JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
17 päivänä syyskuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Amtsgericht Augsburg (Saksa) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee EY 49, EY 50, EY 54 ja EY 55 artiklan sekä itsenäisten ammatinharjoittajien toimintaan ISIC-pääryhmiin 23—40 (teollisuus ja pienteollisuus) kuuluvassa tuotanto- ja jalostusteollisuudessa sovellettavista, siirtymätoimenpiteitä koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä 7 päivänä heinäkuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/427/ETY [2] tulkintaa.

2. Tämä kysymys on esitetty kyseisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa, joka koskee hallinto-oikeudellista sakkoa, jonka Augsburgin kaupunki on määrännyt Schnitzerille laittoman työnteon ehkäisemisestä annetun Saksan lainsäädännön rikkomisen vuoksi. Schnitzer oli antanut laajamittaisten rappaustöiden suorittamisen Saksassa portugalilaisen yrityksen tehtäväksi, ja tämä suoritti työt ilman että sitä olisi kirjattu Saksan käsityöläisluetteloon.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL 1964, 117, s. 1863.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Yhteisön lainsäädäntö*

3. EY 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä."

4. EY 50 artiklan kolmannessa kohdassa täsmennetään, että "palvelun tarjoaja saa tilapäisesti harjoittaa toimintaansa valtiossa, jossa palvelu tarjotaan, niillä edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sijoittautumisoikeutta koskevan luvun määräysten soveltamista".

5. Neuvosto hyväksyi 18.12.1961 EY:n perustamissopimuksen 54 artiklan 1 kohdan ja 63 artiklan 1 kohdan (joista on muutettuina tullut EY 44 artiklan 1 kohta ja EY 52 artiklan 1 kohta) nojalla kaksi yleistä toimintaohjelmaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten poistamiseksi.[3] Näiden ohjelmien toteuttamisen helpottamiseksi neuvosto muun muassa antoi direktiivin 64/427/ETY. Direktiivissä säädetään lähinnä alkuperämaassa hankittua ammattikokemusta koskevasta vastavuoroisesta tunnustamisjärjestelmästä, ja sitä sovelletaan sekä sijoittautumiseen toiseen jäsenvaltioon että palvelujen tarjoamiseen siellä.

6. Direktiivin 64/427/ETY 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Kun jäsenvaltiossa johonkin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun toiminnan aloittamista varten edellytetään yleisiä, kaupallisia tai ammatillisia tietoja ja taitoja, tulee tämän jäsenvaltion hyväksyä riittäväksi näytöksi tällaisista tiedoista ja taidoista, että kyseistä toimintaa on harjoitettu toisessa jäsenvaltiossa jokin seuraavista ajanjaksoista:

a) kuusi peräkkäistä vuotta joko itsenäisesti tai yrityksen toiminnasta vastaavan johtajan asemassa,

b) kolme peräkkäistä vuotta joko itsenäisesti tai yrityksen toiminnasta vastaavan johtajan asemassa, jos edunsaaja osoittaa saaneensa kyseiseen toimintaan aikaisemman vähintään kolmivuotisen koulutuksen, josta on todisteena valtion hyväksymä todistus tai todistus, jonka toimivaltainen ammatillinen toimielin katsoo täysin täyttävän sille asettamansa vaatimukset,

c) kolme peräkkäistä vuotta itsenäisesti, jos edunsaaja osoittaa harjoittaneensa kyseistä toimintaa ainakin viisi vuotta muutoin kuin itsenäisesti, tai

d) viisi peräkkäistä vuotta johtajana, joista vähintään kolme vuotta teknisissä tehtävissä vastuullaan yksi tai useampi yrityksen osasto, jos edunsaaja osoittaa saaneensa kyseiseen toimintaan aikaisemman vähintään kolmivuotisen koulutuksen, josta on todisteena valtion hyväksymä todistus tai todistus, jonka toimivaltainen ammatillinen toimielin katsoo täysin täyttävän sille asettamansa vaatimukset.

3 — EYVL 1962, 2, s. 36 ja 32.

Edellä a ja c alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa toiminnan harjoittamisen päättymisestä ei ole saanut kulua enempää kuin kymmenen vuotta ennen 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn hakemuksen jättöpäivää."

7. Direktiivin 64/427/ETY 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Edellä 3 artiklaa sovellettaessa:

1. Jos jäsenvaltiossa johonkin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ammatin aloittamista tai sen harjoittamista varten edellytetään yleisiä, kaupallisia tai ammatillisia tietoja ja taitoja, kyseisen valtion on komission avustuksella tiedotettava muille jäsenvaltioille tälle ammatille ominaiset piirteet (ammattiin sisältyvä toiminnan kuvaus).

2. Sen maan, josta edunsaaja tulee, tähän tarkoitukseen nimeämän toimivaltaisen viranomaisen on todistettava edunsaajan tosiasiallisesti harjoittaman ammattitoiminnan laatu ja kesto. Todistukset on laadittava ottaen huomioon sen jäsenvaltion toimittama virallinen kuvaus kyseisestä ammatista, jossa edunsaaja haluaa harjoittaa kyseistä ammattia pysyvästi tai väliaikaisesti.

3. Vastaanottavan jäsenvaltion on myönnettävä lupa harjoittaa kyseistä toimintaa asianomaisen henkilön hakemuksesta edellyttäen, että todistuksen mukainen toiminta on yhdenmukaista 1 kohdan mukaisesti ilmoitetun toiminnan kuvauksen pääpiirteiden kanssa, ja edellyttäen, että tämän valtion säännöksissä ja määräyksissä asetetut kaikki muut edellytykset täyttyvät."

8. Direktiivi 64/427/ETY, joka oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana, kumottiin tutkintotodistusten tunnustamisjärjestelmän perustamisesta vapauttamisdirektiivien ja siirtymätoimenpiteistä annettujen direktiivien soveltamisalaan kuuluvan ammatillisen toiminnan osalta sekä tutkintotodistusten yleisen tunnustamisjärjestelmän täydentämisestä 7 päivänä kesäkuuta 1999 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 1999/42/EY.[4] Kyseisen direktiivin 4 artikla, luettuna yhdessä direktiivin liitteessä A olevan luettelon I kanssa (jossa viitataan nimenomaisesti direktiiviin 64/427/ETY), on sanamuodoltaan sama kuin direktiivin 64/427/ETY 3 artikla.

B *Kansallinen oikeus*

9. Saksassa käsityöläisammatteja säännellään Handwerksordnungilla[5] (käsityöläisammattilaki), jonka pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa ollut versio oli annettu 24.9.1998. Handwerksordnungin

4 — EYVL L 201, s. 77.
5 — BGBl. 1998, s. 3074.

1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan itsenäistä käsityöläisammattia voivat harjoittaa ainoastaan sellaiset luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt ja henkilöyhtiöt, jotka on kirjattu käsityöläisluetteloon (Handwerksrolle). Tämä kirjaaminen vastaa luvan myöntämistä kyseisen ammatin harjoittamiseen.

10. Handwerksordnungin 7 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan "käsityöläisluetteloon — — kirjataan henkilö, joka on läpäissyt sitä käsityöläisammattia, jota hän aikoo harjoittaa, koskevan tai siihen läheisessä yhteydessä olevan käsityöläisammatin mestaritutkinnon — — ".

11. Handwerksordnungin 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että "poikkeustilanteissa käsityöläisluetteloon kirjoittautumiseen annetaan lupa, jos hakija on osoittanut, että hänellä on harjoitettavaksi tulevan ammatin itsenäiseen harjoittamiseen vaadittavat tiedot ja taidot".

12. Handwerksordnungin 9 §:llä liittovaltion talousministeri valtuutetaan päättämään siitä, millä edellytyksillä muiden jäsenvaltioiden kansalaiset voivat saada tällaisen käsityöläisluetteloon kirjaamista koskevan poikkeusluvan muissa kuin Handwerksordnungin 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Liittovaltion talousministeri teki tämän säännöksen perusteella 4.8.1966 päätöksen niistä edellytyksistä, jotka koskevat Euroopan talousyhteisön muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kirjaamista käsityöläisluetteloon. [6] Päätöksellä saatettiin direktiivin 64/427/ETY 3 artiklan ja 4 artiklan 2 ja 3 kohdan säännökset osaksi Saksan oikeutta.

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

13. Augsburgin kaupunki määräsi 28.8.2000 tekemällään päätöksellä Schnitzerille hallinnollisen sakon Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (laittoman työnteon ehkäisemisestä annettu Saksan laki) 1 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 2 §:n rikkomisesta. Kyseisen lain mukaan hallinnollinen sakko määrätään paitsi sellaisille henkilöille, jotka *tarjoavat* itse merkittävissä määrin palveluja tai työsuorituksia ilman että heitä olisi kirjattu käsityöläisluetteloon, myös sellaisille henkilöille, jotka *teettävät* merkittävässä määrin tällaisia palveluja ja työsuorituksia sellaisilla henkilöillä, joita ei ole kirjattu kyseiseen luetteloon. Schnitzerin osalta edellä mainittu päätös on tehty jälkimmäisellä perusteella.

6 — BGBl. 1966 I, s. 469.

14. Kansallisen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan yhtiö, jonka laillinen edustaja Schnitzer on sen toimitusjohtajana, antoi marraskuun 1994 ja marraskuun 1997 välisenä aikana portugalilaiselle Codeigal-Construção, Decoração e Isolamentos de Portugal Lda -nimiselle yritykselle, jonka osoite on 3680 Oliveira de Fredes, laajamittaisten, Etelä-Baijerin alueella tehtävien rappaustöiden suorittamista koskevan toimeksiannon. "Yritys kirjattiin Saksan käsityöläisluetteloon vasta 27.11.1997 — — . Viranomaisten mukaan yritys on suorittanut ilman vaadittavaa Saksan viranomaisten antamaa lupaa marraskuun 1996 [sic] ja lokakuun 1997 välillä, jolloin se jätti hakemuksen, Saksan stukkotyö-käsityöläisammatin piiriin kuuluvia töitä yhteensä 539 537,65 Saksan markan (DEM) arvosta."

15. Schnitzer valitti kyseisestä hallinnollisesta päätöksestä Amtsgericht Augsburgiin. Kyseinen tuomioistuin muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa Corsten 3.10.2000 antamassaan tuomiossa [7] todennut tilanteessa, jossa jäsenvaltioon sijoittautunut yrittäjä halusi tarjota palveluja vastaanottavassa jäsenvaltiossa yhden ainoan kerran, että kirjoittautumista käsityöläisluetteloon koskeva vaatimus ei ole yhteisön oikeuden kanssa yhteensovelluva, mikäli se on omiaan viivästyttämään tai hankaloittamaan palvelujen vapaata tarjoamista koskevan oikeuden käyttämistä tai tekemään sen kalliimmaksi. Kyseisen tuomion tiettyjen kohtien perusteella kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että on mahdollista, että yhteisöjen tuomioistuin saattaisi katsoa, että kirjoittautumisvelvoite ei ole perusteltu myöskään silloin, kun tällainen yritys harjoittaa toimintaa Saksassa pidemmän ajan.

16. Amtsgericht Augsburg on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää EY 234 artiklan nojalla seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko se, että portugalilaisen yrityksen, joka täyttää kotimaassaan liiketoiminnan harjoittamiselle asetetut edellytykset, on täytettävä muita — vaikkakin vain muodollisia — edellytyksiä (tässä: kirjaaminen käsityöläisluetteloon [Handwerksrolle]) voidakseen harjoittaa liiketoimintaa Saksassa ei ainoastaan lyhyen aikaa, vaan myös pidemmän ajanjakson aikana, yhteensoveltuvaa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan yhteisön oikeuden kanssa?"

IV Asian tarkastelu

17. Kun otetaan huomioon portugalilaisyrityksen Saksassa harjoittaman toiminnan kesto, on ensinnäkin selvitettävä, ettei kyseinen yhtiö ole todellisuudessa avannut toimipaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Olen näet komission kanssa samaa mieltä siitä, että siinä tapauksessa kirjaamisvelvoitteesta ei ole epäilystä. [8]

7 — Asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000 (Kok. 2000, s. I-7919).

8 — Ks. vastaavasti asiassa C-79/01, Payroll Data Services ym., 7.5.2002 antamani ratkaisuehdotus, tuomio 17.10.2002 (Kok. 2002, s. I-8923, s. I-8925).

Sijoittautuminen

18. Sijoittumista ja palvelujen tarjoamisen vapautta ei ole aina helppo erottaa toisistaan. Tämä ilmenee jo yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

19. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Gebhard antamassaan tuomiossa,[9] että henkilö voi sijoittautua useampaan jäsenvaltioon (24 kohta) ja että kyseessä on sijoittautuminen, kun hän harjoittaa pysyvästi ja jatkuvasti ammattitoimintaa toisessa jäsenvaltiossa, jossa hänen toimintansa suuntautuu muun muassa viimeksi mainitun valtion kansalaisiin ammatillisesta kotipaikasta käsin (28 kohta).

20. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, että "sen tilanteen varalta, että palvelujen tarjoaja siirtyy toiseen jäsenvaltioon, perustamissopimuksen palveluja koskevissa määräyksissä ja erityisesti sen 60 artiklan kolmannessa kohdassa [josta on tullut EY 50 artiklan kolmas kohta] määrätään, että palvelujen tarjoaja harjoittaa siellä toimintaansa" tilapäisesti (26 kohta). Se jatkoi vielä, että "kyseisen toiminnan tilapäisyyttä on arvioitava sen keston lisäksi myös sen määrän, toistuvuuden ja jatkuvuuden perusteella. Palvelujen tarjoamisen tilapäisyys ei välttämättä sulje pois perustamissopimuksessa tarkoitetun palvelujen tarjoajan mahdollisuutta luoda itselleen tiettyjä toimintaedellytyksiä (myös hankkimalla käyttöönsä työhuoneen, vastaanottopaikan tai liikehuoneiston) palveluja vastaanottavaan jäsenvaltioon, jos nämä toimintaedellytykset ovat tarpeellisia kyseisten palvelujen tarjoamiseksi" (27 kohta).

21. Konkreettisen tapauksen osalta ei ole varmastikaan helppoa määrittää, onko kyseessä työhuone, joka muodostaa palvelujen tarjoamiseksi tarvittavat toimintaedellytykset, vai ammatillinen kotipaikka, joka merkitsee toista toimipaikkaa.

22. Professori Mota Campos,[10] jota Portugalin hallitus on siteerannut nyt käsiteltävässä asiassa esittämissään huomautuksissa, on esittänyt seuraavan, mielestäni asianmukaisen erottelun:

" — — se, että taloudellinen toimija käyttää sijoittautumisoikeutta, merkitsee kestävää, pysyvää (tai ainakin pysyväksi tarkoitettua) toimipaikkaa, joka on määrittelemättömiin asiakkaisiin nähden sijoittautumisvaltiossa harjoitettavan liiketoiminnan keskus.

9 — Asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165).

10 — Mota Campos, João, *Direito Comunitário*, Volume III, O Ordenamento Económico, s. 332.

Sen sijaan pelkkä palvelujen tarjoaminen tarkoittaa yhden tai useamman satunnaisen suorituksen tai liiketoimen toteuttamista, jolloin vastaanottajina ovat tietyt asiakkaat, joita hankitaan palvelujen tarjoajan sijoittautumisvaltiossa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta käsin."

23. Portugalin hallituksen mukaan kyseinen yritys on suorittanut palvelun pidemmän tai lyhyemmän ajanjakson aikana *yhdelle* asiakasyritykselle, joka sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa, mutta kiinteästä toimipaikasta, joka sijaitsee lähtövaltiossa, joka on palvelujen tarjoajan sijoittautumisvaltio ja jossa sillä on toimintojensa keskus.

24. Voidaan kuitenkin toisaalta kysyä myös, eikö portugalilaisyritys ole todellisuudessa suorittanut palveluja määrittelemättömille asiakkaille eli kaikille Schnitzerin jälkeen saaduille asiakkaille. Voidaanko katsoa, että Schnitzer on toiminut portugalilaisyrityksen edustajana? Voidaanko Schnitzerin yritystä pitää portugalilaisyrityksen toisena ammatillisena kotipaikkana? Onko portugalilaisyritys saanut varastoida siellä tarvikkeitaan yli vuoden ajan ja jopa useita vuosia? Ovatko portugalilaisyrityksen työntekijät oleskelleet Saksassa marraskuusta 1996 ja jopa marraskuusta 1994 lähtien palaamatta Portugaliin muuten kuin lomanviettoon? Nämä ovat seikkoja, joita kansallisen tuomioistuimen on muun muassa tutkittava, jotta se voisi määrittää portugalilaisyrityksen aseman perustamissopimuksen kannalta.

25. Tässä yhteydessä on tärkeää muistaa myös yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan " — — jäsenvaltiolta ei myöskään voida evätä oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin sen estämiseksi, että 59 artiklassa taattua vapautta käyttäisi sellainen palvelujen tarjoaja, joka kohdistaa koko toimintansa tai sen pääosan tämän valtion alueeseen, välttääkseen ne ammatilliset menettelytapasäännöt, joita häneen sovellettaisiin, jos hän olisi sijoittautunut ensiksi mainitun valtion alueelle — — ".[11]

26. Yhteisöjen tuomioistuin on toisen tapauksen yhteydessä ennen tästä oikeudesta muistuttamista todennut, että "toisen jäsenvaltion vakuutusyritys, jolla on kyseisessä jäsenvaltiossa *pysyvä edustus*, kuuluu perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten soveltamisalaan siinäkin tapauksessa, ettei kyseistä edustusta ole toteutettu sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen muodossa, vaan se hoidetaan yksinkertaisesti toimistossa, jota johtaa yrityksen oma henkilökunta tai *itsenäinen henkilö, jolla*

11 — Asia 33/74, Van Binsbergen, tuomio 3.12.1974 (Kok. 1974, s. 1299, Kok. Ep. II, s. 385, 13 kohta). Ks. myös asia 130/88, Van de Bijl, tuomio 27.9.1989 (Kok. 1989, s. 3039, 26 kohta); asia C-211/91, komissio v. Belgia, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6757, Kok. Ep. XIII, s. I-247, 12 kohta); asia C-148/91, Veronica Omroep Organisatie, tuomio 3.2.1993 (Kok. 1993, s. I-487, Kok. Ep. XIV, s. I-17, 12 kohta) ja asia C-23/93, TV10, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4795, Kok. Ep. XVI, s. I-161, 20 kohta).

on kuitenkin valtuudet toimia pysyvästi yrityksen puolesta samoin kuin toimisi kauppaedustajan liike. — — tällainen vakuutusyritys ei voi vedota [palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin määräyksiin] toiminnassaan kyseisessä jäsenvaltiossa". [12]

27. Mikäli Amtsgericht Augsburg tekisi kuitenkin sen päätelmän, että portugalilaisyhtiön ei voida katsoa sijoittautuneen Saksaan, sen on tutkittava ongelmaa palvelujen tarjoamisen vapauden näkökulmasta.

Palvelujen tarjoamisen vapaus

28. On muistettava, että direktiiviä 64/427/ETY sovelletaan sekä sijoittautumiseen että palvelujen tarjoamisen vapauteen.

29. Sen 4 artiklan 3 kohdan sanamuoto on seuraava:

"Vastaanottavan jäsenvaltion on myönnettävä lupa harjoittaa kyseistä toimintaa asianomaisen henkilön hakemuksesta edellyttäen, että todistuksen mukainen toiminta on yhdenmukaista 1 kohdan mukaisesti ilmoitetun toiminnan kuvauksen pääpiirteiden kanssa, ja edellyttäen, että *tämän valtion säännöksissä ja määräyksissä asetetut kaikki muut edellytykset* täyttyvät." [13]

30. Kuten jo EY 43 ja EY 50 artiklasta ilmenee, palveluja tarjoavan henkilön tai yrityksen samoin kuin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuvan yrityksen on siis lähtökohtaisesti täytettävä edellytykset, joita kyseinen jäsenvaltio asettaa omille kansalaisilleen.

31. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo kuitenkin, kuten se on edellä mainitussa asiassa Corsten antamassaan tuomiossa todennut, että "jäsenvaltio ei voi saattaa palvelujen tarjoamista alueellaan riippuvaiseksi kaikkien niiden edellytysten noudattamisesta, joita vaaditaan silloin, kun kyse on sijoittautumisesta kyseiseen jäsenvaltioon, koska muutoin on vaarana, että perustamissopimuksen ne määräykset, joiden tarkoituksena on nimenomaan palvelujen tarjoamisen vapauden varmistaminen, menettävät tehokkaan vaikutuksensa". [14]

32. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Corsten antamassaan tuomiossa, että "pyrkimys taata suoritet-

12 — Asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 21 kohta). Kursivointi tässä.

13 — Kursivointi tässä.

14 — Ks. mm. asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221, 13 kohta) sekä em. asiassa komissio v. Saksa annetun tuomion 26 kohta.

tujen käsityöpalvelujen laatu ja suojella näiden palvelujen vastaanottajia on yleistä etua koskeva pakottava syy, jolla voidaan perustella palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitus" (38 kohta). [15]

33. Se kuitenkin arvioi myös, että "vaikka lainsäädäntöä sovelletaan palvelujen tarjoajien kansallisuudesta riippumatta ja vaikka sillä ilmeisesti voidaan saavuttaa päämäärät, joilla pyritään säilyttämään tarjottujen palvelujen laatu, tällä lainsäädännöllä ylitetään se, mikä on välttämätöntä näiden päämäärien saavuttamiseksi" (40 kohta).

34. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"45 Vaikka käsityöläisluetteloon kirjoittautumista koskeva edellytys, joka johtaa velvollisuuteen kuulua asianomaisiin ammatillisiin elimiin ja siten myös sitä koskevien maksujen maksamiseen, voisi olla perusteltu vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautumisen tapauksessa, mistä ei ole kyse pääasiassa, asia ei kuitenkaan välttämättä ole näin niiden yritysten osalta, joilla on *aikomus* tarjota palveluja vastaanottavassa jäsenvaltiossa *ainoastaan satunnaisesti tai jopa yhden ainoan kerran.*

46 Viimeksi mainitut yritykset saattavat nimittäin luopua hankkeensa toteuttamisesta, jos lupamenettely kestää kauemmin ja on kalliimpi sen takia, että niiden on pakko kirjoittautua käsityöläisluetteloon, mistä seuraa, että palvelujen tarjoaminen ei ainakaan pienten hankkeiden osalta ole taloudellisesti kannattavaa. *Näiden yritysten osalta* on vaarana, että palvelujen tarjoamisen vapaus, joka on perustamissopimuksen perusperiaate, ja direktiivi 64/427/ETY menettävät tehokkaan vaikutuksensa." [16]

35. Kyseisen tuomion tuomiolauselmassa yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan viitannut enää vain yhden kerran tai edes satunnaisesti tarjottuihin palveluihin vaan totesi yleisesti, että EY:n perustamissopimuksen 59 artikla (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) ja direktiivin 64/427/ETY 4 artikla "ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa edellytykseksi sille, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet palvelujen tarjoajat harjoittavat sen alueella käsityöläisammatteja, asetetaan lupamenettely, joka on omiaan viivästyttämään tai hankaloittamaan palvelujen vapaata tarjoamista koskevan oikeuden käyttämistä, silloin kun kyseisen ammatin harjoittamista koskevien edellytysten tutkinta on suoritettu ja on todettu, että kyseiset edellytykset ovat täyttyneet. Mahdollinen vaatimus,

15 — Asiassa C-264/99, komissio v. Italia, 8.6.2000 antamassaan tuomiossa (Kok. 2000, s. I-4417), joka koski huolinta-alaa, yhteisöjen tuomioistuin ei kyennyt toteamaan tällaisen pakottavan syyn olemassaoloa.

16 — Kursivointi tässä.

joka koskee vastaanottavan jäsenvaltion käsityöläisluetteloon kirjaamista — olettaen, että se on perusteltu — ei lisäksi saa aiheuttaa ylimääräisiä hallintokuluja eikä merkitä pakollisten maksujen maksamista ammatilliselle elimelle".

36. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, sovelletaanko näitä sääntöjä ainoastaan tilanteisiin, joissa palveluja tarjotaan satunnaisesti, vai myös tilanteisiin, joissa on kyseessä useita palvelusuorituksia, jotka ulottuvat pitkälle ajanjaksolle.

37. Portugalin hallitus arvioi tältä osin, että Saksan viranomaiset eivät voi "vedota omia etujaan suojellakseen siihen, että koska kyse on palvelujen tarjoamisesta pidemmän ajanjakson aikana, mistä Saksan lainsäädännössä itsessään ei säädetä, yritysten kirjaaminen Deutsche Handwerksrolleen on välttämätöntä. Tällaisen erottelun tekeminen ei ole asianmukaista, koska siitä ei säädetä alaa koskevassa Saksan lainsäädännössä. Kyseessä on peitelty este palvelujen tarjoamisen vapaudelle yhteisön alueella — — . Tästä syystä palvelujen tarjoamisen käsitteeseen, joka väistämättä sisältää aikatekijän, ei sovellu niiden ajanjaksojen keston vahvistaminen, jotka otetaan huomioon sovellettaessa eri oikeudellisia sääntelyjä, koska muuten rikottaisiin 49 artiklaan sisältyvää stand still -lauseketta".

38. Myös Itävallan hallitus katsoo, että "palvelujen tarjoamisen (mahdollisesti pidempi) kesto ei voi olla riittävä syy edellyttää kirjoittautumista käsityöläisluetteloon yhteisöjen tuomioistuimen tätä koskevasta kannasta poiketen. Palvelujen tarjoamisen kesto tietyssä yksittäistapauksessa — olipa se viikko tai vuosi (esimerkiksi sairaalan tai jonkin muun vastaavan suuren hankkeen rakentaminen) — riippuu kyseisen palvelun laadusta. Ei ole olemassa mitään tiettyä palvelun kestoa, jonka perusteella palvelu voitaisiin luokitella — — . Nyt käsiteltävässä asiassa toimintojen pidempi kesto saattaisi merkitä enintään sitä, että kyseessä eivät ole enää palvelut vaan pikemminkin sijoittautumisvapauden piiriin kuuluvat toiminnot, jolloin ankarammat vaatimukset ovat perusteltuja — — . Pidempikestoisten toimintojen osalta — — asianomaisen jäsenvaltion viranomaisilla säilyy sitä vastoin oikeus säätää puhtaasti hallinnollisesti ylläpidettävästä sellaisten yritysten luettelosta, jotka on tunnustettu asiaa koskevien yhteisön oikeussääntöjen mukaisesti".

39. Itävallan hallitus ehdottaa siten vaihtoehtoa toisten jäsenvaltioiden yritysten kirjaamiselle vastaanottavan jäsenvaltion käsityöläisluetteloon. Tämä vaihtoehto olisi varmasti soveltamiskelpoinen. Kysei-

nen jäsenvaltio voisi näin antaa yritykselle todistuksen, jossa vahvistettaisiin sen täyttävän direktiivissä 64/427/ETY palvelujen tarjoamiselle säädetyt edellytykset. Se voisi käyttää tätä asiakirjaa todisteena, mikäli tarkastuksia tehtäisiin myöhemmin muilla työmailla. Kyseinen jäsenvaltio voisi samalla kirjata yrityksen erityiseen luetteloon, johon otettaisiin kaikki kyseisen todistuksen saaneet yritykset, jolloin sillä olisi kokonaiskäsitys kaikista ulkomaisista yrityksistä, joilla on oikeus tarjota palveluja.

40. Jäsenvaltio, kuten Saksan liittotasavalta, voisi kuitenkin esittää edellä esitettyä väitettä vastaan järjestelmänsä perinteisiin, avoimuuteen ja tasalaatuisuuteen vedoten, että sen mielestä olisi välttämättä pidettävä yhtä luetteloa, johon kuuluisivat kaikki sekä oman maan että ulkomaiset yritykset, joilla on oikeus harjoittaa tiettyä ammattia maan alueella.

41. Yhteisön oikeus ei mielestäni voi estää tällaisen perinteen ylläpitämistä, edellyttäen, että käsityöläisluetteloon kirjaamista koskevaan menettelyyn ei sisälly niitä epäkohtia, joita yhteisöjen tuomioistuin arvosteli edellä mainitussa asiassa Corsten antamassaan tuomiossa.

42. Myös kyseisten palvelujen potentiaalisille käyttäjille saattaisi koitua etua siitä, että he voisivat tutustua yhteen hyvin tunnettuun luetteloon tarkistaakseen, onko yrityksellä, jonka kanssa he ovat aikeissa tehdä sopimuksen, siihen tarvittavat edellytykset.

43. Lopuksi on todettava, että ulkomaisten yritysten kirjaaminen käsityöläisluetteloon vaikuttaa yhteisön lainsäätäjän kannalta olevan jopa kyseisten yritysten intressissä. Sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden saavuttamisesta itsenäisten ammatinharjoittajien toiminnassa ISIC-pääryhmiin 23—40 (teollisuus ja pienteollisuus) kuuluvassa tuotanto- ja jalostustoiminnassa 7 päivänä heinäkuuta 1964 annetussa neuvoston direktiivissä 64/429/ETY,[17] joka annettiin samana päivänä kuin direktiivi 64/427/ETY ja johon edellä mainitussa asiassa Corsten annetussa tuomiossa viitataan, säädetään näet seuraavaa:

"*5 artikla*

1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tämän direktiivin edunsaajilla on oikeus liittyä ammatillisiin tai toimialajärjestöihin

17 — EYVL 1964, 117, s. 1880.

samoin edellytyksin ja oikeuksin ja velvollisuuksin kuin niiden omat kansalaiset."

44. Kyseisen artiklan perusteella ammattikuntakamarit ovat tällaisia ammatillisia järjestöjä.

45. Yhteisöjen tuomioistuimen ei mielestäni siis pitäisi epäröidä, kuten vielä edellä mainitussa asiassa Corsten annetussa tuomiossa, sitä, onko kirjaaminen käsityöläisluetteloon edes perusteltua. Mikäli se ei aiheuta lisäviivästyksiä direktiivin mukaiseen valvontamenettelyyn nähden eikä siitä koidu ylimääräisiä hallintokuluja, kirjoittautumista koskeva vaatimus olisi hyväksyttävä riippumatta töiden odotettavissa olevasta kestosta.

46. On vielä selvitettävä, voidaanko sellaisissa tapauksissa, joissa palveluja tarjotaan useita kertoja pitkän ajanjakson aikana, edellyttää maksun suorittamista ammattikuntakamarille tietystä ajankohdasta lähtien.

47. Komissio ei puolestaan tee tällaista eroa käsityöläisluetteloon kirjaamisen, kirjaamiseen liittyvien hallintokulujen ja ammattikuntakamarille suoritettavan maksun välillä vaan tarkastelee kysymystä hyvin monivivahteisesti. Sen mielestä lähtökohdaksi on otettava perusteet, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut edellä mainitussa asiassa Corsten antamansa tuomion perustelujen 46 kohdassa. Komission mukaan "nyt käsiteltävä asia osoittaa, että on vaikeaa tarkastella tilannetta jälkikäteen tuomion 46 kohdan perusteella suoritettavassa arvioinnissa. Ei näet voida sulkea pois sitä, että yritys, joka käyttää palvelujen tarjoamisen vapautta yhteismarkkinoilla, on harjoittanut vastaanottavassa valtiossa aluksi sellaista toimintaa, jota pitäisi harjoittaa vain satunnaisesti tai yhden ainoan kerran. Toiminnan jatkumista, joka todetaan jälkikäteen, ei ollut ehkä lainkaan suunniteltu etukäteen tai ainakaan tietyn alkuvaiheen aikana, ja se on hyvinkin saattanut kehittyä sellaisten sattumalta saatujen tilausten perusteella, jotka ovat liittyneet siihen, että asiakas on ollut tyytyväinen työsuoritukseen, joka alun perin tehtiin vain satunnaisesti tai yhden ainoan kerran. Tosiseikaston toteavan tuomioistuimen on siis todettava objektiivisesti määritettyjen tosiseikkojen tarkastelun perusteella, mistä ajankohdasta lähtien yritys, joka on tarjonnut palveluja tietyn ajanjakson ajan, ei ole enää voinut katsoa asiassa Corsten annetun tuomion perusteella olevan syytä epäillä, että kirjoittautumisvelvollisuus oli ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen kanssa. Mitä pidempikestoista toiminta on ja mitä todennäköisempää toiminnan jatkuminen on etukäteen ollut palvelujen tarjoajalle, sitä pikemmin kirjoittautumisvelvoitteen on katsottava olleen yhteisön primäärioikeuden kanssa yhteensoveltuva".

48. Komissio pitää siis lähtökohtana sitä, että kirjoittautumista käsityöläisluetteloon voidaan vaatia siltä, joka tarjoaa palveluja

enemmän kuin satunnaisesti, ja että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on sen luonnosteleman hyvin hienojakoisen psykologisen arvioinnin perusteella määrittää, mistä ajankohdasta lähtien tätä voidaan pitää toteennäytettynä. Mikäli olen ymmärtänyt komissiota oikein, näillä edellytyksillä tapahtuva kirjoittautuminen kyseiseen luetteloon saattaa tällöin merkitä hallintokulujen suorittamista ja velvollisuutta suorittaa maksu ammattikuntakamarille.

49. Tämä komission lähestymistapa saattaa vaikuttaa houkuttelevalta. Kun ulkomainen yritys näet hoitaa useita toimeksiantoja, jotka ulottuvat yhden tai useamman vuoden ajalle, poikkeus EY:n perustamissopimuksen 50 artiklan kolmannen kohdan mukaisesta periaatteesta, jonka mukaan myös palvelujen tarjoajaan on sovellettava vastaanottavassa valtiossa voimassa olevia sääntöjä, ei ole enää perusteltu. Kun riidanalaiset muodollisuudet hoidetaan vasta pitkän ajan kuluttua töiden aloittamisesta, ne eivät voi tietenkään enää viivästyttää sitä.

50. Yritys on saattanut jopa välillisesti tavalla tai toisella hyötyä palveluista, joita ammattikuntakamari tarjoaa koko alalle. Mikäli sille suoritettavat maksut lasketaan prosenttiosuutena liikevaihdosta, ne eivät ole toiminnan esteenä.

51. Kun yritys on toiminut pitkään vastaanottavassa valtiossa, ei siis voida katsoa, että kyseinen muodollisuus merkitsisi sitä, että "perustamissopimuksen ne määräykset, joiden tarkoituksena on nimenomaan palvelujen tarjoamisen vapauden varmistaminen, menettävät tehokkaan vaikutuksensa". [18]

52. Yrityksen on sinä aikana joka tapauksessa täytynyt tutustua vastaanottavan valtion arvonlisäveron kantamista koskeviin menettelytapoihin ja luoda yhteydet tuloveron kantamisesta vastaaviin viranomaisiin. Ajatus siitä, että palveluja on kyettävä tarjoamaan yli rajojen ilman minkäänlaista hallinnollista vaivaa, on toisin sanoen teoreettinen asetelma.

53. On kuitenkin huomautettava, että mikäli komission näkemystä noudatettaisiin, olisi luotava sijoittautuneiksi katsottavien yritysten ja satunnaisesti palveluja tarjoavien yritysten rinnalle kolmas ryhmä eli sellaisten yritysten ryhmä, jotka tarjoavat toistuvasti palveluja pitkän ajanjakson aikana mutta jolle perustamissopimuksesta ei löydy perustaa.

54. Lisäksi komission suosittelemia arviointeja, jotka koskisivat aikomuksia,

18 — Edellä mainitussa asiassa Säger annetun tuomion 13 kohta.

joita yrityksellä on mahdollisesti saattanut olla alkaessaan tarjota palveluja vastaanottavassa valtiossa, ovat mielestäni melko vaikeita suorittaa.

55. Tästä syystä katson, että olisi mieluummin omaksuttava seuraavat periaatteet.

56. Ensinnäkin jokaiselta yritykseltä, joka haluaa harjoittaa ensimmäistä kertaa toimintaa toisessa jäsenvaltiossa, voidaan edellyttää kirjoittautumista käsityöläisluetteloon, kunhan tämä edellytys on automaattinen seuraus direktiivin 64/427/ETY mukaisesta pätevyyden tarkistamista koskevasta menettelystä eikä aiheuta ylimääräisiä kuluja eikä maksun suorittamista ammattikuntakamarille.

57. Tämä ei perustu yksinomaan edellä mainitussa asiassa Corsten annetusta tuomiosta tehtävään vastakohtaispäätelmään vaan näkemykseen, jonka yhteisön lainsäätäjä on omaksunut tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta arkkitehtuurin alalla sekä toimenpiteistä sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi 10 päivänä kesäkuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/384/ETY [19]

22 artiklan 1 kohdassa, joka oli asiassa komissio vastaan Italia annetun tuomion kohteena. [20]

58. Kyseisen säännöksen kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat näet vaatia joko automaattista väliaikaista kirjoittautumista tai muodollista jäsenyyttä ammatillisessa järjestössä tai toimielimessä tai vaihtoehtoisesti luetteloon merkitsemistä luodakseen mahdollisuudet alueellaan voimassa olevien ammatillisten menettelytapasäännösten soveltamiselle edellyttäen, että tällainen kirjaaminen tai jäsenyys ei viivytä tai millään tavoin hankaloita palvelujen tarjoamista eikä myöskään aiheuta palveluja tarjoavalle henkilölle lisäkustannuksia.

59. Toiseksi, mikäli myöhemmin ilmenee, että yrityksen toiminta kestonsa, jatkuvuutensa ja täytäntöön pantujen sopimusten suuren määrän vuoksi on muodostunut luonteeltaan sijoittautumiseksi, yritykseltä voidaan edellyttää maksujen suorittamista ammattikuntakamarille.

60. Direktiivin 64/427/ETY 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että jokainen, jota direktiivi koskee, saa

19 — EYVL L 223, s. 15.

20 — Asia C-298/99, komissio v. Italia, tuomio 21.3.2002 (Kok. 2002, s. I-3129), joka koski pääsyä arkkitehdin ammattiin.

tiedot säännöksistä, jotka koskevat sen ammatin harjoittamista, jota hän aikoo harjoittaa, ennen kuin hän sijoittautuu tai alkaa harjoittaa toimintaa väliaikaisesti.

61. Direktiivin 1999/42/EY 2 artiklassa säädetään vastaavasti, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että edunsaajalle annetaan ennen hänen sijoittautumistaan tai ryhtymistään tarjoamaan palveluja tietoja niistä säännöistä, joita sovelletaan siihen ammattiin, jota hän aikoo harjoittaa.

62. Yrittäjä kykenee siis tuolloin saamaan tiedon siitä, että heti kun hänen toimintansa täyttää sijoittautumisen olennaiset edellytykset, hän joutuu suorittamaan maksuja.

63. Mitä päätelmiä edellä esitetystä on tehtävä pääasian kohteena olevan riitaasian kannalta?

64. Mikäli kansallinen tuomioistuin tekee sen päätelmän, että lupamenettely, jonka noudattamatta jättämisen vuoksi portugalilaisyhtiölle on määrätty seuraamuksia, on omiaan viivästyttämään tai hankaloittamaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan oikeuden käyttämistä, kun on näytetty toteen, että edellytykset kyseisen toiminnan harjoittamiselle täyttyvät, ja että käsityöläisluetteloon kirjaamista koskeva vaatimus aiheuttaa ylimääräisiä hallintokuluja ja merkitsee pakollisen maksun suorittamista ammattikuntakamarille, tästä on tehtävä puolestaan se päätelmä, että menettely on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa eikä Schnitzerille voida määrätä seuraamuksia sen vuoksi, että portugalilaisyritys ei ole noudattanut kyseistä menettelyä.

65. Mutta ennen lopullisen päätelmän tekemistä kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on niin ikään "tutkia [portugalilaisyhtiön] toiminnan keston, toistuvuuden, jaksoittaisuuden ja jatkuvuuden perusteella, toimiiko se Saksassa perustamissopimuksessa tarkoitetulla tavalla tilapäisesti". [21] Mikäli ilmenee, että tämä toiminta on tiettynä ajankohtana lakannut olemasta tilapäistä tai on siirtynyt kokonaan tai pääasiallisesti Saksan alueelle, käsityöläisluetteloon kirjoittautumista koskeva vaatimus (mukaan lukien ammattikuntakamarille suoritettavaa maksua koskeva vaatimus) on rajoituksetta voimassa, ja Schnitzerille voidaan määrätä seuraamus.

21 — Ks. asia C-3/95, Reisebüro Broede, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6511, 22 kohta).

V Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Amtsgericht Augsburgin esittämään kysymykseen vastattaisiin seuraavasti:

1) EY 49, EY 50, EY 54 ja EY 55 artikla sekä itsenäisten ammatinharjoittajien toimintaan ISIC-pääryhmiin 23—40 (teollisuus ja pienteollisuus) kuuluvassa tuotanto- ja jalostusteollisuudessa sovellettavista, siirtymätoimenpiteitä koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä 7 päivänä heinäkuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/427/ETY 4 artikla eivät ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa asetetaan toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden käsityöpalveluja tarjoavien yritysten toiminnan edellytykseksi niiden alueella kyseisten toimintojen harjoittamisen edellytysten tutkimisen lisäksi vaatimus kirjoittautua käsityöläisluetteloon, kunhan tällä ei viivytetä tai hankaloiteta palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan oikeuden käyttämistä eikä siitä aiheudu ylimääräisiä hallintokuluja eikä pakollisten maksujen suorittamista ammattikuntakamarille.

2) Mikäli henkilön tai yrityksen toiminta vastaanottavan jäsenvaltion alueella kestää pitkään, käytännössä jatkuvasti ja useiden sopimusten perusteella, toimivaltaisen tuomioistuimen on määritettävä, mistä hetkestä lähtien tilanne on rinnastettava sijoittautumiseen, jolloin maksut on suoritettava ammattikuntakamarille.