# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

6 päivänä kesäkuuta 1996 *

Asiassa C-101/94,

**Euroopan yhteisöjen komissio,** asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Antonino Abate ja oikeudellisen yksikön virkamies Ben Smulders, avustajinaan asianajaja Luca G. Radicati di Brozolo, Milano, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

**Italian tasavalta,** asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston päällikkö, professori Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies Ivo Maria Braguglia, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa kantaja vaatii sen vahvistamista, että määrätessään muiden kuin pankkien osalta, että arvopaperinvälitystoimintaa saavat harjoittaa ainoastaan ne yhtiöt, joiden kotipaikka on Italiassa, Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä ne velvoitteet, jotka sille EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan mukaan kuuluvat,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari) ja G. Hirsch sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann ja M. Wathelet,

julkisasiamies: C. O. Lenz,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 16.1.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.3.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.3.1994 ja

jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että määrätessään muiden kuin pankkien osalta, että arvopaperinvälitystoimintaa saavat harjoittaa ainoastaan ne yhtiöt, joiden kotipaikka on Italiassa, Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä ne velvoitteet, jotka sille EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan mukaan kuuluvat.

2 Arvopaperinvälitystoiminnan sääntelystä ja arvopaperimarkkinayrityksiä koskevista säännöksistä 2 päivänä tammikuuta 1991 annettua lakia nro 1 (GURI nro 3, 4.1.1991, s. 3, jäljempänä laki) sovelletaan sen 1 pykälän 1 momentin perusteella seuraaviin toimintoihin, jotka laissa määritellään "arvopaperinvälitystoiminnoiksi":

"a) arvopaperikauppa omaan tai kolmannen lukuun, taikka sekä omaan että kolmannen lukuun;

b) arvopapereihin sijoittaminen ja niiden levittäminen yhdistettynä tai yhdistämättä ennakkomerkintöihin, tiettyyn päivään sidottuihin ostositoumuksiin taikka liikkeellelaskijan suhteen annettaviin sitoumuksiin;

c) arvopaperijärjestelyihin perustuva omaisuudenhoito;

d) arvopapereita koskevien osto- tai myyntimääräysten kerääminen;

e) arvopaperiasioita koskevat neuvontapalvelut;

f) yleisösäästöihin kohdistetut markkinointitoimenpiteet muualla kuin liikkeellelaskijan, investoijan tai sijoittajan kotipaikassa taikka pääasiallisessa hallintopaikassa — — ."

3 Lain 2 pykälän 1 momentin mukaan pankkien lisäksi voivat Italiassa harjoittaa yleisölle suunnattua arvopaperinvälitystoimintaa ainoastaan yhtiö- ja pörssiasioita käsittelevän kansallisen toimikunnan (Commissione Nazionale per la Società e la Borsa, jäljempänä Consob) hyväksymät arvopaperinvälitysyhtiöt (società di intermediazione mobiliare, jäljempänä SIM-yhtiö).

4 Saadakseen luvan toimia arvopaperinvälittäjänä SIM-yhtiön on täytettävä tietyt edellytykset, jotka koskevat erityisesti sen oikeudellista muotoa ja alkupääomaa sekä sen johtajien ja osakkeenomistajien hyvämaineisuutta.

5 Lain 3 pykälän 2 momentin a kohdan säädetään seuraavasti:

"[Arvopaperinvälitys]yhtiö on perustettava osakeyhtiöksi tai kommandiittiosakeyhtiöksi; sen toiminimessä on oltava sanat 'Società di Intermediazione mobiliare' ja sen kotipaikan on sijaittava Italiassa — — ."

6 Virallisella huomautuksella, joka on päivätty 20.12.1991, komissio ilmoitti Italian viranomaisille, että tietyt lain säännökset ja erityisesti 3 pykälän 2 momentin a kohta olivat vastoin perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan määräyksiä. Vastauksessaan, joka on päivätty 6.2.1992, Italian viranomaiset kiistivät tämän väitteen. Komissio antoi tämän jälkeen 19.10.1992 perustellun lausunnon, jossa todettiin, että Italian tasavalta on jättänyt noudattamatta niitä velvollisuuksia, jotka sille perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan mukaan kuuluvat, kun se on rajoittanut arvopaperinvälitystoiminnan harjoittamisen ainoastaan niihin yhtiöihin, joiden kotipaikka on Italiassa ja jotka täyttävät sellaiset edellytykset, joita muiden jäsenvaltioiden välittäjät eivät voi täyttää. Vastauksena tähän perusteltuun lausuntoon Italian viranomaiset väittivät kirjeessä, joka on päivätty 8.1.1993, että Italian lainsäädäntö on perustamissopimuksen määräysten mukainen.

7 Edellä selostetussa tilanteessa komissio on nostanut nyt käsiteltävänä olevan kanteen. Kuten oikeudenkäyntiä edeltäneestä menettelystä ja yhteisöjen tuomioistuimelle jätetyistä kirjelmistä ilmenee, tämä kanne koskee ensisijaisesti, jollei yksinomaisesti, lain 3 pykälän 2 momentin a kohdan säännöksiä.

## Perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomista koskeva väite

8 Komissio katsoo, että on vastoin perustamissopimuksen 52 artiklaa asettaa velvollisuus, jonka mukaan arvopaperinvälittäjän toimintaa voi harjoittaa ainoastaan yhtiössä, jonka kotipaikka on Italiassa. Komissio vetoaa siihen, että tämänkaltainen sääntö estää muiden jäsenvaltioiden välittäjiä käyttämästä tiettyjä sijoittautumismuotoja, kuten kauppaedustajan liikettä taikka sivuliikettä, ja että se syrjii muiden jäsenvaltioiden välittäjiä velvoittaessaan ne maksamaan kulut uuden yhtiön perustamisesta. Komission mukaan tällainen velvollisuus ei ole tarpeen niiden hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin Italian lainsäädännöllä pyritään. Komission mukaan on nimittäin mahdollista säätää sellaisesta toimiluvan myöntämis- tai hyväksymismenettelystä, jossa selvitetään, sovelletaanko toisten jäsenvaltioiden välittäjiin niiden kotijäsenvaltiossa Italian lainsäädäntöä vastaavia sääntöjä.

9 Perustamissopimuksen 52 artiklan toisen kohdan mukaan sijoittautumisvapauteen kuuluvia oikeuksia käytetään niiden edellytysten mukaisesti, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen omia kansalaisia.

10 Edellytykseksi oikeudelle ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa tiettyjä itsenäisiä ammatteja voidaan kuitenkin asettaa tiettyjen sellaisten lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten säännösten noudattaminen, jotka ovat perusteltuja yleisen edun vuoksi; ne voivat koskea esimerkiksi järjestäytymistä, kelpoisuutta, ammattietiikkaa, valvontaa ja vastuuta (ks. asia 71/76, Thieffry, tuomio 28.4.1977, Kok. 1977, s. 765, 12 kohta ja asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 35 kohta). Näissä säännöksissä voidaan erityisesti säätää, että tietyn toiminnan harjoittaminen on varattu sellaisille henkilöille, jotka voivat esittää tietyt takeet ja jotka kuuluvat kurinpito- tai valvontajärjestelmän piiriin.

11 Kun tietyn toiminnan harjoittamiseen ryhtymiselle tai sen harjoittamiselle on vastaanottavassa jäsenvaltiossa asetettu tällaisia ehtoja, toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka aikoo harjoittaa tätä toimintaa, on periaatteessa noudatettava näitä ehtoja (em. asia Gebhard, tuomion 36 kohta).

12 Kuitenkin, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, perustamissopimuksen 52 artiklan, joka on yhteisön oikeuden keskeisiä määräyksiä, tavoitteena on erityisesti taata sijoittautumisen alalla kansallisen kohtelun soveltaminen jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka haluaa, vaikkakin vain toissijaisesti, sijoittautua toiseen jäsenvaltioon harjoittaakseen siellä itsenäistä ammattia.

13 Tässä 52 artiklassa kielletään toisten jäsenvaltioiden kansalaisten kaikenlainen kansallisista lainsäädännöistä, hallinnollisista määräyksistä tai käytännöistä johtuva syrjintä (ks. tältä osin asia 270/83, komissio v. Ranska, tuomio 28.1.1986, Kok. 1986, s. 273, 13 ja 14 kohta ja asia C-168/91, Konstantinidis, tuomio 30.3.1993, Kok. 1993, s. I-1191, 12 kohta). Artiklassa kielletään erityisesti sellaiset kansalliset säännöt, jotka ovat omiaan aiheuttamaan sen, että toisten jäsenvaltioiden kansalaiset ovat samanlaisessa tilanteessa olevaan sijoittautumisjäsenvaltion kansalaiseen verrattuna tosiasiallisesti tai oikeudellisesti huonommassa asemassa (ks. em. asia Konstantinidis, tuomion 13 kohta).

14 Italian hallitus ei kiistä sitä, että sen lainsäädäntö estää muiden jäsenvaltioiden välittäjiä käyttämästä tiettyjä toissijaisen sijoittautumisen muotoja ja että lainsäädännöstä aiheutuu näille välittäjille sellaisia lisäkuluja, joita italialaisten välittäjien ei tarvitse maksaa. Italian hallitus vetoaa yksinkertaisesti siihen, että tällainen erilainen kohtelu on objektiivisesti arvioiden perusteltua.

15 Italian hallitus katsoo siten, että komission ehdottamalla tavalla ei ole mahdollista verrata toisiinsa Italian ja muiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä. Se vetoaa siihen, että erityisesti toiminnan vakuutena olevat omat varat lasketaan menetelmällä, joka poikkeaa muissa jäsenvaltioissa käytetystä menetelmästä.

16 Kuten komissio huomauttaa, Italian lainsäädännön perusteella on kuitenkin mahdollista verrata toisiinsa kansallisia ja ulkomaalaisia säännöksiä. Esimerkiksi lain 20 pykälän 8 momentin mukaisesti Consob on oikeutettu tekemään muiden maiden valvontaviranomaisten kanssa sopimuksia säänneltyjen arvopaperimarkkinoiden vastavuoroisesta tunnustamisesta ja sen tehtävänä on huolehtia siitä, että eräillä muuttujilla, kuten markkinoiden ja välittäjien valvontaa koskevilla säännöillä, on "Italiassa voimassa olevaa säännöstöä vastaava vaikutus".

17 Lisäksi komissio, jonka väitettä ei tältä osin ole osoitettu vääräksi, toteaa, että jäsenvaltioiden käyttämät erilaiset menetelmät omia varoja koskevien vaatimusten määrittämiseksi takaavat yleensä vastaavantasoisen suojan, vaikka yksittäistapauksissa jokin menetelmä voikin osoittautua toisia menetelmiä enemmän suojaa antavaksi.

18 On siten hylättävä väite siitä, ettei voida verrata toisiinsa jäsenvaltioiden erilaisia välittäjän ammatin aloittamista koskevia sääntöjä, erityisesti siltä osin kuin on kyse yhtiöiden omista varoista.

19 Italian hallitus katsoo myös, että ei ole mahdollista tehokkaasti valvoa ja sanktioida välittäjiä, joiden pääasiallinen toimipaikka ei ole Italiassa. Se katsoo näet, että kaikki valvonnan ja tehokkaan sanktioinnin kannalta tarpeelliset tiedot voivat olla käytettävissä ainoastaan silloin, jos välittäjän pääasiallinen toimipaikka ja varsinkin kotipaikka ovat kansallisella alueella.

20 Tällaista perustelua ei voida myöskään hyväksyä. Italian hallitus ei näet ole osoittanut, että pääasiallisen toimipaikan sijainti Italiassa olisi ainoa keino varmistaa niiden välittäjien, jotka haluavat toimia Italiassa, tehokas valvonta ja sanktiointi.

21 Vaikka vaatimus kotipaikasta Italiassa varmasti helpottaakin markkinoilla toimivien valvontaa, tällaisen velvollisuuden asettaminen ei kuitenkaan ole ainoa keino huolehtia siitä, että Italian lainsäätäjän määräämiä arvopaperinvälitystoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä noudatetaan ja että näitä sääntöjä rikkovia voidaan tehokkaasti sanktioida.

22 Kuten komissio toteaa, on mahdollista vaatia niitä välitysyhtiöitä, jotka haluavat toimia Italiassa, hyväksymään se, että niitä valvotaan taikka että ne suostuvat toimittamaan Italian viranomaisille sellaiset tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, joiden avulla voidaan varmistaa yhtiöiden täyttävän Italian lainsäädännön mukaiset vaatimukset. Voidaan esimerkiksi ajatella, että näiden yhtiöiden olisi toimitettava viranomaisille ne erityistiedot ja -asiakirjat, jotka koskevat yhtiöiden toimintaa Italiaan sijoitetussa toissijaisessa toimipaikassa.

23 Toimijoiden maksukyvyn osalta on mahdollista asettaa Italiassa tapahtuvan toiminnan edellytykseksi sellaiset siellä annettavat taloudelliset takuut, jotka vastaavat siellä tapahtuvaa toimintaa.

24 Lisäksi on myös ajateltavissa, että Italian viranomaiset tekevät yhteistyösopimuksia markkina- ja välittäjävalvonnasta, kuten on menetelty kolmansien maiden kanssa. Tällaisesta mahdollisuudesta säädetäänkin nimenomaisesti, kuten edellä on todettu, lain 20 pykälän 8 momentissa.

25 Italian hallitus ei voi myöskään menestyksellisesti vedota EY:n perustamissopimuksen 56 artiklaan perustellakseen sitä, että sen lainsäädäntö on yhteisön oikeuden mukaista.

26 Jos oletettaisiinkin, että Italian lainsäädännöllä tavoiteltujen tavoitteiden voitaisiin katsoa johtuvan kyseisessä määräyksessä tarkoitetusta yleiseen järjestykseen (ordre

public) perustuvasta syystä, niin sitä suuremmalla syyllä kaikesta edellä esitetystä seuraa se, että riidanalaiset velvollisuudet eivät ole välttämättömiä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja että niiden ei siten voida katsoa olevan perusteltuja näissä määräyksissä tarkoitetulla tavalla (ks. asia C-3/88, komissio v. Italia, tuomio 5.12.1989, Kok. 1989, s. 4035, 15 kohta).

27 Vielä on lisättävä, että Italian hallitus ei voi perustella omien jäsenyysvelvoitteidensa noudattamatta jättämistä sillä, että vastavuoroisuusperiaatetta ei ole noudatettu tai että toinen jäsenvaltio on mahdollisesti rikkonut perustamissopimusta (ks. asia 232/78, komissio v. Ranska, tuomio 25.9.1979, Kok. 1979, s. 2729, 9 kohta ja asia 325/82, komissio v. Saksa, tuomio 14.2.1984, Kok. 1984, s. 777, 11 kohta).

28 Näillä perusteilla on siten hyväksyttävä perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomista koskeva väite.

## Perustamissopimuksen 59 artiklan rikkomista koskeva väite

29 Komissio vetoaa siihen, että velvollisuus harjoittaa arvopaperinvälitystoimintoja sellaisessa yhtiössä, jonka kotipaikka on Italiassa, on vastoin perustamissopimuksen 59 artiklaa, koska velvollisuus estää ehdottomalla tavalla muiden jäsenvaltioiden välittäjiä tarjoamasta palvelujaan Italiassa. Komission mukaan tällainen velvollisuus ei ole välttämätön eikä edes kaikissa tapauksissa tarpeellinen niiden sijoittajansuojaa ja vakaita markkinoita koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin Italian lainsäädännössä hyväksyttävästi pyritään.

30 Italian hallitus vetoaa siihen, että tämän tuomion 15 ja 19 kohdassa selvitetyistä syistä tällainen velvollisuus ei ole pelkästään tarpeellinen vaan suorastaan välttämätön näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

31 Muiden jäsenvaltioiden taloudellisille toimijoille asetettu velvollisuus sijoittaa pääasiallinen toimipaikkansa Italiaan on palvelujen vapaan tarjonnan vastakohta, eikä se ole välttämätön edellytys halutun tavoitteen saavuttamiseksi, kuten tämän tuomion 20—24 kohdasta ilmenee. Velvollisuudella rikotaan siten perustamissopimuksen 59 artiklaa (ks. asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3755, 52 kohta).

32 Italian hallitus ei voi myöskään vedota EY:n perustamissopimuksen 66 artiklaan syistä, jotka ovat täysin samat kuin tämän tuomion 26 kohdassa esitetyt. Se ei voi myöskään perustella omien jäsenyysvelvoitteidensa noudattamatta jättämistä sillä, että toiset jäsenvaltiot ovat rikkoneet jäsenyysvelvoitteitaan.

33 Näillä perusteilla on siten hyväksyttävä myös perustamissopimuksen 59 artiklan rikkomista koskeva väite.

34 Edellä esitetyn perusteella on siten todettava, että määrätessään muiden kuin pankkien osalta, että arvopaperinvälitystoimintaa saavat harjoittaa ainoastaan ne yhtiöt, joiden kotipaikka on Italiassa, Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä ne velvoitteet, jotka sille perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan mukaan kuuluvat.

## Oikeudenkäyntikulut

35 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

**1) Määrätessään muiden kuin pankkien osalta, että arvopaperinvälitystoimintaa saavat harjoittaa ainoastaan ne yhtiöt, joiden kotipaikka on Italiassa, Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä ne velvoitteet, jotka sille EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan mukaan kuuluvat.**

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

Rodríguez Iglesias Edward Puissochet

Hirsch Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray

Jann Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä kesäkuuta 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti