YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

26 päivänä tammikuuta 2006 *

Asiassa C-514/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 8.12.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Patakia ja L. Escobar Guerrero, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään E. Braquehais Conesa, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit K. Schiemann, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues ja E. Levits (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.7.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta on loukannut EY 43 ja EY 49 artiklan sekä vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16) ja direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/51/ETY (EYVL L 209, s. 25) mukaisia velvoitteitaan, koska

— sen antamien täytäntöönpanosäännösten mukaan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten ja niiden henkilökuntaan kuuluvien on oltava Espanjan kansalaisia

— yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten on ulkomaalaisten kirjaamista koskevan järjestelmän yhteydessä

a) oltava kaikissa tapauksissa oikeushenkilöitä

b) omattava tietty yhtiöpääoma ilman, että otetaan huomioon se, että kyseiseen yritykseen ei sen sijoittautumisvaltiossa sovelleta samoja velvoitteita

c) asetettava vakuus Caja General de Depósitos -nimiseen elimeen ilman, että otetaan huomioon kotijäsenvaltiossa mahdollisesti jo asetettua vakuutta

d) pidettävä palveluksessaan tietty vähimmäismäärä työntekijöitä

— ulkomaalaisen yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen henkilöstön on saatava Espanjassa uusi erityislupa, vaikka se on jo saanut vastaavan luvan mainitun yrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa

ja koska se ei ole soveltanut yksityisten turvallisuuspalvelujen alan ammatteihin ammattipätevyyden tunnustamista koskevaa yhteisön järjestelmää.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivien 89/48 ja 92/51 tarkoituksena on panna täytäntöön sellaiset tutkintotodistusten tunnustamista koskevat järjestelmät, joilla annetaan Euroopan kansalaisille mahdollisuus harjoittaa sitä ammattitoimintaa, joka vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää keskiasteen jälkeistä koulutusta. Direktiivi 89/48 koskee vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta yliopistokoulutuksesta annettuja tutkintotodistuksia, ja direktiiviä 92/51 sovelletaan puolestaan kyseisen direktiivin 1 artiklassa määritellystä, vähintään yksivuotisesta tai vastaavan pituisesta keskiasteen jälkeisestä koulutuksesta annettuihin tutkintotodistuksiin.

3 Direktiivin 92/51 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

— —

c) *'pätevyystodistuksella'* muodollista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa

— jolla todistetaan koulutus, josta ei anneta direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettua tutkintotodistusta tai tässä direktiivissä tarkoitettua tutkintotodistusta tai todistusta,

tai

— jonka jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti asetettu viranomainen on, vaatimatta todistetta suoritetusta koulutuksesta, antanut arvioituaan niitä henkilökohtaisia ominaisuuksia, taitoja tai tietoja, joita hakijan katsotaan välttämättä tarvitsevan ammatin harjoittamiseen;

— —

e) *'säännellyllä ammatilla'* säänneltyä ammattitoimintaa tai niiden toiminnan lajien yhdistelmää, jotka muodostavat tämän ammatin jäsenvaltiossa;

f) *'säännellyllä ammattitoiminnalla'* ammattitoimintaa, johon ryhtymiseksi, jonka harjoittamiseksi tai jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai

hallinnollisten määräysten mukaisesti koulutuksesta annettua asiakirjaa tai pätevyystodistusta. Säännellyn ammattitoiminnan harjoittamisen muotoja ovat erityisesti seuraavat:

— toiminnan harjoittaminen ammattinimikkeellä sikäli kuin tällaisen nimikkeen käyttö on sallittu vain niille, joilla on lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukainen koulutuksesta annettu asiakirja tai pätevyystodistus

— —

— — ."

4 Direktiivin 92/51 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Kun säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtyminen tai sen harjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää pätevyystodistusta, toimivaltainen viranomainen ei saa puutteellisen pätevyyden perusteella kieltäytyä antamasta jäsenvaltion kansalaiselle lupaa ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa tätä ammattia samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan sen omiin kansalaisiin:

a) jos hakijalla on pätevyystodistus, joka toisessa jäsenvaltiossa vaaditaan kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi tuon jäsenvaltion alueella, ja tämä pätevyystodistus on annettu jossakin jäsenvaltiossa

tai

b) jos hakija todistaa hankkineensa kelpoisuuden toisessa jäsenvaltiossa,

ja antaa erityisesti terveyteen, turvallisuuteen, ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyvistä asioista samanlaiset takuut kuin vastaanottavan jäsenvaltion laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä edellytetään.

Jollei hakija esitä tällaista pätevyystodistusta tai todista kelpoisuuttaan, sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä."

Kansallinen lainsäädäntö

5 Espanjassa yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa säädellään yksityisesti järjestetystä turvallisuudesta 30.7.1992 annetussa laissa nro 23/1992 (Boletín Oficial del Estado, jäljempänä BOE 186, 4.8.1992, s. 27116; jäljempänä yksityisturvallisuutta koskeva laki) ja yksityisesti järjestettyä turvallisuutta koskevien säännösten hyväksymisestä 9.12.1994 annetussa kuninkaan asetuksessa nro 2364/1994 (BOE nro 8, 10.1.1995, s. 779; jäljempänä yksityisturvallisuutta koskeva säännöstö).

6 Yksityisturvallisuutta koskevan lain 5 §:n 1 momentissa on tyhjentävä luettelo kuuteen eri ryhmään kuuluvista palveluista, joita yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset voivat tarjota ja joita ovat

— omaisuuden, laitosten, näytösten, kilpailujen tai kokousten valvonta- ja suojelupalvelut

— henkivartijapalvelut tietyille henkilöille

— kolikoiden, seteleiden, arvopapereiden, arvoesineiden ja vaarallisten esineiden säilytys-, valvonta-, tarkastus- ja lajittelupalvelut sekä näiden kuljetus- ja jakelupalvelut

— turvalaitteiden, -välineiden ja -järjestelmien asennus- ja huoltopalvelut

— sellaisten keskusten ylläpitopalvelut, jotka ottavat vastaan, tarkistavat ja välittävät edelleen hälytyssignaaleja ja jotka ilmoittavat niistä Fuerzas y Cuerpos de Seguridadille, sekä sellaiset vastauspalvelut, jotka eivät kuulu kyseisille viranomaisille, ja

— laissa tarkoitettujen turva-alan toimintojen suunnittelu- ja tukipalvelut.

7 Mainitun lain 7 §:n 1 momentin mukaan yritys, joka haluaa tarjota tällaisia palveluja, tarvitsee sisäasiainministeriön ylläpitämään rekisteriin kirjautumisen kautta saatavan hallinnollisen luvan. Voidakseen tulla tällä tavalla rekisteröidyksi asianomaisen yrityksen on oltava oikeushenkilö, joka vastaa muodoltaan yhtä kansallisessa oikeudessa määritellyistä neljästä oikeushenkilöstä. Lisäksi yksityisturvallisuutta koskevan säännöstön mukaan edellä mainitun luvan saaminen edellyttää muiden sellaisten edellytysten täyttymistä, jotka vaihtelevat kyseessä olevan yrityksen harjoittaman toiminnan tai toimintojen luonteen mukaan.

8 Asianomaisella yrityksellä on siten oltava tietty vähimmäisyhtiöpääoma ja sen on toimitettava vakuus. Kyseisen yhtiöpääoman ja vakuuden suuruus määräytyy yrityksen harjoittaman toiminnan tai toimintojen luonteen mukaan ja tämän lisäksi myös sillä kansallisen alueen sisällä olevan maantieteellisen vaikutusalueen mukaan. Vakuuden osalta on säädetty, että vakuus on asetettava espanjalaiseen elimeen, Caja General de Depósitosiin.

9 Yksityisturvallisuutta koskevan säännöstön liitteessä turvallisuuspalveluyrityksille asetetaan tiettyjä erityisvaatimuksia niiden harjoittaman toiminnan luonteen perusteella. Jos kyseinen toiminta on arvoesineiden tai vaarallisten esineiden kuljettamista ja jakelua taikka turvalaitteiden, -välineiden ja -järjestelmien asentamista ja ylläpitoa, siinä edellytetään seuraavaa:

"1. Arvoesineet tai vaaralliset esineet

a) — —

b) Toinen vaihe

1) Työryhmä, joka muodostuu turvallisuuspäälliköstä ja vähintään kolmestakymmenestä vartijasta, jos yrityksen toiminta-ala on kansallinen, ja kuudesta vartijasta ja lisäksi kolmesta vartijasta yhtä maakuntaa kohden, jos toiminta-ala kattaa itsehallintoalueen.

— —

2. Räjähdysaineet

a) — —

b) Toinen vaihe

1) Työryhmä, joka muodostuu vähintään kahdesta räjähdysaineisiin erikoistuneesta vartijasta kutakin yrityksen hallussa olevaa räjähdysaineiden kuljetusajoneuvoa kohden ja turvallisuuspäälliköstä, jos vartijoita on enemmän kuin viisitoista.

— —

5. Turvalaitteiden, -välineiden ja -järjestelmien asentaminen ja ylläpito

— —

2) Toinen vaihe

a) Työryhmä, joka muodostuu vähintään yhdestä tekniikan insinööristä ja viidestä asentajasta sellaisten yritysten osalta, joiden toiminta-alue on kansallinen, ja yhdestä tekniikan insinööristä ja kahdesta asentajasta sellaisten yritysten osalta, joiden toiminta-ala kattaa itsehallintoalueen."

10 Yksityisturvallisuutta koskevan lain 10 §:n mukaan, luettuna yhdessä yksityisturvallisuutta koskevan säännöstön 53 §:n kanssa, kaikilla yksityisturvallisuuspalveluja hoitavaan henkilöstöön kuuluvilla on oltava sisäasiainministerin lupa. Tässä tarkoituksessa kyseisten henkilöiden on oltava täysi-ikäisiä, he eivät saa olla ylittäneet hallinnollisilla säännöksillä vahvistettua yläikärajaa, heillä on oltava tehtäviensä hoitamiseen tarvittavat fyysiset ja henkiset kyvyt ja heidän on täytynyt suorittaa hyväksytysti vaadittavat kokeet, joilla heidän tietonsa ja kykynsä todistetaan.

11 Erityisesti yksityisetsivän ammatin harjoittamisen osalta yksityisturvallisuutta koskevan säännöstön 54 §:n 5 momentin b kohdassa edellytetään lisäksi, että asianomaisilla henkilöillä on oltava yksityisetsivän tutkintotodistus. Kyseisen tutkintotodistuksen myöntäminen edellyttää sitä, että asianomainen henkilö on suorittanut tietyn määrän koulutusta, hän on käynyt erityisiä kursseja ja hän on suorittanut hyväksyttävästi soveltuvuuskokeet.

12 Direktiivit 89/48 ja 92/51 on saatettu osaksi kansallista oikeutta 25.10.1991 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1665/1991, jossa säädetään niissä Euroopan unionin jäsenvaltioissa, jotka edellyttävät vähintään kolmen vuoden pituista koulutusta, annettujen ylemmän asteen koulutuksen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä (BOE nro 280, 22.11.1991, s. 37916), ja 4.8.1995 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1396/1995, jossa säädetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen allekirjoittajavaltioiden ammatillisten koulutusten tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä ja jolla täydennetään kuninkaan asetuksella nro 1665/1991 käyttöön otettua järjestelmää (BOE nro 197, 18.8.1995, s. 25657). Näiden kahden asetuksen liitteissä on luettelot säännellyistä ammateista, jotka kuuluvat kyseessä olevien tunnustamismenetelmien piiriin. Kyseisissä luetteloissa ei kuitenkaan ole mainittu yksityisturvallisuutta koskevassa säännöstössä tarkoitettuja ammatteja.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja asian kirjallinen käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

13 Komissio nosti vuonna 1997 Espanjan kuningaskuntaa vastaan ensimmäisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, jossa oli kyse yksityisturvallisuutta koskevan lain ja säännöstön tietyistä säännöksistä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisen kanteen perusteella asiassa C-114/97, komissio vastaan Espanja, 29.10.1998 annetussa tuomiossa (Kok. 1998, s. I-6717), että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se oli pitänyt voimassa yksityisturvallisuutta koskevan lain 7, 8 ja 10 §:n siltä osin kuin niiden mukaan lupa harjoittaa yksityisiä turvallisuuspalvelutoimintoja voidaan myöntää ainoastaan yrityksille, joilla on Espanjan kansalaisuus, ja koska se oli myöntänyt turvallisuuspalveluja suorittavien henkilöiden toimilupia ainoastaan Espanjan kansalaisille.

14 Komissio ilmoitti 29.11.1999 päivätyllä kirjeellä Espanjan hallitukselle, että yksityisturvallisuutta koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvillä säännöksillä rikottiin edelleen yhteisön oikeutta.

15 Koska komissio ei saanut Espanjan hallitukselta vastausta asetetussa määräajassa, se lähetti 24.7.2000 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Espanjan kuningaskuntaa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin väitettyjen loukkausten lopettamiseksi kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon tiedoksiantamisesta. Koska komissio katsoi, etteivät Espanjan viranomaisten vastauksena mainittuun lausuntoon esittämät huomautukset olleet tyydyttäviä, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

16 Komissio on vastauskirjelmässään ottanut huomioon sen, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion jälkeen Espanjan viranomaiset ovat muuttaneet yksityisturvallisuutta koskevaa lakia ja säännöstöä poistamalla kansalaisuutta koskevan edellytyksen. Komissio on näin ollen peruuttanut tätä edellytystä koskevan väitteen mutta pysyttänyt kaikki muut väitteet.

Kanne

17 Komissio vetoaa kanteensa tueksi kuuteen väitteeseen, jotka koskevat lähinnä niitä edellytyksiä, joita Espanjan lainsäädännössä on asetettu yksityisesti järjestetyn turvallisuuspalvelutoiminnan harjoittamiselle Espanjassa.

18 Nämä väitteet voidaan määritellä seuraavalla tavalla:

1) sen edellytyksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa, jonka mukaan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen on oltava aina oikeushenkilö;

2) sen edellytyksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa, jonka mukaan tällaisella yrityksellä on oltava vähimmäisyhtiöpääoma;

3) sen edellytyksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa, jonka mukaan tällaisen yrityksen on asetettava vakuus espanjalaiseen elimeen, Caja General de Depósitosiin;

4) sen edellytyksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa, jonka mukaan tällaisen yrityksen palveluksessa on oltava tietty vähimmäismäärä työntekijöitä;

5) sen edellytyksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa, jonka mukaan turvallisuusalan tehtäviin siirretyillä henkilöillä, jotka harjoittavat toimintaansa Espanjassa, on oltava erityislupa;

6) direktiivien 89/48 ja 92/51 rikkominen siitä syystä, ettei ammattipätevyyttä tunnusteta.

19 Ennen kuin ryhdytään tarkastelemaan kaikkien näiden väitteiden perusteltavuutta, on mainittava asianosaisten alustavasti esittämät lausumat ja palautettava mieliin ne yleiset periaatteet, jotka on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä.

Yleiset huomautukset

Asianosaisten lausumat

20 Komissio myöntää, ettei yksityisiä turvallisuuspalvelutoimintoja ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla. Espanjan lainsäädännön tätä alaa koskevat rajoittavat säännökset eivät kuitenkaan ole yhteisöjen tuomioistuimen EY 43 ja EY 49 artiklaa koskevassa vakiintuneessa oikeuskäytännössä määriteltyjen perustavanlaatuisten vaatimusten mukaisia. Komissio kiistää erityisesti yksityisesti järjestetyn turvallisuuden ja yleisen turvallisuuden väitetyn läheisen yhteyden. Sen mukaan asianomaisten yritysten osuus yleisen turvallisuuden ylläpitämisestä ei eroa siitä osuudesta, johon ketä tahansa voidaan pyytää ottamaan osaa. Tässä tapauksessa komissio väittää, että se, että ulkomaalaiseen yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavaan yritykseen sovelletaan samoja vaatimuksia kuin espanjalaisiin yrityksiin — ottamatta huomioon niitä velvoitteita, takuita ja määräyksiä, joita samaan yritykseen mahdollisesti jo sovelletaan toisessa jäsenvaltiossa — merkitsee sen sijoittautumista Espanjan alueelle koskevaa rajoitusta, joka ei ole perusteltu, sekä tekijää, joka saa huomattavalla tavalla yrityksen luopumaan tarjoamasta rajat ylittäviä palveluja tällä alalla etenkin siltä osin kuin on kyse pienistä ja keskisuurista yrityksistä.

21 Espanjan hallituksen mukaan yksityinen turvallisuus liittyy läheisesti yleiseen turvallisuuteen, jonka jatke se on. Näin ollen suurin osa tämän alan toiminnoista merkitsee tiettyjen sellaisten keinojen käyttämistä, joihin turvautuminen ei normaalisti ole luvallista (muun muassa aseet). Näillä toiminnoilla voi myös olla vakava vaikutus kansalaisten oikeuksien ja vapauksien vapaaseen käyttöön. Tämän johdosta jäsenvaltio voi tällä alalla perustellusti ryhtyä sellaisiin toimiin ja harjoittaa sellaista valvontaa, joka ei ole perusteltua muilla aloilla. Koska kyse on kuitenkin alasta, jota ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, se, miten sitä on säännelty muissa jäsenvaltioissa, voi erota perinpohjaisesti siitä, miten sitä on säännelty Espanjassa, mihin perustuu tarve noudattaa tiettyjä Espanjassa voimassa olevia erityisvaatimuksia ja etenkin sitä vaatimusta, joka liittyy terrorismia koskevaan ongelmaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

22 Komissio vetoaa kanteessaan EY 43 artiklaan, jolla taataan sijoittautumisvapaus, ja EY 49 artiklaan, joka koskee palvelujen tarjoamisen vapautta. Tältä osin on huomautettava, että näiden kahden määräyksen soveltamisalojen rajoittamisen kannalta ratkaiseva seikka on kysymys siitä, onko asianomainen taloudellinen toimija sijoittautunut jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa kysymyksessä olevaa palvelua (vastaanottava jäsenvaltio). Jos kyseinen toimija on sijoittautunut päätoimipaikan tai sivutoimipaikan muodossa kyseiseen jäsenvaltioon, hänen tilanteensa kuuluu EY 43 artiklassa tarkoitetun sijoittautumisvapautta koskevan periaatteen soveltamisalaan. Muussa tapauksessa kyseistä toimijaa on pidettävä "rajojen yli toimivana palvelujen tarjoajana", ja häneen sovelletaan EY 49 artiklassa määrättyä palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta (ks. vastaavasti asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 25–28 kohta ja asia C-215/01, Schnitzer, tuomio 11.12.2003, Kok. 2003, s. I-14847, 28–32 kohta). Nyt käsiteltävänä olevan kanteen yhteydessä kyseisiä kansallisen lainsäädännön säännöksiä näytetään sovellettavan erotuksetta sekä Espanjan alueelle sijoittautuneisiin yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaviin yrityksiin että sellaisiin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaviin yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaansa Espanjassa satunnaisesti tai väliaikaisesti.

23 Yksityisiä turvallisuuspalveluja ei ole tähän päivään mennessä yhdenmukaistettu yhteisön tasolla. Vaikka on totta, että tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti yhä toimivalta määritellä toiminnan harjoittamisen edellytykset tällä sektorilla, jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa tällä alalla siten, että ne ottavat huomioon perustamissopimuksessa taatut perusvapaudet (ks. asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-7919, 31 kohta; asia C-108/96, Mac Quen ym., tuomio 1.2.2001, Kok. 2001, s. I-837, 24 kohta ja asia C-294/00, Gräbner, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6515, 26 kohta).

24 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen 59 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) ei ainoastaan kielletä syrjimästä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa tämän kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka rajoituksia sovellettaisiin tekemättä eroa sen mukaan, onko palvelujen tarjoaja jäsenvaltion oma kansalainen vai jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, mikäli rajoitukset ovat omiaan estämään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen ja siellä laillisesti vastaavia palveluja tarjoavan palvelujen tarjoajan toiminnan tai haittaamaan enemmän tämän toimintaa (asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3808, Kok. Ep. XVI, s. I-59, 14 kohta ja asia C-17/00, De Coster, tuomio 29.11.2001, Kok. 2001, s. I-9445, 29 kohta).

25 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että kyseinen 59 artikla estää kaikkien sellaisten kansallisten säännösten soveltamisen, joiden vuoksi palvelujen tarjoaminen jäsenvaltioiden välillä on vaikeampaa kuin niiden tarjoaminen pelkästään jäsenvaltion sisällä (em. asia De Coster, tuomion 30 kohta).

26 On myös huomautettava, että sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka voivat haitata mainittujen vapauksien käyttämistä tai joilla tehdään näiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, on täytettävä neljä edellytystä, jotta ne voisivat olla perusteltuja: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. mm. asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993, Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta; asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5123, 57 kohta ja em. asia Mac Quen ym., tuomion 26 kohta).

27 Yleensä ottaen silloin kun tällainen toimenpide tarkoittaa tiettyjen edellytysten asettamista taattujen oikeuksien käyttämiselle, sitä voidaan pitää perusteltuna ainoastaan, jos yleistä etua, johon asiassa vedotaan, ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla säännöillä (em. asia Corsten, tuomion 35 kohta). Kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa, vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on toisin sanoen lähtökohtaisesti otettava huomioon ne vaatimukset, jotka asianomaiset taloudelliset toimijat ja niiden työntekijöiden täyttävät jo kotivaltiossaan.

28 Lopuksi siltä osin kuin on kyse siitä Espanjan hallituksen väitteestä, joka koskee yksityisesti järjestetyn turvallisuuden alan ja yleisen turvallisuuden alan välistä lähentymistä, yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että EY 46 artiklan 1 kohdassa määrättyä poikkeusta, jonka mukaan jäsenvaltiolla on oikeus pitää voimassa ulkomaalaisiin sovellettavia erityissääntelyjä yleisen turvallisuuden perusteella, ei sovelleta yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavia yrityksiä koskevaan yleiseen sääntelyyn (em. asia komissio v. Espanja, tuomion 45 ja 46 kohta ja asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000, Kok. 2000, s. I-1221, 28 ja 30 kohta).

Ensimmäinen väite, joka koskee yrityksen oikeudellista muotoa

Asianosaisten lausumat

29 Komission mukaan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavalle yritykselle asetettu velvoite, jonka mukaan sen on melkein kaikissa tapauksissa oltava oikeushenkilö, merkitsee sitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen ja siellä laillisesti kyseessä olevan kaltaisia palveluja tarjoavan henkilön on pakko muodostaa oikeushenkilö voidakseen harjoittaa toimintaansa Espanjassa jopa tilapäisesti ja satunnaisesti. Tämä vaatimus, jolla ei lähtökohtaisesti ole mitään suoraa yhteyttä yrityksen

toimintaan sinänsä, ei ole hyödyllinen mainittujen palvelujen vastaanottajien suojelemiseksi ja yleisen turvallisuuden säilyttämiseksi. Kaikki Espanjan lainsäädännössä asetetut edellytykset voidaan komission mukaan tosiasiallisesti täyttää ilman, että yrityksen on oltava oikeushenkilö.

30 Espanjan hallitus toteaa, että se, että luonnolliset henkilöt mahdollisesti tarjoavat kysymyksessä olevia palveluja, luo joukon käytännön ongelmia ja tämän lisäksi sitä ei voida myöskään hyväksyä yleisen turvallisuuden näkökulmasta katsoen. Ensinnäkin jotta luonnollisille henkilöille voidaan antaa mahdollisuus tarjota kaikkia riidanalaisia palveluja, aseiden hallussapitoa koskevia voimassa olevia velvoitteita, jotka Espanjassa ovat hyvin tiukat, olisi tarkasteltava uudestaan. Toiseksi se, että luonnollinen henkilö tarjoaa tiettyjä palveluja, sulkee pois sen mahdollisuuden, että vartija ja yhtiön toimipaikka ovat tosiasiallisesti yhteydessä toisiinsa, millä voi olla ensiarvoinen merkitys suojeltavien henkilöiden ja itse vartijan turvallisuuden kannalta. Kolmanneksi henkilöstön virkapukujen moninkertaistuminen merkitsee sekaannusvaaraa. Yleisesti ottaen edellä mainittujen sääntöjen lieventäminen alentaa niitä turvallisuustakuita, joita Espanjan viranomaiset pitävät asianmukaisina.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

31 Heti alkuun on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut komission arvostelemaa Espanjan lainsäädäntöä vastaavan lainsäädännön osalta, että edellytys, jonka mukaan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen on oltava oikeushenkilö voidakseen harjoittaa näitä toimintoja, on EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen rajoitus (asia C-171/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-5645, 41–44 kohta).

32 Tässä tapauksessa Espanjan hallitus vetoaa kyseisen rajoituksen perustelemiseksi kyseessä olevien palvelujen vastaanottajien ja muun väestön turvallisuuden suojelemiseen. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 52 kohdassa tarkemmin esittämistä syistä oikeushenkilöä koskeva vaatimus ei kuitenkaan ole asianmukainen toimenpide, jolla tavoiteltavat päämäärät voidaan saavuttaa. Yksikään kyseisen hallituksen luettelemista käytännön ongelmista ei näet liity suoraan yrityksen oikeudelliseen muotoon.

33 Ensimmäinen väite on näin ollen perusteltu.

Toinen väite, joka koskee vaatimusta vähimmäisyhtiöpääomasta

Asianosaisten lausumat

34 Komissio väittää, että jotta ulkomaalainen yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoava yritys voi sijoittautua Espanjaan tai tarjota siellä rajat ylittäviä palveluja, sillä on oltava tietty vähimmäisyhtiöpääoma. Tällainen vaatimus ei kuitenkaan voi olla perusteltavissa yleiseen turvallisuuteen eikä asianomaisten palvelujen vastaanottajien suojeluun liittyvillä seikoilla. Muiden jäsenvaltioiden yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset täyttävät näet kaikesta päätellen nämä tavoitteet ilman, että niihin sovellettaisiin nimenomaista yhtiöpääomaa koskevia edellytyksiä.

35 Espanjan hallitus huomauttaa, että yksityiset turvallisuuspalvelut muodostavat alan, jota ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, joten Espanjan kuningaskunnan ja muiden jäsenvaltioiden välillä voi olla hyvinkin merkittäviä eroja muun muassa siltä osin kuin on kyse aseiden kantamista ja käyttöä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Kun otetaan huomioon kyseisen jäsenvaltion erityinen tilanne terro-

rismin uhan edessä, sillä on perusteet säätää vaatimuksista, jotka ovat tiukempia kuin muiden jäsenvaltioiden säätämät vaatimukset. Vaikka on totta, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaviin yrityksiin sovelletaan Espanjassa myös kahta muuta lisätakuuta eli pakollista vakuutta ja vakuutusta, näillä takuilla on kuitenkin oma erityinen tehtävänsä. Nämä kaksi takuuta eivät näin ollen yksinään ole riittäviä turvallisuuden ja kansalaisten suojelun tavoitteiden saavuttamiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

36 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin jo katsonut, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaville yrityksille asetettu edellytys siitä, että niillä on oltava tietty vähimmäisyhtiöpääoma, rikkoo EY 43 ja EY 49 artiklaa (em. asia komissio v. Portugali, tuomion 53–57 kohta). Niillä perusteluilla, joihin Espanjan hallitus vetoaa ja joita ovat muun muassa Espanjassa olemassa oleva erityinen terrorismin uhka, ei ole mitään suoraa yhteyttä yrityksen yhtiöpääoman suuruuteen, eikä niillä voida selittää palvelujen tarjoamisen vapauteen ja sijoittautumisvapauteen tehtyjä rajoituksia.

37 Lisäksi on olemassa sellaisia vakuuden asettamisen tai vakuutussopimuksen tekemisen kaltaisia vähemmän pakottavia keinoja, joilla kyseisten palvelujen vastaanottajien suojelua koskeva tavoite voidaan saavuttaa. Vaikka, kuten Espanjan hallitus väittää, tietyissä tilanteissa kumpikin näistä kahdesta toimenpiteestä voi yksinään osoittautua riittämättömäksi, näitä kahta on kuitenkin aina mahdollista soveltaa samanaikaisesti. Espanjan hallitus ei näin ollen ole esittänyt argumentteja, joilla voidaan osoittaa, miltä osin nämä kaksi edellä mainittua toimenpidettä eivät riittäisi siihen, että turvallisuutta ja kansalaisten suojelua koskevat tavoitteet saavutetaan.

38 Myös toinen väite on näin ollen perusteltu.

Kolmas väite, joka koskee vakuuden asettamista espanjalaiseen elimeen

Asianosaisten lausumat

39 Komissio ymmärtää tämän vaatimuksen päätavoitteen, joka on pitää Espanjan viranomaisten hallussa sellaiset summat, joilla taataan niiden riskien kattaminen, jotka liittyvät mahdollisiin vastuisiin tai jotka johtuvat sakon määräämisestä. Se väittää kuitenkin, että kyseinen edellytys ei ole oikeassa suhteessa niihin tavoitteisiin nähden, joihin sillä pyritään. Kansallisten säännösten mukaan ei erityisesti ole mahdollista ottaa huomioon sitä, että yrityksen kotijäsenvaltiossa on mahdollisesti asetettu vakuus, minkä lähtökohtaisesti olisi riitettävä.

40 Espanjan hallituksen mielestä vakuuden asettaminen tai vakuutussopimuksen tekeminen ovat oikeutettuja keinoja varmistaa asianomaisten palvelujen vastaanottajien suojelu. Yksityisturvallisuutta koskevassa säännöstössä asianomaisille yrityksille tosin asetetaan velvollisuus tehdä siviilivastuuta koskeva vakuutussopimus. Kun otetaan kuitenkin huomioon vakuutusmarkkinoille ominaiset taloudelliset tekijät, kyseistä keinoa voidaan pitää ainoastaan rajallisena takuuna. Toisin sanoen vakuuden tehtävä on täydentävä, mutta sillä ei korvata kahden muun takuutoimenpiteen eli vähimmäisyhtiöpääoman ja vakuutuksen tehtävää.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

41 On korostettava, että Espanjan oikeudessa säädetyn kaltainen velvollisuus asettaa vakuus Caja General de Depósitosiin voi haitata EY 43 artiklassa ja EY 49 artiklassa tarkoitettujen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttä-

mistä tai tehdä siitä vähemmän houkuttelevaa. Palvelujen tuottaminen taikka tytäryhtiön tai sivuliikkeen perustaminen Espanjaan on näet sen johdosta kalliimpaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaville yrityksille kuin Espanjaan sijoittautuneille vastaaville yrityksille. On selvitettävä, onko kyseinen edellytys perusteltu.

42 Yhteisöjen tuomioistuin on jo nimenomaisesti todennut, että velkojien suojelun varmistamisen kannalta vakuuden antamisella rajoitetaan vähemmän sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta kuin vähimmäisyhtiöpääoman vahvistamisella (em. asia komissio v. Portugali, tuomion 55 kohta).

43 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä kuitenkin todetaan, että tämän kaltaista rajoitusta voidaan pitää perusteltuna ainoastaan, jos yleistä etua, johon asiassa vedotaan, ei jo suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla säännöillä (ks. em. asia Corsten, tuomion 35 kohta). Kyseisessä Espanjan lainsäädännössä edellytetään kuitenkin vakuuden asettamista espanjalaiseen elimeen, Caja General de Depósitosiin, eikä siinä oteta huomioon kotijäsenvaltiossa mahdollisesti asetettua vakuutta. Lisäksi velkojen rajojen yli ulottuvaan perintään ja ulkomaalaisten tuomioiden täytäntöönpanoon unionissa sovellettavien menetelmien kehittymisen nykytilassa näin ankara vaatimus on suhteeton. Velvollisuudella asettaa vakuus ylitetään se, mikä on tarpeen velkojien riittävän suojelun varmistamiseksi.

44 Espanjan hallituksen esittämistä huomautuksista tosin ilmenee, että se on ilmoittanut olevansa valmis ottamaan huomioon muiden jäsenvaltioiden rahoituslaitoksiin toimitetut vakuudet sillä edellytyksellä, että sille siirretään ja se saa käyttöönsä summat, jotka liittyvät Espanjan alueella harjoitettuun toimintaan. Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun

määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-103/00, komissio v. Kreikka, tuomio 30.1.2002, Kok. 2002, s. I-1147, 23 kohta ja asia C-323/01, komissio v. Italia, tuomio 30.5.2002, Kok. 2002, s. I-4711, 8 kohta). Kyse on tältä osin sitä paitsi vastaajana olevan hallituksen pelkästä ilmoituksesta, eikä konkreettisesta lakia tai asetusta koskevasta toimenpiteestä.

45 Kolmas väite on näin ollen perusteltu.

Neljäs väite, joka koskee työntekijöiden vähimmäismäärää

Asianosaisten lausumat

46 Komission mukaan sellaisten ulkomaalaisten yritysten, jotka tarjoavat laillisesti yksityisiä turvallisuuspalveluja sijoittautumisjäsenvaltiossaan mutta joilla ei ole Espanjan lainsäädännössä vaadittua määrää työntekijöitä, on lisättävä henkilökuntansa lukumäärää siitä huolimatta, ettei niiden varsinainen toiminta sitä edellytä. Tämä edellytys vaikuttaa ennalta ehkäisevästi erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin siltä osin kuin on kyse sivuliikkeiden perustamista koskevan oikeuden ja rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisestä. EY 43 ja EY 49 artiklassa kielletään komission mukaan kyseisen lainsäädännön soveltaminen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen yritykseen, jolleivät Espanjan viranomaiset ota huomioon samanlaisia, tai ainakin vastaavia velvoitteita, jotka kyseinen yritys on jo täyttänyt sijoittautumisvaltiossaan.

47 Espanjan hallitus korostaa Espanjan viranomaisten antamaa sitoumusta alentaa yleisesti 50 prosentilla niitä vähimmäisvaatimuksia, jotka koskevat henkilöstöresursseja sekä tarvikkeisiin ja tekniikkaan liittyviä resursseja. Lainsäädännössä asetetut vaatimukset, jotka koskevat työntekijöiden lukumäärää räjähdysaineiden kuljetusten alalla, ovat sitä vastoin sen mukaan perusteltuja turvallisuuteen liittyvistä syistä, jotka ovat erityisesti yhteydessä Espanjan tilanteeseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

48 Alustavasti on korostettava, että säännökset, joilla vahvistetaan turvallisuuspalveluyritysten palveluksessa olevien henkilöiden vähimmäismäärä, on arvioitava sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviksi rajoituksiksi siltä osin kuin niiden johdosta sivuliikkeiden tai tytäryhtiöiden perustaminen Espanjaan on kalliimpaa ja ulkomaalaiset yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset saadaan luopumaan tarjoamasta palvelujaan Espanjan markkinoilla.

49 Tätä rajoitusta koskevan perustelun osalta on huomautettava, että se, että tietyn jäsenvaltion säännöt eivät ole niin tiukat kuin jonkin toisen jäsenvaltion säännöt, ei sellaisenaan merkitse sitä, että tiukemmat säännöt olisivat suhteellisuusperiaatteen vastaisia ja tämän vuoksi ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa (asia C-384/93, Alpine Investments, tuomio 10.5.1995, Kok. 1995, s. I-1141, 51 kohta; asia C-3/95, Reisebüro Broede, tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. I-6511, 42 kohta; em. asia Mac Quen ym., tuomion 33 ja 34 kohta ja em. asia Gräbner, tuomion 46 ja 47 kohta).

50 Räjähdysaineiden kuljettamista lukuun ottamatta Espanjan hallitus ei ole näyttänyt yksityiskohtaisesti toteen, että voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetyllä työntekijöiden vähimmäismäärällä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli haetun turvallisuustason varmistamiseksi arvoesineiden ja vaarallisten esineiden kuljetusten sekä turvallisuus- ja hälytysjärjestelmien asentamisen ja ylläpidon alalla. Tältä osin neljättä väitettä on näin ollen pidettävä perusteltuna.

51 Siltä osin kuin on kyse vaatimuksesta, joka koskee työntekijöiden vähimmäismäärää yrityksissä, joiden toimintaan kuuluu myös räjähdysaineiden kuljetus, joka on mainittu yksityisturvallisuutta koskevan säännöstön liitteessä olevassa 2 kohdan

b alakohdassa, on todettava, että se on perusteltu. Kun otetaan huomioon turvallisuuteen liittyvät seikat, joihin Espanja hallitus on vedonnut, tällä vaatimuksella näet kyseinen päämäärä voidaan saavuttaa ilman, että sillä ylitetään sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi.

52 Neljäs väite on näin ollen hylättävä siltä osin kuin mainitussa Espanjan lainsäädännössä edellytetään, että yrityksillä, jotka toimivat räjähdysaineiden kuljetuksen tai jakelun alalla, on oltava palveluksessaan tietty vähimmäismäärä työntekijöitä.

Viides väite, joka koskee henkilökunnan toimilupaa

Asianosaisten lausumat

53 Komissio muistuttaa, että ulkomaalaisen yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen henkilöstöön kuuluvien on Espanjassa saatava kaikissa tapauksissa erityinen hallinnollinen lupa. Mitään kyseessä olevan yrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa jo myönnetyn luvan tunnustamista koskevaa lauseketta ei kuitenkaan ole olemassa, vaikka siellä voimassa olevat asiaa koskevat vaatimukset vastaavat Espanjassa voimassa olevia vaatimuksia. Kyseinen muodollisuus merkitsee huomattavaa rajoitusta palvelujen tarjoamisen vapaudelle, sillä ulkomaalainen yritys ei voi siirtää Espanjaan sen sijoittautumisvaltiossa hyväksyttyä henkilöstöä.

54 Espanjan hallitus toteaa, että kansallisessa lainsäädännössä yksityistä turvallisuutta hoitavalta henkilöstöltä edellytetään Euroopan tasolla kaikkein pisintä koulutusta. Sen asettamat vaatimukset ovat näin ollen hyvin erilaisia kuin muissa jäsenvaltioissa voimassa olevat vaatimukset, joten niissä ei lähtökohtaisesti voi olla voimassa sellaisia "vastaavia vaatimuksia", joiden perusteella oikeusjärjestysten vertailu olisi mahdollista.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

55 Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että edellytys, jonka mukaan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen henkilöstöön kuuluvien on saatava uusi erityislupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on kyseisen yrityksen EY 49 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus, joka ei ole perusteltu, siltä osin kuin siinä ei oteta huomioon kotijäsenvaltiossa jo suoritettuja valvonta- tai tarkastustoimia (em. asia komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004, 66 kohta ja asia C-189/03, komissio v. Alankomaat, tuomio 7.10.2004, Kok. 2004, s. I-9289, 30 kohta).

56 Samoin siltä osin kuin on kyse EY 43 artiklassa tarkoitetusta sijoittautumisvapaudesta, edellä mainittu edellytys voi vaikeuttaa sivuliikkeen perustamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Sillä rajoitetaan näin ollen ulkomaalaisten yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten vapautta sijoittautua Espanjaan.

57 Kyseisen rajoituksen perustelun osalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jos yritys sijoittautuu toiseen jäsenvaltioon, sen on lähtökohtaisesti täytettävä samat edellytykset, jotka ovat voimassa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten osalta (em. asia Gebhard, tuomion 36 kohta). Tämän perusteella hallinnollisen lupamenettelyn yleinen soveltaminen ulkomaalaisiin turvallisuuspalveluyrityksiin ei sellaisenaan ole ristiriidassa EY 43 artiklan kanssa. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 84 ja 85 kohdassa perustellusti huomauttanut, Espanjan lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä mahdollisuudesta ottaa huomioon ne vaatimukset, jotka näiden yritysten henkilöstöön kuuluvat eri työntekijät täyttävät jo kotijäsenvaltiossaan. Näin ankarilla vaatimuksilla ylitetään se, mikä on tarpeen edellä mainitun henkilöstön valvontaa koskevan perustellun tavoitteen saavuttamiseksi.

58 Espanjan hallituksen väite, jonka mukaan nämä vaatimukset eroavat huomattavasti muissa jäsenvaltioissa voimassa olevista vaatimuksista siten, ettei niissä lähtökohtaisesti ole voimassa sellaisia "vastaavia vaatimuksia", joiden perusteella kyseessä olevia oikeusjärjestyksiä voitaisiin vertailla, on asian kannalta merkityksetön.

59 Näin ollen myös viides väite on perusteltu.

Kuudes väite, joka koskee ammattipätevyyden tunnustamista

Asianosaisten lausumat

60 Komissio huomauttaa, että yksityisturvallisuutta koskevalla säännöstöllä säädellyt ammatit ovat direktiiveissä 89/48 ja 92/51 tarkoitettuja säänneltyjä ammatteja siltä osin kuin niiden harjoittaminen edellyttää tiettyä pätevyyttä. Näitä ammatteja ei kuitenkaan ole mainittu niiden asetusten liitteinä olevissa luetteloissa, joilla nämä kaksi direktiiviä on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, eikä missään muussakaan Espanjan oikeuden säännöksessä säädetä mahdollisuudesta tunnustaa muissa jäsenvaltioissa tällä alalla hankittua pätevyyttä. Komissio toteaa, että koska Espanjan lainsäädännössä edellytetyn hyväksynnän voimassaolo on pysyvä eikä sitä ole ajallisesti rajoitettu, tätä hyväksyntää on todella pidettävä direktiivissä 92/51 tarkoitettuna "pätevyystodistuksena".

61 Espanjan hallituksen mukaan kumpaakaan mainituista direktiiveistä ei ole rikottu. Yksityisen turvallisuuspalvelualan ammatin aloittaminen tai sen harjoittaminen ei edellytä minkäänlaista "pätevyystodistusta". Kansallisessa lainsäädännössä vaadittu koulutus hankitaan vasta sen jälkeen, kun asianomainen henkilö on otettu palvelukseen. Lisäksi, ja toisin kuin komissio väittää, yksityisturvallisuutta koske-

vassa laissa edellytetty hyväksyntä on ajallisesti rajoitettu. Mainitun lain 10 §:n mukaan näet silloin kun yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen henkilöstöön kuuluva "on harjoittamatta toimintaansa yli kahden vuoden ajan, hänen on suoritettava uudet kokeet voidakseen hoitaa näitä tehtäviään". Näin ollen kyse ei ole "pätevyystodistuksesta", ja väitteessä tarkoitettu tilanne ei kuulu direktiivien 89/48 ja 92/51 soveltamisalaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

62 Heti alkuun on todettava, että komissio väittää Espanjan kuningaskunnan rikkoneen yhtä aikaa direktiiviä 89/48 ja direktiiviä 92/51. On kuitenkin huomautettava, että näiden kahden direktiivin soveltamisala on erilainen. Erityisesti direktiivi 89/48 koskee vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettuja tutkintotodistuksia. Komissio esittämästä kanteesta ei kuitenkaan ilmene, että pätevyys, joka yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten henkilöstöön kuuluvilla ja yksityisetsivillä on Espanjassa oltava, edellyttää, että he ovat suorittaneet vähintään kolmivuotisen ylemmän asteen koulutuksen. Komissio ei näin ollen ole osoittanut, miltä osin ja miten edellä mainitut ammatit kuuluisivat direktiivin 89/48 soveltamisalaan.

63 Direktiivin 92/51 osalta asianosaiset ja muut osapuolet ovat samaa mieltä siitä, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten henkilöstö harjoittaa Espanjassa kyseisen direktiivin 1 artiklan e alakohdassa tarkoitettua säänneltyä ammattitoimintaa. Jotta voidaan määrittää, sovelletaanko mainittua direktiiviä kyseiseen toimintaan, on kuitenkin selvitettävä, edellyttääkö hallinnollisen luvan myöntäminen yksityisturvallisuutta hoitavalle henkilöstölle Espanjan lainsäädännön mukaan saman direktiivin 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua pätevyystodistusta. Kuten julkisasiamies on kuitenkin perustellusti ratkaisuehdotuksensa 96–100 kohdassa

todennut, komissio ei ole selkeästi esittänyt, mitkä ovat tarkalleen ottaen ne muodolliset pätevyystodistukset, joita Espanjan viranomaiset vaativat yksityisesti järjestetyn turvallisuuden alalla. Näin ollen myös direktiiviä 92/51 koskeva väite on perusteeton siltä osin kuin se koskee kyseistä alaa.

64 Yksityisetsivän ammatin osalta yksityisturvallisuutta koskevan säännöstön 54 §:n 5 momentin b kohdan mukaan sitä vastoin asianomaisilla henkilöillä on oltava yksityisetsivän tutkintotodistus. Kyseisen tutkintotodistuksen myöntäminen edellyttää sitä, että asianomaisella henkilöllä on tietty koulutustaso, että hän on seurannut erityisiä kursseja ja että hän on suorittanut hyväksytysti kokeet erityisten lainsäännösten mukaisesti. On todettava, että vaikka kyseinen asiakirja ei tiukasti ottaen ole "tutkintotodistus" siinä mielessä, että sen antaminen ei edellytä vähintään yksivuotista koulutusta, se on kuitenkin epäilemättä direktiivin 92/51 1 artiklan c alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun "pätevyystodistuksen" käsitteen mukainen, siltä osin kuin se annetaan sen jälkeen kun on arvioitu niitä asianomaisen henkilön henkilökohtaisia ominaisuuksia, taitoja tai tietoja, joita asianomaisten ammattien harjoittamiseen välttämättä tarvitaan. Espanjan lainsäädäntö kuuluu näin ollen kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

65 On kuitenkin todettava, että yksityisetsivän ammatin osalta Espanjassa ei nykyään ole olemassa mitään ammattipätevyyden vastavuoroista tunnustamista koskevaa järjestelmää, toisin kuin direktiivissä 92/51 edellytetään.

66 Kuudes väite on näin ollen perusteltu siltä osin kuin se koskee yksityisetsivän toiminnan harjoittamista koskevien ammattipätevyystodistusten tunnustamista.

Oikeudenkäyntikulut

67 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on vaatinut, että Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja viimeksi mainittu on hävinnyt asian komission esittämien ensimmäisen, toisen, kolmannen ja viidennen väitteen osalta, joten se on velvoitettava korvaamaan näihin väitteisiin liittyvät oikeudenkäyntikulut.

68 Sen kansalaisuutta koskevan väitteen osalta, josta komissio on luopunut, kumpikin asianosaisista on vaatinut, että toinen asianosainen velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Näin ollen on sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 5 kohdan ensimmäistä alakohtaa, ja komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jollei ole kohtuullista, että vastaaja olisi menettelynsä vuoksi velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 109 ja 110 kohdassa kuitenkin perustellusti todennut, Espanjan kuningaskunta on muuttanut yksityisturvallisuutta koskevaa säännöstöä vasta myöhäisessä vaiheessa, joten sen menettely on ollut syynä komission nostamaan kanteeseen. Näin ollen kyseinen jäsenvaltio on velvoitettava korvaamaan peruutettuun väitteeseen liittyvät oikeudenkäyntikulut.

69 Edellä olevan perusteella ja kun otetaan huomioon se, että neljännen ja kuudennen väitteen osalta komission kanne on hyväksytty vain osittain, Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan kolme neljäsosaa komission oikeudenkäyntikuluista, ja muilta osin kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan eikä vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettua neuvoston direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/51/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa yksityisesti järjestetystä turvallisuudesta 30.7.1992 annetun lain nro 23/1992 ja yksityisesti järjestettyä turvallisuutta koskevan säännöstön hyväksymisestä 9.12.1994 annetun kuninkaan asetuksen nro 2364/1994, joissa ulkomaalaisille yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaville yrityksille asetetaan joukko edellytyksiä, jotta ne voivat harjoittaa toimintaansa Espanjassa, eli niille on asetettu velvoite, jonka mukaan**

— **niiden on oltava oikeushenkilöitä**

— **niillä on oltava määrätty vähimmäisyhtiöpääoma**

— **niiden on asetettava vakuus espanjalaiseen elimeen**

— **niiden palveluksessa on oltava vähimmäismäärä työntekijöitä siltä osin kuin kyseessä oleva yritys harjoittaa muuta toimintaa kuin räjähdysaineiden kuljetusta ja jakelua**

— **niiden henkilöstöön kuuluvilla on yleisesti oltava Espanjan viranomaisten myöntämä erityinen hallinnollinen lupa, ja**

koska se ei ole antanut tarpeellisia säännöksiä yksityisetsivän toiminnan harjoittamiseen tarvittavien ammattipätevyystodistusten tunnustamisen varmistamiseksi.

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan kolme neljäsosaa Euroopan yhteisöjen komission oikeudenkäyntikuluista, ja se vastaa itse omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

4) **Euroopan yhteisöjen komissio vastaa yhdestä neljäsosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset