FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 18 november 1999 *

1. Genom förevarande talan har kommissionen yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 59 i EG-fördraget (nu artikel 49 EG i ändrad lydelse) genom att i artiklarna 1 och 6 i lag nr 82 av den 25 januari 1994 [1] (nedan kallad lag nr 82) föreskriva ett krav på inskrivning i det register som avses i artikel 1 i samma lag för att näringsidkare som är etablerade i andra medlemsstater skall få tillhandahålla tjänster avseende städning, desinficering, skadedjursbekämpning, råttutrotning och sanering (nedan kallade städtjänster).

I — De omtvistade nationella bestämmelserna

2. Syftet med lag nr 82 är att reglera utövandet av städningsverksamhet.

3. Artikel 1.1 denna lag föreskriver följande:

"*Städföretags inskrivning i handelsregistret eller i det regionala hantverksföretagsregistret*

1. Företag som bedriver städnings-, desinficerings-, skadedjursbekämpnings-, råttutrotnings- eller saneringsverksamhet, nedan kallade städföretag, skall skrivas in i det genom konsoliderad lag, godkänd genom det sedermera ändrade kungliga dekretet nr 2011 av den 20 september 1934, inrättade handelsregistret eller i det genom artikel 5, lag nr 443 av den 8 augusti 1985 inrättade regionala hantverksföretagsregistret om de uppfyller villkoren enligt denna lag."

* Originalspråk: franska.

1 — *GURI* nr 27 av den 3 februari 1994, s. 4.

4. Åsidosättande av denna artikel leder till påföljder i enlighet med artikel 6 i lag nr 82 som föreskriver följande:

"Påföljd

1. ...

2. Om städföretag bedriver sådan verksamhet som avses i denna lag utan att vara inskrivet i handelsregistret eller i det regionala hantverksföretagsregistret, eller om företaget bedriver sådan verksamhet trots att det avstängts eller avförts från registret, dömes egenföretagare, firmatecknare som leder företaget, del av företaget eller ett av dess driftsställen, samtliga bolagsmän i ett enkelt bolag, komplementärer i kommanditbolag eller kommanditaktiebolag samt styrelseledamöter i alla andra former av företag, även kooperativa sådana, till fängelse i högst sex månader eller böter om lägst 200 000 lire och högst 1 000 000 lire.

3. Om städföretag ger i uppdrag åt företag att bedriva sådan verksamhet som avses i denna lag och det senare företaget befinner sig i en situation där i punkt 2 nämnd påföljd kan komma i fråga dömes egenföretagare, firmatecknare som leder företaget, del av företaget eller ett av dess driftsställen, samtliga bolagsmän i ett enkelt bolag, komplementärer i kommanditbolag eller kommanditaktiebolag samt styrelseledamöter i alla andra former av företag, även kooperativa sådana, till fängelse i högst sex månader eller böter om lägst 200 000 lire och högst 1 000 000 lire.

4. Den som sluter avtal om bedrivande av sådan verksamhet som avses i denna lag med städföretag som inte är inskrivna i handelsregistret eller hantverksföretagsregistret, har avförts eller avstängts från dessa, eller som i annat fall mot betalning nyttjar dylika företags tjänster påföres straffavgift om lägst 1 000 000 lire och högst 2 000 000 lire. Om sådana avtal sluts av offentligrättsliga företag eller organ påföres dessa straffavgift om lägst 10 000 000 och högst 50 000 000 lire.

5. Avtal som sluts med städföretag som inte är inskrivna i handelsregistret eller i det regionala hantverksföretagsregistret eller har avförts eller avstängts från dessa register är ogiltiga."

II — Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

5. Genom skrivelse av den 3 april 1995 meddelade kommissionen den italienska regeringen skälen till att den ansåg att artiklarna 1 och 6 i lag nr 82 stred mot artikel 59 i fördraget, och uppmanade den italienska regeringen att framföra sina synpunkter inom två månader från och med mottagandet av ovannämnda skrivelse.

6. I avsaknad av svar inledde kommissionen det administrativa förfarandet i enlighet med artikel 169 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 226 EG första stycket) genom att sända ett motiverat yttrande till den italienska regeringen och uppmana den att vidta de nödvändiga åtgärderna för att följa yttrandet inom två månader från och med mottagandet av detta yttrande.

7. Eftersom den italienska regeringen inte vidtog några åtgärder i enlighet med detta yttrande, väckte kommissionen förevarande talan den 2 oktober 1998.

8. Kommissionen har i sin ansökan gjort gällande att inskrivningsskyldigheten i företagsregistret och de stränga påföljderna vid åsidosättande av denna skyldighet är uppenbart oförenliga med artikel 59 i fördraget. Genom att föreskriva sådana påföljder som fängelse och böter upp till 50 miljoner lire vid åsidosättande av artikel 1, innebär artikel 6 i lag nr 82 att inskrivning i företagsregistret blir en nödvändig förutsättning för att kunna utöva städverksamhet i Italien. Eftersom skyldigheten även gäller för näringsidkare som är etablerade i andra medlemsstater än Italien, utgör den ett hinder för den fria rörligheten för tjänster, eller försvårar i vart fall densamma.

9. Kommissionen har vidare anfört att lag nr 82 dessutom resulterar i en förtäckt diskriminering av företag som är etablerade i andra medlemsstater. Inskrivningsvillkoret leder i praktiken till att sådana företag avskräcks från att i Italien utöva de i lagen åsyftade formerna av städverksamhet. Enligt kommissionen är det föga sannolikt att ett företag från en annan medlemsstat skulle underkasta sig de administrativa krav som uppställs för inskrivning i företagsregistren och betala årsavgift endast för att få tillhandahålla tjänster mer eller mindre sporadiskt och punktvis och i vart fall endast tillfälligt och oregelbundet.

10. Kommissionen har vidare konstaterat att inskrivningen i företagsregistret innebär en skyldighet att betala en "avgift" kallad "årlig avgift", som regleras i artikel 18 i lag

nr 580 av den 29 december 1993, genom vilken företagsregistret upprättas. [2]

11. Kommissionen har slutligen påpekat att de krav som domstolen har uppställt i fråga om tillåtna inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster inte är uppfyllda. Domstolen har medgivit att sådana inskränkningar kan vara tillåtna på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset, men godtar likväl endast denna försvarsgrund om "detta allmänintresse inte är skyddat genom regler som är tillämpliga på den som tillhandahåller tjänsten i den medlemsstat där han är etablerad". [3] Den italienska regeringen har emellertid avstått från att svara såväl på den formella underrättelsen som på det motiverade yttrandet, varför det är omöjligt att kontrollera detta.

12. Om man förutsätter att skyldigheten enligt artikel 1 i lag nr 82 är utformad som ett preventivt kontrollverktyg vad gäller de ansvariga för städföretagens pålitlighet, särskilt ur en straffrättslig synpunkt, har kommissionen påpekat att denna försvarsgrund inte motsvarar kraven i domstolens praxis, eftersom krav på gott anseende, liknande de som anges i lag nr 82, är nödvändiga för att få utöva dessa tjänster i de andra medlemsstaterna. I enlighet med domstolens dom i det ovannämnda målet Säger [4] kan ett sådant krav inte anses som "objektivt nödvändigt för att säkra efterlevnaden av yrkesregler och skydda mottagaren av [städ]tjänsten". Den italienska lagen medför med andra ord en onödig, och därmed otillåten, kumulation av nödvändiga regler om yrkesmässig moral i medlemsstaten där tjänsten utförs (Italien) och i medlemsstaten där den som tillhandahåller tjänsten har sitt säte. [5]

13. Sammanfattningsvis anser kommissionen att lag nr 82 strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de åtgärder som har vidtagits för att uppnå syftet att skydda mottagaren av städtjänster är olämpliga. Kommissionen har noterat att mindre restriktiva och lika effektiva åtgärder hade kunnat föreskrivas, såsom krav på att städföretag som är etablerade i andra medlemsstater uppvisar intyg om inskrivning i register motsvarande det italienska företagsregistret.

14. I sin svarsinlaga har den italienska regeringen gjort gällande att man förbereder författningstexter som skall infogas i en förordning som är under antagande. Förordningen har till syfte att förenkla förfarandena vad gäller inskrivning, ändring och avförande av företag och rörelsedrivande bolag. I dessa författningstexter kommer att preciseras att städföretag som är etablerade i andra medlemsstater befrias från kravet på inskrivning i företagsregistret och från kravet på att visa att villkoren i

2 — Allmänt tillägg nr 6 till *GURI* nr 7 av den 11 januari 1994.

3 — Dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger (REG 1991, s. I-4221), punkt 15.

4 — Ibidem, punkt 15.

5 — Se särskilt dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb (REG 1981, s. 3305; svensk specialutgåva, volym 6, s. 265), punkt 20.

lag nr 82 är uppfyllda för att utöva städverksamhet så länge de inte inrättar sekundära driftsställen eller lokala kontor i Italien. Den italienska regeringen har emellertid klargjort att de företag som är etablerade i andra medlemsstater i praktiken kan utöva verksamheten i fråga utan att behöva bevisa att dessa formaliteter är uppfyllda. Den italienska regeringen hoppas därför att tvisten snart kommer att förlora sitt föremål och att kommissionen återkallar sin talan.

15. I sin replik har kommissionen betonat att den omständigheten att de formaliteter som föreskrivs i lag nr 82 i praktiken inte krävs i förhållande till städföretag som är etablerade i andra medlemsstater, inte utgör ett hinder för det fördragsbrottsförfarande som har inletts mot den italienska regeringen. Kommissionen har således yrkat att domstolen skall konstatera att brott mot artikel 59 i fördraget föreligger och fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med denna bestämmelse i fördraget samt att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

16. I sin duplik har den italienska regeringen bekräftat att den håller på att fullborda de nationella bestämmelser som skall infogas i den i svarsinlagan nämnda förordningen, och att den kommer att informera kommissionen och domstolen så snart denna författningstext slutligen har antagits.

III — Ställningstagande till fördragsbrottet

17. Enligt artikel 59 första stycket i fördraget skall medlemsstaterna gradvis, under övergångsperioden, avveckla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen för medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i ett annat land i gemenskapen än mottagaren av tjänsten.

18. Skyldigheten att avveckla sådana restriktioner tolkas av domstolen som ett förbud mot all diskriminering mot den person som tillhandahåller tjänster på grund av dennes nationalitet eller på grund av den omständigheten att denne är etablerad i en annan medlemsstat än den där tjänsten utförs. [6] Enligt domstolen innebär principen om likabehandling, som artikel 59 ger uttryck för, inte bara ett förbud mot öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan även mot all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i själva verket leder till samma resultat. [7]

19. Domstolen har även slagit fast att när de bestämmelser som är tillämpliga på

6 — Se särskilt dom av den 3 december 1974 i mål 33/74, Van Binsbergen (REG 1974, s. 1299; svensk specialutgåva, volym 2, s. 379), punkt 25, dom av den 18 januari 1979 i de förenade målen 110/78 och 111/78, Van Wesemael m.fl. (REG 1979, s. 35; svensk specialutgåva, volym 4, s. 263), punkt 27, domen i det ovannämnda målet Webb, punkt 14, och dom av den 29 oktober 1998 i mål C-114/97, kommissionen mot Spanien (REG 1999, s. I-6717), punkt 48.

7 — Dom av den 5 december 1989 i mål C-3/88, kommissionen mot Italien (REG 1989, s. 4035; svensk specialutgåva, volym 10, s. 269), punkt 8, och av den 3 juni 1992 i mål C-360/89, kommissionen mot Italien (REG 1992, s. I-3401), punkt 11.

tjänster inte har harmoniserats, eller regler om likvärdighet inte har upprättats, kan inskränkningar i den frihet som är föreskriven i artikel 59 i fördraget följa av nationella författningar som kräver att vissa rättsliga formaliteter iakttas som villkor för *utövande av tjänsteverksamhet, även om dessa tillämpas utan åtskillnad på tjänsteleverantörer* som är etablerade i den stat där tjänsten utförs och på tjänsteleverantörer i en annan medlemsstat än den där den ska utföras, *om* hindren kan förbjuda eller försvåra verksamheten för den tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat där han lagligen tillhandahåller liknande tjänster. [8]

20. Domstolen har dessutom klargjort att friheten att tillhandahålla tjänster, i egenskap av grundläggande princip i fördraget, endast kan inskränkas genom bestämmelser som är berättigade med hänsyn till allmänintresset och som är tillämpliga på varje person eller företag som utövar en verksamhet i den stat där tjänsten tillhandahålls, såvitt detta allmänintresse inte är skyddat genom regler som tjänsteleverantören omfattas av i den medlemsstat där han är etablerad.

21. Slutligen skall dessa inskränkningar vara objektivt nödvändiga för att säkerställa att syftet med dem uppnås och de kan i vilket fall som helst inte gå längre än vad som är strikt nödvändigt för att uppnå detta syfte. [9]

22. Domstolen har således slagit fast att även om artikel 59 och artikel 60 i EG-fördraget (nu artikel 50 EG) har som huvudsyfte att göra det möjligt för personer som tillhandahåller tjänster att utöva sin verksamhet i den medlemsstat där tjänsten utförs, utan att diskrimineras i förhållande till medborgarna i denna stat, innebär de ändå inte att all nationell lagstiftning som är tillämplig på medborgarna i denna stat och som i allmänhet avser stadigvarande verksamhet som bedrivs av personer som är etablerade i denna stat, kan tillämpas till fullo på samma sätt i fråga om tillfällig verksamhet som utövas av personer som är etablerade i andra medlemsstater. [10]

23. På samma sätt har domstolen slagit fast att de krav som uppställs i den stat där tjänsten utförs inte får kumuleras med villkor som redan är uppfyllda i etableringsstaten samt att kontrollmyndigheten i den stat där tjänsten utförs skall beakta de

8 — Se särskilt dom av den 25 juli 1991 i mål C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl. (REG 1991, s. I-4007; svensk specialutgåva, volym 11, s. 331), punkt 12, domen i det ovannämnda målet Säger, punkt 12, dom av den 5 juni 1997 i mål C-398/95, SETTG (REG 1997, s. I-3091), punkt 16, och dom av den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95—C-36/95, De Agostini och TV-Shop (REG 1997, s. I-3843), punkt 51.

9 — Dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. 3755; svensk specialutgåva, volym 8, s. 741), punkt 27, av den 26 februari 1991 i mål C-180/89, kommissionen mot Italien (REG 1991, s. I-709) punkterna 17 och 18, och av den 20 maj 1992 i mål C-106/91, Ramrath (REG 1992, s. I-3351; svensk specialutgåva, volym 12, s. 101), punkterna 29—31.

10 — Domen i det ovannämnda målet Webb, punkt 16, och dom av den 10 juli 1991 i mål C-294/89, kommissionen mot Frankrike (REG 1991, s. I-3591), punkt 26.

kontroller och undersökningar som redan har utförts i etableringsstaten. [11]

24. I dom av den 30 april 1998 i målet Bellone, [12] undersökte domstolen om bestämmelserna i ett direktiv om samordning av medlemsstaternas lagar rörande självständiga handelsagenter utgjorde hinder för en italiensk lag som gjorde handelsagenters rättigheter beroende av att de var inskrivna i ett för detta ändamål föreskrivet register. I detta hänseende slog domstolen fast att "[t]rots att man i italiensk praxis inte synes tillämpa kravet på inskrivning i ett register på utländska handelsagenter, kvarstår inte desto mindre att de ifrågavarande nationella bestämmelserna, som är allmänt formulerade, även omfattar agenturförhållanden mellan parter som är etablerade i olika medlemsstater. De är emellertid av sådant slag att de i hög grad försvårar möjligheterna att ingå och genomföra agenturavtal mellan parter i olika medlemsstater, och de strider följaktligen även från denna utgångspunkt mot direktivets syfte".

25. Jag anser att samma lösning, genom analogi, skall tillämpas i det förevarande fallet.

26. Det är nämligen uppenbart, och detta har inte bestritts av den italienska regeringen, att lag nr 82 genom sin generella utformning är tillämplig på varje person som tillhandahåller tjänster, oavsett om han är etablerad i Italien eller ej och vare sig han utbjuder sina tjänster tillfälligt eller regelbundet i Italien. Dessutom utesluter denna lagstiftning inte från sitt tillämpningsområde den person som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat än Italien och som redan, i enlighet med den interna lagstiftningen i den medlemsstat där han är etablerad, uppfyller de nödvändiga formaliteterna enligt den italienska lagen. Jag anser följaktligen att lag nr 82 är oförenlig med bestämmelserna i artikel 59 i fördraget.

27. Den omständigheten att denna lag i praktiken inte tillämpas på personer eller städföretag som är etablerade i andra medlemsstater än Italien kan inte ändra denna slutsats. Domstolen har nämligen i enlighet med fast rättspraxis slagit fast att "nationell lagstiftnings oförenlighet med gemenskapsrättsliga bestämmelser — även direkt tillämpliga sådana — kan slutgiltigt avhjälpas endast genom tvingande nationella bestämmelser med samma rättsliga dignitet som de bestämmelser som skall ändras. Enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, kan inte anses

11 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 47.

12 — Mål C-215/97 (REG 1998, s. I-2191), punkt 17.

utgöra ett giltigt genomförande av de skyldigheter som följer av fördraget". [13]

28. Det kan slutligen anmärkas att Republiken Italien hittills inte har underrättat kommissionen eller domstolen om de författningstexter som skulle anpassa den italienska lagstiftningen till kraven i artikel 59 i fördraget. Även om det kan antas att denna anpassning har ägt rum, så följer det av domstolens fasta rättspraxis att det påtalade fördragsbrottet anses ha ägt rum när en medlemsstat inte har antagit de lagar eller andra författningar som är nödvändiga för att anpassa sig till gemenskapsrätten inom den föreskrivna fristen i ett direktiv [14] eller inom den frist som kommissionen tilldelat ifrågavarande medlemsstat för att rätta sig efter det motiverade yttrandet. [15]

29. Det är emellertid uppenbart att den italienska anpassningsförfattningen fortfarande inte hade antagits inom den tidsfrist som kommissionen föreskrev i sitt motiverade yttrande.

30. Jag anser följaktligen, eftersom det inte framgår uttryckligen av den omtvistade italienska lagens bestämmelser att kraven på inskrivning i företagsregistret inte tillämpas på personer eller företag som tillhandahåller städtjänster och som är etablerade i andra medlemsstater än i Italien, att de sistnämnda befinner sig i ett tillstånd av ovisshet vad gäller deras rättsliga situation och riskerar obefogade straffrättsliga påföljder.

31. Det följer av det ovan anförda att lag nr 82 och i synnerhet artiklarna 1 och 6 i denna lag strider mot bestämmelserna i artikel 59 i fördraget. Jag föreslår därför att kommissionens talan skall bifallas.

32. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Eftersom Republiken Italien har tappat målet skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna, i enlighet med kommissionens yrkande.

13 — Se särskilt dom av den 13 mars 1997 i mål C-197/96, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-1489), punkt 14.

14 — Se till exempel dom av den 21 september 1999 i mål C-362/98, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-6299), punkt 7.

15 — Dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland (REG 1996, s. I-3989), punkt 42, och av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773), punkt 32.

Förslag till avgörande

33. På grund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar följande dom:

1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 59 i EG-fördraget (nu artikel 49 EG i ändrad lydelse) genom att i artiklarna 1 och 6 i lag nr 82 av den 25 januari 1994 föreskriva ett krav på inskrivning i det register som avses i artikel 1 i samma lag för att näringsidkare som är etablerade i andra medlemsstater än Italien skall få tillhandahålla tjänster avseende städning, desinficering, skadedjursbekämpning, råttutrotning och sanering.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.