ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 december 2007 *

In zaak C-465/05,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 23 december 2005,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en E. Montaguti als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk (rapporteur), en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 juni 2007,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door te bepalen dat:

— de activiteit van particuliere bewaker enkel kan worden uitgeoefend na voorafgaande aflegging van een eed van trouw aan de Italiaanse Republiek;

— de activiteit van particuliere beveiliging slechts kan worden uitgeoefend na afgifte van een vergunning door de Prefetto (hierna: „prefect");

— voornoemde vergunning een beperkte territoriale geldigheid heeft en slechts kan worden afgegeven indien het aantal en de omvang van de in het betrokken gebied reeds actieve beveiligingsbedrijven dat toelaten;

— particuliere beveiligingsbedrijven een vestiging moeten hebben in iedere provincie waarin zij werkzaam zijn;

— het personeel van die bedrijven individueel toestemming moet hebben gekregen om als bewaker werkzaam te zijn;

— de particuliere beveiligingsbedrijven slechts een vergunning kunnen krijgen indien zij een minimum- en/of maximumpersoneelsbezetting hebben;

— de particuliere beveiligingsbedrijven een waarborgsom moeten storten bij de plaatselijke Cassa deposito e prestiti, en

— de prijzen voor de particuliere beveiligingsdiensten in de vergunning van de prefect worden vastgesteld en slechts binnen een tevoren vastgestelde marge mogen schommelen.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 134 van de eenvormige tekst van de wetten op de openbare veiligheid (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), goedgekeurd bij wetsbesluit nr. 773 van 18 juni 1931 (GURI nr. 146 van 26 juni 1931; hierna: „eenvormige tekst"), houdt de navolgende regeling in:

„Behoudens vergunning van de prefect is het instellingen en particulieren verboden, voor rekening van particulieren diensten te verrichten, bestaande in de beveiliging of bewaking van roerende of onroerende goederen, het verrichten van onderzoek of naspeuringen en het verzamelen van inlichtingen.

Onverminderd het bepaalde in artikel 11, kan deze vergunning niet worden verleend aan personen die niet de Italiaanse nationaliteit bezitten, handelingsonbekwaam zijn of veroordeeld zijn ter zake van een opzettelijk gepleegd misdrijf.

De burgers van de lidstaten van de Europese Unie kunnen de vergunning voor het leveren van diensten op het gebied van beveiliging of bewaking van roerende of onroerende goederen verkrijgen onder dezelfde voorwaarden als Italiaanse burgers.

De vergunning kan niet worden verleend voor werkzaamheden die de uitoefening van overheidsgezag of de bevoegdheid tot beperking van de individuele vrijheid meebrengen."

3 Artikel 135, vierde tot en met zesde alinea, van de eenvormige tekst luidt:

„[...] voornoemde bestuurders zijn verplicht om in hun kantoren op permanente en zichtbare wijze de door hen verrichte werkzaamheden te afficheren en daarbij de tarieven ervan te vermelden.

Zij mogen geen andere werkzaamheden verrichten dan die welke zijn aangeduid op het bord of hogere vergoedingen ontvangen dan het aangegeven tarief of werkzaamheden verrichten of commissies aanvaarden van of via personen die niet in het bezit zijn van hun identiteitskaart of van een ander van een foto voorzien document van het bestuur van de Staat.

Het bord met werkzaamheden moet door de prefect worden goedgekeurd."

4 Ingevolge artikel 136, tweede alinea, van de eenvormige tekst kan de vergunning worden geweigerd vanwege het aantal of de omvang van de reeds actieve ondernemingen.

5 Artikel 137 van de eenvormige tekst bepaalt het volgende :

„De afgifte van de vergunning is onderworpen aan de storting van een door de prefect vastgestelde waarborgsom bij de Cassa deposito e prestiti.

[...]

In geval van niet-nakoming kan de prefect de waarborgsom bij besluit geheel of gedeeltelijk ten voordele van de schatkist laten komen.

[...]"

6 Artikel 138 van de eenvormige tekst luidt:

„De particuliere bewakers moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

1. in het bezit zijn van de Italiaanse nationaliteit of die van een lidstaat van de Europese Unie;

2. meerderjarig zijn en aan de regelgeving inzake de militaire dienstplicht hebben voldaan;

3. kunnen lezen en schrijven;

4. niet strafrechtelijk zijn veroordeeld;

5. in het bezit van hun burgerrechten en politieke rechten;

6. in het bezit zijn van een identiteitskaart;

7. aangesloten zijn bij het fonds sociale verzekeringen en het fonds arbeidsongevallen.

De benoeming van particuliere bewakers moet door de prefect worden goedgekeurd.

Elke beëdigde bewaker die een burger van een lidstaat van de Europese Unie is, kan overeenkomstig de bepalingen van wetsbesluit nr. 527 van 30 december 1992 en bijbehorende uitvoeringsverordening nr. 635 van de minister van Binnenlandse Zaken van 30 oktober 1996 een wapenvergunning verkrijgen. [...]"

7 Artikel 250 van koninklijk besluit nr. 635 van 6 mei 1940 houdende de uitvoeringsverordening van de eenvormige tekst, zoals gewijzigd bij artikel 5 van wet nr. 478 van 23 december 1946 (hierna: „uitvoeringsverordening"), bepaalt:

„Nadat hij heeft vastgesteld dat aan de voorwaarden van artikel 138 van de wet is voldaan, geeft de prefect aan de particuliere bewakers het goedkeuringsbesluit af.

Na ontvangst van de goedkeuring, leggen de particuliere bewakers een eed af ten overstaan van de Pretore volgens de formule:

‚Ik zweer trouw aan de Italiaanse Republiek en aan het staatshoofd, dat ik de wetten van de Staat getrouw zal naleven en dat ik de mij toevertrouwde taken zorgvuldig, naar mijn geweten en enkel in het openbaar belang zal verrichten.'

De Pretore bevestigt de eedaflegging door waarmerking onder aan het besluit van de prefect.

De particuliere bewaker wordt na de eedaflegging toegelaten tot de uitoefening van zijn functies."

8 Artikel 252 van de uitvoeringsverordening bepaalt:

„Onverminderd de bepalingen van de bijzondere wetten is voor de particuliere bewaking van goederen die op het grondgebied van andere provincies zijn gelegen, een goedkeuringsbesluit van de prefect van elke provincie vereist.

De eedaflegging vindt plaats voor een van de Pretori van het ambtsgebied waarin de te bewaken goederen zijn gelegen."

9 Artikel 257 van diezelfde verordening bepaalt:

„In de aanvraag voor de in artikel 134 van de wet voorziene vergunning worden vermeld: de gemeente of gemeentes waarin de onderneming werkzaam wil zijn, de voor specifieke operaties of voor abonnementen toegepaste tarieven, het overzicht van de bewakers in dienst, de aan hen betaalde vergoedingen, de wekelijkse rustdag, de maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid in geval van ziekte, het uurrooster en alle overige modaliteiten van de dienstverlening.

Het verzoek wordt vergezeld van een bewijs van verzekering van de bewakers tegen arbeidsongevallen en tegen arbeidsongeschiktheid en ouderdom.

Wanneer het een onderneming betreft die onderzoek of speurwerk wil verrichten ten behoeve van particulieren, moet daarnaast in de aanvraag worden aangegeven voor welke werkzaamheden om goedkeuring wordt verzocht en moeten de bewijzen van de benodigde kwalificaties worden aangehecht.

De akte van de vergunning moet de in de aanvraag voorziene gegevens en een goedkeuring van de tarieven, het overzicht van werknemers, de vergoedingen, het uurrooster en de maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid in geval van ziekte bevatten.

Afwijkingen of wijzigingen in de bedrijfsvoering moeten steeds door de prefect worden goedgekeurd."

10 Wat de bestuurlijke handelingen ter uitvoering van de nationale regelgeving betreft moet worden opgemerkt dat vele van de door de prefecten afgegeven vergunningen voor de uitoefening van het bedrijf van particuliere beveiliging bepalen dat de ondernemingen over een minimum- of maximumaantal particuliere bewakers moeten beschikken.

11 Bovendien volgt uit een rondschrijven van het ministerie van Binnenlandse Zaken dat de ondernemingen hun bedrijf niet mogen uitoefenen buiten het ambtsgebied van de prefect die de goedkeuring heeft afgegeven.

De precontentieuze procedure

12 Bij brief van 5 april 2002 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek gemaand haar opmerkingen mede te delen over de verenigbaarheid van de betrokken nationale regelgeving met de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging.

13 Volgend op de door de Italiaanse Republiek op 6 juni 2002 gegeven antwoorden, heeft de Commissie deze lidstaat op 14 december 2004 een met redenen omkleed advies gezonden waarin zij hem uitnodigde de maatregelen te nemen die nodig waren om zich binnen een termijn van twee maanden na ontvangst ervan naar dit advies te voegen. De Commissie heeft het verzoek van de Italiaanse Republiek om verlenging van deze termijn afgewezen.

14 Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met de antwoorden van de Italiaanse Republiek, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

15 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie acht grieven aan die hoofdzakelijk betrekking hebben op de in de Italiaanse regelgeving gestelde voorwaarden voor de uitoefening van het particuliere beveiligingsbedrijf in Italië.

16 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat ofschoon in een sector die tot op heden niet op gemeenschapsniveau geharmoniseerd is, wat — zoals de Italiaanse Republiek en de Commissie ter terechtzitting hebben erkend — bij particuliere

beveiligingsdiensten het geval is, de lidstaten in beginsel bevoegd blijven om de voorwaarden voor de uitoefening van de activiteiten in deze sector te bepalen, zij hun bevoegdheden ter zake moeten uitoefenen met inachtneming van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie met name arresten van 26 januari 2006, Commissie/Spanje, C-514/03, Jurispr. blz. I-963, punt 23, en 14 december 2006, Commissie/Oostenrijk, C-257/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 18).

17 Volgens de rechtspraak van het Hof verplichten de artikelen 43 EG en 49 EG tot opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten. Als dergelijke beperkingen moeten worden beschouwd alle maatregelen die de uitoefening van die vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie arresten van 15 januari 2002, Commissie/Italië, C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 22; 5 oktober 2004, CaixaBank France, C-442/02, Jurispr. blz. I-8961, punt 11; 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Jurispr. blz. I-2941, punt 31, en 26 oktober 2006, Commissie/Griekenland, C-65/05, Jurispr. blz. I-10341, punt 48).

18 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat nationale maatregelen die de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden belemmeren, slechts gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer zij aan vier voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is (zie arrest van 4 juli 2000, Haim, C-424/97, Jurispr. blz. I-5123, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 49).

19 In het licht van deze beginselen moeten de door de Commissie aangevoerde grieven worden beoordeeld.

Eerste grief: schending van de artikelen 43 EG en 49 EG als gevolg van de verplichting de eed af te leggen

Argumenten van partijen

20 De Commissie betoogt dat de in artikel 250 van de uitvoeringsverordening opgenomen verplichting van de particuliere bewakers om een eed van trouw aan de Italiaanse Republiek af te leggen, welke verplichting indirect op nationaliteit is gebaseerd, voor de marktdeelnemers uit andere lidstaten die op het gebied van particuliere beveiliging werkzaam zijn een ongerechtvaardigd obstakel vormt, zowel voor de uitoefening van het recht op vrijheid van vestiging als dat op het vrij verrichten van diensten.

21 Bedoelde verplichting is volgens de Commissie bovendien noch gerechtvaardigd door, noch evenredig aan de nagestreefde doelstelling, te weten een betere bescherming van de openbare orde.

22 De Italiaanse Republiek beweert dat de door de eenvormige tekst bedoelde activiteiten vallen onder de uitoefening van openbaar gezag in de zin van de artikelen 45 EG en 55 EG, zodat zij zijn vrijgesteld van de bepalingen van de hoofdstukken 2 en 3 van titel III van het derde deel van het Verdrag.

23 De Italiaanse Republiek betoogt bijgevolg dat ondernemingen in de sector van de particuliere beveiliging in vele gevallen rechtstreeks en onmiddellijk deelnemen aan de uitoefening van openbaar gezag.

24 Zij merkt in dit verband op dat de beveiligingsactiviteiten naar hun aard een belangrijke bijdrage leveren aan de openbare veiligheid, bijvoorbeeld het gewapende toezicht bij kredietinstellingen en de begeleiding van geldtransporten.

25 Deze lidstaat benadrukt ook dat de processen-verbaal van beëdigde particuliere bewakers die in het kader van de uitoefening van hun beroep zijn opgesteld meer bewijskracht hebben dan verklaringen van particulieren. Zij voegt hieraan toe dat de bewakers tot aanhouding kunnen overgaan in geval van ontdekking op heterdaad.

26 De Commissie brengt tegen deze argumentatie in dat de artikelen 45 EG en 55 EG, als afwijkingen van de fundamentele vrijheden, volgens de rechtspraak van het Hof restrictief moeten worden uitgelegd.

27 De door de Italiaanse Republiek aangevoerde elementen kunnen volgens de Commissie bovendien niet rechtvaardigen dat wordt afgeweken van de vaste rechtspraak van het Hof dat bewakings- en particuliere beveiligingsactiviteiten in de regel geen rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag opleveren.

28 Naast het beroep op de toepassing van de artikelen 45 EG en 55 EG, roept de Italiaanse Republiek het volgende verweer in.

29 Zij benadrukt dat de verplichting om de eed af te leggen enkel door de Commissie kan worden bekritiseerd vanuit de invalshoek van de beperkingen die daaruit voortvloeien voor het vrij verkeer van werknemers en niet op grond van de artikelen 43 EG en 49 EG, nu particuliere bewakers noodzakelijkerwijze werknemers in loondienst zijn.

30 Zij betoogt daarnaast dat de eedaflegging, die objectief gezien geen moeilijkheden teweegbrengt, garandeert dat de bewakers de hun toevertrouwde gevoelige taken op het gebied van de veiligheid op correcte wijze vervullen, welke taken door dwingende bepalingen van nationaal recht worden beheerst. Zij benadrukt het oorzakelijk verband dat aldus bestaat tussen de eed en de versterking van de preventieve bescherming van de openbare orde.

Beoordeling door het Hof

31 Gelet op de gevolgen van de toepassing van de artikelen 45 EG en 55 EG, moet om te beginnen worden nagegaan of deze bepalingen metterdaad toepassing vinden in de onderhavige zaak.

32 Volgens de rechtspraak van het Hof moet de in de artikelen 45, eerste alinea, EG en 55 EG voorziene afwijking beperkt blijven tot werkzaamheden die, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag vormen (zie arresten van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje, C-114/97, Jurispr. blz. I-6717, punt 35; 9 maart 2000, Commissie/België, C-355/98, Jurispr. blz. I-1221, punt 25, en 31 mei 2001, Commissie/Italië, C-283/99, Jurispr. blz. I-4363, punt 20).

33 Naar het Hof eveneens heeft uitgemaakt, is bij werkzaamheden van bewakings- of beveiligingsbedrijven gewoonlijk geen sprake van rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van openbaar gezag (zie reeds aangehaalde arresten Commissie/België, punt 26, en van 31 mei 2001, Commissie/Italië, punt 20).

34 Voor het overige heeft het Hof in punt 22 van het arrest van 31 mei 2001, Commissie/Italië, reeds aangehaald, geoordeeld dat de in artikel 55, eerste alinea, van het EG-Verdrag (thans artikel 45, eerste alinea, EG) voorziene afwijking geen toepassing vindt in een dergelijke zaak.

35 Bijgevolg moet worden onderzocht of de door de Italiaanse Republiek in de onderhavige zaak ingeroepen elementen betreffende de werkelijke inhoud van de eenvormige tekst en de uitvoeringsverordening aanleiding kunnen geven tot een andersluidende beoordeling van de situatie in Italië vergeleken met de in de punten 33 en 34 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.

36 Volgens artikel 134 van de eenvormige tekst oefenen organisaties op het gebied van de particuliere beveiliging activiteiten uit op het gebied van beveiliging of bewaking van roerende of onroerende goederen en verrichten zij onderzoek of naspeuringen voor rekening van particulieren.

37 Ofschoon particuliere beveiligingsbedrijven in sommige uitzonderlijke gevallen bijstand kunnen verlenen aan agenten die met de openbare veiligheid zijn belast, zoals bijvoorbeeld op het gebied van geldtransporten en deelname aan de bewaking van sommige openbare plaatsen, zoals de Italiaanse Republiek ter terechtzitting heeft bevestigd, heeft deze lidstaat niet aangetoond dat het daarbij gaat om de uitoefening van openbaar gezag.

38 Zoals het Hof trouwens reeds heeft geoordeeld, is het enkele bijdragen tot de handhaving van de openbare veiligheid, wat een taak is die eenieder te beurt kan vallen, niet een dergelijke uitoefening van openbaar gezag (zie arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 37).

39 Overigens legt artikel 134 van de eenvormige tekst strikte beperkingen op aan de uitoefening van beveiligingsactiviteiten, namelijk dat zij nimmer de uitoefening van overheidsgezag of de bevoegdheid om de individuele vrijheid te beperken mogen inhouden. De particuliere beveiligingsbedrijven hebben bijgevolg geen bevoegdheid om dwang uit te oefenen.

40 Bijgevolg kan de Italiaanse Republiek niet staande houden dat particuliere beveiligingsbedrijven in het kader van hun activiteiten overgaan tot met de uitoefening van openbaar gezag gelijk te schakelen handhaving van de openbare orde.

41 Wat overigens de argumenten inzake de bewijskracht van door beëdigde particuliere bewakers opgestelde processen-verbaal betreft, moet worden opgemerkt dat de Italiaanse Republiek zelf ook erkent dat deze processen-verbaal niet dezelfde rechtskracht hebben als die welke in de volledige uitoefening van het openbare ambt zijn opgesteld, met name door personeelsleden van de gerechtelijke politie.

42 Ten slotte is het argument over de mogelijkheid van beëdigde particuliere bewakers om over te gaan tot aanhoudingen in geval van ontdekking op heterdaad, reeds door de Italiaanse Republiek ingeroepen in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het reeds aangehaalde arrest van 31 mei 2001, Commissie/Italië. Het Hof heeft toen in punt 21 van het arrest in die zaak geoordeeld, dat de bewakers op dit punt niet meer bevoegdheden hebben dan om het even welke particulier. Die conclusie dient ook in het onderhavige beroep te worden aangehouden.

43 Uit het voorgaande volgt dat particuliere beveiligingsbedrijven, in het licht van de toepasselijke regelgeving, in Italië niet rechtstreeks en specifiek deelnemen aan de uitoefening van openbaar gezag, nu de activiteiten op het gebied van de particuliere beveiliging waaraan zij deelnemen niet gelijkgesteld kunnen worden met de taken van de voor de openbare veiligheid bevoegde diensten.

44 Bijgevolg zijn de afwijkingen voorzien in de artikelen 45 EG en 55 EG in de onderhavige zaak niet van toepassing.

45 Wat vervolgens de door artikel 250 van de uitvoeringsverordening specifiek voorgeschreven eisen betreft, volgt uit de Italiaanse regelgeving dat de ondernemingen voor de verrichting van particuliere beveiligingsactiviteiten slechts een beroep mogen doen op agenten die ten overstaan van de prefect in het Italiaans trouw hebben gezworen aan de Italiaanse Republiek en het staatshoofd.

46 Zelfs als deze regel zonder onderscheid van toepassing is op in Italië gevestigde marktdeelnemers en die uit andere lidstaten, vormt zij niettemin voor iedere marktdeelnemer die niet in Italië is gevestigd een ernstige belemmering van de uitoefening van zijn activiteit in die lidstaat, wat zijn toegang tot de markt ongunstig beïnvloedt.

47 De in een Italiaanse provincie gevestigde marktdeelnemers hebben immers meer mogelijkheden dan de uit andere lidstaten afkomstige marktdeelnemers die hun activiteiten in Italië willen verrichten, om over personeel te beschikken dat bereid is de door de Italiaanse regelgeving voorgeschreven eed af te leggen. Het is immers evident dat een dergelijke plechtige belofte van trouw aan de Italiaanse Republiek en het staatshoofd vanwege de symbolische strekking ervan sneller zal worden gedaan door de burgers van die lidstaat of door reeds in die staat gevestigde personen. Buitenlandse marktdeelnemers bevinden zich bijgevolg in een nadeligere positie dan de in Italië gevestigde marktdeelnemers.

48 Bijgevolg vormt de litigieuze eedaflegging die aldus wordt opgelegd aan de werknemers van de particuliere beveiligingsbedrijven een belemmering van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting voor de niet in Italië gevestigde marktdeelnemers.

49 Aangaande de subsidiair door de Italiaanse Republiek ingeroepen rechtvaardiging van de aldus geconstateerde belemmering van de door de artikelen 43 EG en 49 EG gewaarborgde vrijheden en welke betrekking heeft op de bescherming van de openbare orde, moet eraan worden herinnerd dat het begrip „openbare orde" een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging impliceert, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. De uitzondering betreffende de openbare orde moet, net als alle afwijkingen van een fundamenteel beginsel van het Verdrag, restrictief worden uitgelegd (zie arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 28, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Er kan niet van worden uitgegaan dat in andere lidstaten dan de Italiaanse Republiek gevestigde particuliere beveiligingsbedrijven die met gebruikmaking van hun recht op vrije vestiging en vrije dienstverrichting een beroep doen op personeel dat niet trouw heeft gezworen aan de Italiaanse Republiek en het staatshoofd, een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormen.

51 Uit het voorgaande volgt dat het in de Italiaanse regelgeving opgenomen vereiste van de eedaflegging in strijd is met de artikelen 43 EG en 49 EG.

52 Derhalve is de eerste grief van de Commissie ter ondersteuning van haar beroep gegrond.

Tweede grief: schending van artikel 49 EG als gevolg van de verplichting om een territoriale vergunning te houden

Argumenten van partijen

53 Volgens de Commissie is de krachtens artikel 134 van de eenvormige tekst opgelegde verplichting om voor de verrichting van eenvoudige incidentele diensten op het gebied van particuliere beveiliging een voorafgaande, voor een bepaald deel van het Italiaanse grondgebied geldende vergunning te verkrijgen, een beperking van de vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 49 EG.

54 Dergelijke beperkingen kunnen enkel worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en met name wanneer dit algemeen belang niet reeds wordt beschermd op grond van de regels waaraan de dienstverrichter reeds in zijn lidstaat van vestiging is onderworpen.

55 De Italiaanse Republiek beroept zich primair op de toepassing van de afwijkingen voorzien in de artikelen 45 EG en 55 EG.

56 Subsidiair betoogt zij dat, nu de sector van de litigieuze activiteit niet is geharmoniseerd en er geen systeem van wederzijdse erkenning van toepassing is, de overheid van de lidstaat van ontvangst de bevoegdheid behoudt de in andere lidstaten gevestigde ondernemingen te onderwerpen aan een interne goedkeuring.

57 De Italiaanse Republiek voegt hier ten slotte aan toe dat bij het besluit om al dan niet goedkeuring te verlenen de bevoegde overheidsinstantie in haar praktijk hoe dan ook rekening houdt met de verplichtingen waaraan de dienstverrichters in hun lidstaat van oorsprong zijn onderworpen.

Beoordeling door het Hof

58 Het is vaste rechtspraak dat een nationale regeling die de verrichting van diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG vormt (zie met name arresten van 9 augustus 1994, Vander Elst, C-43/93, Jurispr. blz. I-3803, punt 15; 7 oktober 2004, Commissie/Nederland, C-189/03, Jurispr. blz. I-9289, punt 17, en 18 juli 2007, Commissie/Italië, C-134/05, Jurispr. blz. I-6251, punt 23, en het reeds aangehaalde arrest Commissie/België, punt 35).

59 Daarenboven leidt de beperking van het territoriale toepassingsgebied van de vergunning ertoe dat de dienstverrichter er krachtens artikel 136 van de eenvormige

tekst toe wordt verplicht om een vergunning aan te vragen in elke provincie waarin hij werkzaam wil zijn, waarbij zij aangetekend dat Italië 103 provincies telt, wat de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting nog meer bemoeilijkt (zie in die zin arrest van 21 maart 2002, Commissie/Italië, C-298/99, Jurispr. blz. I-3129, punt 64).

60 Hieruit volgt dat een regeling zoals thans in geding in beginsel in strijd is met artikel 49 EG en dientengevolge door dat artikel wordt verboden, tenzij zij haar rechtvaardiging vindt in onder meer dwingende redenen van algemeen belang en vooropgesteld, overigens, dat zij evenredig is aan het ermee nagestreefde doel (zie in die zin arrest van 18 juli 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 24).

61 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat het vereiste van administratieve goedkeuring of een voorafgaande vergunning voor de verrichting van particuliere beveiligingsactiviteiten op zich tegemoet kan komen aan de noodzaak om de openbare orde te beschermen, gelet op de specifieke aard van bedoelde activiteiten.

62 Volgens vaste rechtspraak kan een belemmering als de onderhavige evenwel slechts worden gerechtvaardigd voor zover het aangevoerde algemeen belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter in zijn lidstaat van vestiging gelden (zie arrest van 26 januari 2006, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 43).

63 Bijgevolg kan er niet van worden uitgegaan dat het voor de bereiking van het nagestreefde doel noodzakelijk is dat als gevolg van een door een lidstaat vastgestelde maatregel de controles die in de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter reeds zijn uitgevoerd, in wezen nog eens worden overgedaan.

64 In de onderhavige zaak gaat de Italiaanse regelgeving, door er niet in te voorzien dat bij de verkrijging van een vergunning rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan de grensoverschrijdende dienstverlener reeds is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd, verder dan noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel, namelijk het waarborgen van een strikt toezicht op die activiteiten (zie in die zin arrest van 29 april 2004, Commissie/Portugal, C-171/02, Jurispr. blz. I-5645, punt 60, en de reeds aangehaalde arresten Commissie/België, punt 38; Commissie/Nederland, punt 18, en 18 juli 2007, Commissie/Italië, punt 25).

65 Aangaande het argument van de Italiaanse Republiek dat er een administratieve praktijk bestaat volgens welke de bevoegde instantie bij de beslissing over vergunningaanvragen rekening houdt met de verplichtingen waaraan in de lidstaat van oorsprong is voldaan, volstaat het op te merken dat het bestaan van een dergelijke praktijk niet is bewezen. Hoe dan ook is het vaste rechtspraak dat eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet kunnen worden beschouwd als een correcte uitvoering van de verplichtingen tot uitvoering van het Verdrag (zie met name het arrest Commissie/Nederland, reeds aangehaald, punt 19).

66 Zoals ten slotte in punt 44 van onderhavig arrest is opgemerkt, zijn de in de artikelen 45 EG en 55 EG voorziene afwijkingen hier niet van toepassing.

67 Derhalve is de tweede grief betreffende de schending van artikel 49 EG als gevolg van de verplichting inzake het bezit van de territoriale vergunning, bij ontbreken in de Italiaanse regelgeving van een uitdrukkelijke verplichting om rekening te houden met vergelijkbare vereisten in de lidstaat van vestiging, gegrond.

Derde grief: schending van de artikelen 43 EG en 49 EG als gevolg van de territorialiteit van de vergunning en de inaanmerkingneming van het aantal en de omvang van de ondernemingen die in het betrokken gebied reeds actief zijn bij de verlening van bedoelde vergunning

68 Zoals in punt 59 van onderhavig arrest reeds is opgemerkt, volgt uit artikel 136 van de eenvormige tekst dat het houden van een vergunning enkel recht geeft op het verrichten van particuliere beveiliging binnen het ressort van het gebied waarvoor zij is afgegeven.

69 Het staat bovendien aan de prefect om te beoordelen of het opportuun is vergunningen af te geven gelet op het aantal en de omvang van de ondernemingen die in het betrokken gebied reeds actief zijn.

Argumenten van partijen

70 Volgens de Commissie vormen deze bepalingen ongerechtvaardigde en oneven-redige beperkingen van de vrijheid van vestiging en, als gevolg van de vergunning zelf, de vrijheid van dienstverrichting.

71 Zij benadrukt daarnaast dat de omstandigheid dat de prefect het risico beoordeelt dat de aanwezigheid van een te groot aantal ondernemingen in de sector van de particuliere beveiliging in een gegeven gebied oplevert voor de openbare orde, tot rechtsonzekerheid leidt voor de uit een andere lidstaat afkomstige marktdeelnemer. Zij voegt hieraan toe dat het bewijs van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde en openbare veiligheid trouwens niet is geleverd.

72 De Italiaanse Republiek betoogt dat een dergelijke territoriale beperking niet met artikel 43 EG in strijd is en dat zij rechtstreeks verbonden is met de beoordeling van de bescherming van de openbare orde, wat een voorwaarde is voor de afgifte van de vergunning door de prefect. Deze beoordeling is noodzakelijkerwijze gebaseerd op zuiver territoriale omstandigheden, zoals kennis over de georganiseerde misdaad in een gegeven gebied.

73 Zij betoogt, ten slotte, dat ervoor moet worden gewaakt dat de particuliere beveiligingsbedrijven zich niet in de plaats stellen van de overheid.

Beoordeling door het Hof

74 De Italiaanse Republiek ontkent niet dat de territoriale beperking van de vergunning een beperking van zowel de vrijheid van vestiging als de vrijheid van dienstverrichting in de zin van de in punt 17 van onderhavig arrest aangehaalde rechtspraak oplevert. Zij roept als primair verweer de bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid in. Zij benadrukt in dit verband dat de particuliere beveiligingsactiviteiten tegen infiltratie door de lokale georganiseerde misdaad moeten worden beschermd.

75 Aangaande de door de Italiaanse Republiek ter rechtvaardiging van deze beperking ingeroepen motieven van openbare orde, en gelet op de vaste rechtspraak van het Hof waaraan in punt 49 van onderhavig arrest is herinnerd, heeft de Italiaanse Republiek, al aangenomen dat van het risico van infiltratie door dergelijke organisaties sprake is, betoogd, noch aangetoond dat het systeem van territoriale vergunningen de enige manier is om dit risico af te dekken en de handhaving van de openbare orde te waarborgen.

76 De Italiaanse Republiek heeft niet aangetoond dat het voor een doeltreffend toezicht op de particuliere beveiligingsactiviteiten noodzakelijk is dat voor elk provincieressort waarin een uit een andere lidstaat gevestigde onderneming, met gebruikmaking van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting, haar activiteiten wil uitoefenen, een vergunning moet worden afgegeven, er daarbij aan herinnerend dat deze activiteiten op zich beschouwd niet van dien aard zijn dat zij de openbare orde kunnen verstoren.

77 In dit opzicht zouden minder vergaande maatregelen dan die welke de Italiaanse Republiek heeft gekozen, zoals bijvoorbeeld de invoering van regelmatige administratieve controles, naast het vereiste van een territoriaal ongelimiteerde vergunning, de bereiking van een vergelijkbaar resultaat kunnen verzekeren en het toezicht op de particuliere beveiligingsactiviteiten kunnen garanderen. Deze vergunning zou overigens kunnen worden opgeschort of ingetrokken in geval van niet-naleving van de op het particuliere beveiligingsbedrijf rustende verplichtingen of van de verstoring van de openbare orde.

78 Het argument ten slotte betreffende de noodzaak om een niet te groot aantal buitenlandse ondernemingen toe te staan zich te vestigen met het oog op de verrichting van particuliere beveiligingsactiviteiten of hun diensten op de Italiaanse markt voor particuliere beveiliging aan te bieden, om te voorkomen dat bedoelde ondernemingen zich in de plaats zouden stellen van de openbare veiligheidsdiensten, kan niet slagen aangezien met name de daarbij betrokken activiteiten en die welke bij de uitoefening van openbaar gezag worden verricht niet dezelfde zijn, zoals in punt 40 van onderhavig arrest reeds is opgemerkt.

79 Bijgevolg zijn de uit de bekritiseerde regelgeving voortvloeiende beperkingen van de vrijheid van vestiging en van de vrijheid van dienstverrichting niet gerechtvaardigd.

80 Dientengevolge is de derde grief inzake de schending van de artikelen 43 EG en 49 EG vanwege de territorialiteit van de vergunning gegrond.

Vierde grief: schending van artikel 49 EG als gevolg van de verplichting om een vestiging te hebben in elke provincie waar de particuliere beveiligingsactiviteiten worden verricht

81 Uit de tenuitvoerlegging van de eenvormige tekst en de uitvoeringsverordening volgt dat de particuliere beveiligingsbedrijven verplicht zijn een vestiging te hebben in elke provincie in het ressort waarvan zij hun activiteiten willen uitoefenen.

Argumenten van partijen

82 De Commissie betoogt dat de zojuist besproken verplichting een beperking van de vrijheid van dienstverrichting oplevert die door geen enkele dwingende reden van algemeen belang wordt gerechtvaardigd.

83 De Italiaanse Republiek, die het bestaan van de prefectorale praktijk en de daaruit voortvloeiende belemmering van het vrij verrichten van diensten niet betwist, betoogt dat de verplichting om over een dergelijke vestiging of over kantoorruimte te beschikken met name beoogt te waarborgen dat er een redelijke graad van nabijheid is tussen het werkgebied van de beëdigde particuliere bewakers en de uitoefening van verantwoordelijkheden op het gebied van het bestuur, de aansturing en het toezicht door de vergunninghouder.

Beoordeling door het Hof

84 Volgens vaste rechtspraak druist het vereiste dat een bewakingsbedrijf over een vestiging moet beschikken in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, rechtstreeks

in tegen het vrij verrichten van diensten, daar het in andere lidstaten gevestigde ondernemingen belet in die staat diensten te verrichten (zie met name de reeds aangehaalde arresten Commissie/België, punt 27, en 18 juli 2007, Commissie/Italië, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85 Vaststaat dat de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde praktijk een in beginsel verboden belemmering van de door artikel 49 EG gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting vormt, zoals de Italiaanse Republiek overigens ook erkent.

86 Een dergelijke beperking van de vrijheid van dienstverrichting kan niet worden gerechtvaardigd als niet aan de in punt 18 van onderhavig arrest gememoreerde vereisten is voldaan, zulks voor zover de voorwaarde inzake de vestiging verder gaat dan noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel van de verzekering van doeltreffend toezicht op de particuliere beveiligingsactiviteit.

87 Voor het toezicht op de particuliere beveiligingsactiviteiten is immers geenszins het bestaan vereist van een vestiging in elke provincie van de staat in het ressort waarvan de ondernemingen hun activiteiten willen uitoefenen met gebruikmaking van de vrijheid van dienstverrichting. Vooropgesteld dat de voorwaarden om een vergunning te verkrijgen geen onnodige herhaling is van overeenkomstige wettelijke voorwaarden waaraan reeds in de lidstaat van vestiging is voldaan, zoals in punt 62 van onderhavig arrest reeds is opgemerkt, volstaat een systeem van vergunningen en de daaraan verbonden verplichtingen om de doelstelling van het toezicht op de particuliere beveiligingsactiviteiten te bereiken (zie in die zin arrest van 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk, C-496/01, Jurispr. blz. I-2351, punt 71).

88 Vastgesteld moet dus worden dat de Italiaanse Republiek, door de dienstverrichters te verplichten om te beschikken over een vestiging in elke provincie waarin de particuliere beveiligingsactiviteiten worden verricht, de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

89 De vierde grief slaagt derhalve.

Vijfde grief: schending van artikel 49 EG als gevolg van de verplichting het personeel van het particuliere beveiligingsbedrijf te laten goedkeuren

90 Op grond van artikel 138 van de eenvormige tekst is de uitoefening van de beëdigde particuliere beveiliging van de vervulling van een aantal voorwaarden afhankelijk gesteld. Daarenboven moet de benoeming van particuliere bewakers door de prefect worden goedgekeurd.

Argumenten van partijen

91 Volgens de Commissie is de invoering van een goedkeuring van het personeel van de in andere lidstaten gevestigde particuliere beveiligingsbedrijven in strijd met artikel 49 EG voor zover de nationale regelgeving geen rekening houdt met de controles waaraan elke beëdigde particuliere bewaker in de lidstaat van oorsprong is onderworpen.

92 De Italiaanse Republiek betoogt dat deze grief enkel vanuit de invalshoek van het vrij verkeer van werknemers kan worden onderzocht. Daarenboven herhaalt zij het eerder reeds gevoerde verweer op basis van artikel 55 EG inzake deelname door de betrokkenen aan de uitoefening van openbaar gezag.

Beoordeling door het Hof

93 Het Hof heeft al geoordeeld dat het vereiste dat de personeelsleden van een particuliere beveiligingsbedrijf in de ontvangende lidstaat een nieuwe, specifieke vergunning moeten verkrijgen, een ongerechtvaardigde beperking is van het vrij verrichten van diensten door deze onderneming in de zin van artikel 49 EG, voor zover daarbij geen rekening wordt gehouden met de controles en verificaties die in de lidstaat van oorsprong reeds zijn verricht (reeds aangehaalde arresten Commissie/Portugal, punt 66; Commissie/Nederland, punt 30, en 26 januari 2006, Commissie/Spanje, punt 55).

94 Dit gaat ook op voor de eenvormige tekst. Nu het argument van de Italiaanse Republiek inzake de toepassing van artikel 55 EG, zoals reeds aangetoond, ongegrond is, slaagt derhalve ook de vijfde grief.

Zesde grief: schending van de artikelen 43 EG en 49 EG als gevolg van de voorwaarden inzake de personeelsbezetting

Argumenten van partijen

95 Volgens de Commissie voorziet artikel 257 van de uitvoeringsverordening in een minimum- en/of maximumpersoneelsbezetting ter zake van de beëdigde particuliere bewakers voor elk van de particuliere beveiligingsbedrijven.

96 Zij maakt bovendien gewag van drie prefectorale goedkeuringen, afgegeven door de prefecten van verschillende provincies, die het aantal bewakers voorschrijven dat bij de particuliere beveiligingsbedrijven in dienst moeten zijn.

97 Zij is van mening dat, voor zover de precieze personeelsbezetting in elke provinciale zetel een onmisbaar element is in de vergunningaanvraag en voor zover elke wijziging in de bezetting door de prefect moet worden goedgekeurd, een zeer strenge verplichting rust op het beheer van de particuliere beveiligingsbedrijven. Een dergelijke verplichting is een ongerechtvaardigde en onevenredige belemmering voor zowel de uitoefening van het recht van vestiging als het vrij verrichten van diensten.

98 De Italiaanse Republiek betoogt dat de enige in de teksten opgelegde verplichting inhoudt dat aan de prefect moet worden meegedeeld hoe de personeelsbezetting is ingevuld zodat de voor de openbare veiligheid bevoegde instantie met het oog op de verrichting van de noodzakelijke controles, op de hoogte is van het aantal gewapende personen dat in een gegeven gebied diensten verricht.

99 Zij voegt hieraan toe dat de prefectorale goedkeuringen die door de Commissie bij wijze van voorbeeld zijn overgelegd, enkel rekening houden met de door de verantwoordelijken van de particuliere beveiligingsbedrijven zelf opgegeven bezetting en op zich geen enkele verplichting opleggen.

Beoordeling door het Hof

100 Vaststaat dat op grond van artikel 257 van de uitvoeringsverordening elke afwijking of wijziging in de bedrijfsvoering, met name een wijziging in het aantal tewerkgestelde bewakers, ter kennis van de prefect moet worden gebracht en door hem moet worden goedgekeurd. De voor de uitoefening van het particuliere beveiligingsbedrijf noodzakelijke prefectorale goedkeuring wordt vervolgens rekening houdend met de personeelsbezetting verleend.

101 Een dergelijk vereiste kan indirect leiden tot een verbod op de uitbreiding of de inkrimping van het aantal door de particuliere beveiligingsbedrijven tewerkgestelde personen.

102 Dit kan de toegang van buitenlandse marktdeelnemers tot de Italiaanse markt voor particuliere beveiligingsdiensten beïnvloeden. Gelet immers op de aldus opgelegde beperkingen ten aanzien van het organisatie- en beheersvermogen van de marktdeelnemer en de daarmee verbonden kosten, kunnen buitenlandse particuliere beveiligingsbedrijven worden ontmoedigd om in Italië tweede vestigingen of filialen op te zetten of om hun diensten op de Italiaanse markt aan te bieden.

103 Aangaande de reden die de Italiaanse Republiek heeft aangevoerd om deze belemmering van de door de artikelen 43 EG en 49 EG gewaarborgde vrijheden te rechtvaardigen, moet worden vastgesteld dat de verplichting om elke wijziging in de bedrijfsvoering aan prefectorale goedkeuring te onderwerpen, voorshands ongeschikt is ter bereiking van het ermee beoogde doel, te weten het waarborgen van een doeltreffend toezicht op de betrokken activiteiten (zie in die zin arrest van 18 juli 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 59).

104 De Italiaanse Republiek heeft evenwel niet rechtens genoegzaam aangetoond dat de controle op de vaststelling van het aantal werknemers die in de toepasselijke regelgeving wordt voorgeschreven, noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel.

105 Bijgevolg is de zesde grief gegrond.

Zevende grief: schending van de artikelen 43 EG en 49 EG als gevolg van de verplichting een waarborgsom te storten bij de Cassa deposito e prestiti

106 Naar luid van artikel 137 van de eenvormige tekst zijn de particuliere beveiligingsbedrijven gehouden om in elke provincie waar het hen is toegestaan om hun activiteiten te verrichten, een waarborgsom, waarvan het bedrag door de prefect wordt bepaald, bij de afdeling van de provinciale schatkist ten voordele van de Cassa deposito e prestiti te storten. Deze waarborgsom moet waarborgen dat eventuele administratieve sancties in geval van de niet-naleving van de vergunningvoorwaarden zullen worden betaald.

Argumenten van partijen

107 Volgens de Commissie drukt als gevolg van deze voorwaarde op ondernemingen die hun hoofdzetel niet in Italië hebben een bijkomende economische last, voor zover in de Italiaanse regelgeving geen rekening wordt gehouden met een eventuele identieke verplichting in de lidstaat van oorsprong.

108 De Italiaanse Republiek merkt op dat nu de activiteit van particuliere beveiliging niet op gemeenschapsniveau is geharmoniseerd, slechts van geval tot geval rekening kan worden gehouden met de mogelijkheid dat de in een andere lidstaat gevestigde onderneming in de lidstaat van oorsprong reeds voldoende zekerheid heeft gesteld bij een met de Cassa deposito e prestiti vergelijkbare kredietinstelling.

Beoordeling door het Hof

109 Het Hof heeft op het gebied van de particuliere beveiliging reeds geoordeeld dat de verplichting om zekerheid te stellen bij een deposito- en consignatiekas, de uitoefening van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten in de zin van de artikelen 43 EG en 49 EG kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken, voor zover die de verrichting van diensten of de opzetting van een filiaal of een tweede vestiging duurder maakt voor in andere lidstaten gevestigde particuliere beveiligingsbedrijven dan die welke in de lidstaat van bestemming zijn gevestigd (zie arrest van 26 januari 2006, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 41).

110 In de onderhavige zaak geldt de verplichting om een waarborgsom te storten, in elke provincie waar de onderneming haar activiteiten wil uitoefenen.

111 Een dergelijke belemmering kan enkel worden gerechtvaardigd door het ingeroepen algemene belang om voor de Italiaanse autoriteiten geldsommen beschikbaar te houden ter waarborging van de uitvoering van alle verplichtingen van publiekrecht waaraan de toepasselijke nationale regelgeving een sanctie verbindt, voor zover zulks niet reeds op grond van de op de dienstverrichter toepasselijke regelgeving in zijn lidstaat van vestiging is gewaarborgd.

112 De betrokken Italiaanse regelgeving vereist de storting van waarborgsommen zonder rekening te houden met reeds in de lidstaat van oorsprong gestelde zekerheden.

113 Uit de opmerkingen van de Italiaanse Republiek volgt dat de bevoegde prefectorale autoriteiten in hun praktijk van geval tot geval rekening houden met de zekerheden die zijn gesteld bij de met de deposito- en consignatiekas vergelijkbare financiële instellingen van de andere lidstaten.

114 Met deze praktijk geeft de Italiaanse Republiek zelf toe dat de storting van een nieuwe waarborgsom in elke provincie waar de uit andere lidstaten afkomstige marktdeelnemer met gebruikmaking van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting zijn activiteiten wil uitoefenen, niet noodzakelijk is ter bereiking van de nagestreefde doelstelling.

115 In die omstandigheden is de zevende grief gegrond.

Achtste grief: schending van artikel 49 EG als gevolg van het verplichte administratief toezicht op de prijzen

116 Op grond van artikel 257 van de uitvoeringsverordening is de prefect belast met de goedkeuring van de door de ondernemingen voor elke vorm van particuliere beveiliging toegepaste tarieven. Elke wijziging van deze tarieven moet onder dezelfde voorwaarden worden goedgekeurd.

117 Uit circulaire nr. 559/C. 4770.10089. D van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 8 november 1999 volgt overigens dat de prefecten voor elk type dienst een wettelijk tarief en een in procenten uitgedrukte marge vaststellen waarbinnen elke onderneming haar eigen tarief voor elke dienst vrij kan kiezen.

118 De prefecten moeten zich ervan vergewissen dat de voorgestelde tarieven binnen deze marge vallen alvorens ze goed te keuren. Als zij er niet mee in overeenstemming zijn, moeten de verantwoordelijken van de ondernemingen rechtvaardigen waarom zij niet-conforme tarieven hebben vastgesteld, waarbij het aan de prefecten staat na te gaan of de ondernemingen op basis daarvan kunnen werken. Als niet met zekerheid kan worden vastgesteld of deze laatste voorwaarde is vervuld, worden de tarieven niet goedgekeurd en kan de vergunning bijgevolg niet worden afgegeven.

Argumenten van partijen

119 De Commissie is van mening dat deze regelgeving niet verenigbaar is met de vrijheid van dienstverrichting. Gelet op de aldus toegepaste prijscontrole, verhinderen de in Italië toegepaste tarieven dat een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter zich op de Italiaanse markt aandient of zijn diensten daar aanbiedt tegen gunstigere prijzen dan die welke door zijn concurrenten in Italië worden aangeboden of, ten slotte, duurdere diensten aanbiedt, maar van een hogere toegevoegde waarde, welke diensten dus concurrerender zijn.

120 Een dergelijke regeling belemmert naar haar aard de toegang tot de markt voor diensten op het gebied van de particuliere beveiliging doordat zij een efficiënte prijsconcurrentie verhindert.

121 De Italiaanse Republiek betoogt dat de litigieuze regeling wordt gerechtvaardigd door de noodzaak te voorkomen dat diensten worden aangeboden tegen excessief lage prijzen, wat onvermijdelijk tot een vermindering van de kwaliteit van de dienst zou leiden, waardoor de bescherming van de met de openbare veiligheid verbonden fundamentele belangen in het gedrang komt.

Beoordeling door het Hof

122 Volgens vaste rechtspraak verzet artikel 49 EG zich tegen de toepassing van iedere nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen de lidstaten moeilijker wordt dan de verrichting van diensten binnen één lidstaat (zie arrest van 18 juli 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 70).

123 Zo heeft het Hof op het punt van verplichte minimumtarieven reeds geoordeeld dat een wettelijke regeling op grond waarvan het absoluut verboden is om bij overeenkomst af te wijken van de minimumhonoraria die zijn vastgesteld bij een tariefregeling voor diensten van advocaten, welke diensten van gerechtelijke aard zijn en zijn voorbehouden aan advocaten, het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG beperkt (zie arresten van 5 december 2006, Cipolla e.a., C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punt 70, en 18 juli 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 71).

124 In de onderhavige zaak kent de in punt 17 van onderhavig arrest bedoelde circulaire nr. 559/C. 4770.10089. D de prefecten beslissingsbevoegdheid toe ten aanzien van de vaststelling van een referentietarief en de goedkeuring van de door de marktdeelnemers voorgestelde tarieven, zonder welke goedkeuring van de tarieven geen vergunning kan worden afgegeven.

125 De aldus opgelegde beperking van de vrijheid om tarieven vast te stellen belet naar haar aard de toegang tot de Italiaanse markt voor diensten op het gebied van de particuliere beveiliging voor in andere lidstaten gevestigde marktdeelnemers die hun diensten in die lidstaat willen aanbieden. Een dergelijke beperking belet immers bedoelde marktdeelnemers om, door lagere tarieven te bieden dan waartoe het opgelegde tarief verplicht, doeltreffender te concurreren met de marktdeelnemers die reeds duurzaam in Italië zijn gevestigd en bijgevolg vergeleken met in het buitenland gevestigde ondernemers over meer mogelijkheden beschikken om klanten aan zich te binden (zie in die zin arrest van 18 juli 2007, Commissie/Italië,

reeds aangehaald, punt 72, en aldaar aangehaalde rechtspraak). Daarnaast belet deze beperking de in andere lidstaten gevestigde marktdeelnemers om in de tarieven voor hun verrichtingen bepaalde kosten op te nemen die de in Italië gevestigde marktdeelnemers niet hoeven te dragen.

126 Ten slotte is de aan de marktdeelnemers gelaten marge voor schommelingen geen compensatie voor de aldus opgelegde beperkingen van de vrijheid om tarieven vast te stellen.

127 Bijgevolg is duidelijk sprake van een beperking van de door artikel 49 EG gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.

128 Aangaande de door de Italiaanse Republiek aangevoerde gronden ter rechtvaardiging van deze beperking, heeft deze lidstaat niet de elementen overgelegd tot staving van de positieve gevolgen van het systeem van prijsvaststelling voor de kwaliteit van de aan de consumenten geleverde diensten en voor de openbare veiligheid.

129 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat de achtste grief gegrond is.

130 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door in de eenvormige tekst op te nemen dat:

— de activiteit van particuliere bewaker enkel kan worden uitgeoefend na voorafgaande aflegging van een eed van trouw aan de Italiaanse Republiek, de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de activiteit van particuliere beveiliging slechts door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter kan worden uitgeoefend na afgifte van een territoriaal beperkte vergunning door de prefect, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan de dienstverrichter reeds in zijn lidstaat van oorsprong is onderworpen, de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— bedoelde vergunning een beperkte territoriale geldigheid heeft en dat bij de afgifte ervan rekening wordt gehouden met het aantal en de omvang van de in het betrokken gebied reeds actieve ondernemingen op het gebied van de particuliere beveiliging, de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— particuliere beveiligingsbedrijven een vestiging moeten hebben in iedere provincie waarin zij werkzaam zijn, de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het personeel van de ondernemingen individuele toestemming moet hebben verkregen om als particuliere bewaker werkzaam te zijn, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de controles en verificaties die reeds in de lidstaat van oorsprong zijn verricht, de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— beveiligingsbedrijven slechts een vergunning kunnen verkrijgen indien zij een minimum- en/of maximumpersoneelsbezetting hebben, de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— deze ondernemingen een waarborgsom moeten storten bij de Cassa deposito e prestiti, de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, en

— de prijzen van de diensten op het gebied van de particuliere beveiliging in de vergunning van de prefect worden vastgesteld, waarbij de prijzen enkel binnen een van tevoren vastgestelde marge mogen schommelen, de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

131 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Door in het kader van de eenvormige tekst van de wetten op de openbare veiligheid (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), goedgekeurd bij wetsbesluit nr. 773 van 18 juni 1931, zoals gewijzigd, op te nemen dat:

— de activiteit van particuliere bewaker enkel kan worden uitgeoefend na voorafgaande aflegging van een eed van trouw aan de Italiaanse Republiek, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen;

— de activiteit van particuliere beveiliging slechts door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter kan worden uitgeoefend na afgifte

van een territoriaal beperkte vergunning door de Prefetto, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan de dienstverrichter reeds in zijn lidstaat van oorsprong is onderworpen, is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen;

— **bedoelde vergunning een beperkte territoriale geldigheid heeft en dat bij de afgifte ervan rekening wordt gehouden met het aantal en de omvang van de in het betrokken gebied reeds actieve ondernemingen op het gebied van de particuliere beveiliging, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen;**

— **particuliere beveiligingsbedrijven een vestiging moeten hebben in iedere provincie waarin zij werkzaam zijn, is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen;**

— **het personeel van de ondernemingen individuele toestemming moet hebben verkregen om als particuliere bewaker werkzaam te zijn, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de controles en verificaties die reeds in de lidstaat van oorsprong zijn verricht, is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen;**

— **beveiligingsbedrijven slechts een vergunning kunnen verkrijgen indien zij een minimum- en/of maximumaantal werknemers in dienst hebben, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen;**

— **deze ondernemingen een waarborgsom moeten storten bij de Cassa deposito e prestiti, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen, en**

— **de prijzen van de diensten op het gebied van de particuliere beveiliging in de vergunning van de Prefetto worden vastgesteld, waarbij de prijzen enkel binnen een van tevoren vastgestelde marge mogen schommelen, is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen