

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

31 mei 2001 *

In zaak C-283/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Aresu en M. Patakia, vervolgens door E. Traversa en M. Patakia als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, aanvankelijk bijgestaan door P. G. Ferri, later door F. Quadri, avvocati dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door te bepalen dat:

- particuliere beveiligingswerkzaamheden, waaronder begrepen de bewaking van roerende of onroerende goederen, in Italië slechts mogen worden verricht door Italiaanse „particuliere beveiligingsinstituten” die in het bezit zijn van een desbetreffende vergunning,

- als „beëdigde particuliere bewakers” alleen mogen worden aangesteld Italiaanse onderdanen die in het bezit zijn van de daartoe vereiste vergunning,

de ingevolge de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: A. La Pergola, kamerpresident, P. Jann (rapporteur), L. Sevón, S. von Bahr en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: D. Louterman-Hubeau, afdelingshoofd,

gezien het rapport ter terechtzitting,

I - 4378

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 14 december 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 februari 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 29 juli 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door te bepalen dat:

- particuliere beveiligingswerkzaamheden, waaronder begrepen de bewaking van roerende of onroerende goederen, in Italië slechts mogen worden verricht door Italiaanse „particuliere beveiligingsinstituten” die in het bezit zijn van een desbetreffende vergunning,
- als „beëdigde particuliere bewakers” alleen mogen worden aangesteld Italiaanse onderdanen die in het bezit zijn van de daartoe vereiste vergunning,

de ingevolge de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De nationale wetgeving

- 2 In Italië is het verrichten van particuliere beveiligingswerkzaamheden geregeld bij de *testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (gecodeerde tekst van de wetgeving inzake de openbare veiligheid; hierna: „*testo unico*”), vastgesteld bij koninklijk decreet nr. 773 van 18 juni 1931 (GURI nr. 146 van 26 juni 1931).

- 3 Artikel 133 van de *testo unico* bepaalt:

„Publiekrechtelijke instellingen, andere collectieve instellingen en particulieren kunnen particuliere bewakers inzetten voor de beveiliging of bewaking van hun roerende en onroerende goederen.

Ook kunnen zij, na verkregen vergunning van de prefect, gezamenlijk zulke bewakers aanstellen om deze in te zetten voor een collectieve beveiliging of bewaking van die goederen.”

- 4 Artikel 134 van de *testo unico* bepaalt:

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

5 Artikel 138 van de *testo unico* bepaalt:

„Particuliere bewakers moeten voldoen aan de volgende vereisten:

1) in het bezit zijn van de Italiaanse nationaliteit;

[...]”

Argumenten van partijen

6 Van oordeel dat de Italiaanse regelgeving met betrekking tot particuliere beveiligingsdiensten onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure ingeleid. Na de Italiaanse Republiek in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen in te dienen, bracht de Commissie op 8 juli 1998 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij deze

lidstaat verzocht de noodzakelijke maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na betekening aan het advies gevolg te geven. Niet voldaan met het antwoord daarop, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

- 7 De Commissie betoogt, dat het nationaliteitsvereiste dat in artikel 134 in het algemeen en in artikel 138 van de *testo unico* voor beveiligingspersoneel in het bijzonder wordt gesteld, een belemmering vormt voor het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, aangezien werknemers-onderdanen van andere lidstaten en ondernemingen die in andere lidstaten zijn gevestigd, hierdoor geen toegang kunnen krijgen tot het verrichten van particuliere beveiligingswerkzaamheden.
- 8 Verwijzend naar onder meer de arresten van het Hof 29 oktober 1998, *Commissie/Spanje* (C-114/97, *Jurispr.* blz. I-6717), en 9 maart 2000, *Commissie/België* (C-355/98, *Jurispr.* blz. I-1221), stelt de Commissie, dat de rechtvaardigingsgronden van de artikelen 55 en 66 EG-Verdrag (thans de artikelen 45 EG en 55 EG) niet van toepassing zijn op particuliere beveiligingswerkzaamheden, omdat particuliere beveiligingsbedrijven en beëdigde particuliere bewakers niet rechtstreeks en specifiek deel hebben aan de uitoefening van openbaar gezag. Dat blijkt volgens haar reeds uit artikel 134 van de *testo unico* zelf, aangezien dit artikel bepaalt dat de vergunning die voor het verrichten van werkzaamheden op het gebied van de particuliere beveiliging is vereist, „niet kan worden verleend voor werkzaamheden die de uitoefening van overheidsgezag [...] meebrengen”.
- 9 De Italiaanse regering bestrijdt de gestelde niet-nakoming. Zij erkent dat de nationaliteitsclausules in de artikelen 134 en 138 van de *testo unico* een beperking van het vrije werknemersverkeer, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten kunnen inhouden, doch zij is van mening dat de kenmerkende elementen van de betrokken werkzaamheden, met name die van de beëdigde particuliere bewakers, de conclusie wettigen, dat die activiteiten verband houden met de uitoefening van openbaar gezag, zodat het nationaliteitsvereiste is gerechtvaardigd krachtens artikel 55, eerste alinea, van het Verdrag, eventueel in combinatie met artikel 66 van het Verdrag.

- 10 Ten eerste worden immers de werkzaamheden van particuliere beveiligingsbedrijven en beëdigde particuliere bewakers bij de afgifte of eventuele intrekking van de vergunning grondig door de overheid gecontroleerd. Bovendien oefenen de betrokken personen hun werkzaamheden uit onder toezicht van de questore, het hoofd van de politie, die jegens hen een disciplinaire bevoegdheid heeft.
- 11 Voorts moeten de beëdigde particuliere bewakers voor de rechter — de pretore — een eed afleggen, waarmee zij verklaren hun taken uit te oefenen in het algemeen belang en waarmee zij trouw aan de Italiaanse Republiek beloven.
- 12 Ten slotte vervullen de beëdigde particuliere bewakers politietaken bij de criminaliteitspreventie en -bestrijding; dit zijn eigen taken die meer dan loutere bijstandsverlening aan de politie omvatten. Die taken omvatten de bevoegdheid tot aanhouding in geval van betrapping op heterdaad, de bevoegdheid tot het opmaken van een bewijskrachtig proces-verbaal alsmede een verplichting tot samenwerking met de politieautoriteiten.
- 13 De Commissie bestrijdt deze argumenten en betoogt, dat het overheidstoezicht en de eedaflegging geen bewijs zijn dat de betrokken activiteiten tot de uitoefening van openbaar gezag behoren.
- 14 De bevoegdheid van beëdigde particuliere bewakers om bewijskrachtige proces-verbaal op te maken, alsmede de verplichting om met de politieautoriteiten samen te werken, behelzen volgens haar eenvoudige hulpfuncties.
- 15 Bij de bevoegdheid tot aanhouding in geval van betrapping op heterdaad moet volgens de Commissie onderscheid worden gemaakt. Een beëdigde particuliere bewaker die een aanhouding op heterdaad verricht in geval van een ernstig

misdrijf waarvoor een opsporingsambtenaar naar Italiaans recht verplicht is de dader aan te houden, oefent geen openbaar gezag uit in de zin van artikel 55 van het Verdrag, maar is eenvoudig behulpzaam bij de handhaving van de openbare veiligheid, een taak die eenieder kan toevallen (zie arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 37). Daarentegen erkent de Commissie, dat bij minder ernstige delicten waarvoor een opsporingsambtenaar wel bevoegd, maar niet verplicht is de dader aan te houden, de uitoefening van de aanhoudingsbevoegdheid in geval van betrapping op heterdaad in de regel aan opsporingsambtenaren is voorbehouden. Dit zijn volgens haar echter extreme gevallen binnen het raam van de normale taakvervulling van beëdigde particuliere bewakers. Deze bevoegdheid kan daarom als een afzonderlijk onderdeel van de beroepswerkzaamheden van een beëdigd particulier bewaker worden gezien en kan geen rechtvaardiging zijn om het gehele beroep op grond van artikel 55 van het Verdrag uit te sluiten van de verdragsbepalingen inzake de vrijheden.

- 16 Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering onweersproken gesteld, dat de beëdigde particuliere bewakers hun werkzaamheden nooit zelfstandig uitoefenen, maar altijd in loondienst werkzaam moeten zijn. Er zijn dus geen beëdigde particuliere bewakers die hun beroep zelfstandig uitoefenen.

Beoordeling door het Hof

- 17 Er zij aanstonds op gewezen dat, zoals de Italiaanse regering zelf erkent, de nationaliteitsclausules in de artikelen 134 en 138 van de *testo unico* een beperking van het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrije dienstverrichting zoals geregeld in de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag, kunnen opleveren.

Het nationaliteitsvereiste voor de uitoefening van particuliere beveiligingswerkzaamheden (artikel 134 van de testo unico)

- 18 Het nationaliteitsvereiste dat ingevolge artikel 134 van de *testo unico* geldt voor instellingen en particulieren die voor rekening van particulieren diensten verrichten bestaande in de beveiliging of bewaking van goederen, het verrichten van onderzoek of naspeuringen en het verzamelen van inlichtingen, belet onderdanen en ondernemingen van andere lidstaten een dergelijke activiteit in Italië uit te oefenen, hetzij middels vestiging in Italië hetzij vanuit een andere lidstaat.
- 19 De Italiaanse regering voert evenwel aan, zonder op dit punt in details te treden, dat de in artikel 134 van de *testo unico* bedoelde werkzaamheden de uitoefening van openbaar gezag inhouden. Daarom moet worden onderzocht of de uit artikel 134 van de *testo unico* voortvloeiende belemmeringen van de door het Verdrag gewaarborgde vrijheden al dan niet zijn gerechtvaardigd door de afwijking in artikel 55, eerste alinea, van het Verdrag, eventueel in combinatie met artikel 66 van het Verdrag.
- 20 Volgens de rechtspraak van het Hof moet die afwijking beperkt blijven tot werkzaamheden die, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag vormen (zie, onder meer, de reeds aangehaalde arresten Commissie/Spanje, punt 35, en Commissie/België, punt 25). Naar het Hof eveneens heeft uitgemaakt, is dit bij werkzaamheden van bewakings- of beveiligingsondernemingen gewoonlijk niet het geval (arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 26; zie eveneens arrest Commissie/ Spanje, reeds aangehaald, punt 39).
- 21 De Italiaanse regering heeft niets aangevoerd waaruit zou blijken, dat de situatie in Italië anders zou moeten worden beoordeeld dan die welke de aanleiding vormden tot de voornoemde arresten. Met betrekking tot in het bijzonder het argument, dat beëdigde particuliere bewakers in dienst van beveiligingsbedrijven bij betrapting op heterdaad over een aanhoudingsbevoegdheid beschikken, volstaat de vaststelling dat, zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie opmerkt, de bewakers niet meer bevoegdheden hebben dan iedere andere particulier.

- 22 Daarom moet worden vastgesteld, dat de afwijking voorzien in artikel 55, eerste alinea, van het Verdrag, eventueel in combinatie met artikel 66 van het Verdrag, in casu niet van toepassing is. Het nationaliteitsvereiste dat in artikel 134 *testo unico* ten aanzien van particuliere beveiligingswerkzaamheden wordt gesteld, vormt dus een niet-gerechtigde belemmering van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten.

*Het nationaliteitsvereiste voor de vervulling van de functie van beëdigd particulier bewaker (artikel 138 van de *testo unico*)*

- 23 De Italiaanse regering heeft ter terechtzitting verklaard, dat beëdigde particuliere bewakers hun werkzaamheden niet als zelfstandigen, maar slechts in loondienst kunnen uitoefenen. Het nationaliteitsvereiste van artikel 138 van de *testo unico* evenals een mogelijke rechtvaardiging behoeft dus alleen te worden beoordeeld vanuit het oogpunt van een belemmering van het vrij verkeer van werknemers.
- 24 In zoverre moet er in de eerste plaats op worden gewezen, dat het nationaliteitsvereiste van artikel 138 van de *testo unico* de werknemers van andere lidstaten belet om in Italië in dienstverband als beëdigd particulier bewaker te werken.
- 25 Vervolgens moet worden geconstateerd, dat de artikelen 48 en volgende van het Verdrag inzake het vrij verkeer van werknemers, in tegenstelling tot de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, geen afwijkingen kennen voor werkzaamheden die verband houden met de uitoefening van openbaar gezag. Artikel 48, lid 4, van het Verdrag bepaalt enkel, dat de bepalingen van dat artikel niet van toepassing zijn op betrekkingen in overheidsdienst. Zoals de advocaat-generaal in punt 26 van zijn conclusie onderstreept, omvat het begrip „betrekkingen in overheidsdienst” geen betrekkingen in dienst van een particulier of van een privaatrechtelijke rechtspersoon,

ongeacht welke taken de werknemer moet verrichten. Beëdigde particuliere bewakers maken dus onbetwistbaar geen deel uit van de overheid. Artikel 48, lid 4, van het Verdrag is in dit geval dus niet van toepassing.

- 26 Overigens heeft de Italiaanse regering geen enkele reden van openbare orde of openbare veiligheid genoemd, die beperking van het vrij verkeer van werknemers op grond van artikel 48, lid 3, van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen.
- 27 Bijgevolg faalt het argument van de Italiaanse regering als zouden beëdigde particuliere bewakers deelnemen aan de uitoefening van openbaar gezag.
- 28 Uit al het voorgaande volgt dat de Italiaanse Republiek, door te bepalen dat:

- particuliere beveiligingswerkzaamheden, waaronder begrepen de bewaking van roerende of onroerende goederen, in Italië slechts mogen worden verricht door Italiaanse particuliere beveiligingsbedrijven die in het bezit zijn van een desbetreffende vergunning,
- als beëdigde particuliere bewakers alleen mogen worden aangesteld Italiaanse onderdanen die in het bezit zijn van de daartoe vereiste vergunning,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door te bepalen dat:

- particuliere beveiligingswerkzaamheden, waaronder begrepen de bewaking van roerende of onroerende goederen, in Italië slechts mogen worden verricht door Italiaanse particuliere beveiligingsbedrijven die in het bezit zijn van een desbetreffende vergunning,

— als beëdigde particuliere bewakers alleen mogen worden aangesteld Italiaanse onderdanen die in het bezit zijn van de daartoe vereiste vergunning,

is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG, 43 EG en 49 EG).

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

La Pergola

Jann

Sevón

von Bahr

Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 31 mei 2001.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

A. La Pergola