YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa C-465/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 23.12.2005,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Traversa ja E. Montaguti, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato D. Del Gaizo, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk (esittelevä tuomari) ja C. Toader,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.6.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt, että

– yksityisen vartijan tehtävissä voi toimia vain henkilö, joka on ennalta vannonut uskollisuudenvalan Italian tasavallalle

– yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa voi harjoittaa vain Prefetton (jäljempänä prefekti) luvalla

– kyseisen luvan pätevyys on alueellisesti rajoitettu ja sen myöntämisessä otetaan huomioon samalla alueella jo toimivien turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten lukumäärä ja niiden koko

– yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavilla yrityksillä on oltava toimipaikka jokaisessa maakunnassa, jossa ne harjoittavat toimintaansa

– kyseisten yritysten henkilökunnalla on oltava henkilökohtaiset luvat harjoittaa turvallisuuspalvelutoimintaa

– yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavilla yrityksillä on oltava vähimmäis- ja/tai enimmäismäärä työntekijöitä, jotta ne voivat saada luvan

– yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten on asetettava vakuus paikalliseen talletus- ja luottokassaan

– yksityisten turvallisuuspalvelujen hinnat vahvistetaan prefektin luvassa tietyn ennalta asetetun marginaalin rajoissa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Yleistä turvallisuutta koskevien lakien koonnoksen (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), joka on hyväksytty 18.6.1931 annetulla kuninkaan asetuksella nro 773 (GURI nro 146, 26.6.1931), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä koonnos), 134 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Ilman prefektin myöntämää lupaa yhteisöillä tai yksityishenkilöillä ei ole oikeutta tarjota irtaimen tai kiinteän omaisuuden valvonta- tai vartiointipalveluja eikä tehdä tutkimuksia tai kerätä tietoja yksityishenkilöiden lukuun.

Lupaa ei voida myöntää henkilöille, jotka eivät ole Italian tai jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisia ja jotka eivät ole oikeustoimikelpoisia tai jotka on tuomittu tahallisesta rikoksesta, tämän kuitenkaan rajoittamatta 11 §:n soveltamista.

Irtaimen tai kiinteän omaisuuden valvonta- tai vartiointipalvelujen tarjoamista koskeva lupa myönnetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisille samoin edellytyksin kuin se myönnetään Italian kansalaisille.

Lupaa ei voida myöntää toimiin, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai oikeuden rajoittaa henkilökohtaista vapautta."

3 Tämän koonnoksen 135 §:n neljännen, viidennen ja kuudennen momentin sanamuoto on seuraava:

"– – näillä päälliköillä on velvollisuus pitää toimistotiloissaan esillä pysyvästi ja näkyvällä paikalla taulukkoa, johon on merkitty toimenpiteet, joita ne suorittavat, ja niiden hinnat.

Ne eivät voi toteuttaa muita kuin taulukkoon merkittyjä toimenpiteitä, vastaanottaa hinnastossa mainittuja korvauksia suurempia korvauksia tai toteuttaa toimenpiteitä sellaisten henkilöiden kanssa tai välityksellä, joilla ei ole henkilökorttia tai muuta valtion viranomaisen myöntämää valokuvallista henkilötodistusta, tai hyväksyä toimeksiantoja tällaisten henkilöiden kanssa tai välityksellä.

Toimenpiteitä koskevassa taulukossa on oltava prefektin hyväksyntä."

4 Koonnoksen 136 §:n toisen momentin mukaan lupa voidaan evätä jo olemassa olevien yritysten lukumäärä tai niiden koko huomioon ottaen.

5 Koonnoksen 137 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että talletus- ja luottokassaan asetetaan vakuus, jonka suuruuden prefekti vahvistaa.

– –

Jos säännöksiä ei noudateta, prefekti päättää asetuksella vakuudeksi asetetun summan menettämisestä valtiolle kokonaan tai osittain.

_ _"

6 Koonnoksen 138 §:n sanamuoto on seuraava:

"Yksityisten vartijoiden on täytettävä seuraavat edellytykset:

1° heidän on oltava Italian kansalaisia tai jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisia

2° heidän on oltava täysi-ikäisiä, ja heidän on täytettävä asevelvollisuutta koskevat velvollisuudet

3° heidän on oltava luku- ja kirjoitustaitoisia

4° heitä ei ole tuomittu rikoksesta

5° heillä on oltava täydet kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet

6° heillä on oltava hallussaan henkilötodistus

7° heidän on kuuluttava kansalliseen sairausvakuutusjärjestelmään ja työtapaturmavakuutusjärjestelmään.

Prefekti hyväksyy yksityisten vartijoiden nimitykset.

Ampuma-aselupa voidaan myöntää kaikille valantehneille yksityisille vartijoille 30.12.1992 annetun asetuksen nro 527 ja sen täytäntöönpanosta 30.10.1996 annetun sisäministerin asetuksen nro 635 mukaisesti. – –"

7 Koonnoksen täytäntöönpanosta 6.5.1940 annetun kuninkaan asetuksen nro 635 250 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 23.12.1946 annetun lain nro 478 5 §:llä (jäljempänä täytäntöönpanoasetus), säädetään seuraavaa:

"Todettuaan, että lain 138 §:ssä asetetut edellytykset täyttyvät, prefekti hyväksyy yksityiset vartijat asetuksella.

Tultuaan hyväksytyiksi yksityiset vartijat vannovat valan Pretorelle (tuomari) seuraavan kaavan mukaisesti:

'Vannon uskollisuutta Italian tasavallalle ja sen valtionpäämiehelle ja sitoudun noudattamaan uskollisesti valtion lakeja sekä hoitamaan minulle uskotut tehtävät huolellisesti, tunnollisesti ja vain yleistä etua tavoitellen.'

Pretore merkitsee prefektin asetukseen, että vala on vannottu.

Yksityinen vartija voi aloittaa tehtävissään valan vannomisen jälkeen."

8 Täytäntöönpanoasetuksen 252 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Kun omaisuus, jonka vartiointi annetaan yksityisten vartijoiden tehtäväksi, sijaitsee muiden maakuntien alueella, jokaisen maakunnan prefektin on annettava hyväksymisasetus, tämän kuitenkaan rajoittamatta erityissäännösten soveltamista.

Vala vannotaan jollekin niistä Pretoreista, joiden toimivallan kattamalla alueella vartioitava omaisuus sijaitsee."

9 Saman asetuksen 257 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Lain 134 §:ssä säädettyä lupaa koskevassa hakemuksessa mainitaan, missä kunnassa tai kunnissa yritys aikoo harjoittaa toimintaansa ja mitkä ovat yksittäisten toimien ja jatkuvan palvelusopimuksen hinnat, ja siihen liitetään taulukko palveluksessa toimivien vartijoiden määrästä, heille maksetuista palkkioista, viikoittaisesta vapaasta, varatoimenpiteistä sairaustapauksessa, työajasta ja kaikista palvelun tarjoamista koskevista yksityiskohdista.

Hakemukseen liitetään asiakirja, josta käy ilmi, että vartijat on vakuutettu työtapaturmien, työkyvyttömyyden ja vanhuuden varalle.

Kun on kyse yrityksestä, joka aikoo tehdä tutkimuksia yksityisten lukuun, hakemuksessa on täsmennettävä myös, mitä toimenpiteitä varten lupaa haetaan, ja siihen on liitettävä asiakirjat, joista tarvittava pätevyys käy ilmi.

Lupa-asiakirjassa on oltava hakemusta varten säädetyt maininnat, ja siinä on hyväksyttävä hinnat, palveluksessa toimivista vartijoista laadittu taulukko, korvaukset, työajat ja varatoimenpiteet sairaustapauksessa.

Prefektin on annettava lupa kaikkia yrityksessä tapahtuvia vaihdoksia tai sen toiminnassa toteutettavia muutoksia varten."

10 Kansallisen lainsäädännön mukaisesti annettujen hallinnollisten asiakirjojen osalta on todettava, että useissa prefektien myöntämissä luvissa, jotka koskevat yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa, todetaan, että yrityksillä on oltava vähimmäis- ja/tai enimmäismäärä yksityisiä vartijoita.

11 Lisäksi sisäministeriön yleisohjeesta käy ilmi, että yritykset eivät voi harjoittaa toimintaansa sen prefektin toimialueen ulkopuolella, joka luvan on myöntänyt.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12 Komissio lähetti 5.4.2002 Italian tasavallalle virallisen huomautuksen ja pyysi tätä esittämään huomautuksensa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuudesta palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden kanssa.

13 Italian tasavallan 6.6.2002 toimittamien vastausten johdosta komissio osoitti tälle jäsenvaltiolle 14.12.2004 perustellun lausunnon, jossa komissio kehotti sitä toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet kyseisen lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta. Italian tasavalta pyysi, että tätä määräaikaa jatkettaisiin, mutta komissio hylkäsi tämän pyynnön.

14 Komissio ei pitänyt tyydyttävinä vastauksia, jotka Italian tasavalta oli antanut, ja päätti siksi nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

15 Komissio esittää kanteensa tueksi kahdeksan väitettä, jotka koskevat Italian lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä yksityisen turvallisuuspalvelutoiminnan harjoittamiselle tässä jäsenvaltiossa.

16 Alustavasti on muistutettava, että vaikka pitää paikkansa, että alalla, jota ei ole kokonaan yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, mikä on asian laita yksityisten turvallisuuspalvelujen osalta, kuten Italian tasavalta ja komissio ovat istunnon

aikana kummatkin myöntäneet, jäsenvaltiot säilyttävät lähtökohtaisesti toimivaltansa toiminnan harjoittamisen edellytysten määrittelemiseksi tällä sektorilla, jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa siten, että ne ottavat huomioon EY:n perustamissopimuksessa taatut perusvapaudet (ks. mm. asia C-514/03, komissio v. Espanja, tuomio 26.1.2006, Kok. 2006, s. I-963, 23 kohta).

17 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että EY 43 ja EY 49 artiklassa määrätään velvollisuudesta poistaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset. Tällaisina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla kielletään näiden vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-305, 22 kohta; asia C-422/02, CaixaBank France, tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, s. I-8961, 11 kohta; asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006, Kok. 2006, s. I-2941, 31 kohta ja asia C-65/05, komissio v. Kreikka, tuomio 26.10.2006, Kok. 2006, s. I-10341, 48 kohta).

18 Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka rajoittavat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä, on täytettävä neljä edellytystä, jotta ne voisivat olla perusteltuja: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä niillä saada mennä pidemmälle, kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5123, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 49 kohta).

19 Komission esittämiä väitteitä on tutkittava näiden periaatteiden valossa.

Ensimmäinen väite, joka koskee sitä, että valan vannomista koskeva velvollisuus on EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen

Asianosaisten lausumat

20 Komissio väittää, että yksityisiä vartijoita koskeva velvollisuus vannoa uskollisuudenvala Italian tasavallalle, josta säädetään soveltamisasetuksen 250 §:ssä ja joka perustuu välillisesti kansalaisuuteen, on muiden jäsenvaltioiden toimijoille, jotka harjoittavat toimintaansa yksityisten turvallisuuspalvelujen alalla, sijoittautumisoikeuden käyttämistä ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva este, joka ei ole perusteltu.

21 Lisäksi komissio katsoo, että kyseistä velvollisuutta ei voida pitää perusteltuna ja oikeasuhteisena asetettuun tavoitteeseen eli yleisen järjestyksen parempaan suojaamiseen nähden.

22 Italian tasavalta toteaa, että kyseessä oleva toiminta, johon koonnoksessa viitataan, sisältää julkisen vallan käyttöä EY 45 ja EY 55 artiklassa tarkoitetulla tavalla, joten siihen ei sovelleta perustamissopimuksen kolmannen osan III osaston 2 ja 3 luvun määräyksiä.

23 Italian tasavalta väittää näin ollen, että yksityisten turvallisuuspalvelujen alalla toimivat yritykset osallistuvat useissa tilanteissa suoraan ja välittömästi julkisen vallan käyttöön.

24 Se väittää tältä osin, että tämän turvallisuusalan toiminnan vaikutus yleiseen turvallisuuteen on tämän toiminnan luonteen vuoksi merkittävä, esimerkiksi kun on kyse luottolaitosten aseistetusta valvonnasta ja rahankuljetusautojen turvasaattueista.

25 Tämä jäsenvaltio korostaa myös sitä, että valantehneiden yksityisten vartijoiden tehtäviensä hoitamisen yhteydessä laatimien pöytäkirjojen todistusvoima on vahvempi kuin yksityisten antamien lausumien. Jäsenvaltio lisää, että nämä vartijat voivat ottaa rikoksentekijöitä kiinni verekseltään.

26 Vastauksena näihin väitteisiin komissio toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti EY 45 ja EY 55 artiklaa on tulkittava suppeasti, koska niissä määrätään perusvapauksia koskevista poikkeuksista.

27 Lisäksi komissio katsoo, että Italian tasavallan esittämillä seikoilla ei voida perustella arviointia, joka on erilainen kuin se arviointi, jonka perusteella yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että vartiointitoiminta tai yksityiset turvallisuuspalvelut eivät tavallisesti ole toimintaa, joka sellaisenaan liittyy välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön.

28 EY 45 ja EY 55 artiklan soveltamiseen vetoamisesta riippumatta Italian tasavalta puolustautuu esittämällä seuraavat väitteet.

29 Italian tasavalta väittää, että komissio voi moittia valan vannomista koskevaa velvollisuutta vain niiden rajoitusten kannalta, joita valan vannomisesta seuraa työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle, eikä EY 43 ja EY 49 artiklan perusteella, koska yksityiset vartijat ovat aina palkattuja työntekijöitä.

30 Lisäksi Italian tasavalta väittää, että valan vannominen, joka ei ole objektiivisesti tarkasteltuna vaikea toimenpide, takaa, että vaikeat tehtävät, joita vartijat joutuvat turvallisuusalalla hoitamaan ja joihin sovelletaan valtion pakottavia lakeja, hoidetaan asianmukaisella tavalla, mikä sen mukaan korostaa yhteyttä, joka valan ja yleisen järjestyksen ennalta suojaamisen vahvistamisen välillä on olemassa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

31 EY 45 ja EY 55 artiklan soveltamisen seurausten osalta on heti aluksi tarkastettava, että näitä määräyksiä on todellakin sovellettava nyt esillä olevassa asiassa.

32 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EY 45 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja EY 55 artiklassa määrätty poikkeus on rajoitettava koskemaan vain sellaisia toimintoja, jotka sellaisenaan liittyvät välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön (ks. asia C-114/97, komissio v. Espanja, tuomio 29.10.1998, Kok. 1998, s. I-6717, 35 kohta; asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000, Kok. 2000, s. I-1221, 25 kohta ja asia C-283/99, komissio v. Italia, tuomio 31.5.2001, Kok. 2001, s. I-4363, 20 kohta).

33 Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että yksityisten vartiointiyritysten ja yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten toiminta ei yleensä välittömästi ja nimenomaisesti liity julkisen vallan käyttöön (em. asia komissio v. Belgia, tuomion 26 kohta ja em. asia komissio v. Italia, tuomion 20 kohta).

34 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia 31.5.2001 antamansa tuomion 22 kohdassa, että EY:n perustamissopimuksen 55 artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on tullut EY 45 artiklan ensimmäinen kohta) vahvistettua poikkeusta ei sovellettu esillä olleessa asiassa.

35 Näin ollen on tutkittava, voidaanko Italian tasavallan nyt käsiteltävänä olevan asian yhteydessä esittämien seikkojen perusteella, kun näitä seikkoja tarkastellaan koonnoksen ja soveltamisasetuksen tämänhetkisen sanamuodon valossa, tehdä Italiassa vallitsevasta tilanteesta erilainen arvio kuin niistä tilanteista, jotka johtivat tämän tuomion 33 ja 34 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön.

36 Koonnoksen 134 §:n mukaan yhteisöt, jotka toimivat yksityisten turvallisuuspalvelujen alalla, tarjoavat lähtökohtaisesti irtaimen tai kiinteän omaisuuden valvonta- tai vartiointipalveluja ja tekevät tutkimuksia tai keräävät tietoja yksityisten oikeussubjektien lukuun.

37 Vaikka yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset voivat, kuten Italian tasavalta on istunnon aikana vahvistanut, tietyissä olosuhteissa ja poikkeuksellisesti joutua avustamaan julkisen vallan edustajia, joiden tehtävänä on yleisen turvallisuuden takaaminen, esimerkiksi rahakuljetusten alalla tai osallistumalla tiettyjen julkisten tilojen valvontaan, tämä jäsenvaltio ei ole osoittanut, että kyseessä on julkisen vallan käyttäminen.

38 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että pelkkä osallistuminen yleisen turvallisuuden ylläpitoon, johon jokaista voidaan vaatia osallistumaan, ei merkitse tällaista julkisen vallan käyttöä (ks. em. asiassa komissio v. Espanja 29.10.1998 annettu tuomio, 37 kohta).

39 Lisäksi koonnoksen 134 §:ssä asetetaan tiukka raja vartiointitoiminnan harjoittamiselle, toisin sanoen tällainen toiminta ei voi koskaan merkitä julkisen vallan käyttöä tai oikeutta henkilökohtaisen vapauden rajoittamiseen. Yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaville yrityksille ei täten ole myönnetty minkäänlaista toimivaltaa pakkokeinojen toteuttamiseen.

40 Näin ollen Italian tasavalta ei voi perustellusti väittää, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset toteuttavat toimintansa yhteydessä yleisen järjestyksen ylläpitoon liittyviä toimenpiteitä, jotka rinnastetaan julkisen vallan käyttöön.

41 Lisäksi, kun on kyse väitteistä, jotka liittyvät valantehneiden yksityisten vartijoiden laatimien pöytäkirjojen todistusvoimaan, on todettava, että, kuten Italian tasavalta on lisäksi itsekin myöntänyt, nämä pöytäkirjat eivät ole täysin todistusvoimaiset toisin kuin ne pöytäkirjat, jotka on laadittu täyden julkisen vallan käytön yhteydessä, erityisesti rikospoliisissa.

42 Lopuksi, kun on kyse väitteestä, joka koskee valantehneillä yksityisillä vartijoilla olevaa mahdollisuutta ottaa rikoksentekijöitä kiinni verekseltään, Italian tasavalta on jo viitannut tähän mahdollisuuteen asiassa komissio vastaan Italia, jossa annettiin 31.5.2001 edellä mainittu tuomio. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä asiassa antamansa tuomion 21 kohdassa, että vartijoilla ei ole tässä asiassa suurempaa oikeutta kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Tämä päätelmä pätee myös nyt esillä olevassa asiassa.

43 Edellä todetusta seuraa, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset eivät osallistu Italiassa sovellettavan lainsäädännön nykytilassa välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön, koska niiden tarjoamia yksityisiä turvallisuuspalveluja ei voida rinnastaa tehtäviin, jotka kuuluvat julkisille turvallisuuspalveluille kuuluvaan toimivaltaan.

44 Näin ollen EY 45 ja EY 55 artiklassa määrättyjä poikkeuksia ei sovelleta nyt esillä olevassa asiassa.

45 Seuraavaksi, siltä osin kuin erityisesti on kyse soveltamisasetuksen 250 §:ssä asetetuista edellytyksistä, Italian lainsäädännöstä seuraa, että voidakseen tarjota yksityisiä turvallisuuspalveluja yritysten on käytettävä vartijoita, jotka ovat antaneet prefektille italian kielellä valan, jossa he vannovat uskollisuuttaan Italian tasavallalle ja valtionpäämiehelle.

46 Tältä osin, vaikka tätä sääntöä sovelletaan samalla tavalla sekä Italiaan sijoittautuneisiin toimijoihin että muista jäsenvaltioista tuleviin toimijoihin, jotka haluavat harjoittaa toimintaansa Italian valtion alueella, se muodostaa kuitenkin sellaisen esteen toiminnan harjoittamiselle tässä jäsenvaltiossa, joka vaikuttaa markkinoille pääsyyn ja joka koskee kaikkia toimijoita, jotka eivät ole sijoittautuneet Italiaan.

47 Johonkin Italian maakuntaan sijoittautuneille toimijoille on nimittäin muista jäsenvaltioista tuleviin sellaisiin toimijoihin verrattuna, jotka haluavat harjoittaa toimintaansa Italiassa, helpompaa saada palvelukseensa työntekijöitä, jotka suostuvat vannomaan Italian lainsäädännössä edellytetyn valan. Näin ollen on ilmeistä, että tämänkaltainen juhlallinen uskollisuudenlupaus Italian tasavallalle ja valtionpäämiehelle on symbolisen ulottuvuutensa johdosta helpompi hyväksyä, jos kyseessä ovat tämän jäsenvaltion kansalaiset tai henkilöt, jotka ovat jo asettautuneet kyseiseen jäsenvaltioon. Ulkomaiset toimijat asetetaan täten epäedullisempaan asemaan Italiassa toimiviin italialaisiin toimijoihin nähden.

48 Näin ollen riidanalaisella valanvannomisella, jota siis edellytetään yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten työntekijöiltä, rajoitetaan sellaisten toimijoiden sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, jotka eivät ole sijoittautuneet Italiaan.

49 Siltä osin kuin on kyse perusteesta, johon Italian tasavalta on vedonnut toissijaisesti perustellakseen täten todettua EY 43 ja EY 49 artiklassa taattujen vapauksien rajoitusta, joka liittyy yleisen järjestyksen suojaamiseen, on muistutettava, että yleisen järjestyksen käsitteeseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Yleiseen järjestykseen perustuvaa poikkeusta on tulkittava suppeasti, kuten kaikkia poikkeuksia perustamissopimuksen perusperiaatteista (ks. em. asia komissio v. Belgia, tuomion 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Ei kuitenkaan voida katsoa, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset, joiden kotipaikka on muissa jäsenvaltioissa kuin Italian tasavallassa, voivat luoda yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja vakavan vaaran käyttämällä sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa oikeuttaan ja ottamalla palvelukseen henkilöitä, jotka eivät ole vannoneet uskollisuutta Italian tasavallalle ja valtionpäämiehelle.

51 Edellä todetusta seuraa, että Italian lainsäädännössä asetettu valanvannomista koskeva vaatimus ei ole yhteensopiva EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa.

52 Ensimmäinen väite, johon komissio vetoaa kanteensa tueksi, on siis perusteltu.

Toinen väite, joka koskee sitä, että alueellisesti rajoitetun luvan hankkimista koskeva velvollisuus on EY 49 artiklan vastainen

Asianosaisten lausumat

53 Komissio katsoo, että velvollisuus hankkia koonnoksen 134 §:n mukaisesti lupa, joka on voimassa määritellyssä osassa Italian valtion aluetta, pelkkiä satunnaisesti tarjottavia yksityisiä turvallisuuspalveluja varten on EY 49 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus.

54 Tällaiset rajoitukset ovat perusteltuja vain, jos niitä voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä ja erityisesti jos tätä yleistä etua ei voida turvata säännöillä, joita palvelujen tarjoajaan jo sovelletaan jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka on.

55 Italian tasavalta vetoaa pääasiallisesti EY 45 ja EY 55 artiklassa määrättyjen poikkeusten soveltamiseen.

56 Toissijaisesti Italian tasavalta väittää, että koska toimialaa, johon riidanalainen toiminta kuuluu, ei ole yhdenmukaistettu ja koska siihen ei sovelleta mitään vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmää, vastaanottavan jäsenvaltion hallinto säilyttää toimivallan soveltaa yrityksiin, joiden kotipaikka on jossain toisessa jäsenvaltiossa, vaatimusta, jonka mukaan niillä on oltava kansallinen lupa.

57 Lopuksi Italian tasavalta lisää, että sen arvioimista varten, voidaanko lupa myöntää vai ei, toimivaltainen viranomainen ottaa joka tapauksessa käytännössä huomioon velvollisuudet, joita palvelujen tarjoajiin jo sovelletaan niiden lähtövaltioissa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan se, että yritys, jonka kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, tarjoaa tiettyjä palveluja ensin mainitussa jäsenvaltiossa, edellyttää hallinnollista lupaa, rajoittaa palvelujen vapaata liikkuvuutta EY 49 artiklassa tarkoitetussa mielessä (ks. mm. asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3803, Kok. Ep. XVI, s. I-59, 15 kohta; em. asia komissio v. Belgia, tuomion 35 kohta; asia C-189/03, komissio v. Alankomaat, tuomio 7.10.2004, Kok. 2004, s. I-9289, 17 kohta ja asia C-134/05, komissio v. Italia, tuomio 18.7.2007, Kok. 2007, s. I-6251, 23 kohta).

59 Lisäksi sillä, että luvan alueellinen soveltamisala on rajoitettu, minkä vuoksi palvelujen tarjoajan on koonnoksen 136 §:n mukaisesti haettava lupaa jokaisessa

maakunnassa, jossa se aikoo harjoittaa toimintaansa, hankaloitetaan vielä lisää palvelujen vapaata tarjoamista, koska Italiassa on 103 maakuntaa (ks. vastaavasti asia C-298/99, komissio v. Italia, tuomio 21.3.2002, Kok. 2002, s. I-3129, 64 kohta).

60 Tästä seuraa, että esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö on lähtökohtaisesti EY 49 artiklan vastainen ja näin ollen tässä artiklassa kielletty, ellei se ole perusteltu yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä ja ellei se tämän lisäksi ole oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen nähden (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Italia, tuomio 18.7.2004, 24 kohta).

61 Aluksi on todettava, että ennalta annettavaa hallinnollista lupaa tai toimilisenssiä koskeva edellytys, joka yksityiselle turvallisuuspalvelutoiminnalle on asetettu, on sellaisenaan omiaan vastaamaan tarpeeseen suojella yleistä järjestystä, kun otetaan huomioon kyseisen toiminnan erityinen luonne.

62 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä kuitenkin todetaan, että rajoitusta voidaan pitää perusteltuna ainoastaan, jos yleistä etua, johon asiassa vedotaan, ei jo suojella palvelujen tarjoajaan siinä jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka on, sovellettavilla säännöillä (ks. em. asia komissio v. Espanja, tuomion 43 kohta).

63 Näin ollen ei voida katsoa, että jäsenvaltion toteuttama toimenpide, joka olennaisilta osiltaan on päällekkäinen siinä jäsenvaltiossa jo suoritetun valvonnan kanssa, jossa palvelujen tarjoajan kotipaikka on, on tarpeellinen asetetun tavoitteen saavuttamista varten.

64 Nyt esillä olevassa asiassa, koska Italian lainsäädännössä ei säädetä luvan saamista varten, että huomioon otetaan velvollisuudet, jotka koskevat rajat ylittävien palvelujen tarjoajaa jo siinä jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka on, siinä ylitetään se, mikä on tarpeen kansallisen lainsäätäjän tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi eli tämän toiminnan tiukaksi valvomiseksi (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Belgia, tuomion 38 kohta; asia C-171/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-5645, 60 kohta; em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 18 kohta ja em. asia komissio v. Italia, tuomion 18.7.2007, 25 kohta).

65 Siltä osin kuin on kyse Italian tasavallan väitteestä, jonka mukaan on olemassa hallintokäytäntö, jonka mukaan toimivaltainen viranomainen ottaa lupahakemuksista päättäessään huomioon lähtöjäsenvaltiossa säädetyt velvollisuudet, on todettava, että tällaisesta käytännöstä ei ole esitetty näyttöä. Joka tapauksessa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat halutessaan muuttaa sitä, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden pätevänä täyttämisen muotona (ks. mm. em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 19 kohta).

66 Lopuksi, kuten tämän tuomion 44 kohdassa on todettu, EY 45 ja EY 55 artiklassa määrättyjä poikkeuksia ei voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa.

67 Näin ollen toinen väite, jonka mukaan alueellisesti rajoitetun luvan hankkimista koskeva velvollisuus on EY 49 artiklan vastainen, on perusteltu, koska Italian lainsäädännössä ei säädetä nimenomaisesti velvollisuudesta ottaa huomioon sijoittautumisjäsenvaltiossa säädetyt vaatimukset.

Kolmas väite, jonka mukaan se, että lupa on alueellisesti rajoitettu, ja se, että luvan myöntämisen edellytyksenä on, että otetaan huomioon samalla alueella jo toimivien yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten lukumäärä ja niiden koko, on EY 43 ja EY 49 artiklan vastaista

68 Kuten tämän tuomion 59 kohdassa todetaan, koonnoksen 136 §:stä johtuu, että se seikka, että lupa on myönnetty, mahdollistaa yksityisen turvallisuuspalvelutoiminnan harjoittamisen vain sillä alueella, jota varten lupa on myönnetty.

69 Lisäksi prefektille kuuluu sen arvioiminen, onko luvan myöntäminen aiheellista, kun otetaan huomioon kyseessä olevalla alueella jo toimivien yritysten lukumäärä ja koko.

Asianosaisten lausumat

70 Komission mukaan näillä säännöksillä rajoitetaan perusteettomasti ja suhteettomasti sijoittautumisvapautta ja, itse luvan johdosta, palvelujen tarjoamisen vapautta.

71 Lisäksi komissio korostaa, että arvioidessaan vaaraa, joka yleiselle järjestykselle voi aiheutua siitä, että tietyllä alueella toimii liian suuri määrä yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavia yrityksiä, prefekti luo oikeudellisesti epävarman tilanteen toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevalle toimijalle; komissio lisää, ettei asiassa ole esitetty näyttöä yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvasta vakavasta ja todellisesta uhasta.

72 Italian tasavalta väittää, että tällainen alueellinen rajoitus ei ole ristiriidassa EY 43 artiklan kanssa ja että se liittyy suoraan yleisen järjestyksen suojan arviointiin, joka on edellytyksenä sille, että prefekti myöntää luvan. Tämän arvioinnin on Italian tasavallan mukaan perustuttava puhtaasti alueellisille seikoille, kuten tiedoille tietyllä alueella esiintyvästä järjestäytyneestä rikollisuudesta.

73 Lopuksi Italian tasavalta väittää, että on valvottava sitä, että yksityiset turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset eivät asetu viranomaisen tilalle.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

74 Italian tasavalta ei kiistä sitä, että luvan alueellisella rajoittamisella rajoitetaan sekä sijoittautumisvapautta että palvelujen tarjoamisen vapautta tämän tuomion 17 kohdassa mainitussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Ensisijaisesti Italian tasavalta puolustautuu viittaamalla yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden suojaan ja korostaa tältä osin, että yksityinen turvallisuuspalvelutoiminta on toteutettava suojassa luonteeltaan paikallisten rikollisjärjestöiden soluttautumisilta.

75 Kun on kyse yleistä järjestystä koskevista syistä, joihin Italian tasavalta on vedonnut tällaista rajoitusta perustellakseen, ja kun otetaan huomioon tämän tuomion 49 kohdassa muistutettu yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, on niin, että vaikka kyseisten järjestöjen soluttautumisten vaaran voitaisiin katsoa olevan olemassa, Italian tasavalta ei väitä eikä se ole osoittanut, että alueellisten lupien järjestelmä on ainoa järjestelmä, jolla kyetään torjumaan tämä vaara ja takaamaan yleisen järjestyksen säilyminen.

76 Italian tasavalta ei ole osoittanut, että sen estämiseksi, että yksityisen turvallisuuspalvelutoiminnan tehokas valvonta joutuisi kyseenalaiseksi, on tarpeen myöntää lupa jokaista sellaista maakuntaa varten, jossa toisen jäsenvaltion yritys aikoo tarjota kyseisiä palveluja sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nimissä, koska yksityinen turvallisuuspalvelutoiminta ei itsessään ole omiaan aiheuttamaan haittaa yleiselle järjestykselle.

77 Tältä osin alueellisesti rajoittamatonta lupaa koskevan vaatimuksen lisäksi toimenpiteillä, jotka ovat vähemmän rajoittavia kuin Italian tasavallan valitsemat toimenpiteet, kuten esimerkiksi säännölliset hallinnolliset tarkastukset, voitaisiin taata samankaltainen lopputulos ja varmistaa yksityisten turvallisuuspalvelujen valvonta, koska mainittu lupa voitaisiin lisäksi keskeyttää tai peruuttaa siinä tapauksessa, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaville yrityksille kuuluvia velvollisuuksia laiminlyödään tai että yleiselle järjestykselle aiheutuu haittaa.

78 Lopuksi myöskään se perustelu ei voi menestyä, jonka mukaan on tarpeellista, ettei liian suurelle määrälle ulkomaisia yrityksiä mahdollisteta sijoittautumista yksityisen turvallisuuspalvelutoiminnan harjoittamista varten tai palvelujen tarjoamiseksi Italian yksityisten turvallisuuspalvelujen markkinoilla, jotta nämä yritykset eivät asetu yleisestä turvallisuudesta vastaavan viranomaisen tilalle, muun muassa siitä syystä, että kyseessä oleva toiminta ei ole samaa kuin viranomaisen toimivaltaan kuuluva toiminta, kuten tämän tuomion 40 kohdassa todetaan.

79 Tästä seuraa, että sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat rajoitukset, jotka johtuvat arvostelun kohteena olevasta lainsäädännöstä, eivät ole perusteltuja.

80 Näin ollen kolmas väite, joka koskee sitä, että luvan alueellinen rajoittaminen on EY 43 ja EY 49 artiklan vastaista, on perusteltu.

Neljäs väite, joka koskee sitä, että velvollisuus, jonka mukaan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavalla yrityksellä on oltava toimipaikka jokaisessa maakunnassa, jossa yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjotaan, on EY 49 artiklan vastainen

81 Koonnoksen ja soveltamisasetuksen soveltaminen johtaa siihen, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaville yrityksille asetetaan velvollisuus, jonka mukaan niillä on oltava toimipaikka jokaisessa maakunnassa, jonka alueella ne aikovat harjoittaa toimintaansa.

Asianosaisten lausumat

82 Komissio väittää, että edellä mainitulla velvollisuudella rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta tavalla, jota ei voida perustella yhdelläkään yleiseen etuun liittyvällä pakottavalla syyllä.

83 Italian tasavalta, joka ei kiistä kyseessä olevaa prefektien käytäntöä tai siitä aiheutuvaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista, väittää, että velvollisuudella, jonka mukaan tällainen toimipaikka tai toimitilat on oltava, on erityisesti tarkoitus taata, että valantehneiden yksityisten vartijoiden toimialue ja päätös- ja määräysvallan käyttö yrityksessä, jolle lupa on myönnetty, sekä tämän yrityksen valvonta ovat kohtuullisen lähellä toisiaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

84 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellytys, jonka mukaan vartiointiyrityksellä on oltava toimipaikka jäsenvaltiossa, jossa palvelua

tarjotaan, on suoraan vastoin palvelujen tarjoamisen vapautta, koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palvelujen tarjoajien on tämän edellytyksen vuoksi mahdotonta tarjota palveluja mainitussa valtiossa (ks. mm. em. asia komissio v. Belgia, tuomion 27 kohta ja em. asia komissio v. Italia, tuomio 18.7.2007, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85 On selvää, että nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva käytäntö on EY 49 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden lähtökohtaisesti kielletty rajoitus, kuten Italian tasavalta on lisäksi myöntänyt.

86 Tällainen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus ei kuitenkaan ole perusteltu, jos tämän tuomion 18 kohdassa muistutetut vaatimukset eivät täyty, siltä osin kuin toimipaikkaa koskevalla edellytyksellä mennään pidemmälle kuin on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, joka on yksityisen turvallisuuspalvelutoiminnan tehokkaan valvonnan takaaminen.

87 Yksityisen turvallisuuspalvelutoiminnan valvonnan edellytyksenä ei nimittäin millään tavoin ole, että kyseisen valtion jokaisessa sellaisessa maakunnassa on toimipaikka, jossa yritykset aikovat harjoittaa toimintaansa palvelujen tarjoamisen vapauden nimissä. Lupajärjestelmä ja siitä johtuvat velvoitteet ovat tältä osin riittävät, jotta päästään tavoitteeseen valvoa yksityisiä turvallisuuspalveluja, edellyttäen, kuten tämän tuomion 62 kohdassa todetaan, että edellytyksissä, joita on noudatettava tällaisen luvan saamiseksi, ei toisteta vastaavia edellytyksiä, jotka rajat ylittävä palvelujen tarjoaja on jo täyttänyt siinä jäsenvaltiossa, jossa sillä on kotipaikka (ks. vastaavasti asia C-496/01, komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004, Kok. 2004, s. I-2351, 71 kohta).

88 On siis todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan asettaessaan palvelujen tarjoajille velvollisuuden, jonka mukaan niillä on oltava toimipaikka jokaisessa maakunnassa, jossa yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa harjoitetaan.

89 Näin ollen neljäs väite on hyväksyttävä.

Viides väite, joka koskee sitä, että velvollisuus, jonka mukaan kyseisten yritysten henkilökunnalla on oltava luvat, on EY 49 artiklan vastainen

90 Koonnoksen 138 §:n mukaisesti valantehneen yksityisen vartijan tehtävissä toimimiselle on asetettu joitakin edellytyksiä. Lisäksi prefektin on hyväksyttävä yksityisten vartijoiden nimitykset.

Asianosaisten lausumat

91 Komission mukaan tällaisen luvan käyttöön ottaminen muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten työntekijöitä varten on EY 49 artiklan vastaista, koska kansallisessa lainsäädännössä ei oteta huomioon valvontaa, jota jokaiseen yksityiseen vartijaan sovelletaan siinä jäsenvaltiossa, josta hän on lähtöisin.

92 Italian tasavalta väittää, että tätä väitettä voidaan tarkastella vain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kannalta. Lisäksi se esittää uudelleen puolustuksen, jonka se on jo esittänyt EY 55 artiklan nojalla ja joka koskee asianomaisten henkilöiden osallistumista julkisen vallan harjoittamiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

93 Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että edellytys, jonka mukaan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yrityksen henkilöstöön kuuluvien on saatava uusi erityislupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on kyseisen yrityksen EY 49 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus, joka ei ole perusteltu, siltä osin kuin siinä ei oteta huomioon kotijäsenvaltiossa jo suoritettuja valvonta- tai tarkastustoimia (em. asia komissio v. Portugali, tuomion 66 kohta; em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 30 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomio 26.1.2006, 55 kohta).

94 Asia on kuitenkin näin koonnoksen osalta. Koska Italian tasavallan perustelu, joka koskee EY 55 artiklan soveltamista, ei siis ole asian kannalta merkityksellinen, kuten edellä on jo todettu, myös viides väite on perusteltu.

Kuudes väite, joka koskee sitä, että työntekijöiden vähimmäis- ja enimmäismäärää koskevat edellytykset ovat EY 43 ja EY 49 artiklan vastaiset

Asianosaisten lausumat

95 Komissio katsoo, että soveltamisasetuksen 257 §:ssä säädetään, että jokaisella yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavalla yrityksellä on oltava vähimmäis- ja/tai enimmäismäärä valantehneitä yksityisiä vartijoita.

96 Lisäksi komissio esittää kolme eri maakunnan prefektin myöntämää maakunnallista lupaa, joissa mainitaan yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten palveluksessa olevien vartijoiden lukumäärä.

97 Komissio katsoo, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten hallinnoilla on raskas velvollisuus, koska yhtäältä työntekijöiden tarkka lukumäärä jokaisen maakunnan toimipaikassa on välttämätön tekijä lupaa haettaessa ja koska toisaalta prefektin on myönnettävä lupa kaikkiin työntekijöiden lukumäärissä tapahtuviin muutoksiin. Komission mukaan tällainen velvollisuus on sekä sijoittautumisoikeuden käyttämistä että palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva este, jota ei voida perustella ja joka on suhteeton.

98 Italian tasavalta väittää, että ainoa velvollisuus, joka lainsäädännössä asetetaan, liittyy siihen, että prefektille on tarpeellista ilmoittaa, mistä työntekijöiden lukumäärät muodostuvat, jotta yleisestä turvallisuudesta vastaavalla viranomaisella on tiedossaan niiden aseistettujen henkilöiden lukumäärä, jotka tarjoavat palveluja tietyllä alueella, jotta tarvittavat tarkastukset voidaan suorittaa.

99 Italian tasavalta lisää, että prefektin luvissa, jotka komissio on esimerkkeinä esittänyt, otetaan huomioon vain lukumäärät, jotka yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten vastuuhenkilöt ovat itse ilmoittaneet, eikä niissä itsessään aseteta minkäänlaisia velvollisuuksia.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

100 On selvää, että soveltamisasetuksen 257 §:n mukaisesti kaikista yrityksen toiminnassa tapahtuvista vaihteluista ja muutoksista, erityisesti palkattujen vartijoiden lukumäärissä tapahtuvista muutoksista, on ilmoitettava prefektille, joka hyväksyy ne. Yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa varten tarvittava prefektin lupa myönnetään näin ollen erityisesti työntekijöiden lukumääriin nähden.

101 Tällainen vaatimus voi johtaa epäsuorasti siihen, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten työntekijöiden lukumäärän lisääminen tai vähentäminen kielletään.

102 Tämä on omiaan vaikuttamaan ulkomaisten toimijoiden pääsyyn Italian yksityisten turvallisuuspalvelujen markkinoille. Kun otetaan huomioon rajoitukset, joita täten asetetaan taloudellisen toimijan järjestäytymistä ja johtamista koskevalle toimivallalle, sekä näiden rajoitusten kustannukset, ulkomaiset yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavat yritykset voidaan saada luopumaan sivuliikkeiden tai tytäryhtiöiden perustamisesta Italiaan tai palvelujensa tarjoamisesta Italian markkinoilla.

103 Syystä, jonka Italian tasavalta on esittänyt perustellakseen tätä EY 43 ja EY 49 artiklassa taattujen vapauksien rajoitusta, on todettava, että velvollisuutta, jonka mukaan prefektin on myönnettävä lupa kaikkia yrityksen toiminnassa tapahtuvia muutoksia varten, ei voida suoraan luonnehtia soveltumattomaksi sille asetetun kyseessä olevien toimintojen tehokasta valvontaa koskevan tavoitteen saavuttamiseen (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Italia, tuomio 18.7.2007, 59 kohta).

104 Italian tasavalta ei kuitenkaan ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että työntekijöiden lukumäärän vahvistamisen valvonta, jota voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetään, on tarpeellinen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

105 Näin ollen kuudes väite on hyväksyttävä.

Seitsemäs väite, joka koskee sitä, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavilla yrityksillä oleva velvollisuus asettaa vakuus talletus- ja luottokassaan on EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen

106 Koonnoksen 137 §:n mukaisesti yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten on asetettava vakuus, jonka suuruuden prefekti vahvistaa, jokaisen sellaisen maakunnan valtionrahaston talletus- ja luottokassaan, jossa yrityksillä on lupa harjoittaa toimintaansa. Tällä vakuudella on tarkoitus taata mahdollisten hallinnollisten seuraamusten maksaminen siinä tapauksessa, että luvan myöntämistä koskevia edellytyksiä ei noudateta.

Asianosaisten lausumat

107 Komission mukaan tällä edellytyksellä asetetaan ylimääräinen taloudellinen rasite yrityksille, joiden pääasiallinen toimipaikka ei ole Italiassa, koska Italian lainsäädännössä ei oteta huomioon samaa velvollisuutta, joka lähtöjäsenvaltiossa saattaa jo olla.

108 Italian tasavalta huomauttaa, että koska yksityisiä turvallisuuspalveluja ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä, mahdollisuus, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys on jo voinut asettaa jäsenvaltiossa, josta se on peräisin, riittävät vakuudet italialaista talletus- ja luottokassaa vastaaviin rahalaitoksiin, voidaan ottaa huomioon vain tapauskohtaisesti.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

109 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut yksityisten turvallisuuspalvelujen alalla, että velvollisuus asettaa vakuus talletus- ja luottokassaan voi haitata EY 43 ja EY 49 artiklassa tarkoitettujen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä tai tehdä siitä vähemmän houkuttelevaa, koska palvelujen tuottaminen taikka tytäryhtiön tai sivuliikkeen perustaminen on sen johdosta kalliimpaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoaville yrityksille kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneille vastaaville yrityksille (ks. em. asia komissio v. Espanja, tuomio 26.1.2006, 41 kohta).

110 On todettava, että nyt esillä olevassa asiassa vakuuden asettamista koskevaa velvollisuutta on noudatettava jokaisessa maakunnassa, jossa yritys haluaa harjoittaa toimintaansa.

111 Tämänkaltainen rajoitus on perusteltu vain siltä osin kuin yleistä etua, johon on vedottu, eli sitä, että Italian viranomaisilla on oltava hallussaan summat, joilla taataan kaikkien sellaisten julkisoikeudellisten velvollisuuksien noudattaminen, joita varten voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä on asetettu seuraamus, ei ole jo taattu säännöillä, joita palvelujen tarjoajaan sovelletaan jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut.

112 Tältä osin kyseessä olevassa Italian lainsäädännössä vaaditaan vakuuksien asettamista ilman, että otetaan huomioon mahdollinen vakuus, joka lähtöjäsenvaltiossa on jo asetettu.

113 Italian tasavallan huomautuksista käy ilmi, että toimivaltaiset prefektin viranomaiset ottavat käytännössä huomioon tapauskohtaisesti vakuudet, joita on asetettu muiden jäsenvaltioiden talletus- ja luottokassaa vastaaviin rahalaitoksiin.

114 Italian tasavalta on itse myöntänyt, että tämän käytännön johdosta se, että uusi vakuus on asetettava jokaisessa maakunnassa, jossa toisesta jäsenvaltiosta peräisin oleva toimija aikoo harjoittaa toimintaansa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, ei ole tarpeellinen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

115 Seitsemäs väite on näin ollen perusteltu.

Kahdeksas väite, joka koskee sitä, että hintojen hallinnollinen valvonta on EY 49 artiklan vastaista

116 Soveltamisasetuksen 257 §:n mukaisesti prefektin tehtävänä on hyväksyä hinnat, joita yritykset soveltavat kaikkiin yksityisiin turvallisuuspalveluihin. Kaikki näihin hintoihin tehdyt muutokset on hyväksyttävä samoin edellytyksin.

117 Lisäksi sisäministeriön 8.11.1999 antamasta yleisohjeesta nro 559/C. 4770.10089. D käy ilmi, että prefektit vahvistavat jokaista palvelulajia varten laillisen hinnan ja prosenttimääräisenä ilmoitetun marginaalin, jonka rajoissa hinta saa vaihdella ja jonka rajoissa jokainen yritys voi vapaasti päättää oman hintansa jokaiselle palvelulle.

118 Prefektien on ennen hintojen hyväksymistä varmistuttava siitä, että ehdotetut hinnat ovat tämän marginaalin mukaiset. Jos tätä marginaalia ei ole noudatettu, yrityksen vastuuhenkilöiden on perusteltava, minkä vuoksi hinnat eivät noudata marginaalia, ja prefektien on tarkastettava, voivatko yritykset harjoittaa toimintaansa tältä perustalta. Jos tätä viimeksi mainittua edellytyksen täyttymistä ei voida varmasti todeta, hintoja ei hyväksytä eikä lupaa tästä johtuen myönnetä.

Asianosaisten lausumat

119 Komissio katsoo, että tämä lainsäädäntö on ristiriidassa palvelujen vapaan tarjoamisen kanssa. Kun otetaan huomioon täten toteutettu hintojen valvonta, Italiassa harjoitetut hinnat ovat esteenä sille, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja saapuu Italian markkinoille, tarjoaa palvelujaan Italiassa toimivien kilpailijoidensa hintoja edullisempaan hintaan tai tarjoaa palveluja, jotka ovat kalliimpia mutta joiden arvo on myös korkeampi ja jotka siis ovat kilpailukykyisempiä.

120 Tällainen lainsäädäntö on komission mukaan omiaan rajoittamaan yksityisten turvallisuuspalvelujen markkinoille pääsyä estämällä tehokkaan hintakilpailun.

121 Italian tasavalta väittää, että riidanalainen lainsäädäntö on perusteltu, koska on vältettävä, että palveluja tarjotaan kohtuuttoman alhaisilla hinnoilla, mikä johtaisi sen mukaan väistämättä palvelujen laadun heikentymiseen, mikä puolestaan vaarantaisi erityisesti yleistä turvallisuutta koskevat perustavanlaatuiset intressit.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

122 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 49 artikla on esteenä kaikkien sellaisten kansallisten säännösten soveltamiselle, joiden vuoksi palvelujen tarjoamisesta jäsenvaltioiden välillä tulee vaikeampaa kuin niiden tarjoaminen pelkästään jäsenvaltion sisällä (ks. em. asia komissio v. Italia, tuomio 18.7.2007, 70 kohta).

123 Pakollisten vähimmäishintojen osalta yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että lainsäädäntö, jonka mukaan asianajajan palkkioiden maksuluettelossa vahvistetuista vähimmäispalkkioista ei missään tapauksessa voida poiketa sopimuksella sellaisten palvelujen osalta, jotka yhtäältä liittyvät oikeudenkäynteihin ja joita toisaalta yksinomaan asianajajat voivat tarjota, on EY 49 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus (ks. yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006, Kok. 2006, s. I-11421, 70 kohta ja em. asia komissio v. Italia, tuomio 18.7.2007, 71 kohta).

124 Nyt esillä olevassa asiassa yleisohjeessa nro 559/C. 4770. 10089. D, johon viitataan tämän tuomion 117 kohdassa, myönnetään prefekteille päätösvalta, joka koskee viitehinnan vahvistamista ja toimijoiden ehdottamien hintojen hyväksymistä, siten, että lupaa ei voida myöntää, jos hintoja ei hyväksytä.

125 Hintojen vahvistamisen vapauteen täten asetettu rajoitus on omiaan rajoittamaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden sellaisten toimijoiden pääsyä Italian yksityisten turvallisuuspalvelujen markkinoille, jotka haluavat tarjota palvelujaan tässä valtiossa. Kyseisellä rajoituksella nimittäin estetään kyseisiä toimijoita kilpailemasta tehokkaammin vakituisesti kyseessä olevaan jäsenvaltioon asettautuneiden taloudellisten toimijoiden kanssa, joilla on tästä syystä ulkomaille sijoittautuneita taloudellisia toimijoita paremmat mahdollisuudet hankkia asiakkaita, tarjoamalla maksuluettelossa määrättyä hintaa matalampia hintoja (ks. vastaavasti

em. asia komissio v. Italia, tuomio 18.7.2007, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Toisaalta tämä sama rajoitus on omiaan estämään sen, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet toimijat sisällyttävät palvelujensa hintaan tiettyjä kustannuksia, joista Italiaan sijoittautuneiden toimijoiden ei tarvitse vastata.

126 Lopuksi toimijoille jätetty marginaali ei ole omiaan korvaamaan hintojen vahvistamisen vapaudelle täten asetettujen rajoitusten vaikutuksia.

127 Tämän seurauksena on todettava, että EY 49 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva rajoitus on osoitettu.

128 Niiden syiden osalta, joita Italian tasavalta on esittänyt perustellakseen tätä rajoitusta, on todettava, että tämä jäsenvaltio ei ole esittänyt seikkoja, joista kävisi ilmi hintojen vahvistamisen järjestelmän myönteiset seuraukset sekä kuluttajille tarjottujen palvelujen laatuun että yleiseen turvallisuuteen.

129 Näin ollen on todettava, että kahdeksas väite on perusteltu.

130 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että säätäessään koonnoksessa, että

– yksityisen vartijan tehtävissä voi toimia vain henkilö, joka on ennalta vannonut uskollisuudenvalan Italian tasavallalle, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet palvelujen tarjoajat voivat harjoittaa yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa vain prefektin luvalla, jonka alueellinen ulottuvuus on rajoitettu, ilman että otetaan huomioon velvollisuudet, joita näihin palvelujen tarjoajiin jo sovelletaan lähtöjäsenvaltiossa, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– kyseisen luvan pätevyys on alueellisesti rajoitettu ja sen myöntämisessä otetaan huomioon samalla alueella jo toimivien turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten lukumäärä ja niiden koko, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavilla yrityksillä on oltava toimipaikka jokaisessa maakunnassa, jossa ne harjoittavat toimintaansa, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– yritysten henkilökunnalla on oltava henkilökohtaiset luvat harjoittaa yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa, ilman että otetaan huomioon valvontaa ja tarkastuksia, jotka lähtöjäsenvaltiossa on jo suoritettu, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavilla yrityksillä on oltava vähimmäis- ja/tai enimmäismäärä työntekijöitä, jotta ne voivat saada luvan, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– samojen yritysten on asetettava vakuus talletus- ja luottokassaan, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– yksityisten turvallisuuspalvelujen hinnat vahvistetaan prefektin luvassa tietyn ennalta asetetun marginaalin rajoissa, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.

Oikeudenkäyntikulut

131 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska viimeksi mainittu on hävinnyt asian, Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Säätäessään yleistä turvallisuutta koskevien lakien koonnoksessa (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), joka on hyväksytty 18.6.1931 annetulla kuninkaan asetuksella nro 773, sellaisena kuin se on muutettuna, että

– yksityisen vartijan tehtävissä voi toimia vain henkilö, joka on ennalta vannonut uskollisuudenvalan Italian tasavallalle, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet palvelujen tarjoajat voivat harjoittaa yksityistä turvallisuuspalvelutoimintaa vain prefektin luvalla, jonka

alueellinen ulottuvuus on rajoitettu, ilman että otetaan huomioon velvollisuudet, joita näihin palvelujen tarjoajiin jo sovelletaan lähtöjäsenvaltiossa, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan

– **kyseisen luvan pätevyys on alueellisesti rajoitettu ja sen myöntämisessä otetaan huomioon samalla alueella jo toimivien turvallisuuspalveluja tarjoavien yritysten lukumäärä ja niiden koko, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan**

– **yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavilla yrityksillä on oltava toimipaikka jokaisessa maakunnassa, jossa ne harjoittavat toimintaansa, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan**

– **yritysten henkilökunnalla on oltava henkilökohtaiset luvat harjoittaa turvallisuuspalvelutoimintaa, ilman että otetaan huomioon valvontaa ja tarkastuksia, jotka lähtöjäsenvaltiossa on jo suoritettu, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan**

– **yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavilla yrityksillä on oltava vähimmäis- ja/tai enimmäismäärä työntekijöitä, jotta ne voivat saada luvan, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan**

– **samojen yritysten on asetettava vakuus talletus- ja luottokassaan, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan**

– **yksityisten turvallisuuspalvelujen hinnat vahvistetaan prefektin luvassa tietyn ennalta asetetun marginaalin rajoissa, Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.**

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset