UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

10 päivänä toukokuuta 2012 *

EY 3, EY 10, EY 43, EY 49 ja EY 81 artikla — Sijoittautumisvapaus — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Direktiivi 2006/123/EY — 15 ja 16 artikla — Paikallisyhteisöjen verojen tai muiden tulojen määrittämis-, tarkastus- ja perintäpalveluja koskeva konsessio — Kansallinen lainsäädäntö — Vähimmäisosakepääoma — Velvoite

Yhdistetyissä asioissa C-357/10–C-359/10,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia) on esittänyt 20.10.2009 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 19.7.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Duomo Gpa Srl (C-357/10),

Gestione Servizi Pubblici Srl (C-358/10) ja

Irtel Srl (C-359/10)

vastaan

Comune di Baranzate (C-357/10 ja C-358/10) ja

Comune di Venegono Inferiore (C-359/10),

Agenzia Italiana per le Pubbliche Amministrazioni SpA:n (**AIPA**)

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Comune di Baranzate, edustajanaan avvocato A. Soncini,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato G. De Bellis,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. M. Wissels ja Y. de Vries,

— Euroopan komissio, asiamiehinään C. Zadra, I. V. Rogalski ja S. La Pergola,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.11.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat EY 3, EY 10, EY 43, EY 49 ja EY 81 artiklan sekä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36; jäljempänä palveludirektiivi) 15 ja 16 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat ensimmäisessä Duomo Gpa Srl (jäljempänä Duomo) ja Comune di Baranzate, toisessa Gestione Servizi Pubblici Srl (jäljempänä GSP) ja Comune di Baranzate sekä kolmannessa Irtel Srl (jäljempänä Irtel) ja Comune di Venegono Inferiore ja jotka koskevat pääasioiden kantajien sulkemista tarjouspyyntömenettelyjen ulkopuolelle ja joiden käsittelyyn Agenzia Italiana per le Pubbliche Amministrazioni SpA (jäljempänä AIPA) osallistuu.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Palveludirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisessä direktiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu.

4 Tämän direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava direktiivin säännöksiä noudattaen niitä perustamissopimuksen määräyksiä, joilla säännellään sijoittautumisoikeutta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta.

5 Palveludirektiivin 15 artikla on III luvussa, jonka otsikko on ”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus”.

6 Direktiivin 16 artikla on IV luvussa, jonka otsikko on ”Palvelujen vapaa liikkuvuus”.

7 Palveludirektiivin 44 ja 45 artiklan nojalla direktiivi tuli voimaan 28.12.2006, ja jäsenvaltioiden oli saatettava se osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 28.12.2009.

Kansallinen säännöstö

8 Tuotantotoiminnasta alueellisesti kannettavan veron määräämisestä, luonnollisten henkilöiden tuloveron veroluokkien, verokantojen ja vähennysten tarkistamisesta ja tätä veroa täydentävän alueellisen veron määräämisestä sekä paikallisten verosäännösten uudistamisesta 15.12.1997 annetun asetuksen nro 446 (decreto legislativo n. 446 – Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali; GURI nro 252, serie generale nro 298, Supplemento ordinario, 23.12.1997) III luvussa käsitellään paikallisten verosäännösten uudistamista.

9 Asetuksen 52 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Lukuun ottamatta verotettavien tilanteiden, verovelvollisten henkilöiden ja kunkin veron enimmäisverokannan määrittämistä ja niitä koskevia määritelmiä maakunnat ja kunnat voivat asetuksin järjestää omat tulonsa verotulot mukaan lukien, mikäli ne noudattavat vaatimuksia verovelvollisten velvollisuuksien yksinkertaistamisesta. Mikäli asetusta ei ole annettu, on sovellettava voimassa olevia lainsäännöksiä.

– –

5. Asetusten on verojen ja muiden tulojen tarkastamisen ja perimisen osalta oltava seuraavien edellytysten mukaisia:

– –

b) mikäli verojen ja kaikkien tulojen tarkastaminen ja periminen on päätetty antaa – myös erikseen – kolmansien henkilöiden suoritettaviksi, niihin liittyvät toiminnot on Euroopan unionin lainsäädäntöä sekä paikallisten julkisten palvelujen hallinnointia koskevaan hankintasopimukseen sovellettavia voimassa olevia menettelyjä noudattaen annettava tehtäviksi

1) henkilöille, jotka on kirjattu 53 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin

2) jäsenvaltioiden toimijoille, jotka ovat sijoittautuneet johonkin Euroopan unionin jäsenvaltioon ja jotka harjoittavat kyseisiä toimintoja; näiden toimijoiden on esitettävä niiden sijoittautumisvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämä todistus, josta ilmenee, että toimijat täyttävät Italian lainsäädännössä tällä toimialalla säädettyjä edellytyksiä vastaavat edellytykset

3) kokonaan julkisille pääomayhtiöille – –”

10 Kotitalouksien, työn, työllisyyden ja yritysten tukemiseksi toteutettavista kiireellisistä toimenpiteistä sekä kansallisten strategisten puitteiden muuttamisesta kriisin torjumiseksi 29.11.2008 annetun asetuksen nro 185 (GURI nro 280, Supplemento ordinario nro 263, 29.11.2008) 32 §:n 7 bis momentissa, joka lisättiin asetuksen nro 185 muuntamisesta tietyin muutoksin laiksi 28.1.2009 annetulla lailla nro 2 (GURI nro 22, Supplemento ordinario nro 14, 28.1.2009) ja jota myöhemmin muutettiin 27.2.2009 annetulla lailla nro 14 (GURI nro 49, 28.2.2009; jäljempänä pääasiassa kyseessä oleva säännös), säädetään seuraavaa:

”Kokonaan maksettu osakepääoma, joka 15.12.1997 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 446, myöhempine muutoksineen, 53 §:n 3 momentin mukaisesti on edellytyksenä yhtiöiden merkitsemiselle sellaisten yksityisten rekisteriin, joilla on oikeus harjoittaa verojen määrittämistä ja tarkastusta koskevaa toimintaa sekä maakuntien ja kuntien verojen ja muiden tulojen perintätoimintaa, on oltava vähintään 10 miljoonaa euroa. Edellisessä virkkeessä mainittu rajoitus ei koske yhtiöitä, joista valtio omistaa enemmistön. Paikallisyhteisöjen verojen ja muiden tulojen määrittämis-, tarkastus- ja perintäpalveluita koskeva hankintasopimus on pätemätön, jos se on tehty sellaisen yksityisen kanssa, joka ei täytä edellä mainittua taloudellista edellytystä. Kyseiseen rekisteriin merkittyjen yksityisten on saatettava osakepääomansa edellä mainitun vähimmäismäärän mukaiseksi. Ennen tällaista osakepääoman mukauttamista ne eivät voi tehdä uusia hankintasopimuksia eivätkä osallistua tällaista tarkoitusta varten järjestettäviin tarjouskilpailuihin.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Asioissa C-357/10 ja C-358/10 on kyse Baranzaten kunnan helmikuussa 2009 järjestämästä tarjouspyyntömenettelystä tiettyjen paikallisten verojen ja maksujen hallinnointi-, tarkastus- ja perintäpalveluja koskevan konsession myöntämiseksi taloudellisesti edullisimman tarjouksen esittäneelle toimijalle viideksi vuodeksi ajalle 1.5.2009–30.4.2014. Palvelujen arvoksi koko tälle ajanjaksolle arvioitiin 57 000 euroa arvonlisäverottomana.

12 Kuusi Italiaan sijoittautunutta yksityisyritystä, niiden joukossa Duomo, GSP ja AIPA, esitti tarjouksen. Baranzaten kunta ilmoitti 1.4.2009 Duomolle ja 3.4.2009 GSP:lle, että hankintakomitea oli sulkenut ne tarjouskilpailumenettelyn ulkopuolelle, koska ne eivät täyttäneet siinä pääasiassa kyseessä olevassa säännöksessä säädettyä edellytystä, jolla kokonaan maksetuksi vaadittu pääoma oli nostettu vähintään 10 miljoonaan euroon, jotta paikallisyhteisöjen verojen ja muiden tulojen tarkastus- ja perintätoimintaa on oikeus harjoittaa. Konsessio myönnettiin tämän jälkeen AIPA:lle.

13 Asian C-359/10 taustalla on Venegono Inferioren kunnan 22.1.2009 järjestämä tarjouskilpailu, jossa alhaisimman tuottoprosentin perusteella lasketun halvimman hinnan esittäneelle toimijalle myönnetään kunnallisen mainosveron ja julkisesta julistemainonnasta kannettavan veron tarkastamiseen sekä veronkantoon ja pakkoperintään liittyviä palveluja koskeva konsessio neljäksi vuodeksi ajalle 23.2.2009–31.12.2012. Palvelujen arvoksi koko tälle ajanjaksolle arvioitiin noin 49 000 euroa arvonlisäverottomana.

14 Tarjouksen esittivät ne viisi yritystä, jotka olivat väliaikaisen luettelon ensimmäisellä ja toisella sijalla; näiden joukossa olivat Irtel ja AIPA. Hankintaviranomainen jätti 9.3.2009 tekemällään päätöksellä Irtelin hankintamenettelyn ulkopuolelle, koska se ei täyttänyt pääasiassa kyseessä olevan säännöksen edellytyksiä. Kyseinen konsessio myönnettiin tämän jälkeen AIPA:lle.

15 Duomo, GSP ja Irtel nostivat kukin kanteet päätöksistä, joilla ne jätettiin pääasiassa kyseessä olevien hankintamenettelyjen ulkopuolelle. Asian C-357/10 taustalla olevassa riita-asiassa Duomo vetoaa julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114) rikkomiseen sekä yhdenvertaisen kohtelun ja vilpittömän kilpailun periaatteiden loukkaamiseen, koska yhtiöihin, joista valtio omistaa enemmistön, sovelletaan edullisempaa järjestelmää.

16 Asioiden C-358/10 ja C-359/10 taustalla olevissa riita-asioissa GSP ja Irtel väittävät, ettei pääasiassa kyseessä oleva säännös ole yhteensopiva EY 3, EY 10, EY 43, EY 49, EY 81, EY 82, EY 86 ja EY 90 artiklan eikä palveludirektiivin 15 ja 16 artiklasta johdettavien välttämättömyyden, järkevyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteiden kanssa. GSP:n ja Irtelin mukaan kansallinen lainsäädäntö on unionin oikeuden vastainen, koska sillä otetaan käyttöön vaatimus, joka ei ole oikeasuhteinen lainsäädännöllä tavoiteltuun tavoitteeseen nähden ja koska se aiheuttaa syrjintää sellaisten yhtiöiden hyväksi, joista valtio omistaa enemmistön, sillä kyseisiin yhtiöihin ei sovelleta uutta pääomaedellytystä.

17 Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia on tästä syystä päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat samat kaikissa kolmessa pääasiassa:

”1) Ovatko 29.11.2008 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 185 32 §:n 7 bis momenttiin, joka on [lisätty laiksi muuntamisesta] 28.1.2009 annetulla lailla nro 2 ja jota on myöhemmin muutettu 27.2.2009 annetulla lailla nro 14, sisältyvät kansalliset säännökset yhteensopimattomia [palvelu]direktiivin – – 15 ja 16 artiklan asianmukaisen soveltamisen kanssa, kun niissä säädetään muiden kuin sellaisten yhtiöiden osalta, joista julkinen sektori omistaa enemmistön, seuraavaa:

— paikallisyhteisöjen veroja ja muita tuloja koskevia määrittämis-, tarkastus- ja perintäpalveluita koskeva hankintasopimus on pätemätön, jos se on tehty sellaisen yksityisen kanssa, joka ei täytä taloudellista edellytystä, jonka mukaan kokonaan maksetun osakepääoman on oltava vähintään 10 miljoonaa euroa

— verojen määrittämistä ja tarkastusta koskevaan toimintaan sekä maakuntien ja kuntien verojen ja muiden tulojen perintätoimintaan oikeutettujen yksityisten rekisteriin kuuluvien yksityisten on 15.12.1997 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 446, myöhempine muutoksineen, 53 §:n 3 momentin mukaisesti saatettava osakepääomansa edellä mainitun vähimmäismäärän mukaiseksi

— paikallisyhteisöjen veroja ja muita tuloja koskevia määrittämis-, tarkastus- ja perintäpalveluita koskevien uusien hankintasopimusten tekeminen tai tällaisia palveluita koskeviin tarjouskilpailuihin osallistuminen on kielletty, kunnes edellä mainittu osakepääoman saattaminen vähimmäismäärän mukaiseksi on toteutunut?

2) Ovatko 29.11.2008 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 185 32 §:n 7 bis momenttiin, joka on [lisätty laiksi muuntamisesta] 28.1.2009 annetulla lailla nro 2 ja jota on myöhemmin muutettu 27.2.2009 annetulla lailla nro 14, sisältyvät kansalliset säännökset yhteensopimattomia [EY] 3, [EY] 10, [EY] 43, [EY] 49 ja [EY] 81 artiklan asianmukaisen soveltamisen kanssa, kun niissä säädetään muiden kuin sellaisten yhtiöiden osalta, joista julkinen sektori omistaa enemmistön, seuraavaa:

— paikallisyhteisöjen veroja ja muita tuloja koskevia määrittämis-, tarkastus- ja perintäpalveluita koskeva hankintasopimus on pätemätön, jos se on tehty sellaisen yksityisen kanssa, joka ei täytä taloudellista edellytystä, jonka mukaan kokonaan maksetun osakepääoman on oltava vähintään 10 miljoonaa euroa

— verojen määrittämistä ja tarkastusta koskevaan toimintaan sekä maakuntien ja kuntien verojen ja muiden tulojen perintätoimintaan oikeutettujen yksityisten rekisteriin kuuluvien yksityisten on 15.12.1997 annetun asetuksen nro (decreto legislativo) nro 446, myöhempine muutoksineen, 53 §:n 3 momentin mukaisesti saatettava osakepääomansa edellä mainitun vähimmäismäärän mukaiseksi

— paikallisyhteisöjen veroja ja muita tuloja koskevia määrittämis-, tarkastus- ja perintäpalveluita koskevien uusien hankintasopimusten tekeminen tai tällaisia palveluita koskeviin tarjouskilpailuihin osallistuminen on kielletty, kunnes edellä mainittu osakepääoman saattaminen vähimmäismäärän mukaiseksi on toteutunut?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

18 Kuten muun muassa edeltä tämän tuomion 11–14 kohdasta ilmenee, pääasiassa käsiteltävien asioiden tosiseikat tapahtuivat ennen 28.12.2009, jolloin palveludirektiivi oli sen 44 artiklan 1 kohdan mukaisesti viimeistään saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä.

19 Vaikka oletettaisiin, että tällä direktiivillä on katsottava toteutetun vakiintuneessa oikeuskäytännössä tarkoitettu täydellinen yhdenmukaistaminen, tästä seikasta ei kuitenkaan voi seurata primaarioikeuden merkityksen huomiotta jättäminen mainitun direktiivin täytäntöönpanon määräaikaa edeltävänä aikana (ks. analogisesti mm. asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979, Kok., s. 1629, Kok. Ep. IV, s. 473, 36 ja 42–44 kohta sekä asia C-350/97, Monsees, tuomio 11.5.1999, Kok., s. I-2921, 27 kohta).

20 Esillä olevissa asioissa on täten tutkittava ensin toiseksi esitetty kysymys, joka koskee primaarioikeuden tulkintaa pääasioiden tosiseikkojen kaltaisessa tilanteessa.

Toinen kysymys

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä sitä, onko EY 3, EY 10, EY 43, EY 49 ja/tai EY 81 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle säännökselle, jossa säädetään

— taloudellisille toimijoille sellaisia yhtiöitä lukuun ottamatta, joista valtio omistaa enemmistön, asetetusta velvollisuudesta tarvittaessa nostaa kokonaan maksettu osakepääoma vähintään 10 miljoonaan euroon, jotta ne voivat harjoittaa paikallisyhteisöjen verojen ja muiden tulojen määrittämis-, tarkastus- ja perintätoimintaa

— tällaisia palveluja koskevien hankintasopimusten pätemättömyydestä, jos ne on tehty sellaisten toimijoiden kanssa, jotka eivät täytä tätä vähimmäisosakepääomaa koskevaa edellytystä, ja

— kiellosta tehdä näitä palveluja koskevia uusia hankintasopimuksia tai osallistua tällaisia palveluita koskeviin tarjouskilpailuihin, kunnes osakepääoman saattaminen vähimmäismäärän mukaiseksi on toteutunut.

22 Siltä osin kuin toinen kysymys edellisessä kohdassa uudelleen muotoiltuna koskee EY 3, EY 10 ja EY 81 artiklan tulkintaa on muistutettava, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin kysymykset perustuvat. Nämä edellytykset koskevat erityisesti kilpailualaa, jolle on luonteenomaista tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen monimutkaisuus (ks. mm. asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010, Kok., s. I-2055, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnöissä ei kuitenkaan esitetä unionin tuomioistuimelle tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, joiden perusteella se voisi määrittää, millaisissa tilanteissa pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen säännös voisi kuulua mainittujen artiklojen soveltamisalaan. Ennakkoratkaisupyynnöissä ei etenkään millään tavoin selitetä niissä esitettyä mainittujen artiklojen liittymäkohtaa pääasian oikeudenkäyntiin tai sen kohteeseen.

24 Näin ollen esitetty toinen kysymys on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee EY 3, EY 10 ja EY 81 artiklan tulkintaa.

25 EY 43 ja EY 49 artiklan tulkinnan osalta asiakirjoista käy ilmi, että kaikki pääasian oikeudenkäynteihin liittyvät tosiseikat sijoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle. Sen vuoksi on tutkittava, onko unionin tuomioistuin näissä asioissa toimivaltainen lausumaan viimeksi mainituista perustamissopimuksen määräyksistä (ks. analogisesti asia C-380/05, Centro Europa 7, tuomio 31.1.2008, Kok., s. I-349, 64 kohta ja asia C-245/09, Omalet, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13771, 9 ja 10 kohta).

26 Pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jota sanamuotonsa mukaan sovelletaan erotuksetta italialaisiin toimijoihin ja muiden jäsenvaltioiden toimijoihin, voi nimittäin lähtökohtaisesti kuulua perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia koskevien määräysten soveltamisalaan ainoastaan siltä osin kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka liittyvät jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. asia C-448/98, Guimont, tuomio 5.12.2000, Kok., s. I-10663, 21 kohta; asia C-6/01, Anomar ym., tuomio 11.9.2003, Kok., s. I-8621, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; em. asia Centro Europa 7, tuomion 65 kohta sekä yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomio 1.6.2010, Kok., s. I-4629, 40 kohta).

27 Kuten Euroopan komission kirjallisista huomautuksista erityisesti käy ilmi, käsiteltävissä asioissa ei kuitenkaan voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneet yritykset olisivat olleet tai olisivat kiinnostuneita harjoittamaan pääasiassa kyseessä olevien konsessioiden alaista toimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa.

28 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen pyytämä EY 43 ja EY 49 artiklan tulkinta voi lisäksi olla sille hyödyllinen tilanteessa, jossa italialaisella toimijalla on kansallisen oikeuden nojalla oltava samat oikeudet kuin jonkin muun jäsenvaltion toimijalla on unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa (ks. analogisesti em. asia Centro Europa 7, tuomion 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 39 kohta). Tältä osin on huomautettava, että ennakkoratkaisupyynnöissä kansallinen tuomioistuin on perustellut päätöksensä, jonka mukaan on tarpeen esittää ennakkoratkaisukysymyksiä, toteamalla, että pääasioissa kyseessä olevan säännöstön lainmukaisuus riippuu muun muassa EY 43 ja EY 49 artiklan tulkinnasta, jonka unionin tuomioistuin antaa.

29 Unionin tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen lausumaan viimeksi mainittujen perustamissopimuksen määräysten tulkinnasta.

30 Kun tarkastellaan palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden soveltamisalojen rajaamista, on määritettävä, onko taloudellinen toimija sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa kyseistä palvelua (ks. vastaavasti asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok., s. I-4165, 22 kohta). Kun toimija on sijoittautunut jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa palveluaan, se tulee sijoittautumisvapauden periaatteen soveltamisalueelle, sellaisena kuin se on määritelty EY 43 artiklassa. Kun taloudellinen toimija sitä vastoin ei ole sijoittautunut määränpääjäsenvaltioon, se on EY 49 artiklassa säädetyn palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen mukainen rajat ylittävien palvelujen tarjoaja (ks. asia C-171/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-5645, 24 kohta).

31 Tässä yhteydessä sijoittautumisen käsite sisältää sen, että toimija tarjoaa palveluitaan pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta käsin. Sitä vastoin EY 49 artiklassa tarkoitettua ”palvelujen tarjoamista” ovat kaikki suoritukset, joita ei tarjota pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta käsin (ks. em. asia komissio v. Portugali, tuomion 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Oikeuskäytännöstä käy samoin ilmi, ettei yhdenkään EY:n perustamissopimuksen määräyksen perusteella voida määrittää abstraktisti sitä kestoa tai toistuvuutta, jonka perusteella palvelujen tai tietynkaltaisten palvelujen tarjoamista ei voida enää pitää palvelujen suorittamisena, sillä perustamissopimuksessa tarkoitettu ”palvelujen” käsite voi kattaa hyvinkin erilaisia palveluja, mukaan lukien palvelut, joita tarjotaan pidemmän ajanjakson ajan, jopa useiden vuosien ajan (ks. asia C-215/01, Schnitzer, tuomio 11.12.2003, Kok., s. I-14847, 30 ja 31 kohta; em. asia komissio v. Portugali, tuomion 26 kohta; asia C-208/07, Chamier-Glisczinski, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6095, 74 kohta ja asia C-97/09, Schmelz, tuomio 26.10.2010, Kok., s. I-10465, 42 kohta).

33 Edellä esitetystä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännös voi lähtökohtaisesti kuulua sekä EY 43 että EY 49 artiklan soveltamisalaan. Tilanne olisi toinen, jos paikallisverojen perintää ei käytännössä voitaisi toteuttaa ilman määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevaa toimipaikkaa, mitä myös komissio ehdottaa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa ratkaistava, onko kyse tällaisesta tilanteesta.

34 Täten EY 43 ja EY 49 artiklan valossa on tutkittava, muodostavatko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta säännöksestä nimenomaisesti tai implisiittisesti seuraavat edellytykset sijoittautumisvapauden ja/tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen.

35 Oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että EY 43 artikla on esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, ja että tällaisia rajoittavia vaikutuksia voi esiintyä muun muassa silloin, kun kansallisen lainsäädännön takia yhtiö voi pidättäytyä perustamasta alisteisia yksiköitä, kuten kiinteitä toimipaikkoja, muihin jäsenvaltioihin ja harjoittamasta toimintaansa tällaisten yksiköiden välityksellä (ks. mm. em. asia Attanasio Group, tuomion 43 ja 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä asia C-148/10, DHL International, tuomio 13.10.2011, Kok., s. I-9543, 60 kohta).

36 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 49 artiklassa ei ainoastaan kielletä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. asia C-76/90, Säger,

tuomio 25.7.1991, Kok., s. I-4221, 12 kohta sekä yhdistetyt asiat C-403/08 ja C-429/08, Football Association Premier League ym., tuomio 4.10.2011, Kok., s. I-9083, 85 kohta). Unionin tuomioistuin on tässä tarkoituksessa lisäksi todennut, että EY 49 artikla estää kaikkien sellaisten kansallisten säännösten soveltamisen, joiden vuoksi palvelujen tarjoaminen jäsenvaltioiden välillä on vaikeampaa kuin niiden tarjoaminen pelkästään jäsenvaltion sisällä (ks. mm. asia C-381/93, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.1994, Kok., s. I-5145, Kok. Ep. XVI, s. I-225, 17 kohta ja asia C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium ym., tuomio 13.12.2007, Kok., s. I-11135, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan pääasiassa kyseessä olevan säännöksen nojalla on niin, että jotta muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneet taloudelliset toimijat voivat harjoittaa italialaisten paikallisyhteisöjen tiettyjen tulojen määrittämistä, tarkastusta ja perintää koskevaa toimintaa, niiden kokonaan maksaman osakepääoman on Italiaan sijoittautuneiden yksityisten toimijoiden tavoin oltava vähintään 10 miljoonaa euroa, ja niiden on tarvittaessa saatettava osakepääomansa tämän vähimmäismäärän mukaiseksi, ettei niille jo mahdollisesti myönnettyjä konsessioita vastedes pidetä pätemättöminä.

38 Tällainen velvollisuus muodostaa sijoittautumisoikeuden sekä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen. Tällä velvollisuudella nimittäin yhtäältä asetetaan vähimmäisosakepääomaa koskeva edellytys (ks. analogisesti mm. em. asia komissio v. Portugali, tuomion 53 ja 54 kohta sekä asia C-514/03, komissio v. Espanja, tuomio 26.1.2006, Kok., s. I-963, 36 kohta), ja toisaalta, kuten Alankomaiden hallitus toteaa, yksityisten toimijoiden, jotka haluavat harjoittaa pääasiassa kyseessä olevia toimintoja, on sen johdosta perustettava oikeushenkilö (ks. analogisesti em. asia komissio v. Portugali, tuomion 41 ja 42 kohta sekä em. asia komissio v. Espanja, tuomion 31 kohta). Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella säännöksellä siten haitataan EY 43 ja EY 49 artiklassa vahvistettuja sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta tai tehdään ne vähemmän houkutteleviksi edellä tämän tuomion 35 ja 36 kohdassa esitetyssä oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

39 Näin ollen on tutkittava, miltä osin pääasiassa kyseessä oleva säännös voidaan sallia jonkin EY 46 artiklassa ilmaistun syyn perusteella tai se voi olla perusteltu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisten yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi (ks. analogisesti mm. asia C-167/01, Inspire Art, tuomio 30.9.2003, Kok., s. I-10155, 107 kohta ja asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 55 kohta).

40 Unionin tuomioistuimessa esitetty ainoa oikeuttamisperuste liittyy julkishallinnon suojelemiseen sen varalta, ettei toimeksisaajana oleva yhtiö toteuta tehtäviään, kun otetaan huomioon yhtiön tekemien sopimusten huomattava kokonaisarvo.

41 Comune di Baranzaten esittämistä huomautuksista käy tämän osalta ilmi, että konsessionsaajat perivät ennakkoon pääasiassa kyseessä olevien konsessioiden kohteena olevat verotulot. Kyseisen kunnan mukaan verot on tilitettävä julkishallinnolle vuosineljänneksen lopussa vasta sen jälkeen, kun niistä on vähennetty niin sanottu perintäkomissio. Comune di Baranzate toteaa, että sen jälkeen, kun perintäkomissio on vähennetty, konsessionhaltijoiden saamat voitot ovat peräisin kyseisten konsessionhaltijoiden hallinnoimilla varoilla toteutetuista taloudellisista toimista. Konsessionhaltijoilla on täten hallussaan ja käsiteltävinään miljoonia euroja, jotka niiden on tämän jälkeen tilitettävä julkishallinnolle.

42 Vaikka hyväksyttäisiin se, että edellä tämän tuomion 40 kohdassa esitettyä tavoitetta voitaisiin pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä eikä pelkästään taloudellisena perusteena (ks. tästä asia C-109/04, Kranemann, tuomio 17.3.2005, Kok., s. I-2421, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä yhdistetyt asiat C-72/10 ja C-77/10, Costa ja Cifone, tuomio 16.2.2012, 59 kohta), on syytä muistuttaa, että perustamissopimuksessa taattuihin vapauksiin kohdistuvan rajoituksen perusteltavuus edellyttää sitä, että kyseisellä toimenpiteellä voidaan taata sillä olevan tavoitteen toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen (em. asia Attanasio Group, tuomion 51 kohta

oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan ilmoitetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. mm. asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 55 kohta ja em. asia Attanasio Group, tuomion 51 kohta).

43 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännös kuitenkin ylittää selvästi tavoitteen, joka liittyy julkishallinnon suojelemiseen silloin, kun konsessionhaltijat eivät täytä tehtäviään, minkä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itsekin todennut.

44 Kyseinen tuomioistuin on nimittäin todennut, että tietyillä Italian lainsäädännössä säädetyillä varotoimilla suojellaan tuomioistuimen näkemyksen mukaan oikeasuhteisesti julkishallintoa siltä, jos konsessionhaltijat eivät toteuta tehtäviään. Italian lainsäädännössä edellytetään siten muun muassa osoitusta siitä, että tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisen yleiset edellytykset täyttyvät teknisen ja taloudellisen suorituskyvyn sekä luotettavuuden ja maksukyvyn osalta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on maininnut tässä yhteydessä toimeksisaajana olevalta yhtiöltä kokonaan maksetuksi vaaditun osakepääoman vähimmäismäärän soveltamisen niin, että kyseinen määrä vaihtelee yhtiön tosiasiassa tekemien sopimusten arvon mukaan.

45 Näin ollen on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännös muodostaa EY 43 ja EY 49 artiklassa vahvistettujen vapauksien suhteettoman ja siten perusteettoman rajoituksen.

46 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle säännökselle, jossa säädetään

— taloudellisille toimijoille sellaisia yhtiöitä lukuun ottamatta, joista valtio omistaa enemmistön, asetetusta velvollisuudesta tarvittaessa nostaa kokonaan maksettu osakepääoma vähintään 10 miljoonaan euroon, jotta ne voivat harjoittaa paikallisyhteisöjen verojen ja muiden tulojen määrittämis-, tarkastus- ja perintätoimintaa

— tällaisia palveluja koskevien hankintasopimusten pätemättömyydestä, jos ne on tehty sellaisten toimijoiden kanssa, jotka eivät täytä tätä vähimmäisosakepääomaa koskevaa edellytystä, ja

— kiellosta tehdä näitä palveluja koskevia uusia hankintasopimuksia tai osallistua tällaisia palveluita koskeviin tarjouskilpailuihin, kunnes osakepääoman saattaminen vähimmäismäärän mukaiseksi on toteutunut.

Ensimmäinen kysymys

47 Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettu vastaus sekä edellä tämän tuomion 18 ja 19 kohdassa esitetyt perustelut, ensimmäistä kysymystä ei ole tarpeen tutkia.

Oikeudenkäyntikulut

48 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (toinen jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle säännökselle, jossa säädetään

— **taloudellisille toimijoille sellaisia yhtiöitä lukuun ottamatta, joista valtio omistaa enemmistön, asetetusta velvollisuudesta tarvittaessa nostaa kokonaan maksettu osakepääoma vähintään 10 miljoonaan euroon, jotta ne voivat harjoittaa paikallisyhteisöjen verojen ja muiden tulojen määrittämis-, tarkastus- ja perintätoimintaa**

— **tällaisia palveluja koskevien hankintasopimusten pätemättömyydestä, jos ne on tehty sellaisten toimijoiden kanssa, jotka eivät täytä tätä vähimmäisosakepääomaa koskevaa edellytystä, ja**

— **kiellosta tehdä näitä palveluja koskevia uusia hankintasopimuksia tai osallistua tällaisia palveluita koskeviin tarjouskilpailuihin, kunnes osakepääoman saattaminen vähimmäismäärän mukaiseksi on toteutunut.**

Allekirjoitukset