CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 18 november 1999 *

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek, door bij de artikelen 1 en 6 van de Italiaanse wet nr. 82 van 25 januari 1994 [1] (hierna: „wet nr. 82/94"), de verrichting van diensten op het gebied van schoonmaak, ontsmetting, insectenbestrijding, rattenbestrijding en hygiënische sanering (hierna: „schoonmaakdiensten") door in andere lidstaten gevestigde ondernemingen afhankelijk te stellen van een inschrijving in de in artikel 1 van die wet bedoelde registers, de krachtens artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

I — De betrokken nationale wettelijke bepalingen

2. Wet nr. 82/94 regelt de schoonmaakdiensten.

3. Artikel 1, lid 1, van die wet bepaalt:

„Inschrijving van de schoonmaakbedrijven in het handelsregister of in het provinciale register van de ambachten

1. De ondernemingen die activiteiten verrichten op het gebied van schoonmaak, ontsmetting, insectenbestrijding, rattenbestrijding en hygiënische sanering, hierna ‚schoonmaakbedrijven' genoemd, worden ingeschreven in het handelsregister als voorzien in de geconsolideerde tekst die is goedgekeurd bij koninklijk decreet nr. 2011 van 20 september 1934, nadien gewijzigd, of in het provinciale register van ambachtelijke bedrijven als bedoeld in artikel 5 van wet nr. 443 van 8 augustus 1985, indien zij voldoen aan de in de onderhavige wet neergelegde voorwaarden."

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — *GURI* nr. 27 van 3 februari 1994, blz. 4.

4. De niet-naleving van die bepaling is strafbaar ingevolge artikel 6 van wet nr. 82/94, dat luidt als volgt:

„*Sancties*

1. (...)

2. Indien het schoonmaakbedrijf de in de onderhavige wet bedoelde activiteiten verricht zonder te zijn ingeschreven in het handelsregister of in het provinciale register van ambachtelijke bedrijven, of indien het die activiteiten verricht nadat de inschrijving is geschorst of ingetrokken, worden de eigenaar van het individuele bedrijf, de gevolmachtigde die het bedrijf, een onderdeel of een vestiging ervan leidt, alle vennoten van een vennootschap onder firma, de beherende vennoten in het geval van een gewone commanditaire vennootschap of een commanditaire vennootschap op aandelen, of de bestuurders van alle andere soorten vennootschappen, daaronder begrepen coöperatieve vennootschappen, gestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een boete van tweehonderdduizend tot één miljoen lire.

3. Indien het schoonmaakbedrijf de in de onderhavige wet bedoelde activiteiten uitbesteedt aan bedrijven die zich in een situatie bevinden die tot toepassing van de in lid 2 vermelde sancties kan leiden, worden de eigenaar van het individuele bedrijf, de gevolmachtigde die het bedrijf, een onderdeel of een vestiging ervan leidt, alle vennoten van een vennootschap onder firma, de beherende vennoten in het geval van een gewone commanditaire vennootschap of een commanditaire vennootschap op aandelen, of de bestuurders van alle andere soorten vennootschappen, daaronder begrepen coöperatieve vennootschappen, gestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een boete van tweehonderdduizend tot één miljoen lire.

4. Iedereen die met schoonmaakbedrijven die niet in het handelsregister of in het register van de ambachten zijn ingeschreven, die daaruit zijn geschrapt of wier inschrijving is geschorst, contracten sluit betreffende het verrichten van de in deze wet bedoelde activiteiten, of die op welke wijze ook ten bezwarende titel een beroep doet op de diensten van dergelijke ondernemingen, wordt gestraft met een administratieve boete van één tot twee miljoen lire. Wanneer dergelijke contracten worden gesloten door overheidsondernemingen of openbare instellingen, worden deze gestraft met een administratieve boete van tien tot vijftig miljoen lire.

5. Contracten gesloten met schoonmaakbedrijven die niet in het handelsregister of in het provinciale register van ambachtelijke bedrijven zijn ingeschreven, die daaruit zijn geschrapt of wier inschrijving is geschorst, zijn nietig."

II — De precontentieuze procedure en de procedure voor het Hof

5. Bij brief van 3 april 1995 liet de Commissie de Italiaanse regering weten, waarom volgens haar de artikelen 1 en 6 van wet nr. 82/94 in strijd waren met artikel 59 van het Verdrag, en maande zij haar aan, binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van die brief haar opmerkingen mee te delen.

6. Toen deze brief onbeantwoord bleef, zond de Commissie de Italiaanse regering op 12 maart 1996 conform artikel 169, eerste alinea, EG-Verdrag (thans artikel 226, eerste alinea, EG) een met redenen omkleed advies, en nodigde zij haar uit de nodige maatregelen te nemen om zich binnen een termijn van twee maanden naar dit advies te voegen.

7. Toen de Italiaanse regering geen gevolg aan dit advies gaf, stelde de Commissie op 2 oktober 1998 het onderhavige beroep in.

8. In haar verzoekschrift stelt de Commissie, dat de verplichte inschrijving in het register der ondernemingen en de zware strafsancties op de niet-nakoming van deze verplichting, een duidelijke schending van artikel 59 van het Verdrag vormen. Artikel 6 van wet nr. 82/94, dat in geval van niet-naleving van artikel 1 sancties als gevangenisstraffen en boetes tot vijftig miljoen ITL oplegt, heeft tot gevolg dat de inschrijving in het register der ondernemingen een essentiële voorwaarde vormt om op Italiaans grondgebied schoonmaakdiensten te mogen verrichten. Voor zover die inschrijvingsplicht ook geldt voor in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek gevestigde ondernemingen, verhindert, althans belemmert zij het vrij verrichten van diensten.

9. De Commissie voegt daaraan toe, dat wet nr. 82/94 bovendien tot verkapte discriminatie van in andere lidstaten gevestigde bedrijven leidt. In de praktijk heeft de voorwaarde van inschrijving immers tot gevolg, dat het voor die ondernemingen minder aantrekkelijk wordt in Italië de in de betrokken wet bedoelde schoonmaakactiviteiten te verrichten. Volgens de Commissie is het weinig waarschijnlijk, dat een onderneming van een andere lidstaat de voor de inschrijving in het register der ondernemingen noodzakelijke administratieve verplichtingen zal vervullen om nu en dan, en in ieder geval tijdelijk en onregelmatig diensten te verrichten.

10. De Commissie merkt bovendien op, dat voor de inschrijving in het register der ondernemingen een „recht" wordt verlangd, „jaarlijkse heffing" geheten, als

voorzien in artikel 18 van wet nr. 580 van 29 december 1993 tot invoering van het register der ondernemingen. [2]

11. Ten slotte merkt de Commissie op, dat niet is voldaan aan de door het Hof gestelde eisen in verband met de rechtvaardiging van beperkingen van het vrij verrichten van diensten. Volgens het Hof kunnen dergelijke beperkingen gerechtvaardigd zijn uit hoofde van „dwingende redenen van algemeen belang", doch het acht die rechtvaardiging alleen aanvaardbaar „voor zover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd". [3] Aangezien de Italiaanse regering noch op de schriftelijke aanmaning, noch op het met redenen omkleed advies heeft geantwoord, is het onmogelijk dat na te gaan.

12. Ook al wordt aangenomen dat de in artikel 1 van wet nr. 82/94 neergelegde verplichting als preventieve maatregel is bedoeld om, met name vanuit strafrechtelijk oogpunt, de betrouwbaarheid van de exploitanten van schoonmaakbedrijven te kunnen toetsen, voldoet die rechtvaardiging volgens de Commissie niet aan de in de rechtspraak van het Hof gestelde eisen, omdat voor het verrichten van die activiteiten in andere lidstaten betrouwbaarheidsvoorwaarden worden gesteld die vergelijkbaar zijn met die welke in wet nr. 82/94 zijn voorzien. Conform het arrest Säger [4], reeds aangehaald, is een dergelijke eis niet aan te merken als „objectief noodzakelijk (...) om de naleving van de beroepsregels en de bescherming van de ontvanger van de dienst te waarborgen". Anders gezegd, de Italiaanse wet leidt tot een nutteloze en dus onaanvaardbare cumulatie van de garanties inzake beroepsmoraal die worden gesteld door de lidstaat waar de dienst wordt verricht (Italië) en door de staat waar de dienstverrichter gevestigd is. [5]

13. Concluderend stelt de Commissie, dat wet nr. 82/94 in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, daar de ter bereiking van het beoogde doel, namelijk de bescherming van de ontvanger van schoonmaakdiensten, vastgestelde maatregelen onaangepast zijn. Haars inziens waren minder beperkende en even doeltreffende maatregelen mogelijk geweest, zoals de verplichting voor het in een andere lidstaat gevestigde schoonmaakbedrijf om attesten over te leggen betreffende de inschrijving in registers die overeenkomen met het Italiaanse register der ondernemingen.

14. In haar verweerschrift betoogt de Italiaanse regering, dat nationale bepalingen in voorbereiding zijn die zullen worden ingelast in de op til zijnde regeling ter vereenvoudiging van de procedures voor de inschrijving, de wijziging en de schrapping van ondernemingen en handelsvennootschappen. In die teksten zou worden bepaald, dat in andere lidstaten gevestigde schoonmaakbedrijven worden vrijgesteld van de verplichte inschrijving in het register der ondernemingen en van het voldoen aan de voorwaarden van wet nr. 82/94 om

2 — *GURI* nr. 7 van 11 januari 1994, gewoon supplement nr. 6.

3 — Arrest van 25 juli 1991, Säger (C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 15).

4 — Ibidem, punt 15.

5 — Zie met name arrest van 17 december 1981, Webb (279/80, Jurispr. blz. 3305, punt 20).

schoonmaakdiensten te mogen verrichten, indien zij geen nevenvestigingen of plaatselijke agentschappen op het nationale grondgebied hebben opgericht. De Italiaanse regering stelt echter, dat in andere lidstaten gevestigde ondernemingen de facto de betrokken activiteiten kunnen verrichten zonder te moeten aantonen dat zij aan die formaliteiten hebben voldaan. Zij hoopt dan ook, dat het geding binnenkort zonder voorwerp zal raken en dat de Commissie van het onderhavige beroep zal afzien.

15. In haar repliek beklemtoont de Commissie, dat het feit dat van in andere lidstaten gevestigde schoonmaakbedrijven in de praktijk niet wordt verlangd dat zij de bij wet nr. 82/94 voorgeschreven formaliteiten vervullen, de tegen de Italiaanse regering ingeleide niet-nakomingsprocedure niet kan tegenhouden. Zij verzoekt het Hof dan ook de inbreuk op artikel 59 van het Verdrag vast te stellen, voor recht te verklaren dat de Italiaanse Republiek de krachtens deze verdragsbepaling op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen en ze in de kosten te verwijzen.

16. In haar dupliek bevestigt de Italiaanse regering, dat zij de laatste hand legt aan de bepalingen die zullen worden opgenomen in de regeling waarover zij het in haar repliek had, en dat zij de Commissie en het Hof zal verwittigen zodra de betrokken tekst definitief is vastgesteld.

III — Standpuntbepaling over de niet-nakoming

17. Krachtens artikel 59, eerste alinea, van het Verdrag zijn de lidstaten verplicht de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap in de loop van de overgangsperiode geleidelijk op te heffen ten aanzien van de onderdanen van de lidstaten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

18. De verplichting tot opheffing van die beperkingen wordt door het Hof aldus uitgelegd, dat zij alle discriminaties verbiedt jegens degene die de diensten verricht die zijn gebaseerd op zijn nationaliteit of op de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst moet worden verricht. [6] Volgens het Hof verbiedt het beginsel van gelijke behandeling, waarvan artikel 59 slechts een bijzondere uitdrukking vormt, niet alleen zichtbare discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van verkapte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden. [7]

19. Voorts oordeelde het Hof ook, dat bij gebreke van harmonisatie van de regelingen

6 — Zie, met name, de arresten van 3 december 1974, Van Binsbergen (33/74, Jurispr. blz. 1299, punt 25) en 18 januari 1979, Van Wesemael e.a. (110/78 en 111/78, Jurispr. blz. 35, punt 27); het arrest Webb, reeds aangehaald, punt 14, alsmede het arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-114/97, Jurispr. blz. I-6717, punt 48).

7 — Arresten van 5 december 1989, Commissie/Italië (C-3/88, Jurispr. blz. 4035, punt 8), en 3 juni 1992, Commissie/Italië (C-360/89, Jurispr. blz. I-3401, punt 11).

inzake dienstverrichtingen of van een gelijkwaardigheidsregime, beperkingen van de door artikel 59 van het Verdrag gewaarborgde vrijheden kunnen voortkomen uit nationale regelingen die de *verrichting van diensten* afhankelijk stellen van de naleving of de vervulling van bepaalde wettelijke formaliteiten, *ook indien deze zonder onderscheid gelden voor de dienstverrichters* die zijn gevestigd op het grondgebied waar de dienst wordt verricht of in een andere lidstaat dan die waar de dienst moet worden verricht, *wanneer* die formaliteiten de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbieden of anderszins belemmeren. [8]

20. Het Hof voegde daaraan toe, dat het vrij verrichten van diensten als grondbeginsel van het Verdrag bovendien slechts kan worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang en die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst werkzaam is, voorzover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd.

21. Ten slotte moeten die eisen objectief noodzakelijk zijn ter bereiking van het nagestreefde doel en mogen zij in geen geval verder gaan dan strikt daartoe noodzakelijk is. [9]

22. In die lijn oordeelde het Hof dat, zo artikel 59 en artikel 60 EG-Verdrag (thans artikel 50 EG) in de eerste plaats het de dienstverrichter willen mogelijk maken zijn werkzaamheden uit te oefenen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, zonder ten opzichte van de onderdanen van die staat te worden gediscrimineerd, die bepalingen echter niet inhouden, dat elke nationale wettelijke bepaling die voor de onderdanen van die staat geldt en die gewoonlijk het oog heeft op een duurzame activiteit van aldaar gevestigde ondernemingen, eveneens ten volle kan worden toegepast op werkzaamheden van tijdelijke aard, uitgeoefend door in andere lidstaten gevestigde ondernemingen. [10]

23. Ook verklaarde het Hof voor recht, dat de door de lidstaat van bestemming opgelegde voorwaarden geen onnodige herhaling mogen zijn van overeenkomstige wettelijke voorwaarden waaraan reeds in de vestigingsstaat is voldaan, en dat de toezichthoudende autoriteit van eerstbedoelde staat moet rekening houden met de con-

8 — Zie, met name, arrest van 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda e.a. (C-288/89, Jurispr. blz. I-4007, punt 12); arrest Säger, reeds aangehaald, punt 12; arresten van 5 juni 1997, SETTG (C-398/95, Jurispr. blz. I-3091, punt 16), en 9 juli 1997, De Agostini en TV-Shop (C-34/95—C-36/95, Jurispr. blz. I-3843, punt 51).

9 — Arresten van 4 december 1986, Commissie/Duitsland (205/84, Jurispr. blz. 3755, punt 27); 26 februari 1991, Commissie/Italië (C-180/89, Jurispr. blz. I-709, punten 17 en 18), en 20 mei 1992, Ramrath (C-106/91, Jurispr. blz. I-3351, punten 29-31).

10 — Arrest Webb, reeds aangehaald, punt 16, en arrest van 10 juli 1991, Commissie/Frankrijk (C-294/89, Jurispr. blz. I-3591, punt 26).

troles en verificaties die al in de vestigingsstaat zijn verricht. [11]

24. In het arrest van 30 april 1998, Bellone [12], diende het Hof na te gaan, of de bepalingen van een gemeenschapsrichtlijn betreffende de coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake zelfstandige handelsagenten in de weg stonden aan de voorschriften van een Italiaanse wet die de rechten van die agenten afhankelijk stelden van de verplichting zich in een daartoe bestemd register in te schrijven. Het Hof oordeelde: „In de Italiaanse praktijk lijkt de voorwaarde van de inschrijving in het register niet op buitenlandse agenten te worden toegepast, maar dat neemt niet weg, dat de in geding zijnde nationale bepalingen, die op algemene wijze zijn geformuleerd, ook de agentuurbetrekkingen tussen in verschillende lidstaten gevestigde partijen omvatten. Zij kunnen echter de opstelling en de werking van agentuurovereenkomsten tussen partijen in verschillende lidstaten aanzienlijk belemmeren en zijn dus ook in dit opzicht in strijd met de doeleinden van de richtlijn."

25. Mijns inziens geldt dezelfde oplossing mutatis mutandis voor het onderhavige geding.

11 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 47.
12 — C-215/97, Jurispr. blz. I-2191, punt 17.

26. Het staat immers vast, en de Italiaanse regering heeft dat ook niet betwist, dat wet nr. 82/94, zoals zij algemeen is geformuleerd, van toepassing is op elke dienstverrichter, ongeacht of hij al dan niet op het Italiaanse grondgebied is gevestigd en ongeacht of hij nu en dan of regelmatig diensten verricht in Italië. Bovendien valt ook de in een andere lidstaat dan Italië gevestigde dienstverrichter die reeds conform de wetgeving van zijn staat van vestiging heeft voldaan aan de formaliteiten die de Italiaanse wet oplegt, binnen de werkingssfeer van deze laatste. Bijgevolg moet dus worden geconcludeerd, dat wet nr. 82/94 in strijd is met de voorschriften van artikel 59 van het Verdrag.

27. Het feit dat die wet in de praktijk niet wordt toegepast op in andere lidstaten dan Italië gevestigde personen of ondernemingen die schoonmaakdiensten verrichten, doet niet af aan die conclusie. Volgens vaste rechtspraak „kan de onverenigbaarheid van een nationale wettelijke regeling met de gemeenschapsbepalingen, ook al zijn deze rechtstreeks toepasselijk, enkel definitief worden opgeheven door middel van dwingende nationale voorschriften die dezelfde rechtskracht hebben als de te wijzigen bepalingen. Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, zijn niet te beschouwen als een correcte uitvoe-

ring van de verplichtingen die het Verdrag oplegt." [13]

28. Ten slotte zij opgemerkt, dat de Italiaanse Republiek tot op heden de Commissie noch het Hof de nationale teksten heeft meegedeeld waarbij de Italiaanse wetgeving in overeenstemming met artikel 59 van het Verdrag zou zijn gebracht. En zelfs al was dat het geval, dan nog is het vaste rechtspraak, dat de gewraakte niet-nakoming een vaststaand feit is, wanneer de betrokken staat binnen de in een richtlijn gestelde termijn [14] of nog binnen de termijn die de Commissie de betrokken lidstaat heeft gesteld om aan het met redenen omkleed advies te voldoen [15], nog steeds niet de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen heeft vastgesteld om uitvoering te geven aan de voorschriften van het gemeenschapsrecht.

29. Het staat onomstootbaar vast, dat op het ogenblik waarop de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies gestelde termijn verstreek, de Italiaanse tekst waarbij uitvoering aan dat advies zou worden gegeven, nog steeds niet was vastgesteld.

30. Bijgevolg ben ik van mening, dat aangezien in de betrokken Italiaanse wet niet uitdrukkelijk wordt gezegd, dat de verplichte inschrijving in het register der ondernemingen niet geldt voor in andere lidstaten dan Italië gevestigde personen of ondernemingen die schoonmaakdiensten verrichten, laatstbedoelden in onzekerheid omtrent hun rechtspositie verkeren en blootgesteld zijn aan ongerechtvaardigde strafvervolgingen.

31. Uit het voorgaande volgt, dat wet nr. 84/92, en in het bijzonder het bepaalde in de artikelen 1 en 6 daarvan, in strijd is met artikel 59 van het Verdrag. Ik geef het Hof dan ook in overweging het beroep van de Commissie toe te wijzen.

32. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering in die zin van de Commissie in de kosten worden verwezen.

13 — Zie, met name, arrest van 13 maart 1997, Commissie/Frankrijk (C-197/96, Jurispr. blz. I-1489, punt 14).

14 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 21 september 1999, Commissie/Italië (C-362/98, Jurispr. blz. I-6299, punt 7).

15 — Arresten van 10 september 1996, Commissie/Duitsland (C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 42) en 9 november 1999, Commissie/Italië (C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 32).

Conclusie

33. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging voor recht te verklaren:

„1) Door bij de artikelen 1 en 6 van de Italiaanse wet nr. 82 van 25 januari 1994, het verrichten van diensten op het gebied van schoonmaak, ontsmetting, insectenbestrijding, rattenbestrijding en hygiënische sanering door in andere lidstaten gevestigde ondernemingen afhankelijk te stellen van een inschrijving in de in artikel 1 van die wet bedoelde registers, is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten."