JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
4 päivänä lokakuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Komissio väittää nyt käsiteltävässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa, jossa Italian tasavalta on vastaajana, että 24.6.1997 annettu laki nro 196, [2] jolla ensimmäistä kertaa säännellään työvoiman välittämistä kolmansille Italiassa, on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden ja pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteiden kanssa, sellaisina kuin kyseiset periaatteet on vahvistettu EY:n perustamissopimuksen 59 ja 73 b artiklassa (joista on muutettuina tullut EY 49 ja EY 56 artikla), kun tilapäistä työvoimaa välittävillä yrityksillä, jotka haluavat toimia Italiassa, pitää kyseisen lain mukaan olla kotipaikka tai sivutoimipiste Italiassa, ja niiden on asetettava 700 miljoonan Italian liiran (ITL) suuruinen vakuus luottolaitokseen, jolla on kotipaikka tai sivukonttori Italiassa.

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

2. Lailla nro 196 säännellään sellaisten yritysten (palveluntarjoajien) toimintaa, jotka tarjoavat toisen yrityksen (palvelunkäyttäjän) käyttöön yhden tai useita työntekijöitä täyttämään kyseisen yrityksen tilapäisen työvoiman tarpeet.

3. Lain 2 §:ssä määritellään oikeussubjektit, joilla on oikeus välittää tilapäistä työvoimaa. Säännöksen 1 momentin mukaan ainoastaan työ- ja sosiaaliasioista vastaavan ministeriön rekisteröimät yhtiöt saavat harjoittaa tätä toimintaa. Ammattirekisteriin kirjaaminen edellyttää työministerin antamaa lupa, joka on aluksi väliaikainen ja myönnetään toistaiseksi voimassa olevana vasta sen jälkeen, kun toimintaa on harjoitettu kahden vuoden ajan. Lupa myönnetään säännöksen 2 momentissa säädetyin edellytyksin. Nämä ovat nyt käsiteltävän asian kohteena siltä osin kuin niissä säädetään, että yhtiöllä on oltava kotipaikka tai sivutoimipiste Italiassa, ja edellytetään 700 miljoonan ITL:n suuruisen vakuuden asettamista luottolaitokseen, jolla on kotipaikka tai sivukonttori Italiassa.

4. Lain nro 196 2 §:n säännösten rikkomisesta on kyseisen lain 10 §:n, jossa vii-

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — GURI nro 154, 4.7.1997, liite nro 136/L.

tataan 23.10.1960 annettuun lakiin nro 1396,[3] mukaan määrättävä seuraamus.

5. Koska komissio pitää mainittuja edellytyksiä perustamissopimuksen 59 ja 73 b artiklan kanssa yhteensopimattomina, se aloitti EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 29.7.1998 päivätyllä virallisella huomautuksella. Italian hallitus vastasi 6.11.1998 päivätyllä kirjeellä, jossa se pyrki perustelemaan riidanalaisia Italian oikeussääntöjä vetoamalla EY:n perustamissopimuksen 56 ja 66 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 46 ja EY 55 artikla) mukaisiin yleiseen järjestykseen liittyviin syihin, jotka käsittävät työntekijän oikeuksien tehokkaan suojaamisen palkan ja sosiaaliturvamaksujen osalta hänen työnantajaansa vastaan, jolloin työnantajalla tarkoitetaan myös tilapäistä työvoimaa välittäviä yrityksiä.

6. Komissio ei pitänyt näitä perusteluja riittävinä, joten se osoitti Italian tasavallalle 28.4.1999 perustellun lausunnon vaatien sitä lopettamaan väitetyn rikkomisen kahden kuukauden kuluessa. Perusteltuun lausuntoon ei vastattu. Tästä syystä komissio nosti yhteisöjen tuomioistuimessa 12.7.2000 kanteen, joka kirjattiin yhteisöjen tuomioistuimen rekisteriin 13.7.2000.

7. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

a) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 ja 73 b artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla yrityksillä, joiden toimialaan kuuluu tilapäisen työvoiman välittäminen,

— on oltava kotipaikka tai sivutoimipiste Italiassa ja että

— niiden on asetettava 700 miljoonan ITL:n suuruinen vakuus sellaiseen luottolaitokseen, jonka kotipaikka tai sivukonttori sijaitsee Italiassa, sekä

b) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3 — Vrt. GURI nro 289, 25.1.1960.

8. Italian hallitus vaatii, että

a) kanne hylätään ja

b) komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

9. Vastauksessaan Italian hallitus on ilmoittanut, että eräitä komission arvostelemista lain nro 196 säännöksistä on 23.12.2000 annetulla lailla nro 388[4] muutettu siten,[5] että sekä 2 §:n 2 momentin a kohtaan että 2 §:n 2 momentin c kohtaan on lisätty ilmaisun "kotipaikka tai sivutoimipiste valtion alueella" tai ilmaisun "kotipaikka tai sivutoimipiste maan alueella" jälkeen ilmaisu "tai jossain toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa". Komission väitteillä ei siis suurelta osin ole enää kohdetta. Italian hallitus ehdottaa näin ollen, että komissio peruuttaisi kanteensa ainakin ensimmäisen kanneperusteen ja toisen kanneperusteen toisen osan osalta.

10. Komissio ei ole suostunut tähän pyyntöön. Oikeudenkäynnissä ei ole järjestetty suullista käsittelyä.

4 — GURI, 29.12.2000, yleissarja nro 302.
5 — Vrt. lain 117 §:n 1 momentti.

III Asiaa koskevat oikeussäännöt

1. *Yhteisön oikeussäännöt*

11. EY:n perustamissopimuksen 59 artikla ja 79 b artikla ovat sanamuodoltaan seuraavanlaisia:

"*59 artikla*

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

Neuvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ulottaa tämän luvun määräykset koskemaan myös sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, mutta jotka ovat sijoittautuneet yhteisöön.

73 b artikla

1. Tämän luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

2. Tämän luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat maksuja jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä."

2. *Jäsenvaltion oikeussäännöt*

Lain nro 196 2 §:n 2 momentin a ja c kohdassa säädetään olennaisilta osin seuraavaa:

"Tämän pykälän 1 momentissa mainitun toiminnan (tilapäisen työvoiman välittäminen) harjoittamisen edellytykset ovat seuraavat:

a) Yhtiön perustaminen Italian tai jonkin toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oikeuden mukaisena osakeyhtiönä tai osuuskuntana; nimityksen 'tilapäistä työvoimaa välittävä yhtiö' käyttäminen; tämän toiminnan ilmoittaminen yhtiön ainoana toiminta-ajatuksena; yhtiöpääoman suuruus vähintään 1 miljardi ITL; *kotipaikka tai sivutoimipiste valtion alueella.* [6]

c) Vakuutena palvelukseen otettujen työntekijöiden sopimuksen (sopimus tilapäisen työn suorittamisesta) 3 §:n mukaisista vaatimuksista *700 miljoonan ITL:n suuruisen vakuuden asettaminen ensimmäisenä kahtena vuonna luottolaitokseen, jolla on kotipaikka tai sivukonttori maan alueella;* [7] kolmannesta vuodesta alkaen vakuus asetetaan pankkitakauksen tai vastaavan vakuuden muodossa siten, että se vastaa vähintään 5:tä prosenttia edellisen vuoden liikevaihdosta ilman arvonlisäveroa ja on vähintään 700 miljoonaa ITL."

IV Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

1. *Komissio*

a) Ensimmäinen kanneperuste: EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan rikko-

6 — Kursivointi tässä.
7 — Kursivointi tässä.

minen vaatimuksella, jonka mukaan kotipaikan tai sivutoimipisteen on oltava Italiassa

12. Komissio pitää asiassa Webb annettuun tuomioon [8] viitaten lähtökohtana sitä, että työntekijöiden tilapäinen välittäminen on EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitettu palvelu. Yhteisöjen tuomioistuin totesi jo asiassa 205/84, komissio vastaan Saksa, antamassaan tuomiossa, [9] että kiinteää toimipaikkaa koskeva vaatimus tarkoittaa käytännössä sijoittautumisvapauden epäämistä. Näin ollen vaatimusta, jonka mukaan kotipaikan tai sivutoimipisteen on oltava Italiassa, on pidettävä yhteisön oikeuden vastaisena.

13. Italian viranomaisten oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esittämä EY:n perustamissopimuksen 56 ja 66 artiklaan perustuva puolustus on virheellinen. Näitä poikkeusmääräyksiä, jotka muodostavat ulkomaalaisia koskevan yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja terveyteen perustuvan erityissääntelyn, on tulkittava suppeasti. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [10] mukaan yleisen järjestyksen käsitteeseen voidaan vedota vain, kun on kyse perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Se, että muissa jäsenvaltioissa toimivat tilapäisen työvoiman välittäjät toimisivat omasta maastaan käsin, tai vihjailu siitä, että tällaiset yritykset menettelisivät petollisesti palkkoja ja korvauksia maksaessaan, ei voi olla peruste vedota EY:n perustamissopimuksen 56 ja 66 artiklaan. Myöskään väite, jonka mukaan mahdollisesti vahinkoa kärsineet työntekijät joutuisivat esittämään vaatimuksensa ulkomaisissa tuomioistuimissa, ei ole peruste vedota EY:n perustamissopimuksen 56 ja 66 artiklaan. Asianajajan ammatin kansainvälistyessä ei voida ilman muuta pitää lähtökohtana sitä, että oikeuksiin vetoaminen toisessa jäsenvaltiossa olisi kalliimpaa tai hankalampaa. Se saattaa päinvastoin olla edullisempaa, kun ajatellaan esimerkiksi sitä, miten ammattiyhdistykset edustavat työntekijöitä tuomioistuimissa Belgiassa ja Ranskassa.

b) Toinen kanneperuste: EY:n perustamissopimuksen 59 ja 73 b artiklan rikkominen sillä, että vaaditaan vakuutta (ensimmäinen osa), joka on asetettava luottolaitokseen, jolla on kotipaikka tai sivukonttori maan alueella (toinen osa)

14. Yhteisön oikeuteen perustuvat epäilykset, joita komissio esittää vaatimuksesta, jonka mukaan on asetettava yli 700 miljoonan ITL suuruinen vakuus luottolaitokseen, jolla on kotipaikka tai sivukonttori Italiassa, kohdistuvat ensinnäkin ehdottomaan vakuuden asettamisvaatimukseen sinänsä ja toiseksi vakuuden asettamispaikkaan eli siihen, että pankilla on oltava sijoittautunut Italiaan.

8 — Asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3305; Kok. Ep. VI, s. 275).

9 — Asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755; Kok. Ep. VIII, s. 769).

10 — Asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, 35 kohta; Kok. Ep. III, s. 485); asia C-350/96, Clean Car Autoservice, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2521, 40 kohta); asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999 (Kok. 1999, s. I-11, 21 kohta) ja asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1221).

aa) Kanneperusteen ensimmäinen osa

15. Vakuuden asettamista koskeva vaatimus on erotuksetta kaikkiin tilapäistä työvoimaa välittäviin yrityksiin sovellettava säännös. Komissio esittää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön [11] vedoten, että EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa ei vaadita ainoastaan poistamaan kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi. Vakuuden asettamista koskeva velvoite on selvästi tällainen rajoitus. Tästä syystä on tutkittava, onko se perusteltavissa. Lähtökohtaisesti se voi olla perusteltavissa vain yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä ja vain siltä osin kuin tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavin säännöksin. [12]

16. Työntekijöiden suojeleminen kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen jo tunnustamiin yleiseen etuun liittyviin pakottaviin syihin. On kuitenkin tutkittava, etteikö tätä etua suojella vastaavalla tavalla palveluntarjoajan sijoittautumisvaltiona olevan jäsenvaltion oikeussäännöillä. Kun otetaan huomioon lain nro 196 2 §:n 2 momentin c kohdan mukainen ehdoton velvoite vakuuden asettamiseen, siinä ei jätetä mahdollisuutta tällaiselle tarkastelulle. Palveluja tarjoava yritys joutuu tästä syystä mahdollisesti asettamaan vakuuden kahteen kertaan. Näin ollen Italian säännöstä on pidettävä EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitettuna rajoituksena. Lisäksi toisissa jäsenvaltioissa siellä syntyvistä palkka- tai sosiaaliturvamaksusaamisista asetettava vakuus on verrattavissa lain nro 196 2 §:n 2 momentissa vaadittuun vakuuteen, koska nämä saamiset ovat samanlaatuisia kuin Italian sosiaalivakuutuslaitoksille syntyvät saamiset.

bb) Kanneperusteen toinen osa

17. Komissio katsoo lopuksi, että myös vaatimus, jonka mukaan lain nro 196 2 §:n 2 momentin c kohdassa tarkoitettu vakuus voidaan asettaa tehokkaasti vain luottolaitokseen, joka on sijoittautunut Italiaan, on ristiriidassa sekä EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan mukaisen pääomien vapaan liikkuvuuden periaatteen että EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan mukaisen palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa. Väitettään tukeakseen se viittaa asiassa Svensson annettuun yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon. [13] Siinä sovellettuja periaatteita on erityisen perustellusti sovellettava nyt käsiteltävään asiaan. Kun asiassa Svensson oli vaikeutettu luoton ottamista ulkomailta muusta eurooppalaisesta maasta, nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen säännöksen perusteella palve-

11 — Asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221, 12 kohta) ja yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8453, 33 kohta).

12 — Edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa annetun asiassa Arblade ym. annetun tuomion 34 kohta.

13 — Asia C-484/93, Svensson, tuomio 14.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3955).

luntarjoajan on mahdotonta kääntyä muun kuin Italiaan sijoittautuneen pankin puoleen.

18. Vakuuden asettaminen on pääomanliike, sellaisena kuin se on määritelty pääomanliikkeiden nimikkeistössä, joka on liitetty perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta annettuun direktiiviin 88/361/ETY.[14] Riidanalaisella Italian oikeussäännöllä rajoitetaan siten pääomanliikkeitä. Asiassa Svensson annetun tuomion perusteella Italian sääntelyä on arvioitava myös palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta. Koska kyseessä on tältä osin ulkomaisten pankkien tarjoama palvelu, jonka rajoittamista ei voida perustella yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvillä syillä, on katsottava, että myös palvelujen tarjoamisen vapautta loukataan.

2. *Italian hallitus*

a) Ensimmäinen kanneperuste

19. Pääasiallinen perustelu, jonka Italian hallitus esittää perustellakseen riidanalaisen säännöksen, on se, että on välttämätöntä suojella työntekijöitä tehokkaasti palkkojen ja sosiaaliturvamaksujen osalta tilapäistä työvoimaa välittäviä yrityksiä vastaan. Se nojautuu tässä yhteydessä asiassa Webb annettuun tuomioon,[15] jossa työntekijöiden välittämisestä esitetyt toteamukset ovat edelleen päteviä alalla, jolla petokset ja työntekijöiden oikeuksien loukkaukset ovat tavanomaisia, kuten merkittävät tutkimukset ovat osoittaneet.

20. Vaatimus, jonka mukaan yrityksellä on oltava kotipaikka tai sivutoimipiste Italiassa, on keino taata työntekijöiden suojelu palkkojen ja sosiaaliturvamaksujen osalta, koska muussa tapauksessa työntekijä joutuisi turvautumaan monimutkaisiin menettelyihin, joissa menestymisen mahdollisuudet olisivat vähäiset. Komissio tulkitsee virheellisesti Italian hallituksen perusteluja, kun se viittaa asianajajan ammatin kansainvälistymiseen. Italian hallituksen perustelut eivät myöskään ole ilmausta siitä, ettei se luottaisi toisten jäsenvaltioiden tuomiovallan tehokkuuteen. Esteet, joita Italian viranomaiset tarkoittavat, ovat lähinnä taloudellisia.

21. Kun otetaan huomioon se, että työntekijöiden oikeuksia loukattaessa kyseessä ovat yleensä verrattain vähäiset rahamäärät, jotka jäävät maksamatta (palkka ja sosiaaliturvamaksut), työntekijälle aiheutuu käsittelystä toisen jäsenvaltion tuomioistuimissa kuluja, jotka ovat saamisten

14 — Perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/361/ETY (EYVL L 178, 8.7.88, s. 5).

15 — Mainittu edellä alaviitteessä 8 (tuomion 18 kohta).

suuruisia tai jopa suurempia. Ulkomailla käytävästä oikeudenkäynnistä koituvista kuluista olisi työntekijöille, jotka ovat tuotantoketjun heikoin lenkki, todennäköisesti se seuraus, että he pidättyvät oikeudenkäynnin vireillepanosta, jolloin mahdollisuudella ajaa asiaa tuomioistuimessa ei olisi mitään käytännön merkitystä. Koska yhteisön tasolla ei ole vielä yhdenmukaistettu tätä oikeuden alaa, tässä vaiheessa on myös mahdotonta nojautua jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön vaadittavan valvonnan ja tarvittavien seuraamusten varmistamiseksi.

b) Toinen kanneperuste

aa) Kanneperusteen ensimmäinen osa

22. Sillä, että toiminnan harjoittamisen kahtena ensimmäisenä vuonna vaaditaan yli 700 miljoonan ITL suuruisen vakuuden asettamista, pyritään takaamaan työntekijöiden palkkavaatimusten ja niihin liittyvien sosiaaliturvamaksujen suorittaminen.

23. Kun komissio arvostelee, että toisissa jäsenvaltioissa mahdollisesti asetettuja vakuuksia ei oteta huomioon, se ei itse ota huomioon sitä, että mahdolliset saamiset, joita kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa syntyy, ovat lähtökohtaisesti toiset kuin esimerkiksi Italian sosiaaliturvalaitosten. Niiden turvaamiseksi annetut vakuudet eivät näin ollen ole täysin vertailukelpoisia.

24. Lisäksi vakuuden määrä on rajattu objektiivisin perustein, joten asiassa ei voida vedota suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen.

bb) Kanneperusteen toinen osa

25. Sen vaatimuksen osalta, jonka mukaan luottolaitoksen, johon vakuus asetetaan, on oltava sijoittautunut Italiaan, Italian hallitus vetoaa korkeampiin kuluihin, joita työntekijälle aiheutuisi vakuuden asettamisesta ulkomaiseen pankkiin.

26. Sen jälkeen kun Italian hallitus on vastauksessaan ilmoittanut 23.12.2000 annetun lain nro 388 hyväksymisestä, ensimmäisellä kanneperusteella ja toisen kanneperusteen toisella osalla ei ole enää kohdetta, joten se keskittyy puolustamaan edelleen vaadittua vakuuden asettamista. Komissio arvostelee sitä, että tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten toisissa jäsenvaltioissa mahdollisesti asettamia vakuuksia ei oteta huomioon, esittämättä kuitenkaan, missä jäsenvaltioissa vaaditaan samanlaisia tai niihin verrattavissa olevia rahamääräisiä vakuuksia.

27. Italian hallituksen käytettävissä olevien tietojen mukaan tällaisten rahamääräisten vakuuksien vaatiminen on melko harvinaista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Tanskassa, Suomessa ja Sveitsissä toimiluvan myöntämistä ei ole sidottu vakuuden suorittamiseen. Toisissa jäsenvaltioissa, joissa vakuus vaaditaan, kuten esimerkiksi Ranskassa, Saksassa, Espanjassa ja Portugalissa, laskentatavat ovat erilaisia, joten niitä on vaikea verrata keskenään. Esimerkiksi Ranskassa rahamääräinen vakuus ei saa olla pienempi kuin tietty prosenttiosuus vuotuisesta nettoliikevaihdosta ja ministeriön päätöksessä vahvistettua määrää ei saa alittaa. Saksassa yrityksen on suoritettava yli 4 000 Saksan markan (DEM) suuruinen vakuus työntekijää kohden.. Espanjassa on annettava vakuus, joka on 25 kertaa vuotuinen vähimmäispalkka. Sekä vakuuksia että niillä suojeltavia saamisia on näin ollen vaikea verrata keskenään.

V Asian tarkastelu

28. Koska Italian tasavalta on 23.12.2000 antamallaan lailla nro 388 noudattanut komission vaatimuksia kahden olennaisen seikan osalta, olisi soveliasta todeta menettely siltä osin päättyneeksi. Valitettavasti tämä ei ole mahdollista yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltäviä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä koskevan tähänastisen oikeuskäytännön perusteella, koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on lopetettava perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päättymiseen mennessä.[16] Olisi siis ollut komission asiana peruuttaa kanne niiltä osin kuin Italian tasavalta on noudattanut sen vaatimuksia.

29. Vaikka Italian tasavalta on muuttanut oikeustilaa ja näin ollen poistanut perustan kahdelta olennaiselta väitteeltä, ei voida katsoa, että se olisi suostunut komission esittämiin vaatimuksiin. Se huomauttaa vastauksessaan pikemminkin nimenomaisesti pitävänsä kiinni vaatimuksestaan, jonka mukaan kanne olisi hylättävä, varsinkin toisen kanneperusteen ensimmäisen osan osalta. Näin ollen on tutkittava, ovatko komission väitteet perusteltuja.

1. *Ensimmäinen kanneperuste*

30. Aluksi on tutkittava, onko vaatimus, jonka mukaan yrityksellä on oltava kotipaikka tai sivutoimipiste Italiassa, jotta se saa harjoittaa tilapäisen työvoiman välitystä, yhteensopiva perustamissopimuksen mukaisen palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa. Onpa kyseessä kotipaikka tai sivutoimipiste, se on joka tapauksessa

16 — Vrt. esim. asia C-384/99, komissio v. Belgia, tuomio 30.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10633, 16 kohta).

kiinteä toimipaikka, mikä vakiintuneen oikeuskäytännön [17] mukaan käytännössä vaikuttaa vapauden epäämisen tavoin. Kiinteän toimipaikan edellyttäminen taloudellisen toiminnan aloittamiseksi jäsenvaltiossa merkitsee sitä, että palvelujen tarjoamisen vapaudella ei ole käytännön vaikutusta, koska sen tavoitteena on poistaa sellaisia henkilöitä koskevat palvelujen tarjoamisen vapauden esteet, jotka eivät ole sijoittautuneet kyseiseen maahan. [18] Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 205/84 antamassaan tuomiossa, tällaisen vaatimuksen sallittavuus edellyttää sen toteen näyttämistä, että se on "välttämätön edellytys tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi". [19]

31. Italian hallitus on vedonnut tässä yhteydessä työntekijöiden suojeluun, joka on yhteisöjen tuomioistuimen tähänastisessa oikeuskäytännössä [20] tunnustettu ja vahvistettu yleiseen etuun liittyväksi pakottavaksi vaatimukseksi. Italian hallitus vetoaa tässä yhteydessä työntekijöiden suojeluun siltä osin kuin se koskee mahdollista välitettyjen työntekijöiden palkka- ja korvausvaatimusten suorittamatta jättämistä ja niihin liittyvien maksujen maksamista sosiaaliturvalaitoksille koskevan velvoitteen laiminlyöntiä. Italian hallitus viittaa lähinnä siihen, että asian vieminen tuomioistuimeen vaikeutuisi.

32. Yhtäältä palkka- ja korvaussaamiset ja toisaalta sosiaaliturvamaksut olisi pidettävä erillään tarkasteltaessa mahdollisuuksia periä maksut oikeusteitse. Palkka- ja korvaussaamisten velkojana on työntekijä, mutta sosiaaliturvamaksut työnantajan on suoritettava sosiaalivakuutuslaitoksille. Viimeksi mainitut ovat mahdollisena prosessin vastapuolena varmasti vahvempia.

33. Ei voida suoralta kädeltä kieltää, ettei velallisen "tavoitettavuus" olisi edellytys asian menestykselliseen käsittelyyn oikeusteitse. Oikeuspaikkasäännöksetkin ilmentävät usein sitä näkemystä, että heikomman osapuolen mahdollisuuksia oikeudenkäyntiin on helpotettava. [21] Italian hallituksen väite, jonka mukaan toimipaikan sijainti Italiassa olisi omiaan helpottamaan oikeudenkäyntiä yritystä vastaan, on tästä syystä täysin asianmukainen.

34. Saattaa olla, että abstraktisti ajatellen oikeuksien ajaminen toisissa jäsenvaltioissa ei ole hankalampaa. Kuten Italian hallitus on nimenomaisesti todennut, riidanalaisen sääntelyn syynä ei ole epäluottamus toisten jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimin-

17 — Vrt. edellä alaviitteessä 9 mainitun asiassa 205/84, komissio v. Saksa annetun tuomion 52 kohta ja asia C-101/94, komissio v. Italia, tuomio 6.6.1996 (Kok. 1996, s. I-2691, 31 kohta).

18 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asiassa komissio v. Saksa annettu tuomio ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

19 — Vrt. edellä alaviitteessä 9 mainitun asiassa komissio v. Saksa annetun tuomion 52 kohta.

20 — Vrt. esim. edellä alaviitteessä 8 mainitun asiassa Webb annetun tuomion 18 ja 19 kohta; C-272/94, Guiot, tuomio 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1905, 16 kohta); edellä alaviitteessä 11 mainitun yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetun tuomion 36 kohta ja asia C-288/89, Gouda, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4007, 14 kohta; Kok. Ep. XI, s. 343) ja niissä mainittu oikeuskäytäntö.

21 — Vrt. esim. palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16 päivänä joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1) 6 artikla; kyseisessä säännöksessä todetaan tuomioistuimen toimivallasta, että kanne "voidaan nostaa siinä jäsenvaltiossa, jonka alueelle työntekijä on tai oli lähetetty työhön".

taan, vaan asianomaisten työntekijöiden toimintamahdollisuudet. Koska maksamatta jääneitä palkkoja ja korvauksia koskevat vaatimukset eivät — kuten Italian hallitus perustellusti esittää — ole määriltään suuria, on mahdollista, että oikeudenkäynnistä saattaisi todellakin tulla suhteettoman kallis.

35. Oikeuksien ajaminen ulkomailla, vaikka Euroopassakin, on asianajajan ammatin kansainvälistymisestä huolimatta yleensä hankalampaa kuin oikeuksien ajaminen silloin, kun asiassa ei ole liittymäkohtia ulkomaille. Tilanteessa syntyy tarve käyttää toista kyseisessä toisessa valtiossa toimivaa asianajajaa (mistä koituu uusia kuluja), on kielestä aiheutuvia esteitä, jotka mahdollisesti voidaan voittaa ainoastaan hankkimalla käännöksiä, joista aiheutuu kuluja, tarvitaan mahdollisesti toisen jäsenvaltion oikeusjärjestystä koskevia selvityksiä jne. Myöskään pääsy ammattiyhdistyksen edustamaksi, mihin komissio on viitannut, sellaisena kuin tällainen edustus on käytössä Belgiassa ja Ranskassa, ei ole itsestäänselvyys Italiassa työskentelevälle palkkaansa vaativalle työntekijälle.

36. Puhtaasti taloudellisten näkökohtien lisäksi lähtökohtana voidaan pitää sitä, että odotettavissa olevat vaikeudet, kulut ja kielelliset esteet saattavat vaikuttaa asianomaiseen työntekijään psykologisen esteen tavoin.

37. Voidaan tosin pohtia sitä, onko näiden oikeutettujen etujen ajaminen *"välttämätön edellytys"* palvelujen tarjoamisen vapauden epäämiselle tällä talouden alalla.[22] Näin ollen on tehtävä suhteellisuutta koskeva tarkastelu, jonka kohteena on keinojen voimakkuus verrattuna tavoiteltuun päämäärään. Työnantajan tavoitettavuus vastaajaksi on varmasti helpompaa, kun yritys on sijoittautunut siihen valtioon, jossa toimintaa harjoitetaan. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa mahdollisuus periä mahdollisia palkka- ja korvaussaamisia ja niihin liittyviä sosiaaliturvamaksuja. Tässä yhteydessä on ajateltavissa vakuuksien asettaminen, josta myös todellisuudessa säädetään laissa nro 196. Tällöin toiminnan harjoittamisvaltiossa on omaisuutta, joka on tarkoitettu saamisten turvaamiseen ja johon voidaan tarvittaessa kohdistaa pakkotäytäntöönpano. Yhdysside saamisen ja vakuuteen puuttumisen välillä on riittävä oikeussuojakeino. Mikäli tilanne ei vielä ole tällainen,[23] työntekijälle voitaisiin myöntää oikeus turvautua oikeussuojakeinoihin työskentelypaikkakunnalla, jolloin työnantaja kantaisi mahdolliset rajat ylittävistä palveluista aiheutuvat rasitteet. Olisi esimerkiksi myös ajateltavissa, että työntekijä, jolta palkka on jäänyt saamatta, esittää vaatimuksensa yrityksen rekisteröimisestä vastaavalle, toimintaa valvovalle viranomaiselle. Toteutuksen yksityiskohtainen suunnittelu on jäsenvaltion asiana.

38. Vakuuden asettaminen ja asianmukaisen oikeussuojakeinon myöntäminen olisi joka tapauksessa pienempi palvelujen tar-

22 — Vrt. tästä käsitteestä edellä alaviitteessä 9 mainitun asiassa komissio v. Saksa annetun tuomion 52 kohta.

23 — Vrt. edellä alaviitteessä 21 mainitun direktiivin 96/71/EY 6 artikla.

joamisen vapauden rajoitus kuin vapauden täydellinen epääminen. Koska toimipaikkaa tai sijoittautumista Italian alueelle koskeva vaatimus ei siis ole *välttämätön edellytys* tavoitellun työntekijöiden suojelun kannalta, kyseistä vaatimusta on pidettävä EY:n perustamissopimuksen 59 artiklaan perustuvan palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamisena.

tarjoamisen vapautta rajoittavasti.[24] Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, "jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi".[25]

2. *Toinen kanneperuste*

41. Vaadittu 700 miljoonan ITL:n suuruisen vakuuden asettaminen on varmasti sinänsä omiaan haittaamaan palvelujen tarjoamista. Palvelujen tarjoamisen vapautta voidaan vakiintuneen oikeuskäytännön[26] mukaan kuitenkin rajoittaa "yleistä etua koskevien pakottavien syiden perusteella annetuilla säännöksillä, joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, silloin kun tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavin säännöksin".[27]

a) Kanneperusteen ensimmäinen osa

39. Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa liittyy yli 700 miljoonan ITL:n suuruisen vakuuden asettamista koskevaan vaatimukseen. Kuten komissio nimenomaisesti toteaa, se ei riitauta vakuuden asettamista koskevaa velvoitetta sinänsä eikä myöskään vaaditun vakuuden suuruutta. Se arvostelee yksinomaan sitä, että riidanalaisen säännöksen mukaan ei ole mahdollista ottaa huomioon vastaavia vakuuksia, joita tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten on ehkä asetettava toisessa jäsenvaltiossa.

42. Se, että Italian hallituksen esiin tuoma työntekijöiden suojelu on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä toistuvasti[28] todettu yleiseen etuun liittyväksi pakottavaksi syyksi, on todettu jo edellä.[29] Lisäksi on kuitenkin tutkittava, suojel-

40. Vakuuden asettamista koskeva vaatimus koskee samalla tavoin kotimaisia ja ulkomaisia palveluntarjoajia. Siihen liittyy näin ollen yhteisön oikeuteen liittyviä ongelmia vain, jos se vaikuttaa palvelujen

24 — Vrt. siitä, että vakuuden asettaminen saattaa olla yhteisön oikeuden mukaista, asia C-114/97, komissio v. Espanja, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6717, 47 kohta).

25 — Edellä alaviitteessä 11 mainitun asiassa Arblade ym. annetun tuomion 33 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

26 — Edellä alaviitteessä 11 mainitun asiassa Arblade ym. annetun tuomion 34 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

27 — Edellä alaviitteessä 11 mainitun asiassa Arblade ym. annetun tuomion 34 kohta.

28 — Vrt. alaviitteessä 20 mainittu oikeuskäytäntö.

29 — Ks. edellä 31 kohta.

laanko tätä intressiä sen jäsenvaltion säännöksillä, johon palvelun tarjoaja on sijoittautunut, ja etteikö samaa tulosta voitaisi saavuttaa vähemmän rajoittavilla säännöksillä. [30]

43. Asianosaiset ovat olleet oikeudenkäynnin aikana erimielisiä vakuuksien vertailukelpoisuuden käsitteestä ja vakuudella suojattavien saamisten vertailukelpoisuudesta. Komission näkemyksen mukaan se ei riipu vakuudella turvattujen saamisten luonteesta. Myös sisällön kannalta on samantekevää, onko kyseessä italialaisen sosiaalivakuutuslaitoksen esittämä maksuvaatimus vai toisen jäsenvaltion laitoksen esittämä vaatimus, koska molemmat vaatimukset ovat joka tapauksessa oikeudellisesti samanlaisia. Italian hallitus vastaa tähän, että on olennainen ero sen välillä, onko kyseessä kotimaisen sosiaalivakuutuslaitoksen saaminen vai toisen jäsenvaltion laitoksen saaminen, koska myöskään maksuvaatimukset eivät sinänsä ole sisällöllisesti täysin samanlaisia.

44. Siltä osin kuin vakuudella varmistetaan sellaisia saamisia, joissa on kyseessä työntekijöiden suojelu, näitä ovat toisaalta palkka- ja korvausvaatimukset ja toisaalta sosiaalivakuutusmaksut laajimmassa merkityksessään. [31] Kun palkka- ja korvausmaksut on suoritettava kulloisellekin työntekijälle, se, mikä sosiaalivakuutuslaitos on toimivaltainen maksujen perimiseen, riippuu myös siitä, miten työsuhde työntekijään on järjestetty. Mikäli työsuhde on perustettu muussa jäsenvaltiossa kuin Italiassa ja "vuokratun" työntekijän työvoima annetaan palvelujen vastaanottajana pidettävän yrityksen käyttöön lähetettynä työntekijänä, [32] maksettavaksi saattavat tulla yhtä hyvin toisen jäsenvaltion sosiaalivakuutuslaitoksen sosiaalivakuutusmaksut kuin Italian laitoksenkin maksut. Mikäli työntekijä sitä vastoin otetaan palvelukseen Italiassa, Italian sosiaalivakuutuslaitos lienee toimivaltainen. Lisäksi on ajateltavissa, että työvoimaa käyttävä yritys vastaa palkanmaksusta ja sosiaaliturvamaksuista, mistä aiheutuu seurauksia sosiaalivakuutuslaitoksen toimivaltaisuuden kannalta.

45. On siis tärkeää, että mahdollisilla vakuuksilla, joita toisissa jäsenvaltioissa on asetettu, pyritään takaamaan palkka- ja korvaussaamiset ja erääntyneet sosiaaliturvamaksut. Mikäli tilanne on tämä, silloin kyseessä ovat joka tapauksessa säännökset, jotka on tarkoitettu suojelemaan samoja intressejä.

30 — Vrt. edellä alaviitteessä 11 mainitun asiassa Arblade ym. annetun tuomion 39 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

31 — Vrt. alaviitteessä 20 mainittu asiassa Guiot annettu tuomio, jossa oli kyseessä "toimialauskollisuutta" ja sääolosuhteista johtuvaa työttömyyttä koskevien työnantajamaksujen suorittaminen.

32 — Vrt. edellä alaviitteessä 21 mainittu direktiivi 96/71/EY ja sen 1 artiklan 3 kohdan c alakohta, jossa direktiivin soveltamisala laajennetaan koskemaan tilanteita, joissa on kyse "tilapäistä työvoimaa välittävästä yrityksestä tai työvoiman vuokrausta harjoittavasta yrityksestä, työntekijän lähettäminen jonkin jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen tai siellä toimintaansa harjoittavan yrityksen käyttöön, jos tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen tai työvoiman vuokrausta harjoittavan yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan".

46. Italian hallitus on todennut tältä osin, että toisissa jäsenvaltioissa edellytettyjen vakuuksien laskentatapa ja niitä koskevat yksityiskohdat poikkeavat lähtökohtaisesti niin paljon Italian vastaavista, että ne eivät ole vertailukelpoisia. Kyseessä on sellaisten seikkojen tutkiminen, jotka ovat eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä erilaisia.

47. Komissio on nimenomaisesti todennut, että toisissa jäsenvaltioissa asetetut vastaavat vakuudet on otettava huomioon. Mikäli jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä ei säädetä lainkaan vakuuden asettamisesta tai säädetään pienemmästä vakuudesta, Italian valtiolla on oikeus edellyttää lain nro 196 mukaisen vakuuden asettamista toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta palvelujen tarjoajalta. Ratkaisevaa on se, että vaikka kaikissa jäsenvaltioissa ei vaadita yrityksiltä vakuuden asettamista, jotta ne voisivat harjoittaa tilapäisen työvoiman välitystä, joissakin jäsenvaltioissa vakuus kuitenkin vaaditaan. Italian hallituksen esittämän selvityksen mukaan nämä vakuudet ovat joissain jäsenvaltioissa melko tuntuvia. Riidanalaista lakia arvioitaessa ratkaisevaa on kuitenkin se, että siinä ei säädetä *minkäänlaisesta* mahdollisuudesta "ottaa huomioon" ne vakuudet, joita toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja on jo asettanut.

48. Saman tarkoituksen toteuttamiseen jo käytettyjen rahamäärien jättäminen kokonaan huomiotta on yhteisön oikeuden näkökulmasta moitittavaa. Italian valtiolla on velvollisuus ottaa huomioon tällaiset vakuudet. Siltä osin kuin tämä ei ole lain nro 196 perusteella mahdollista, se on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan mukaisen palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.

b) Kanneperusteen toinen osa

49. Toisen kanneperusteen toinen osa koskee niiden luottolaitosten sijoittautumista koskevaa vaatimusta, joihin lain nro 196 2 §:n 2 momentin c kohdassa edellytetty vakuus voidaan asettaa. Komissio katsoo, että sillä loukataan sekä pääomien liikkumisvapautta että palvelujen tarjoamisen vapautta. Väitettään tukeakseen se nojautuu asiassa Svensson annettuun tuomioon.[33]

50. Asiassa Svensson annetun tuomion kohteena oli Luxemburgin oikeuteen perustunut valtion korkotuki. Jotta korkotukea oli mahdollista saada, lainan myöntäneen pankin piti säännösten mukaan olla Luxemburgissa toimiluvan saanut luottolaitos. Hyväksyminen puolestaan edellytti sitä, että yrityksellä oli toimipaikka Luxemburgissa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisen sääntelyn olevan sekä EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan että 67 artiklan vastainen.

33 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu tuomio.

51. EY:n perustamissopimuksen 67 artiklassa [34] määrättiin alun perin pääomanliikkeitä koskevien rajoitusten vähittäisestä poistamisesta. Rajoitusten poistaminen piti tapahtua EY:n perustamissopimuksen 69 artiklan [35] nojalla annettavilla direktiiveillä. Tällainen direktiivi on perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettu direktiivi 88/361/ETY. [36]

52. Maastrichtin sopimuksella otettiin 1.1.1994 lähtien käyttöön uusi pääoma- ja maksuliikennettä koskenut sääntely, joka johti alkuperäisten EY:n perustamissopimuksen 67—73 artiklan kumoamiseen. Lähtökohtana oli se, että pääomanliikkeet vapautettaisiin ensin johdetun oikeuden tasolla direktiivillä 88/361/ETY. Siihen sisältyvät säännökset otettiin suureksi osaksi EY:n perustamissopimuksen 73 b—g artiklaan, joista tuli Amsterdamin sopimuksella toteutetun perustamissopimuksen määräysten uudelleennumeroinnin myötä EY 56—60 artikla. Näin ollen pääomanliikkeet on sittemmin vapautettu myös primäärioikeuden tasolla. Direktiiviä 88/361/ETY voidaan siis edelleen käyttää tulkinnan apuna.

53. Riidanalaista lakia nro 196 annettaessa pääomien liikkuvuus oli siis jo vapautettu. Direktiivin 88/361/ETY liitteessä I olevassa pääomanliikkeiden nimikkeistössä, jolla systematisoidaan direktiivissä säännellyt pääomanliikkeet, mainitaan IX kohdassa "vakuudet, muut vastuusitoumukset ja pankkioikeudet", jotka ulkomailla asuva on myöntänyt kotimaassa asuvalle ja päinvastoin. Lain nro 196 2 §:n 2 momentin c kohdan mukaisten vakuuksien asettamista on siis pidettävä "vapautettuina pääomanliikkeinä", joten on tutkittava, merkitseekö sijoittautumista koskeva vaatimus, joka on asetettu luottolaitoksille, joihin vakuus voidaan asettaa, pääomanliikkeiden kiellettyä rajoittamista. Sijoittautumista koskeva vaatimus on joka tapauksessa vaikutuksiltaan rajoittava, koska tilapäistä työvoimaa välittävä yritys ei voi asettaa vakuutta toisessa jäsenvaltiossa toimivaan pankkiin, jotta se voisi tulla rekisteröidyksi toimintansa harjoittamista Italiassa varten edellytetyllä tavalla.

54. Tämän rajoituksen perustelemiseksi voidaan vedota ainoastaan yleiseen etuun liittyviin pakottaviin syihin. Puhtaasti argumentoinnin kannalta kyseessä on sijoittautumisvapauden kanssa rinnakkainen vapaus. Lisäksi toisissa jäsenvaltioissa

34 — EY:n perustamissopimuksen 67 artiklassa säädettiin seuraavaa:
"1. Siltä osin kuin yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta on tarpeen, jäsenvaltiot poistavat asteittain siirtymäkauden aikana väliltään kaikki jäsenvaltiossa asuville kuuluvien pääomien liikkeiden rajoitukset sekä kaiken osapuolten kansalaisuuteen, asuinpaikkaan tai pääoman sijoituspaikkaan perustuvan syrjinnän.
2. Jäsenvaltioiden välisiin pääomanliikkeisiin liittyvät juoksevat maksut vapautetaan rajoituksista ensimmäisen vaiheen loppuun mennessä."

35 — EY:n perustamissopimuksen 69 artiklassa määrättiin seuraavaa:
"Neuvosto antaa, kahden ensimmäisen vaiheen aikana yksimielisesti ja sen jälkeen määräenemmistöllä, komission ehdotuksesta, jonka komissio tekee kuultuaan asiassa 109 c artiklassa tarkoitettua raha-asiain komiteaa, tarvittavat direktiivit 67 artiklan määräysten asteittaisesta täytäntöönpanosta."

36 — Vrt. EYVL L 178, 8.7.1988, s. 5.

toimivien pankkien palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitetaan tai se estetään sijoittautumista koskevalla vaatimuksella.

55. Perustellakseen sijoittautumista koskevaa vaatimusta Italian hallitus on viitannut työntekijälle aiheutuviin suurempiin kuluihin täsmentämättä tätä kuitenkaan tarkemmin.

56. Tärkeää on se, että vakuus asetetaan ja että tilanteessa vahinkoa kärsineellä työntekijällä on käytettävissään oikeussuojakeinot vaatimustensa ajamiseen. Tästä syystä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa, missä pankki, johon vakuus on asetettu, sijaitsee, koska työntekijän ei tarvitse esittää vaatimuksia suoraan pankille. Hänellä täytyy pikemminkin olla mahdollisuus siihen, että hänen oikeutensa todetaan sitovalla tavalla, ennen kuin vakuuden käyttäminen on mahdollista. Mahdollisesti vahinkoa kärsinyttä työntekijää koskeva ongelma tulee siten esille toisella tasolla. Vakuuteen puuttuminen tulee ajankohtaiseksi vasta menettelyn myöhemmässä vaiheessa, kun oikeudet mahdollisesti pannaan täytäntöön.

57. Koska vakuuden asettaminen on näytettävä toteen toimivaltaisille viranomaisille, työntekijöillä on käytettävissään myös viranomaisten antama apu siinä tapauksessa, että täytäntöönpano on suoritettava vakuudesta. Tällainen menettelytapa olisi joka tapauksessa tehokas ratkaisu työntekijöiden suojelun kannalta, ilman että pääomien liikkumisvapautta ja toisaalta palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitettaisiin näin ehdottomalla tavalla.

58. Mikäli työnantajan velvoitteet laiminlyödään, myös sosiaalivakuutuslaitokset puuttuvat asiaan, ja niiden osalta oikeudenkäyntiin liittyvä tavoitettavuus ei aiheuta niin suuria ongelmia kuin työntekijöiden kannalta.

59. Vetoaminen työntekijöiden suojeluun ei siis ole asianmukainen peruste luottolaitosta, johon vakuus voidaan tehokkaasti asettaa, koskevalle sijoittautumisvaatimukselle.

60. Lopuksi on vielä palattava asiassa Svensson annettuun tuomioon, jonka osalta komissio perustellusti huomauttaa, että siinä vahvistettuja periaatteita on "erityisen perustellusti" sovellettava nyt käsiteltävään asiaan. Ensinnäkin asiassa Svensson annettu tuomio perustui vielä 67 artiklaan, kun nyttemmin lähtökohtana on se, että pääomanliikkeet on vapautettu perustamissopimuksella. Toiseksi kyseisen tapauksen kantajat saattoivat periaatteessa käyttää toisissa jäsenvaltioissa toimivien pankkien palveluja. He "vain" jäivät ilman kanteen kohteena ollutta korkotukea. Nyt käsiteltävässä asiassa rajoitus on huomattavasti pidemmälle menevä. Toisissa jäsenvaltioissa toimivien luottolaitosten palvelujen käyttäminen lain nro 196 2 §:n 2 momentin c kohdan tarkoitusta varten on täysin mahdotonta. Siksi on katsottava,

että sijoittautumista koskeva vaatimus on ristiriidassa sekä pääomien liikkumisvapauden, sellaisena kuin siitä määrätään EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklassa tai EY 56 artiklassa, että myös EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan tai EY 49 artiklan mukaisen palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.

61. Koska tuomio on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä annettava sen tilanteen mukaan, joka oli voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, jolloin laki nro 196 oli vielä voimassa alkuperäisessä muodossaan, komission vaatimus, jonka mukaan Italian tasavallan on todettava jättäneen jäsenyysvelvoitteensa noudattamatta, on hyväksyttävä.

VI Oikeudenkäyntikulut

62. Oikeudenkäyntikulujen osalta viittaan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklaan, jonka 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

VII Ratkaisuehdotus

63. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että asia ratkaistaan seuraavalla tavalla:

1. Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) ja 73 b artiklan (josta on tullut EY 56 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla yrityksillä, joiden toimialaan kuuluu tilapäisen työvoiman välittäminen,

   — on oltava kotipaikka tai sivutoimipiste Italiassa

— niiden on asetettava 700 miljoonan Italian liiran suuruinen vakuus sellaisessa luottolaitoksessa, jonka kotipaikka tai sivukonttori sijaitsee Italiassa.

2. Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.