

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

9 päivänä maaliskuuta 2000 *

Asiassa C-358/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet E. Traversa ja M. Patakia, prosessiosoite Luxemburgissa c/o saman yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori U. Leanza, avustajanaan valtion-asiames O. Fiumara, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tullut EY 49 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska 25.1.1994 annetun Italian lain nro 82 1 ja 6 §:ssä edellytetään, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet, siivoukseen, desinfiointiin, tuholaiistorjuntaan, rottien hävittämiseen ja hygieniaan saneerukseen liittyviä palveluja tarjoavat elinkeinonharjoittajat merkitään tämän lain 1 §:ssä tarkoitettuihin rekistereihin,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward (esittelevä tuomari) sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.11.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.10.1998 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska 25.1.1994 annetun Italian lain nro 82 (*GURI* nro 27, 3.2.1994, s. 4; jäljempänä laki nro 82/94) 1 ja 6 §:ssä edellytetään, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet, siivoukseen, desinfiointiin, tuholaisorjuntaan, rottien hävittämiseen ja hygieeniseen saneeraukseen liittyviä palveluja tarjoavat elinkeinonharjoittajat merkitään tämän lain 1 §:ssä tarkoitettuihin rekistereihin.

Kansallinen lainsäädäntö

- 2 Laki nro 82/94 koskee siivoukseen, desinfiointiin, tuholaisorjuntaan, rottien hävittämiseen ja hygieeniseen saneeraukseen liittyviä palveluja.
- 3 Lain nro 82/94 1 §:n otsikko on ”Siivousyritysten merkitseminen kaupparekisteriin tai maakuntakohtaiseen, muita elinkeinonharjoittajia koskevaan rekisteriin” ja sen 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Siivoukseen, desinfiointiin, tuholaisorjuntaan, rottien hävittämiseen ja hygieeniseen saneeraukseen liittyvää toimintaa harjoittavat yritykset, jäljempänä sii-

vousyritykset, on merkittävä 20.9.1934 annetulla kuninkaan asetuksella nro 2011 perustettuun kaupparekisteriin, sellaisena kuin se on sittemmin muutettuna, tai maakuntakohtaiseen, muita elinkeinonharjoittajia koskevaan rekisteriin, joka on perustettu 8.8.1985 annetun lain nro 443 5 §:llä, edellyttäen, että yritykset täyttävät tässä laissa säädetty edellytykset.”

- 4 Säännöksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista on säädetty lain nro 82/94 6 §:ssä, jonka otsikko on ”Seuraamukset” ja jonka 2—5 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Siinä tapauksessa, että siivousyritys harjoittaa tässä laissa tarkoitettua toimintaa ilman, että sitä on merkitty kaupparekisteriin tai maakuntakohtaiseen, muita elinkeinonharjoittajia koskevaan rekisteriin, tai se harjoittaa toimintaansa siitä huolimatta, että rekisteröiminen on evätty tai kumottu, kyseisen yrityksen omistaja, yrityksen, sen sivuliikkeen tai toimipaikan johtaja, avoimen yhtiön yhtiömiehet, kommandiittiyhtiöiden vastuunalaiset yhtiömiehet ja kaikkien muiden yhtiötyyppien, osuuskunnan mukaan lukien, hallitusten jäsenet on tuomittava vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi tai maksamaan sakkoa vähintään 200 000 liiraa ja enintään 1 000 000 liiraa.

3. Jos siivousyritys antaa tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisen yrityksille, jotka ovat tilanteessa, joka saattaa johtaa 2 momentissa tarkoitettujen seuraamusten määräämiseen, yrityksen omistaja, yrityksen, sen sivuliikkeen tai toimipaikan johtaja, avoimen yhtiön yhtiömiehet, kommandiittiyhtiöiden vastuunalaiset yhtiömiehet ja kaikkien muiden yhtiötyyppien, osuuskunnat mukaan lukien, hallitusten jäsenet on tuomittava vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi tai maksamaan sakkoa vähintään 200 000 liiraa ja enintään 1 000 000 liiraa.

4. Se, joka tekee tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista koskevan sopimuksen sellaisen siivousyrityksen kanssa, jota ei ole merkitty kaupparekisteriin tai maakuntakohtaiseen muita elinkeinonharjoittajia koskevaan rekisteriin tai joka on poistettu rekisteristä tai jonka rekisteröinti on evätty, tai joka muulla tavoin vastikkeellisesti käyttää tällaisen yrityksen palveluja, on tuomittava hallinnollisessa menettelyssä maksamaan sakkoa vähintään 1 000 000 liiraa ja enintään 2 000 000 liiraa. Siinä tapauksessa, että sopimuspuolena on ollut julkisoikeudellinen yritys tai laitos, tämä on tuomittava hallinnollisessa menettelyssä maksamaan sakkoa vähintään 10 000 000 liiraa ja enintään 50 000 000 liiraa.

5. Sellaisten siivousyritysten kanssa tehdyt sopimukset, joita ei ole merkitty kaupparekisteriin tai maakuntakohtaiseen, muita elinkeinonharjoittajia koskevaan rekisteriin tai jotka on poistettu rekisteristä tai joiden rekisteröinti on evätty, ovat mitättömiä.”

5 Yritysrekisterin perustamisesta 29.12.1993 annetun lain nro 580 (GURI nro 7, 11.1.1994, säännönmukainen täydennysosa nro 6; jäljempänä laki nro 580/93) 8 §:n nojalla kaupparekisteri liitetään uuteen yritysrekisteriin kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Tämän saman pykälän nojalla 8.8.1985 annetun lain nro 443 mukaiseen rekisteriin merkityt muut elinkeinonharjoittajat merkitään yritysrekisterissä näille varattuun erityiseen osaan.

6 Lain nro 82/94 1 §:n 2 momentin ja lain nro 580/93 18 §:n mukaan yritysrekisteriin merkitsemisestä on maksettava vuotuinen maksu.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt hallinnollinen menettely

- 7 Komissio ilmoitti 3.4.1995 päivätyllä kirjeellään Italian hallitukselle syyt, joiden vuoksi se katsoi, että lain nro 82/94 1 ja 6 § ovat perustamissopimuksen 59 artiklan vastaisia, ja antoi sille virallisen huomautuksen, jossa se vaati Italian hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa virallisen huomautuksen tiedoksi saamisesta.

- 8 Koska Italian hallitus ei vastannut viralliseen huomautukseen, komissio lähetti sille 12.3.1996 perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti perustellun lausunnon, jossa se kehotti Italian hallitusta toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksi antamisesta.

- 9 Koska Italian hallitus ei vastannut tähän lausuntoon, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Pääasia

- 10 Komissio toteaa aluksi, että lain nro 82/94 1 §:n ja lain nro 580/93 8 §:n säännösten nojalla kaikkien siivousyritysten on yhtiömuodostaan riippumatta kirjotauduttava uuteen yritysrekisteriin.

- 11 Komissio esittää, että yritysrekisteriin kirjoittautumista koskeva velvollisuus ja tämän velvollisuuden laiminlyönnistä määrättävät ankarat seuraamukset ovat selvästi perustamissopimuksen 59 artiklan vastaisia. Lain nro 82/94 6 §:ssä säädettyjen vankeusrangaistusten ja aina 50 000 000:aan Italian liiraan nousvien sakkorangaistusten määrääminen lain 1 §:n rikkomisesta tekee yritysrekisteriin merkitsemisestä ehdottoman edellytyksen siivoustoiminnan harjoittamiselle Italian valtion alueella. Komissio katsoo, että koska tämä velvollisuus koskee myös muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneita yrityksiä, se estää palvelujen vapaan tarjoamisen tai ainakin rajoittaa sitä.
- 12 Tämän lisäksi komission mukaan lailla nro 82/94 syrjitään peiteltysti muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita yrityksiä. Rekisteriin merkitsemistä koskeva velvollisuus johtaa sen mukaan käytännössä siihen, etteivät tällaiset yritykset edes pyri harjoittamaan tässä laissa tarkoitettua siivoustoimintaa Italiassa. Komission käsityksen mukaan on melko epätodennäköistä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys ryhtyisi täyttämään yritysrekisteriin merkitsemisen edellyttämiä hallinnollisia velvollisuuksia sekä maksaisi vuosittaisen rekisteröintimaksun vain voidakseen tarjota palvelujaan satunnaisesti ja yksittäistapauksittain tai ainakin vain väliaikaisesti ja epäsäännöllisesti.
- 13 Asiassa on riidatonta se, ettei Italian hallitus kiistä sitä, että lain nro 82/94 yleisen muotoilun vuoksi sitä voidaan soveltaa kaikkiin palvelujen tarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet Italian valtion alueelle tai sen ulkopuolelle ja jotka tarjoavat palveluja Italiassa, siitä riippumatta, onko palvelujen tarjoaminen satunnaista vai säännöllistä. Erityisesti on syytä todeta, että tämän lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle ei ole jätetty palvelujen tarjoajaa, joka on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin Italian tasavaltaan ja joka on jo täyttänyt kaikki sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaiset, Italian lainsäädännössä asetettuja muodollisuuksia vastaavat muodollisuudet.

- 14 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämänkaltaiset kansalliset säännökset eivät noudata perustamissopimuksen 59 artiklan määräyksiä (ks. mm. yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999, Kok. 1999, s. I-8453, 33-35 kohta).
- 15 Italian hallitus esittää kuitenkin valmistelevana niitä kansallisia säännöksiä, joiden avulla komission esiin tuomat ongelmat voidaan ratkaista. Se toteaa lisäksi, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet siivousyritykset voivat toimia ja toimivat käytännössä Italiassa lain nro 82/94, sellaisena kuin se on voimassa tällä hetkellä, soveltamisalalla ilman, että niiltä edellytettäisiin yritysrekisteriin merkitsemistä.
- 16 Tältä osin on todettava, että vaikka jäsenvaltion viranomaiset eivät käytännössä soveltaisi yhteisön oikeuden vastaisia kansallisia säännöksiä muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, ei se riitä poistamaan näiden säännösten yhteisön oikeuden vastaisuutta.
- 17 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen lainsäädännön ja yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten — myös välittömästi sovellettavien — välinen ristiriita voidaan lopullisesti poistaa vain sellaisilla kansallisilla pakottavilla oikeussäännöillä, joilla on sama asema lainsäädännöllisessä hierarkiassa kuin niillä oikeussäännöillä, joita on muutettava. Pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat muuttaa sitä mielensä mukaan, ja jota ei riittäväällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden pätevänä täytäntöönpanon muotona (ks. asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997, Kok. 1997, s. I-1489, 14 kohta).

- 18 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska lain nro 82/94 1 ja 6 §:ssä edellytetään, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet, siivoukseen, desinfiointiin, tuholaistorjuntaan, rottien hävittämiseen ja hygieeniseen saneerausraukseen liittyviä palveluja tarjoavat elinkeinonharjoittajat merkitään tämän lain 1 §:ssä tarkoitettuihin rekistereihin.

Oikeudenkäyntikulut

- 19 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 Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska

25.1.1994 annetun Italian lain nro 82 1 ja 6 §:ssä edellytetään, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet, siivoukseen, desinfiointiin, tuho-laistorjuntaan, rottien hävittämiseen ja hygieeniseen saneeraukseen liittyviä palveluja tarjoavat elinkeinonharjoittajat merkitään tämän lain 1 §:ssä tarkoitettuihin rekistereihin.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Edward

Kapteyn

Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä maaliskuuta 2000.

R. Grass

D. A. O. Edward

kirjaaja

neljännen jaoston puheenjohtaja