YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
29 päivänä huhtikuuta 2004 *

Asiassa C-171/02,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Patakia ja A. Caeiros, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Portugalin tasavalta, asiamiehenään L. Fernandes, avustajanaan advogado A. Calheiros, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan sekä direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/51/ETY (EYVL L 209, s. 25) mukaisia velvoitteitaan, koska

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

1. sisäasiainministerin antamaa lupaa koskevassa järjestelmässä ulkomaisten yritysten, jotka haluavat harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia, on täytettävä seuraavat edellytykset:

a) niillä oltava koti- tai toimipaikka Portugalin alueella.

b) niillä ei ole oikeutta vedota selvityksiin ja vakuuksiin, jotka on jo esitetty niiden sijoittautumispaikan jäsenvaltiossa.

c) niiden on oltava muodoltaan oikeushenkilöitä.

d) niillä on oltava tietynsuuruinen yhtiöpääoma.

2. ulkomaisten yritysten, jotka haluavat harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia, henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti ja

3. yksityisen turva-alan ammatteista ei ole tehty ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevan yhteisön järjestelmän alaisia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: P. Jann (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Rosas ja S. von Bahr,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.9.2003 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.5.2002 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan sekä direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/51/ETY (EYVL L 209, s. 25) mukaisia velvoitteitaan, koska

1. sisäasiainministerin antamaa lupaa koskevassa järjestelmässä ulkomaisten yritysten, jotka haluavat harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia, on täytettävä seuraavat edellytykset:

   a) niillä on oltava koti- tai toimipaikka Portugalin alueella.

   b) niillä ei ole oikeutta vedota selvityksiin ja vakuuksiin, jotka on jo esitetty niiden sijoittautumispaikan jäsenvaltiossa.

   c) niiden on oltava muodoltaan oikeushenkilöitä.

   d) niillä on oltava tietynsuuruinen yhtiöpääoma.

2. ulkomaisten yritysten, jotka haluavat harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia, henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti ja

3. yksityisen turva-alan ammateista ei ole tehty ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevan yhteisön järjestelmän alaisia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

Määritelmät

2 Direktiivin 92/51 1 artiklan c alakohdan mukaan pätevyystodistuksella tarkoitetaan "asiakirjaa:

— jolla todistetaan koulutus, josta ei anneta direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettua tutkintotodistusta tai tässä direktiivissä tarkoitettua tutkintotodistusta tai todistusta,

tai

— jonka jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti asetettu viranomainen on, vaatimatta todistetta suoritetusta koulutuksesta, antanut arvioituaan niitä henkilökohtaisia ominaisuuksia, taitoja tai tietoja, joita hakijan katsotaan välttämättä tarvitsevan ammatin harjoittamiseen".

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

4 Direktiivin 92/51 1 artiklan f alakohdan mukaan säännelty ammattitoiminta on "ammattitoimintaa, johon ryhtymiseksi, jonka harjoittamiseksi, tai jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti koulutuksesta annettua asiakirjaa tai pätevyystodistusta. — — Toiminnan harjoittaminen ammattinimikkeellä sikäli kuin tällaisen nimikkeen käyttö on sallittu vain niille, joilla on lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukainen koulutuksesta annettu asiakirja tai pätevyystodistus", on yksi säännellyn ammattitoiminnan harjoittamisen muodoista.

Aineelliset määräykset

5 Direktiivin 92/51 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Kun säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtyminen tai sen harjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää pätevyystodistusta, toimivaltainen viranomainen ei saa puutteellisen pätevyyden perusteella kieltäytyä antamasta jäsenvaltion kansalaiselle lupaa ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa tätä ammattia samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan sen omiin kansalaisiin:

a) jos hakijalla on pätevyystodistus, joka toisessa jäsenvaltiossa vaaditaan kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi tuon jäsenvaltion alueella, ja tämä pätevyystodistus on annettu jossakin jäsenvaltiossa;

tai

b) jos hakija todistaa hankkineensa kelpoisuuden toisessa jäsenvaltiossa,

ja antaa erityisesti terveyteen, turvallisuuteen, ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyvistä asioista samanlaiset takuut kuin vastaanottavan jäsenvaltion laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä edellytetään.

Jollei hakija esitä tällaista pätevyystodistusta tai todista kelpoisuuttaan, sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä."

Kansallinen lainsäädäntö

Määritelmät

6 Asetuksen (decreto-lei) nro 231/98, joka on annettu 22.7.1998 (Diário da República I, A-sarja, nro 167, 22.7.1998; jäljempänä asetus yksityisestä turvatoiminnasta) 1 §:n 3 momentin a kohdan mukaan yksityinen turva-alan toiminta tarkoittaa "lainmukaisesti tätä tarkoitusta varten perustettujen yksityisten yritysten suorittamia palveluja, joilla pyritään henkilöiden ja omaisuuden suojelemiseen sekä rikosten estämiseen".

Aineelliset määräykset

7 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Yksityisiä turvapalveluja saavat tarjota vain yritykset, jotka on perustettu lainmukaisesti ja hyväksytty tätä toimintaa varten tämän asetuksen säännösten mukaisesti."

8 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 7 §:n 2 momentin b kohdassa säädetään, että vartiointihenkilöstön ja henkilöiden saattamiseen, puolustamiseen ja suojeluun tarkoitetun henkilöstön hyväksymisen yhtenä erityisenä edellytyksenä on kyseisen asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaisesti tunnustetun peruskoulutusjakson seuraamisen jälkeen tapahtuvaa tietoja ja fyysistä soveltuvuutta mittaavien kokeiden, joiden sisältö ja kesto vahvistetaan sisäasiainministerin päätöksellä, menestyksellinen suorittaminen.

9 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 9 §:n 1 momentissa täsmennetään, että vartiointihenkilöstöllä ja henkilöiden saattamiseen, puolustamiseen ja suojeluun tarkoitetulla henkilöstöllä on oltava sisäasiainministeriön pääsihteeristön oikeaksi todistama ammattikortti, jonka voimassaoloaika on kaksi vuotta ja joka voidaan uudistaa vastaavaksi jaksoksi kerrallaan.

10 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 9 §:n 2 momentin mukaan ammattikortin oikeaksi todistamisen edellytyksenä on, että sisäasiainministeriön pääsihteeristölle esitetään selvitys asetuksen 7 §:ssä mainittujen edellytysten täyttymisestä.

11 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 21 §:n 1 momentin mukaan asetuksen 1 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettua yksityistä turva-alan toimintaa voidaan harjoittaa vasta sisäasiainministerin myöntämän luvan jälkeen.

12 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 22 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Yritysten, jotka harjoittavat 1 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettua yksityistä turva-alan toimintaa, on oltava perustettu Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltion oikeussääntöjen mukaisesti, niillä on oltava kotipaikka tai edustus Portugalissa ja niiden on noudatettava kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:n säännöksiä."

13 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 22 §:n 2 momentissa säädetään, että mainitun asetuksen 1 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettujen yksityistä turvatoimintaa harjoittavien yritysten yhtiöpääoma ei voi olla mainitun 2 momentin a, b ja c kohdassa säädettyjä määriä pienempi.

14 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 24 §:ssä säädetään, että asetuksen 2 §:ssä lueteltujen turvapalveluiden tarjoamista koskevaa toimilupaa koskeva hakemus on osoitettava sisäasiainministerille, ja siihen on liitettävä 24 §:n 1 momentin a–g kohdassa luetellut asiakirjat.

15 Yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen 24 §:n 1 momentin d kohdassa edellytetään, että mainitun asetuksen 1 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoamista koskevaa toimilupaa koskevaan hakemukseen on liitettävä asiakirjat, jotka osoittavat asetuksen 22 §:ssä tarkoitettujen erityisten edellytysten täyttymisen.

16 Mikäli yksityisestä turvatoiminnasta annetun asetuksen säännöksiä rikotaan vakavasti tai toistuvasti, turva-alan toimintaa koskeva toimilupa tai lupa voidaan asetuksen 27 §:n mukaan sisäministeriön pääsihteerin esityksestä peruuttaa sisäministerin päätöksellä.

17 Kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. Yhtiön, jonka tosiasiallinen kotipaikka ei ole Portugalissa mutta joka haluaisi harjoittaa siellä toimintaansa yli yhden vuoden pituisen ajan, on perustettava pysyvä edustus ja täytettävä Portugalin kaupparekisterilaissa mainitut edellytykset.

2. Yhtiö, joka ei täytä edellisessä momentissa mainittuja edellytyksiä, vastaa kuitenkin sen nimissä Portugalissa suoritetuista toimista. Henkilöt, jotka ovat suorittaneet nämä toimet sekä yhtiön johtajat vastaavat mainituista toimista yhteisvastuullisesti yhtiön kanssa.

3. Edellisessä momentissa säädetyn sitä estämättä tuomioistuin voi sen, jota asia koskee, tai yleisen syyttäjänviraston vaatimuksesta määrätä, että yhtiön, joka ei noudata 1 ja 2 momentin säännöksiä, on lopetettava toimintansa Portugalin alueella, ja määrätä Portugalissa sijaitseva omaisuus selvitettäväksi."

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

18 Varattuaan Portugalin tasavallalle tilaisuuden esittää huomautuksensa komissio osoitti 29.12.2000 Portugalille perustellun lausunnon, jossa todetaan, että tietyt tämän jäsenvaltion yksityisen turva-alan palveluja koskevan lainsäädännön piirteet vaikuttavat komissiosta yhteisön oikeuden, erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden sekä säänneltyjä ammatteja koskevan yhteisön säännöstön, vastaisilta, ja kehotti mainittua valtiota noudattamaan EY:n perustamissopimuksen ja direktiivin 92/51 mukaisia velvoitteitaan kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta. Koska Portugalin viranomaisten 20.3.2001 päivätyssä kirjeessään antama vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se päätti nostaa tämän kanteen.

Kanne

19 Kanteensa tueksi komissio on esittänyt kuusi väitettä, jotka koskevat Portugalin tasavallan yksityisen turva-alan toiminnan harjoittamiselle tässä jäsenvaltiossa asettamia edellytyksiä.

20 Nämä väitteet koskevat sitä, että

— edellytys, jonka mukaan taloudellisella toimijalla on oltava koti- tai toimipaikka Portugalin alueella, on EY 49 artiklan vastainen

— edellytys, jonka mukaan taloudellisen toimijan on oltava muodoltaan oikeushenkilö, on EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen

— edellytys, jonka mukaan taloudellisella toimijalla on oltava vähimmäispääoma, on EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen

— edellytys, jonka mukaan taloudellisen toimijan on hankittava Portugalin viranomaisten lupa, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo esitettyjä selvityksiä ja vakuuksia otetaan huomioon, on EY 49 artiklan vastainen

— edellytys, jonka mukaan taloudellisen toimijan henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo suoritettua valvontaa ja tarkastuksia otetaan huomioon, on EY 39 ja EY 49 artiklan vastainen

— EY 249 ja EY 10 artiklaa on rikottu, mikä johtuu direktiivin 92/51 virheellisestä täytäntöönpanosta kansallisessa lainsäädännössä.

21 Ennen kuin tutkitaan näitä väitteitä peräkkäin sen osalta, ovatko ne perusteltuja, on syytä käsitellä suurimman osan niistä taustalla oleva kysymys, nimittäin EY 49 ja EY 43 artiklan soveltamisalojen rajaamista koskeva kysymys.

Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan oikeuden (EY 49 artikla) ja sijoittautumisvapautta koskevan oikeuden (EY 43 artikla) soveltamisalojen rajaaminen

Asianosaisten lausumat

22 Portugalin hallitus tähdentää, että taloudellinen toimija, joka tarjoaa palveluita määränpääjäsenvaltiossa tietynpituisen ajanjakson ajan, ei ole rajatylittävien palvelujen tarjoaja vaan että pelkästään tällä perusteella siitä tulee tähän jäsenvaltioon sijoittautunut toimija. Niin ollen toimenpide, jota sovelletaan vain niihin taloudellisiin toimijoihin, jotka tarjoavat palveluja Portugalissa yhtä vuotta pidemmän ajan, ei voi olla palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen vastainen.

23 Komissio katsoo, että myös silloin, kun palveluja on toimitettu yli vuoden pituisen ajan, on edelleen kyse palvelujen vapaata tarjoamista koskevasta oikeudesta, kun palveluita tarjotaan jäsenvaltioon toisesta jäsenvaltiosta käsin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

24 Mitä tulee palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden soveltamisalojen rajaamiseen, on huomattava, että avainasemassa on kysymys siitä, onko taloudellinen toimija sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa kyseistä palvelua (ks. vastaavasti asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 22 kohta). Kun toimija on (ensi- tai toissijaisesti) sijoittautunut jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa palvelua (määränpäänä oleva tai vastaanottava jäsenvaltio), 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 rajatylittävien palvelujen tarjoaja.

25 Tässä yhteydessä sijoittautumisen käsite sisältää sen, että toimija tarjoaa palveluitaan pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta ammatillisesta kotipaikasta käsin (ks. tältä osin em. asia Gebhard, tuomion 25 ja 28 kohta ja asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 21 kohta). Sitä vastoin EY 49 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamista ovat kaikki suoritukset, joita ei tarjota pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta ammatillisesta kotipaikasta käsin.

26 Yhteisöjen tuomioistuin on näin todennut, että EY 49 artiklan mukaisia palveluja voivat olla suoritukset, joita jäsenvaltioon sijoittautunut taloudellinen toimija tekee jokseenkin toistuvasti tai säännöllisesti jopa pidemmän ajanjakson ajan yhteen tai useampaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille henkilöille ja joita ovat esimerkiksi korvausta vastaan tarjotut konsultointi- tai neuvontapalvelut. Se on näet katsonut, että yhdenkään perustamissopimuksen määräyksen perusteella ei voida määrittää abstraktisti sitä kestoa tai toistuvuutta, jonka perusteella palvelun tai tietyntyyppisten palvelujen tarjoamista toisessa jäsenvaltiossa ei voida enää pitää perustamissopimuksessa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisena (asia C-215/01, Schnitzer, tuomio 11.12.2003, Kok. 2003, s. I-14847, 30 ja 31 kohta).

27 Tästä seuraa, että pelkästään sitä, että taloudellinen toimija, joka on sijoittautunut yhteen jäsenvaltioon, toimittaa palveluita toiseen jäsenvaltioon pidemmän ajanjakson ajan, ei voida pitää riittävänä osoittamaan, että se on sijoittautunut myös tähän jälkimmäiseen jäsenvaltioon.

28 Niin ollen vaikka tässä tapauksessa riidanalaiset kansalliset toimenpiteet kohdistuvat ainoastaan taloudellisiin toimijoihin, jotka tarjoavat palvelujaan Portugalissa yli vuoden pituisen ajanjakson ajan, voivat ne kuitenkin periaatteessa olla omiaan rajoittamaan palvelujen vapaata tarjoamista.

Ensimmäinen väite, joka koskee edellytyksen, jonka mukaan taloudellisella toimijalla on oltava kotipaikka tai pysyvä toimipaikka Portugalin alueella, EY 49 artiklan vastaisuutta

Asianosaisten lausumat

29 Komissio tähdentää, että Portugalin alueella sijaitsevan pysyvän toimipaikan olemassaoloa koskeva vaatimus on palvelujen vapaata tarjoamista koskeva rajoitus.

30 Lisäksi se väittää, ettei Portugalin lainsäädäntöä voida perustella sen tavoitteella tai että se joka tapauksessa on suhteeton.

31 Portugalin hallitus tähdentää, että kyseinen toimenpide ei rajoita oikeutta palvelujen vapaaseen tarjoamiseen.

32 Mainittu hallitus lisää, että siinäkin tapauksessa, että kyseinen toimenpide olisi palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitus, se on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvien seikkojen, kuten yleisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen sekä kuluttajansuojan nojalla ja se on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Yksityinen turva-alan toiminta näet täydentää kansallista yleisen turvallisuuden järjestelmää, ja sitä harjoitetaan yhteistyössä sen kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

33 Tässä suhteessa riittää, että todetaan, että asiassa, jossa kyseessä on ollut komission arvosteleman Portugalin lainsäädännön kanssa samankaltainen lainsäädäntö ja jossa puolustukseksi esitetyt argumentit ovat muistuttaneet Portugalin hallituksen argumentteja, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että vaatimus, jonka mukaan vartioimisyrityksen toimipaikan on oltava määränpää-jäsenvaltiossa, on suoraan vastoin palvelujen tarjoamisen vapautta, koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten on vaatimuksen vuoksi mahdotonta tarjota palveluja tässä valtiossa (asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000, Kok. 2000 s. I-1221, 27 ja 30 kohta).

34 Se, että yksityinen turva-alan toiminta täydentää kansallista yleisen turvallisuuden järjestelmää ja että sitä harjoitetaan yhteistyössä sen kanssa, ei yksistään riitä perusteluksi tällaiselle palvelujen tarjoamisen vapautta koskevalle rajoitukselle.

35 Ensimmäinen väite on näin ollen perusteltu.

Toinen väite, joka koskee edellytyksen, jonka mukaan taloudellisen toimijan on oltava muodoltaan oikeushenkilö, EY 43 ja EY 49 artiklan vastaisuutta

Asianosaisten lausumat

36 Komissio katsoo, että edellytys, jonka mukaan taloudellisen toimijan täytyy olla muodoltaan oikeushenkilö voidakseen harjoittaa yksityistä turva-alan toimintaa Portugalissa, on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus.

37 Lisäksi tämä Portugalin lainsäädäntö estää yhteisön toimijoita, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, käyttämästä toissijaista sijoittautumisoikeuttaan Portugalissa.

38 Portugalin hallitus tähdentää, että kyseinen toimenpide ei rajoita oikeutta palvelujen vapaaseen tarjoamiseen eikä toimijoiden, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, ensi- tai toissijaista sijoittautumisoikeutta.

39 Portugalin hallituksen mukaan toimijan, joka on luonnollinen henkilö, tarvitsee noudattaa tässä jäsenvaltiossa yhtiön perustamiselle säädettyjä edellytyksiä ainoastaan siinä tapauksessa, että hän haluaa perustaa yhtiön Portugalissa — — mikä on sijoittautumisvapautta koskevan oikeuden käytön yksi muoto. Sen enempää kauppayhtiöistä annetun lain 4 § kuin 40 §:kään ei koske toimijoiden, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, toissijaista sijoittautumista.

40 Portugalin hallituksen mukaan mahdolliset rajoitukset ovat joka tapauksessa perusteltavissa velkojien suojelun nojalla. Yhtiöt näet tarjoavat selvästi enemmän turvallisuutta ja ovat selvästi maksukykyisempiä kuin yksittäiset toimijat.

Yhteisön tuomioistuimen arviointi asiasta

41 On todettava, että edellytys, jonka mukaan yksityisen turva-alan toimijoiden on oltava muodoltaan oikeushenkilöitä, on luonteeltaan omiaan haittaamaan sellaisten muihin jäsenvaltioihin kuin Portugalin tasavaltaan sijoittautuneiden rajatylittävien palvelujen tarjoajien toimintaa, jotka tarjoavat laillisesti näissä toisissa jäsenvaltioissa samankaltaisia palveluita, ja on siten EY 49 artiklassa tarkoitettu rajoitus. Tällainen edellytys näet estää rajatylittävien palvelujen tarjoajaa, joka on luonnollinen henkilö, kokonaan toimittamasta palveluja Portugaliin.

42 Lisäksi sellainen edellytys on EY 43 artiklassa tarkoitettu rajoitus. Se näet estää yhteisön toimijoita, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, perustamasta toissijaista toimipaikkaa Portugaliin (ks. vastaavasti asia 107/83, Klopp, tuomio 12.7.1984, Kok. 1984, s. 2971 Kok. Ep. VIII, s. 635, 19 kohta ja asia 143/87, Stanton, tuomio 7.7.1988, Kok. 1988 s. 3877, Kok. Ep. IX, s. 535, 11 kohta).

43 Tällainen edellytys ei ole perusteltavissa velkojien suojelemista koskevalla syyllä. Koska näet on keinoja, joilla tämä tavoite voidaan saavuttaa rajoittamalla vähemmän palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta, kuten vakuuden antaminen tai vakuutussopimuksen tekeminen, mainittua edellytystä on pidettävä suhteettomana.

44 Toinen väite on näin ollen perusteltu.

Kolmas väite, joka koskee edellytyksen, jonka mukaan taloudellisella toimijalla on oltava vähimmäispääoma, EY 43 ja EY 49 artiklan vastaisuutta

Asianosaisten lausumat

45 Komissio katsoo, että edellytys, jonka mukaan taloudellisella toimijalla on oltava vähimmäispääoma voidakseen harjoittaa yksityistä turva-alan toimintaa Portugalissa, on sekä palvelujen tarjoamisen vapauden että sijoittautumisvapauden rajoitus.

46 Komission mukaan tämä edellytys näet velvoittaa rajatylittävien palvelujen tarjoajan korottamaan yhtiöpääomaansa, vaikka se on lähtöjäsenvaltion lainsäädännön vaatimuksiin nähden riittävä.

47 Lisäksi mainittu edellytys estää komission mukaan muuhun jäsenvaltioon kuin Portugalin tasavaltaan sijoittautunutta toimijaa, jonka yhtiöpääoma on pienempi kuin Portugalin lainsäädännössä vaadittu vähimmäismäärä, perustamasta tytäryhtiötä tai sivuliikettä Portugalin alueelle.

48 Komissio tähdentää, että vaikka vähimmäispääomaa koskeva vaatimus voisi yleisen edun vuoksi olla perusteltavissa, se ei ole toimenpide, jolla voidaan taata vaatimuksen tavoitteiden toteuttaminen, ja sillä ylitetään se, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

49 Portugalin hallitus tähdentää, että mainittu edellytys ei rajoita palvelujen tarjonnan vapautta eikä oikeutta toissijaiseen sijoittautumiseenkaan.

50 Mainitun hallituksen mukaan mahdollinen toissijaisen sijoittautumisen vapautta koskeva rajoitus on perusteltavissa pakottavilla yleiseen etuun liittyvillä seikoilla, kuten velkojien suojelulla ja tarpeella estää kansallisiin toimijoihin kohdistuva syrjintä.

51 Ensinnäkin on tärkeää taata yksityistä turva-alan toimintaa harjoittamaan aikovien toimijoiden vakavaraisuus ja torjua ennakolta sellaisten toimijoiden, joiden alkupääomitus on riittämätön, maksukyvyttömyydestä johtuvan vilpillisen konkurssin riski.

52 Toiseksi, mikäli ei vaadita, että toimijalla, joka haluaa käyttää toissijaista sijoittautumisoikeuttaan Portugalissa, on lähtöjäsenvaltiossaan Portugalin laissa yksityisen turvatoiminnan harjoittamiseen vaadittu vähimmäispääoma, syrjittäisiin kansallisia toimijoita, koska nämä ovat joka tapauksessa velvollisia hankkimaan Portugalin laissa säädetyn vähimmäispääoman.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

53 On todettava, että edellytys, jonka mukaan yksityisen turva-alan toimijoilla on oltava vähimmäispääoma, on omiaan haittaamaan sellaisten rajatylittävien palvelujen tarjoajien toimintaa, jotka ovat sijoittautuneet sellaisiin muihin jäsenvaltioihin kuin Portugaliin, joissa ne tarjoavat laillisesti samankaltaisia palveluita, ja siten se on EY 49 artiklassa tarkoitettu rajoitus. Rajatylittävien palvelujen tarjoajia, joiden yhtiöpääoma on pienempi kuin Portugalin lainsäädännössä vaadittu vähimmäismäärä, estetään näet tarjoamasta palvelujaan Portugalissa.

54 Lisäksi tällainen edellytys on EY 43 artiklassa tarkoitettu rajoitus (ks. asia C-167/01, Inspire Art, tuomio 30.9.2003, Kok. 2003, s. I-10155, 100 ja 101 kohta). Se näet estää yhteisön toimijaa, jonka yhtiöpääoma on pienempi kuin Portugalin lainsäädännössä vaadittu vähimmäismäärä, perustamasta tytäryhtiötä tai sivuliikettä Portugalin alueelle.

55 Tällainen edellytys ei ole perusteltavissa velkojien suojelulla, sikäli kuin on keinoja, kuten vakuuden antaminen tai vakuutussopimuksen tekeminen, joilla tämä tarkoitus voidaan saavuttaa rajoittamalla vähemmän palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta.

56 Pyrkimyksellä estää mahdolliset yritykset kiertää kansallista lainsäädäntöä ei myöskään voida perustella mainittua edellytystä. Sitä, että jäsenvaltion kansalainen, joka haluaa perustaa yhtiön, tekee sen siinä jäsenvaltiossa, jossa yhtiöitä koskevat oikeussäännöt ovat tämän kansalaisen mielestä lievimmät, ja perustaa toisiin jäsenvaltioihin sivuliikkeitä, ei näet sinänsä voida pitää sijoittautumisoikeuden väärinkäyttönä (ks. asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999, Kok. 1999 s. I-1459, 27 kohta).

57 Kolmas väite on näin ollen perusteltu.

Neljäs väite, joka koskee edellytyksen, jonka mukaan taloudellisen toimijan on hankittava Portugalin viranomaisten lupa, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo esitettyjä selvityksiä ja vakuuksia otetaan huomioon, EY 49 artiklan vastaisuutta

Asianosaisten lausumat

58 Komission mukaan edellytys, jonka mukaan taloudellisen toimijan on hankittava Portugalin viranomaisten antama lupa, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo esitettyjä selvityksiä ja vakuuksia otetaan huomioon, on palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitus.

59 Portugalin hallitus tähdentää, että mainittu edellytys ei rajoita palvelujen vapaata tarjoamista koskevaa oikeutta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

60 Tässä suhteessa riittää, että todetaan, että asiassa, jossa kyseessä on ollut komission arvosteleman Portugalin lainsäädännön kanssa samankaltainen lainsäädäntö ja jossa puolustukseksi esitetyt argumentit ovat muistuttaneet Portugalin hallituksen argumentteja, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kansallinen lainsäädäntö, jossa muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen osalta tiettyjen palvelujen tarjoaminen valtion alueella edellyttää viranomaisten myöntämää hallinnollista lupaa, merkitsee EY 49 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvaa rajoitusta. Tällaista rajoitusta ei voida perustella, koska jättämällä huomioimatta velvoitteet, jotka rajatylittävien palvelujen tarjoaja on jo joutunut täyttämään lähtöjäsenvaltiossa, se ylittää joka tapauksessa sen, mikä olisi tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi eli näiden toimintojen tiiviin valvonnan varmistamiseksi (em. asia komissio v. Belgia, 35–38 kohta).

61 Neljäs väite on näin ollen perusteltu.

Viides väite, joka koskee edellytyksen, jonka mukaan taloudellisen toimijan henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo suoritettua valvontaa ja tarkastuksia otetaan huomioon, EY 39 ja EY 49 artiklan vastaisuutta

Asianosaisten lausumat

62 Komissio väittää, että edellytys, jonka mukaan taloudellisen toimijan henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti, rajoittaa toimijan vapautta tarjota palveluja ja sen henkilökunnan jäsenten vapaata liikkuvuutta.

63 Komission mukaan ammattikortti on eräs sellaisen toimiluvan muoto, jonka yksityisen turvayrityksen henkilökunnan kaikki jäsenet joutuvat hankkimaan voidakseen harjoittaa toimintaansa Portugalin alueella. Niin ollen komissio katsoo, että rajatylittävien palvelujen tarjoajan henkilökunnan, jolla on lupa harjoittaa mainittua toimintaa lähtöjäsenvaltiossa, työkomennukselle lähettämistä koskevaa oikeutta on rajoitettu.

64 Lisäksi komissio katsoo, että vaikka ammattikortin hallussa pitämistä koskevaa edellytystä voitaisiin perustella yleiseen etuun vetoamalla, se ylittää sen, mikä on tarpeen edellytyksen tavoitteiden saavuttamiseksi, mikäli ei oteta huomioon edellytyksiä, jotka lähtöjäsenvaltiossa on täytetty tällaisen kortin saamiseksi.

65 Portugalin hallituksen mukaan ammattikortin avulla voidaan tarkastaa, että yksityistä turvatoimintaa harjoittavan yrityksen henkilökunnan jäsenet täyttävät yksityisen turvatoiminnan harjoittamisen edellytykset, kuten pakollisen vähimmäiskoulutuksen suorittamisen, tietoja ja fyysistä soveltuvuutta mittaavien kokeiden menestyksellisen suorittamisen sekä tarvittavat fyysisen rotevuuden ja psykologiset ominaisuudet. Portugalin hallituksen mukaan alalla, jonka erikoisluonne tunnustetaan, kuten yksityisellä turva-alalla, määränpääjäsenvaltion valvontaviranomainen voi ja sen pitää suorittaa ajoittaisia tarkastuksia.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

66 On todettava, että edellytys, jonka mukaan taloudellisen toimijan henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti, on EY 39 ja EY 49 artiklassa tarkoitettu rajoitus, jollei lähtöjäsenvaltiossa jo suoritettua valvontaa eikä tarkastuksia oteta huomioon.

67 Viides väite on näin ollen perusteltu.

Kuudes väite, joka koskee direktiivin 92/51 virheellisestä täytäntöönpanosta kansallisessa lainsäädännössä johtuvaa EY 249 ja EY 110 artiklan rikkomista

Asianosaisten lausumat

68 Komissio tähdentää ennen kaikkea, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut velvollisuuttaan panna direktiivin 92/51 8 artikla täytäntöön kansallisessa oikeudessa, koska se ei ole tehnyt yksityisen turva-alan ammateista yhteisön ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevan järjestelmän alaisia.

69 Se katsoo, että ammattikortti on mainitussa 8 artiklassa, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 92/51 1 artiklan c kohdan kanssa, tarkoitettu pätevyystodistus. Yksityisen turva-alan toimintaa voi Portugalissa näet harjoittaa vain sellaista henkilökuntaa käyttämällä, joka on osallistunut Portugalin lainsäädännön mukaiseen pakolliseen koulutukseen ja suorittanut ammattikortin myöntämisen osoittamat tietoja ja fyysistä soveltuvuutta mittaavat kokeet. Tämän lainsäädännön mukaan mainitun toiminnan harjoittamiseen ryhtyminen edellyttää, että toimijoiden henkilökunnan jäsenillä on tällainen ammattikortti.

70 Portugalin hallitus tähdentää, ettei yksityisen turvatoiminnan harjoittamiseen ryhtymisen edellytyksenä ole pätevyystodistuksen hallussapito. Sen mukaan mitään direktiivin 92/51 8 artiklassa tarkoitettua koulutuksen vahvistavaa todistusta tai asiakirjaa ei ole. Portugalin tasavalta ei näin ollen ole jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan panna täytäntöön tämän direktiivin 8 artiklaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

71 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 92–95 kohdassa esittämillä perusteilla ammattikorttia ei voida pitää direktiivin 92/51 8 artiklassa, kun sitä luetaan direktiivin 1 artiklan c kohdan kanssa, tarkoitettuna pätevyystodistuksena.

72 Edellytys, jonka mukaan yksityisen turva-alan toimijan henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti, ei siten ole direktiivin 92/51 8 artiklan vastainen.

73 Kuudes väite, joka koskee direktiivin 92/51 8 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä, on näin ollen hylättävä.

74 Edellä lausutun perusteella on todettava, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on vaatinut, että voidakseen harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia ulkomaisten toimijoiden on täytettävä seuraavat edellytykset:

— niillä on oltava kotipaikka tai pysyvä toimipaikka Portugalin alueella

— niiden on oltava muodoltaan oikeushenkilöitä

— niillä on oltava vähimmäispääoma

— niiden on hankittava Portugalin viranomaisten lupa, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo esitettyjä selvityksiä ja vakuuksia otetaan huomioon

— niiden henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo suoritettua valvontaa ja tarkastuksia otetaan huomioon.

Oikeudenkäyntikulut

75 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Portugalin tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Portugalin tasavalta on olennaisilta osiltaan hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on vaatinut, että voidakseen harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia ulkomaisten toimijoiden on täytettävä seuraavat edellytykset:

— niillä on oltava kotipaikka tai pysyvä toimipaikka Portugalin alueella

— niiden on oltava muodoltaan oikeushenkilöitä

— niillä on oltava vähimmäispääoma

— niiden on hankittava Portugalin viranomaisten lupa, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo esitettyjä selvityksiä ja vakuuksia otetaan huomioon

— **niiden henkilökunnan jäsenillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattikortti, ilman että lähtöjäsenvaltiossa jo suoritettua valvontaa ja tarkastuksia otetaan huomioon.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Jann Rosas von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä huhtikuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti