JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
7 päivänä heinäkuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komissio katsoo, että yksityisiä turvapalveluja koskevat Espanjan kuningaskunnan kansalliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset ovat vastoin sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta sekä vastoin ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevia yhteisön oikeuden säännöksiä.

2. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse ennen kaikkea siitä, voidaanko ulkomaisilta yrityksiltä, jotka haluavat harjoittaa Espanjassa yksityisiä turva-alan toimintoja, edellyttää, että niiden on oltava oikeushenkilöitä, että niillä on oltava tietty vähimmäisyhtiöpääoma, että niiden on asetettava vakuus ja että niillä on oltava tietty vähimmäismäärä työntekijöitä, ja voidaanko vaatia, että ulkomaisen turva-alan yrityksen palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden on hankittava Espanjassa erityislupa toimintaansa varten, vaikka heillä jo on verrattavissa oleva lupa siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseisellä yrityksellä on sijoittautumispaikka.

3. Vireillä oleva menettely liittyy asiaan C-114/97, jossa katsottiin, ettei Espanjan kuningaskunta ollut noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan yksityisiä turva-alan yrityksiä koskevien säännöstensä vuoksi. [2] Nyt esillä oleva asia liittyy sisältönsä vuoksi myös joihinkin muihin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin, jotka koskevat yksityisen turva-alan toimintaa ja joissa on jo annettu tuomiot Belgian kuningaskuntaa, [3] Italian tasavaltaa, [4] Portugalin tasavaltaa [5] ja Alankomaiden kuningaskuntaa [6] vastaan.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Asia C-114/97, komissio v. Espanja, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6717).

3 — Asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1221).

4 — Asia C-283/99, komissio v. Italia, tuomio 31.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4363).

5 — Asia C-171/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5645).

6 — Asia C-189/03, komissio v. Alankomaat, tuomio 7.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9289), joka perustuu 22.6.2004 esittämääni ratkaisuehdotukseen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

4. Nyt käsiteltävään asiaan sovellettavan yhteisön lainsäädännön muodostavat EY 43 ja EY 49 artikla sekä direktiivi 92/51,[7] komissio vetoaa myös direktiiviin 89/48.[8]

5. EY 43 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä."

6. EY 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

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

7. Direktiivin 92/51 1 artiklan c alakohdan mukaan "pätevyystodistuksella" tarkoitetaan "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 henkilökohtai-

7 — Direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/51/ETY (EYVL L 209, s. 25), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2001/19/EY (EYVL L 206, s. 1; jäljempänä direktiivi 92/51).

8 — Vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2001/19/EY (EYVL L 206, s. 1; jäljempänä direktiivi 89/48).

sia ominaisuuksia, taitoja tai tietoja, joita hakijan katsotaan välttämättä tarvitsevan ammatin harjoittamiseen".

8. Direktiivin 92/51 1 artiklan e alakohdan mukaan "säännellyllä ammatilla" tarkoitetaan "säänneltyä ammattitoimintaa tai niiden toiminnan lajien yhdistelmää, jotka muodostavat tämän ammatin jäsenvaltiossa".

9. Direktiivin 92/51 1 artiklan f alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan "säännellyllä ammattitoiminnalla" tarkoitetaan "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".

B *Kansallinen lainsäädäntö*

10. Yksityisiin turvapalveluihin sovellettavan Espanjan lainsäädännön muodostavat yksityisesti järjestetystä turvallisuudesta annettu laki nro 23/1992 (Ley de Seguridad Privada, jäljempänä turvapalvelulaki) [9] ja yksityisesti järjestettyä turvallisuutta koskevien säännösten hyväksymisestä annettu kuninkaan asetus nro 2364/1994 (Reglamento de Seguridad Privada, jäljempänä turvapalvelusäännöstö). [10]

11. Turvapalvelulain 5 §:n 1 momentissa luetellaan tyhjentävästi ne palvelut, joita turva-alan yritykset voivat tarjota. Kyse on tavallisista omaisuuden ja henkilöiden suojaamispalvelujen muodoista.

12. Turvapalvelulain 7 §:n mukaan yritys, joka haluaa tarjota tällaisia turvapalveluja, tarvitsee sisäasiainministeriön ylläpitämään rekisteriin kirjautumisen kautta saatavan hallinnollisen luvan.

13. Rekisteröinnin edellytyksenä on muun muassa, että yritys on osakeyhtiö, rajavastuuyhtiö, sociedad anónima laboral [11] tai osuuskunta (turvapalvelulain 7 §:n 1 momentin a alakohta luettuna yhdessä turvapalveluasetuksen 5 §:n kanssa).

9 — 30.7.1992 annettu laki nro 23/1992 (BOE nro 186/1992, s. 27116).

10 — 9.12.1994 annettu kuninkaan asetus nro 2364/1994 (BOE nro 8/1995, s. 779).

11 — Omien työntekijöiden perustama osakeyhtiö.

14. Turvapalvelusäännöstön liitteessä asetetaan lisäksi muita vaatimuksia yrityksille, jotka haluavat tarjota turvapalveluja. Siinä mainitaan ensinnäkin toiminnan luonteen mukaan erilaisia yhtiöpääoman vähimmäismääriä, jotka on tiettyjen toimintojen osalta määritetty myös yrityksen maantieteellisen vaikutusalueen laajuuden perusteella. Lisäksi on osoitettava, että on asetettu vakuus, jonka suuruus vaihtelee samoin toiminnan luonteen ja maantieteellisen vaikutusalueen mukaan; kyseinen vakuus on asetettava Espanjan Caja General de Depósitosiin.

15. Turva-alan yrityksillä, jotka aikovat kuljettaa arvoesineitä, vaarallisia esineitä tai räjähdysaineita, on lisäksi oltava tietty vähimmäismäärä vartijoita ja panssaroituja ajoneuvoja. Myös hälytyslaitteistojen ja turvajärjestelmien asennus- ja huoltotehtävissä on oltava tietty vähimmäismäärä teknikoita ja asentajia (vrt. myös turvapalveluasetuksen liite).

16. Yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevilla turvapalveluja suorittavilla henkilöillä on oltava sisäministeriön lupa (turvapalvelulain 10 § luettuna yhdessä turvapalvelusäännöstön 53 §:n kanssa). Kyseistä lupaa anovien on oltava täysi-ikäisiä, he eivät saa olla ylittäneet hallinnollisella määräyksellä mahdollisesti vahvistettua enimmäisikää ja heidän on täytynyt suorittaa hyväksytysti koe, jolla todistetaan, että heillä on kyseiseen toimintaan edellytettävät tiedot ja kyvyt. Heillä on oltava myös tehtäviensä hoitamiseen tarvittavat fyysiset ja henkiset kyvyt.

17. Turvapalvelusäännöstön 54 §:n 5 momentin b alakohdassa säädetään lisäksi yksityisetsivän toiminnasta, että kyseisillä henkilöillä on oltava erityinen yksityisetsivän tutkintotodistus, [12] jota varten on suoritettava tiettyjä kursseja ja kokeita muiden oikeus- ja sisäasiainministeriön hallinnollisten määräysten mukaisesti. [13]

18. Alun perin yksityisiä turva-alan toimintoja saivat harjoittaa vain espanjalaiset yritykset, ja myös niiden palveluksessa olevien

12 — Espanjaksi: diploma de detective privado.

13 — Turvapalvelusäännöstön 54 §:n 5 momentin a alakohdassa edellytetään lisäksi tiettyä koulutustasoa, joka voidaan näyttää toteen erilaisilla päästötodistuksilla ("título de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formación profesional de segundo grado, técnico de las profesiones o cualificaciones que se determinen, u otros equivalentes o superiores"). Koska komissio käsittelee kyseisiä päästötodistuksia kannekirjelmässään ainoastaan asiaa koskevien oikeussääntöjen yhteydessä, voidaan olettaa, ettei se halunnut ottaa tätä näkökohtaa tämän menettelyn kohteeksi. Sitä ei näin ollen myöskään käsitellä enää tarkemmin tässä ratkaisuehdotuksessa. Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttämiseksi ei olisi muutenkaan riittänyt, että tällainen säännös tuodaan esiin ainoastaan asiaa koskevien oikeussääntöjen yhteydessä ilman minkäänlaisia huomautuksia ja arvioimatta sitä oikeudellisesti (vrt. asia C-202/99, komissio v. Italia, tuomio 29.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9319, 21 kohta).

turvapalveluja suorittavien henkilöiden oli oltava Espanjan kansalaisia.[14] Tätä säännöstä on nyt kuitenkin muutettu.[15] Nykyään riittää Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

19. Asian kannalta merkitykselliset ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevat Espanjan säädökset ovat kuninkaan asetus nro 1665/1991, jolla direktiivi 89/48 saatettiin osaksi Espanjan lainsäädäntöä, ja kuninkaan asetus nro 1396/1995, jolla direktiivi 92/51 pantiin täytäntöön. Molemmissa asetuksissa on mainittu asetuksen soveltamisalaan kuuluvat ammatit. Niissä ei ole kuitenkaan mainittu nyt esillä olevan asian kannalta oleellisia yksityisen turva-alan toimintoja.

III Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

20. Komissio aloitti jo vuonna 1997 jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Espanjan kuningaskuntaa vastaan joidenkin turvapalvelulain ja turvapalvelusäännöstön säännösten vuoksi, ja yhteisöjen tuomioistuin antoi asiasta tuomion vuonna 1998.[16] Kyseisessä tuomiossa todettiin muun muassa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se myöntää yksityisten turva-alan toimintojen suorittamiseen tarvittavan luvan vain espanjalaisille yrityksille ja koska se edellyttää luvan saavilta kyseisten yrityksen palveluksessa olevilta turvapalveluja suorittavilta henkilöiltä Espanjan kansalaisuutta.

21. Ennen nyt esillä olevan menettelyn aloittamista komissio ilmoitti 23.11.1999 päivätyssä kirjeessään Espanjan hallitukselle, että asiaa koskevat Espanjan kansalliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset ovat edelleen vastoin yhteisön oikeutta, tarkemmin sanoen EY 43 ja EY 49 artiklaa sekä ammatillisen koulutuksen tunnustamisen osalta vastoin direktiivien 89/48 ja 92/51 säännöksiä.

22. Tässä yhteydessä komissio riitautti ennen kaikkea sen, että Espanjan kansalaisuus tai kansallisuus asetetaan edellytykseksi yksityisten turva-alan toimintojen harjoittamiselle, että ulkomaisilta yrityksiltä, jotka haluavat harjoittaa Espanjassa yksityisiä turva-alan toimintoja, edellytetään, että niiden on oltava oikeushenkilöitä, että niillä on oltava tietty vähimmäisyhtiöpääoma ottamatta huomioon yrityksen kotipaikkavaltion poikkeavia säännöksiä, että niiden on asetettava vakuus ottamatta huomioon lähtövaltiossa asetettuja vakuuksia ja että niillä on

14 — Vrt. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia, komissio v. Espanja, tuomion 4 ja 6 kohta.

15 — Turvapalvelulakia muutettiin vielä ennen tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamista 29.1.1999 annetulla kuninkaan lakiasetuksella nro 2/1999 (BOE nro 26/1999, s. 4327). Nyt esillä olevan asian oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana myös turvapalvelusäännöstöä muutettiin 19.10.2001 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1123/2001 (BOE nro 281/2001, s. 43034).

16 — Edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa komissio v. Espanja annettu tuomio.

oltava tietty vähimmäismäärä työntekijöitä. Lisäksi komissio vetosi siihen, että ulkomaisen turva-alan yrityksen palveluksessa olevia turvapalveluja suorittavia henkilöitä vaaditaan hankkimaan Espanjassa erityislupa toimintaansa varten, vaikka heillä jo on verrattavissa oleva lupa siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseisellä yrityksellä on sijoittautumispaikka, ja ettei yksityisiin turva-alan toimintoihin ole sovellettu ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevaa yhteisön järjestelmää.

23. Koska Espanjan hallitus ei toimittanut vastausta asetetussa määräajassa, komissio lähetti 24.7.2000 perustellun lausunnon, jossa se toisti moitteensa ja kehotti Espanjan kuningaskuntaa ryhtymään tarvittaviin toimiin.

24. Espanjan viranomaiset ehdottivat 15.11.2000 päivätyssä kirjeessään erilaisia lakimuutoksia. Tähän kirjeeseen laatimassaan 31.1.2001 päivätyssä vastauskirjeessä komissio totesi, etteivät ehdotukset ole riittäviä, ja vaati säännösten muokkaamista edelleen.

25. Toukokuussa 2001 Espanjan viranomaiset lähettivät komissiolle ensi alkuun vain ehdotuksen kuninkaan asetukseksi, jolla oli tarkoitus poistaa ainoastaan turvapalveluasetuksessa säädetty Espanjan kansalaisuutta koskeva vaatimus. Pian tämän jälkeen Espanjan viranomaiset ilmoittivat, että myös muita lakimuutoksia on suunniteltu. Tämän vuoksi komissio vaati 1.8.2001 konkreettista lakiehdotusta ja aikataulua. Koska vastausta ei tullut, komissio lähetti 7.1.2002 päivätyn viimeisen kirjeen, jossa se esitti yhteenvedon tilanteesta ja muistutti vielä lakiehdotuksesta ja aikataulusta, joita ei ollut vielä toimitettu. Tällä välin — lokakuussa 2001 — ilmoitetut kansalaisuutta koskevat muutokset oli kuitenkin pantu täytäntöön kuninkaan asetuksella nro 1123/2001. [17]

26. Espanjan viranomaiset lähettivät komissiolle 19.6.2002 päivätyn kirjeen, jossa ne toistivat ehdotuksensa, jotka komissio oli jo arvioinut riittämättömiksi, ja ilmoittivat, että lakimuutokset pantaisiin täytäntöön aikaisintaan vuoden 2003 lopussa.

27. Koska komissio ei pitänyt vastausta riittävänä, se nosti 8.12.2003 nyt esillä olevan kanteen Espanjan kuningaskuntaa vastaan EY 226 artiklan toisen kohdan nojalla.

17 — Vrt. edellä oleva tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

IV Asianosaisten vaatimukset

28. Komissio vaati alun perin, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan sekä direktiivien 89/48/ETY ja 92/51/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska

— direktiivien täytäntöönpanosäännöksissä edellytetään yksityisiltä turva-alan yrityksiltä ja niiden työntekijöiltä Espanjan kansallisuutta tai kansalaisuutta

— se on asettanut ulkomaisten yritysten rekisteröintiä koskevan järjestelmän puitteissa yksityisille turva-alan yrityksille velvollisuuden

a) oikeushenkilön asemasta kaikissa erityistapauksissa;

b) omistaa tietty yhtiöpääoma silloinkin, kun kyseessä olevalla yrityksellä ei ole tätä velvollisuutta siinä valtiossa, jossa sillä on sijoittautumispaikka;

c) asettaa Caja General de Depósitosiin vakuus ottamatta huomioon lähtövaltiossa mahdollisesti asetettua vakuutta;

d) työntekijöiden vähimmäismäärään

— ulkomaisen yksityisen turva-alan yrityksen palveluksessa olevien henkilöiden on hankittava uusi erityislupa Espanjassa, vaikka heillä jo on verrattavissa oleva lupa siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseisellä yrityksellä on sijoittautumispaikka, ja koska yksityisen turva-alan ammatteihin ei sovelleta ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevaa yhteisön järjestelmää.

2) velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyn kirjallisen käsittelyn aikana komissio peruutti 3.5.2004 päivätyllä kirjeellään kanteen silloi-

sen ensimmäisen väitteensä osalta, joka koski turva-alan yritysten kansallisuutta tai niiden työntekijöiden kansalaisuutta.

30. Näin ollen komissio vaatii nyt, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan sekä direktiivien 89/48 ja 92/51 mukaisia velvoitteitaan, koska

— se on asettanut ulkomaisten yritysten rekisteröintiä koskevan järjestelmän puitteissa yksityisille turva-alan yrityksille velvollisuuden

a) oikeushenkilön asemasta kaikissa erityistapauksissa;

b) omistaa tietty yhtiöpääoma silloinkin, kun kyseessä olevalla yrityksellä ei ole tätä velvollisuutta siinä valtiossa, jossa sillä on sijoittautumispaikka;

c) asettaa Caja General de Depósitosiin vakuus ottamatta huomioon lähtövaltiossa mahdollisesti asetettua vakuutta;

d) työntekijöiden vähimmäismäärään

— ulkomaisen yksityisen turva-alan yrityksen palveluksessa olevien henkilöiden on hankittava uusi erityislupa Espanjassa, vaikka heillä jo on verrattavissa oleva lupa siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseisellä yrityksellä on sijoittautumispaikka, ja koska yksityisen turva-alan ammatteihin ei sovelleta ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevaa yhteisön järjestelmää.

2) velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Se on toistanut nämä vaatimukset myös sen jälkeen, kun komissio osittain perui kanteen.

V Kanteen tutkittavaksi ottaminen

32. Ennen kuin komission asiasta esittämiä eri väitteitä voidaan tutkia, on pohdittava kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä.

33. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jokaisessa kanteessa on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. EY 226 artiklan nojalla nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä tämä tarkoittaa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että komission on ilmoitettava ne täsmälliset väitteet, joista yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään lausumaan, sekä vähintään yhteenvedonomaisesti ilmoitettava ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin väitteet perustuvat. [18]

Yleisiä huomautuksia kanteesta

34. Nyt esillä olevassa asiassa komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa yleisesti, että Espanjan kuningaskunta "ei ole noudattanut EY 43 artiklan ja EY 49 artiklan sekä direktiivien 89/48/ETY ja 92/51/ETY mukaisia velvoitteitaan", koska se asettaa yksityisille turva-alan yrityksille ja niiden työntekijöille tiettyjä vaatimuksia. Nämä vaatimukset luetellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä kanteessa, mutta komission vaatimuksista ei sellaisenaan [19] käy ilmi, mitkä esitetyistä moitteista koskevat EY 43 ja EY 49 artiklan vastaista toimintaa ja mikä väitteistä koskee direktiivien 89/48 ja 92/51 säännösten rikkomista. Näin ollen komission vaatimuksia ei selvästikään ole laadittu tarpeeksi selkeästi ja ymmärrettävästi.

35. Vasta sitten, kun komission vaatimuksia tarkastellaan yhdessä niiden perustelujen kanssa ja tulkitaan niiden perusteella, käy ilmi, että ainoastaan viisi ensimmäistä jäljellä olevaa komission väitettä koskevat EY 43 ja EY 49 artiklan vastaista toimintaa ja että vain kuudes ja samalla viimeinen väite [20] koskee direktiivien 89/48 ja 92/51 säännösten rikkomista. [21] Näin yksittäiset väitteet voidaan epäselvästä esitystavasta huolimatta luoki-

18 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 29.11.2001, 20 kohta; asia C-375/95, komissio v. Kreikka, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5981, 35 kohta, ensimmäinen virke); asia C-52/90, komissio v. Tanska, tuomio 31.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2187, 17 kohta) ja asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4747, 28 kohta).

19 — Kyseiset vaatimukset on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdassa.

20 — (Tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdassa esitettyjen) muutettujen vaatimusten 1 kohdan toisen luetelmakohdan viimeinen lause.

21 — Kannekirjelmän 25–60 kohdassa viitataan ainoastaan EY 43 artiklaan ja EY 49 artiklaan, kun taas 61–71 kohdassa mainitaan vain mainitut kaksi direktiiviä.

tella yhtäältä EY 43 artiklaa ja EY 49 artiklaa ja toisaalta direktiivejä 89/48 ja 92/51 koskeviksi. Kantajan vaatimusten kokonaisesityksen perusteella voidaan näin ollen lopulta todeta, ettei — epäselvyydestä huolimatta — ole tullut esiin mitään sellaisia perustavanluonteisia seikkoja, joiden perusteella olisi syytä epäillä tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä.

Kuudennen väitteen yksityiskohtainen tarkastelu

36. Tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttyminen kuitenkin kyseenalaistuu, kun kuudetta eli viimeistä väitettä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin. Siinä komissio nimittäin väittää, että sekä direktiiviä 89/48 että direktiiviä 92/51 on rikottu.

37. Lähtökohtaisesti on mahdollista, että jäsenvaltio rikkoo samanaikaisesti molempia mainittuja direktiivejä. [22] Jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi esittää tällaisen toteamuksen, komission täytyisi perustella kanteessaan yksikohtaisesti, missä määrin kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntö tai lainkäyttö on samanaikaisesti molempien direktiivien vastaista. [23] Vaikka kyseiset direktiivit liittyvät tiiviisti toisiinsa, perustuvat samoihin periaatteisiin ja sisältävät keskenään vastaavia säännöksiä [24] siten, että ne muodostavat ammatillisten tutkintojen vastavuoroista tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän, direktiivien soveltamisalat ovat erilaiset: direktiiviä 89/48 sovelletaan vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettuihin tutkintotodistuksiin, kun taas direktiivi 92/51 koskee lähinnä lyhyempään koulutusaikaan perustuvaa ammatillista koulutusta.

38. Näin ollen ei missään tapauksessa riitä, että EY 226 artiklan toisen kohdan nojalla nostetussa kanteessa esitetään vain rinnakkain lainauksia direktiiveistä 89/48 ja 92/51 ja väitetään yleisesti, että molempia direktiivejä on rikottu. Nimenomaan näin komissio on kuitenkin tehnyt useaan kertaan nyt esillä olevassa asiassa. [25]

39. Komissio ei todennut kannekirjelmässään mitään sellaista, mikä viittaisi siihen, että turvapalveluja suorittavien henkilöiden ja yksityisetsivien pätevyys, joka heidän on tarvittaessa näytettävä toteen, edellyttää vähintään kolmivuotista korkeampaa koulutusta tai kuuluu muutoin direktiivin 89/48

22 — Vrt. viimeaikaisessa oikeuskäytännössä asia C-55/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.10.2004 (33 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asia C-198/04, komissio v. Ranska, tuomio 20.1.2005 (11 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

23 — Ks. soveltuvin osin myös edellä alaviitteessä 22 mainittu asia komissio v. Espanja, erityisesti tuomion 29 kohta.

24 — Vrt. direktiivin 92/51 johdanto-osan viides perustelukappale.

25 — Vrt. viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esimerkiksi komission kanneperusteet edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat, tuomion 12 kohdan viimeinen luetelmakohta.

soveltamisalaan. Näin ollen ei voida lainkaan päätellä, missä määrin Espanjan kuningaskunnan väitetään rikkoneen kyseistä direktiiviä. Sikäli kuin direktiiviä 89/48 siis väitetään rikotun, komission kanteessa ei ole selvitetty riittävästi väitteen perustana olevia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja. [26]

40. Edellä esitetyn perusteella voidaan yhteenvedonomaisesti todeta, että komission kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin siinä väitetään, että direktiiviä 89/48 on rikottu. Muilta osin ei kanteen epäselvyydestä huolimatta ole tullut esiin mitään perustavanluonteisia seikkoja, joiden perusteella kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä olisi syytä epäillä.

VI Kanteen perustelujen riittävyys

41. Voimassa olevista komission väitteistä ensimmäinen sekä osittain myös toinen ja viides koskevat ongelmia, joita yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt jo aiemmin. [27] Sen sijaan esimerkiksi kolmas, neljäs ja kuudes väite eivät ole sellaisenaan olleet vielä tuomioistuimen tuomioiden kohteena.

A *Alustavat toteamukset*

Palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden erottelu

42. Tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn lähtökohtana ovat yksityisten turva-alan yritysten ja etsivätoimistojen itsenäiset toiminnot, joita sellaiset yritykset, joilla on kotipaikka toisessa jäsenvaltiossa, harjoittavat Espanjassa korvausta vastaan. Mikäli tällaisia toimintoja harjoitetaan tilapäisesti eli ilman pysyvää ja jatkuvaa yhteyttä Espanjan talouselämään, niihin sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapautta (EY 49 ja EY 50 artikla luettuna yhdessä EY 48 ja EY 55 artiklan kanssa). Muihin tapauksiin — esimerkiksi sivuliikkeiden ja tytäryhtiöiden perustamiseen — sovelletaan sijoittautumisvapautta (EY 43 artikla luettuna yhdessä EY 48 artiklan kanssa). [28]

26 — Direktiivistä 92/51 puolestaan todettakoon, että kannekirjelmässään komissio on maininnut — vaikkakin erittäin lyhyesti — katsovansa, että Espanjassa yksityisten turva-alan yritysten ja yksityisetsivien toiminnoissa on kyse säännellyistä ammateista, että näiden ammattien harjoittajien on osoitettava pätevyytensä ja että kyseisessä direktiivissä tarkoitettu tunnustamisjärjestelmä kuitenkin puuttuu. Tältä osin asianmukaista kannetta koskevat vähimmäisvaatimukset täyttyvät. Kaikki muut seikat ovat tutkittavaksi ottamiseen liittyviä kysymyksiä.

27 — Ensimmäisen ja toisen väitteen kohdalla vrt. erityisesti alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 41–44 kohta ja 53–57 kohta; viidennen väitteen kohdalla vrt. erityisesti edellä alaviitteessä 6 mainittu asia komissio v. Alankomaat, 17–20 kohta ja 31 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 35–38 kohta ja edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 60 ja 61 kohta.

28 — Sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden erottelusta vrt. erityisesti asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 25–28 kohta); asia C-215/01, Schnitzer, tuomio 11.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14847, 27–33 kohta) ja edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 24–27 kohta.

Yhteisön tason yhdenmukaistamisen puuttuminen

43. Espanjan kuningaskunta on puolustanut useaan otteeseen komission riitauttamia lakejaan, asetuksiaan ja hallinnollisia määräyksiään vetoamalla yhteisön tason yhdenmukaistamisen puuttumiseen ja korostamalla, että Espanjassa voi näin ollen olla voimassa tiukemmat vaatimukset kuin muissa jäsenvaltioissa.

44. Tähän voidaan todeta, että perusvapaudet perustuvat vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Vastavuoroinen tunnustaminen ei kuitenkaan missään tapauksessa edellytä, että yhteisön lainsäätäjä on laatinut yhteisiä vaatimuksia tietylle talouden alalle. Tämä periaate koskee etupäässä myös ja etenkin niitä alueita, joilla yhteisön tason yhdenmukaistamista ei ole toteutettu ja jolla ei siten ole voimassa yhteisiä vähimmäisvaatimuksia. [29]

45. Mikäli yhteiset vaatimukset puuttuvat, jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti toimivalta asettaa aineellisia edellytyksiä sekä menettelyvaatimuksia esimerkiksi yksityisten turvaalan yritysten palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden toiminnalle. Tällöin myös vaaditun suojan tasossa voi olla eroja. [30] Jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa siten, että ne ottavat huomioon palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden. [31] Tähän kuuluu se, että otetaan huomioon ne vaatimukset, jotka palvelujen tarjoaja täyttää jo kotivaltiossaan. [32]

EY 45 ja EY 46 artiklassa tarkoitetut poikkeukset

46. Siltä osin kuin Espanjan kuningaskunta tuo yksityiset turva-alan toiminnot yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen sekä julkisen vallan käyttöön perustuvien poikkeusten piiriin, on jo selvitetty, ettei EY 45 artiklan ensimmäistä kohtaa eikä EY 46 artiklan 1 kohtaa voida soveltaa nyt esillä olevan asian kaltaisiin tapauksiin. [33]

29 — Vakiintunut oikeuskäytäntö asiassa 120/78, Rewe-Zentral AG, 20.2.1979 annetusta tuomiosta alkaen (ns. Cassis de Dijon -tapaus, Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403, 8 kohta). Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä vrt. esim. asia C-496/01, komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2351, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. vastaavasti myös asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999 (Kok 1997, s. I-1459, 28 kohta).

30 — Pelkästään se tosiseikka, että jokin jäsenvaltio antaa vähemmän ankaria säännöksiä kuin toinen jäsenvaltio, ei tarkoita, että viimeksi mainitun säännökset olisivat suhteellisuusperiaatteen vastaisia ja vastaavasti yhteensoveltumattomia yhteisön oikeuden kanssa; vrt. 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); asia C-108/96, Mac Quen ym., tuomio 1.2.2001 (Kok. 2001, s. I-837, 33 ja 34 kohta) ja asia C-294/00, Gräbner, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6515, 46 ja 47 kohta).

31 — Asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000 (Kok. 2000, s. I-7919, 31 kohta) ja edellä alaviitteessä 29 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 55 kohta.

32 — Asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221, 15 kohta); asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3803, Kok. Ep. XVI, s. I-59, 16 kohta) ja edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Corsten, tuomion 35 kohta.

33 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia komissio v. Espanja, tuomion 37–39 kohta ja 42 kohta sekä 45 ja 46 kohta; edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 24–26 kohta ja 28–30 kohta ja edellä alaviitteessä 4 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 20–22 kohta.

B *Ensimmäinen väite: oikeushenkilön asemaa koskevan vaatimuksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa*

47. Komission ensimmäisen väitteen kohteena on Espanjassa voimassa oleva vaatimus, jonka mukaan yksityisten turva-alan yritysten on oltava oikeushenkilöitä ja niiden oikeudellisen muodon on oltava jokin turvapalvelulain 7 §:n 1 momentin a alakohdassa mainitusta neljästä oikeudellisesta muodosta. [34]

48. Vaatimus, jonka mukaan yksityisten turva-alan yritysten on oltava oikeushenkilöitä, voi estää sellaisten palveluntarjoajien rajat ylittävän toiminnan, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin Espanjaan ja tarjoavat siellä laillisesti tällaisia palveluja. Tällainen vaatimus nimittäin estää ulkomaille sijoittautuneita luonnollisia henkilöitä tarjoamasta Espanjassa palvelujaan yksityisten turvapalvelujen alalla. Kyseessä on näin ollen EY 49 artiklassa tarkoitettu palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitus. [35]

49. Tällainen säännös on myös EY 43 artiklassa tarkoitettu sijoittautumisvapauden rajoitus, sillä se estää muiden jäsenvaltioiden toimijoita, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, perustamasta toissijaista toimipaikkaa Espanjaan. [36]

50. Espanjan kuningaskunta vetoaa mainittujen rajoitusten perustelemiseksi palvelujen vastaanottajien ja muun väestön suojelemiseen. Sen mukaan yksityisten turva-alan yritysten on tämän vuoksi täytettävä tiettyjä vaatimuksia, jotka koskevat aseiden säilytystä, yritysten sisäistä viestintää sekä niiden palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden koulutusta ja jatkokoulutusta esimerkiksi säännöllisten ampumaharjoitusten muodossa.

51. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata EY:n perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, ovat kuitenkin hyväksyttäviä vain, jos neljä seuraavaa edellytystä täyttyy: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen eikä niillä saa puuttua perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [37]

34 — Vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta.

35 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 41 kohta.

36 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 42 kohta; vrt. myös asia 107/83, Klopp, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 2971, Kok. Ep. VII, s. 635, 19 kohta) ja asia 143/87, Stanton, tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3877, Kok. Ep. IX, s. 535, 11 kohta).

37 — Vrt. edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Gebhard, tuomion 37 kohta; edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Corsten, tuomion 39 kohta; edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Schnitzer, tuomion 35 kohta; asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta) ja asia C-140/03, komissio v. Kreikka, tuomio 21.4.2005 (Kok. 2005, s. I-3177, 34 kohta).

52. Nyt esillä olevassa asiassa oikeushenkilön asemaa koskeva vaatimus ei ole lainkaan omiaan tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseen. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, yrityksen oikeudellisen muodon valinta voi vaikuttaa muun muassa sen osakkeenomistajien vaikutusmahdollisuuksiin sekä osakkeenomistajien ja kolmansien osapuolten taloudellisiin etuihin. Sitä vastoin mikään Espanjan kuningaskunnan tässä yhteydessä esiin tuomista palvelujen vastaanottajien ja muun väestön suojelemiseen liittyvistä näkökohdista ei riipu kyseessä olevien yritysten oikeudellisesta muodosta. Niiltä osin on nimittäin kyse ainoastaan siitä, että kyseiset yritykset, erityisesti niissä työskentelevät luonnolliset henkilöt, täyttävät konkreettisesti turvapalveluille asetetut vaatimukset; näin ollen esimerkiksi aseiden käytössä ja säilytyksessä on noudatettava tiettyjä sääntöjä, yrityksen sisäinen viestintä on tarvittaessa mukautettava harjoitettavien toimintojen vaarallisuuteen ja turvapalveluja suorittavien henkilöiden on osallistuttava tarvittaviin koulutustilaisuuksiin. Espanjan kuningaskunta, jolla on todistustaakka tarkasteltaessa poikkeusta kyseessä olevista perusvapauksista, ei ole tässä yhteydessä esittänyt mitään perustelua, josta kävisi ilmi, että oikeushenkilö pystyy täyttämään tällaiset vaatimukset paremmin kuin esimerkiksi elinkeinotoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö.

53. Näin ollen ensimmäinen väite on hyväksyttävä.

C *Toinen ja kolmas väite: tiettyä yhtiöpääomaa ja vakuuden asettamista koskevan vaatimuksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa*

54. Komission toisen ja kolmannen väitteen kohteena on vaatimus, jonka mukaan yksityiset turva-alan yritykset voivat saada luvan Espanjassa tietyillä toiminta-aloilla vain, jos niillä on tietty vähimmäisyhtiöpääoma, jonka suuruus määritetään tarkemmin, ja jos ne asettavat Espanjan Caja General de Depósitosiin vakuuden, jonka määrä määritetään vastaavasti tarkemmin.

Toinen väite: vähimmäisyhtiöpääoma

55. Toiminnan luonteen ja maantieteellisen vaikutusalueen mukaan määritettävää vähimmäisyhtiöpääomaa koskeva vaatimus on omiaan estämään sellaisten palveluntarjoajien rajat ylittävän toiminnan, jotka ovat sijoittautuneet muuhun jäsenvaltioon kuin Espanjaan ja tarjoavat jo siellä laillisesti vastaavanlaisia palveluja. Ulkomaisia palveluntarjoajia, joiden yhtiöpääoma on Espanjassa vaadittua vähimmäismäärää pienempi, estetään näet tarjoamasta palvelujaan Espanjassa. Kyseessä on EY 49 artiklassa tarkoitettu palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitus. [38]

38 — Vrt. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 53 kohta.

56. Lisäksi tällainen edellytys on EY 43 artiklassa tarkoitettu sijoittautumisvapauden rajoitus.[39] Se näet estää yhteisön toimijaa, jonka yhtiöpääoma on Espanjassa kyseiseltä toiminnalta edellytettyä vähimmäismäärää pienempi, perustamasta tytäryhtiötä tai sivuliikettä Espanjan alueelle.

57. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, tällainen edellytys ei ole perusteltavissa velkojien suojelulla sikäli kuin on muita keinoja, kuten vakuuden asettaminen[40] tai vakuutussopimuksen tekeminen,[41] joilla tämä tarkoitus voidaan saavuttaa yhtä hyvin rajoittamalla vähemmän palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta.

58. Edellä esitetyt päätelmät pätevät myös Espanjan kuningaskunnan väitteeseen siitä, että vähimmäisyhtiöpääoma on lisätakuu palvelujen vastaanottajille ja että sillä suojellaan myös muun väestön etuja. Myös tältä osin on huomautettava, että vakuuden asettaminen tai vakuutussopimuksen tekeminen riittää ja että ne rajoittaisivat vähemmän muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten toimintaa.

39 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 54 kohta ja asia C-167/01, Inspire Art, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10155, 100 ja 101 kohta).

40 — Vrt. myös tämän ratkaisuehdotuksen 61–65 kohdassa esitetyt toteamukset.

41 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 55 kohta.

59. Voi pitää paikkansa, ettei yksittäisissä tapauksissa voida saada asianmukaista vakuutusturvaa, kuten Espanjan kuningaskunta esittää puolustukseksen. Tällaisessa tilanteessa asianomaisilla yksityisillä turva-alan yrityksillä on kuitenkin aina mahdollisuus asettaa vakuus. Espanjan lainsäädännössä mennään joka tapauksessa pidemmälle kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen, kun siinä säädetään velvollisuudesta näyttää toteen tietty vähimmäisyhtiöpääoma eikä ylipäätään hyväksytä vaihtoehtoisesti muita keinoja, kuten vakuutussopimuksia tai vakuuksia.

60. Näin ollen toinen väite on hyväksyttävä.

Kolmas väite: vakuus

61. Myös edellä mainittu vakuutta koskeva vaatimus rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta (EY 49 tai EY 43 artikla), koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yksityisten turva-alan yritysten on sen vuoksi kalliimpaa tarjota palvelujaan Espanjassa tai perustaa tytäryhtiöitä tai sivuliikkeitä Espanjan alueelle ja koska se tekee näistä toiminnoista näin ollen vähemmän houkuttelevia.

62. Näin ollen herää kysymys, onko tämä rajoitus perusteltavissa. Tässä yhteydessä on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo nimenomaan todennut vakuutta koskevan vaatimuksen olevan lievempi velkojien suojelukeino kuin vähimmäisyhtiöpääoman vahvistaminen. [42]

63. Riidanalaisen Espanjan säännöksen mukaan vakuudella on tarkoitus taata erityisesti, että esimerkiksi yksityisille turva-alan yrityksille lain rikkomisesta määrätyt sakot voidaan periä. Kyse on siis loppujen lopuksi mahdollisten sakkorangaistusten velkojina olevien Espanjan julkisten elinten suojelemisesta.

64. Komissio ei riitauta tällaista vakuutta koskevaa vaatimusta yleisesti vaan ainoastaan siltä osin, että se on asetettava Espanjan Caja General de Depósitosiin. Koska kyseisessä Espanjan säännöksessä edellytetään, että vakuus on asetettava joka tapauksessa tiettyyn espanjalaiseen laitokseen, muissa jäsenvaltioissa, erityisesti yksityisen turva-alan yrityksen lähtövaltiossa, asetettuja vakuuksia ei voida ottaa huomioon.

65. Tällaisessa vaatimuksessa mennään pidemmälle kuin velkojen suojelemiseksi on tarpeen. Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilla on oikeus tutkia, onko lähtövaltiossa asetettu vakuus tarpeeksi suuri, jotta sillä voidaan suojella myös vastaanottavan jäsenvaltion velkojia. Ei ole kuitenkaan perusteltua jättää huomiotta aiemmin asetettuja vastaavanlaisia vakuuksia tai vaatia, että sitä jäsenvaltiota varten, jossa yritys haluaa harjoittaa toimintaansa, on asetettava ylimääräinen, erillinen vakuus.

66. Espanjan kuningaskunta on ilmoittanut olevansa valmis hyväksymään jatkossa myös yhteisön muihin luottolaitoksiin asetetut vakuudet, mutta se teki niin vasta komission asettamien määräaikojen päätyttyä. [43] Arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on kuitenkin otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [44] Yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia. [45] Pelkästään toissijaisesti todettakoon, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan väitteen kumoaminen edellyttää sitovia oikeussääntöjä ja että pelkkää

42 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 55 kohta. Ks. vastaavasti myös asia C-350/96, Clean Car Autoservice, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2521, 36 kohta).

43 — Espanjan hallituksen 15.11.2000, 9.7.2001 ja 19.6.2002 päivätyt kirjeet komissiolle. Espanjan hallitus vaatii kuitenkin edelleen, että yksityiset turva-alan yritykset asettavat erillisen vakuuden Espanjassa harjoittamaansa toimintaa varten.

44 — Vakiintunut oikeuskäytäntö; vrt. asia C-63/02, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 16.1.2003 (Kok. 2003, s. I-821, 11 kohta); asia C-313/03, komissio v. Italia, tuomio 16.12.2004 (9 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asia C-341/02, komissio v. Saksa, tuomio 14.4.2005 (33 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

45 — Asia C-482/03, komissio v. Irlanti, tuomio 18.11.2004 (11 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja edellä alaviitteessä 44 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 33 kohta.

(uutta) hallintokäytäntöä, jolle on ominaista, että hallintoelimet voivat muuttaa sitä mielensä mukaan, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden pätevänä täytäntöönpanon muotona.[46]

67. Näin ollen myös kolmas väite on perusteltu.

D *Neljäs väite: työntekijöiden vähimmäismäärää koskevan vaatimuksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa*

68. Komission neljännen väitteen kohteena on se, että turvapalveluasetuksen liitteessä olevan I kohdan 4 alakohdan 1 alakohdan b alakohdassa, I kohdan 4 alakohdan 2 alakohdan b alakohdassa ja I kohdan 5 alakohdan 2 alakohdan a alakohdassa määrätään vartijoiden vähimmäismäärästä niissä mainituissa toiminnoissa, jotka liittyvät arvoesineiden, vaarallisten aineiden ja räjähdysaineiden kuljetukseen, sekä teknikoiden vähimmäismäärästä hälytyslaitteistojen ja turvajärjestelmien asennuksessa ja huollossa.

69. Kanteensa tueksi esittämissään perusteluissa[47] komissio katsoo lisäksi, että Espanjassa voimassa oleva vaatimus, jonka mukaan vaarallisten aineiden ja arvoesineiden kuljetusta varten on oltava tietty vähimmäismäärä panssaroituja ajoneuvoja, on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa. Koska komissio ei kuitenkaan esitä erityisesti tältä osin vaatimuksia Espanjan kuningaskunnan tuomitsemiseksi,[48] tätä seikkaa ei käsitellä tämän enempää jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa, vaan neljättä väitettä arvioitaessa tarkastellaan ainoastaan työntekijöiden vähimmäismääriä koskevaa vaatimusta.

70. Mainittu vähimmäismääriä koskeva vaatimus on näin ollen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus (EY 49 artikla), koska se estää vähemmän henkilöitä työllistäviä ulkomaisia turva-alan yrityksiä tarjoamasta palvelujaan Espanjan markkinoilla. Näiden vähimmäismäärien vuoksi ulkomaisten yksityisten turva-alan yritysten on lisäksi kalliimpaa perustaa sivuliikkeitä tai tytäryhtiöitä Espanjan alueelle, ja niiden perustaminen on näin ollen vähemmän houkuttelevaa; kyseessä on sijoittautumisvapauden rajoitus (EY 43 artikla).

71. Katson nämä rajoitukset perustelluiksi siltä osin kuin ne koskevat räjähdysaineiden kuljetusta. Yhteisön tason yhdenmukaistami-

46 — Vrt. mm. asia C-358/98, komissio v. Italia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1255, 17 kohta) ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 19 kohta.

47 — Komission kannekirjelmän 51–55 kohta.

48 — Vrt. tältä osin komission kanteessaan esittämät vaatimukset, jotka on esitetty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdassa.

sen puuttuessa jäsenvaltioilla on nimenomaan oikeus määrittää, millaisen suojelun tason ne haluavat alueellaan saavuttaa. [49] Nyt esillä olevassa asiassa Espanjan kuningaskunta huomauttaa vakuuttavasti vaaroista, joita räjähdysaineiden kuljetuksesta voi aiheutua yleisesti, varsinkin kun otetaan huomioon lisääntynyt terrorismin uhka erityisesti Espanjassa. Näin ollen Espanjan kuningaskunta katsoo, ettei yksi ainoa henkilö voi kuljettaa räjähdysaineita, vaan kuljetukseen tarvitaan vähintään kaksi vartijaa, [50] ja että kuljetushenkilöstöllä on oltava tietyt tiedot tällaisten aineiden käsittelystä. Komissio ei ole perustellut tämän väitteen perättömyyttä. Näin ollen komission neljäs väite on tältä osin hylättävä.

72. Espanjan lainsäätäjällä on harkintavalta myös Espanjassa kaikilla muilla aloilla tavoiteltavan suojelun tason kohdalla. Espanjan kuningaskunnan, jolla on todistustaakka tarkasteltaessa poikkeuksia kyseessä olevista perusvapauksista, olisi kuitenkin perustellusti osoitettava, että Espanjassa voimassa olevat työntekijöiden vähimmäismäärät ovat omiaan tämän suojelun tason saavuttamiseen ja ettei niissä mennä pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Näin ei ole tehty nyt esillä olevassa tapauksessa. Espanjan kuningaskunta on päinvastoin ilmoittanut olevansa valmis pienentämään mainittuja työntekijöiden vähimmäismääriä 50 prosenttia. Näin ollen se samalla myöntää, että Espanjan lainsäädännössä säädetyt voimassa olevat vaatimukset eivät ole tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli tavoitellun turvallisuuden tason takaamiseksi arvoesineiden ja vaarallisten aineiden kuljetuksissa sekä hälytyslaitteistojen ja turvajärjestelmien asennuksessa ja huollossa.

73. Espanjan kuningaskunnan olisi tosin myös perusteltava, missä määrin tulevat 50 prosenttia pienemmät työntekijöiden vähimmäismäärät voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä tämä seikka voidaan kuitenkin jättää huomiotta, koska arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia. [51] On täysin selvää, etteivät pelkät ilmoitukset kansallisten säännösten tulevista muutoksista voi olla riittäviä.

74. Edellä esitetyn perusteella neljäs väite on hyväksyttävä siltä osin kuin ulkomaisten yksityisten turva-alan yritysten on työllistet-

49 — Vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta ja edellä alaviitteessä 30 mainittu oikeuskäytäntö, jonka mukaan pelkästään se tosiseikka, että eri jäsenvaltioissa voimassa olevat säännökset eivät ole yhtä ankaria, ei tarkoita, että ankarammat säännökset olisivat suhteellisuusperiaatteen vastaisia ja vastaavasti yhteensoveltumattomia yhteisön oikeuden kanssa.

50 — Turvapalveluasetuksen liitteessä olevan I kohdan 4 alakohdan 2 alakohdan b alakohdassa edellytetään, että jokaisessa räjähdysaineiden kuljetukseen tarkoitetussa ajoneuvossa on oltava vähintään kaksi kyseiseen tehtävään erikoistunutta vartijaa.

51 — Vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

tävä Espanjassa tietty vähimmäismäärä työntekijöitä, mikäli ne harjoittavat toimintaa arvoesineiden tai vaarallisten aineiden kuljetuksen tai hälytyslaitteistojen ja turvajärjestelmien asennuksen ja huollon aloilla.

E *Viides väite: turvapalveluja suorittavien henkilöiden Espanjassa harjoittamaa toimintaa varten hankittavaa erityislupaa koskevan vaatimuksen yhteensoveltumattomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa*

75. Viidennessä väitteessään komissio riitauttaa sen, että ulkomaisen yksityisen turva-alan yrityksen työntekijät tarvitsevat erityisen hallinnollisen luvan Espanjassa harjoittamaansa toimintaa varten riippumatta siitä, onko heille jo myönnetty verrattavissa oleva lupa jäsenvaltiossa, jossa kyseisellä yrityksellä on kotipaikka.

76. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo todettu, että kansallista lainsäädäntöä, jossa muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palvelujen tarjoamisen ehdoksi asetetaan hallinnollinen lupa, on pidettävä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena. [52] Se, että tällaisessa yrityksessä työskenteleviltä henkilöiltä edellytetään viranomaislupaa, rajoittaa myös kyseisen yrityksen palvelujen tarjoamisen vapautta. [53] Ulkomaisten turva-alan yritysten voi olla kuitenkin myös vaikeampaa esimerkiksi perustaa tytäryhtiö tai sivuliike Espanjan alueelle, kun niiden on hankittava Espanjassa palveluksessaan oleville turvapalveluja suorittaville henkilöille hallinnollinen lupa; kyseisellä Espanjan säännöksellä rajoitetaan näin ollen myös sijoittautumisvapautta.

77. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata EY:n perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, ovat hyväksyttäviä vain, jos neljä seuraavaa edellytystä täyttyy: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen eikä niillä saa puuttua perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [54]

52 — Vrt. esim. edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Säger, tuomion 14 kohta; edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Vander Elst, tuomion 15 kohta; edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 35 kohta; edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 60 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 17 kohta.

53 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 17, 18 — viimeinen virke — ja 20 kohta; kyseisessä asiassa oli kyse vaatimuksesta, jonka mukaan yksityisten turvallisuuspalveluliikkeiden johdon on hankittava lupa; yrityksen muun henkilökunnan osalta vrt. myös edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Vander Elst, tuomion 15 kohta ja asia C-445/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 21.10.2004 (Kok. 2004, s. I-10191, 23, 24 ja 30 kohta).

54 — Vrt. edellä alaviitteessä 37 mainittu oikeuskäytäntö.

78. Kuten olen jo muussa yhteydessä todennut, kansallisten viranomaisten ylläpitämän tällaisten yritysten ja niiden työntekijöiden ennalta ehkäisevän valvontajärjestelmän tarpeellisuudesta ei ole periaatteellista laatua olevia epäilyksiä, kun otetaan huomioon yksityisten turva-alan yritysten toimintaan liittyvät erityisvaarat. Tällainen valvonta voidaan toteuttaa virallisen lupamenettelyn muodossa. [55] Tämä seikka ei näytä aiheuttavan kiistaa myöskään komission ja Espanjan kuningaskunnan välillä nyt esillä olevassa asiassa.

79. Erimielisyyttä aiheuttaa kuitenkin se, missä määrin vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on otettava huomioon vaatimukset, jotka turvapalveluja suorittavien henkilöiden on jo täytettävä lähtövaltiossaan. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää asian yksityiskohtaista tarkastelua, ja kysymys on ratkaistava erityisesti sen perusteella, sovelletaanko siihen sijoittautumisvapautta (EY 43 artikla) vai palvelujen tarjoamisen vapautta (EY 49 artikla).

80. Näin ollen vain tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa toimivalta palveluntarjoajalta ei voida edellyttää kaikkien sijoittautumiselle asetettujen vaatimusten noudattamista kyseisessä jäsenvaltiossa, sillä muussa tapauksessa palvelujen tarjoamisen vapaus menettäisi kokonaan tehokkaan vaikutuksensa. [56] Palvelujen tarjoamisen vapautta voidaan ylipäätään rajoittaa vain, mikäli perusteltua etua ei jo suojella palvelujen tarjoajaan sen lähtövaltiossa sovellettavin säännöksin. [57]

81. Jos yksityisen turva-alan yrityksen palveluksessa oleville turvapalveluja suorittaville henkilöille on siis jo hankittu hallinnollinen lupa lähtövaltiossa, palvelujen tarjoamisen vapaus velvoittaa vastaanottavan jäsenvaltion ottamaan tämän seikan huomioon. Vastaanottavassa jäsenvaltiossa toteutettava uusi virallinen lupamenettely voi näin ollen olla perusteltu vain poikkeustapauksessa, toisin sanoen siltä osin kuin lähtövaltiossa jo toteutettu turvapalveluja suorittavien henkilöiden tarkastus ei ole olennaisesti vastaava. [58]

82. Koska Espanjan lainsäädännössä edellytetään, että yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevilla turvapalveluja suorittavilla henkilöillä on oltava aina ja poikkeuksetta Espanjan viranomaisen myöntämä lupa Espanjassa aloittamaansa toimintaa varten, siinä ei ole mahdollista ottaa huomioon niitä

55 — Vrt. 22.6.2004 esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat, ratkaisuehdotuksen 32–34 kohta ja 44 kohta. Ks. vastaavasti esim. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 70 kohta; kyseisessä tuomiossa myönnetään, että lupamenettelyn muodossa tapahtuva ennalta ehkäisevä valvonta voidaan perustella kansalaisten suojelemisella arkaluonteisilla aloilla — kyseisessä tapauksessa terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen laadun varmistamisen aloilla.

56 — Edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Säger, tuomion 13 kohta; edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Vander Elst, tuomion 17 kohta ja edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Corsten, tuomion 43 kohta.

57 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Corsten, tuomion 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. vastaavasti myös edellä alaviitteessä 29 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 71 kohta ja edellä alaviitteessä 53 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 35 kohta.

58 — Vrt. myös 22.6.2004 esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat, ratkaisuehdotuksen 38 ja 53 kohta.

velvoitteita, joita turvapalveluja suorittaviin henkilöihin jo sovelletaan muissa jäsenvaltiossa, ja se on näin ollen vastoin palvelujen tarjoamisen vapautta. [59]

83. Sitä vastoin yrityksen, joka aikoo sijoittautua toiseen jäsenvaltioon esimerkiksi perustamalla tytäryhtiön tai sivuliikkeen, on periaatteessa noudatettava samoja ehtoja kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten. [60] Edellä mainitusta seuraa, että Espanjaan sijoittautuvan yksityisen turva-alan yrityksen on yleensä hankittava myös siellä vaadittavat luvat toimintansa aloittamista ja harjoittamista varten, mukaan lukien esimerkiksi tarvittavat luvat Espanjassa työllistämilleen turvapalveluja suorittaville henkilöille. Tämä tietenkin edellyttää, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan ilman syrjintää, että ne voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, että ne ovat omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän saavuttamisen ja ettei niillä puututa perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [61]

84. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole perustavanluonteisia epäilyksiä virallisen lupamenettelyn perusteltavuudesta. On kuitenkin mahdollista, että ulkomainen yksityinen turva-alan yritys, joka perustaa Espanjan alueelle tytäryhtiön tai sivuliikkeen, aikoo työllistää siellä ulkomaalaisia (tai ulkomailla luvan saaneita) turvapalveluja suorittavia henkilöitä. Tällöin vastaanottava jäsenvaltio on sijoittautumisvapauden perusteella velvollinen ottamaan tarvittavien lupien myöntämismenettelyssä huomioon vaatimukset, jotka turvapalveluja suorittavan henkilöstön yksittäiset työntekijät jo täyttävät lähtövaltiossaan, ja tutkittava niiden vastaavuutta. [62] Mikäli kyseessä olevan henkilön lähtövaltiossa on jo olennaisilta osin vastaavassa menettelyssä todettu, että hän täyttää kyseessä olevien tehtävien vaatimat edellytykset, täytyy kyseessä olevan yrityksen saada vedota siihen myös Espanjassa. [63]

85. Espanjan lainsäädännöllä näin ollen rajoitetaan sijoittautumisvapautta siltä osin kuin sen mukaan ei ole mahdollista ottaa huomioon vaatimuksia, jotka turvapalveluja suorittavan henkilöstön yksittäiset työntekijät jo täyttävät lähtövaltiossaan. [64]

86. Vaikka otetaan huomioon yksityisten turva-alan yritysten toimintoihin liittyvät erityisvaarat, Espanjan lainsäädäntö ei edellä esitetyn perusteella ole nykyisessä muodos-

59 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 38 kohta ja vastaavasti edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 66 kohta.

60 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Gebhard, tuomion 36 kohdan ensimmäinen virke.

61 — Vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohta.

62 — Vastaavasti — ammatillista pätevyyttä koskeva — vakiintunut oikeuskäytäntö, vrt. asia C-340/89, Vlassopoulou, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, I-2357, Kok. Ep. XI, s. I-201, 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat); asia C-232/99, komissio v. Espanja, tuomio 16.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4235, 21 kohta); asia C-313/01, Morgenbesser, tuomio 13.11.2003, (Kok. 2003, s. I-13467, 57 kohta) ja asia C-255/01, Markopoulos ym., tuomio 7.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9077, 63 kohta). Menettelyä koskevista vaatimuksista vrt. myös edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Kraus, tuomion 38–41 kohta.

63 — Vrt. myös 22.6.2004 esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat, ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

64 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 38 kohta ja vastaavasti edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 66 kohta.

saan perusteltu. Siinä mennään pidemmälle kuin olisi ollut tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden tiukan valvonnan takaamiseksi. [65]

87. Viides väite on näin ollen hyväksyttävä.

F *Kuudes väite: direktiivien 89/48 ja 92/51 rikkominen pätevyystodistusten tunnustamatta jättämisen vuoksi*

88. Kuten edellä on jo osoitettu, [66] komission kuudes väite voidaan ylipäätään ottaa tutkittavaksi vain siltä osin kuin se koskee direktiiviä 92/51.

89. Kuudennessa eli viimeisessä väitteessään komissio toteaa, ettei yksityisten turva-alan palvelujen yleisiä toiminta-aloja eikä yksityisetsivän toimintaa ole sisällytetty ulkomaisten pätevyystodistusten tunnustamista koskevien Espanjan säännösten soveltamisalaan, vaikka Espanjan lainsäädännön mukaan yksityisessä turva-alan yrityksessä toimimiseen myönnettävä lupa riippuu erilaisista tiedoista ja valmiuksista ja yksityisetsivän tehtävässä toimiminen edellyttää erityistä tutkintotodistusta. Komission mukaan Espanjan kuningaskunta ei näin ollen ole noudattanut velvollisuuttaan panna täytäntöön direktiivi 92/51.

Yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden toiminta

90. Ensimmäisenä edellytyksenä direktiivin 92/51 sovellettavuudelle on, että yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden toiminta katsotaan Espanjassa ylipäätään säännellyksi ammatiksi.

91. Direktiivin 92/51 1 artiklan e alakohdan mukaan, luettuna yhdessä f alakohdan kanssa, säännellyllä ammatilla tarkoitetaan yhtä tai useampaa ammattitoimintoa, joihin ryhtymistä tai joiden harjoittamista säännellään suoraan tai välillisesti laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä. Ammattitoiminnan harjoittaminen tai sen aloittaminen on suoraan oikeudellisesti säänneltyä silloin, kun vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevilla laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä luodaan järjestelmä, jolla rajoitetaan oikeus kyseisen ammattitoiminnan harjoittamiseen koskemaan vain tietyt edellytykset täyttäviä henkilöitä ja jolla estetään

65 — Vastaavasti edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 35–38 kohta ja edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 66 kohta.

66 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32–40 kohta.

siihen ryhtyminen henkilöiltä, jotka eivät näitä täytä. [67]

92. Turvapalveluasetuksen 53 §:ssä säädetään muun muassa, että yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevien turvallisuuspalveluja suorittavien henkilöiden on oltava täysi-ikäisiä ja että heidän on täytettävä hoitamaansa tehtävään vaadittavat fyysiset ja psyykkiset edellytykset eikä heillä saa olla varsinkaan sairautta, joka estäisi heitä hoitamasta työtehtäviään. Kuten komissio perustellusti ja myös kiistatta toteaa, yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevat turvapalveluja suorittavat henkilöt harjoittavat näin ollen Espanjassa direktiivin 92/51 1 artiklan e ja f alakohdassa tarkoitettua säänneltyä ammattia.

93. Pelkästään toteamalla, että kyse on säännellystä ammatista, ei kuitenkaan voida vielä päätellä, että kyseessä olevan asian kaltaiseen tapaukseen sovelletaan direktiiviä 92/51. Lisäksi on tutkittava, vaaditaanko yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevilta turvapalveluja suorittavilta henkilöiltä kyseisessä direktiivissä tarkoitettuja pätevyystodistuksia.

94. Pätevyystodistuksen käsite on varsin laaja, ja direktiivin 92/51 1 artiklan c alakohdan mukaan sillä tarkoitetaan paitsi muodollista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa, jolla todistetaan koulutus, josta ei anneta tutkintotodistusta, myös todistusta, jonka on annettu sen jälkeen, kun on arvioitu hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia, taitoja tai tietoja.

95. Toisin kuin komissio näyttää väittävän, [68] nyt esillä olevassa asiassa ratkaisevaa ei ole se, katsotaanko Espanjan viranomaisten lopulta tekemä päätös ammattiin pääsystä (turvapalvelulain 10 §:ssä ja turvapalveluasetuksen 53 §:ssä tarkoitettu lupa) pätevyystodistukseksi, vaan pikemminkin se, asetetaanko pätevyystodistukset edellytykseksi kyseisten henkilöiden tällaisen luvan saamiselle.

96. Espanjan kuningaskunta kiistää sen, että yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden luvan saaminen riippuu tällaisten pätevyystodistusten esittämisestä.

97. Edellä esitetyn perusteella komission olisi täytynyt osoittaa uskottavalla tavalla, mitkä ovat tarkalleen ottaen ne todisteet,

67 — Asia C-164/94, Aranitis, tuomio 1.2.1996 (Kok. 1996, s. I-135, 18 ja 19 kohta); asia C-234/97, Fernández de Bobadilla, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4773, 16 ja 17 kohta); asia C-294/00, Gräbner, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6515, 31 ja 32 kohta); asia C-402/02, komissio v. Ranska, tuomio 7.10.2004 (30 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja edellä alaviitteessä 62 mainittu asia Morgenbesser, tuomion 49 kohta.

68 — Vrt. 3.5.2004 päivätty komission kirje, erityisesti 53 ja 56 kohta.

jotka Espanjan viranomaiset sen mielestä vaativat ja jotka mahdollistavat direktiivin 92/51 soveltamisen nyt esillä olevaan asiaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näet näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu; komission on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua mihinkään olettamuksiin. [69]

98. Komission kanne ei täytä edellä esitettyjä vaatimuksia.

99. Turvapalveluasetuksen 53 §:n c alakohdassa, johon komissio viittaa kanteessaan, todetaan ainoastaan, että yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevilla turvapalveluja suorittavilla henkilöillä on oltava ammattinsa harjoittamiseen tarvittavat fyysiset ja henkiset kyvyt. [70] Komission toteamuksista ei käy kuitenkaan ilmi, miten mainittujen edellytysten täyttymistä tutkitaan, ennen kuin turvapalveluja suorittaville henkilöille myönnetään hallinnollinen lupa. Epäselväksi jää erityisesti se, vaativatko Espanjan viranomaiset ylipäätään jonkin sellaisen todistuksen esittämistä, jolla voidaan osoittaa nämä henkilökohtaiset ominaisuudet, kyvyt tai tiedot — vain siinä tapauksessa direktiiviä 92/51 voitaisiin soveltaa — vai tarkastetaanko asia epävirallisesti kyseistä henkilöä koskevan lupamenettelyn yhteydessä. Komissio ei edes mainitse, myönnetäänkö Espanjassa tällaisia todistuksia henkilöille, jotka haluavat suorittaa turvapalveluja yksityisessä turva-alan yrityksessä. [71]

100. Näin ollen komissio ei ole osoittanut lainkaan uskottavalla tavalla, että nyt esillä oleva asia ylipäätään kuuluu direktiivin 92/51 soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi todeta, että Espanjan kuningaskunta ei ole yksityisten turva-alan yritysten palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden kohdalla noudattanut velvoitettaan panna direktiivi 92/51 täytäntöön.

101. Täydellisyyden vuoksi huomautettakoon, että myös riippumatta direktiivien 89/48 ja 92/51 sovellettavuudesta jäsenvaltioilla olisi ilman muuta välittömästi perusvapauksiin (EY 39, EY 43 ja EY 49 artikla) perustuva velvollisuus tutkia ja tarvittaessa tunnustaa ulkomailla hankitun

69 — Asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta); asia C-62/89, komissio v. Ranska, tuomio 20.3.1990 (Kok. 1990, s. I-925, 37 kohta); asia C-300/95, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 29.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2649, 31 kohta); asia C-217/97, komissio v. Saksa, tuomio 9.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5087, 22 kohta); asia C-341/02, komissio v. Saksa, tuomio 4.4.2005 (35 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asia C-287/03, komissio v. Belgia, tuomio 12.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3761, 27 kohta).

70 — Turvapalveluasetuksen 53 §:n a alakohdassa edellytetään lisäksi, että kyseisten henkilöiden on oltava täysi-ikäisiä. Tämän ikärajan sekä henkisiä ja fyysisiä kykyjä koskevan vaatimuksen lisäksi turvapalveluasetuksen 53 §:ssä säädetään joistakin lisävaatimuksista, jotka koskevat nuhteetonta menneisyyttä, ja edellytetään lisäksi, etteivät työntekijät ole harjoittaneet tiettyjä ammatteja tai toimintoja kahden edellisen vuoden aikana. Komissio ei kuitenkaan ottanut mitään näistä vaatimuksista erikseen menettelyn kohteeksi, eikä niitä näin ollen käsitellä tämän enempää jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa.

71 — Komissio ei käsittele lainkaan turvapalvelulain 10 §:ää kanteensa tueksi esittämissään perusteluissa. Pelkkä tällaisen säännöksen maininta asiaa koskevien oikeussääntöjen yhteydessä ei riitä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä esitetyn väitteen tueksi (ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 29.11.2001, 21 kohta).

pätevyyden vastaavuus. Jäsenvaltiot ovat lisäksi velvollisia ottamaan huomioon mahdolliset soveltuvuuskokeet, jotka kyseisille henkilöille on jo tehty muissa jäsenvaltioissa. [72]

Yksityisetsivän toiminta

102. Yksityisetsivän toiminnasta todettakoon, että turvapalveluasetuksen 54 §:n 5 momentin b alakohdan mukaan kyseiseen toimintaan tarvittavan hallinnollisen luvan myöntäminen edellyttää yksityisetsivän "tutkintotodistusta", joka myönnetään asiaan sovellettavien oikeus- ja sisäasiainministeriön hallinnollisten määräysten mukaisesti sen jälkeen, kun vaadittavat kurssit on suoritettu ja koe on suoritettu hyväksytysti.

103. Edellä esitetyn perusteella yksityisetsivän toiminta katsotaan Espanjassa direktiivin 92/51 1 artiklan e ja f alakohdassa tarkoitetuksi säännellyksi ammatiksi. [73]

104. Myös edellä mainittu "tutkintotodistus" kuuluu direktiivin 92/51 soveltamisalaan. Saatavilla olevien tietojen perusteella kyse ei tosin ole direktiivin 92/51 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetusta tutkintotodistuksesta, koska tässä tapauksessa ei vaadita vähintään vuoden kestävää koulutusta. Turvapalveluasetuksen 54 §:n 5 momentin b alakohdan sanamuodon perusteella kyseessä on kuitenkin joko direktiivin 92/51 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettu todistus, mikäli vaadittavat kurssit muodostavat direktiivissä tarkoitetun ammattiin perehdyttävän koulutuksen, tai joka tapauksessa direktiivin 92/51 1 artiklan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu pätevyystodistus, mikäli kurssit eivät riitä muodostamaan koulutusta.

105. Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että direktiiviä 92/51 voidaan soveltaa yksityisetsivän toimintaan Espanjassa. Sen mukaan, onko turvapalveluasetuksen 54 §:n 5 momentissa säädetyssä vaatimuksessa kyse direktiivissä 92/51 tarkoitetusta todistuksesta vai tutkintotodistuksesta, on sovellettava joko mainitun direktiivin 6 artiklan mukaista tunnustamisjärjestelmää tai direktiivin 8 artiklaan perustuvaa muun kelpoisuuden tunnustamista koskevaa erityisjärjestelmää.

106. Komission kiistattomien tietojen perusteella Espanjassa ei sovelleta yksityisetsivän ammattiin mitään direktiivissä 92/51 tarkoitettua tunnustamisjärjestelmää, joten tältä osin kyseessä on EY 228 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen.

72 — Vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 76–86 kohdassa esitetyt toteamukset.

73 — Edellytyksistä ks. tarkemmin tämän ratkaisuehdotuksen 92 kohta.

Välipäätelmä

107. Edellä esitetyn perusteella komission kuudes väite on hyväksyttävä siltä osin kuin Espanjan kuningaskunta ei ole luonut yksityisetsivän ammattia varten direktiivissä 92/51 säädetyt vaatimukset täyttävää yksityisetsivän toimintaan sovellettavaa ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevaa järjestelmää. Muilta osin kyseinen väite on kuitenkin perusteeton ja kanne on hylättävä.

109. Nyt esillä olevassa asiassa Espanjan kuningaskunta muutti turvapalveluasetustaan Espanjan kansalaisuutta tai kansallisuutta koskevan vaatimuksen osalta vasta komission perustellussa lausunnossaan asettaman määräajan päätyttyä. [76] Koska arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on kuitenkin otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, [77] asian summittaisen tarkastelun perusteella komission alun perin esittämä ensimmäinen väite olisi voitu hyväksyä. Koska turvapalveluasetusta muutettiin liian myöhään, Espanjan kuningaskunta on menetellyt siten, että komission kanne on perusteltu. Näin ollen on kohtuullista, että Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut peruutetun väitteen osalta.

VII Oikeudenkäyntikulut

108. Alun perin ensimmäisen väitteen [74] peruuttamisen osalta on todettava, että molemmat asianosaiset ovat vaatineet, että toinen asianosainen velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. [75] Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ellei vastaajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut katsota tämän menettelyn vuoksi kohtuulliseksi.

110. Koska komission kanne on muutoin hyväksyttävä täysimääräisesti kuudesta jäljelle jääneestä väitteestä ainoastaan neljän väitteen osalta, kun se taas kahden väitteen osalta hyväksytään vain osittain, yhteisöjen tuomioistuimen on näiltä osin määrättävä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

111. Edellä esitetyn perusteella Espanjan kuningaskunnan on korvattava omat kulunsa sekä kolme neljäsosaa komission kuluista. Muutoin komission on vastattava omista kuluistaan.

74 — Tämä ensimmäinen väite koski alun perin vaatimusta, jonka mukaan yksityisillä turva-alan yrityksillä on oltava Espanjan kansallisuus ja että niiden palveluksessa olevien turvapalveluja suorittavien henkilöiden on oltava Espanjan kansalaisia. Komissio peruutti tämän väitteen 3.5.2004 päivätyn kirjeensä 8 kohdassa; vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

75 — Vrt. tältä osin 3.5.2004 päivätty komission kirje ja 1.7.2004 päivätty Espanjan kuningaskunnan kirje, joissa vaatimukset toisen asianosaisen velvoittamisesta korvaamaan oikeudenkäyntikulut pysytettiin voimassa.

76 — Vrt. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohta.

77 — Vrt. edellä alaviitteessä 44 mainittu vakiintunut oikeuskäytäntö.

VIII Ratkaisuehdotus

112. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska yksityisesti järjestetystä turvallisuudesta annetussa laissa 23/1992 ja yksityisesti järjestettyä turvallisuutta koskevan asetuksen hyväksymisestä annetussa kuninkaan asetuksessa 2364/1994 säädetään, että

   a) myös muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla yksityisillä turva-alan yrityksillä on velvollisuus

      — oikeushenkilön asemaan

      — omistaa tietty yhtiöpääoma silloinkin, kun kyseessä olevalla yrityksellä ei ole tätä velvollisuutta siinä valtiossa, jossa sillä on sijoittautumispaikka

      — asettaa Espanjan Caja General de Depósitosiin vakuus ottamatta huomioon lähtövaltiossa mahdollisesti asetettua vakuutta

— työntekijöiden vähimmäismäärään, mikäli ne harjoittavat toimintaa arvoesineiden ja vaarallisten aineiden kuljetuksen tai hälytyslaitteistojen ja turvajärjestelmien asennuksen ja huollon aloilla;

b) ulkomaisen yksityisen turva-alan yrityksen palveluksessa olevien henkilöiden on hankittava uusi erityislupa Espanjassa, vaikka heillä jo on verrattavissa oleva lupa siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseisellä yrityksellä on sijoittautumispaikka.

2) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut velvollisuuttaan panna täytäntöön direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/51/ETY, koska se ei ole ottanut käyttöön kyseisessä direktiivissä säädetyt vaatimukset täyttävää yksityisetsivän toimintaan sovellettavaa ammatillisen koulutuksen tunnustamisjärjestelmää.

3) Muilta osin kanne hylätään.

4) Espanjan kuningaskunta korvaa omat oikeudenkäyntikulunsa sekä kolme neljäsosaa komission oikeudenkäyntikuluista. Muilta osin komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.