

URTEIL DES GERICHTSHOFES

9. März 2000 *

In der Rechtssache C-358/98

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch E. Traversa und M. Patakia, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch Professor U. Leanza, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato O. Fiumara, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG) verstoßen

* Verfahrenssprache: Italienisch.

hat, daß sie aufgrund der Artikel 1 und 6 des italienischen Gesetzes Nr. 82 vom 25. Januar 1994 die Erbringung von Dienstleistungen der Reinigung, der Desinfizierung, der Ungeziefer- und Rattenbekämpfung sowie der hygienischen Sanierung durch Wirtschaftsteilnehmer, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, von einer Eintragung in die in Artikel 1 dieses Gesetzes genannten Register abhängig gemacht hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten D. A. O. Edward (Berichterstatter) sowie der Richter P. J. G. Kapteyn und H. Ragnemalm,

Generalanwalt: P. Léger
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. November 1999,

folgendes

Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 2. Oktober 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) Klage erhoben auf Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG) verstoßen hat, daß sie aufgrund der Artikel 1 und 6 des italienischen Gesetzes Nr. 82 vom 25. Januar 1994 (GURI Nr. 27 vom 3. Februar 1994, S. 4; im folgenden: Gesetz Nr. 82/94) die Erbringung von Dienstleistungen der Reinigung, der Desinfizierung, der Ungeziefer- und Rattenbekämpfung sowie der hygienischen Sanierung durch Wirtschaftsteilnehmer, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, von einer Eintragung in die in Artikel 1 dieses Gesetzes genannten Register abhängig gemacht hat.

Nationales Recht

- 2 Das Gesetz Nr. 82/94 regelt das Gewerbe der Reinigung, der Desinfizierung, der Ungeziefer- und Rattenbekämpfung sowie der hygienischen Sanierung.
- 3 Artikel 1 — Eintragung der Reinigungsunternehmen in das Handelsregister oder in die Handwerksrolle einer Provinz — des Gesetzes Nr. 82/94 sieht in Absatz 1 vor:

„Unternehmen, die das Gewerbe der Reinigung, der Desinfizierung, der Ungeziefer- und Rattenbekämpfung sowie der hygienischen Sanierung ausüben, im

folgenden ‚Reinigungsunternehmen‘ genannt, werden in das Handelsregister, das in dem durch das Königliche Dekret Nr. 2011 vom 20. September 1934 genehmigten Testo unico in der geänderten Fassung vorgesehen ist, oder in die Handwerksrolle einer Provinz, die in Artikel 5 des Gesetzes Nr. 443 vom 8. August 1985 vorgesehen ist, eingetragen, wenn sie die Voraussetzungen des vorliegenden Gesetzes erfüllen.“

- 4 Die Verletzung dieser Vorschrift führt zu den Sanktionen, die in Artikel 6 — Sanktionen — des Gesetzes Nr. 82/94 genannt sind, dessen Absätze 2 bis 5 bestimmen:

„2. Übt das Reinigungsunternehmen das in diesem Gesetz genannte Gewerbe aus, ohne in das Handelsregister oder in die Handwerksrolle einer Provinz eingetragen zu sein, oder übt es diese Tätigkeiten trotz der Aussetzung oder nach der Löschung der Eintragung aus, so werden der Inhaber des Einzelunternehmens, der Bevollmächtigte, der das Unternehmen, einen seiner Bereiche oder eine seiner Niederlassungen leitet, die Gesamtheit der Gesellschafter bei einer offenen Handelsgesellschaft, die Komplementäre bei einer Kommanditgesellschaft oder Kommanditgesellschaft auf Aktien oder die Geschäftsführer bei jeder anderen Art von Gesellschaft einschließlich der Genossenschaften mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe von 200 000 bis zu 1 Million Lire bestraft.

3. Überträgt das Reinigungsunternehmen die Ausübung des in diesem Gesetz genannten Gewerbes Unternehmen, die sich in einer Situation befinden, die zu den in Absatz 2 genannten Sanktionen führen kann, so werden der Inhaber des Einzelunternehmens, der Bevollmächtigte, der das Unternehmen, einen seiner Bereiche oder eine seiner Niederlassungen leitet, die Gesamtheit der Gesellschafter bei einer offenen Handelsgesellschaft, die Komplementäre bei einer Kommanditgesellschaft oder Kommanditgesellschaft auf Aktien oder die Geschäftsführer bei jeder anderen Art von Gesellschaft einschließlich der Genossenschaften mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe von 200 000 bis zu 1 Million Lire bestraft.

4. Jeder, der mit Reinigungsunternehmen, die nicht in das Handelsregister oder in die Handwerksrolle einer Provinz eingetragen sind, deren Eintragung gelöscht oder ausgesetzt wurde, Verträge über die Ausübung des in diesem Gesetz genannten Gewerbes schließt oder sonst Dienste solcher Unternehmen gegen Entgelt in Anspruch nimmt, wird mit einer Geldbuße in Höhe von 1 Million bis zu 2 Millionen Lire belegt. Werden solche Verträge durch Unternehmen oder öffentliche Einrichtungen geschlossen, so werden diese mit einer Geldbuße in Höhe von 10 Millionen bis zu 50 Millionen Lire belegt.

5. Verträge mit Reinigungsunternehmen, die nicht in das Handelsregister oder in die Handwerksrolle einer Provinz eingetragen sind oder deren Eintragung gelöscht oder ausgesetzt wurde, sind nichtig.“

5 Gemäß Artikel 8 des Gesetzes Nr. 580 vom 29. Dezember 1993 über die Schaffung des Unternehmensregisters (GURI Nr. 7 vom 11. Januar 1994, Supplemento ordinario Nr. 6; im folgenden: Gesetz Nr. 580/93) ist das Handelsregister drei Jahre nach dem Inkrafttreten des genannten Gesetzes in dem neuen Unternehmensregister aufgegangen. Außerdem werden aufgrund desselben Artikels die handwerklichen Betriebe, die in die im Gesetz Nr. 443 vom 8. August 1985 vorgesehenen Register eingetragen sind, ebenfalls in eine besondere Abteilung des Unternehmensregisters eingetragen.

6 Nach Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 82/94 und Artikel 18 des Gesetzes Nr. 580/93 hat die Eintragung in das Unternehmensregister eine „Jahresgebühr“ zur Folge.

Vorverfahren

- 7 Mit Schreiben vom 3. April 1995 teilte die Kommission der italienischen Regierung mit, aus welchen Gründen die Artikel 1 und 6 des Gesetzes Nr. 82/94 ihrer Auffassung nach gegen Artikel 59 EG-Vertrag verstießen, und forderte sie auf, sich binnen zwei Monaten nach Erhalt dieses Schreibens zu äußern.
- 8 Mangels einer Antwort richtete die Kommission am 12. März 1996 gemäß Artikel 169 Absatz 1 EG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die italienische Regierung mit der Aufforderung, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen.
- 9 Da die italienische Regierung auf diese Stellungnahme nicht reagiert hat, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

Zur Begründetheit

- 10 Zunächst trägt die Kommission vor, daß gemäß Artikel 1 des Gesetzes Nr. 82/94 in Verbindung mit Artikel 8 des Gesetzes Nr. 580/93 alle Reinigungsunternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform verpflichtet seien, sich in das neue Unternehmensregister einzutragen.

- 11 Die Pflicht zur Eintragung in das Unternehmensregister und die erheblichen Sanktionen für den Fall ihrer Nichtbeachtung verstießen offenkundig gegen Artikel 59 EG-Vertrag. Durch die Androhung von Sanktionen wie Freiheitsstrafen und Geldbußen bis zu 50 Millionen ITL bei Verstoß gegen Artikel 1 des Gesetzes Nr. 82/94 mache Artikel 6 dieses Gesetzes die Eintragung in das Unternehmensregister zu einer wesentlichen Voraussetzung für die Ausübung von Reinigungstätigkeiten in Italien. Da diese Verpflichtung auch für Unternehmen gelte, die in einem anderen Mitgliedstaat als der Italienischen Republik niedergelassen seien, werde der freie Dienstleistungsverkehr unterbunden oder zumindest behindert.
- 12 Überdies begründe das Gesetz Nr. 82/94 eine versteckte Diskriminierung zu Lasten von Unternehmen, die in den anderen Mitgliedstaaten niedergelassen seien. Die Eintragungspflicht führe in der Praxis dazu, daß diese Unternehmen die in diesem Gesetz genannten Reinigungstätigkeiten in Italien nicht ausübten. Es sei wenig wahrscheinlich, daß ein Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats die für die Eintragung in das Unternehmensregister erforderlichen Verwaltungsformalitäten sowie die „Jahresgebühr“ für die Eintragung auf sich nehme, nur um gelegentlich oder punktuell, in jedem Fall aber vorübergehend und nicht regelmäßig Dienstleistungen zu erbringen.
- 13 Es steht fest und wird von der italienischen Regierung auch nicht bestritten, daß das Gesetz Nr. 82/94 so allgemein gefaßt ist, daß es für jeden — innerhalb oder außerhalb Italiens ansässigen — Dienstleistenden unabhängig davon gilt, ob dieser dort gelegentlich oder regelmäßig Dienstleistungen anbietet. Insbesondere sind die Dienstleistenden, die in einem anderen Mitgliedstaat als der Italienischen Republik niedergelassen sind und bereits nach dem Recht des Niederlassungsmitgliedstaats Formerfordernisse erfüllen, die den italienischen entsprechen, nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen.

- 14 Nach gefestigter Rechtsprechung verstoßen solche nationalen Vorschriften gegen Artikel 59 EG-Vertrag (vgl. insbesondere Urteil vom 23. November 1999 in den Rechtssachen C-369/96 und C-376/96, Arblade u. a., Slg. 1999, I-8453, Randnrn. 33 bis 35).
- 15 Die italienische Regierung weist darauf hin, daß nationale Vorschriften in Vorbereitung seien, die den von der Kommission festgestellten Problemen abhülften. Selbst unter der Geltung des Gesetzes Nr. 82/94 in der derzeit gültigen Fassung könnten Reinigungsunternehmen, die in den anderen Mitgliedstaaten niedergelassen seien, in Italien tätig sein und seien auch tatsächlich dort tätig, ohne daß sie sich in das Unternehmensregister eintragen lassen müßten.
- 16 Auch wenn ein Mitgliedstaat die gemeinschaftswidrigen nationalen Vorschriften in der Praxis nicht auf Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten anwendet, beseitigt dies die Verletzung des Gemeinschaftsrechts, die diese Vorschriften darstellen, nicht.
- 17 Nach ständiger Rechtsprechung läßt sich die Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit Gemeinschaftsrecht auch insoweit, als dieses unmittelbar anwendbar ist, letztlich nur durch verbindliche nationale Bestimmungen ausräumen, die denselben rechtlichen Rang haben wie die zu ändernden Bestimmungen. Eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, kann nicht als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag angesehen werden (vgl. insbesondere Urteil vom 13. März 1997 in der Rechtssache C-197/96, Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-1489, Randnr. 14).

- 18 Daher ist festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 59 EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie aufgrund der Artikel 1 und 6 des Gesetzes Nr. 82/94 die Erbringung von Dienstleistungen der Reinigung, der Desinfizierung, der Ungeziefer- und Rattenbekämpfung sowie der hygienischen Sanierung durch Unternehmen, die in den anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, von einer Eintragung in die in Artikel 1 dieses Gesetzes genannten Register abhängig gemacht hat.

Kosten

- 19 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, die Italienische Republik in die Kosten zu verurteilen, und die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind dieser die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG) verstoßen, daß sie

aufgrund der Artikel 1 und 6 des italienischen Gesetzes Nr. 82 vom 25. Januar 1994 die Erbringung von Dienstleistungen der Reinigung, der Desinfizierung, der Ungeziefer- und Rattenbekämpfung sowie der hygienischen Sanierung durch Unternehmen, die in den anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, von einer Eintragung in die in Artikel 1 dieses Gesetzes genannten Register abhängig gemacht hat.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Edward

Kapteyn

Ragnemalm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. März 2000.

Der Kanzler

Der Präsident der Vierten Kammer

R. Grass

D. A. O. Edward