UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä huhtikuuta 2011 *

Asiassa C-119/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Conseil d'État (Ranska) on esittänyt 4.3.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 1.4.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Société fiduciaire nationale d'expertise comptable

vastaan

Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J.-J. Kasel ja D. Šváby sekä tuomarit A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, U. Lõhmus (esittelevä tuomari), M. Safjan ja M. Berger,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.3.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, edustajanaan avocat F. Molinié,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja B. Messmer,

– Kyproksen hallitus, asiamiehenään D. Kallí,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels, M. de Grave ja J. Langer,

– Euroopan komissio, asiamiehinään I. Rogalski ja C. Vrignon,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.5.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) 24 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Société fiduciaire nationale d'expertise comptable -niminen yhteisö (jäljempänä Société fiduciaire) ja ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (budjetista, julkishallinnon tilinpidosta ja julkishallinnosta vastaava ministeri) ja jossa on kysymys kanteesta, jossa vaaditaan tilintarkastajien ammattietiikkaa koskevista normeista 27.9.2007 annetun asetuksen nro 2007-1387 (décret nº 2007-1387 portant code de déontologie des professionnels de l'expertise comptable) (JORF 28.9.2007, s. 15847) kumoamista siltä osin kuin siinä kielletään aktiivinen asiakashankinta (démarchage).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 2, 5 ja 100 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(2) Kilpailukykyiset palvelumarkkinat ovat ratkaisevan tärkeät Euroopan unionin talouskasvun edistämiselle ja työpaikkojen syntymiselle. Sisämarkkinoilla on

vielä suuri joukko esteitä, joiden takia monet palveluyritykset, varsinkaan pienet ja keskisuuret yritykset, jäljempänä 'pk-yritykset', eivät pysty laajentumaan yli kansallisten rajojen eivätkä hyödyntämään sisämarkkinoita täysitehoisesti. Tämä heikentää Euroopan unionin palveluntarjoajien kansainvälistä kilpailukykyä. Vapaat markkinat, joilla jäsenvaltiot velvoitetaan poistamaan jäsenvaltioiden välisen palvelutoiminnan rajoitukset, merkitsisivät yhdessä suuremman avoimuuden ja laajempien kuluttajille annettavien tietojen kanssa kuluttajille suurempaa valikoimaa parempia ja halvempia palveluita.

– –

(5) Tämän vuoksi on välttämätöntä poistaa jäsenvaltioiden palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja jäsenvaltioiden välistä palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet ja turvattava sekä palvelujen vastaanottajien että palveluntarjoajien tarvitsema oikeusvarmuus, jotta he voivat käyttää tehokkaasti näitä perustamissopimuksen mukaisia perusvapauksia. – –

– –

(100) On tarpeen poistaa säänneltyjä ammatteja koskevan kaupallisen viestinnän täydelliset kiellot, jolloin ei kuitenkaan poistettaisi kaupallisen viestinnän sisältöön kohdistuvia kieltoja vaan ne, joilla kielletään yleisesti tietyn ammatin osalta yhden tai useamman tyyppinen kaupallinen viestintä, esimerkiksi kaikki mainokset tietynlaisissa joukkoviestimissä tai osassa niitä. Kaupallisen viestinnän sisällön ja sitä koskevien menettelyjen osalta ammattihenkilöitä olisi kehotettava laatimaan yhteisön tason käytännesääntöjä yhteisön lainsäädäntöä noudattaen."

4 Direktiivin 2006/123 4 artiklan 12 kohdassa säädetään, että tässä direktiivissä tarkoitetaan

”’kaupallisella viestinnällä’ kaikkia viestinnän muotoja, joiden tarkoituksena on edistää suoraan tai epäsuorasti sellaisen yrityksen, organisaation tai henkilön tavaroita, palveluja tai imagoa, joka harjoittaa kaupallista, teollista tai käsityötoimintaa tai säänneltyä ammattia. Kaupallisena viestintänä ei yksinään pidetä seuraavia:

a) yrityksen, organisaation tai henkilön elinkeinotoimintaan suoraan liittyviä yhteystietoja verkkotunnus ja sähköpostiosoite mukaan luettuina;

b) yrityksen, organisaation tai henkilön tavaroihin, palveluihin tai imagoon liittyviä itsenäisesti koottuja tietoja, etenkään silloin, kun ne toimitetaan vastikkeetta”.

5 Direktiivin 2006/123 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Säänneltyjä ammatteja koskeva kaupallinen viestintä”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on poistettava säänneltyjä ammatteja koskevan kaupallisen viestinnän täydelliset kiellot.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että säänneltyjä ammatteja koskevassa kaupallisessa viestinnässä noudatetaan yhteisön lainsäädännön mukaisia ammatillisia sääntöjä ja erityisesti sääntöjä, joiden aiheena on ammattikunnan riippumattomuus, arvokkuus ja luotettavuus sekä ammatillinen salassapitovelvollisuus, jotka määräytyvät

kunkin ammatin erityispiirteiden mukaan. Kaupallista viestintää koskevien ammatillisten sääntöjen on oltava syrjimättömiä, yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä perusteltuja sekä oikeasuhteisia."

6 Direktiivin 2006/123 44 ja 45 artiklan mukaisesti direktiivi tuli voimaan 28.12.2006 ja jäsenvaltioiden oli pantava se täytäntöön viimeistään 28.12.2009.

Kansallinen säännöstö

7 Tilintarkastajaliittoa (l'ordre des experts-comptables) sekä tilintarkastajien ammattinimikettä ja tämän ammatin harjoittamista säännellään 19.9.1945 annetussa määräyksessä nro 45-2138 (JORF 21.9.1945, s. 5938). Määräyksen mukaan tilintarkastajan pääasiallinen tehtävä on hoitaa ja valvoa sellaisten yritysten ja elinten kirjanpitoa, joihin hän ei ole sidottu työsopimuksella. Hänellä on valtuudet todistaa tuloslaskelmien sääntöjenmukaisuus ja vilpittömyys ja hän voi myös osallistua yritysten ja elinten perustamiseen kaikkien kirjanpidollisten, taloudellisten ja rahoituksellisten näkökohtien osalta.

8 Tiettyjen ammattien harjoittamisesta annettujen edellytysten yksinkertaistamisesta ja mukauttamisesta 25.3.2004 annetun määräyksen nro 2004-279 (ordonnance nº 2004-279 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles) (JORF 27.3.2004, s. 5888) antamiseen saakka tilintarkastajan ammatin harjoittajilta oli kielletty kaikenlainen henkilökohtainen mainonta. Tilintarkastajaliiton toimielinten toiminnasta 30.5.1997 annetun asetuksen nro 97-586 (décret nº 97-586 relatif au fonctionnement des instances ordinales des experts-comptables) (JORF 31.5.1997, s. 8510), jossa vahvistetaan edellytykset, joiden mukaisesti tilintarkastajat voivat vastedes harjoittaa myynninedistämistoimintaa, 7 §:n

mukaan kyseisistä edellytyksistä säädetään ammatillisia velvollisuuksia koskevissa normeissa, jotka annetaan asetuksella Conseil d'État'n kuulemisen jälkeen.

9 Asetus nro 2007-1387 annettiin määräyksen nro 45-2138 23 §:n ja asetuksen nro 97-586 7 §:n nojalla.

10 Asetuksen nro 2007-1387 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Tilintarkastajan ammatin harjoittajiin sovellettavat ammattieettiset säännöt vahvistetaan tämän asetuksen liitteenä olevissa ammattietiikkaa koskevissa normeissa."

11 Tilintarkastajien ammattietiikkaa koskevien normien 1 §:ssä määrätään seuraavaa:

"Näiden normien määräyksiä sovelletaan tilintarkastajiin ammatin harjoittamisen muodosta riippumatta ja tarvittaessa tilintarkastajaharjoittelijoihin sekä tilintarkastajaliitosta sekä tilintarkastajien ammattinimikkeestä ja tämän ammatin harjoittamisesta 19.9.1945 annetun määräyksen nro 45-2138 83 ter ja 83 quater §:ssä tarkoitettuihin työntekijöihin.

Lukuun ottamatta määräyksiä, jotka voivat koskea vain luonnollisia henkilöitä, näitä määräyksiä sovelletaan myös tilintarkastusyhtiöihin ja liikkeenhoito- ja tilintarkastusyhdistyksiin."

12 Normien 12 §:ssä määrätään seuraavaa:

"I Edellä 1 §:ssä mainituilta henkilöiltä kielletään kaikki sellaiset toimenpiteet, joita ei ole pyydetty ja joilla tarjotaan heidän palvelujaan kolmansille.

Heidän osallistumisensa kokouksiin, seminaareihin tai muihin yliopistollisiin tai tieteellisiin tapahtumiin on sallittua siltä osin kuin he eivät siinä yhteydessä ryhdy toimenpiteisiin, jotka ovat rinnastettavissa aktiiviseen asiakashankintaan.

II Edellä 1 §:ssä tarkoitetut henkilöt saavat harjoittaa myynninedistämistoimintaa siltä osin kuin he välittävät yleisölle hyödyllistä tietoa. Keinot, joihin tässä tarkoituksessa turvaudutaan, toteutetaan hienovaraisesti sellaisella tavalla, etteivät ne vaikuta ammattikunnan riippumattomuuteen, arvokkuuteen ja kunniaan tai ammattisalaisuuksia koskeviin sääntöihin tai lojaalisuuteen suhteessa asiakkaisiin tai ammattikunnan muihin jäseniin.

Esitellessään ammattitoimintaansa millä tahansa tavalla kolmansille 1 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden on pidättäydyttävä kaikista sellaisista ilmaisumuodoista, jotka saattavat vahingoittaa heidän tehtäviensä arvokkuutta tai ammattialan imagoa.

Tällaiset ja muut viestintämuodot ovat sallittuja vain, jos ilmaisu on sovelias ja hienovarainen, siihen ei sisälly epätäsmällisyyksiä eikä se ole omiaan johtamaan yleisöä harhaan eivätkä kyseiset viestintämuodot sisällä minkäänlaista vertailua."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

13 Société fiduciaire on 28.11.2007 nostamassaan kanteessa vaatinut Conseil d'État'ta kumoamaan asetuksen nro 2007-1387 siltä osin kuin siinä kielletään aktiivinen asiakashankinta. Kyseisen yhtiön mukaan tilintarkastajien ammattietiikkaa koskevien normien 12-I §:ään sisältyvä yleinen ja ehdoton aktiivisen asiakashankinnan kielto on direktiivin 2006/123 24 artiklan vastainen ja vaarantaa vakavasti kyseisen direktiivin täytäntöönpanon.

14 Kansallinen tuomioistuin toteaa, että ennakkoratkaisupyyntö on sen käsiteltäväksi saatetussa riita-asiassa tarpeen siksi, että jos riidanalaisella asetuksella asetettua aktiivisen asiakashankinnan kieltoa on pidettävä direktiivin 2006/123 24 artiklan vastaisena, kiellolla vaarannettaisiin direktiivin täytäntöönpano vakavasti.

15 Tässä tilanteessa Conseil d'État päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko [direktiivin 2006/123] tarkoituksena kieltää siinä tarkoitettujen säänneltyjen ammattien osalta kaikki yleiset kiellot riippumatta kyseessä olevan kaupallisen menettelytavan muodosta vai jätetäänkö siinä jäsenvaltioille mahdollisuus pitää voimassa tiettyjä aktiivisen asiakashankinnan kaltaisia kaupallisia menettelytapoja koskevat yleiset kiellot?"

Tutkittavaksi ottaminen

16 Kansallinen tuomioistuin pyytää tulkintaa direktiivistä 2006/123, joka oli pantava täytäntöön viimeistään 28.12.2009 ja jonka täytäntöönpanolle varattu määräaika ei ollut vielä päättynyt ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivänä eli 4.3.2009.

17 Ranskan hallitus ei esitä nimenomaista oikeudenkäyntiväitettä siitä, että ennakkoratkaisupyyntö olisi jätettävä tutkimatta, mutta se esittää väitteitä kansallisen tuomioistuimen esittämän kysymyksen merkityksellisyydestä ja tämän esittämästä arvioinnista, jonka mukaan on niin, että jos pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä olisi pidettävä direktiivin 2006/123 vastaisena, säännöstöllä vaarannettaisiin direktiivin täytäntöönpano vakavasti.

18 Kyseinen hallitus toteaa, että vaikka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, on pidättäydyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan tässä direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen (asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997, Kok., s. I-7411, 45 kohta; asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003, Kok., s. I-4431, 58 kohta ja yhdistetyt asiat C-261/07 ja C-299/07, VTB-VAB ja Galatea, tuomio 23.4.2009, Kok., s. I-2949, 38 kohta), näin ei olisi pääasiassa, jossa kyseessä olevan kansallisen säännöstön soveltamisella direktiivin 2006/123 täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa ei olisi sen kaltaisia vaikutuksia, jotka yhtäältä jatkuisivat täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymisen jälkeen ja toisaalta olisivat erityisen vakavia direktiivillä tavoitellun päämäärän kannalta.

19 On muistettava, että saman oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi pääasia on saatettu, tehtävänä on arvioida, ovatko kansalliset säännökset, joiden lainmukaisuus on riitautettu, omiaan vakavasti vaarantamaan tässä direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen. Arvioidessaan tätä kansallisen tuomioistuimen on erityisesti tutkittava, onko kyseiset säännökset tarkoitettu täydeksi

direktiivin täytäntöönpanoksi, ja sen on tutkittava direktiivin vastaisten säännösten soveltamisen tosiasialliset vaikutukset sekä niiden ajallinen kesto (ks. mm. em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 46 ja 47 kohta).

20 Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole selvittää tämän arvioinnin oikeellisuutta tutkiessaan, onko ennakkoratkaisupyyntö otettava tutkittavaksi.

21 Joka tapauksessa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvällä kysymyksellä on merkitystä asian ratkaisun kannalta (ks. vastaavasti asia C-210/06, Cartesio, tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9641, 67 kohta; asia C-515/08, dos Santos Palhota ym., tuomio 7.10.2010, Kok., s. I-9133, 20 kohta ja asia C-45/09, Rosenbladt, tuomio 12.10.2010, Kok., s. I-9391, 33 kohta).

22 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

23 Kansallinen tuomioistuin haluaa kysymyksellään selvittää ennen kaikkea, onko direktiivin 2006/123 24 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa kielletään tilintarkastajan ammatin kaltaisen säännellyn ammatin harjoittajilta aktiivinen asiakashankinta.

24 On aluksi todettava, että direktiivin 2006/123 24 artiklaan, jonka otsikko on ”Säänneltyjä ammatteja koskeva kaupallinen viestintä”, sisältyy kaksi jäsenvaltioita koskevaa velvoitetta. Yhtäältä sen 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on poistettava säänneltyjä ammatteja koskevan kaupallisen viestinnän täydelliset kiellot. Toisaalta artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että säänneltyjä ammatteja koskevassa kaupallisessa viestinnässä noudatetaan unionin lainsäädännön mukaisia ammatillisia sääntöjä ja erityisesti sääntöjä, joiden aiheena on ammattikunnan riippumattomuus, arvokkuus ja luotettavuus sekä ammatillinen salassapitovelvollisuus, jotka määräytyvät kunkin ammatin erityispiirteiden mukaan. Kyseisten ammatillisten sääntöjen on oltava syrjimättömiä, yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä perusteltuja sekä oikeasuhteisia.

25 Sen selvittämiseksi, onko direktiivin 2006/123 24 artiklalla ja erityisesti sen 1 kohdalla tarkoitus kieltää pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetyn kaltainen aktiivisen asiakashankinnan kielto, mainittua säännöstä on tulkittava ottaen huomioon paitsi sen sanamuoto, myös sen tarkoitus ja asiayhteys sekä kyseisellä säännöstöllä tavoiteltu päämäärää.

26 Tältä osin direktiivin johdanto-osan toisesta ja viidennestä perustelukappaleesta käy ilmi, että sillä pyritään poistamaan jäsenvaltioiden palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja jäsenvaltioiden välistä palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet vapaiden ja kilpailukykyisten sisämarkkinoiden toteuttamisen tukemiseksi.

27 Direktiivin 24 artiklan tarkoitus täsmennetään direktiivin johdanto-osan 100 perustelukappaleessa, jonka mukaan on tarpeen poistaa säänneltyjä ammatteja koskevan kaupallisen viestinnän täydelliset kiellot, joilla kielletään yleisesti tietyn ammatin osalta yhden tai useamman tyyppinen kaupallinen viestintä, esimerkiksi kaikki mainokset tietynlaisissa joukkoviestimissä tai osassa niitä.

28 Asiayhteydestä, johon direktiivin 2006/123 24 artikla sijoittuu, on muistettava, että artikla kuuluu V lukuun, jonka otsikkona on ”Palvelujen laatu”. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 31 kohdassa, tällä luvulla yleisesti ja 24 artiklalla erityisesti pyritään suojelemaan kuluttajien etuja edistämällä säänneltyjen ammattien palvelujen laatua sisämarkkinoilla.

29 Sekä 24 artiklan tarkoituksesta että sen asiayhteydestä käy ilmi, kuten Euroopan komissio aivan oikein toteaa, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli paitsi poistaa täydelliset kiellot, joiden mukaan säänneltyjen ammattien harjoittajat eivät saa harjoittaa kaupallista viestintää sen muodosta riippumatta, myös poistaa kiellot, jotka koskevat yhden tai useamman direktiivin 2006/123 4 artiklan 12 kohdassa tarkoitetun kaupallisen viestinnän muodon, kuten mainonnan, suoramarkkinoinnin tai sponsoroinnin, harjoittamista. Kun otetaan huomioon direktiivin johdanto-osan 100 perustelukappaleessa mainitut esimerkit, direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa kiellettyinä täydellisinä kieltoina on pidettävä myös ammatillisia sääntöjä, joissa kielletään julkaisemasta tiedotusvälineissä tai joissakin niistä palveluntarjoajaa tai hänen toimintaansa koskevia tietoja.

30 Direktiivin 2006/123 24 artiklan 2 kohdan mukaan – kun se luetaan direktiivin johdanto-osan 100 perustelukappaleen toisen virkkeen valossa – jäsenvaltiot säilyttävät kuitenkin vapauden säätää säänneltyjä ammatteja koskevan kaupallisen viestinnän sisältöä tai tapaa koskevia kieltoja, kunhan säännöt ovat perusteltuja ja oikeasuhteisia erityisesti ammattikunnan riippumattomuuden, arvokkuuden ja luotettavuuden sekä ammatin harjoittamiseksi välttämättömän ammatillisen salassapitovelvollisuuden turvaamiseksi.

31 Sen selvittämiseksi, kuuluuko kyseessä oleva kansallinen säännöstö direktiivin 24 artiklan soveltamisalaan, on aluksi ratkaistava, onko aktiivinen asiakashankinta kyseisessä artiklassa tarkoitettua kaupallista viestintää.

32 Direktiivin 2006/213 4 artiklan 12 kohtaan sisältyvän määritelmän mukaan kaupallisella viestinnällä tarkoitetaan kaikkia viestinnän muotoja, joiden tarkoituksena on edistää suoraan tai epäsuorasti sellaisen yrityksen, organisaation tai henkilön tavaroita, palveluja tai imagoa, joka harjoittaa kaupallista, teollista tai käsityötoimintaa tai säänneltyä ammattia. Tämän käsitteen alaan eivät kuitenkaan ensiksikään kuulu yrityksen, organisaation tai henkilön elinkeinotoimintaan suoraan liittyvät yhteystiedot, kuten verkkotunnus ja sähköpostiosoite, eivätkä toiseksi yrityksen, organisaation tai henkilön tavaroihin, palveluihin tai imagoon liittyvät itsenäisesti kootut tiedot, etenkään silloin, kun ne toimitetaan vastikkeetta.

33 Näin ollen on niin, kuten Alankomaiden hallitus toteaa, että kaupalliseen viestintään kuuluu klassisen mainonnan lisäksi muita mainonnan muotoja ja uusien asiakkaiden hankkimiseen tähtäävien tietojen välittämistä.

34 On todettava, ettei direktiivissä 2006/123 eikä missään muussa unionin oikeussäännössä määritellä aktiivisen asiakashankinnan käsitettä. Sen merkitys voi lisäksi vaihdella eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä.

35 Pääasiassa kyseessä olevien ammattietiikkaa koskevien normien 12-I §:n mukaan sitä, että tilintarkastaja ottaa yhteyttä kolmanteen tämän pyytämättä tarjotakseen tälle palveluja, on pidettävä aktiivisena asiakashankintana.

36 Tähän on todettava, että vaikka ennakkoratkaisupyynnöstä ei käy ilmi, mikä kansallisessa säännöstössä tarkoitetun aktiivisen asiakashankinnan käsitteen täsmällinen merkitys on, Conseil d'État ja muut unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet osapuolet katsovat, että aktiivinen asiakashankinta kuuluu direktiivin 2006/123 4 artiklan 12 kohdassa tarkoitetun kaupallisen viestinnän käsitteen alaan.

37 Société fiduciairen mukaan aktiivinen asiakashankinta on määriteltävissä yksilölliseksi tavaroita tai palveluja koskevaksi tarjoukseksi, joka tehdään oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle, joka ei ole sitä pyytänyt. Ranskan hallitus yhtyy tähän määritelmään mutta ehdottaa kahden osatekijän erottamista toisistaan eli yhtäältä liikkeen, joka ilmenee siinä, että otetaan yhteyttä kolmanteen tämän pyytämättä, ja toisaalta sisällön, joka muodostuu luonteeltaan kaupallisen viestin välittämisestä. Kyseisen hallituksen mukaan erityisesti toinen osatekijä on direktiivissä 2006/123 tarkoitettua kaupallista viestintää.

38 Näistä seikoista seuraa, että aktiivinen asiakashankinta on sellainen tietojen toimittamisen muoto, jonka tarkoituksena on uusien asiakkaiden etsiminen. Kuten komissio toteaa, aktiiviseen asiakashankintaan sisältyy palvelujen tarjoajan ja potentiaalisen asiakkaan välinen yksilöllinen kontakti palvelujen tarjoamiseksi jälkimmäiselle. Se voidaan siksi luokitella suoramarkkinoinniksi. Näin ollen aktiivinen asiakashankinta kuuluu direktiivin 2006/123 4 artiklan 12 kohdassa ja 24 artiklassa tarkoitetun kaupallisen viestinnän käsitteen alaan.

39 Tämän jälkeen esiin tulee kysymys siitä, voidaanko aktiivisen asiakashankinnan kieltoa pitää direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna kaupallisen viestinnän täydellisenä kieltona.

40 Pääasiassa kyseessä olevien ammattietiikkaa koskevien normien 12-I §:n sanamuodosta ja Ranskan hallituksen kirjallisten huomautusten liitteenä olevasta, Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptablesin laatimasta viestintäkeinojen suuntaa-antavasta taulukosta käy ilmi, että tilintarkastajan ammatin harjoittajien on kyseisen määräyksen nojalla pidättäydyttävä sellaisista henkilökohtaisista kontakteista, joita ei ole pyydetty ja joita voitaisiin pitää asiakkaiden hankintana tai konkreettisina kaupallisten palvelujen tarjoamisena.

41 On todettava, että 12-I §:ssä määrätyn kaltainen aktiivisen asiakashankinnan kielto on ymmärrettävä laajasti siten, että sillä kielletään kaikki aktiivinen asiakashankinta sen muodosta, sisällöstä tai käytetyistä keinoista huolimatta. Kyseinen kielto kattaa siis kaikki viestintäkeinot, jotka mahdollistavat tällaisen kaupallisen viestinnän toteuttamisen.

42 Näin ollen tätä kieltoa on pidettävä direktiivin 2006/123 24 artiklan 1 kohdassa kiellettynä kaupallisen viestinnän täydellisenä kieltona.

43 Tätä päätelmää tukee kyseisen direktiivin tavoite, joka on – kuten tämän tuomion 26 kohdassa on esitetty – jäsenvaltioiden välisen palvelujen vapaan tarjoamisen esteiden poistaminen. Jäsenvaltion säännöstö, jossa kielletään tilintarkastajilta kaikki aktiivinen asiakashankinta, voi haitata enemmän muista jäsenvaltioista peräisin olevia ammatinharjoittajia siten, että heiltä riistetään tehokas keino päästä kyseisille kansallisille markkinoille. Tällainen kielto rajoittaa näin ollen rajatylittävien palvelujen vapaata tarjoamista (ks. analogisesti asia C-384/93, Alpine Investments, tuomio 10.5.1995, Kok., s. I-1141, 28 ja 38 kohta).

44 Ranskan hallitus väittää, että aktiivinen asiakashankinta horjuttaa tämän ammattikunnan jäsenten riippumattomuutta. Se katsoo, että koska tilintarkastaja valvoo sellaisten yritysten ja elinten kirjanpitoa, joihin hän ei ole sidottu työsopimuksella, ja todistaa näiden yritysten ja näiden elinten tuloslaskelmien sääntöjenmukaisuuden ja vilpittömyyden, on välttämätöntä, ettei häntä epäillä minkäänlaisesta asiakkaidensa miellyttämisestä. Jos tilintarkastaja ottaa yhteyttä asianomaisen yrityksen tai laitoksen johtajaan, on vaarana, että sen suhteen, joka hänellä tavallisesti tulisi olla asiakkaaseensa, luonne muuttuu, mikä horjuttaa myös hänen riippumattomuuttaan.

45 Kuten tämän tuomion 42 kohdassa on todettu, pääasiassa kyseessä olevassa säännöstössä kuitenkin kielletään täysin yksi kaupallisen viestinnän muoto, minkä vuoksi se kuuluu direktiivin 2006/123 24 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Se ei näin ollen ole yhteensopiva kyseisen direktiivin kanssa, eikä se voi olla perusteltu direktiivin 2006/123 24 artiklan 2 kohdan nojalla, vaikka se on syrjimätön, yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä perusteltu sekä oikeasuhteinen.

46 Kaikki nämä seikat huomioon ottaen esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2006/123 24 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa kielletään täysin tilintarkastajan ammatin kaltaisen säännellyn ammatin harjoittajilta aktiivinen asiakashankinta.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 24 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa kielletään täysin tilintarkastajan ammatin kaltaisen säännellyn ammatin harjoittajilta aktiivinen asiakashankinta.

Allekirjoitukset