FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 18. november 1999 *

1. I denne sag har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), idet den i medfør af artikel 1 og 6 i lov nr. 82 af 25. januar 1994 [1] (herefter »lov nr. 82«) har gjort det til en betingelse for, at erhvervsdrivende, der er etableret i andre medlemsstater, kan udføre tjenesteydelser, der består i rengøring, desinfektion, skadedyrsbekæmpelse, rottebekæmpelse og virksomhedshygiejne, at de er optaget i de i lovens artikel 1 omhandlede registre.

I — De omtvistede nationale lovbestemmelser

2. Lov nr. 82 regulerer udførelsen af rengøringsvirksomhed.

3. Lovens artikel 1, stk. 1, lyder således:

»*Optagelse af rengøringsselskaber i handelsregistret eller i registret over håndværksvirksomheder*«

1. Virksomheder, som udfører rengøring, desinfektion, skadedyrsbekæmpelse, rottebekæmpelse og virksomhedshygiejne, herefter 'rengøringsselskaber', optages i handelsregistret i henhold til lovbekendtgørelse godkendt ved kongelig anordning nr. 2011 af 20. september 1934 med senere ændringer eller i provinsregistret over håndværksvirksomheder i henhold til artikel 5 i lov nr. 443 af 8. august 1985, hvis de opfylder betingelserne i denne lov.«

* Originalsprog: fransk.

1 — GURI nr. 27 af 3.2.1994, s. 4.

4. Tilsidesættelse af denne bestemmelse medfører sanktioner, der er fastsat i artikel 6 i lov nr. 82, som lyder således:

»*Sanktioner*

1. [...]

2. Hvis rengøringsselskabet udøver virksomhed som omhandlet i denne lov uden at være optaget i handelsregistret eller i provinsregistret over håndværksvirksomheder eller til trods for, at registreringen midlertidigt er ophævet, eller selskabet er slettet af registret, straffes indehaveren af enkeltmandsvirksomheden, prokuristen i virksomheden eller en af dens afdelinger eller kontorer, alle deltagerne i et interessentskab, komplementarerne i et kommanditselskab eller et kommanditaktieselskab, eller bestyrelsesmedlemmerne i enhver anden form for selskab, herunder kooperative selskaber, med fængsel i indtil seks måneder eller med en bøde på mellem 200 000 og 1 mio. ITL.

3. Hvis rengøringsselskabet overlader udøvelsen af de i loven omhandlede former for virksomhed til virksomheder, som befinder sig i situationer, der kan medføre de i stk. 2 omhandlede sanktioner, straffes indehaveren af enkeltmandsvirksomheden, prokuristen i virksomheden eller en af dens afdelinger eller kontorer, alle deltagerne i et interessentskab, komplementarerne i et kommanditselskab eller et kommanditaktieselskab, eller bestyrelsesmedlemmerne i enhver anden form for selskab, herunder kooperative selskaber, med fængsel i indtil seks måneder eller med en bøde på mellem 200 000 og 1 mio. ITL.

4. Enhver, som indgår kontrakter om udøvelse af virksomhed som omhandlet i denne lov med rengøringsselskaber, der ikke er optaget i eller er slettet af handelsregistret eller provinsregistret over håndværksvirksomheder, eller hvis registrering midlertidigt er ophævet, eller som i hvert fald mod vederlag gør brug af sådanne virksomheders ydelser, ikendes administrativt en bøde på mellem 1 mio. og 2 mio. ITL. Hvis sådanne kontrakter indgås af offentlige virksomheder eller institutioner, ikendes de administrativt en bøde på mellem 10 mio. og 50 mio. ITL.

5. Kontrakter indgået med rengøringsselskaber, som ikke er optaget i eller er slettet af handelsregistret eller provinsregistret over håndværksvirksomheder, eller hvis registrering midlertidigt er ophævet, er ugyldige.«

II — Den administrative procedure og retsforhandlinger

5. Ved skrivelse af 3. april 1995 meddelte Kommissionen den italienske regering grundene til, at den fandt, at artikel 1 og 6 i lov nr. 82 stred mod traktatens artikel 59, og opfordrede den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger senest to måneder efter modtagelsen af skrivelsen.

6. Da Kommissionen ikke havde modtaget svar, indledte den den administrative procedure i EF-traktatens artikel 169, stk. 1 (nu artikel 226, stk. 1, EF), og tilsendte den italienske regering en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra meddelelsen heraf.

7. Da den italienske regering ikke efterkom udtalelsen, anlagde Kommissionen denne sag den 2. oktober 1998.

8. Kommissionen har i stævningen anført, at forpligtelsen til optagelse i virksomhedsregistret og de alvorlige sanktioner, der er fastsat, hvis forpligtelsen ikke overholdes, udgør en klar tilsidesættelse af traktatens artikel 59. Ved at fastsætte sanktioner som fængselsstraf og bøder på op til 50 mio. ITL, hvis artikel 1 i lov nr. 82 ikke overholdes, gør lovens artikel 6 nemlig optagelsen i handelsregistret til en nødvendig betingelse for at kunne udøve rengøringsvirksomhed i Italien. For så vidt som denne forpligtelse også gælder for virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat end Den Italienske Republik, hindrer den den frie udveksling af tjenesteydelser, eller hæmmer den i hvert fald.

9. Kommissionen har tilføjet, at lov nr. 82 desuden indfører en skjult forskelsbehandling af virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater. Betingelsen vedrørende optagelsen i registret fører i praksis til, at disse virksomheder afholder sig fra at udøve den i loven omhandlede rengøringsvirksomhed i Italien. Ifølge Kommissionen er det lidet sandsynligt, at en virksomhed i en anden medlemsstat vil påtage sig de administrative forpligtelser, der er nødvendige for at blive optaget i virksomhedsregistret, blot for lejlighedsvis og punktvis og i hvert fald midlertidigt og med uregelmæssige mellemrum at kunne udføre tjenesteydelser.

10. Kommissionen har endvidere anført, at optagelse i virksomhedsregistret indebærer betaling af en »årlig afgift«, der er fastsat i

artikel 18 i lov nr. 580 af 29. december 1993, som indfører virksomhedsregistre [2].

11. Kommissionen har endelig fremført, at de krav, som Domstolen stiller med hensyn til begrundelsen for begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser, ikke er opfyldt. I henhold til retspraksis kan sådanne begrænsninger være begrundet i »et tvingende alment hensyn«. Dette gælder dog kun, såfremt »disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret« [3]. Da den italienske regering imidlertid hverken har besvaret åbningsskrivelsen eller den begrundede udtalelse, kan denne betingelse ikke efterprøves.

12. Selv om det antages, at forpligtelsen i artikel 1 i lov nr. 82 er indført af hensyn til at sikre en forudgående kontrol af rengøringsvirksomhedernes troværdighed, bl.a. ud fra et sanktionssynspunkt, har Kommissionen anført, at denne begrundelse ikke opfylder kravene i retspraksis eftersom tilsvarende troværdighedskrav i lov nr. 82 også er fastsat for udøvelsen af en sådan virksomhed i de øvrige medlemsstater. I henhold til Säger-dommen [4] kan et sådant krav kun anses for »objektivt nødvendigt for at sikre overholdelsen af de regler, der gælder for de pågældende erhverv, og for at beskytte modtagere af rengøringsydelsen«. Den italienske lov udgør med andre ord en unødvendig gentagelse, som er uacceptabel, af garantien for den faglige troværdighed, som kræves af den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen foretages (Italien) og i den stat, hvor tjenesteyderen er etableret [5].

13. Kommissionen har endelig anført, at lov nr. 82 udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, eftersom de foranstaltninger, der er truffet for at nå lovens formål, som består i at sikre beskyttelsen af modtageren af rengøringsydelserne, er uforholdsmæssige. Kommissionen har anført, at der kan fastsættes mindre bindende kontrolforanstaltninger, som var lige så effektive, såsom et krav om, at rengøringsvirksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, skal attestere deres optagelse i registre, der svarer til de italienske handelsregistre.

14. Den italienske regering har i sit svarskrift anført, at der forberedes nationale bestemmelser, som skal optages i en bekendtgørelse, der er under vedtagelse. Denne bekendtgørelses formål er at forenkle proceduren for virksomheders og handelsselskabers optagelse i registret, ændring heri og slettelse. Disse bestemmelser vil angive, at rengøringsvirksomheder, der er etableret i de øvrige medlemsstater, er undtaget fra forpligtelsen til at blive opført i handelsregistret og for at opfylde

2 — Tillæg nr. 6 til GURI nr. 7 af 11.1.1994.

3 — Dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 15.

4 — A.st., præmis 15.

5 — Jf. bl.a. dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 20.

de betingelser, der kræves i lov nr. 82 for udøvelse af rengøringsvirksomhed, når selskaberne ikke etablerer noget driftssted eller kontor på italiensk område. Den italienske regering har dog anført, at selskaber, der er etableret i de øvrige medlemsstater, i praksis kan udøve den pågældende virksomhed uden at attestere, at de er opfylder nævnte formaliteter. Den italienske regering håber derfor, at sagen vil blive overflødig, og at Kommissionen vil hæve den.

15. Kommissionen har i sin replik anført, at den omstændighed, at formaliteterne i lov nr. 82 ikke reelt skal opfyldes af rengøringsvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, ikke kan påvirke den traktatbrudssag, den har anlagt mod den italienske regering. Kommissionen har derfor nedlagt påstand om, at det fastslås, at traktatens artikel 59 er tilsidesat, og at det kendes for ret, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til en traktatsbestemmelse, og at republikken pålægges sagens omkostninger.

16. Den italienske regering har i sin duplik bekræftet, at den næsten har fuldendt de nationale bestemmelser, som skal optages i det i dens svarskrifts nævnte bekendtgørelse, og at den, når bekendtgørelsen er endeligt vedtaget, vil underrette Kommissionen og Domstolen herom.

III — Stillingtagen til traktatbruddet

17. I henhold til traktatens artikel 59, stk. 1, skal medlemsstaterne gradvis i løbet af overgangsperioden afskaffe restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande, der er modtager af den pågældende ydelse.

18. Forpligtelsen til at afskaffe sådanne restriktioner har Domstolen fortolket således, at enhver forskelsbehandling mod en leverandør af tjenesteydelser på grundlag af nationalitet eller den omstændighed, at vedkommende er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen præsteres, er forbudt [6]. Ifølge retspraksis forbyder ligebehandlingsprincippet, som artikel 59 er et særligt udtryk for, ikke alene åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelsen af andre kriterier reelt fører til samme resultat [7].

19. Domstolen har ligeledes fastslået, at i mangel af en harmonisering af bestemmel-

6 — Jf. bl.a. dom af 3.12.1974, sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299, præmis 25, af 18.1.1979, forenede sager 110/78 og 111/78, Van Wesemael m.fl., Sml. s. 35, præmis 27, Webb-dommen, præmis 14, og dom af 29.10.1998, sag C-114/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6717, præmis 48.

7 — Dom af 5.12.1989, sag C-3/88, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4035, præmis 8, og af 3.6.1992, sag C-360/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3401, præmis 11.

serne for tjenesteydelser eller en ligestillingsordning kan begrænsninger af den frihed, traktatens artikel 59 tilsikrer, være en følge af nationale bestemmelser, som underordner *udøvelse af tjenesteydelser* af overholdelse eller gennemførelse af visse lovforskrifter, *også selv om de anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteydere* og tjenesteydere, der er etableret på det område, hvor ydelsen præsteres, eller i en anden medlemsstat end den, hvor den skal præsteres, *når* de kan være til hinder for eller genere den virksomhed, som udøves af tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor han lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser [8].

20. Domstolen har desuden fastslået, at den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kun kan begrænses ved regler, der er begrundet i almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver den pågældende virksomhed på vedkommende stats område, og kun i det omfang, disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, som leverandøren af tjenesteydelserne er underlagt i den medlemsstat, hvor han er etableret.

21. Disse begrænsninger skal desuden være objektivt nødvendige for at sikre gennemførelsen af det mål, som de tilsigter, og kan under alle omstændigheder ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå dette mål [9].

22. Som Domstolen har fastslået, indebærer EF-traktatens artikel 59 g 60 (nu artikel 50 EF), selv om dens hovedformål er at gøre det muligt for en tjenesteyder at udøve sin virksomhed i værtsstaten uden forskelsbehandling i forhold til denne stats egne statsborgere, dog ikke, at hele den nationale lovgivning, der anvendes på denne stats egne statsborgere, og som i almindelighed regulerer det i denne stats etablerede virksomheders løbende aktiviteter, fuldt ud på samme måde kan bringes i anvendelse på aktiviteter af midlertidig art, der udøves af virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater [10].

23. Domstolen har ligeledes udtalt, dels at de betingelser, som modtagerstaten fastsætter, ikke kan være genstand for en dobbeltkontrol i forhold til de tilsvarende betingelser i lovgivningen i etableringsstaten, og dels, at tilsynsmyndigheden i modtagerstaten er forpligtet til at tage hensyn til den

8 — Jf. bl.a. dom af 25.7.1991, sag C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl., Sml. I, s. 4007, præmis 12, Säger-dommen, præmis 12, dom af 5.6.1997, sag C-398/95, SETTG, Sml. I, s. 3091, præmis 16, og af 9.7.1997, forenede sager C-34/95, 35/95 og 36/95, De Agostini og TV-Shop, Sml. I, s. 3843, præmis 51.

9 — Dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 27, af 26.2.1991, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 17 og 18, og af 20.5.1992, sag C-106/91, Ramrath, Sml. I, s. 3351, præmis 29, 30 og 31.

10 — Webb-dommen, præmis 16, og dom af 10.7.1991, sag C-294/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3591, præmis 26.

kontrol og de efterprøvelser, der er foretaget i etableringsstaten [11].

24. I dom af 30. april 1998 i sagen Bellone [12] skulle Domstolen efterprøve, om bestemmelserne i et fællesskabsdirektiv om samordning af medlemsstaternes lovgivning om selvstændige handelsagenter var til hinder for bestemmelser i en italiensk lov, som gjorde agenturkontrakter betinget af, at handelsagenter var optaget i et register for handelsagenter. Domstolen kendte her for ret, at »skønt betingelsen om optagelse i registret ikke i praksis i Italien synes at blive anvendt på udenlandske handelsagenter, omfatter de i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelser, som er generelt formuleret, dog også agenturforhold mellem parter, der er etableret i forskellige medlemsstater. De kan hæmme oprettelse af agenturkontrakter mellem parter i forskellige medlemsstater og den måde, disse kontrakter fungerer på, betydeligt, og er derfor også set under denne synsvinkel i modstrid med direktivets formål«.

25. Jeg mener, at man i denne sag ved analogi må komme til samme resultat.

26. Det står klart, hvilket heller ikke er blevet bestridt af den italienske regering, at lov nr. 82 i kraft af sin generelle ordlyd finder anvendelse på enhver tjenesteyder, der er etableret på italiensk område, uanset om denne lejlighedsvis eller jævnligt udfører tjenesteydelser i Italien. Loven udelukker heller ikke fra sit anvendelsesområde den tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat end Italien, og som allerede i henhold til etableringsstatens lovgivning opfylder kravene i den italienske lov. Jeg må altså fastslå, at lov nr. 82 ikke overholder forskrifterne i traktatens artikel 59.

27. Den omstændighed, at loven i praksis ikke finder anvendelse på personer eller rengøringsvirksomheder, der er etableret på andre medlemsstaters områder, kan ikke ændre dette resultat. Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at »en national lovgivnings uoverensstemmelse med traktatens bestemmelser, også hvor disse sidste er umiddelbart anvendelige, ifølge fast praksis kun kan fjernes helt ved bindende interne regler med samme retlige karakter som de regler, de ændrer. En administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, anses ikke for at udgøre en gyldig

11 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 47.

12 — Sag C-215/97, Sml. I, s. 2191, præmis 17.

gennemførelse af traktatens bestemmelser« [13].

28. Jeg skal endelig anføre, at Den Italienske Republik endnu ikke har givet Kommissionen eller Domstolen underretning om de nationale bestemmelser, som skulle bringe den italienske lov i overensstemmelse med kravene i traktatens artikel 59. Selv om det antages, at dette sker, fremgår det af fast retspraksis, at der foreligger traktatbrud, når den pågældende stat ikke inden den i direktivet fastsatte frist [14] eller ved udløbet af den frist, som Kommissionen har fastsat for den pågældende medlemsstat til at efterkomme dens begrundede udtalelse [15], har vedtaget de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme fællesskabsbestemmelserne.

29. Det er ubestridt, at de italienske gennemførelsesbestemmelser ved udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i den begrundede udtalelse, endnu ikke var blevet vedtaget.

30. Jeg mener derfor, at da de omtvistede italienske lovbestemmelser ikke udtrykkeligt angiver, at kravet om optagelse i virksomhedsregistret ikke finder anvendelse på personer eller rengøringsvirksomheder, som er etableret i andre medlemsstater end Italien, befinder disse sidstnævnte sig i en usikkerhed med hensyn til deres retsstilling og kan uretmæssigt retsforfølges.

31. Det fremgår af det anførte, at lov nr. 82, navnlig artikel 1 og 6, er i strid med forskrifterne i traktatens artikel 59. Jeg foreslår derfor, at Kommissionen gives medhold i dens påstande.

32. 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 Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

13 — Jf. bl.a. dom af 13.3.1997, sag C-197/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1489, præmis 14.

14 — Jf. f.eks. dom af 21.9.1999, sag C-362/98, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6299, præmis 7.

15 — Dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 42, og af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 32.

Forslag til afgørelse

33. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå følgende afgørelse:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), idet den i medfør af artikel 1 og 6 i lov nr. 82 af 25. januar 1994 har gjort det til en betingelse for, at virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, kan udføre tjenesteydelser, der består i rengøring, desinfektion, skadedyrsbekæmpelse, rottebekæmpelse og virksomhedshygiejne, at de er optaget i de i lovens artikel 1 omhandlede registre.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«