

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

14 päivänä joulukuuta 2006¹

1. Käsiteltävänä olevassa EY 226 artiklan perusteella nostetussa kanteessa vaaditaan toteamaan, ettei Italian tasavalta ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan vapaaehtoiselle saatavien perintätoiminnalle asettamallaan edellytyksillä, joita sovelletaan myös silloin, kun toimintaa harjoittavat muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

2. Italian 18.6.1931 annetulla kuninkaan asetuksella nro 773 (GURI, Supplemento ordinario nro 146, 26.6.1931) hyväksytyssä yleistä turvallisuutta koskevassa laissa, jota on tulkittu ja täydennetty 2.7.1996 päivätyllä sisäasiainministeriön hallinnollisella soveltamisohjeella (jäljempänä Italian lainsäädäntö), säädetään pääasiallisesti seuraavaa:

- vapaaehtoisen saatavien perintätoiminnan harjoittaminen edellyttää Questoren eli paikallisen poliisiviranomaisen antamaa lupaa
- lupa on voimassa yksinomaan luvassa mainituilla paikkakunnilla
- luvan kohteena olevan toiminnan harjoittaminen on sallittua ainoastaan sillä hallinnollisella alueella, jolle se on myönnetty
- Questore voi asettaa luvan myöntämiselle lisäedellytyksiä kyseisessä laissa säädettyihin edellytyksiin nähden yleisen luottamuksen säilyttämisen varmistamiseksi
- luvan haltijan on pidettävä jatkuvasti ja selvästi esillä toimitiloissaan taulukko toimenpiteistä, joita se suorittaa, ja niiden hintoja koskeva maksuluettelo,

¹ – Alkuperäinen kieli: portugali.

eikä se voi suorittaa muita kuin taulukossa mainittuja toimenpiteitä

kyseisen lakiehdotuksen tekstiä eikä sen aikataulua, komissio antoi asiassa 7.7.2004 perustellun lausunnon. Tämän perustellun lausunnon jäätyä tuloksettomaksi komissio nosti 22.3.2005 käsiteltävänä olevan kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.

- on tarpeen vahvistaa objektiivisia ja yhtenäisiä perusteita, jotta samassa provinssissa käytettävien hintojen väliset erot eivät olisi liian suuria

II Asian arviointi

- perintätoimistot eivät voi suorittaa 19.1993 annetun pankki- ja luotonantotoimintaa koskevan lakiasetuksen nro 385/93 (GURI, Supplemento ordinario nro 92, 30.9.1993) soveltamisalaan kuuluvia rahoitustoimia, joiden suorittaminen kuuluu yksinomaan valtiovainministeriön asianomaiseen luetteloon merkityille rahoituksen välittäjille.

3. Euroopan yhteisöjen komissio katsoi, että suurin osa näistä säännöksistä oli ristiriidassa EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa, ja osoitti Italian tasavallalle 21.3.2002 päivätyin virallisen huomautuksen. Italian viranomaiset kiistivät sen, että EY:n perustamissopimuksen sääntöjä olisi rikottu, vastasivat perustaneensa työryhmän pohtimaan kyseisen lainsäädännön tarkistamista ja toimittivat komissiolle kirjeen, jossa ilmoitettiin tällaisen lakiesityksen valmisteleminen. Koska komissiolle ei kuitenkaan ollut toimitettu

4. Saatavien vapaaehtoisen perinnän voidaan määrittellä olevan ”toimi tai käytäntö, jonka tarkoituksena on saada velallinen suorittamaan maksamaton saatava lukuun ottamatta täytäntöönpanoperusteeseen perustuvaa perintää”.² Italian lainsäädännön eri säännökset liittyvät kyseisen toiminnan harjoittamisen sääntelyyn. Komission mukaan tämä lainsäädäntö on monilta osin EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen. Komissio esittää tältä osin tarkemmin kahdeksan väitettä, mutta muutamasta niistä näyttävät liittyvän niin läheisesti toisiinsa, että tarkastelun selkeyttämiseksi komission perustelut voidaan ryhmitellä viiteen kohtaan.

² – Ks. esimerkiksi kuluttajasaatavien perimisestä sovintoteitse 20.12.2002 annetun Belgian lain 2 §:n 1 momentin 1 kohta (Moniteur belge 29.1.2003, s. 3644).

5. Kanteessaan komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tarkentamaan jälleen kerran, missä määrin jäsenvaltiot voivat säännellä sellaisen taloudellisen toiminnan harjoittamista, josta ei ole säädetty yhteisön lainsäädännössä.

6. Tältä osin on syytä muistuttaa aivan aluksi, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”kun ammattitoiminnan harjoittamisesta ei ole annettu yhdenmukaistavia säännöksiä, jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti yhä toimivalta määritellä kyseisen toiminnan harjoittamisen edellytykset, mutta niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa tällä alalla perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia kunnioittaen”.³ Sellaisten vapaaseen liikkumiseen liittyvien oikeuksien kuin sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tarkoituksena ei ole vapauttaa kansallisia talouksia estämällä kaikkea valtion harjoittamaa taloudelliseen ja kaupalliseen vapauteen kohdistuvaa sääntelyä; muussa tapauksessa tämä merkitsisi jäsenvaltioiden taloudellisen sääntelyvallan päättymistä. Niillä pyritään siis edistämään kansallisten markkinoiden avoimuutta helpottamalla taloudellisten toimijoiden toimintaa rajat ylittävällä tasolla. Niiden tarkoituksena on ennakoida kaikki rajat ylittävät tilanteet ja estää kaikenlainen välitön tai välillinen kansallisuuteen perustuva jäsenvaltioiden käyttöön ottama syrjintä sekä kaikki kansalliset toimenpiteet, jotka johtavat siihen, että rajat ylittäviä tilanteita kohdellaan

epäedullisemmin kuin pelkästään kansallisia tilanteita.⁴ Toisin sanoen sisämarkkinoiden logiikan mukaan kyse on liikkumisen vapauden käyttämistä koskevan syrjinnän estämisestä. Tämä vapaa liikkuvuus siis velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan huomioon kansallisen taloutensa sääntelytoimien vaikutuksen sellaisten yhteisön kansalaisten tilanteeseen, jotka haluavat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

7. Rajat ylittävien tilanteiden kohtelevinen vapaan liikkuvuuden periaatteen edellyttämä epäsuotuisamminkin voi ilmetä monessa eri muodossa. Se voi tietenkin olla seurausta syrjinnästä, jolla suositetaan kotimaan kansalaisia. Se voi aiheutua myös markkinoille pääsyn jarruttamisesta siten, että kansallisella lainsäädännöllä suojellaan kansallisille markkinoille sijoittautuneiden taloudellisten toimijoiden saavuttamaa asemaa⁵ tai sillä vaikeutetaan rajat ylittävän toiminnan harjoittamista⁶ tai jäsenvaltioiden välistä kaup-
paa.

3 – Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, ks. esim. asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000 (Kok. 2000, s. I-7919, 31 kohta); asia C-294/00, Gräbner, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6515, 26 kohta) ja asia C-496/01, komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2351, 55 kohta).

4 – Seikkaperäisempi esitys siitä, mikä mielestäni näyttäisi olevan käytettyyn sanamuotoon katsomatta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön linja, ilmenee ratkaisuehdotuksista, jotka olen antanut asiassa C-446/03, Marks & Spencer, tuomio 13.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10837, 25–40 kohta); yhdistetyissä asioissa C-158/04 ja C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos, tuomio 14.9.2006 (Kok. 2006, s. I-8135, 35–51 kohta); yhdistetyt asiat C-94/04 ja Cipolla, ym., tuomio 5.12.2006 (Kok. 2006, s. I-11421, 55–59 kohta).

5 – Ks. erityisesti asia C-442/02, CaixaBank France, tuomio 5.10.2004 (Kok. 2004, s. I-8961).

6 – Palvelujen tarjoamisen vapauden kuvauksen osalta ks. asia C-70/99, komissio v. Portugali, tuomio 26.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4845, 25–27 kohta).

8. Komission esittämien väitteiden merkitystä on syytä arvioida tästä näkökulmasta.

9. Kuten jäljempänä olevasta arvioinnista ilmenee, nämä väitteet ovat perusteltuja. Tämä ei tarkoita, ettei jäsenvaltio voisi säännellä vapaaehtoista saatavien perintätointa. Epäilemättä on jopa suotavaa, että se tekee niin. Edellytyksillä, joita Italian tasavalta asettaa sen harjoittamiselle, rajoitetaan kuitenkin liikaa sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.

A Luvanvaraisuus ja luvan myöntämiselle asetetut lisäedellytykset

10. Komissio kyseenalaistaa ensiksi Italian lainsäädännössä perintätöinnille asetetun edellytyksen, jonka mukaan tälle toiminnalle on saatava paikallisen poliisiviranomaisen, Questoren, ennalta myöntämä hallinnollinen lupa. Siltä osin kuin tätä vaatimusta sovelletaan myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin ottamatta huomioon sitä, että nämä palvelujen tarjoajat noudattavat sijoittautumisvaltionsa lainsäädännössä mahdollisesti säädettyjä, Italian lainsäädännössä tarkoitetun yleisen edun suojelemiseksi asetettuja velvoitteita, kyseellä vaatimuksella loukataan palvelujen tar-

joamisen vapautta. Tilanne on tällainen erityisesti siksi, että Italian lainsäädännössä Questorelle annetaan valta määrätä lisäedellytyksiä nimenomaisesti säädettyjen edellytysten lisäksi yleisen luottamuksen turvaamiseksi.

11. Tämä komission väite ja sen tueksi esitetty perustelu vaikuttavat mielestäni täysin perustelluilta.

12. Puolustukseen Italian viranomaiset esittävät ensiksi, että tämä ennakkolupajärjestelmä ei syrji suoraan eikä välillisesti rajojen yli toimivia palvelujen tarjoajia, koska luvanvaraisuus koskee yhtä lailla italialaisia ja/tai Italiaan sijoittautuneita toimijoita. Tiedetään kuitenkin, että alkujaan tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta annetun ratkaisun mukaisesti palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta on alettu tulkita yhä enemmän siten, että siinä kielletään suoraan tai välillisesti syrjiviä rajoitusten lisäksi myös erottelematta sovellettavat esteet. Asiassa Säger⁷ vahvistetun sanamuodon mukaan ”perusta-

⁷ – Asia C-76/90, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221, 12 kohta). Ks. myös asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3803, Kok. Ep. XVI, s. I-59, 14 kohta); asia C-205/99, Analir ym., tuomio 20.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1271, 21 kohta); asia C-17/00, De Coster, tuomio 29.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9445, 29 kohta); asia C-514/03, komissio v. Espanja, tuomio 26.1.2006 (Kok. 2006, s. I-963, 24 kohta); asia C-255/04, komissio v. Ranska, tuomio 15.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5251, 37 kohta); asia C-168/04, komissio v. Itävalta, tuomio 21.9.2006 (Kok. 2006, s. I-9041, 36 kohta) ja asia C-433/04, komissio v. Belgia, tuomio 9.11.2006 (Kok. 2006, s. I-10653, 28 kohta).

missopimuksen 59 artiklassa [josta on muutettuna tullut EY 49 artikla] ei ainoastaan kielletä syrjimistä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa tämän kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka rajoituksia sovellettaisiin tekemättä eroa sen mukaan, onko palvelujen tarjoaja jäsenvaltion oma kansalainen vai jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, mikäli rajoitukset ovat omiaan estämään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen ja siellä laillisesti vastaavia palveluja tarjoavan palvelujen tarjoajan toiminnan tai vaikeuttamaan tämän toimintaa”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallinnollinen ennakolupa on omiaan haittaamaan palvelujen tarjoamista tai tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa ja merkitsee näin ollen palvelujen tarjoajan vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvaa rajoitusta.⁸ Se jarruttaa rajojen yli toimivan palvelujen tarjoajan pääsyä vastaanottavan jäsenvaltion markkinoille.

13. Italian viranomaiset vetoavat toiseksi sellaisiin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviin seikkoihin kuin rikollisen soluttautumisen torjumiseen, koronkiskonnin torjumiseen ja velallisten suojelemiseen lupavaatimuksen kaltaisen ennakotarkastusjärjestelmän käyttöön ottamisen perustelemiseksi. Tarkoitus on erityisesti välttää se, että vapaaehtoista saatavien perintätöi-

mintaa harjoittavat sellaiset yksilöt, jotka saattaisivat syyllistyä velallisen henkilöön tai omaisuuteen kohdistuviin vakaviin rikkomuksiin.

14. Tällaisista tavoitteista muodostuu kiistämättä sellaisia yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joilla voidaan lähtökohtaisesti perustella palvelujen tarjoamisen vapautteen erotuksetta sovellettavia rajoituksia.

15. Rajoittavan toimenpiteen on kuitenkin oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen eli sen on oltava omiaan takaamaan sillä tavoiteltavan sallitun päämäärän toteutuminen eikä se saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.⁹

16. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että luvan vaatimisella ylitetään se, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli yleisen järjestyksen turvaaminen vapaaehtoisen saatavien perintätöiminnan tarkalla valvonnalla. Ennakkoanottava lupa vaaditaan nimittäin samoilla edellytyksillä kansalaisuudesta riippumatta sekä rajojen yli toimivilta että Italiaan sijoittautuneilta palvelujen tarjoajilta. Toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen yritykseen sovelletaan lähtökohtaisesti vastaanottavan maan lakia ja sille voidaan siellä määrätä samoja ehtoja ja

8 – Ks. erityisesti asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 28 kohta); em. asia Säger (tuomion 14 kohta); em. asia Vander Elst (tuomion 15 kohta); em. asia Analir ym. (tuomion 22 kohta); asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002 (Kok. 2002, s. I-305, 26 kohta) ja em. asia komissio v. Itävalta (tuomion 40 kohta). Ks. myös vartiointialan ja yksityisen turvallisuustoiminnan osalta asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1221, 35 kohta); asia C-171/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5645, 60 kohta) ja asia C-189/03, komissio v. Alankomaat, tuomio 7.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9289, 17 kohta).

9 – Tämän vaatimuksen osalta ks. esim. em. asia Analir ym. (tuomion 25 kohta); asia C-390/99, Canal Satélite Digital, tuomio 22.1.2002 (Kok. 2002, s. I-607, 33 kohta); em. asia komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004 (39 kohta); em. asia komissio v. Ranska, tuomio 15.6.2006 (44 kohta) ja em. asia komissio v. Itävalta (tuomion 37 kohta).

tarkastuksia kuin siellä sovelletaan oman maan toimijoihin, mutta samaa ei voida kuitenkaan vaatia palvelujen tarjoajalta, joka harjoittaa toimintaansa ainoastaan satunnaisesti toisessa jäsenvaltiossa ja joka on edelleen velvollinen noudattamaan alkuperämaassaan voimassa olevia sääntöjä ja tarkastuksia. Tämä poistaisi palvelujen tarjoamisen vapaudelta sen tehokkaan vaikutuksen, koska siihen sovellettaisiin kaikkia sijoittautumiselta¹⁰ vaadittavia edellytyksiä. Se merkitsi myös rajojen yli toimivien palvelujen tarjoajien kohtelemista epäedullisemmin kuin vastaanottavan jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita palvelujen tarjoajia.¹¹ Yhteisöjen tuomioistuin on jo kauan katsonut tämän perusteella, että rajoitteiden soveltaminen palvelujen tarjoajaan yleisen edun suojelemiseksi ei ole lähtökohtaisesti palvelujen tarjoamisen vapauden mukaista silloin, kun kyseisiä etuja suojataan jo säännöillä, joita sovelletaan palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa.¹² Vastaanottavan jäsenvaltion on siis otettava huomioon nämä säännökset ja niiden noudattamista koskevat tarkastukset, joita palvelujen tarjoajaan on sovellettu sen sijoittautumisvaltiossa. Tästä seuraa, että jäsenvaltion toimen, joka merkitsee sitä, että toisessa jäsenvaltiossa jo suoritettut tarkastukset suoritetaan toiseen kertaan, ei voida katsoa olevan tarpeellinen tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi.¹³ Toisin sanoen suhteellisuusperiaatteeseen liittyvä välttämättömyyden arviointi edellyttää määräpaikkana olevalta jäsenvaltiolta sen tarkistamista, sovelletaanko myös lähtöpaikkana olevassa jäsenvaltiossa vaatimuksia, joilla tavoitellaan samaa yleisen edun päämäärää ja tarvittaessa vaatimusten vastaa-

vuuden arvioimista kyseisen päämäärän tavoittamiseen nähden; jos vastaus on myönteinen, vastaanottava jäsenvaltio on velvollinen tunnustamaan, että vastaava vaatimus on jo täytetty sijoittautumisjäsenvaltiossa.

17. Käsiteltävänä olevassa asiassa Italian viranomaiset eivät voi perustellusti vedota tämän keskinäisen tunnustamisveloitteen soveltamatta jättämisen osalta siihen, että vapaaehtoisen saatavien perintätoiminnan alalla ei ole yhdenmukaisia yhteisön säännöksiä, joissa säädettäisiin keskinäisestä järjestelmien tunnustamisesta. Tältä osin on muistettava, että kun ammattitoiminnan harjoittamisesta ei ole annettu yhdenmukaisia säännöksiä, jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti yhä toimivalta määritellä kyseisen toiminnan harjoittamisen edellytykset, mutta niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltansa tällä alalla perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia kunnioittaen.¹⁴ On todettu, että huolimatta siitä, että direktiivejä asianajotoiminnan harjoittamisen edellytysten yhteensovittamisesta ja asianajajan ammatin harjoittamiseksi vaadittavien tutkintotodistusten vastavuoroisesta tunnustamisesta, joista on nimenomaisesti määrätty ETY:n perustamissopimuksen 57 artiklassa (josta on tullut EY 47 artikla), ei ollut vielä annettu, sijoittautumisvapauden periaate koski jäsenvaltiota, jolle on jätetty hakemus sellaisen ammatin harjoittamiseksi, jonka harjoittamisen edellytyksenä kansallisen oikeuden mukaan on tutkintotodistus tai ammatillinen pätevyys, on otettava huomioon sellaiset tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoit-

10 – Ks. vastaavasti em. asia Säger (tuomion 13 kohta) ja asia Vander Elst (tuomion 17 kohta).

11 – Ks. vastaavasti asia Vander Elst (tuomion 15 kohta).

12 – Ks. esim. asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3305, 17 kohta); asia C-369/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8453, 34 kohta) ja em. asia Canal Satélite Digital (tuomion 38 kohta).

13 – Ks. vastaavasti em. asia Canal Satélite Digital (tuomion 36 kohta).

14 – Ks. alaviiteessä 3 mainitut viittaukset.

tavat asiakirjat, jotka asianomainen on hankkinut harjoittaakseen kyseistä ammattia toisessa jäsenvaltiossa, vertaamalla kyseisten tutkintotodistusten osoittamaa kelpoisuutta ja kansallisissa säännöissä vaadittuja tietoja ja taitoja; jos tutkintotodistusten vertailu johtaa siihen toteamukseen, että ulkomaisen tutkintotodistuksen osoittamat tiedot ja taidot vastaavat kansallisissa säännöksissä vaadittuja tietoja ja taitoja, jäsenvaltion on myönnettävä, että kyseinen tutkintotodistus täyttää niissä vaaditut edellytykset.¹⁵

18. Kuten komissio korostaa, tämä välttämättömyden edellytys ei toimi riidanalaisessa Italian lainsäädännössä vaaditun lupaehdon osalta. Tätä vaatimusta sovelletaan nimittäin yleisesti kaikkiin toimijoihin, jotka haluavat harjoittaa Italiassa vapaaehtoista saatavien perintätoimintaa, ja se myönnetään samoilla ehdoilla kaikille, kuten Italian tasavalta on puolustuksessaan myöntänyt.

19. Lupa edellytetään siis myös niiltä palvelujen tarjoajilta, joilla on omassa sijoittautumisjäsenvaltiossaan täysin samoilla ehdoilla myönnetty tai ainakin samantasoisien yleisen järjestyksen suojelun turvaava toimilupa kuin Italian lainsäädännössä on säädetty. Muista jäsenvaltioista myös Saksan liittotasavalta ja Suomen tasavalta edellyttävät vapaaehtoisen saatavien perintätoiminnan

harjoittamiselta toimilupaa, jonka tarkoituksena on varmistua rikosrekisteriselvityksen avulla muun muassa toimijan luotettavuudesta. Se, että Italian viranomaiset vaativat toimilupaa myös näissä tapauksissa, vastaa siis luvan vaatimista toiseen kertaan, mikä on tuomittu oikeuskäytännössä. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo vuonna 1979, että toimiluvan vaatiminen ei ole objektiivisesti välttämätöntä silloin, kun työnvälitystoimintaa harjoitetaan palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella ja palvelujen tarjoajalla on siinä jäsenvaltiossa, johon hän on sijoitautunut, toimilupa, jonka myöntämisen ehdot vastaavat sen jäsenvaltion asettamia ehtoja, jossa palvelua tarjotaan.¹⁶

20. Se, että hakemuslomake on lyhyt, että hakemuksen tueksi toimitettavia asiakirjoja on hyvin vähän ja hakemuksen käsittelyaika on korkeintaan 30 päivää, kuten vastaaja on istunnossa todennut, ei merkitse sitä, ettei näitä ratkaisuja sovellettaisi. Liikkumisen vapauksien alalla oikeuskäytännössä ei ole vahvistettu de minimis -sääntöä. Täytettävä lomake ei ole pelkkä ilmoitus, joka mahdollistaa sen, että toimija voi harjoittaa toimintaansa sen jättämisestä lähtien. Se on ennakkolupaa koskeva hakemus, ja toimijan toiminnan harjoittaminen riippuu siihen annettavasta harkinnanvaraisesta vastauksesta, jonka antaminen saattaa kestää 30 päivää.

15 – Ks. asia C-340/89, Vlassopoulou, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2357, Kok. Ep. XI, s. I-201). Muistutukseksi palvelujen tarjoamisen vapaudesta, molempipuolisen tunnustamisen periaatteesta yhteisten säännösten puuttuessa, ks. myös julkisasiamies Kokottin em. asiassa komissio v. Espanja antama ratkaisuehdotus (43–45 kohta).

16 – Ks. yhdistetyt asiat 110/78 ja 111/78, Van Wesemael ym., tuomio 18.1.1979 (Kok. 1979, s. 35, 30 kohta).

Vaikka menettely toisen luvan saamiseksi olisikin vähäinen, sen vaatimisella voidaan viivyttaa tarpeettomasti palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä ja lisätä sen kustannuksia,¹⁷ ja se on siis suhteettoman pitkälle menevä rajoitus.

21. Sellaisten toimilupien osalta, joiden myöntämiselle ei sijaintivaltiossa aseteta vastaavassa määrin yleistä järjestystä suojelevia ehtoja, Italian viranomaiset voivat perustellusti pitää voimassa luvanvaraisuusvaatimuksen. Lupaa myönnettäessä niiden on kuitenkin otettava huomioon ne velvoitteet, jotka palvelujen tarjoajan on jo pitänyt täyttää siinä jäsenvaltiossa, johon hän on sijoittautunut.¹⁸

22. Yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut, että vakuutustoiminnan harjoittamiselta vaaditun toimiluvan myöntämisen edellytyksissä ”ei voida toistaa jo kotipaikkavaltiossa täytettyjä, vastaavia lainmukaisia edellytyksiä ja että vastaanottajavaltion valvontaviranomaisen on otettava huomioon kotipaikkavaltiossa jo tehty valvonta ja tarkastukset”.¹⁹

Asiassa Cura Anlagen annetusta tuomiosta²⁰ käy myös ilmi, että yhden jäsenvaltion lainsäädännössä ei voida asettaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle yhtiölle leasingvuokratun ajoneuvon rekisteröimisen edellytykseksi katsastuksen suorittamista silloin, kun kyseinen ajoneuvo on jo katsastettu leasing-yhtiön sijaintivaltiossa, ellei tämän katsastuksen tarkoituksena ole varmistaa, että ajoneuvo täyttää siinä jäsenvaltiossa, jossa sitä käytetään, rekisteröitäville ajoneuvoille asetetut edellytykset, joita leasing-yhtiön sijaintijäsenvaltiossa suoritettavat katsastukset eivät kata. Belgian kuningaskunta on samoin tuomittu palvelujen tarjoamisen vapaudesta johtuvien velvoitteiden laiminlyönnistä sillä perusteella, että koska Belgian lainsäädäntö edellyttää kaikkien vartiointialan yritysten täyttävän samat vaatimukset etukäteen myönnettävän luvan tai etukäteisen hyväksymisen saamiseksi, sen mukaan ei ole mahdollista ottaa huomioon niitä velvoitteita, jotka palvelun tarjoajaa jo koskevat siinä jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut.²¹ Näin on todettu myös samasta aiheesta annetun Portugalin lainsäädännön osalta.²² Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt edellä mainitussa asiassa Webb antamassaan tuomiossa, että jos hyvät työmarkkinasuhteet ja työntekijöiden edun suojeleminen niin vaativat, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia työvoiman vuokrauspalveluja tarjoavilta yrityksiltä toimilupaa, vaikka näillä olisi hallussaan siinä maassa, johon ne ovat sijoittautuneet, myönnetty lupa, se on hyväksynyt tämän korostettuaan ensin, että tämän tyyppiseen toimintaan eri jäsenvaltioissa sovellettavat kriteerit ovat moninaisia, sekä sillä nimenomaisella varauksella, että vastaanottava jäsenvaltio ottaa huomioon ne

17 – Ks. vastaavasti em. asia Corsten (tuomion 46–48 kohta) ja julkisasiamies Kokottin em. asiassa komissio v. Alankomaat antaman ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

18 – Ks. em. asia komissio v. Italia (tuomion 28 kohta).

19 – Em. asia komissio v. Saksa (tuomion 47 kohta).

20 – Asia C-451/99, tuomio 21.3.2002 (Kok. 2002, s. I-3193, 57–64 kohta).

21 – Em. asia komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (35–38 kohta).

22 – Em. asia komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004 (58–61 kohta).

perustelut ja takuut, jotka palvelujen tarjoaja on jo esittänyt toimintansa harjoittamiseksi siinä jäsenvaltiossa, johon hän on sijoittautunut.

23. Käsiteltävänä olevassa asiassa Italian lainsäädännössä ei oteta huomioon niitä perusteluita ja takuita, jotka palvelujen tarjoaja on jo esittänyt toimintansa harjoittamiseksi siinä jäsenvaltiossa, johon hän on sijoittautunut. Luvan myöntämisen edellytykset ovat kaikissa tapauksissa samoja. Tältä osin ei ole merkitystä Italian viranomaisten väitteellä, jonka mukaan sen arvioimiseksi, voidaanko lupa myöntää vai ei, kansallisen hallinnon on otettava huomioon velvoitteet, jotka rajojen yli toimivien palvelujen tarjoajien on täytettävä alkuperämaassaan. Merkityksellistä on se, että Italian lainsäädäntöön ei sinänsä sisälly mitään erityistä säännöstä, joka nimenomaisesti edellyttäisi sijoittautumisvaltiossa säädettyjen vastaavien vaatimusten huomioon ottamista. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkkää hallinto-käytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat muuttaa sitä mielensä mukaan, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisen velvoitteiden pätevänä täytäntöönpanon muotona.²³ Myös tältä osin Italian lainsäädännöllä loukkataan suhteellisuuden periaatetta.

24. Luvan vaatiminen on sitäkin suhteettomampaa tavoiteltuun päämäärään nähden, koska Italian lainsäädännössä Questoren sallitaan asettaa luvan myöntämiselle lisäedellytyksiä, joiden tarkoituksena on taata yleisen luottamuksen säilyminen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä on yhteensopiva perustamissopimuksen määräysten kanssa ainoastaan siinä tapauksessa, että se perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja etukäteen asianomaisten yritysten tiedossa, ja niillä rajataan kansallisten viranomaisten harkintavaltia siten, ettei sitä voida käyttää mielivaltaisesti tavalla, joka estäisi yhteisön perusvapauksia koskevien säännösten tehokkaan vaikutuksen.²⁴ Italian lainsäädännössä ei mitenkään eritellä mahdollisten lisäedellytysten sisältöä. Tästä toimijoille aiheutuva oikeudellinen epävarmuus täytettävistä edellytyksistä on omiaan saamaan kyseiset tarjoajat luopumaan palvelujensa tarjoamisesta.²⁵

25. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy väitteen EY 49 artiklan rikkomisesta, joka perustuu siihen, että vapaaehtoisien saatavien perintätoiminnan edellytykseksi on asetettu luvan myöntäminen.

23 – Ks. erityisesti asia C-358/98, komissio v. Italia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1255, 17 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on todennut näin sellaisesta Alankomaiden lainsäädännöstä, jossa palvelujen tarjoamisen vapautteen perustavalta yksityiseltä turvallisuustoiminnalta edellytetään toimilupaa (ks. em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 16–20 kohta).

24 – Ks. em. asia Analir ym. (tuomion 38 kohta) ja asia Canal Satélite Digital (tuomion 35 kohta).

25 – Ks. em. asia Canal Satélite Digital (tuomion 41 kohta).

B Luvan alueellinen rajaaminen

26. Komissio katsoo, että luvan voimassaolon rajaaminen sen provinssin alueelle, jolle luvan myöntäneen Questoren toimivalta ulottuu, ellei sovita valtuutuksesta sellaisen edustajan kanssa, jolla jo on toimintalupa sellaisella alueella, jolle asianomaisella palvelujen tarjoajalla ei ole toimilupaa, rajoittaa perusteettomasti palvelujen tarjoamisen vapautta sekä sijoittautumisvapautta.

27. Koska Italia on jaettu 103 provinssiin, tämä luvan soveltamisalueen maantieteellinen rajaaminen rajoittaa kiistattomasti näiden kahden perusvapauden käyttöä. Toimija, joka haluaa laajentaa toimintaansa merkittävään osaan Italian valtion alueesta, joutuu tekemään haluamiensa provinssien lukumäärää vastaavan määrän lupahakemuksia ja 103 hakemusta, jos se haluaa harjoittaa toimintaansa koko Italian alueella.

28. Vastoin Italian hallituksen väittämää sillä, että sama vaatimus koskee kaikkia Italiaan sijoittautuneita toimijoita, ei ole merkitystä tältä osin, sillä sijoittautumisvapautteen erotuksesta sovellettavat rajoitukset, kuten palvelujen tarjoamisen vapaudelle

erotuksesta asetetut rajoitukset, ovat joka tapauksessa kiellettyjä.²⁶ Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole tarpeen jatkaa yhteisöjen tuomioistuimessa²⁷ jo käytyä keskustelua siitä, koskeeko sijoittautumisvapautteen erotuksesta sovellettavien rajoitusten kieltäminen ainoastaan sellaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka rajoittavat suoraan toiminnan aloittamista, vai koskeeko se myös sellaisia toimenpiteitä, jotka vaikeuttavat toiminnan harjoittamista, koska luvan alueellisen voimassaolon rajaaminen ei koske ainoastaan vapaaehtoisen saatavien perintätoiminnan harjoittamisen edellytyksiä, vaan myös sellaisen toiminnan aloittamista, jota toimenpiteellä pyritään sääntelemään.

29. Vielä on määriteltävä, onko tämä rajoitus tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen vastajan esittämistä yleiseen turvallisuuteen liittyvistä perustelluista syistä eli järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumisen estämiseksi. Tämän osapuolen käsityksen mukaan asia on näin, koska provinssi on merkityksellisin alueellinen yksikkö arvioitaessa ylimääräisen perintäalan toimijan vaikutusta yleiseen järjestykseen ja olemassa olevien toimijoiden valvonnassa.

26 – Ks. erityisesti asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, 32 kohta); asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 37 kohta); em. asia CaixaBank France (tuomion 11 kohta) ja asia C-65/05, komissio v. Kreikka, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. II-0341, 48 kohta).

27 – Ks. erityisesti julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus em. asiassa CaixaBank France ja ratkaisuehdotukseni em. asiassa Marks & Spencer (25–40 kohta). Ks. myös Mischo, J., "Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification", *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, s. 445.

30. Tämä puolustus ei mielestäni ole vakuuttava.

31. Se, että luvan voimassaolo on rajattu tietylle alueelle, rajoittaa mielestäni perusteettomasti palvelujen tarjoamisen vapautta. Kuten olen edellä ehdottanut, koska yleinen ja ehdoton luvanvaraisuus rikkoo palvelujen tarjoamisen vapautta, sama pätee myös sellaiseen järjestelmään, jossa rajojen yli toimivilta palvelujen tarjoajilta edellytetään, että ne tekevät useita lupahakemuksia sen mukaan, miten laajalla maantieteellisellä alueella ne haluavat toimia vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimien on aiemmin todennut arkkitehtien velvollisuudesta kirjautua kunkin sellaisen maakunnan ammatilliseen rekisteriin, jonka alueella tällä on tarkoitus suorittaa palveluja, että tällainen kirjautumisen voimassaolon rajaaminen alueellisesti "vaikeuttaa palvelujen tarjoamista vielä enemmän" etenkin, kun kyseinen velvoite jo itsessään rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta.²⁸

32. Italian aluelupajärjestelmä rajoittaa myös suhteettomasti sijoittautumisen vapautta. Koska kyse on toimenpiteestä, joka eristää Italian markkinat provinseittain, sen olisi tosiasiallisesti oltava ainoa pätevä toimenpide, jolla taataan perintätoimistojen tehokas valvonta, jotta sitä voitaisiin pitää hyväksyttävänä yhteisön oikeuden kannalta. Myön-

nän, etten ymmärrä, miksei kansallisella tasolla myönnetty toimilupa ole riittävä ja sopiva tähän tarkoitukseen. On tärkeää palauttaa mieliin, että jäsenvaltioiden on perusteltava käyttöön ottamansa perusvapauden rajoitus osoittamalla, että sillä pyritään perusteltuun päämäärään ja että se on tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen sen saavuttamiseksi.²⁹ Yhteys, jonka Italian viranomaiset muodostavat vapaaehtoisen saatavien perintätoiminnan harjoittamiseen paikallisella tasolla sovellettavan jälkikäteen tapahtuvan valvonnan tarpeellisuuden ja lupamenettelyn takaaman jälkikäteen tehtävän valvonnan välillä, ei mitenkään todista tätä seikkaa. Jos oletetaan, että pikemminkin provinssien poliisiviranomaisten kuin kansallisten poliisiviranomaisten olisi valvottava toiminnan harjoittamista, en mitenkään näe, eikä vastaajakaan ole sitä osoittanut vakuuttavasti, miten se seikka, että luvan myöntää keskusvalta ja se on kansallisesti pätevä, vaarantaisi näiden tarkastusten tehokkuuden. Peruste, joka liittyy parempaan seurantaan tai parempaan "jäljitettävyyteen", ei päde, koska paikallisten viranomaisten suorittama keskitetysti koordinoitu kansallisesti pätevän toimiluvan haltijoiden toiminnan tarkastaminen vaikuttaa riittävältä tässä tarkoituksessa ja selvästi vähemmän sijoittautumisvapautta rajoittavalta. Näin etenkin siksi, että poliisihallinto on Italian sisäasiainministeriön alainen. Olisi jopa perusteltua väittää päinvastaista, sillä siitä, että paikallisen tarkastuksen yhteydessä paljastuu lainvastainen menettely ja että lupa peruutetaan tämän takia, seuraisi siinä tapauksessa, että lupa on pätevä koko valtion alueella, toiminnan harjoittamisen kieltäminen kyseiseltä toimijalta koko valtion alueella, mutta pai-

28 – Ks. asia C-298/99, komissio v. Italia, tuomio 21.3.2002 (Kok. 2002, s. I-3129, 64 kohta).

29 – Tämän todistustaakan osalta ks. em. asia Analir ym. (tuomion 35 kohta); asia C-42/02, Lindman, tuomio 13.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13519, 25 kohta) ja em. asia komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004 (73 kohta). Ks. myös tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta asia C-270/02, komissio v. Italia, tuomio 5.4.2004 (Kok. 2004, s. I-1559, 22 kohta).

kallisella tasolla voimassa olevan luvan menettäminen ei estä kyseistä toimijaa jatkamasta toimintaansa muilla alueilla, joilla sillä on toimilupa.

33. Rajoituksen suhteettomuutta ei korjaa se Italian hallituksen esittämä mahdollisuus, jonka mukaan toiminnan harjoittamisen kieltäminen kyseisen provinssien ulkopuolella ei estä turvautumasta sellaiseen edustajaan, jolla on toimilupa alueella, jolle toimija haluaa ulottaa toimintansa. Tämä mahdollisuus nimittäin pakottaa kyseisen toimijan ottamaan yhteyttä sellaiseen toimistoon, joka on sen nimenomainen kilpailija, ja se siis vain vahvistaa Italian markkinoiden eristämistä provinssisiin ja johtaa kilpailutilanteen jäädymiseen.

34. Ehdotan siis yhteisöjen tuomioistuimelle, että se ratkaisee asian siten, että Italian tasavalta ei ole noudattanut sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteista johtuvia velvoitteitaan, koska se rajoittaa toimiluvan voimassaolon sen poliisiviranomaisen toimivaltaan kuuluvaan provinssiin, joka on myöntänyt luvan, ja koska se velvoittaa toimijan valtuuttamaan edustajan, jolla on jo toimilupa, toiminnan harjoittamiseksi sellaisessa provinssissa, jossa toimijalla ei ole lupaa.

C Toimijan käytettävissä olevien toimitilojen asettaminen toiminnan harjoittamisen edellytykseksi

35. Komission mukaan Italian riidanalaisesta lainsäädännöstä ilmenee velvoite pitää toimitiloja, josta käsin perintätoimintaa harjoitetaan, ja tämä koskee jokaista niistä provinssista, joilla toimijalla on toimilupa. Tällaisella vaatimuksella loukataan sekä sijoittautumisvapautta eikä palvelujen tarjoamisen vapautta.

36. Itse asiassa useassa kansallisessa säännöksessä edellytetään, että perintätoimistolla on toimitilat jokaisessa provinssissa, jossa sillä on toimilupa. Yleisestä turvallisuudesta annetun lain 115 §:ssä mainitaan, että ”lupa on voimassa ainoastaan niissä tiloissa, jotka siinä on mainittu”. Mainitun lainsäädännön 16 §:ssä säädetään, että lainvalvontaviranomaisille ”on oikeus päästä mihin kellonaikaan tahansa tiloihin, joissa harjoitetaan poliisin myöntämän luvan alaista toimintaa”. Sen 120 §:ssä edellytetään perintätoimistojen pitäjiltä, että ”toimiston tiloissa on jatkuvasti esillä taulukko suoritettavista toimenpiteistä”, ja sisäasiainministeriön hallinnollisessa soveltamisohjeessa vuodelta 1996 tarkennetaan, että tarvittaessa perintätoimintaa voidaan ”suorittaa yksinomaan luvassa mainituissa tiloissa sillä seurauksella, että muilla toimipaikoilla on joka tapauksessa oltava toimintalupa”. Vastaaja myöntää, että tästä

seuraa luvan saaneille toimijoille velvollisuus ilmoittaa provinssista jokin paikka, jossa ne säilyttävät asiakirjojaan poliisin tekemien tarkastusten suorittamiseksi.

luja kyseessä olevassa jäsenvaltiossa.³⁰ Jotta tällainen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus voidaan hyväksyä, on osoitettava, että se on välttämätön edellytys halutun tavoitteen saavuttamiseksi.³¹

37. Tästä aiheutuvan EY 43 artiklan rikkomisen osalta komissio ei kyseenalaista toimipaikkavaatimusta, joka on sijoittautumisvapauden käytön eräänlainen ominaispiirre, vaan velvoitteen, jonka mukaan toimijalla, joka haluaa sijoittautua Italiaan, on oltava toimipaikka jokaisessa provinssissa, jossa se on saanut toimiluvan. Kyse on siis velvoitteesta, joka on läheisesti yhteydessä luvan voimassaolon rajoittamiseen yhden provinssin alueelle: sijoittautumisen rajoittaminen alueellisesti pakottaa pitämään monta eri toimipaikkaa. Olen edellä jo esittänyt syyt, joiden perusteella tällaisella luvan voimassaolon maantieteellisellä rajoittamisella loukataan sijoittautumisvapautta.

39. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tämä on hyväksytty vain aivan poikkeuksellisesti. Esimerkkinä voidaan mainita ainoastaan asianajajien palvelujen tarjoaminen, jonka tarkoituksena on asiakkaan edustaminen oikeudessa. Näin ollen ja niin kauan kuin yhteisön säännöksiä ei ole yhtenäistetty, asiassa Van Binsbergen³² vaatimusta pysyvistä ammatillisesta toimipaikasta tietyn tuomioistuimen tuomiopiiriin alueella ei ole pidetty palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten vastaisena silloin, kun tämä rajoitus on objektiivisesti tarpeellinen erityisesti oikeudenhoitoon ja ammattietiikan kunnioittamiseen liittyvien ammatillisten menettelytapasääntöjen nou-

38. EY 49 artiklan rikkomista koskevan väitteen osalta yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, että kiinteää sijoittautumis- tai toimipaikkaa koskeva vaatimus merkitsee tosiasiaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista, koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten on vaatimuksen vuoksi mahdotonta tarjota palve-

30 – Ks. erityisesti em. asia komissio v. Saksa (tuomion 52 kohta); asia C-222/95, Parodi, tuomio 9.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3899, 31 kohta); em. asia komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (27 kohta); em. asia komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002 (30 kohta); em. asia komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004 (33 kohta) ja asia C-452/04, Fidium Finanz, tuomio 3.10.2006 (Kok. 2006, s. I-9521, 46 kohta).

31 – Ks. em. asia komissio v. Saksa (tuomion 52 kohta); em. asia Parodi (tuomion 31 kohta) ja em. asia Fidium Finanz (tuomion 46 kohta).

32 – Asia 33/74, tuomio 3.12.1974 (Kok. 1974, s. 1299, Kok. Ep. II, s. 385, 14 kohta). Tuon jälkeen asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta 22.3.1977 annetun neuvoston direktiivin (EYVL L 78, s. 17) 4 artiklan 1 kohdassa on säädetty, että ”asiakkaan edustamiseen oikeudenkäynnissä tai viranomaisessa liittyvää toimintaa harjoitetaan kussakin vastaanottavassa jäsenvaltiossa noudattaen siellä sijoittautuneita asianajajia koskevia ehtoja, lukuun ottamatta vaatimuksia asumisesta tai ammatilliseen järjestöön kuulumisesta siellä”.

dattamisen takaamiseksi. Samassa tuomiossa³³ yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin lisännyt, että sellaisen ammatillisen toiminnan osalta, jonka harjoittamista jäsenvaltiossa ei ole säännelty, ja jos sen harjoittamiseen ei jäsenvaltiossa kohdisteta mitään pätevyysvaatimusta tai ammatillista sääntelyä, vaatimus asuinpaikasta tämän jäsenvaltion alueella on palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa yhteensopimaton rajoitus silloin, kun moitteeton oikeudenhoito voidaan varmistaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten ilmoittamalla virallinen osoite tuomioistuimen tiedoksiantoja varten.

40. Italian hallitus on istunnossa vedonnut puolustuksensa tueksi nimenomaisesti tähän asianajopalveluja tarjoavien asianajajien virallista osoitetta koskevaan oikeuskäytäntöön. Perustellessaan sen soveltamista Italian hallitus vetosi vastaavasti siihen, että käsiteltävänä olevassa asiassa vaatimusta toimittajien ei voida rinnastaa kiinteään toimipaikkaan. Italian lainsäädännössä tulisi ennemmin ymmärtää vaadittavan ilmoitusta paikasta, jossa palvelujen tarjoamisen vapauden mukaiseen toiminnan harjoittamiseen liittyviä asiakirjoja säilytetään siten, että poliisiviranomaisella on helppo pääsy sinne tarkastusten suorittamista varten, ja tätä varten palvelua tarjoava toimija voi antaa Italian valtion alueella jo toimivan toimiston osoitteen.

33 – Tuomion 15 ja 16 kohta. Ks. vastaavasti asiakkaan edustamisen oikeudessa toimintaa koskevan lainsäädännön yhtenäistämisen jälkeen asia C-294/89, komissio v. Ranska, tuomio 10.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3591).

41. Olettaen, että Italian lainsäädäntö on ymmärrettävä näin, jää kuitenkin se seikka, että siinä ei sallita vaan edellytetään, vaikkakin vain vähäisessä määrin, sijaintia tietyllä alueella, mikä merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista. Se hankaloittaa toiminnan harjoittamista verrattuna puhtaasti sisäiseen palvelujen tarjoamiseen, koska tilanteen takia kansallisilla palvelujen tarjoajilla on jo olemassa ainakin toimitilat. Sen hyväksyttävyyttä riippuu näin ollen siitä, onko se oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Italian viranomaisten mielestä vastaus on ilmeinen, koska toimittajien puuttumisesta saattaa aiheutua se, että asiakirjat eivät ole saatavilla, mikä estää suorittamasta tehokkaasti toiminnan harjoittamiseen kohdistuvia jälkikäteen suoritettavia tarkastuksia.

42. En yhdy tähän päätelmään. Asianajajan virallista osoitetta koskeva oikeuskäytäntö on mielestäni vaikeasti siirrettävissä, koska vaatimus virallisen osoitteen ilmoittamisesta sellaisen asianajajan luona, joka on sijoittautunut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle, on tarpeen oikeuden hyvään hallintoon liittyvien erityisten syiden perusteella, jotta asianomaisten tuomioistuinten tiedoksiantot voidaan pätevästi toimittaa perille. Käsiteltävänä olevassa asiassa mainittu tarve varmistaa jälkikäteen tehtävien tarkastusten tehokkuus voidaan mielestäni ottaa asianmukaisesti huomioon vähemmän sitovilla toimenpiteillä. Velvoite toimittaa säännöllisin väliajoin tarjottuihin palveluihin liittyvät asiakirjat tai niiden kopiot, riittäisi tähän tarkoitukseen etenkin, kun otetaan huomioon sähköisten viestintäkeinojen kehitys. Se, että toimitilaa edellytetään asiakkaille

tarjottavien palvelujen pitämiseksi esillä, on myös suhteeton, koska perintäyritys voi tiedottaa asiakasta muulla tavoin, esimerkiksi internet-sivuston kautta.

43. Myös oikeuskäytäntö on tämänsuuntainen. Esimerkkinä voidaan mainita kaksi asiaa, joissa on tosin kyse vaatimuksesta, joka liittyy kiinteän toimipaikan valvontaan, mutta joiden perusteista käy ilmi, että jopa vaatimus pelkistä toimitiloista on suhteeton. Vakuutuspalveluja koskevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”valvontaa voidaan toteuttaa kotipaikkavaltiosta lähetettyjen ja kotipaikkavaltion viranomaisien asianmukaisesti oikeaksi todistamien sellaisten jäljennösten perusteella, jotka on otettu taseesta, tilikirjoista ja kaupallisista asiakirjoista, mukaan lukien vakuutusehdot ja toimintaohjelma”.³⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan samoin vaatimus, jonka mukaan Ranskassa palveluja tarjoavilla kliinisen tutkimuksen laboratorioilla on oltava toimipaikka Ranskassa, ylittää sen mikä on tarpeen sillä perusteella, että vaikka ”toimivaltaisia Ranskan viranomaisia ei nimittäin voida pyytää suorittamaan valvontaa paikan päällä muissa jäsenvaltioissa, eli erityisesti tarkastuksia, jotka koskevat laboratorioiden toiminnalle asetettujen edellytysten noudattamista, on kuitenkin mahdollista vaatia, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet laboratoriot osoittavat Ranskan viranomaisille, että niihin kohdistuva valvonta, jonka suorittavat sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa kyseisten laboratorioiden toimipaikka

sijaitsee, on yhtä ankaraa kuin Ranskassa harjoitettu valvonta, ja että kyseinen valvonta koskee sellaisten säännösten noudattamista, joilla taataan vähintään samantasoinen terveyden suojeleminen kuin Ranskan lainsäädännöllä”.³⁵

44. Ehdotan siis yhteisöjen tuomioistuimelle, että se ratkaisee asian siten, että Italian tasavalta on rikkonut EY 43 ja EY 49 artiklaa, koska se on vaatinut toimijalta toimitilojen pitämistä jokaisessa sellaisessa provinssissa, jossa sillä on toimilupa, ja että se on rikkonut EY 49 artiklaa, koska se on velvoittanut toimijat pitämään toimitiloissaan esillä toimenpiteet, joita voidaan suorittaa asiakkaiden lukuun.

D Hintojen vahvistamisen vapautta koskeva rajoitus

45. Komissio moittii Italian tasavaltaa myös siitä, että se on perusteettomasti rajoittanut sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta suositellessaan Questorelle sisäasiainministeriön hallinnollisessa soveltamisohjeessa vuodelta 1996, että nämä valvoivat hintoja asettamalla objektiivisia ja yhteisiä perusteita, jotta samassa provinssissa käytettävien hintojen väliset erot eivät olisi liian suuria.

34 – Em. asia komissio v. Saksa (tuomion 55 kohta).

35 – Em. asia komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004 (74 kohta).

46. Yhdyn komission kantaan, jonka mukaan tätä suositusta on tarkasteltava hintojen vahvistamisen vapauden rajoittuksena huolimatta Italian viranomaisten väitteistä, joiden mukaan tässä suosituksessa ainoastaan ehdotetaan Questorelle, että nämä osoittavat toimijoille maksuluetteloita, jotka perustuvat objektiivisiin seikkoihin (kustannukset, palvelujen tarjonnan ja kysynnän välinen suhde jne.). Tämän ohjeen pakottava luonne ilmenee kuitenkin vastaajan myöntämästä seikasta, jonka mukaan liiallisen hintakilpailun kehittyminen saattaisi johtaa siihen, että lainvalvontaviranomainen lakkauttaa tai jopa peruuttaa siitä vastuussa olevien toimijoiden toimitukset.

47. Yhdyn komission kantaan ja katson, että tämä hintojen vahvistamisen vapauden rajoittaminen on omiaan haittaamaan palvelujen tarjontaa tai tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa ja on näin ollen vapaata liikkuvuutta rajoittava tekijä.³⁶ Vaikka se ei olekaan syrjivää, se on nimittäin omiaan rajoittamaan sellaisten perintäalan toimijoiden pääsyä Italian markkinoille, jotka haluavat sijoittautua sinne ja tarjota palvelujaan kyseisessä jäsenvaltiossa. Kuten yhteisöjen

tuomioistuimien on edellä mainitussa asiassa *CaixaBank France*³⁷ tuonut selkeästi esille, hintakilpailu on usein paras keino houkutella asiakkaita ja siis päästä markkinoille erityisesti sellaisille toimijoille, jotka eivät ole vielä edustettuina kyseisillä markkinoilla ja ovat siis asiakaskunnalle tuntemattomia. Näin ollen kaikki kansalliset toimenpiteet, joilla pyritään rajoittamaan tätä kilpailua, ovat sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen oikeuden käyttämiseen kohdistuvia rajoituksia.

48. Tämä on ilmeistä juuri edellä toistetuilla perusteilla silloin, kun kansallisella toimenpiteellä pyritään asettamaan vähimmäishintoja. Käsiteltävänä olevassa asiassa Questorelle osoitetulla suosituksella laatia objektiivisia ja yhtenäisiä perusteita taksojen vahvistamiselle näytetään pyrkivän tähän tavoitteeseen, koska Italian viranomaiset ovat myöntäneet, että tällä suosituksella pyritään estämään palvelujen hintojen kontrolloimaton kilpailu, mikä olisi omiaan aiheuttamaan yleisen järjestyksen häiriöitä. Tilanne olisi sama, vaikka kansallisella toimenpiteellä pyrittäisiin vahvistamaan enimmäishintoja.³⁸ Tällainen rajoitus voisi nimittäin haitata

37 – On muistettava, että tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että Ranskan lainsäädäntö, jossa kielletään maksamasta korkoa avistatilleille, ”merkitsee – – vakavaa estettä harjoittaa niiden toimintaa – – ja kyseinen este vaikuttaa niiden pääsyn markkinoille”, sillä se poistaa ulkomaisilta yhtiöiltä mahdollisuuden harjoittaa ”tehokkaampaa kilpailua sellaisten luotolaitosten kanssa, jotka ovat perinteisesti sijoittautuneet sijoittautumisjäsenvaltioon” (12 ja 13 kohta). Ks. myös esitykseni tarjoamisen vapauden rajoituksesta, joka koskee asianajajien minipalkkioiden määrittämistä (em. asioissa *Cipolla* ja *Macrino* ja *Capodarte* annettu ratkaisuehdotus (62–65 kohta)).

38 – Ks. vastaavasti tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta asia 116/84, *Roelstraete*, tuomio 5.6.1985 (Kok. 1985, s. 1705, 21 kohta) ja asia C-249/88, komissio v. Belgia, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I 1275, 7 kohta). Ks. myös palvelujen tarjoamisen vapauden osalta asiassa *Cipolla* antamani ratkaisuehdotuksen 66–70 kohta.

36 – Ks. vastaavasti em. asia komissio v. Kreikka, tuomio 26.10.2006 (48 kohta).

palvelun tarjoajaa estämällä tätä sisällyttämistä suoritusten hintoihin tiettyjä kuluja, joista erityisesti matkakuluja, joita paikan päälle sijoittautuneiden ei tarvitse maksaa. Se voisi haitata myös toimijaa, joka haluaa sijoittautua, estämällä tätä sisällyttämistä asettautumisesta aiheutuvia kuluja, jotka jo sijoittautuneet toimijat ovat jo vähentäneet poistoina.

tävänä olevassa asiassa Italian lainsäädännön tarkoituksena on vahvistaa hintakilpailun syntymisen ehkäisemiseksi vähimmäishinnat, joita perintätoimistot voivat soveltaa velkoja-asiakkaidensa lukuun suorittamiinsa palveluihin.

49. Tämän rajoituksen perustelemiseksi Italian hallitus on vedonnut istunnossa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/35/EY³⁹ 3 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, jossa jäsenvaltioiden sallitaan vahvistaa avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita noudattaen enimmäishinta perintäkuluille, joita velkojat voivat vaatia velalliselta, jos tämän maksu on myöhässä. Tämä peruste ei ole merkityksellinen. Vaikka direktiivi 2000/35 käsittelee perintää, jäsenvaltioille myönnetty lupa koskee perintään liittyviä enimmäiskuluja, joita velkoja voi vaatia velalliselta. Tarkoituksena on suojella heikompaa osapuolta eli velallista välttämällä kuitenkin se, että velallinen käyttää hyväkseen alhaista viivästyskorkoa sekä valitusmenettelyjen hitautta ja raskautta käyttäkseen maksunmyöhästymistä väärin. Käsitel-

50. Vastaaja vetoaa vielä arvoituksellisesti siihen, että palvelujen kontrolloimaton hintakilpailu voi häiritä yleistä järjestystä. Vastaaja tarkoittaa tällä epäilemättä sitä, että tarjotakseen mahdollisimman alhaisia hintoja perintätoimistot saattaisivat kiristää mahdollisimman paljon kustannuksiaan ja pyrkiä keräämään velallisten velat mahdollisimman nopeasti kaikin mahdollisin keinoin, kaikkein voimakkaimmat keinot mukaan lukien.

51. Mikäli tällaiset heijastusvaikutukset eivät ole poissuljettuja, toimijoiden luotettavuuden tarkistamisen pitäisi sinällään estää tällaiset vaikutukset ja rikosoikeudellisten menettelyjen ja seuraamusten rangaista niistä. En siis näe, miten suoritusten hintojen vahvistamista koskevan vapauden rajoittaminen olisi asianmukainen ja tarpeellinen toimenpide tavoitellun, yleisen järjestyksen säilyttämistä koskevan päämäärän saavuttamiseksi. Joka tapauksessa on tärkeää palauttaa mieliin, että niiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio vetoaa, sen on esitettävä toteuttamansa ”rajoittavan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi”, mitä Italian viranomaiset eivät ole tehneet.⁴⁰ Näin ollen

39 – Kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 29.6.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 200, s. 35).

40 – Em. asia Lindman (tuomion 25 kohta).

yhteisöjen tuomioistuin vastasi Ranskan hallitukselle, joka perusti polttoaineiden hinnan sääntelyn odotettavissa oleviin, rajoittamattomasta kilpailusta kärsivien jälleenmyyjien rajuista reaktioista aiheutuviin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöihin, ettei Ranskan hallitus ole osoittanut vapaalla hintajärjestelmällä olevan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vahingollisia seurauksia, joita se ei voisi torjua käytössään olevin keinoin.⁴¹

52. Vastaaja toi esille myös uhan, joka kohdistuu työntekijöiden oikeuksiin yritystensä maksamiin sosiaalimaksuihin ja työehtosopimusten noudattamiseen. Jos työntekijöiden suojelu on yleistä etua koskeva pakottava syy, tässäkin, kuten komissio on perustellusti esittänyt, työntekijöiden oikeudet on turvattu työlainsäädännön ja sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön säännöksissä ja niihin sisältyvillä rikosoikeudellisilla seuraamuksilla.

53. Hintojen vahvistamiseen liittyvän vapauden rajoittamisesta johtuva EY 43 ja EY 49 artiklan rikkomista koskeva väite on siis syytä hyväksyä.

Perintätoiminnan ja pankki- ja luotonanto-toiminnan yhdistämisen kieltäminen

54. Komissio moittii Italian tasavaltaa lopuksi sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rikkomisesta siltä osin kuin sisäasiainministeriön hallinnollisessa ohjeessa vuodelta 1996 todetaan perintätoiminnan ja lakiasetuksessa nro 385/93 tarkoitettun pankki- ja luotonantotoiminnan yhteensopimattomuus.

55. Mikäli tällainen yhteensopimattomuus johtaa siihen, että sellaisia muiden jäsenvaltioiden pankkialan toimijoita, jotka voivat tarvittaessa harjoittaa kumpaakin toimintaa alkuperämaassaan, kielletään harjoittamasta perintätoimintaa Italiassa, tämä rajoittaa kiistattomasti näiden sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyviä oikeuksia.⁴² Vaikuttaa vaikealta löytää perustetta näin yleiselle kiellolle, jota sovelletaan, vaikka toimijat täyttäisivät sen jäsenvaltion lainsäädännössä, johon ovat sijoittautuneet, asetetut taloudelliset ja luottamuksellisuuteen liittyvät edellytykset. Vastaaja ei ole edes yrittänyt esittää sellaisia perusteita.

41 – Ks. asia 231/83, Cullet, tuomio 29.1.1985 (Kok. 1985, s. 305, Kok. Ep. VIII, s. 17, 32 ja 33 kohta).

42 – Mainittakoon, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut palvelujen tarjoamisen vapauden vastaiseksi velvollisuuden, jonka mukaan messujen järjestäjä ei saa harjoittaa muuta toimintaa (ks. em. asia komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002 (32 kohta)).

56. Vastaaja sitä vastoin kiistää voimakkaasti komission tulkinnan sisäasiainministeriön hallinnollisesta ohjeesta vuodelta 1996. Tässä ohjeessa ei sen mukaan mitenkään kielletä toimintojen yhdistämistä, vaan siinä ainoastaan ilmoitetaan, että perintätoiminnan harjoittamista koskeva lupa ei salli lisäksi sellaisen toiminnan harjoittamista, jolla kerätään säästöjä ja hallinnoidaan lakiasetuksessa nro 385/93 tarkoitettuja luottoja, koska tälle toiminnalle on hankittava erillinen lupa.

perintätoiminta ja pankki- ja luotonantotoiminta. Vaikka, kuten vastaaja väittää, tämä termi on epätarkka, se on joka tapauksessa omiaan antamaan pankki- ja rajoitusyritysten uskoa, että pankki- ja rahoitusyritykset, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, eivät voi harjoittaa perintätoimintaa Italiassa ja siis johtaa siihen, että ne luopuvat tätä toimintaa koskevan lupahakemuksen jättämisestä Italian poliisille. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että ”yksityisten oikeussubjektien oikeusturvan ja suojan periaatteet edellyttävät työtekijöiden oikeuksien esittämistä selkeällä tavalla siten, että asianomaiset henkilöt saavat selkeästi ja täsmällisesti tietää oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja että kansalliset tuomioistuimet voivat taata niiden noudattamisen”.⁴⁴ Yhteisöjen tuomioistuin on aikaisemmin tuominnut yksityiskohtaisemmin tämän oikeuskäytännön mukaisesti erityisesti sellaisiin täytettyihin kriteereihin liittyvän oikeudellisen epävarmuuden, joka ovat omiaan saamaan kyseiset tarjoajat luopumaan palveluistaan.⁴⁵

57. Kannan ottaminen tähän seikkaan ei ole helppoa, sillä hallinnollisen ohjeen kiistanalainen kohta on vaikeasti tulkittava. Siinä todetaan, että ”siltä osin kuin kysymys on perintätoimistojen ja muun toiminnan yhdistämisen yhteensopimattomuudesta – – mainituilla toimistoilla ei katsota olevan oikeutta suorittaa lakiasetuksessa nro 385/93 tarkoitettuja rahoitustoimia, jotka kuuluvat yksinomaan sisäasiainministeriön nimenomaisesti sitä koskevaan rekisteriin merkityille rahoituksen välittäjille”. Tekstissä käytetty sana yhteensopimattomuus puoltaa ensi näkemältä komission puolustamaa tulkintaa, koska siinä tarkoitetaan lainsäädäntöön perustuvaa mahdolltomuutta yhdistää⁴³

58. Ehdotan siis yhteisöjen tuomioistuimelle, että se hyväksyy myös väitteen, joka koskee perintätoiminnan ja pankki- ja luotonantotoiminnan yhteensopimattomuudesta johtuvaa EY 43 ja EY 49 artiklan rikkomista.

43 – G. Cornun (vast. toim.) siitä seuraavassa antaman määritelmän mukaan: *Vocabulaire juridique*, Quadrige, 7. painos, PUF, 2005.

44 – Ks. erityisesti asia C-187/98, komissio v. Kreikka, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7713, 54 kohta). Ks. myös hieman eri sanankäntein asia C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10211, 79 kohta).

45 – Ks. em. asia Canal Satélite Digital (tuomion 41 kohta).

III Ratkaisuehdotus

59. Lopuksi ja edellä esittämieni perustelujen mukaisesti ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se ratkaisee asian seuraavasti:

Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan

- koska se on edellyttänyt perintätoiminnan harjoittamiselta ennakkolupaa ja
- koska se on antanut Questorelle valtuuden asettaa luvan myöntämiselle lisäedellytyksiä yleisestä turvallisuudesta 18.6.1931 annetulla kuninkaan asetuksella nro 773 hyväksytyssä laissa, jota on tulkittu ja täydennetty 2.7.1996 päivätyllä sisäasiainministeriön hallinnollisella soveltamisohjeella, säädettyjen edellytysten lisäksi yleisen luottamuksen turvaamiseksi, ja

Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan

- koska se on rajoittanut luvan alueellista voimassaoloa
- koska se on asettanut vapaaehtoisen saatavien perintätoiminnan edellytykseksi toimitilojen pitämisen jokaisessa sellaisessa provinssissa, jota varten toimijalle on lupa, ja edellyttänyt, että kyseinen toimija pitää toimitiloissaan jatkuvasti esillä taulukkoa palveluista, joita se suorittaa

- koska se on rajoittanut hintojen vahvistamisen vapautta ja
- koska se on kieltänyt perintätoiminnan ja pankki- ja luotonantotoiminnan yhdistämisen.