



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 päivänä kesäkuuta 2015\*

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 49, SEUT 51 ja SEUT 56 artikla — Sijoittautumisvapaus —  
Liittyminen julkisen vallan käyttöön — Direktiivi 2006/123/EY-14 artikla — Laitokset, jotka vastaavat  
julkisia rakennusurakoita tekeviä yrityksiä koskevien lakisääteisten edellytysten täyttymisen  
tarkistamisesta ja varmentamisesta — Kansallinen säännöstö, jossa edellytetään, että kyseisten laitosten  
sääntömääräinen kotipaikka on Italiassa

Asiassa C-593/13,

jossa on kyse ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (Italia) on esittänyt 3.7.2012  
tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 20.11.2013, saadakseen  
ennakkoratkaisun asiassa

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Consiglio di Stato,**

**Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici,**

**Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture,**

**Conferenza Unificata Stato Regioni,**

**Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti,**

**Ministero per le Politiche europee,**

**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**

**Ministero per i beni e le attività culturali,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze ja**

**Ministero degli Affari esteri**

vastaan

**Rina Services SpA,**

**Rina SpA ja**

**SOA Rina Organismo di Attestazione SpA,**

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz ja A. Ó Caoimh sekä tuomarit J. Malenovský, A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.12.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Rina Services SpA, Rina SpA ja SOA Rina Organismo di Attestazione SpA, edustajinaan avvocato R. Damonte, avvocato G. Giacomini, avvocato G. Scuras ja avvocato G. Demartini,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan avvocato dello Stato C. Pluchino ja avvocato dello Stato S. Fiorentino,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, F. Sjövall, E. Karlsson ja C. Hagerman,
- Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti ja H. Tserepa-Lacombe,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.3.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49, SEUT 51 ja SEUT 56 artiklan ja palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) 14 ja 16 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty kolmessa asiassa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consiglio di Stato, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, Conferenza Unificata Stato Regioni, Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero per le Politiche europee, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell’Economia e delle Finanze ja Ministero degli Affari esteri ja toisaalta Rina Services SpA, Rina SpA ja SOA Rina Organismo di Attestazione SpA ja jotka koskevat muun muassa sellaista kansallista säännöstöä, jolla varmentamislaitoksen asemassa olevat yhtiöt (Società Organismi di Attestazione, jäljempänä SOA) velvoitetaan pitämään sääntömääräinen kotipaikkansa Italiassa.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

3 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 1–7, 16 ja 33 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(1) – – Jäsenvaltioiden välisen palvelutoiminnan kehittymistä haittaavien esteiden poistaminen on keskeistä Euroopan kansojen välisen integraation ja tasapainoisen ja kestäväen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi. – –
- (2) Kilpailukykyiset palvelumarkkinat ovat ratkaisevan tärkeitä Euroopan unionin talouskasvun edistämiseksi ja työpaikkojen syntymiseksi. Sisämarkkinoilla on vielä suuri joukko esteitä, joiden takia monet palveluyritykset, varsinkin pienet ja keskisuuret yritykset (jäljempänä 'pk-yritykset'), eivät pysty laajentumaan yli kansallisten rajojen eivätkä hyödyntämään sisämarkkinoita täysitehoisesti. Tämä heikentää Euroopan unionin palveluntarjoajien kansainvälistä kilpailukykyä. Vapaat markkinat, joilla jäsenvaltiot veloitetaan poistamaan jäsenvaltioiden välisen palvelutoiminnan rajoitukset, merkitsisivät yhdessä suuremman avoimuuden ja laajempien kuluttajille annettavien tietojen kanssa kuluttajille suurempaa valikoimaa parempia ja halvempia palveluita.
- (3) Komission kertomuksessa palvelujen sisämarkkinatilanteesta kartoitettiin lukuisia haittatekijöitä, jotka estävät tai jarruttavat jäsenvaltioiden välisen palvelujen kehittymistä, erityisesti palvelualaa hallitsevien pk-yritysten tarjoamien palvelujen osalta. – – Esteet vaikuttavat moniin eri palvelutoimiin sekä palveluntarjoajan toiminnan kaikkiin vaiheisiin, ja niillä on useita yhteisiä piirteitä, muun muassa se, että ne johtuvat usein hallinnollisista rasitteista, rajatylittäviä toimia koskevasta oikeudellisesta epävarmuudesta ja jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen puutteesta.
- (4) – – Esteiden poistaminen ja samanaikainen eurooppalaisen kehittyneen sosiaalisen mallin turvaaminen ovat siis perusedellytyksenä niiden vaikeuksien voittamiselle, joita Lissabonin-strategian täytäntöönpanossa on kohdattu, sekä Euroopan talouden elvyttämiseksi etenkin työllisyyden ja investointien kannalta. – –
- (5) Tämän vuoksi on välttämätöntä poistaa jäsenvaltioiden palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja jäsenvaltioiden välistä palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet ja turvattava sekä palvelujen vastaanottajien että palveluntarjoajien tarvitsema oikeusvarmuus, jotta he voivat käyttää tehokkaasti näitä perustamissopimuksen mukaisia perusvapauksia. Koska palvelujen sisämarkkinaesteet vaikuttavat sekä toimijoihin, jotka haluavat sijoittautua toisiin jäsenvaltioihin, että toimijoihin, jotka tarjoavat palvelua toisessa jäsenvaltiossa sijoittautumatta sinne, palveluntarjoajan on voitava kehittää palvelutoimiaan sisämarkkinoilla joko sijoittautumalla jäsenvaltioon tai hyödyntämällä palvelujen liikkumisen vapautta. Palveluntarjoajilla olisi oltava mahdollisuus valita jompikumpi kahdesta vapaudesta kussakin jäsenvaltiossa soveltamansa kehitysstrategian mukaisesti.
- (6) Esteitä ei voida poistaa ainoastaan soveltamalla suoraan [SEUT 49 ja SEUT 56] artiklaa ottaen huomioon, että jäsenvaltioihin kohdistuvien perustamissopimuksen rikkomisesta johtuvien menettelyjen tapauskohtainen käsittely olisi erittäin hankalaa kansallisille ja yhteisön toimielimille varsinkin laajentumisten jälkeen ja toisaalta useiden esteiden poistaminen edellyttää kansallisten säännösten yhteensovittamista, viranomaisyhteistyö mukaan luettuna. Kuten Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat todenneet, palvelujen todelliset sisämarkkinat on mahdollista toteuttaa yhteisön säädöksen avulla.

(7) Tällä direktiivillä luodaan yleinen oikeudellinen kehys, joka hyödyttää monia erilaisia palveluja ottaen huomioon kunkin elinkeinon tai ammatin ja niitä koskevan sääntelyjärjestelmän erityispiirteet. Oikeudellinen kehys perustuu dynaamiseen ja valikoivaan lähestymistapaan, jossa tarkoituksena on poistaa ensimmäiseksi ne esteet, jotka ovat nopeasti poistettavissa, ja aloittaa sen lisäksi muiden esteiden osalta erityiskysymyksiä koskeva arviointi-, kuulemis- ja yhdenmukaistamismenettely –. On tarpeen säätää tasapainotetuista toimenpiteistä, jotka koskevat kohdennettua yhdenmukaistamista, viranomaisyhteistyötä, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kannustamista laatimaan käytännesääntöjä tietyistä kysymyksistä. – –

--

(16) Tämä direktiivi koskee ainoastaan jäsenvaltioihin sijoittautuneita palvelujentarjoajia, eikä siinä säännellä ulkoisia näkökohtia. – –

--

(33) Tämän direktiivin kattamat palvelut edustavat laajaa kirjoa jatkuvasti muuttuvia toimia, joihin lukeutuvat yrityspalvelut, kuten – – sertifiointi – –”

4 Direktiivin 2006/123 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

--

i) toiminta, joka liittyy [SEUT 51] artiklassa tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön;

--”

5 Direktiivin 2006/123 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava tämän direktiivin säännöksiä noudattaen niitä EUT-sopimuksen määräyksiä, joilla säännellään sijoittautumisoikeutta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta.

6 Mainitun direktiivin 14 artiklan – joka on direktiivin III luvussa, jonka otsikkona on ”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus” – otsikkona on ”Kielletyt vaatimukset”, ja kyseisessä artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan seuraavia vaatimuksia:

1) syrjivät vaatimukset, jotka perustuvat suoraan tai epäsuorasti kansalaisuuteen tai yhtiön kotipaikkaan – –

--

3) rajoitukset, jotka koskevat palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä, erityisesti palveluntarjoajalle asetettu vaatimus pitää pääasiallisen toimipaikka kyseisen valtion alueella, tai rajoitukset, jotka koskevat vapautta valita toimipisteen, sivuliikkeen tai tytäryhtiön välillä;

--”

- 7 Direktiivin 2006/123 15 artiklan – joka myös on mainitussa III luvussa – otsikkona on ”Arvioitavat vaatimukset”, ja kyseisessä artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot tutkimaan, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistamaan, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevien ehtojen mukaiset.
- 8 Mainitun direktiivin IV luku, jonka otsikkona on ”Palvelujen vapaa liikkuvuus”, sisältää direktiivin 16 artiklan, jonka otsikko on ”Palvelujen tarjoamisen vapaus”. Kyseisessä artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet.

Jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on varmistettava, että palvelutoiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan harjoittaa jäsenvaltion alueella vapaasti.

Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole seuraavien periaatteiden mukaisia:

- a) syrjimättömyys: vaatimus ei saa olla suoraan tai välillisesti syrjivä kansalaisuuden taikka oikeushenkilöiden tapauksessa sijoittautumisjäsenvaltion suhteen;
- b) välttämättömyys: vaatimus on perusteltava yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyvin syin;
- c) oikeasuhteisuus: vaatimuksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

2. Jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa sellaisen palveluntarjoajan vapautta tarjota palveluja, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, asettamalla seuraavia vaatimuksia:

- a) palveluntarjoajalle asetettu velvoite toimipaikasta kyseisen jäsenvaltion alueella;

--

3. Jäsenvaltiota, johon palveluntarjoaja siirtyy, ei estetä asettamasta palvelutoiminnan harjoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun perusteella ja 1 kohdan mukaisesti. – –”

#### *Italian oikeus*

- 9 Asetuksen nro 163, joka on annettu 12.4.2006 ja jolla kumotaan 25.1.2000 annettu tasavallan presidentin asetus nro 34, täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevan 5.10.2010 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 207 (GURI nro 288, Supplemento ordinario, 10.12.2010) 64 §:n 1 momentissa säädetään, että SOA:iden on oltava osakeyhtiöitä, joiden toiminimen on nimenomaisesti sisällettävä maininta ”varmentamislaitos”, ja että niiden sääntömääräisen kotipaikan on oltava Italian tasavallan alueella.

#### **Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 10 Rina SpA on Rina-konsernin holdingyhtiö. Mainitun yhtiön kotipaikka on Genovassa (Italia).

- 11 Rina Services SpA on Rina-konserniin kuuluva osakeyhtiö, jonka kotipaikka on myös Genovassa. Yhtiön tarkoituksena on UNI CEI EN 45000 -laatusertifiointipalvelujen tarjoaminen.
- 12 Myös SOA Rina Organismo di Attestazione SpA on Genovassa kotipaikkaansa pitävä osakeyhtiö. Se harjoittaa rakennusyritysten organisaatioon ja tuotantoon liittyvää varmentamistoimintaa ja teknisiin tarkastuksiin liittyvää toimintaa. Rina SpA omistaa mainitusta yhtiöstä 99 prosenttia ja Rina Services SpA yhden prosentin.
- 13 Mainitut kolme yhtiötä nostivat Tribunale amministrativo regionale per il Lazio kanteet, joilla ne muun muassa riitauttivat 12.4.2006 annetun asetuksen nro 163 täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevan 5.10.2010 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 207 64 §:n 1 momentin lainmukaisuuden siltä osin kuin kyseisessä säännöksessä säädetään, että varmentamislaitosten sääntömääräisen kotipaikan on oltava Italian tasavallan alueella.
- 14 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi kanteet 13.12.2011 antamallaan tuomioilla muun muassa sillä perusteella, että sääntömääräisen kotipaikan sijaintiin liittyvä vaatimus oli direktiivin 2006/123 14 ja 16 artiklan vastainen.
- 15 Pääasian valittajat valittivat kyseisistä tuomioista Consiglio di Statoon ja väittivät erityisesti, että SOA:iden toiminta liittyy SEUT 51 artiklassa tarkoitettulla tavalla julkisen vallan käyttöön ja että se jää näin ollen direktiivin 2006/123 ja SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.
- 16 Consiglio di Stato on päättänyt tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
  - ”1) Estävätkö perussopimuksen sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 56 artikla) koskevat periaatteet sekä direktiivissä 2006/123 vahvistetut periaatteet antamasta ja soveltamasta kansallista säännöstöä, jonka mukaan SOA:iden, jotka on perustettu osakeyhtiön muodossa, ’sääntömääräisen kotipaikan on oltava [Italian] tasavallan alueella’?
  - 2) Onko SEUT 51 artiklassa määrättyä poikkeusta tulkittava siten, että sen piiriin kuuluu sellaisten yksityisoikeudellisten laitosten harjoittaman varmentamistoiminnan kaltainen toiminta, jotka yhtäältä on perustettava osakeyhtiön muodossa ja toimivat kilpailuun perustuvilla markkinoilla ja jotka toisaalta osallistuvat julkisen vallan käyttöön ja tästä syystä tarvitsevat toiminnalleen valvontaviranomaisen luvan ja ovat tämän tiukassa valvonnassa?”

## **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

### *Toinen kysymys*

- 17 Toisella kysymyksellään, jota on aiheellista tarkastella ensiksi, kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko SEUT 51 artiklan ensimmäistä kohtaa tulkittava siten, että SOA:iden harjoittama varmentamistoiminta liittyy kyseisessä määräyksessä tarkoitettulla tavalla julkisen vallan käyttöön.
- 18 On todettava, että unionin tuomioistuin on jo ottanut kantaa tällaiseen kysymykseen tuomiossaan SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827), jossa Consiglio di Stato oli esittänyt asiaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen.

- 19 Mainitun tuomion 52 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että kun otetaan huomioon kyseisen tuomion 28–35 kohdassa esitetyt näkökohdat, eli muun muassa se, että SOA:t ovat voittoa tavoittelevia yrityksiä, jotka harjoittavat toimintaansa kilpailuolosuhteissa ja joilla ei ole minkäänlaista päätöksentekovaltaa, joka liittyy julkisen vallan oikeuksien käyttöön, SOA:iden varmentamistoiminta ei liity välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön SEUT 51 artiklassa tarkoitettulla tavalla.
- 20 Erityisesti unionin tuomioistuin totesi saman tuomion 54 kohdassa, ettei sitä, että SOA:t tarkistavat varmentamisen menettelyn alaisten yritysten teknisen ja taloudellisen kapasiteetin, lausuntojen todenperäisyyden ja sisällön, niiden henkilöiden esittämät todistukset ja asiakirjat, joille todistus annetaan, sekä hakijan tai tarjouksen tekijän henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvien edellytysten noudattamisen, voida pitää toimintana, johon sisältyy julkisen vallan oikeuksien käyttämiseksi ominaista itsenäistä päätöksentekoa, koska kyseinen tarkistaminen määritetään kokonaisuudessaan kansallisessa säännöstössä. Lisäksi unionin tuomioistuin totesi kyseisen tuomion samassa kohdassa, että mainittu tarkistaminen tehdään valtiovallan suorassa valvonnassa, ja sen tehtävänä on helpottaa hankintaviranomaisten tehtävää julkisten rakennusurakoiden alalla, koska sillä pyritään mahdollistamaan se, että nämä viranomaiset voivat täyttää tehtävänsä siten, että ne tuntevat täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti sekä tarjouksentekijöiden teknisen että taloudellisen kapasiteetin.
- 21 Kansallinen tuomioistuin ei nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä ilmoita, että SOA:iden harjoittaman toiminnan osalta olisi tapahtunut minkäänlaista muutosta tuomioon SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827) johtaneiden tosiseikkojen ilmenemisen jälkeen.
- 22 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että SEUT 51 artiklan ensimmäistä kohtaa on tulkittava siten, ettei kyseiseen määräykseen sisältyvää sijoittautumisoikeutta koskevaa poikkeusta sovelleta varmentamislaitoksen asemassa olevien yhtiöiden varmentamistoimintaan.

#### *Ensimmäinen kysymys*

- 23 Ensimmäisessä kysymyksessään kansallinen tuomioistuin viittaa useisiin unionin oikeuden määräyksiin, muun muassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaan ja direktiivissä 2006/123 mainittuihin periaatteisiin, ja tiedustelee, onko kyseistä oikeutta tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa säädetään, että SOA:iden sääntömääräisen kotipaikan on oltava kyseisen valtion alueella.
- 24 Tästä on todettava, että varmentamispalvelut kuuluvat direktiivin 2006/123 soveltamisalaan, koska kyseiset palvelut mainitaan nimenomaisesti mainitun direktiivin 33 perustelukappaleessa esimerkinomaisessa luettelossa toiminnoista, jotka direktiivi kattaa.
- 25 Pääasiassa kyseessä oleva vaatimus varmentamislaitosten kotipaikan sijainnista kuuluu direktiivin 2006/123 14 artiklan soveltamisalaan. Koska SOA:t veloitetaan mainitulla vaatimuksella pitämään sääntömääräinen kotipaikkansa kyseisen valtion alueella, kyseinen vaatimus yhtäältä perustuu direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla suoraan yhtiön kotipaikkaan, ja toisaalta sillä rajoitetaan SOA:n vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä, kun siinä erityisesti asetetaan SOA:lle 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu velvollisuus pitää pääasiallinen toimipaikkansa kyseisen valtion alueella.
- 26 Direktiivin 2006/123 14 artiklassa kielletään jäsenvaltioita asettamasta palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan jotain kyseisen artiklan 1–8 kohdassa luetelluista vaatimuksista, ja ne veloitetaan näin ollen poistamaan tällaiset vaatimukset ensisijaisesti ja systemaattisesti.
- 27 Italian tasavalta väittää kuitenkin, että vaatimus siitä, että SOA:iden sääntömääräisen kotipaikan on oltava kyseisen valtion alueella, voidaan oikeuttaa tarpeella varmistaa se, että viranomaiset voivat tehokkaasti valvoa SOA:iden toimintaa.

- 28 Tältä osin on Puolan tasavallan ja komission tavoin korostettava, ettei direktiivin 2006/123 14 artiklassa lueteltuja vaatimuksia, joihin pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö kuuluu, voida oikeuttaa.
- 29 Tämä johtopäätös seuraa sekä 14 artiklan sanamuodosta että direktiivin 2006/123 yleisestä rakenteesta.
- 30 Mainitun artiklan otsikosta ilmenee nimittäin yhtäältä, että sen 1–8 kohdassa luetellut vaatimukset ovat ”kiellettyjä”. Myöskään mikään kyseisen artiklan sanamuodossa ei viittaa siihen, että jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus oikeuttaa tällaisten vaatimusten pitäminen voimassa kansallisessa lainsäädännössään.
- 31 Toisaalta direktiivin 2006/123 yleinen rakenne perustuu sijoittautumisvapauden osalta selvään erotteluun kiellettyjen vaatimusten ja arvioitavien vaatimusten välillä. Ensiksi mainittuja säännellään direktiivin 14 artiklalla, kun taas jälkimmäisiä koskevat direktiivin 15 artiklassa säädetyt säännöt.
- 32 Siltä osin kuin kyse on erityisesti arvioitavista vaatimuksista, jäsenvaltioiden on direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan mukaan tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään jokin 2 kohdassa tarkoitetuista vaatimuksista, ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevien ehtojen mukaiset.
- 33 Mainitun 15 artiklan 5 ja 6 kohdasta ilmenee tältä osin, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai tarvittaessa ottaa käyttöön saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten kaltaisia vaatimuksia, kunhan ne ovat kyseisen säännöksen 3 kohdassa tarkoitettujen syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevien ehtojen mukaisia.
- 34 Palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta direktiivin 2006/123 16 artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltio, johon palveluntarjoaja siirtyy, voi asettaa palvelutoiminnan harjoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun perusteella ja kyseisen artiklan 1 kohdan mukaisia.
- 35 Tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan ole säädetty direktiivin 2006/123 14 artiklassa säädettyjen ”kiellettyjen” vaatimusten osalta.
- 36 Tätä johtopäätöstä ei voida asettaa kyseenalaiseksi vetoamalla direktiivin 3 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava direktiivin säännöksiä ”noudattaen niitä perustamissopimuksen määräyksiä, joilla säännellään sijoittautumisoikeutta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta”.
- 37 Tältä osin on Puolan tasavallan tavoin todettava, että direktiivin 2006/123 3 artiklan 3 kohdan tulkitseminen siten, että jäsenvaltioiden olisi sallittua oikeuttaa primaarioikeuteen vedoten kyseisen direktiivin 14 artiklassa kielletty vaatimus, poistaisi viimeksi mainitulta säännökseltä kaiken tehokkaan vaikutuksen, koska se lopulta vaarantaisi mainitulla säännöksellä toteutetun kohdennetun yhdenmukaistamisen.
- 38 Tällainen tulkinta olisi nimittäin ristiriidassa sen päätelmän kanssa, jonka unionin lainsäätäjä on tehnyt direktiivin 2006/123 kuudennessa perustelukappaleessa ja jonka mukaan sijoittautumisvapauden kohdistuvien esteiden poistaminen ei voi tapahtua ainoastaan soveltamalla suoraan SEUT 49 artiklaa muun muassa sen takia, että kyseiseen vapauteen kohdistuvien esteiden tapauskohtainen käsittely on erittäin hankalaa. Sen hyväksyminen, että kyseisen direktiivin 14 artiklan mukaan ”kielletty” vaatimukset voitaisiin kuitenkin oikeuttaa primaarioikeuteen vedoten, merkitsisi nimenomaan tällaisen EUT-sopimukseen perustuvan tapauskohtaisen tarkastelun ottamista uudelleen käyttöön kaikkien sijoittautumisvapauden rajoitusten osalta.
- 39 Lisäksi on korostettava, ettei direktiivin 2006/123 3 artiklan 3 kohta ole esteenä direktiivin 14 artiklan tulkinnalle, jonka mukaan 14 artiklassa lueteltuja kiellettyjä vaatimuksia ei voida oikeuttaa. Tällaisella kiellolla, johon ei liity oikeuttamismahdollisuutta, pyritään nimittäin takaamaan tiettyjen sellaisten



sijoittautumisvapauten kohdistuvien rajoitusten järjestelmällinen ja ripeä poistaminen, joiden unionin lainsäätävä ja unionin tuomioistuin oikeuskäytännössään ovat katsoneet haittaavan vakavasti sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Tällainen päämäärä on EUT-sopimuksen mukainen.

- 40 Näin ollen on todettava, että vaikka SEUT 52 artiklan 1 kohdassa sallitaankin se, että jäsenvaltiot oikeuttavat sijoittautumisvapauden rajoitusta merkitseviä kansallisia toimenpiteitä jollakin kyseisessä määräyksessä luetelluista syistä, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei unionin lainsäätävä voi silloin, kun se antaa sellaisen johdetun oikeuden toimen, kuten direktiivin 2006/123, jolla konkretisoidaan EUT-sopimuksessa vahvistettua perusvapautta, rajata tiettyjä poikkeuksia, varsinkin silloin, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – asianomaisella johdetun oikeuden säännöksellä ainoastaan vahvistetaan vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen vaatimuksen kaltainen vaatimus on yhteensopimaton sellaisten perusvapauksien kanssa, joihin talouden toimijat voivat vedota (ks. tältä osin mm. tuomio komissio v. Ranska, C-334/94, EU:C:1996:90, 19 kohta).
- 41 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2006/123 14 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa säädetään, että SOA:iden sääntömääräisen kotipaikan on oltava kyseisen valtion alueella.

### **Oikeudenkäyntikulut**

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

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

- 1) **SEUT 51 artiklan ensimmäistä kohtaa on tulkittava siten, ettei kyseiseen määräykseen sisältyvää sijoittautumisoikeutta koskevaa poikkeusta sovelleta varmentamislaitoksen asemassa olevien yhtiöiden varmentamistoimintaan.**
- 2) **Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 14 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa säädetään, että varmentamislaitoksen asemassa olevien yhtiöiden sääntömääräisen kotipaikan on oltava kyseisen valtion alueella.**

Allekirjoitukset