Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (ensimmäinen jaosto)

12 päivänä toukokuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Unionin tuomioistuimen työjärjestys — 53 artiklan 2 kohta — Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus — Täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne — Unionin tuomioistuimen toimivallan selvä puuttuminen

Yhdistetyissä asioissa C-692/15–C-694/15,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 12.11.2015 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 21.12.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Security Service Srl (C-692/15),

Il Camaleonte Srl (C-693/15) ja

Vigilanza Privata Turris Srl (C-694/15)

vastaan

Ministero dell'Interno (C-692/15 ja C-693/15),

Questura di Napoli ja

Questura di Roma (C-692/15),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund, S. Rodin (esittelevä tuomari) ja E. Regan,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian perustellulla määräyksellä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 2 kohdan mukaisesti,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

määräyksen

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kolmessa asiassa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä Security Service Srl (asia C-692/15), Il Camaleonte Srl (asia C-693/15) ja Vigilanza Privata Turris Srl (asia C-694/15) (jäljempänä yhteisesti vartiointiliikkeet) ja toisaalta Ministero dell'Interno (sisäministeriö) (asiat C-692/15 ja C-693/15), Questura di Napoli (Napolin poliisiviranomainen, Italia) ja Questura di Roma (Rooman poliisiviranomainen, Italia) (asia C-692/15) ja jotka koskevat tiettyjen vartiointipalvelujen suorittamiselle asetettujen vaatimusten laillisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Italian oikeus

3 Kuninkaan asetuksen nro 1952/1935, joka on muunnettu laiksi nro 508/1936 (Regio decreto legge n. 1952/1935, convertito in legge n. 508/1936), 2 §:ssä säädetään, että jokaisen, joka aikoo tarjota yksityisiä vartiointipalveluja, on haettava tätä toimintaa koskeville säännöille sen maakunnan poliisiviranomaisen hyväksyntä, jonka alueella hän aikoo tarjota kyseisiä palveluja.

4 Kuninkaan asetuksen nro 1952/1935 3 §:ssä täsmennetään seuraavaa:

"Poliisiviranomainen voi muuttaa edellisen pykälän nojalla esitettyjä sääntöjä ja lisätä niihin kaikki yleisen edun vuoksi tarpeellisiksi katsomansa velvoitteet."

5 Vartiointiliikkeiden ja -palvelujen organisointia koskevista vähimmäisedellytyksistä ja laadullisista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2010 annetulla ministeriön asetuksella nro 269 (decreto ministeriale n. 269) vahvistetussa ohjeistossa asetetaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vähimmäisedellytykset ja vähimmäisvaatimukset, jotka vartiointiliikkeen on täytettävä, jotta sille voidaan myöntää lupa toimintansa harjoittamiseen. Poliisiviranomaisella säilyy oikeus erityisten määräysten antamiseen erityisissä tilanteissa tai erityisissä alueellisissa olosuhteissa.

Pääasioiden oikeudenkäynnit

6 Voidakseen harjoittaa toimintaa Napolin maakunnassa kukin vartiointiliike haki Napolin poliisiviranomaiselta hyväksyntää teknisille toimintaohjeilleen. Napolin poliisiviranomainen hyväksyi nämä toimintaohjeet 10.2., 4.9. ja 7.7.2014 antamillaan päätöksillä muun muassa sillä ehdolla, että toimintaohjeissa edellytetään, että vartiointiliikkeet käyttävät vähintään kahta vartijaa jokaisessa piirivartiointiin, hälytyspalveluun ja enintään 100 000 euron arvoisiin arvokuljetuksiin liittyvässä tehtävässä (jäljempänä riidanalaiset määräykset).

7 Security Service riitautti Napolin poliisiviranomaisen sitä koskevan päätöksen Tribunale amministrativo regionale del Laziossa (Lazion alueen hallintotuomioistuin, Italia). Myös Il Camaleonte ja Vigilanza Privata Turris nostivat tällaisen kanteen Tribunale amministrativo regionale per la Campaniassa (Campanian alueen hallintotuomioistuin, Italia).

8 Asianomaiset tuomioistuimet hylkäsivät kaikki kolme kannetta.

9 Vartiointiliikkeet valittivat näistä päätöksistä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen vedoten erityisesti yhtäältä siihen, että riidanalaiset määräykset olivat näiden yritysten organisointia ja palveluja koskevista vähimmäisedellytyksistä annetun kansallisen säännöstön vastaisia, ja toisaalta

sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin Euroopan unionin oikeuden perusperiaatteisiin sellaisina kuin niitä on tulkittu 13.12.2007 annetussa tuomiossa komissio v. Italia (C-465/05, EU:C:2007:781).

10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, etteivät riidanalaiset määräykset ole lainvastaisia kansallisen oikeuden mukaan.

11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää unionin oikeuden kannalta epävarmana, onko 13.12.2007 annetussa tuomiossa komissio v. Italia (C-465/05, EU:C:2007:781) omaksuttuja ratkaisuja sovellettava arvioitaessa riidanalaisten määräysten yhteensopivuutta SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa.

12 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan riidanalaiset määräykset koskevat kaikkia yksityisiä vartiointipalveluja Napolin ja Casertan (Italia) maakuntien alueella, eikä niillä sen vuoksi ole vapaan kilpailun, sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden kaltaisten periaatteiden vastaisia syrjiviä vaikutuksia.

13 Riidanalaisista määräyksistä johtuva toimintakustannusten kasvu ei myöskään vaikuta olevan vartiointiliikkeiden kannalta kestämätön, eivätkä Napolin poliisiviranomaisen määräämät toimenpiteet ole harkinnanvaraisuudestaan huolimatta epäsuhteessa Napolin ja Casertan maakuntien objektiivisiin tarpeisiin. Lisäksi vartiointiliikkeiden palvelut täydentävät osaltaan julkisten viranomaisten palveluja rikosten ehkäisemisessä ja rikollisuuden torjunnassa. Tästä seuraa, että näiden yritysten toiminnan järjestäminen tiettyjen vaikuttavuutta ja tehokkuutta koskevien vaatimusten mukaisesti vastaa näiden yritysten asiakkaiden tarpeiden lisäksi myös alueyhteisön ja viranomaisten tarpeisiin.

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vaikka sen käsiteltävinä olevat valitukset saatetaan hylätä, edellytykset ennakkoratkaisupyynnön esittämiselle unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan mukaisesti täyttyvät.

Unionin tuomioistuimen toimivalta ennakkoratkaisupyyntöjen ratkaisemiseen

15 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos asia on selvästi unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuulumaton tai jos vaatimuksen tai kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, unionin tuomioistuin voi julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa päättää asian käsittelyä jatkamatta ratkaista sen perustellulla määräyksellä.

16 Nyt käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa on sovellettava kyseistä määräystä.

17 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita ne tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat (ks. mm. tuomio 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevat vaatimukset mainitaan nimenomaisesti työjärjestyksen 94 artiklassa, josta ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen oletetaan SEUT 267 artiklaan perustuvassa yhteistyössä olevan tietoinen ja jota sen on tunnollisesti noudatettava (ks. vastaavasti määräys 3.7.2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, 21 kohta).

19 Unionin tuomioistuin on useaan kertaan todennut, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeussäännöt tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat (ks. mm. määräys 18.4.2013, Adiamix, C-368/12, ei julkaistu, EU:C:2013:257, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on myös esitettävä täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella se on päätynyt pohtimaan unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkintaa ja pitämään tarpeellisena ennakkoratkaisukysymysten esittämistä unionin tuomioistuimelle. Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin antaa edes vähäisen selostuksen niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne unionin oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja siitä, miten nämä säännökset ja määräykset ja sen käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö liittyvät toisiinsa (ks. mm. määräys 4.6.2015, Argenta Spaarbank, C-578/14, ei julkaistu, EU:C:2015:372, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 On tärkeää painottaa, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeviin päätöksiin sisältyvien selvitysten ja niissä esitettyjen kysymysten on paitsi tehtävä unionin tuomioistuimelle mahdolliseksi antaa pääasian ratkaisun kannalta hyödyllisiä vastauksia myös tarjottava jäsenvaltioiden hallituksille sekä muille osapuolille, joita asia koskee, mahdollisuus esittää huomautuksia Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Unionin tuomioistuimen on valvottava, että tämä mahdollisuus turvataan, kun otetaan huomioon, että kyseisen artiklan mukaan kyseisille osapuolille annetaan tiedoksi ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt, joiden liitteenä on käännös jäsenvaltion viralliselle kielelle tai virallisille kielille, mutta ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle mahdollisesti esittämiä kansallisia asiakirjoja (tuomio 11.6.2015, Base Company ja Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen on mahdollista vain, jos muun muassa on ilmeistä, ettei unionin oikeuden säännöstä, jonka tulkintaa unionin tuomioistuimelta on pyydetty, voida soveltaa (tuomio 17.9.2015, van der Lans, C-257/14, EU:C:2015:618, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Sikäli kuin ennakkoratkaisupyynnöt koskevat riidanalaisten määräysten yhteensopivuutta EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten kanssa, on todettava, että näitä määräyksiä ei sovelleta tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle (ks. vastaavasti määräys 3.7.2014, Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 On todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene millään tavoin, että vartiointiliikkeet olisivat sijoittautuneet muualle kuin Italiaan tai että niiden toimintaan liittyisi sellaisia muita seikkoja, jotka eivät rajoittuisi ainoastaan tämän yhden jäsenvaltion alueelle.

25 Ennakkoratkaisupyynnöissä ei siten esitetä konkreettisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin osoittaa, että SEUT 49 ja SEUT 56 artikla voivat tulla sovellettaviksi pääasioissa.

26 On kuitenkin muistutettava, että tietyissä olosuhteissa asianomaisen tilanteen täysin sisäinen luonne ei ole esteenä sille, että unionin tuomioistuin vastaa SEUT 267 artiklan nojalla esitettyyn kysymykseen.

27 Asia voi olla näin erityisesti tapauksessa, jossa ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kansallisen oikeuden nojalla velvollisuus myöntää kyseisen tuomioistuimen sijaintijäsenvaltion kansalaisille samat oikeudet kuin jonkin muun jäsenvaltion kansalaisella olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa, tai tapauksessa, jossa ennakkoratkaisupyyntö koskee unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä, joihin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä viitataan sen ratkaisemiseksi, mitä sääntöjä sovelletaan täysin asianomaisen jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen (määräys 3.7.2014, Tudoran, C-92/14, EU:C:2014:2051, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Vaikka unionin tuomioistuin voi tällaisessa tilanteessa antaa pyydetyn tulkinnan, se ei kuitenkaan voi tehdä tällaista aloitetta, jos ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on tosiasiassa tällainen velvollisuus (ks. määräys 30.1.2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, 15 kohta).

29 Ennakkoratkaisupyynnöissä ei esitetä mitään sellaista seikkaa, josta voitaisiin päätellä, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella olisi Italian oikeuden nojalla velvollisuus myöntää Italiaan sijoittautuneille vartiointiliikkeille samat oikeudet kuin johonkin muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneella yhtiöllä olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa tai että Italian oikeudessa viitattaisiin unionin oikeuteen sen ratkaisemiseksi, mitä sääntöjä sovelletaan täysin asianomaisen jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen.

30 On kuitenkin todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella säilyy mahdollisuus uuden ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen, jos se pystyy toimittamaan unionin tuomioistuimelle kaikki tiedot, jotka unionin tuomioistuin tarvitsee asian ratkaisemiseksi (ks. vastaavasti määräys 14.3.2013, EBS Le Relais Nord-Pas-de-Calais, C-240/12, ei julkaistu, EU:C:2013:173, 22 kohta; määräys 18.4.2013, Adiamix, C-368/12, ei julkaistu, EU:C:2013:257, 35 kohta ja määräys 5.11.2014, Hunland-Trade, C-356/14, ei julkaistu, EU:C:2014:2340, 24 kohta).

31 Tässä tilanteessa on todettava työjärjestyksen 53 artiklan 2 kohdan nojalla, että unionin tuomioistuin ei selvästi ole toimivaltainen vastaamaan Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin, Italia) esittämiin kysymyksiin.

Oikeudenkäyntikulut

32 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on määrännyt seuraavaa:

Euroopan unionin tuomioistuin ei selvästi ole toimivaltainen vastaamaan Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin, Italia) 12.11.2015 tekemillään päätöksillä esittämiin kysymyksiin.

Allekirjoitukset