DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

13. december 2007 *

I sag C-465/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 23. december 2005,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved E. Traversa og E. Montaguti, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Den Italienske Republik** ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk (refererende dommer) og C. Toader,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. juni 2007,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF, idet den har fastsat, at

— virksomhed som privat sikkerhedsvagt alene kan udøves, såfremt der forinden er afgivet troskabsed til Den Italienske Republik

— privat vagtvirksomhed alene kan udøves, såfremt der er meddelt tilladelse af præfekten

— tilladelsen har begrænset territorial gyldighed, og udstedelsen er betinget af, hvor mange og hvor store de allerede eksisterende vagtselskaber er på det omhandlede område

— de private vagtselskaber skal have et driftssted i hver provins, hvor de udøver virksomhed

— selskabernes personale individuelt skal have tilladelse til at arbejde som vagt

— vagtselskaberne skal anvende et minimums- og/eller maksimumsantal ansatte for at kunne blive autoriseret

— vagtselskaberne skal stille sikkerhed ved den lokale repræsentant for den statslige finansforvaltning

— prisen for de private vagttjenester fastsættes i tilladelsen fra præfekten i henhold til en forudbestemt variationsmargen.

## Retsforskrifter

2 Artikel 134 i den italienske konsoliderede lov om offentlig sikkerhed (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), der er godkendt ved kongeligt dekret nr. 773 af 18. juni 1931 (GURI nr. 146 af 26.6.1931), som ændret, (herefter »den konsoliderede lov«), bestemmer:

»Uden tilladelse fra præfekten er det organer og privatpersoner forbudt at yde overvågning og bevogtning af løsøre og fast ejendom, udføre undersøgelser eller efterforskninger eller indsamle oplysninger for en privatpersons regning.

For så vidt andet ikke er fastsat i artikel 11, kan der ikke udstedes tilladelse til personer, som ikke har italiensk statsborgerskab eller statsborgerskab i en medlemsstat i Den Europæiske Union, som er umyndig eller som er straffet for en forsætlig forbrydelse.

Statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater kan få udstedt tilladelse til at yde overvågning og bevogtning af løsøre og fast ejendom på samme betingelser som italienske statsborgere.

Tilladelse kan ikke udstedes til udførelse af virksomhed, der indebærer udøvelse af offentlig myndighed eller magt til at begrænse den personlige frihed.«

3 Artikel 135, stk. 4-6, i den konsoliderede lov bestemmer:

»[...] de ovennævnte direktører opsætter i deres kontorer, på varig og synlig vis, en liste over, hvilken former for virksomhed der tilbydes og taksterne herfor.

De er ikke berettigede til at udføre andre former for virksomhed end den, der fremgår af listen, eller at modtage noget vederlag, der overstiger de af listerne omhandlede takster, eller udøve nogen virksomhed eller modtage honorarer af eller via personer, som ikke er i besiddelse af et id-kort eller anden fotoidentifikation, der er udstedt af statens myndighed.

Listen over, hvilken virksomhed der udføres skal godkendes af præfekten.«

4 I henhold til den konsoliderede lovs artikel 136, stk. 2, kan tilladelsen nægtes med henvisning til, hvor mange og hvor store de allerede eksisterende vagtselskaber er.

5 Den konsoliderede lovs artikel 137 bestemmer følgende:

»Udstedelse af tilladelse er betinget af, at der stilles en sikkerhed ved statens finansforvaltning, hvis størrelse er fastsat af præfekten.

[...]

Ved tilsidesættelse af ovenstående forpligtelser bestemmer præfekten ved dekret, om der skal ske fuld eller delvis tilbagebetaling af den til skattemyndighederne indbetalte sikkerhedsstillelse.

[...]«

6 Den konsoliderede lovs artikel 138 bestemmer:

»Private sikkerhedsvagter skal opfylde følgende betingelser:

1. besidde italiensk statsborgerskab eller statsborgerskab i en medlemsstat i Den Europæiske Union

2. have opnået myndighedsalderen og have opfyldt sine forpligtelser i henhold til de gældende love om værnepligt

3. kunne læse og skrive

4. ikke være idømt nogen straffedom

5. må ikke være frataget deres borgerlige og politiske rettigheder

6. være i besiddelse af et id-kort

7. være omfattet af den sociale sikringsordning og arbejdsskadeordningen.

Udnævnelsen af sikkerhedsvagter skal godkendes af præfekten.

Alle edsvorne vagter, der er statsborgere i en medlemsstat i Den Europæiske Union kan få tilladelse til at bære våben i henhold til bestemmelserne i lovdekret nr. 527 af 30. december 1992 og gennemførelsesbestemmelserne hertil, der blev vedtaget ved indenrigsministerens dekret nr. 635 af 30. oktober 1996. [...]«

7 Artikel 250 i kongeligt dekret nr. 635 af 6. maj 1940 om gennemførelse af den konsoliderede lov, som ændret ved artikel 5 i lov nr. 478 af 23. december 1946 (herefter »gennemførelsesdekretet«) bestemmer:

»Når det er konstateret, at betingelserne i lovens artikel 138 er opfyldt, udsteder præfekten godkendelsescertifikater til vagterne.

Når sikkerhedsvagterne er blevet godkendt, aflægger de følgende ed for præfekten:

»Jeg sværger troskab over for Den Italienske Republik og præsidenten, og lydighed over statens love, og samvittighedsfuldt at udføre de opgaver, der pålægges mig, udelukkende ud fra almene hensyn.«

Dommeren attesterer edsaflæggelsen nederst på præfektens dekret.

Efter edsaflæggelsen kan vagten udøve sit hverv.«

8 Gennemførelsesdekretets artikel 252 bestemmer:

»Når de ejendomme, som skal bevogtes af vagter, er beliggende i en anden provins, er det med forbehold af bestemmelserne i særlove, at et godkendelsescertifikat fra præfekten i hver provins er påkrævet.

Edsaflæggelsen finder sted for den dommer, der har jurisdiktion over det område, hvor de ejendomme, der skal bevogtes, er beliggende.«

9 Gennemførelsesdekretets artikel 257 bestemmer:

»Ansøgningen om den i lovens artikel 134 omhandlede tilladelse skal indeholde angivelse af den eller de kommuner, hvor virksomheden har til hensigt at udøve sin virksomhed, den takst, der anvendes på særlige opgaver, og den faste takst, fortegnelse over sikkerhedsvagterne, den løn de får udbetalt, ugentlige hviledage, sociale sikringsforanstaltninger i tilfælde af sygdom, arbejdstider og samtlige vilkår for levering af tjenesten.

Ansøgningen ledsages af den forsikringsaftale, der sikrer vagterne i tilfælde af arbejdsulykker, invaliditet og alderdom.

Når der derudover er tale om selskaber, der har til hensigt at foretage efterforskninger eller indsamle oplysninger for en privatpersons regning, skal den virksomhed, der søges tilladelse til at udføre, angives i ansøgningen, bilagt dokumentation for at nødvendige kvalifikationer.

Godkendelsen indeholder de oplysninger, som fremgår af ansøgningen og godkendelsen af taksterne, fortegnelsen over vagterne, lønnen, arbejdstiden og sociale sikringsforanstaltninger i tilfælde af sygdom.

Alle variationer i eller ændringer af virksomhedens drift skal godkendes af præfekten.«

10 Hvad angår forvaltningsakter, der er truffet i medfør af den nationale lovgivning, skal det bemærkes, at mange af de af præfekten udstedte tilladelser til udførelse af privat vagtvirksomhed bestemmer, at virksomhederne skal råde over et minimums- og/eller maksimumsantal vagter.

11 Det fremgår endvidere af et cirkulære fra Indenrigsministeriet, at virksomhederne ikke må udøve deres aktiviteter uden for det geografiske område af det præfektur, der har udstedt tilladelsen.

## Den administrative procedure

12 Ved åbningsskrivelse af 5. april 2002 opfordrede Kommissionen Den Italienske Republik til at fremkomme med sine bemærkninger til den omhandlede nationale lovgivnings forenelighed med den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden.

13 På baggrund af Den Italienske Republiks svar af 6. juni 2002 fremsatte Kommissionen den 14. december 2004 en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen. Den forlængelse af fristen, som Den Italienske Republik havde anmodet om, blev afvist af Kommissionen.

14 Eftersom Kommissionen ikke var tilfreds med de svar, som Den Italienske Republik afgav, har den anlagt denne sag.

## Søgsmålet

15 Kommissionen har til støtte for sit søgsmål fremført otte klagepunkter, som nærmere bestemt vedrører de betingelser, der stilles i den italienske lovgivning for udøvelse af privat vagtvirksomhed i Italien.

16 Det skal indledningsvis bemærkes, at selv om det er korrekt, at medlemsstaterne i princippet fortsat har kompetence til at fastsætte betingelserne for udøvelsen af virksomhed i en sektor, der endnu ikke har været genstand for en fuldstændig

harmonisering på fællesskabsplan, således som det er tilfældet med private vagttjenester, er de dog forpligtet til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af de grundlæggende frihedsrettigheder, der er garanteret ved EF-traktaten, hvilket Den Italienske Republik og Kommissionen sammenstemmende har anerkendt under retsmødet (jf. bl.a. dom af 26.1.2006, sag C-514/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 963, præmis 23).

17 Ifølge Domstolens praksis stiller artikel 43 EF og 49 EF i denne forbindelse krav om ophævelse af restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af disse friheder mindre attraktiv, skal betragtes som sådanne restriktioner (jf. dom af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 22, af 5.10.2004, sag C-442/02, CaixaBank France, Sml. I, s. 8961, præmis 11, af 30.3.2006, sag C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Sml. I, s. 2941, præmis 31, og af 26.10.2006, sag C-65/05, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 10341, præmis 48).

18 Domstolen har ligeledes fastslået, at nationale foranstaltninger, der kan begrænse de ved traktaten sikrede grundlæggende frihedsrettigheder, kun kan være berettigede, hvis de opfylder fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende almene hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (jf. dom af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis, samt dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 49).

19 Det er i lyset af disse principper, at de af Kommissionen fremførte klagepunkter skal undersøges.

*Det første klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF som følge af den pligtmæssige edsaflæggelse*

Parternes argumenter

20 Kommissionen har gjort gældende at vagternes pligt til at aflægge troskabsed til Den Italienske Republik ifølge gennemførelsesdekretets artikel 250 , som indirekte beror på nationalitet, udgør en uberettiget hindring både for etableringsretten og for den frie udveksling af tjenesteydelser for de erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, der beskæftiger sig med privat vagtvirksomhed.

21 Ifølge Kommissionen kan den omhandlede forpligtelse heller ikke anses for at være begrundet og passende i forhold til det mål, den forfølger, nemlig en bedre beskyttelse af den offentlige orden.

22 Den Italienske Republik har anført, at den virksomhed, der er henvist til i den konsoliderede lov, falder ind under udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 45 EF og 55 EF, og den er således ikke omfattet af bestemmelserne i traktatens tredje del, afsnit III, kapitel 2 og 3.

23 Den Italienske Republik har således gjort gældende, at de selskaber, der er beskæftiget inden for sektoren for private vagttjenester, i mange tilfælde deltager både direkte og indirekte i udøvelsen af offentlig myndighed.

24 Den har i denne forbindelse gjort gældende, at denne vagtvirksomhed ifølge dens natur udgør et vigtigt bidrag til den offentlige sikkerhed, f.eks. gennem bevæbnet overvågning af finansielle institutioner og ved eskortering af pengetransporter.

25 Den Italienske Republik har ligeledes understreget, at de rapporter, som de edsvorne vagter udarbejder under udøvelse af deres opgaver, har stor bevismæssig værdi sammenlignet med udtalelser fra enkeltpersoner. Den har tilføjet, at vagterne kan foretage anholdelser af personer, der gribes på fersk gerning.

26 Heroverfor har Kommissionen anført, at artikel 45 EF og 55 EF som undtagelsesbestemmelser til de grundlæggende frihedsrettigheder i medfør af Domstolens praksis skal fortolkes restriktivt.

27 Ifølge Kommissionen kan de af Den Italienske Republik fremsatte argumenter derudover ikke danne grundlag for en anderledes vurdering end den, der har ført til, at Domstolen til stadighed har fastslået, at privat overvågnings- eller vagtvirksomhed ikke er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.

28 Ud over at have påberåbt sig artikel 45 EF og 55 EF har Den Italienske Republik gjort følgende indsigelser.

29 Den Italienske Republik har gjort gældende, at Kommissionen kun kan anfægte den pligtmæssige edsaflæggelse med henvisning til de begrænsninger, den indebærer for arbejdskraftens frie bevægelighed, men ikke med henvisning til artikel 43 EF og 49 EF, eftersom sikkerhedsvagterne uundgåeligt er lønnede arbejdstagere.

30 Den har desuden gjort gældende, at edsaflæggelsen, der objektiv set ikke er nogen svær opgave, sikrer en korrekt varetagelse af de opgaver af følsom karakter, som vagterne skal udføre i forbindelse med deres virksomhed, og som er reguleret i medlemsstaternes ufravigelige love, hvilket således understreger årsagsforbindelsen mellem edsaflæggelsen og den præceptive beskyttelse af den offentlige orden.

Domstolens bemærkninger

31 Hvad angår følgerne af anvendelsen af artikel 45 EF og 55 EF skal det indledningsvis undersøges, om disse bestemmelser faktisk finder anvendelse i den foreliggende sag.

32 Det fremgår af Domstolens retspraksis, at den undtagelse, der er fastlagt i artikel 45, stk. 1, EF og artikel 55 EF, skal begrænses til virksomhed, som i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed (jf. dom af 29.10.1998, sag C-114/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6717, præmis 35, af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen med Belgien, Sml. I, s. 1221, præmis 25, og af 31.5.2001, sag C-283/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4363, præmis 20).

33 Domstolen har ligeledes fastslået, at den virksomhed, der udøves af overvågningsselskaber eller private vagtselskaber, normalt ikke er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed (dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 26, og af 31.5.2001 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 20).

34 I dommen af 31. maj 2001, Kommissionen mod Italien, præmis 22, fastslog Domstolen i øvrigt, at undtagelsen i EF-traktatens artikel 55, stk. 1 (nu artikel 45, stk. 1, EF), ikke fandt anvendelse i denne sag.

35 Det skal derfor undersøges, om de af Den Italienske Republik påberåbte omstændigheder, sammenholdt med det nuværende indhold af den konsoliderede lov og gennemførelsesdekretet, kan føre til, at situationen i Italien skal vurderes anderledes i forhold til de situationer, der ligger til grund for den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 33 og 34.

36 I henhold til den konsoliderede lovs artikel 134 foretager de organer, der handler inden for områderne for privat vagtvirksomhed, i princippet overvågning og bevogtning af løsøre og fast ejendom samt udfører undersøgelser eller efterforskninger for en privatpersons regning.

37 Selv om private vagtselskaber, således som det er bekræftet af Den Italienske Republik under retsmødet, i særlige tilfælde og helt undtagelsesvis kan anmodes om at assistere offentlige ansatte, hvis opgave det er at sikre den offentlige sikkerhed, f.eks. i forbindelse med pengetransport eller ved at deltage i overvågning af bestemte offentlige områder, har medlemsstaten ikke påvist, at dette er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.

38 Domstolen har i øvrigt fastslået, at det at bidrage til, at den offentlige sikkerhed opretholdes, som enhver enkeltperson kan blive nødsaget til, ikke udgør udøvelse af offentlig myndighed (jf. dommen af 29.10.1998 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 37).

39 Derudover indeholder den konsoliderede lovs artikel 134 skarpe grænser for udøvelsen af overvågningsvirksomhed, nemlig at denne virksomhed aldrig må bestå i udøvelse af offentlig myndighed eller magt til at begrænse den personlige frihed. De private vagtselskaber har således igen beføjelse til at udøve tvang.

40 Den Italienske Republik kan således ikke med føje gøre gældende, at private vagtselskaber inden for rammerne af deres virksomhed udøver virksomhed med henblik på opretholdelse af lov og orden, som kan sidestilles med udøvelse af offentlig myndighed.

41 Hvad derudover angår argumenterne vedrørende den bevismæssige værdi af de rapporter, der udarbejdes af de edsvorne vagter, skal det, således som Den Italienske Republik selv har anerkendt, bemærkes, at disse rapporter ikke udgør uigendriveligt bevismateriale til forskel fra dem, der udarbejdes under udøvelse af offentlig myndighed, navnlig hvad angår de rapporter, der udarbejdes af kriminalpolitiets tjenestemænd.

42 Hvad endelig angår argumentet om de edsvorne vagters mulighed for at anholde personer, som gribes på fersk gerning, er dette allerede blevet fremført af Den Italienske Republik i den sag, der gav anledning til dom af 31. maj 2001, Kommissionen mod Italien. I denne forbindelse fastslog Domstolen i præmis 21 i den i sagen afsagte dom, at sikkerhedsvagterne ikke havde større myndighed end enhver anden borger. Denne konklusion må fastholdes i nærværende traktatbrudssag.

43 Heraf følger, at den virksomhed de private vagtselskaber udøver i Italien ifølge gældende lovgivning, ikke er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Den private vagtvirksomhed, som de varetager, kan ikke sidestilles med de opgaver, der varetages af ordensmagten.

44 Undtagelserne i artikel 45 EF og 55 EF finder således ikke anvendelse i denne sag.

45 Hvad navnlig angår de krav, der er opregnet i gennemførelsesdekretets artikel 250, følger det af den italienske lovgivning, at virksomhederne med henblik på at levere private vagttjenester udelukkende kan ansætte vagter, der over for præfekten har afgivet troskabsed til Den Italienske Republik og præsidenten på italiensk.

46 Selv om disse regler finder ens anvendelse på tjenesteydere etableret i Italien såvel som på tjenesteydere fra andre medlemsstater, der ønsker at udøve deres virksomhed i Italien, udgør de ikke desto mindre for enhver tjenesteyder, som ikke er etableret i Italien, en hindring for udøvelsen af hans virksomhed i denne medlemsstat, som påvirker hans adgang til markedet.

47 Det er nemlig lettere for tjenesteydere, der er etableret i en italiensk provins, at finde arbejdstagere, der er rede til at afgive den ifølge italiensk lovgivning påkrævede troskabsed, end det er for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, der ønsker at udøve deres virksomhed i Italien. Det er således åbenlyst, at italienske statsborgere eller personer, som er fuldt integrerede i denne stat, har lettere ved at skulle afgive en sådan troskabsed til Den Italienske Republik og præsidenten, henset til dens symbolske værdi. De udenlandske tjenesteydere er dermed stillet ringere i forhold til italienske tjenesteydere, som er etableret i Italien.

48 Den omtvistede troskabsed, som ansatte i private vagtselskaber skal afgive, udgør dermed en hindring for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser for de tjenesteydere, der ikke er etableret i Italien.

49 Hvad dernæst angår de grunde, som Den Italienske Republik subsidiært har fremført til støtte for den konstaterede restriktion for de frihedsrettigheder, der er sikret ved artikel 43 EF og 49 EF, og som vedrører beskyttelse af den offentlige orden, skal det bemærkes, at begrebet den offentlige orden forudsætter en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse. Som alle andre undtagelser fra et af traktatens grundlæggende principper skal undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden fortolkes restriktivt (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

50 Det kan således ikke antages, at private vagtselskaber, der er etableret i andre medlemsstater end Den Italienske Republik, ved udøvelse af etableringsretten og retten til fri udveksling af tjenesteydelser og ved at benytte sig af ansatte, der ikke har afgivet troskabsed til Den Italienske Republik og præsidenten, skulle kunne udgøre nogen virkelig og alvorlig trussel mod grundlæggende samfundsmæssige interesser.

51 Det følger heraf, at kravet om edsaflæggelse i den italienske lovgivning er i strid med artikel 43 EF og 49 EF.

52 Herefter må Kommissionen gives medhold i det første klagepunkt, der er påberåbt til støtte for søgsmålet.

*Det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 49 EF som følge af pligten til at være i besiddelse af en tilladelse med territorial gyldighed*

Parternes argumenter

53 Ifølge Kommissionen udgør pligten til at indhente en forudgående tilladelse, der har begrænset territorial gyldighed i Italien, med henblik på lejlighedsvis levering af private vagttjenester, en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF.

54 Sådanne restriktioner kan kun begrundes i et tvingende alment hensyn, og navnlig når dette almene hensyn ikke allerede tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret.

55 Den Italienske Republik har for det første gjort gældende, at undtagelsesbestemmelserne i artikel 45 EF og 55 EF finder anvendelse.

56 Subsidiært har den gjort gældende, at for så vidt den omtvistede erhvervssektor ikke er harmoniseret, og der ikke findes nogen gensidig anerkendelsesordning, der finder anvendelse på denne sektor, er værtsmedlemsstatens myndigheder stadig beføjet til at stille krav om, at selskaber, der er etableret i andre medlemsstater, opnår en italiensk tilladelse.

57 Den Italienske Republik har endelig tilføjet, at den kompetente myndighed i praksis altid tager højde for de krav en tjenesteyder allerede skal opfylde i oprindelsesstaten ved vurderingen af, om der kan gives en tilladelse eller ej.

Domstolens bemærkninger

58 Det følger af fast retspraksis, at en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må præstere visse tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF (jf. bl.a. dom af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 15, dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 35, dom af 7.10.2004, sag C-189/03, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 9289, præmis 17, og af 18.7.2007, sag C-134/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6251).

59 Begrænsningen i tilladelsens geografiske anvendelsesområde, som indebærer, at tjenesteyderen i henhold til den konsoliderede lovs artikel 136 skal anmode om

tilladelse i hver provins, hvor den pågældende har til hensigt at udøve sin virksomhed, og henset til, at Italien er opdelt i 103 provinser, komplicerer yderligere den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 21.3.2002, sag C-298/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3129, præmis 64).

60 Det følger heraf, at en lovgivning som den i nærværende sag omhandlede i princippet er i strid med artikel 49 EF og derfor forbudt i henhold til denne artikel, medmindre den kan begrundes i tvingende almene hensyn og ydermere står i rimeligt forhold til det tilsigtede formål (jf. i denne retning dommen af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 24).

61 Det skal først og fremmest bemærkes, at kravet om en administrativ tilladelse eller en forudgående tilladelse til at udøve privat vagtvirksomhed i sig selv er egnet til at opfylde kravene til beskyttelse af den offentlige orden, henset til disse ydelsers særlige karakter.

62 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at en sådan hindring udelukkende kan begrundes i et tvingende alment hensyn, der ikke allerede er tilgodeset i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret (jf. dom af 26.1.2006 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 43).

63 En foranstaltning, som er truffet af en medlemsstat, og som nærmere bestemt går ud på at gentage den kontrol, der allerede er blevet gennemført i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, kan således ikke anses for nødvendig for at opnå det forfulgte formål.

64 Idet den italienske lovgivning ikke i det foreliggende tilfælde foreskriver, at der i forbindelse med godkendelsesproceduren skal tages hensyn til de forpligtelser, som den grænseoverskridende tjenesteyder allerede skal opfylde i den medlemsstat, hvor han er etableret, går den ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der søges opnået, nemlig at sikre en streng kontrol med denne form for virksomhed (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 38, dom af 29.4.2004, sag C-171/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5645, præmis 60, dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 18, og af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 25).

65 Hvad angår Den Italienske Republiks argument om, at der foreligger en administrativ praksis, der indebærer, at den kompetente myndighed tager hensyn til de forpligtelser, der skal opfyldes i oprindelsesstaten ved dens vurdering af ansøgningen, skal det bemærkes, at det ikke findes godtgjort, at en sådan praksis forekommer. Det følger under alle omstændigheder af fast retspraksis, at en simpel administrativ praksis, som administrationen i sagens natur kan ændre efter behag, og som ikke er tilstrækkelig kendt, ikke kan anses for at udgøre en gyldig iværksættelse af forpligtelsen til at gennemføre traktatens forpligtelser (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 19).

66 Som fastslået i nærværende doms præmis 44 finder undtagelserne i artikel 45 EF og 55 EF ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde.

67 Det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 49 EF som følge af pligten til at være i besiddelse af en tilladelse med territorial gyldighed, er således begrundet, eftersom der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse i den italienske lovgivning, hvorefter der gælder en forpligtelse til at tage hensyn til tilsvarende krav i etableringsmedlemsstaten.

*Det tredje klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF som følge af tilladelsens territorialitet og det forhold, at udstedelsen er betinget af, hvor mange og hvor store de allerede eksisterende vagtselskaber er på det omhandlede område*

68 Som fastslået i nærværende doms præmis 59 fremgår det af den konsoliderede lovs artikel 136, at den omstændighed, at man råder over en tilladelse, kun berettiger udøvelse af privat vagtvirksomhed i det geografiske område, som tilladelsen er blevet udstedt til at dække.

69 Det tilkommer i øvrigt præfekten at afgøre, om det er hensigtsmæssigt at udstede tilladelser henset til, hvor mange og hvor store de allerede eksisterende vagtselskaber er på det omhandlede område.

Parternes argumenter

70 Ifølge Kommissionen udgør disse bestemmelser en ubegrundet og uforholdsmæssig restriktion for etableringsretten, og på grund af selve tilladelsen, den frie udveksling af tjenesteydelser.

71 Kommissionen har desuden understreget, at idet præfekten tager stilling til den risiko, som et stort antal selskaber, der på et givent geografisk område driver virksomhed inden for sektoren for private vagttjenester, kan medføre for den offentlige orden, skaber han en situation med retsusikkerhed for tjenesteydere fra andre medlemsstater. Kommissionen har samtidig tilføjet, at der ikke er ført bevis for, at der foreligger nogen alvorlig og reel trussel mod den offentlige sikkerhed.

72 Den Italienske Republik har gjort gældende, at en sådan territorial begrænsning ikke er i strid med artikel 43 EF, og at denne begrænsning er direkte knyttet til vurderingen af beskyttelsen af den offentlige orden, som er en forudsætning for præfektens udstedelse af tilladelsen. En sådan vurdering er nødvendigvis baseret på rent geografiske omstændigheder, som f.eks. kendskab til organiseret kriminalitet på et givent geografisk område.

73 Den Italienske Republik har endelig gjort gældende, at det er nødvendigt at sikre, at de private vagtselskaber ikke træder i de offentlige myndigheders sted.

Domstolens bemærkninger

74 Den Italienske Republik bestrider ikke, at tilladelsens territoriale begrænsning udgør restriktioner for såvel etableringsfriheden som for den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til den i nærværende doms præmis 17 nævnte retspraksis. Til støtte for sit forsvar har den principalt henvist til varetagelsen af den offentlige orden og den offentlige sikkerhed og har i denne henseende fremhævet, at privat vagtvirksomhed skal udføres uden infiltration fra lokale, kriminelle organisationer.

75 Hvad angår hensynet til den offentlige orden, som er påberåbt af Den Italienske Republik som begrundelse for en sådan restriktion, og henset til Domstolens faste praksis, der er gengivet ovenfor i præmis 49, bemærkes, at selv om det kan lægges til grund, at der er risiko for infiltration fra disse organisationer, har Den Italienske Republik hverken gjort gældende eller godtgjort, at den territoriale tilladelsesordning er den eneste egnede til at fjerne denne risiko og til at sikre opretholdelsen af den offentlige orden.

76 Den Italienske Republik har ikke påvist, at det med henblik på gennemførelsen af et effektivt tilsyn med de private vagtselskaber er nødvendigt at udstede en tilladelse for ethvert stedligt ressortområde, hvor et selskab fra en anden medlemsstat har til hensigt at udføre den omhandlede virksomhed inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, idet det bemærkes, at disse ydelser i sig selv ikke udgør nogen trussel mod den offentlige orden.

77 I denne henseende ville mindre restriktive foranstaltninger end dem, Den Italienske Republik har indført, såsom indførelse af en regelmæssig administrativ kontrol som supplement til et krav om en forudgående tilladelse uden nogen territorial begrænsning, kunne sikre et lignende resultat og sikre kontrollen med privat vagtvirksomhed, eftersom en sådan tilladelse ville kunne suspenderes eller tilbagekaldes ved tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler de private vagtselskaber eller ved forstyrrelser af den offentlige orden.

78 Endelig kan der ikke gives medhold i argumentet om, at det er nødvendigt ikke at tillade, at et stort antal udenlandske selskaber etablerer sig med henblik på at udøve privat vagtvirksomhed eller tilbyde deres tjenester på det italienske marked, for at undgå, at disse selskaber erstatter ordensmagten, eftersom der navnlig ikke er noget sammenfald mellem den omhandlede virksomhed og den virksomhed, som udøves af de offentlige myndigheder, således som det er fastslået i præmis 40.

79 De restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af den anfægtede lovgivning, er således ikke begrundede.

80 Det tredje klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF som følge af tilladelsens territorialitet er således begrundet.

*Det fjerde klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 49 EF som følge af pligten til at have et driftssted i hver provins, hvor den private vagtvirksomhed udøves*

81 De private vagtselskabers forpligtelse til at have et driftssted i hver eneste provins i det ressortområde, hvor de har til hensigt at udøve deres virksomhed, fremgår af den konsoliderede lov og gennemførelsesdekretet.

Parternes argumenter

82 Kommissionen har gjort gældende, at denne forpligtelse udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som ikke kan begrundes i noget tvingende alment hensyn.

83 Den Italienske Republik, som ikke bestrider præfektens praksis eller, at denne praksis medfører en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, har gjort gældende, at forpligtelsen til at have et sådant driftssted eller kontorer, navnlig har til formål at sikre en passende nærhed mellem det område, hvor de edsvorne vagter udøver deres virksomhed, og det område, hvor indehaveren af tilladelse udøver sine ledelsesopgaver, udstikker ordrer og fører kontrol.

Domstolens bemærkninger

84 Det skal indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en betingelse, hvorefter en vagtvirksomhed skal have sit driftssted i den medlemsstat, hvor

tjenesteydelsen præsteres, er direkte i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, idet den gør det umuligt for tjenesteydere, som er etableret i andre medlemsstater, at præstere tjenesteydelser i denne medlemsstat (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, og af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

85 Det er ubestridt, at den i sagen omhandlede praksis udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 49 EF, hvilket Den Italienske Republik erkender.

86 En sådan restriktion for den frie udøvelse af tjenesteydelser er således ikke begrundet, medmindre den opfylder de i præmis 18 anførte krav, eftersom driftsstedskravet går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde det tilstræbte formål, nemlig at sikre en effektiv kontrol af privat vagtvirksomhed.

87 Kontrollen med privat vagtvirksomhed er nemlig på ingen måde betinget af et krav om, at selskabet har et driftssted i hver provins i medlemsstaten, hvori den har til hensigt at udøve sin virksomhed i medfør af den frie udveksling af tjenesteydelser. Såfremt de betingelser, der skal overholdes for at opnå en tilladelse, ikke gentager tilsvarende ved lov fastsatte betingelser, der allerede er opfyldt af den grænseoverskridende tjenesteyder i etableringsmedlemsstaten, således som det er anført i præmis 62, er en godkendelsesordning og de heraf følgende forpligtelser tilstrækkelige til at virkeliggøre formålet om kontrol med vagtvirksomhed (jf. i denne retning dom af 11.3.2004, sag C-496/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2351, præmis 71).

88 Det må derfor fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF, idet den stiller krav om, at tjenesteydere skal have et driftssted i hver provins, hvor den private vagtvirksomhed udøves.

89 Det følger heraf, at der må gives Kommissionen medhold i det fjerde klagepunkt.

*Det femte klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 49 EF som følge af kravet om, at de private vagtselskabers personale skal have tilladelse*

90 I henhold til den konsoliderede lovs artikel 138 er udøvelsen af virksomhed som vagt underlagt en række betingelser, heriblandt betingelsen om, at udnævnelsen af vagter skal godkendes af præfekten.

Parternes argumenter

91 Ifølge Kommissionen er indførelsen af en sådan tilladelse for de ansatte i private vagtselskaber, der er etableret i andre medlemsstater, i strid med artikel 49 EF, for så vidt som den nationale lovgivning ikke tager højde for den kontrol, som de edsvorne vagter allerede er underlagt i oprindelsesmedlemsstaten.

92 Den Italienske Republik har anført, at dette klagepunkt udelukkende skal behandles i lyset af arbejdskraftens frie bevægelighed. Den har derudover henvist til det svarskrift, den allerede har indgivet for så vidt angår artikel 55 EF vedrørende de omhandlede personers deltagelse i udøvelse af offentlige myndighed.

Domstolens bemærkninger

93 Domstolen har allerede fastslået, at et krav om, at et privat vagtselskabs personale skal opnå en særlig administrativ tilladelse i værtsmedlemsstaten, udgør en restriktion for selskabets ret til frit at levere tjenesteydelser i artikel 49 EF's forstand, der ikke er begrundet, for så vidt som der ikke tages hensyn til den kontrol eller de undersøgelser, der allerede er udført i oprindelsesmedlemsstaten (dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 66, og Kommissionen mod Nederlandene, præmis 30, samt dommen af 26.1.2006 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 55).

94 Dette er tilfældet for så vidt angår den konsoliderede lov. Eftersom Den Italienske Republiks argument om anvendelse af artikel 55 EF ikke er relevant, således som påvist ovenfor, er det femte klagepunkt også begrundet.

*Det sjette klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF som følge af kravet om et minimums- og/eller maksimumsantal ansatte*

Parternes argumenter

95 Ifølge Kommissionen underlægges alle vagtselskaber med gennemførelsesdekretets artikel 257 et krav om et minimums- og/eller maksimumsantal edsvorne vagter.

96 Kommissionen har henvist til tre tilladelser, der er udstedt af præfekter fra tre forskellige provinser, og hvoraf antallet af vagter, ansat ved private vagtselskaber, fremgår.

97 Det er Kommissionens opfattelse, at ledelsen af private vagtselskaber er alvorligt hindret, eftersom angivelse af et præcist antal vagter i hver provins for det første er et afgørende element i ansøgningen om tilladelse, og for det andet, idet hver eneste ændring i antallet af ansatte skal godkendes af præfekten. En sådan hindring udgør en uberettiget og uforholdsmæssig restriktion for såvel udøvelse af etableringsretten som retten til fri udveksling af tjenesteydelser.

98 Den Italienske Republik har gjort gældende, at det eneste krav, der fremgår af loven er nødvendigheden af at meddele præfekten antallet af sikkerhedsvagter, således at ordensmagten kan få kendskab til, hvor mange bevæbnede personer, der udfører vagttjenester på et givent område med henblik på at udføre den nødvendige kontrol.

99 Den har tilføjet, at de tilladelser fra præfekter, som Kommissionen har fremlagt, udelukkende henviser til det antal vagter, som de private vagtselskabers ledelse selv har oplyst, og at disse tilladelser i sig selv ikke pålægger nogen forpligtelser.

Domstolens bemærkninger

100 Det er ubestridt, at det følger af gennemførelsesdekretets artikel 257, at enhver variation i eller ændring af virksomhedens drift, navnlig en ændring af antallet af ansatte vagter, skal meddeles præfekten og godkendes af denne. Den nødvendige tilladelse fra præfekten til at udøve privat vagtvirksomhed meddeles således navnlig på baggrund af stillingsfortegnelsen.

101 Et sådant krav kan indirekte medføre et forbud mod en forøgelse eller formindskelse af antallet af vagter, der er ansat ved de private vagtselskaber.

102 Dette kan således påvirke udenlandske tjenesteyderes adgang til det italienske marked for private vagttjenester. Henset til disse begrænsninger i de erhvervsdrivendes organiserings- og administrationsbeføjelser og til de økonomiske følger heraf kan dette afskrække udenlandske private vagtselskaber fra at oprette sekundære driftssteder og datterselskaber i Italien eller fra at tilbyde deres tjenesteydelser på det italienske marked.

103 Hvad dernæst angår de grunde, som Den Italienske Republik har fremført til støtte for denne restriktion for frihedsrettighederne sikret ved artikel 43 EF og 49 EF, må det bemærkes, at pligten til at opnå godkendelse fra præfekten ved enhver ændring i selskabets drift ikke uden videre kan betegnes som uegnet til at nå målet om en effektiv kontrol med den pågældende virksomhed (jf. i denne retning dommen af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 59).

104 Den Italienske Republik har imidlertid ikke i tilstrækkelig grad begrundet, hvorfor kravet i den gældende lovgivning om kontrol med antallet af ansatte er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

105 Det følger heraf, at der må gives Kommissionen medhold i det sjette klagepunkt.

*Det syvende klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 43 EF og 49 EF som følge af pligten til at stille sikkerhed ved den lokale repræsentant for den statslige finansforvaltning*

106 I henhold til den konsoliderede lovs artikel 137 er de private vagtselskaber forpligtet til at stille sikkerhed, hvis størrelse fastsættes af præfekten, hos den statslige finansforvaltning i hver provins, hvor de har tilladelse til at udøve deres virksomhed. Sikkerhedsstillelsen skal sikre, at eventuelle administrative bøder betales i tilfælde af tilsidesættelse af betingelserne for udstedelsen af tilladelsen.

Parternes argumenter

107 Ifølge Kommissionen udgør denne betingelse en yderligere økonomisk byrde for de selskaber, der ikke har deres hovedsæde i Italien, eftersom den italienske lovgivning ikke tager højde for, at en tilsvarende pligt måske forekommer i oprindelsesmedlemsstaten.

108 Den Italienske Republik har gjort gældende, at eftersom privat vagtvirksomhed ikke har været genstand for nogen fællesskabsharmonisering, skal der tages individuelt stilling til, om et selskab, der er etableret i en anden medlemsstat, allerede i oprindelsesmedlemsstaten har stillet passende sikkerhed hos et kreditinstitut, der kan sidestilles med den italienske statslige finansforvaltning.

Domstolens bemærkninger

109 Domstolen har allerede fastslået, at pligten til at stille sikkerhed hos en statslig finansforvaltning kan hindre eller gøre etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv som omhandlet i artikel 43 EF og 49 EF, eftersom udveksling af tjenesteydelser, oprettelsen af et datterselskab eller en sekundær etablering bliver mere besværlig for private vagtselskaber, der er etableret i en anden medlemsstat, end for de selskaber, der er etableret i bestemmelsesmedlemsstaten (jf. dommen af 26.1.2006 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 41).

110 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at pligten til at stille sikkerhed skal opfyldes i hver provins, hvor selskabet ønsker at udøve sin virksomhed.

111 En sådan hindring kan udelukkende begrundes i et tvingende alment hensyn — nemlig at sikre, at de italienske myndigheder har adgang til de beløb, der garanterer opfyldelsen af alle offentligretlige forpligtelser — der ikke allerede er tilgodeset i kraft af de bestemmelser, som tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret.

112 I denne henseende kræver den omhandlede italienske lovgivning sikkerhedsstillelse, uden at der tages hensyn til, om der allerede er stillet sikkerhed i oprindelsesmedlemsstaten.

113 Det fremgår imidlertid af Den Italienske Republiks bemærkninger, at den kompetente præfekt i praksis tager individuelt hensyn til den sikkerhed, der er stillet hos pengeinstitutter i andre medlemsstater, der kan sidestilles med den statslige finansforvaltning.

114 Gennem denne praksis har Den Italienske Republik selv anerkendt, at en ny sikkerhedsstillelse i hver provins, hvor tjenesteydere fra andre medlemsstater ønsker at udøve deres virksomhed inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, ikke er nødvendig for at nå det tilsigtede mål.

115 Det syvende klagepunkt er således begrundet.

*Det syvende klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 49 EF som følge af den administrative priskontrol*

116 I henhold til gennemførelsesdekretets artikel 257 skal præfekten godkende de priser, som selskaberne anvender på enhver form for privat sikkerhedstjeneste. Enhver ændring af disse priser skal godkendtes på samme betingelser.

117 Det fremgår desuden af Indenrigsministeriets cirkulære nr. 559/C. 4770.10089. D af 8. november 1999, at præfekten fastsætter en lovbestemt pris for hver type ydelse, såvel som udsvinget herfra, udtrykt i procent, inden for rammerne af hvilken, hvert enkelt selskab frit kan fastsætte prisen for hver enkelt tjenesteydelse.

118 Inden priserne godkendes, skal præfekten sikre sig, at de foreslåede priser holder sig inden for satserne. Hvis satserne ikke overholdes, skal selskabernes ledelse begrunde fastsættelsen af de ulovlige priser, således at præfekten kan afgøre, om selskaberne kan drive virksomhed på dette grundlag. Hvis den sidste betingelse ikke med sikkerhed opfyldes, godkendes priserne ikke, og dermed kan tilladelsen ikke udstedes.

Parternes argumenter

119 Kommissionen har gjort gældende, at gennemførelsesdekretet er i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser. Henset til denne priskontrol er de italienske priser til hinder for, at en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, kommer ind på det italienske marked, eller for at den pågældende tilbyder sine ydelser til en bedre pris end de italienske konkurrenters, eller endelig at vedkommende tilbyder dyrere ydelser, men med mere service for pengene, hvorved disse ydelser bliver mere konkurrencedygtige.

120 Ifølge Kommissionen udgør en sådan lovgivning en foranstaltning, der kan hindre adgangen til markedet for private vagttjenester, idet den dermed hindrer en effektiv priskonkurrence.

121 Den Italienske Republik har gjort gældende, at den omtvistede lovgivning er berettiget ud fra nødvendigheden af at undgå levering af tjenesteydelser til en uforholdsmæssig lav pris, hvilket uundgåeligt vil betyde en forringelse af ydelsernes kvalitet, der navnlig ville kunne udgøre en trussel mod grundlæggende interesser, der vedrører den offentlige sikkerhed.

Domstolens bemærkninger

122 Det fremgår af fast retspraksis, at artikel 49 EF er til hinder for anvendelsen af enhver national lovgivning, der har som konsekvens, at leveringen af tjenesteydelser mellem medlemsstater gøres mere vanskelig end leveringen af tjenesteydelser, der udelukkende er intern i en medlemsstat (jf. dommen af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 70).

123 Hvad angår obligatoriske mindstepriser har Domstolen allerede fastslået, at bestemmelser med et absolut forbud mod ved aftale at fravige de mindstesalærer, der er fastsat i en tarif for advokater for ydelser, som dels er af juridisk karakter, dels er forbeholdt advokater, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF (dom af 5.12.2006, forenede sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 70, og dommen af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 71).

124 I den foreliggende sag er præfekten ifølge Indenrigsministeriets cirkulære nr. 559/C. 4770.10089. D, som der er henvist til i præmis 117, beføjet til at fastsætte referencepriser og godkende de priser, som tjenesteyderne tilbyder. Hvis priserne ikke godkendes, udstedes der ikke nogen tilladelse.

125 En sådan begrænsning af den frie prisfastsættelse kan således indskrænke adgangen til det italienske marked for private vagttjenester for tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat, og som ønsker at tilbyde deres tjenesteydelser i denne stat. En begrænsning af denne art fratager på den ene side tjenesteyderne muligheden for at tilbyde priser, der er lavere end mindstepriserne, og fra således at yde en mere effektiv konkurrence i forhold til erhvervsdrivende, der er permanent etableret i Italien, og som derfor råder over større faciliteter for at skabe sig et kundegrundlag end erhvervsdrivende etableret i udlandet (jf. i denne retning dommen af 18.7.2007 i

sagen Kommissionen mod Italien, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis). På den anden side modvirker denne begrænsning, at de tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, i priserne på deres ydelser medregner udgifter, som de tjenesteydere, der er etableret i Italien, ikke skal afholde.

126 Endelig kan den udsvingsmargen, der er overladt de erhvervsdrivende, ikke opveje begrænsningen i den frie prisfastsættelse.

127 Den udgør således en restriktion af den fri udveksling af tjenesteydelser som sikret ved artikel 49 EF.

128 Hvad angår den af Den Italienske Republik anførte begrundelse for denne restriktion, har den ikke fremført nogen beviser for prisfastsættelsesordningens positive virkninger for såvel kvaliteten af de tjenester, der leveres til forbrugerne, som den offentlige sikkerhed.

129 Det ottende klagepunkt er således begrundet.

130 Det må derfor fastslås, at idet Den Italienske Republik i den konsoliderede lov har fastsat, at

— virksomhed som privat sikkerhedsvagt alene kan udøves, såfremt der forinden er afgivet troskabsed til Den Italienske Republik, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF

— privat vagtvirksomhed kun kan udøves af tjenesteydere, som er etableret i andre medlemsstater, såfremt der er meddelt tilladelse med territorial gyldighed af præfekten, uden at der tages hensyn til de forpligtelser, som disse tjenesteydere allerede skal opfylde i deres oprindelsesmedlemsstat, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF

— tilladelsen har begrænset territorial gyldighed, og udstedelsen er betinget af, hvor mange og hvor store de allerede eksisterende vagtselskaber er på det omhandlede område, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF

— de private vagtselskaber skal have driftssted i hver provins, hvor de udøver virksomhed, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF

— selskabernes personale individuelt skal have tilladelse til at arbejde som vagt, uden at der tages hensyn til den kontrol eller de undersøgelser, der allerede er gennemført i oprindelsesmedlemsstaten, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF

— vagtselskaberne skal anvende et minimums- og/eller maksimumsantal ansatte for at kunne blive autoriseret, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF

— vagtselskaberne skal stille sikkerhed hos den lokale repræsentant for den statslige finansforvaltning, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF

— prisen for de private vagttjenester fastsættes i tilladelsen fra præfekten i henhold til en forudbestemt variationsmargen, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF.

## Sagens omkostninger

131 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

**1) Idet Den Italienske Republik i den italienske konsoliderede lov om offentlig sikkerhed (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), der er godkendt ved kongeligt dekret nr. 773 af 18. juni 1931, som ændret, har fastsat, at**

**— virksomhed som privat sikkerhedsvagt alene kan udøves, såfremt der forinden er afgivet troskabsed til Den Italienske Republik, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF**

**— privat vagtvirksomhed kun kan udøves af tjenesteydere, som er etableret i andre medlemsstater, såfremt der er meddelt tilladelse**

**med territorial gyldighed fra præfekten, uden at der tages hensyn til de forpligtelser, som disse tjenesteydere allerede skal opfylde i deres oprindelsesmedlemsstat, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF**

— **tilladelsen har begrænset territorial gyldighed, og udstedelsen er betinget af, hvor mange og hvor store de allerede eksisterende vagtselskaber er på det omhandlede område, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF**

— **de private vagtselskaber skal have driftssted i hver provins, hvor de udøver virksomhed, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF**

— **virksomhedernes personale individuelt skal have tilladelse til at arbejde som vagt, uden at der tages hensyn til den kontrol eller de undersøgelser, der allerede er gennemført i oprindelsesmedlemsstaten, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF**

— **vagtselskaberne skal anvende et minimums- og/eller maksimumsantal ansatte for at kunne blive autoriseret, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF**

— **vagtselskaberne skal stille sikkerhed hos den lokale repræsentant for den statslige finansforvaltning, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF**

— **prisen for de private vagttjenester fastsættes i tilladelsen fra præfekten i henhold til en forudbestemt variationsmargen, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF.**

**2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter