

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

7 oktober 2004\*

In zaak C-189/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG,

ingesteld op 5 mei 2003,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door M. Patakia en W. Wils als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster, C. Wissels en N. A. J. Bel als gemachtigden,

verweerder,

\* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), kamerpresident, A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta en K. Lenaerts, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 mei 2004,

gelet op de opmerkingen van partijen,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 juni 2004,

het navolgende

**Arrest**

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus bepalingen vast te stellen die eisen dat:

— een onderneming die diensten op het Nederlandse grondgebied wil verrichten een vergunning heeft, zonder rekening te houden met de verplichtingen

waaraan de buitenlandse dienstverrichter al moet voldoen in de lidstaat waar hij is gevestigd, en door voor deze vergunning kosten in rekening te brengen,

- leidinggevend van deze beveiligingsorganisaties een vergunning hebben die ook kosten met zich brengt,
  
- het personeel van deze ondernemingen dat vanuit de lidstaat van vestiging in Nederland wordt gedetacheerd, een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven legitimatiebewijs heeft, en
  
- het personeel een door een Nederlandse organisatie afgegeven diploma heeft, terwijl aan alarminstallateurs eisen ten aanzien van de beroepskwalificaties worden gesteld zonder dat rekening wordt gehouden met de in een andere lidstaat verworven kwalificaties,

de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 49 EG en de richtlijnen 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB L 19, blz. 16) en 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PB L 209, blz. 25).

## Het rechtskader

- 2 De werkzaamheden van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus worden in Nederland geregeld door de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van 24 oktober 1997 (Stb. 1997, 500; hierna: „Wet van 1997”), de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van 3 maart 1999 (Stcrt. 1999, 60; hierna: „Regeling van 3 maart 1999”) en de Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van 16 maart 1999 (Stcrt. 1999, 60).
  
- 3 Volgens artikel 2, lid 1, van de Wet van 1997 is het verboden zonder vergunning van de bevoegde Minister beveiligingswerkzaamheden of researchwerkzaamheden te verrichten. Voorts bepaalt artikel 2, lid 2:  
  
„Onze Minister kan beveiligingsorganisaties of recherchebureaus van dit verbod bij ministeriële regeling vrijstelling verlenen, indien de aard van de werkzaamheden niet noodzaakt tot de toepassing van de bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 10 gestelde regels. Aan een vrijstelling kunnen voorschriften worden verbonden.”
  
- 4 Op grond van artikel 7, lid 1, van deze wet moet ook voor de tewerkstelling van leidinggevende personen door particuliere beveiligingsorganisaties toestemming worden verkregen van de bevoegde Minister.

5 Volgens artikel 9, lid 8, van deze wet dienen particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus er zorg voor te dragen dat hun personeelsleden bij de uitvoering van hun werkzaamheden een legitimatiebewijs bij zich dragen, waarvan een model door de bevoegde Minister is vastgesteld. Dit bewijs attesteert dat, gelijk uit artikel 7, lid 2, van de Wet van 1997 juncto artikel 13, lid 2, van de Regeling van 3 maart 1999 volgt, de onderneming over de vereiste toestemming beschikt om de persoon die het legitimatiebewijs draagt, tewerk te stellen.

6 Ten slotte stelt de bevoegde Minister krachtens artikel 8 van de Wet voor bepaalde categorieën werkzaamheden opleidingseisen vast voor personen die door particuliere beveiligingsorganisaties of recherchebureaus tewerk worden gesteld. Laatstgenoemden mogen alleen personen die voldoen aan de daarvoor vastgestelde opleidingseisen, met werkzaamheden belasten. Artikel 8, lid 2, bepaalt:

„Onze Minister kan van dit voorschrift ontheffing verlenen.”

7 De bepalingen van artikel 8 van de Wet van 1997 worden onder meer gepreciseerd in de artikelen 5 en 11 van de Regeling van 3 maart 1999. Artikel 5, lid 1, bepaalt dat particuliere beveiligingsorganisaties uitsluitend personen met beveiligingswerkzaamheden mogen belasten die in het bezit zijn van een specifiek, door twee Nederlandse instellingen afgegeven diploma, namelijk het diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker, afgegeven door de Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties en de Stichting Ecabo. In artikel 5, lid 5, van deze laatste wordt een aantal andere diploma's als gelijkwaardig aan dit diploma aangemerkt; zij worden alle eveneens door Nederlandse instellingen afgegeven.

8 Bovendien bepaalt artikel 11, lid 1, van deze regeling dat particuliere beveiligingsorganisaties de installatie en het onderhoud van alarmapparatuur uitsluitend mogen

laten uitvoeren door personen die in het bezit zijn van een diploma dat de instemming van de bevoegde Minister heeft. Artikel 11, lid 2, noemt in totaal vier soorten diploma's die deze instemming hebben; zij worden alle door Nederlandse instellingen afgegeven.

### **De precontentieuze procedure**

- 9 Van oordeel dat de uit de betrokken nationale bepalingen voortvloeiende vereisten in strijd zijn met artikel 49 EG en met de richtlijnen 89/48 en 92/51, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure ingeleid.
  
- 10 Na het Koninkrijk der Nederlanden in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen kenbaar te maken, heeft de Commissie bij brief van 11 december 2001 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij deze lidstaat verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan aan dit advies te voldoen. Omdat de Nederlandse regering geen gevolg heeft gegeven aan dit advies, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

### **Het beroep**

- 11 Tot staving van haar beroep voerde de Commissie oorspronkelijk vier grieven aan betreffende de voorwaarden die het Koninkrijk der Nederlanden voor de uitoefening van een particuliere beveiligingswerkzaamheid in die lidstaat stelt.

12 Deze grieven waren respectievelijk ontleend aan:

- de onverenigbaarheid met artikel 49 EG van de voorwaarde dat in een andere lidstaat gevestigde particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus tegen betaling een voorafgaande vergunning van de Nederlandse autoriteiten moeten verkrijgen, zonder dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan deze ondernemingen in hun staat van herkomst al moeten voldoen;
  
- de onverenigbaarheid met artikel 49 EG van de voorwaarde dat leidinggevend van deze ondernemingen een soortgelijke vergunning moeten hebben;
  
- de onverenigbaarheid met artikel 49 EG van de voorwaarde dat personeelsleden van deze ondernemingen in het bezit moeten zijn van een legitimatiebewijs dat tegen betaling van een geldbedrag door de Nederlandse autoriteiten wordt afgegeven, zonder dat rekening wordt gehouden met het feit dat de betrokkenen in elk geval in het bezit moeten zijn van een door hun lidstaat van herkomst afgegeven identiteitskaart of paspoort;
  
- de onverenigbaarheid met artikel 49 EG en de richtlijnen 89/48 en 92/51 van de voorwaarde dat de personeelsleden van deze ondernemingen in het bezit moeten zijn van een door een Nederlandse instelling afgegeven diploma en dat alarminstallateurs over bijzondere kwalificaties beschikken, zonder dat rekening wordt gehouden met de in hun lidstaat van herkomst reeds verworven kwalificaties.

13 Ter terechtzitting heeft de Commissie verklaard, afstand te doen van haar beroep voorzover het de vierde grief betrof, maar het te handhaven met betrekking tot de eerste drie grieven. De gestelde niet-nakoming moet daarom uitsluitend worden onderzocht uit het oogpunt van artikel 49 EG.

*De eerste en de tweede grief*

## Argumenten van partijen

- 14 Ofschoon de bescherming van de afnemers van diensten volgens de Commissie eventueel bepaalde beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting in deze sector kan rechtvaardigen, vormt de voorwaarde dat in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen die in Nederland diensten willen verrichten én hun leidinggevendenden in het bezit moeten zijn van een voorafgaande vergunning, haars inziens geen geschikte maatregel. De betrokken nationale regeling houdt met name geen rekening met de verplichtingen waaraan de buitenlandse dienstverrichters in hun lidstaat van vestiging al moeten voldoen (zie arrest van 9 maart 2000, Commissie/België, C-355/98, Jurispr. blz. I-1221) en brengt ongerechtvaardigde extra kosten mee (zie arrest van 9 augustus 1994, Vander Elst, C-43/93, Jurispr. blz. I-3803).
- 15 De Nederlandse regering betwist dat er op deze punten sprake is van niet-nakoming. Zij geeft toe dat de door de Commissie genoemde voorwaarden en vereisten de vrijheid van dienstverrichting kunnen belemmeren, doch stelt dat zij gerechtvaardigd worden door het algemeen belang en met name door de noodzaak de afnemers van de betrokken diensten en de burgers te beschermen tegen eventueel misbruik door particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Deze maatregelen vormen geschikte en evenredige middelen om die personen te beschermen tegen onwettige en malafide praktijken. In die context is het van bijzonder belang dat de voornemens en de antecedenten van leidinggevendenden van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus worden onderzocht, omdat anders het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de ondernemingen zelf maar weinig waarde heeft. Overigens zijn de kosten die aan de afgifte van de verschillende vergunningen en verklaringen zijn verbonden, niet buitensporig hoog.



- 16 Het is juist dat de Nederlandse regeling geen enkele bijzondere bepaling bevat waarin expliciet wordt vermeld op welke wijze rekening moet worden gehouden met de kwalificaties die een particuliere beveiligingsorganisatie of haar leidinggevend in hun lidstaat van vestiging hebben verworven, doch in het kader van een verzoek om ministeriële vrijstelling zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, van de Wet van 1997 kan hiermee rekening worden gehouden. Aangezien de verplichtingen die de betrokken ondernemingen worden opgelegd, op communautair niveau niet zijn geharmoniseerd, is het in de praktijk zeer moeilijk om te bepalen in welke mate de diverse verplichtingen die de verschillende lidstaten stellen, gelijkwaardig zijn aan die van de Nederlandse regeling.

#### Beoordeling door het Hof

- 17 Het is vaste rechtspraak van het Hof 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 onder meer reeds aangehaalde arresten Vander Elst, punt 15, en Commissie/België, punt 35).
- 18 Met betrekking tot soortgelijke regelingen als die welke in de eerste grief van de Commissie worden bedoeld, en naar aanleiding van eenzelfde soort verweer als dat van de Nederlandse regering, heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke beperking niet kan worden gerechtvaardigd, aangezien zij, door uit te sluiten dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan de grensoverschrijdende dienstverrichter al is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd, hoe dan ook verder gaat dan nodig is om het nagestreefde doel, te weten een strikte controle van die activiteiten, te bereiken (arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punten 36-38, en arrest van 29 april 2004, Commissie/Portugal, C-171/02, Jurispr. blz. I-5645, punt 60). Hetzelfde moet gelden voor de in de tweede grief van de Commissie bedoelde regeling, namelijk de voorwaarde dat leidinggevend van de betrokken ondernemingen een vergunning moeten verkrijgen.

- 19 Met betrekking tot het argument van de Nederlandse regering dat er een administratieve praktijk bestaat om in het kader van artikel 2, lid 2, van de Wet van 1997 rekening te houden met de verplichtingen in de staat van herkomst, zij opgemerkt dat de Nederlandse regering er niet in is geslaagd het bestaan van deze praktijk met voldoende nauwkeurigheid aan te tonen. 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 zijn te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het EG-Verdrag oplegt (zie onder meer arrest van 9 maart 2000, Commissie/Italië, C-358/98, Jurispr. blz. I-1255, punt 17).
- 20 Hieruit volgt dat de voorwaarde van een voorafgaande vergunning waaraan particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus én hun leidinggevenden moeten voldoen, zoals die voorzien in de geldende Nederlandse wettelijke regeling, niet kan worden gerechtvaardigd door redenen verband houdende met het algemeen belang, voorzover geen rekening wordt gehouden met de verplichtingen waaraan deze ondernemingen en personen in hun lidstaat van herkomst al moeten voldoen.
- 21 In deze omstandigheden moeten de eerste twee grieven van de Commissie gegrond worden verklaard.

### *De derde grief*

#### Argumenten van partijen

- 22 Volgens de Commissie vormt de verplichting dat in een andere lidstaat woonachtige personeelsleden van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in het bezit moeten zijn van een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven legitimatie-

bewijs, eveneens een belemmering van het vrij verrichten van diensten door deze ondernemingen. Deze voorwaarde is onevenredig, aangezien deze gedetacheerde personeelsleden hoe dan ook in het bezit moeten zijn van een door hun lidstaat van herkomst afgegeven identiteitskaart of paspoort (zie arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 40).

- 23 Voorts passen de Nederlandse autoriteiten deze voorwaarde algemeen toe, zonder rekening te houden met controles die voordien in de lidstaat van herkomst hebben plaatsgevonden.
- 24 De Nederlandse regering stelt dat deze verplichting een belangrijke garantie biedt om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de door de betrokken ondernemingen geleverde diensten te waarborgen. Deze garantie is vooral van belang voor de burgers die met het optreden van personeelsleden van deze ondernemingen in aanraking komen. Het legitimatiebewijs attesteert naast de identiteit van de houder ook dat hij bevoegd is om beveiligings- of rekerchewerkzaamheden op Nederlands grondgebied te verrichten, terwijl een paspoort of een identiteitsbewijs niets zegt over de bevoegdheden van de betrokkene. Alleen het legitimatiebewijs vormt dus een geschikt en evenredig middel om de burgers te beschermen tegen een eventueel onrechtmatig optreden.
- 25 Het is in elk geval ook mogelijk, krachtens artikel 8, lid 2, van de Wet van 1997 een ministeriële ontheffing te verkrijgen.
- 26 Overigens zijn de bedragen die voor de afgifte van een legitimatiebewijs worden gevraagd, alleen bedoeld om de kosten van de afgifte te dekken en niet buitensporig.

## Beoordeling door het Hof

- 27 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de aan personeelsleden van een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau opgelegde verplichting om in het bezit te zijn van een legitimatiebewijs dat wordt afgegeven door de autoriteiten van de lidstaat waar de dienst wordt verricht, eveneens als een beperking van de vrijheid van dienstverrichting moet worden beschouwd, aangezien de formaliteiten voor het verkrijgen van een dergelijk bewijs het verrichten van grensoverschrijdende diensten kunnen bemoeilijken (zie arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 39).
- 28 Met betrekking tot de vraag of deze maatregel eventueel gerechtvaardigd wordt door redenen verband houdende met de noodzaak de burgers te beschermen, zoals door de Nederlandse regering is aangevoerd, heeft de Commissie er terecht op gewezen dat de personeelsleden van de betrokken ondernemingen die zich naar een andere lidstaat begeven, hoe dan ook in het bezit moeten zijn van een identiteitskaart of paspoort en dat deze documenten voldoende zijn om zich van hun identiteit te kunnen vergewissen (zie arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 40).
- 29 De Nederlandse regering heeft voorts betoogd dat het betrokken legitimatiebewijs, naast de functie van het identificeren van de betrokken persoon, ook een legitimerende functie vervult, aangezien het uitsluitel geeft over de omvang van de bevoegdheden van de betrokkene. Het kan immers niet worden uitgesloten dat het bezit van een dergelijk bewijs vanuit dat oogpunt een geschikte maatregel vormt om het vertrouwen van de burgers in het personeel van particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus te versterken.
- 30 Dienaangaande zij opgemerkt dat, ofschoon het legitimatiebewijs inderdaad kan dienen ter bevestiging van de professionele bevoegdheden en de betrouwbaarheid

van de personeelsleden van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus die vanuit andere lidstaten komen en in Nederland diensten aanbieden, een dergelijk vereiste een beperking is die verder gaat dan hetgeen ter verwezenlijking van het beoogde doel noodzakelijk is, voorzover geen rekening wordt gehouden met de controles en verificaties die in de lidstaat van herkomst reeds zijn verricht en waaruit deze bevoegdheden en betrouwbaarheid blijken (zie in die zin arrest Commissie/Portugal, reeds aangehaald, punt 66).

- 31 Met betrekking tot de door de Nederlandse regering in dat verband aangevoerde ministeriële ontheffing volstaat de vaststelling dat, gelijk de advocaat-generaal in de punten 54 tot en met 58 van haar conclusie heeft opgemerkt, uit artikel 8, lid 2, van de Wet van 1997 niet expliciet volgt dat deze ontheffing, die ter beoordeling van de overheid staat, eveneens en in alle gevallen geldt voor de erkenning, in het kader van de opstelling van het betrokken legitimatiebewijs, van in andere lidstaten verworven beroepskwalificaties. Het vereiste dat men in het bezit moet zijn van een dergelijk bewijs, kan hierdoor dus niet worden gerechtvaardigd.
- 32 Hieruit volgt dat de derde grief van de Commissie eveneens gegrond is, voorzover voor het betrokken vereiste geen rekening wordt gehouden met de controles waaraan grensoverschrijdende dienstverrichters in hun lidstaat van herkomst al onderworpen zijn geweest.
- 33 Gelet op het voorgaande, moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in het kader van de Wet van 1997 bepalingen vast te stellen die eisen dat:
- ondernemingen die diensten op het Nederlandse grondgebied willen verrichten en hun leidinggevenden een vergunning hebben, zonder rekening te houden

met de verplichtingen waaraan de buitenlandse dienstverrichter al moet voldoen in de lidstaat waar hij is gevestigd, en door voor deze vergunning kosten in rekening te brengen, en

- het personeel van deze ondernemingen dat vanuit de lidstaat van vestiging in Nederland wordt gedetacheerd, een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven legitimatiebewijs heeft, voorzover voor het betrokken vereiste geen rekening wordt gehouden met de controles waaraan grensoverschrijdende dienstverrichters in hun lidstaat van herkomst al onderworpen zijn geweest,

de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 49 EG.

## **Kosten**

- <sup>34</sup> Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het kader van de eerste drie grieven van de Commissie op de meeste punten in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de daarop betrekking hebbende kosten te worden verwezen. Met betrekking tot de vierde grief, die de Commissie ter terechtzitting heeft ingetrokken, hebben partijen geen vordering inzake de proceskosten geformuleerd. In zoverre dient dus artikel 69, lid 5, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering te worden toegepast, op grond waarvan elk der partijen haar eigen kosten zal dragen. Hieruit volgt dat het Koninkrijk der Nederlanden in drie vierde van de kosten van de Commissie moet worden verwezen en dat voor het overige elk der partijen haar eigen kosten zal dragen.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) Door in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van 24 oktober 1997 bepalingen vast te stellen die eisen dat:

- ondernemingen die diensten op het Nederlandse grondgebied willen verrichten en hun leidinggevenden een vergunning hebben, zonder rekening te houden met de verplichtingen waaraan de buitenlandse dienstverrichter al moet voldoen in de lidstaat waar hij is gevestigd, en door voor deze vergunning kosten in rekening te brengen, en
  
- het personeel van deze ondernemingen dat vanuit de lidstaat van vestiging in Nederland wordt gedetacheerd, een door de Nederlandse autoriteiten afgegeven legitimatiebewijs heeft, voorzover voor het betrokken vereiste geen rekening wordt gehouden met de controles waaraan grensoverschrijdende dienstverrichters in hun lidstaat van herkomst al onderworpen zijn geweest,

is het Koninkrijk der Nederlanden de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 49 CE.

2) Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in drie vierde van de kosten van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Voor het overige zal elk der partijen haar eigen kosten dragen.

ondertekeningen