτωση του προσωπικού ασφαλείας, ότι αυτό διαθέτει την ισπανική ιθαγένεια, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ και, συγκεκριμένα, τα άρθρα της 48, 52 και 59.

Νομικό πλαίσιο

2 Στην Ισπανία, οι δραστηριότητες ιδιωτικής ασφαλείας ρυθμίζονται από τον νόμο 23/1992, της 30ής Ιουλίου 1992, περί της ιδιωτικής ασφαλείας (στο εξής: νόμος), και το βασιλικό διάταγμα 2364/1994, της 9ης Δεκεμβρίου 1994, περί εγκρίσεως του σχετικού με την ιδιωτική ασφάλεια κανονισμού.

3 Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1, του νόμου, οι επιχειρήσεις ασφαλείας μπορούν να παρέχουν μόνον τις ακόλουθες υπηρεσίες:

— παρακολούθηση και προστασία αγαθών, εγκαταστάσεων, θεαμάτων, διαγωνισμών ή διασκέψεων (στοιχείο a)·

— προστασία συγκεκριμένων προσώπων (στοιχείο b)·

— κατάθεση, επίβλεψη, έλεγχος και διαλογή νομισμάτων, χαρτονομισμάτων, αξιογράφων και αντικειμένων αξίας, καθώς και μεταφορά και διανομή αυτών (στοιχεία c και d)·

— εγκατάσταση και συντήρηση συσκευών, μηχανισμών και συστημάτων ασφαλείας (στοιχείο e)·

— εκμετάλλευση κέντρων λήψεως, ελέγχου και διαβιβάσεως σημάτων συναγερμού και κοινοποιήσεώς τους στις Δυνάμεις και Σώματα Ασφαλείας, καθώς και παροχή υπηρεσιών απαντήσεως που δεν εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητας των Δυνάμεων και Σωμάτων Ασφαλείας (στοιχείο f)·

— σχεδιασμός και στήριξη των δραστηριοτήτων ασφαλείας που αποτελούν αντικείμενο του νόμου (στοιχείο g).

4 Δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 1, του νόμου, μόνον οι επιχειρήσεις που έχουν λάβει άδεια από το Υπουργείο Εσωτερικών, κατόπιν εγγραφής τους σε μητρώο, μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες ιδιωτικής ασφαλείας. Η παράγραφος 1, στοιχείο b, του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι για τη χορήγηση της άδειας αυτής «πρέπει, εν πάση περιπτώσει, οι επιχειρήσεις ασφαλείας που χρησιμοποιούν προσωπικό ασφαλείας να έχουν την ισπανική ιθαγένεια».

5 Εξάλλου, το άρθρο 8 του νόμου απαιτεί οι διαχειριστές και διευθυντές όλων των επιχειρήσεων ασφαλείας που περιλαμβάνονται στο μνημονευόμενο στο άρθρο 7, παράγραφος 1, μητρώο να κατοικούν στην Ισπανία. Η προϋπόθεση αυτή ισχύει για όλες τις επιχειρήσεις ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένων αυτών που δεν χρησιμοποιούν προσωπικό ασφαλείας.

6 Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου, το προσωπικό ασφαλείας πρέπει να έχει λάβει προηγουμένως άδεια από το Υπουργείο Εσωτερικών. Το άρθρο 10, παράγραφος 3, στοιχείο a, εξαρτά τη χορήγηση της άδειας αυτής από την προϋπόθεση ότι το προσωπικό ασφαλείας έχει την ισπανική ιθαγένεια.

7 Ως προσωπικό ασφαλείας νοούνται, σύμφωνα με τον νόμο, οι ιδιωτικοί σωματοφύλακες, οι ιδιωτικοί αγροφύλακες και οι ιδιωτικοί ντεντέκτιβ. Οι δύο τελευταίες δραστηριότητες μπορούν να ασκούνται κατά τρόπο ανεξάρτητο, εκτός επιχειρήσεως ασφαλείας.

8 Οι επιχειρήσεις ασφαλείας που ασκούν τις δραστηριότητες που περιγράφονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία e και g, του νόμου δεν χρειάζονται προσωπικό ασφαλείας. Οι λοιπές επιχειρήσεις ασφαλείας περιλαμβάνουν μεταξύ των υπαλλήλων τους τόσο το προσωπικό ασφαλείας όσο και το διοικητικό προσωπικό ως προς το οποίο η σχετική με την ιθαγένεια προϋπόθεση δεν υφίσταται.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

9 Στις 4 Απριλίου 1995, η Επιτροπή απέστειλε έγγραφο οχλήσεως με το οποίο γνωστοποίησε στην Ισπανική Κυβέρνηση ότι οι σχετικές με την ιδιωτική ασφάλεια διατάξεις της ισπανικής νομοθεσιας ήσαν, κατ' αυτήν, αντίθετες προς τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης και της ζήτησε να της υποβάλει τις σχετικές παρατηρήσεις της.

10 Με έγγραφο της 21ης Ιουνίου 1995, η Ισπανική Κυβέρνηση απάντησε ότι οι σχετικές με την ιθαγένεια και κατοικία προϋποθέσεις που επιβάλλονται από τις διατάξεις αυτές εμπίπτουν στις παρεκκλίσεις που προβλέπονται από τα άρθρα 48, παράγραφος 3, και 4, 55 και 56 της Συνθήκης ΕΚ.

11 Με έγγραφο της 11ης Ιουνίου 1996, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ισπανική Κυβέρνηση αιτιολογημένη γνώμη με την οποία κατέληγε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, διατηρώντας σε ισχύ νομοθετικές διατάξεις που εξαρτούν την άσκηση των δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφαλείας από την προϋπόθεση ότι η επιχείρηση ασφαλείας έχει την ισπανική ιθαγένεια, ότι οι διαχειριστές και διευθυντές της επιχειρήσεως κατοικούν στην Ισπανία και, τέλος, ότι το προσωπικό ιδιωτικής ασφαλείας διαθέτει την ισπανική ιθαγένεια, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπείχε από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

12 Με έγγραφο της 20ής Σεπτεμβρίου 1996, η Ισπανική Κυβέρνηση επανέλαβε τα επιχειρήματα που είχε επικαλεστεί στην απάντησή της στο έγγραφο οχλήσεως.

13 Μη κρίνοντας ικανοποιητικές τις εξηγήσεις αυτές, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή λόγω παραβάσεως.

Η προσφυγή

Επιχειρήματα των διαδίκων

14 Όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, η Επιτροπή ισχυρίζεται, κατ' αρχάς, ότι ο κανόνας κατά τον οποίο οι διαχειριστές μιας εταιρίας πρέπει να κατοικούν στο κράτος μέλος όπου βρίσκεται η έδρα της τελευταίας συνεπάγεται δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας, αντίθετα προς το άρθρο 52 της Συνθήκης.

15 Στη συνέχεια, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επιβαλλομένη με το άρθρο 7 του νόμου προϋπόθεση να έχουν οι επιχειρήσεις την ισπανική ιθαγένεια εισάγει σιωπηρώς δυσμενή διάκριση και συνεπάγεται περιορισμό στο δικαίωμα των εγκατεστημένων σε άλλο κράτος μέλος επιχειρήσεων να ασκούν τις δραστηριότητές τους στην Ισπανία μέσω υποκαταστήματος ή πρακτορείου, και τούτο κατά παράβαση του άρθρου 52 της Συνθήκης.

16 Τέλος, κατά την Επιτροπή, η προβλεπόμενη στο άρθρο 10 του νόμου προϋπόθεση σχετικά με την ιθαγένεια είναι επίσης αντίθετη προς το άρθρο 52, στο μέτρο που αυτή ισχύει για το προσωπικό ασφαλείας που εργάζεται για δικό του λογαριασμό.

17 Προκειμένου περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η Επιτροπή διατείνεται ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 7 του νόμου προϋπόθεση να έχει η σχετική επιχείρηση την ισπανική ιθαγένεια καθώς και η σχετική με την κατοικία των διευθυνόντων την επιχείρηση προϋπόθεση του άρθρου 8, η οποία προϋποθέτει σταθερή εγκατάσταση, έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείεται κάθε δραστηριότητα ιδιωτικής ασφαλείας που ασκείται από επιχειρήσεις ή προσωπικό ασφαλείας που δεν είναι εγκατεστημένες στην Ισπανία. Μια τέτοια απαίτηση συνιστά εισάγον δυσμενείς διακρίσεις εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και, επομένως, αντιβαίνει στο άρθρο 59 της Συνθήκης.

18 Η Επιτροπή προσθέτει ότι οι εν λόγω δραστηριότητες δεν μπορούν να αποκλειστούν από το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 52 και 59 της Συνθήκης με τη δικαιολογία ότι συνιστούν συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η εξαίρεση αυτή, που προβλέπεται στο άρθρο 55, πρώτο εδάφιο, σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με το άρθρο 66 της Συνθήκης ΕΚ, πρέπει να ερμηνεύεται στενώς και να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο για τη διασφάλιση των συμφερόντων που οι διατάξεις αυτές επιτρέπουν στα κράτη μέλη να προστατεύουν. Εξάλλου, η συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας πρέπει να είναι άμεση και ειδική.

19 Η Επιτροπή θεωρεί ότι, εφόσον η προστασία ιδιωτικών αγαθών και προσώπων ικανοποιεί μια καθαρώς ιδιωτικής φύσεως ανάγκη, οι επιχειρήσεις και το προσωπικό ιδιωτικής ασφαλείας δεν συμμετέχουν κατά τρόπο άμεσο και ειδικό στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, η οποία, κατ' αυτήν, συνεπάγεται την άσκηση εξουσιών εξαναγκασμού. Αντιθέτως, από την ισπανική νομοθεσία προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις και το προσωπικό ασφαλείας συμμετέχουν μόνο συμπληρωματικώς και σε εξάρτηση από τις δραστηριότητες δημόσιας ασφαλείας.

20 Όσον αφορά το άρθρο 56, παράγραφος 1, σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με το άρθρο 66 της Συνθήκης, η Επιτροπή παραπέμπει στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία ένα εισάγον διακρίσεις εθνικό μέτρο δικαιολογείται μόνον εάν τούτο στρέφεται κατά πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau, Συλλογή τόμος 1977, σ. 617), ενώ η ύπαρξη τέτοιας απειλής πρέπει να αποδεικνύεται από το κράτος μέλος βάσει εκτιμήσεως της ατομικής συμπεριφοράς του προσώπου.

21 Κατά την Επιτροπή, η άσκηση της δραστηριότητας του ντεντέκτιβ ή του αγροφύλακα στην Ισπανία από υπήκοο άλλου κράτους μέλους δεν συνεπάγεται, οπωσδήποτε, πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά τις δυσμενείς διακρίσεις σχετικά με τα νομικά πρόσωπα. Εξάλλου, τα κράτη μέλη δεν θα μπορούσαν, έστω και ενόψει μιας τέτοιας απειλής, να προβαίνουν στον αποκλεισμό ενός ολόκληρου τομέα δραστηριοτήτων.

22 Όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 10, παράγραφος 3, του νόμου συνιστά παράβαση του άρθρου 48 της Συνθήκης, εφόσον αποκλείει τους μισθωτούς που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών από την άσκηση των δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφαλείας.

23 Η Επιτροπή προσθέτει ότι η παρέκκλιση σχετικά με την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, που προβλέπεται στο άρθρο 48, παράγραφος 4, δεν είναι δυνατό να εφαρμοστεί για τα εν λόγω επαγγέλματα.

24 Ομοίως, η Επιτροπή εκτιμά ότι η επιβαλλόμενη με το άρθρο 10, παράγραφος 3, του νόμου προϋπόθεση σχετικά με την ιθαγένεια δεν δικαιολογείται από τους λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας του άρθρου 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Υπογραμμίζοντας τη σπουδαιότητα της στενής ερμηνείας της διατάξεως αυτής, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η νομολογία δεν προσφέρει κανένα παράδειγμα καταστάσεως όπου η παρέκκλιση αυτή να εφαρμόστηκε επί απαγορεύσεως επιβληθείσας από κράτος μέλος στους υπηκόους άλλων κρατών μελών σχετικά με την πρόσβαση στην απασχόληση σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

25 Η Ισπανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι η νομοθεσία της συνιστά εμπόδιο στην άσκηση των ελευθεριών εγκαταστάσεως, παροχής υπηρεσιών και κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας. Παρ' όλ' αυτά, φρονεί ότι οι περιορισμοί αυτοί δικαιολογούνται από τις προβλεπόμενες στη Συνθήκη παρεκκλίσεις.

26 Έτσι, η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, πρώτον, ότι οι δραστηριότητες ιδιωτικής ασφαλείας συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 55 της Συνθήκης, και τούτο λόγω του σκοπού τους που συνίσταται στην εμπέδωση της δημοσίας ασφαλείας. Συναφώς, η εν λόγω κυβέρνηση απαριθμεί διάφορες υποχρεώσεις που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις και το προσωπικό ασφαλείας, από τις οποίες αυτή συνάγει ότι είναι αναγκαία η ύπαρξη μιας ιδιαίτερης σχέσης αλληλεγγύης με το κράτος. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, προβλέπεται η χορήγηση διοικητικής αδείας κατόπιν εγγραφής σε μητρώο ή η παροχή σχετικής αδείας από το Υπουργείο Εσωτερικών.

27 Δεύτερον, η Ισπανική Κυβέρνηση φρονεί ότι από τη φύση των δραστηριοτήτων που ασκούνται από τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφαλείας προκύπτει απειλή για την ασφάλεια και τη δημόσια τάξη, πράγμα που επιβάλλει τη διενέργεια αυστηρών ελέγχων. Όμως, τέτοιοι έλεγχοι δεν θα ήσαν αποτελεσματικοί αν οι οικείες επιχειρήσεις ή τα οικεία πρόσωπα δεν είχαν την ισπανική ιθαγένεια ή δεν ήσαν εγκατεστημένα στο κράτος μέλος όπου ασκούν τις δραστηριότητές τους.

28 Προκειμένου, ειδικότερα, για το άρθρο 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης, η Ισπανική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι πρέπει, επιπλέον, να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι φύλακες ασφαλείας μπορούν να χρησιμοποιούν, για την παροχή των υπηρεσιών τους, όπλα ή άλλα μέσα άμυνας και ότι οφείλουν, γενικώς, να φέρουν στολή. Εξάλλου, στα εν λόγω άτομα έχουν χορηγηθεί ορισμένες προνομίες δυνάμενες να θίγουν τα δικαιώματα και ελευθερίες των πολιτών.

29 Τρίτον, η Ισπανική Κυβέρνηση φρονεί ότι οι επίμαχες διατάξεις δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους συνδεομένους με το γενικό συμφέρον που συνίσταται στην ανάγκη, αφενός, διασφαλίσεως, σε ικανοποιητικό βαθμό, της ασφαλείας των προσώπων και των αγαθών και, αφετέρου, διασαφηνίσεως των ορίων της ευχέρειας που έχει δοθεί στους πολίτες για τη δημιουργία ή χρησιμοποίηση των ιδιωτικών υπηρεσιών ασφαλείας. Εξάλλου, στο πλαίσιο της επιχειρηματολογίας αυτής, η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλείται τους ουσιώδεις λόγους επί των οποίων θεμελιώνεται η υπηρεσία ασφαλείας, την ανάγκη προλήψεως των εγκλημάτων, τη συμβολή στη διατήρηση της δημοσίας ασφαλείας, την παρεμπόδιση των ιδιοποιήσεων και τη διασφάλιση της τηρήσεως των θεμελιωδών επιταγών, την ανυπαρξία κανόνων εγκρίσεως, τον κίνδυνο ανεπαρκούς εκπαιδεύσεως των φυλάκων, τον κίνδυνο παρατυπιών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και της διαπράξεως πολλών παραβάσεων, την ανάγκη διασφαλίσεως ότι η προάσπιση της ασφαλείας δεν θα παρέχει την ευκαιρία για επιθέσεις, πράξεις εξαναγκασμού, προσβολής δικαιωμάτων ή εισβολής στη νομική και περιουσιακή σφαίρα άλλων ατόμων καθώς και τη μέριμνα για την προστασία των τυγχανόντων της υπηρεσίας και της κοινωνικής ευταξίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

30 Πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως και η Ισπανική Κυβέρνηση αναγνωρίζει, τα άρθρα 7, 8 και 10 του νόμου συνεπάγονται περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως, στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

I — Όσον αφορά τη σχετική με την ιθαγένεια προϋπόθεση (άρθρα 7 και 10 του νόμου)

31 Επιβάλλεται η διαπίστωση, κατ' αρχάς, ότι η σχετική με την ιθαγένεια προϋπόθεση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις με το άρθρο 7 του νόμου εμποδίζει τις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις να ασκούν τις δραστηριότητές τους στην Ισπανία μέσω υποκαταστήματος ή πρακτορείου. Περαιτέρω, το άρθρο 10 του νόμου εμποδίζει τους υπηκόους άλλων κρατών μελών να ασκούν, επί μονίμου βάσεως, ως μισθωτοί ή ανεξάρτητοι επαγγελματίες, δραστηριότητα ιδιωτικής ασφαλείας στην Ισπανία. Τέλος, οι ίδιες αυτές διατάξεις εμποδίζουν τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών να παρέχουν υπηρεσίες ιδιωτικής ασφαλείας στην Ισπανία.

32 Παρ' όλ' αυτά, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα μήπως τα εμπόδια αυτά δικαιολογούνται από τις προβλεπόμενες στη Συνθήκη παρεκκλίσεις, συγκεκριμένα τα άρθρα 48, παράγραφος 4, 55, πρώτο εδάφιο, και 66 της Συνθήκης, αφενός, και τα άρθρα 48, παράγραφος 3, 56, παράγραφος 1, και 66 της Συνθήκης, αφετέρου.

Σχετικά με τα άρθρα 48, παράγραφος 4, 55, πρώτο εδάφιο, και 66 της Συνθήκης

33 Προκειμένου περί του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης, πρέπει να σημειωθεί ότι οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφαλείας δεν εμπίπτουν στη δημόσια διοίκηση και, επομένως, η διάταξη αυτή δεν τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής.

34 Όσον αφορά την εξαίρεση του άρθρου 55, πρώτο εδάφιο, σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με το άρθρο 66 της Συνθήκης, πρέπει να υπομνησθεί ότι η εν λόγω εξαίρεση, ως παρέκκλιση από τον θεμελιώδη κανόνα της ελευθερίας εγκαταστάσεως, πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο που το περιεχόμενό της να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο για τη διασφάλιση των συμφερόντων που η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να προστατεύουν (απόφαση της 15ης Μαρτίου 1988, 147/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1988, σ. 1637, σκέψη 7).

35 Έτσι, κατά πάγια νομολογία, η εξαίρεση που η διάταξη αυτή προβλέπει πρέπει να περιορίζεται στις δραστηριότητες οι οποίες συνιστούν, αυτές καθαυτές, άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας (αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners, Συλλογή τόμος 1974, σ. 319, σκέψη 45, και της 13ης Ιουλίου 1993, C-42/92, Thijssen, Συλλογή 1993, σ. I-4047, σκέψη 8).

36 Εν προκειμένω, από τη δικογραφία προκύπτει ότι η δραστηριότητα των επιχειρήσεων και του προσωπικού ασφαλείας έχει ως αντικείμενο τη διασφάλιση αποστολών παρακολουθήσεως και προστασίας βάσει σχέσεων ιδιωτικού δικαίου.

37 Όμως, η άσκηση της δραστηριότητας αυτής δεν συνεπάγεται την απονομή στις επιχειρήσεις και το προσωπικό ασφαλείας εξουσιών εξαναγκασμού. Πράγματι, η απλή συμβολή στη διατήρηση της δημόσιας ασφαλείας, για την οποία οποιοσδήποτε είναι δυνατό να κληθεί, δεν αποτελεί άσκηση δημοσίας εξουσίας.

38 Εξάλλου, όπως έχει καταδείξει ο γενικός εισαγγελέας στις παραγράφους 26 και 27 των προτάσεών του, η ισπανική νομοθεσία θεσπίζει σαφή διάκριση μεταξύ των αποστολών που ανατίθενται στις επιχειρήσεις και στο προσωπικό ασφαλείας και των αποστολών που επιφυλάσσονται στις Δυνάμεις και τα Σώματα Ασφαλείας. Αν οι πρώτες καλούνται, υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, να επικουρούν τις δεύτερες, δεν πρόκειται εδώ παρά για δευτερεύοντα καθήκοντα.

39 Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις και το προσωπικό ιδιωτικής ασφαλείας δεν μετέχουν κατά τρόπο άμεσο και ειδικό στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, ενώ η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 55, πρώτο εδάφιο, σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με το άρθρο 66 της Συνθήκης, δεν ισχύει εν προκειμένω.

Επί των άρθρων 48, παράγραφος 56, παράγραφος 1, και 66 της Συνθήκης

40 Πρέπει να υπομνησθεί ότι η σχετική με την ιθαγένεια προϋπόθεση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις και το προσωπικό ασφαλείας με τα άρθρα 7 και 10 του νόμου αποκλείει την άσκηση από άτομο ή επιχείρηση ιθαγενείας άλλου κράτους μέλους των δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφαλείας.

41 Ένας τέτοιος γενικός αποκλεισμός όσον αφορά την πρόσβαση σε ορισμένες επαγγελματικές δραστηριότητες δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από τους λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας των άρθρων 48, παράγραφος 3, και 56 της Συνθήκης.

42 Πράγματι, η ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη να περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας δεν αποσκοπεί στον αποκλεισμό οικονομικών τομέων, όπως αυτός της ιδιωτικής ασφαλείας, από την εφαρμογή της αρχής αυτής, και τούτο από την άποψη της προσβάσεως στην απασχόληση, αλλά αποβλέπει στο να καθίσταται δυνατό στα κράτη μέλη να απαγορεύουν την πρόσβαση ή τη διαμονή στο έδαφός τους σε πρόσωπα των οποίων η είσοδος ή η διαμονή στα εδάφη αυτά θα συνιστούσε, αυτή καθαυτή, κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία (βλ., όσον αφορά τη δημόσια υγεία, απόφαση της 7ης Μαΐου 1986, 131/85, Gül, Συλλογή 1986, σ. 1573, σκέψη 17).

43 Η συλλογιστική αυτή ισχύει, κατά μείζονα λόγο, όσον αφορά τους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος που η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει προς δικαιολόγηση της σχετικής με την ιθαγένεια προϋποθέσεως.

II — Όσον αφορά τη σχετική με την κατοικία προϋπόθεση (άρθρο 8 του νόμου)

44 Διαπιστώνεται, κατ' αρχάς, ότι ο κανόνας κατά τον οποίο οι διαχειριστές και διευθυντές όλων των επιχειρήσεων ασφαλείας πρέπει να κατοικούν στην Ισπανία συνιστά εμπόδιο στην ελευθερία εγκαταστάσεως (βλ., συναφώς, την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-221/89, Factortame κ.λπ., Συλλογή 1991, σ. I-3905, σκέψη 32) και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

45 Περαιτέρω, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η προϋπόθεση αυτή δεν είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της δημοσίας ασφαλείας εντός του οικείου κράτους μέλους και ότι αυτή δεν καλύπτεται, όπως είναι επόμενο, από την παρέκκλιση του άρθρου 56, παράγραφος 1, σε συνδυασμό, ενδεχομένως, με το άρθρο 66 της Συνθήκης.

46 Πράγματι, η προσφυγή στη δικαιολόγηση αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (βλ., σχετικά με τη δημόσια τάξη, την προπαρατεθείσα απόφαση Bouchereau, σκέψη 35).

47 Όμως, αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζει η Ισπανική Κυβέρνηση, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η απειλή αυτή απορρέει από την αδυναμία στην οποία θα βρίσκονταν οι ισπανικές αρχές, ελλείψει του επίδικου κανόνα, να ελέγχουν αποτελεσματικώς τις ασκούμενες από τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφαλείας δραστηριότητες. Πράγματι, μπορούν να διενεργούνται έλεγχοι και μπορούν να επιβάλλονται κυρώσεις κατά πάσης επιχειρήσεως που είναι εγκατεστημένη εντός κράτους μέλους, ασχέτως του τόπου κατοικίας των διευθυνόντων αυτήν. Εξάλλου, η εκτέλεση τυχόν επιβληθείσας ποινής μπορεί να διασφαλίζεται μέσω προηγούμενης συστάσεως ασφαλείας (βλ., υπό την έννοια αυτή, την απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Μαΐου 1998, C-350/96, Clean Car Autoservice, Συλλογή 1998, σ. I-2521, σκέψη 46).

48 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, διατηρώντας σε ισχύ τα άρθρα 7, 8 και 10 του νόμου 23/1992, της 30ής Ιουλίου 1992, στο μέτρο που

με αυτά εξαρτούν τη χορήγηση αδείας ασκήσεως δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφαλίσεως, στην περίπτωση των επιχειρήσεων ασφαλείας, από την προϋπόθεση ότι αυτές έχουν την ισπανική ιθαγένεια, οι δε διαχειριστές και διευθυντές τους κατοικούν στην Ισπανία, και, στην περίπτωση του προσωπικού ασφαλείας, ότι αυτό διαθέτει την ισπανική ιθαγένεια, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

49 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Ισπανίας ηττήθηκε και υπήρξε σχετικό αίτημα της Επιτροπής, πρέπει τούτο να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Το Βασίλειο της Ισπανίας, διατηρώντας σε ισχύ τα άρθρα 7, 8 και 10 του νόμου 23/1992, της 30ής Ιουλίου 1992, στο μέτρο που αυτά εξαρτούν τη χορήγηση αδείας ασκήσεως δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφαλίσεως, στην περίπτωση των επιχειρήσεων ασφαλείας, από την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω επιχειρήσεις έχουν την ισπανική ιθαγένεια, οι δε διαχειριστές και διευθυντές τους κατοικούν στην Ισπανία, και, στην περίπτωση του προσω-

πικού ασφαλείας, ότι αυτό διαθέτει την ισπανική ιθαγένεια, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 29 Οκτωβρίου 1998.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

R. Grass J.-P. Puissochet