

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
S. ALBER  
van 8 maart 2001<sup>1</sup>

I — Inleiding

1. In de onderhavige niet-nakomingsprocedure verzoekt de Commissie het Hof, vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door bepaalde regels in verband met de uitoefening van de werkzaamheid van vervoersconsultant vast te stellen, de in het Verdrag neergelegde beginselen van vrijheid van vestiging en vrij verrichten van diensten heeft geschonden.

II — De Italiaanse wettelijke regeling

2. De discussie heeft betrekking op wet nr. 264/1991 van 8 augustus 1991 betreffende de werkzaamheid van vervoersconsultant (hierna: „wet”).

3. Volgens artikel 3, lid 1, sub a, van deze wet verleent de provincieraad de eigenaar van een onderneming slechts een vergunning voor de uitoefening van de werkzaamheid van vervoersconsultant, wanneer deze een Italiaans onderdaan is of een onderdaan van een lidstaat van de Europese

Economische Gemeenschap die in Italië woont.

4. Artikel 3, lid 2, sub a, b en c, van de wet bepaalt dat aan deze voorwaarde moet zijn voldaan door alle vennoten in een personenvennootschap, door alle beherende vennoten in een commanditaire vennootschap of een commanditaire vennootschap op aandelen, en door alle bestuurders in alle andere vennootschappen.

5. Volgens artikel 3, lid 4, van de wet kan slechts een vergunning worden verleend mits storting van een bij ministerieel decreet nader te bepalen financiële waarborg bij de provinciale administratie.

6. Volgens artikel 8, lid 1, van de wet worden jaarlijks door een commissie minimum- en maximumtarieven voor de uitoefening van de werkzaamheid van vervoersconsultant vastgesteld.

7. Artikel 9, lid 4, van de wet bepaalt dat wie de betrokken werkzaamheid zonder de

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

vereiste vergunning uitoefent, met een geldboete van vijf tot twintig miljoen ITL wordt bestraft.

11. Aangezien de Italiaanse regering niet antwoordde op het met redenen omklede advies, heeft de Commissie bij verzoekschrift van 2 juli 1999, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 juli daaraanvolgend, het Hof verzocht

### III — Procesverloop

8. Bij brief van 16 november 1993 liet de Commissie Italië weten dat de wet onverenigbaar was met de artikelen 52 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 43 EG en 49 EG) en verzocht zij haar, binnen een termijn van twee maanden nadere inlichtingen over de wet en de beoogde maatregelen te verstrekken, gezien de onverenigbaarheid van deze wet met het gemeenschapsrecht.

9. Toen zij geen antwoord op deze brief ontving, zond de Commissie de Italiaanse regering op 7 november 1995 een aanmaningsbrief, waarin zij haar formeel verzocht binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.

10. Aangezien de Commissie het antwoord van de Italiaanse regering van 21 maart 1996 ontoereikend achtte, deed zij haar op 14 juli 1997 een met redenen omkleed advies toekomen, waarin zij haar verzocht om binnen een termijn van twee maanden de nodige maatregelen te nemen om aan de artikelen 43 EG en 49 EG te voldoen.

- a) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door beperkingen te stellen aan de uitoefening van de werkzaamheid van vervoersconsultant, de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;
- b) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

12. Volgens de Italiaanse regering is het geding zonder voorwerp geworden.

### IV — Argumenten van partijen

13. In haar verzoekschrift stelt de Commissie dat de verblijfsvoorwaarde voor onderdanen van andere lidstaten onverenigbaar is met het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, dat is neergelegd in artikel 12 EG en in artikel 43 EG, dat meer specifiek elke beperking van de vrijheid van vestiging verbiedt.

14. De verblijfsvoorwaarde staat haaks tegenover het beginsel van vrij verrichten van diensten van artikel 49 EG, aangezien hierdoor de occasionele dienstverlening door in andere lidstaten wonende aanbieders volledig wordt uitgesloten.

15. De bepalingen die een borgstelling eisen, minimum- en maximumtarieven opleggen en het verrichten van activiteiten zonder vergunning strafbaar stellen, houden geen rekening met het feit dat de aanbieders uit andere lidstaten eventueel reeds aan vergelijkbare bepalingen in hun lidstaat van herkomst zijn onderworpen.

16. In haar verweerschrift van 10 november 1999 stelt de Italiaanse regering dat de verblijfsvoorwaarde veeleer als een vestigingsvoorwaarde moet worden opgevat.

17. Volgens haar zijn er minimumtarieven nodig, aangezien de afschaffing ervan tot een ontwrichting van de markt en een vermindering van de kwaliteit van de diensten zou leiden.

18. Verder is volgens haar niet duidelijk, of de Commissie tegen de vergunningsplicht

op zich is, dan wel enkel tegen de afzonderlijke vergunningsvoorwaarden.

19. Aangezien de gemeenschapswetgeving ter zake niet is geharmoniseerd, vindt de vergunningsplicht zijn rechtvaardiging in overwegingen van algemeen belang, namelijk in de noodzaak de beroepsbekwaamheden, de eerbaarheid, de correctheid en de financiële draagkracht van de aanbieder te controleren.

20. Verder merkt de Italiaanse Republiek op dat een wetswijziging is gepland waarbij de verblijfsvoorwaarde, de verplichte borgstelling en de maximumtarieven zullen worden afgeschaft, zodat het geding zonder voorwerp zal worden.

21. In haar memorie van repliek van 6 december 1999 merkt de Commissie op dat de geplande wetswijziging irrelevant is voor de onderhavige zaak.

22. Met betrekking tot de noodzaak minimumtarieven te hanteren, stelt de Commissie dat prijzen beneden de vastgestelde minimumtarieven niet alleen — zoals Italië vreest — door een kwaliteitsvermindering, maar ook door een verbetering van de commerciële circuits kunnen worden bereikt. Bovendien kan de consument door te vergelijken, zelf de kwaliteit controleren.

23. In haar memorie van dupliek, neergelegd op 24 februari 2000, merkt de Italiaanse Republiek nogmaals op, dat het geding zonder voorwerp is geworden, aangezien inmiddels een wetswijziging is doorgevoerd waarbij de verblijfsvoorwaarde door een vestigingsvoorwaarde is vervangen en de verplichte borgstelling is afgeschaft.

andere lidstaten, kan niet eenduidig uit de bewoordingen van de wet worden afgeleid. Indien deze verplichting enkel voor buitenlanders zou gelden, zou het om een openlijke discriminatie op grond van nationaliteit gaan. Het beginsel van de gelijke behandeling ten opzichte van de eigen onderdanen verzet zich evenwel tegen een verschil in behandeling op grond van nationaliteit. Indien het criterium zonder onderscheid zou worden toegepast, zou het gaan om een verkapte discriminatie, aangezien de verblijfsvoorwaarde „hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten [werkt]”.<sup>3</sup>

## V — Beoordeling

24. Het standpunt van de Italiaanse regering, dat het geding wegens de wijziging van een aantal wetsbepalingen zonder voorwerp is geworden, kan niet worden aanvaard. Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming immers worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden.<sup>2</sup>

26. De verblijfsvoorwaarde leidt tot een beperking van de vrijheid van vestiging. Deze voorwaarde gaat zeer ver. Bij personenvennootschappen moeten alle vennoten in Italië wonen. Bij commanditaire vennootschappen en commanditaire vennootschappen op aandelen geldt deze verplichting voor alle beherende vennoten. Bij alle andere vennootschappen moeten de bestuurders aan deze voorwaarde voldoen.

## A — *Schending van artikel 43 EG*

25. Of de verplichting om in Italië te wonen ook voor Italiaanse onderdanen geldt, dan wel enkel voor onderdanen van

27. Dit maakt het voor aanbieders die in een andere lidstaat dan Italië wonen, moeilijker om er een vestiging op te richten. De vennoten wonen gewoonlijk in hun land van herkomst en zouden dan naar Italië moeten verhuizen om hun activiteit daar te kunnen voortzetten. Het Hof heeft soortgelijke verblijfsvoorwaarden in andere natio-

2 — Arrest van 16 december 1997, Commissie/Italië (C-316/96, Jurispr. blz. I-7231, punt 14).

3 — Arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punt 29).

nale regelingen als een onwettige beperking van de vrijheid van vestiging aangemerkt.<sup>4</sup> De onderhavige zaak dient op dezelfde wijze te worden beoordeeld.

28. Italië beroept zich ter rechtvaardiging van de discriminatie niet op de openbare orde en de openbare veiligheid in de zin van artikel 46 EG, die het bestaan veronderstellen van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.<sup>5</sup>

29. De Italiaanse regering voert evenwel aan dat de verblijfsvoorwaarde ruim moet worden opgevat, namelijk als een vestigingsvoorwaarde. Het gebruik van de term „verblijf” is volgens haar te wijten aan een fout bij de opstelling van de wet, met andere woorden aan een redactiefout, die dient te worden gecorrigeerd door de wet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht uit te leggen.

30. Dit betoog faalt. Indien de bewoordingen van de wet enkel op rectificerende wijze kunnen worden uitgelegd, zou dit leiden tot grote rechtsonzekerheid voor de personen op wie de wet van toepassing is.

4 — Arresten van 25 juli 1991, *Factortame e.a.* (C-221/89, Jurispr. blz. I-3905, punt 32); 29 oktober 1998, *Commissie/Spanje* (C-114/97, Jurispr. blz. I-6717, punt 44), en 9 maart 2000, *Commissie/België* (C-355/98, Jurispr. blz. I-1221, punt 31).

5 — Arrest van 27 oktober 1977, *Bouchereau* (30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35).

## B — *Schending van artikel 49 EG*

31. Een lidstaat mag het verrichten van diensten niet afhankelijk stellen van dezelfde voorwaarden als die welke voor vestiging gelden, omdat hij daarmee het recht diensten te verrichten vanuit een andere lidstaat, elk nuttig effect zou ontnemen.<sup>6</sup> Het verrichten van diensten is, anders dan het oprichten van een vestiging, slechts van tijdelijke aard en vereist dus juist geen duurzame integratie in het handelsverkeer van het land van ontvangst. Bijgevolg moet ten aanzien van de gestelde voorwaarden een onderscheid worden gemaakt tussen iemand die diensten verricht en iemand die zich duurzaam wil vestigen. Anders zou aan het vrij verrichten van diensten elke nuttige werking worden ontnomen. Dit komt het duidelijkst tot uiting wanneer aan de verlening van een vergunning een verblijfsvoorwaarde is verbonden. Deze voorwaarde maakt het voor een in een andere lidstaat gevestigde aanbieder onmogelijk tijdelijk diensten in Italië te verrichten. Om deze reden vormen de bestreden bepalingen een ongeoorloofde beperking in de zin van artikel 49 EG.

32. Een nationale regeling die het verrichten van bepaalde diensten op het grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van een administratieve vergunning, vormt

6 — Arrest van 25 juli 1991, *Säger* (C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 13); zie ook arrest van 9 juli 1997, *Parodi* (C-222/95, Jurispr. blz. I-3899, punt 31).

een beperking van het vrij verrichten van diensten.<sup>7</sup> De vergunningsplicht kan in beginsel op zich reeds een ongeoorloofde beperking uitmaken.

33. Deze beperking kan slechts verenigbaar zijn met artikel 49 EG, indien de regeling zonder discriminatie wordt toegepast en gerechtvaardigd is. Dit is het geval wanneer zij haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel.<sup>8</sup>

34. Zowel aanbieders uit andere lidstaten als Italianen moeten een vergunning hebben, zodat er op zich geen sprake is van discriminatie. Niettemin wordt het verrichten van diensten vanuit andere lidstaten in de regel sterker door dit vereiste beperkt, aangezien de betrokken aanbieders hierdoor aan een dubbele regeling, die van het land van herkomst en die van de lidstaat waar de diensten worden verricht, worden onderworpen. Toch heeft deze verplichting niet specifiek tot doel te discrimineren, aangezien — anders dan bij de verblijfsvoorwaarde — de binnenlandse dienstverrichters ook aan deze voorwaarde moeten voldoen.<sup>9</sup>

35. Volgens de Italiaanse Republiek is de vergunningsplicht gerechtvaardigd door de noodzaak, te controleren of de aanbieder aan de voorwaarden inzake beroepsbekwaamheid, eerbaarheid, correctheid en financiële draagkracht voldoet.

36. De vergunningsplicht is evenwel in concreto overbodig, wanneer het algemeen belang reeds wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd.<sup>10</sup> Doordat de verplichting aldus is geformuleerd dat alle ondernemingen aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen om een vergunning te verkrijgen, biedt het Italiaanse recht niet de mogelijkheid, rekening te houden met de verplichtingen waaraan de dienstverrichter reeds is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd.<sup>11</sup>

37. Indien reeds in het land van herkomst van de dienstverrichter wordt gecontroleerd of aan bovengenoemde voorwaarden voor het verrichten van de werkzaamheid van consultant is voldaan, kan er sprake zijn van een ongeoorloofde dubbele controle. In dat geval is het voldoende dat de beroepsbekwaamheden worden bewezen en aan bepaalde voorwaarden op het gebied van de eerbaarheid is voldaan. De Italiaanse Republiek heeft hier geen reke-

7 — Arrest Säger, aangehaald in voetnoot 6 (punt 14); zie ook arrest Parodi, aangehaald in voetnoot 6 (punt 32), en arrest van 9 augustus 1994, Vander Elst (C-43/93, Jurispr. blz. I-3803, punt 15), en arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 4 (punt 35).

8 — Arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37).

9 — Holoubek in: Schwarze, *EU-Kommentar*, 1e ed., 2000, Baden-Baden, artikel 49 EG, punt 77.

10 — Arrest van 17 december 1981, Webb (279/80, Jurispr. blz. 3305, punt 17); arresten Säger, aangehaald in voetnoot 6 (punt 15); Vander Elst, aangehaald in voetnoot 7 (punt 16); 12 december 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Jurispr. blz. I-6511, punt 28), en Commissie/België, aangehaald in voetnoot 4 (punt 37).

11 — Arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 4 (punt 38).

ning mee gehouden. Het beginsel van het land van herkomst is dus geschonden.

38. Bepalend is verder de vraag onder welke voorwaarden de vergunning wordt verleend. Volgens 's Hofs rechtspraak is het niet nodig de leidinggevenden een verblijfsverplichting op te leggen. Tegen elke in een lidstaat gevestigde onderneming zijn controles en sancties mogelijk, los van de woonplaats van de leidinggevenden.<sup>12</sup> De bescherming van de consument is aldus voldoende gewaarborgd.

39. Bovendien gaat het hier, zoals reeds gesteld, om een openlijke of verkapte discriminatie op grond van nationaliteit.<sup>13</sup>

40. De Italiaanse Republiek beroept zich ter rechtvaardiging van deze discriminatie niet op de openbare orde en de openbare veiligheid in de zin van artikel 46 EG.

41. Ingevolge artikel 3, lid 4, van de wet wordt de vergunning enkel verleend tegen gelijktijdige storting van een waarborg bij de provinciale administratie.

12 — Arrest Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 4, punt 47.

13 — Zie hierboven, punt 25.

42. Het feit dat een waarborg wordt geëist, houdt voor elke aanbieder een beperking van het vrij verrichten van diensten in, aangezien hij een uitgave moet doen die hij moet voorfinancieren. Deze maatregel is weliswaar niet discriminerend, aangezien zowel binnen- als buitenlandse aanbieders een waarborg moeten betalen, maar vormt een ongeoorloofde beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG, indien zij niet wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. De Italiaanse Republiek voert geen rechtvaardigingsgronden voor deze maatregel aan.

43. Ook de vaststelling van minimum- en maximumtarieven voor de uitoefening van de werkzaamheid van vervoersconsultant in Italië kan een beperking van de vrije dienstverlening opleveren.

44. De vaststelling van maximumtarieven kan het voor marktdeelnemers uit andere lidstaten moeilijker maken, hun diensten op de Italiaanse markt aan te bieden, aangezien zij wegens het ontbreken van een vestiging in Italië hogere kosten hebben dan binnenlandse aanbieders en dus enkel tegen hogere prijzen kunnen werken.

45. Deze maatregel zou evenwel geoorloofd kunnen zijn, indien zij zonder discriminatie werd toegepast, haar rechtvaardiging vond in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt was om de verwezenlijking van het nagestreefde doel

te waarborgen, en niet verder ging dan nodig is voor het bereiken van dat doel.<sup>14</sup>

46. De verplichting geldt zowel voor Italiaanse aanbidders als voor aanbidders uit andere lidstaten en wordt dus zonder discriminatie toegepast. Evenwel kan de verkapte discriminatie hierin bestaan dat in een andere lidstaat gevestigde aanbidders in de beschreven situatie gewoonlijk hogere kosten hebben. Toch heeft deze verplichting niet specifiek tot doel te discrimineren, aangezien binnenlandse aanbidders het om andere economische redenen even moeilijk kunnen hebben om zich aan de voorgescreven maximumprijs te houden en deze verplichting dus ook op hen weegt.<sup>15</sup>

47. De Italiaanse regering heeft evenwel geen dwingende redenen van algemeen belang ter rechtvaardiging van deze beperking aangevoerd. We moeten er dus van uitgaan dat de maatregel een beperkend karakter heeft.

48. De vaststelling van minimumtarieven houdt eveneens een beperking van het vrij verrichten van diensten in. Zij biedt de dienstverrichters immers niet de mogelijkheid hun diensten tegen aantrekkelijker prijzen dan die van een andere dienstverrichter aan de ontvanger aan te bieden.

49. Ook deze maatregel wordt zonder discriminatie toegepast, zodat dient te worden nagegaan of zij haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. Volgens de Italiaanse regering kan de afschaffing van de minimumprijzen leiden tot een ontwrichting van de markt, hetgeen zou kunnen leiden tot ongeoorloofde mededinging, waardoor de kwaliteit van de diensten zou dalen ten nadele van de consument. De Commissie brengt hier terecht tegen in dat prijzen onder het vastgestelde niveau niet alleen het gevolg kunnen zijn van de gevreesde kwaliteitsvermindering, maar in de eerste plaats ook van een goede kostenstructuur bij het verrichten van de diensten, met andere woorden van een goed bedrijfsbeheer. Indien het ontbreken van minimumtarieven werkelijk invloed zou hebben op de kwaliteit van de verrichte diensten, zouden de consumenten hier zelf achterkomen door de diensten te vergelijken, en hieruit hun conclusies trekken.

50. Verder is een dergelijke beperking buitensporig, aangezien zij verder gaat dan nodig is voor het bereiken van het gestelde doel. Om de consumenten een zekere kwaliteit te kunnen garanderen, volstaat het de aanbidders uniforme kwaliteitsnormen op te leggen.

51. Wanneer reeds de in artikel 3, lid 1, van de wet gestelde voorwaarden om een vergunning te verkrijgen in strijd zijn met het gemeenschapsrecht, geldt dit a fortiori voor de geldboete die volgens artikel 9, lid 4, van de wet dient te worden opgelegd wegens het uitoefenen van de werkzaam-

14 — Arrest Gebhard, aangehaald in voetnoot 8 (punt 37).

15 — Holoubek in: Schwarze, *EU-Kommentar*, aangehaald in voetnoot 9 (punt 77).



heid van vervoersconsultant zonder voorafgaande vergunning. Deze geldboete is immers het rechtsgevolg van het feit dat niet aan de vergunningsvoorwaarde is voldaan. Het rechtmatige karakter van deze sanctie staat of valt dus met de rechtmatigheid van de regel die met deze sanctie wordt beschermd.

## VI — Kosten

52. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

## VII — Conclusie

53. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, te beslissen als volgt:

- „1) Door in het kader van wet nr. 264/1991 van 8 augustus 1991 betreffende de werkzaamheid van vervoersconsultant, de uitoefening van dergelijke werkzaamheid aan beperkingen te onderwerpen, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.
- 2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.”