YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

29 päivänä toukokuuta 2001 *

Asiassa C-263/99,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään aluksi A. Aresu ja M. Patakia ja sittemmin M. Patakia ja G. Bisogni, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato O. Fiumara, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii sen vahvistamista, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 43

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ja EY 49 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on rajoittanut mahdollisuuksia toimia tieliikenneasiantuntijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit V. Skouris, R. Schintgen (esittelevä tuomari), N. Colneric ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.3.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.7.1999 ja jossa komissio vaatii sen

vahvistamista, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 43 ja EY 49 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on rajoittanut mahdollisuuksia toimia tieliikenneasiantuntijana.

Kansallinen lainsäädäntö

2 Legge 8 agosto 1991, n° 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (8.8.1991 annettu laki nro 264 toimimisesta kuljetusliikenteen asiantuntijana, GURI nro 195, 21.8.1991; jäljempänä laki nro 264/91) sisältää säännöksiä, joiden mukaan tieliikenneasiantuntijoina saavat toimia vain sellaiset luonnolliset henkilöt ja yhteisöt, jotka ovat nimenomaisesti saaneet tähän toimintaan luvan toimivaltaiselta provinssitason viranomaiselta.

3 Lain nro 264/91 3 §:ssä asetetaan tämän luvan saannille tiettyjä edellytyksiä, ja tämän pykälän 1 momentin a kohdassa säädetään, että yrityksen omistajan on oltava "Italian kansalainen tai Italiassa asuva Euroopan talousyhteisön jäsenvaltion kansalainen".

4 Lain nro 264/91 3 §:n 4 momentin mukaan lupa annetaan vain, jos provinssiviranomaiselle annetaan vakuus, jonka suuruus vahvistetaan erikseen.

5 Lain nro 264/91 8 §:n mukaan erikseen on vahvistettava vähimmäis- ja enimmäismäärät maksuille, joita voidaan periä tieliikenneasiantuntijan palveluista.

6 Lain nro 264/91 9 §:n 4 momentissa säädetään, että se, joka toimii luvatta tieliikenneasiantuntijana, on tuomittava hallinnolliseen tai tilanteen mukaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

7 Komissio katsoi, että lain nro 264/91 3 §:n 1 momentin a kohta on ristiriidassa sen perusperiaatteen kanssa, jolla kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä ja josta määrätään sijoittautumisvapauden osalta perustamissopimuksen 52 artiklassa, ja että saman lain 3 §:n 1 momentin a kohta sekä 4 §, 8 § ja 9 §:n 4 momentti ovat ristiriidassa perustamissopimuksen 59 artiklassa määrätyn palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan perusperiaatteen kanssa, ja tämän vuoksi komissio lähetti 7.11.1995 Italian hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se pyysi Italian hallitusta esittämään tältä osin huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

8 Koska komissio piti Italian hallituksen antamaa vastausta epätyydyttävänä, komissio lähetti Italian tasavallalle 14.7.1997 perustellun lausunnon, jossa se toisti kansallista lainsäädäntöä koskevat näkemyksensä ja kehotti tätä jäsenvaltiota toteuttamaan perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiantamisesta.

9 Italian hallitus ei kuitenkaan vastannut perusteltuun lausuntoon, ja siksi komissio on nostanut nyt käsiteltävänä olevan kanteen, joka pohjautuu kahteen kanneperusteeseen, jotka on syytä tutkia erikseen.

Perustamissopimuksen 52 artiklan rikkominen

10 Komissio katsoo, että kun lain nro 264/91 3 §:n 1 momentin a kohdassa sallitaan muiden jäsenvaltioiden kuin Italian kansalaisten toimivan tieliikenneasiantuntijana vain, jos he asuvat Italiassa, tällä säännöksellä syrjitään perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisesti näiden jäsenvaltioiden kansalaisia, siltä osin kuin kyse on mahdollisuudesta ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia.

11 Italian hallitus on puolestaan esittänyt, että legge 7 dicembre 1999, n° 472, interventi nel settore dei trasporti (7.12.1999 annettu laki nro 472 kuljetusalan sääntelystä, GURI nro 294, 16.12.1999, lisäosa; jäljempänä laki nro 472/99), joka on otsikoitu "Muutokset 8.8.1991 annettuun lakiin nro 264", sisältää säännöksen, jolla korvataan lain nro 264/91 3 §:n 1 momentin a kohdassa käytetty ilmaus "Italiassa asuva" ilmauksella "Italiaan sijoittautunut". Italian hallituksen mukaan jo ennen tätä muutosta lain nro 264/91 3 §:n 1 momentin a kohtaan sisältynyttä ilmausta "asuva" oli tulkittava laajentavasti eli niin, että sillä tarkoitetaan Italiaan sijoittautumista.

12 Tältä osin on syytä todeta ensinnäkin, että arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-316/96, komissio v. Italia, tuomio 16.12.1997, Kok. 1997, s. I-7231, 14 kohta).

13 Toiseksi on huomattava, että perustamissopimuksen 52 artiklan toisen kohdan mukaan sijoittautumisvapauteen kuuluu jäsenvaltion kansalaisten oikeus "ryhtyä

harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia — — niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia".

14 On siis katsottava, että kun lain nro 264/91 3 §:n 1 momentin a kohdassa — sellaisena kuin se oli voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä — edellytettiin, että muiden jäsenvaltioiden kuin Italian kansalaisten oli asuttava Italiassa saadakseen luvan tieliikenneasiantuntijan toiminnan harjoittamiseen, mutta ei asetettu Italian kansalaisille vastaavaa edellytystä, tällä säännöksellä syrjittiin perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisesti näiden muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kansalaisuuden perusteella.

15 Koska Italian hallitus ei ole vedonnut mihinkään EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 46 artiklan 1 kohta) mainittuun yleisen edun mukaiseen syyhyn, joka voisi oikeuttaa tällaisen syrjinnän, perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomista koskeva kanneperuste on hyväksyttävä.

Perustamissopimuksen 59 artiklan rikkominen

16 Komissio väittää, että muihin jäsenvaltioihin kuin Italiaan sijoittautuneille kansalaisille asetettu asumisehto on myös perustamissopimuksen 59 artiklan vastainen, koska tällä ehdolla tehdään käytännössä mahdottomaksi tässä artiklassa turvatun palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen. Lisäksi niillä lain nro 264/91 säännöksillä, jotka koskevat vakuuden antamista, vähimmäis- ja enimmäismaksujen vahvistamista ja luvattomasta toiminnasta määrättäviä seuraamuksia, ei oteta huomioon sitä, että muista jäsenvaltioista käsin toimiville palvelujen tarjoajille on mahdollisesti asetettu vastaavia velvollisuuksia siinä jäsenvaltiossa, johon he ovat sijoittautuneet. Komission mukaan nämä säännökset ovat joka tapauksessa suhteettomia niihin päämääriin nähden, joihin kyseisillä säännöksillä Italian hallituksen mukaan pyritään.

17 Komissio katsoo siis, että lain nro 264/91 3 §:n 1 momentin a kohta, 4 §, 8, § ja 9 §:n 4 kohta ovat ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan perusperiaatteen kanssa.

18 Italian hallitus esittää, että koska tätä alaa koskevia säännöksiä ei ole yhteisössä yhdenmukaistettu, edellytys, jonka mukaan henkilön on toimiakseen edes satunnaisesti tieliikenneasiantuntijana saatava ensin tähän toimintaan lupa ja annettava luvan saadakseen vakuus, ovat perusteltuja sen vuoksi, että on tarpeen tutkia asianomaisten henkilöiden ammattitaito, kunniallisuus, moitteettomuus ja varojen riittävyys. Vähimmäismaksujen vahvistaminen on puolestaan tarpeen siksi, että kuluttajien edun mukaisesti estettäisiin markkinoiden häiriintyminen ja tarjottujen palvelujen laadun heikkeneminen.

19 Kun Italian hallitus oli ensin todennut vastineessaan, että se pyrkii lain nro 472/99 antamiseen johtaneen lainsäädäntömenettelyn yhteydessä kumoamaan lain nro 264/91 8 §:ssä säädetyn enimmäismaksujen vahvistamismenettelyn, se on sittemmin esittänyt vastauskirjelmässään, että tämä menettely ei — kuten ei myöskään vähimmäismaksujen vahvistaminen — rajoita palvelujen tarjoamisen vapautta riippumatta siitä, tarjoavatko palveluja Italian kansalaiset vai muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, ja että vahvistaminen on tarpeen hintojen nousun estämiseksi.

20 Komission toisen kanneperusteen tutkimiseksi on syytä todeta ensinnäkin, että edellytys, jonka mukaan toimiakseen tieliikenneasiantuntijoina Italiassa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten on asuttava tässä jäsenvaltioissa, loukkaa suoraan palvelujen tarjoamisen vapautta, koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden henkilöiden on tämän edellytyksen vuoksi mahdotonta tarjota palveluja Italiassa (ks. vastaavasti asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000, Kok. 2000, s. I-1221, 27 kohta).

21 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisella lainsäädännöllä, jonka mukaan tiettyjä palveluja jäsenvaltion alueella tarjotakseen henkilö, joka on sijoittautunut johonkin muuhun jäsenvaltioon, joutuu seuraamusten uhalla hankkimaan viranomaiselta hallinnollisen luvan palvelujen tarjoamiseen, rajoitetaan perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitetulla tavalla palvelujen tarjoamisen vapautta (ks. mm. em. asia komissio v. Belgia, tuomion 35 kohta). Tämä koskee myös tämän luvan saannin edellytyksiä eli muun muassa velvollisuutta asettaa vakuus.

22 Toiseksi niistä syistä, joihin Italian tasavalta on vedonnut oikeuttaakseen nämä rajoitukset, on ainoastaan todettava, että asianomaisilla säännöksillä ylitetään joka tapauksessa se, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli sen varmistamiseksi, että kyseiset henkilöt täyttävät tietyt edellytykset, joiden täyttäminen on tarpeen tieliikenneasiantuntijan ammatin harjoittamiseksi.

23 Palvelujen tarjoamisen vapautta perustamissopimuksen mukaisena perusperiaatteena voidaan rajoittaa vain oikeussäännöillä, jotka ovat yleisen edun perusteella oikeutettuja ja joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, sikäli kuin tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla oikeussäännöillä (ks. em. asia komissio v. Belgia, tuomion 37 kohta).

24 Koska laissa nro 264/91 edellytetään, että kaikkien henkilöiden, jotka haluavat toimia tieliikenneasiantuntijana Italiassa, on täytettävä samat edellytykset hallinnollisen luvan saamiseksi, tämän lain mukaan ei ole mahdollista ottaa huomioon niitä velvollisuuksia, jotka palvelun tarjoajalle on jo asetettu siinä jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Belgia, tuomion 38 kohta).

25 Kolmanneksi on tuotava esiin se, että komissio ei ole kanteessaan väittänyt, että palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitettaisiin jo pelkällä tieliikenneasiantuntijoiden toimintaa koskevien vähimmäis- ja enimmäismaksujen vahvistamisella, vaan komissio on ainoastaan väittänyt, että säätäessään laissa nro 264/91 tällaisten maksujen vahvistamisesta Italian tasavalta ei ole ottanut huomioon vastaavia edellytyksiä, joita tällä alalla sovelletaan muissa jäsenvaltioissa.

26 On kuitenkin katsottava, ettei komissio ole selittänyt, millä tavoin ja missä määrin palvelujen tarjoajan toimintaa — vaikka hänen olisi sijoittautumisvaltiossaan noudatettava vähimmäis- ja enimmäismaksua koskevia säännöksiä — rajoitettaisiin perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitetulla tavalla sillä, että tämän palvelujen tarjoajan on noudatettava samankaltaisia maksusäännöksiä myös jossain toisessa jäsenvaltiossa, jossa hän harjoittaa toimintaansa tilapäisesti tai satunnaisesti.

27 EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on kuitenkin näytettävä toteen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarpeelliset seikat, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta (ks. mm. asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5815, 102 kohta).

28 Tässä tilanteessa on katsottava, että perustamissopimuksen 59 artiklan rikkomista koskeva kanneperuste on perusteltu niiltä osin kuin se koskee lain nro 264/91 3 §:n 1 momentin a kohtaa ja 4 §:ää sekä 9 §:n 4 kohtaa. Kanne on sitä vastoin hylättävä siltä osin kuin se koskee saman lain 8 §:ää.

29 Kaiken edellä esitetyn perusteella on syytä vahvistaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan,

koska se on laissa nro 264/91 edellyttänyt, että kuljetusliikenteen asiantuntijana toimimista varten on seuraamusten uhalla hankittava hallinnollinen lupa, ja koska se on asettanut tämän luvan saannin edellytykseksi sen, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten on asuttava Italiassa ja annettava vakuus.

Oikeudenkäyntikulut

30 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Ranskan tasavalta on pääosin hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 43 ja EY 49 artikla) mukaisia**

velvoitteitaan, koska se on 8.8.1991 annetussa laissa nro 264/91 (legge 8 agosto 1991, n° 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto) edellyttänyt, että kuljetusliikenteen asiantuntijana toimimista varten on seuraamusten uhalla hankittava hallinnollinen lupa, ja koska se on asettanut tämän luvan saannin edellytykseksi sen, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten on asuttava Italiassa ja annettava vakuus.

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Gulmann Skouris

Schintgen Colneric Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä toukokuuta 2001.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja