DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

29. maj 2001 *

I sag C-263/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved A. Aresu og M. Patakia, derefter ved M. Patakia og G. Bisogni, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato O. Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43

* Processprog: italiensk.

EF og 49 EF) ved at indføre restriktioner, der hindrer udøvelsen af virksomhed som færdselskonsulent,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne V. Skouris, R. Schintgen (refererende dommer), N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. marts 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. juli 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt

sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43 EF og 49 EF) ved at indføre restriktioner, der hindrer udøvelsen af virksomhed som færdselskonsulent.

Relevante nationale retsregler

2 Efter legge n° 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (lov nr. 264 om virksomhed som færdselskonsulent) af 8. august 1991 (GURI nr. 195 af 21.8.1991, herefter »lov nr. 264/91«) er udøvelsen af denne virksomhed forbeholdt erhvervsdrivende personer og selskaber, der har fået en udtrykkelig tilladelse fra den kompetente provinsmyndighed.

3 Artikel 3 i lov nr. 264/91 stiller en række betingelser for udstedelsen af denne tilladelse, herunder at indehaveren af virksomheden er »italiensk statsborger eller statsborger fra en stat, der er medlem af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og er bosat i Italien«, jf. artikel 3, stk. 1, litra a).

4 Artikel 3, stk. 4, i lov nr. 264/91 betinger udstedelsen af tilladelsen af, at der hos provinsmyndigheden stilles en sikkerhed på et beløb, der fastsættes nærmere.

5 Artikel 8 i lov nr. 264/91 fastsætter minimums- og maksimumstakster for udøvelsen af den pågældende virksomhed.

6 Lovens artikel 9, stk. 4, bestemmer, at den, der udøver færdselskonsulentvirksomhed uden at have den påkrævede tilladelse, kan pålægges administrative sanktioner og i påkommende tilfælde idømmes straf.

Den administrative procedure

7 Da Kommissionen fandt, at artikel 3, stk. 1, litra a), i lov nr. 264/91 var uforenelig med det grundlæggende princip om forbud mod al forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som fastslået i traktatens artikel 52 for så vidt angår etableringsfriheden, og at bestemmelserne i lovens artikel 3, stk. 1, litra a), sammenholdt med dens artikel 4, 8 og artikel 9, stk. 4, var uforenelige med det grundlæggende princip om fri udveksling af tjenesteydelser som fastslået i traktatens artikel 59, fremsendte Kommissionen den 7. november 1995 en åbningsskrivelse til den italienske regering, hvori den opfordrede regeringen til inden for en frist på to måneder at fremsætte sine bemærkninger.

8 Da Kommissionen fandt den italienske regerings bemærkninger utilstrækkelige, fremsendte den den 14. juli 1997 en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik, i hvilken den gentog kritikken af den nationale lovgivning og opfordrede denne medlemsstat til inden for en frist på to måneder at regne fra fremsendelsen af den nævnte udtalelse at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at overholde sine forpligtelser efter traktatens artikel 52 og 59.

9 Da den italienske regering ikke besvarede den begrundede udtalelse, anlagde Kommissionen nærværende sag, som indeholder to klagepunkter, som vil blive efterprøvet hver for sig.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 52

10 Kommissionen finder, at artikel 3, stk. 1, litra a), i lov nr. 264/91 indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet ved at bestemme, at færdselskonsulentvirksomhed kun må udøves af statsborgere fra de andre medlemsstater, der er bosat i Italien, hvilket for så vidt angår adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed er forbudt ved traktatens artikel 52.

11 Den italienske regering bemærker hertil, at artikel 35 i legge n° 472, interventi nel settore dei trasporti (lov nr. 472 om transportsektoren) af 7. december 1999 (GURI nr. 294 af 16.12.1999, Supplemento Ordinario, herefter »lov nr. 472/99«), der har overskriften »Ændringer til lov nr. 264 af 8. august 1991«, har erstattet udtrykket »bosat« i artikel 3, stk. 1, litra a), i lov nr. 264/91 med »etableret«. Regeringen har gjort gældende, at selv før denne ændring skulle begrebet »bopæl«, som blev brugt i artikel 3, stk. 1, litra a), i lov nr. 264/91 forstås i den videre betydning »etablering«.

12 Det skal for det første understreges, at efter fast retspraksis må spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 16.12.1997, sag C-316/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7231, præmis 14).

13 Det bemærkes for det andet, at i henhold til traktatens artikel 52, stk. 2, indebærer etableringsfriheden for en medlemsstats statsborgere »adgang til at

optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed [...] på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere«.

14 Det skal imidlertid bemærkes, at ved kun at kræve af statsborgere fra de øvrige medlemsstater og ikke af de italienske borgere, at de har bopæl i Italien for at kunne opnå den påkrævede tilladelse for adgang til at optage og udøve virksomhed som færdselskonsulent i Italien, indebar artikel 3, stk. 1, litra a), i loven fra 1991 i den udgave, der var gældende ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvilket er forbudt i medfør af traktatens artikel 52.

15 Da den italienske regering ikke har påberåbt sig et af de almene hensyn i EF-traktatens artikel 56, stk. 1 (efter ændring nu artikel 46, stk. 1, EF), der kunne berettige denne forskelsbehandling, må klagepunktet om tilsidesættelse af traktatens artikel 52 herefter tages til følge.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 59

16 Kommissionen har gjort gældende, at bopælskravet, som skal opfyldes af statsborgere, der er etableret i de øvrige medlemsstater, ligeledes er i strid med traktatens artikel 59, da det i realiteten fører til en ophævelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved denne bestemmelse. Desuden tager bestemmelserne i lov nr. 264/91 vedrørende sikkerhedsstillelse, fastsættelse af minimums- og maksimumstakster og anvendelse af sanktioner i tilfælde af udøvelse af den omhandlede virksomhed uden tilladelse ikke højde for den omstændighed, at tjenesteydere fra andre medlemsstater eventuelt kan være underlagt tilsvarende forpligtelser i den medlemsstat, hvori de er etableret. Under alle omstændigheder står disse bestemmelser ikke i rimeligt forhold til de mål, som ifølge den italienske regering tilsigtes nået med dem.

17 Kommissionen har på den baggrund konkluderet, at bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, litra a), i lov nr. 264/91, sammenholdt med lovens artikel 4, 8 og artikel 9, stk. 4, er uforenelige med det grundlæggende princip om fri udveksling af tjenesteydelser.

18 Den italienske regering har gjort gældende, at i mangel af enhver harmonisering af området på fællesskabsniveau er kravet om en forudgående tilladelse til udøvelse, selv lejlighedsvist, af virksomhed som færdselskonsulent og de betingelser, som udstedelsen af tilladelsen er underlagt, berettiget af hensyn til nødvendigheden af at kontrollere de pågældende personers faglige kompetence, hæderlighed, straffrihed og finansielle midler. Hvad angår minimumstaksterne er disse nødvendige for i forbrugernes interesse at undgå en destabilisering af markedet og en forringelse af kvaliteten af de udbudte ydelser.

19 Den italienske regering har i øvrigt forklaret i duplikken — efter at have angivet i svarskriftet, at den havde til hensigt inden for rammerne af den lovgivningsprocedure, der førte til vedtagelsen af lov nr. 472/99, at ophæve bestemmelsen om fastsættelsen af maksimumstakster i artikel 8 i lov nr. 264/91 — at en sådan fastsættelse på samme måde som fastsættelsen af minimumstakster ikke begrænsede den frie udveksling af tjenesteydelser, uanset om disse blev ydet af italienske statsborgere eller af statsborgere fra andre medlemsstater, og at ordningen herudover var nødvendig for at undgå prisstigninger.

20 For at kunne afgøre berettigelsen af Kommissionens andet klagepunkt bemærkes for det første, at kravet om, at statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der ønsker at udøve virksomhed som færdselskonsulent i Italien, skal have bopæl i denne medlemsstat, er i direkte modstrid med den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som det gør det umuligt for personer, der er etableret i andre medlemsstater, at udføre tjenesteydelser i Italien (jf. herved dom af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1221, præmis 27).

21 Ifølge fast praksis er en national ordning, hvorefter en person, der er etableret i en anden medlemsstat, under strafansvar kun må præstere bestemte former for tjenesteydelser i det pågældende land, hvis han har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, desuden en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i traktatens artikel 59 (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 35). Det samme gælder de betingelser, der skal opfyldes for at få denne tilladelse, såsom sikkerhedsstillelse.

22 For så vidt angår de anbringender, som den italienske regering har gjort gældende for at begrunde disse restriktioner, er det for det andet tilstrækkeligt at bemærke, at de påklagede lovgivningsbestemmelser under alle omstændigheder går ud over det nødvendige for at opnå det tilsigtede formål, som er at sikre, at de pågældende personer opfylder visse betingelser, som anses for nødvendige for at udøve den omhandlede virksomhed.

23 Den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kan kun begrænses ved regler, der er begrundet i almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagerstatens område, og kun i det omfang disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvori denne er etableret (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 37).

24 Ved at stille krav om, at alle personer skal opfylde de samme betingelser for at opnå den administrative tilladelse, der kræves for at udføre virksomhed som færdselskonsulent i Italien, udelukker lov nr. 264/91, at der tages hensyn til forpligtelser, der allerede er pålagt tjenesteyderen i den medlemsstat, hvori han er etableret (jf. herved dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 38).

25 Det bemærkes for det tredje, at Kommissionen i stævningen ikke har gjort gældende, at eksistensen af minimums- og maksimumstakster for udøvelsen af færdselskonsulentvirksomhed som sådan medfører restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser, men har nøjedes med at hævde, at ved i artikel 8 i lov nr. 264/91 at foreskrive fastsættelse af sådanne takster har Den Italienske Republik ikke taget hensyn til tilsvarende betingelser, der måtte findes på dette område i andre medlemsstater.

26 Det må imidlertid konstateres, at Kommissionen ikke har forklaret, hvori og i hvilket omfang en tjenesteyder, selv hvis det påhviler ham at overholde minimums- og maksimumstakster i den medlemsstat, hvori han er etableret, ville være udsat for restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser i traktatens artikel 59's forstand som følge af den omstændighed, at han ligeledes er forpligtet til at overholde sådanne takster i en anden medlemsstat, hvor han udfører sin virksomhed midlertidigt eller lejlighedsvist.

27 Under en traktatbrudssag i medfør af artikel 226 EF påhviler det imidlertid Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, samt at fremlægge de oplysninger for Domstolen, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud (jf. bl.a. dom af 23.10.1997, sag C-159/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5815, præmis 102).

28 Under disse omstændigheder må klagepunktet om tilsidesættelse af traktatens artikel 59 tages til følge, for så vidt det angår artikel 3, stk. 1, litra a), artikel 4 og artikel 9, stk. 4, i lov nr. 264/91. Derimod må det forkastes, for så vidt det angår lovens artikel 8.

29 Det følger af det anførte, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktatens artikel 52 og 59, idet den i henhold til lov

nr. 264/91 under strafansvar betinger udøvelsen af virksomhed som færdselskonsulent af besiddelsen af en administrativ tilladelse og betinger udstedelsen af denne af, at statsborgere fra de øvrige medlemsstater har bopæl i Italien og stiller en sikkerhed.

Sagens omkostninger

30 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43 EF og**

49 EF), idet den i henhold til legge n° 264/91, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (lov nr. 264 om virksomhed som færdselskonsulent) af 8. august 1991, under strafansvar betinger udøvelsen af virksomhed som færdselskonsulent af besiddelsen af en administrativ tilladelse og betinger udstedelsen af denne af, at statsborgere fra de øvrige medlemsstater har bopæl i Italien og stiller en sikkerhed.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Gulmann Skouris

Schintgen Colneric Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. maj 2001.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling