

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 29 maj 2001 *

I mål C-263/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av A. Aresu och M. Patakia, därefter av M. Patakia och G. Bisogni, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av O. Fiumara, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 52 och 59 i EG-fördraget (nu

* Rättegångsspråk: italienska.

artiklarna 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse) genom att införa restriktioner för utövande av konsultverksamhet rörande drift av transportmedel,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna V. Skouris, R. Schintgen (referent), N. Colneric och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 8 mars 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

¹ Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 juli 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om

fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse) genom att införa restriktioner för utövande av konsultverksamhet rörande drift av transportmedel.

Tillämpliga nationella bestämmelser

- 2 Enligt legge nr 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (lag nr 264 om konsultverksamhet rörande drift av transportmedel) av den 8 augusti 1991 (GURI nr 195 av den 21 augusti 1991, nedan kallad lag nr 264/91), får denna typ av verksamhet endast utövas av sådana näringsidkare och bolag som har erhållit tillstånd härtill av behörig regional myndighet.
- 3 Enligt artikel 3 i lag nr 264/91 måste ett antal villkor vara uppfyllda för att ett sådant tillstånd skall meddelas. Ett av villkoren, som återfinns i artikel 3.1 a, är att företagets ägare skall vara "italiensk medborgare eller en i Italien bosatt medborgare i en stat som är medlem av Europeiska ekonomiska gemenskapen".
- 4 I artikel 3.4 i lag nr 264/91 föreskrivs att tillstånd kan meddelas endast efter det att säkerhet ställts hos den regionala myndigheten. Säkerhetens storlek anges inte i bestämmelsen i fråga.
- 5 I artikel 8 i lag nr 264/91 föreskrivs att det skall fastställas minimi- respektive maximiarvoden för verksamheten i fråga.

- 6 I artikel 9.4 i lagen föreskrivs att den som utövar konsultverksamhet rörande drift av transportmedel utan att inneha erforderligt tillstånd därtill kan åläggas straffavgift samt, i förekommande fall, ådömas straffrättsliga påföljder.

Det administrativa förfarandet

- 7 Kommissionen ansåg att artikel 3.1 a i lag nr 264/91 var oförenlig med det grundläggande förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, vilket i fråga om etableringsfriheten stadgas i artikel 52 i fördraget. Den ansåg vidare att artiklarna 3.1 a, 3.4, 8 och 9.4 i samma lag i förening var oförenliga med den grundläggande principen om frihet att tillhandahålla tjänster, som föreskrivs i artikel 59 i fördraget. Kommissionen uppmanade därför i skrivelse av den 7 november 1995 den italienska regeringen att inge yttrande härom inom två månader.
- 8 Då den ansåg att den italienska regeringens svar var otillfredsställande riktade kommissionen den 14 juli 1997 ett motiverat yttrande till Republiken Italien. Den upprepade däri sin kritik mot den nationella lagstiftningen och uppmanade medlemsstaten att inom två månader från delgivningen av yttrandet vidta de åtgärder som var nödvändiga för att den skulle uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 52 och 59 i fördraget.
- 9 Eftersom den italienska regeringen inte besvarade det motiverade yttrandet väckte kommissionen förevarande talan. Talan består av två delar, vilka skall prövas separat.

Åsidosättande av artikel 52 i fördraget

- 10 Kommissionen anser att artikel 3.1 a i lag nr 264/91 innebär en diskriminering på grund av nationalitet som, såvitt gäller rätten att starta och utöva verksamhet som egenföretagare, är förbjuden enligt artikel 52 i fördraget. I förstnämnda bestämmelse föreskrivs nämligen att medborgare i andra medlemsstater får utöva konsultverksamhet rörande drift av transportmedel endast om de är bosatta i Italien.
- 11 Den italienska regeringen har genmält att artikel 35 i legge nr 472, interventi nel settore dei trasporti, (lag nr 472 om reglering av transportsektorn) av den 7 december 1999 (GURI nr 294 av den 16 december 1999, ordinarie tillägget, nedan kallad lag nr 472/99), med rubriken "Ändringar av lag nr 264 av den 8 augusti 1991", har ersatt ordet bosatt i artikel 3.1 a i lag nr 264/91 med ordet etablerad. Regeringen har gjort gällande att bosättningsbegreppet i artikel 3.1 a i lag nr 264/91 redan före denna ändring skulle ges en vidare tolkning och anses betyda etablering.
- 12 Domstolen erinrar om att det utgör fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet och att domstolen inte skall beakta senare förändringar (se särskilt dom av den 16 december 1997 i mål C-316/96, kommissionen mot Italien, REG 1997, s. I-7231, punkt 14).
- 13 Enligt artikel 52 andra stycket i fördraget innebär etableringsfriheten att medborgare i en medlemsstat har "rätt att starta och utöva verksamhet som

egenföretagare ... på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare”.

- 14 Det står emellertid klart att artikel 3.1 a i 1991 års lag, i dess lydelse vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, innebar en diskriminering på grund av nationalitet som var förbjuden enligt artikel 52 i fördraget, eftersom medborgare i andra medlemsstater enligt förstnämnda artikel var tvungna att vara bosatta i Italien för att kunna erhålla det tillstånd som krävdes för att få starta och utöva konsultverksamhet rörande drift av transportmedel i Italien, medan inget sådant krav fanns för italienska medborgare.
- 15 Den italienska regeringen har inte åberopat något sådant allmänintresse som anges i artikel 56.1 i EG-fördraget (nu artikel 46.1 EG i ändrad lydelse) och som skulle ha kunnat motivera denna diskriminering. Talan om fastställelse av att artikel 52 i fördraget har åsidosatts skall således bifallas.

Åsidosättande av artikel 59 i fördraget

- 16 Kommissionen anser att kravet på bosättning för medborgare som är etablerade i andra medlemsstater även strider mot artikel 59 i fördraget, eftersom det i praktiken omöjliggör utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster, vilken föreskrivs i nämnda artikel. Kommissionen har vidare gjort gällande att det vid tillämpningen av bestämmelserna i lag nr 264/91 om ställande av säkerhet, fastställande av minimi- respektive maximiavvoden samt åläggande av straffavgifter och straffrättsliga påföljder för det fall att verksamheten i fråga har utövats utan erforderligt tillstånd inte är möjligt att beakta den omständigheten att tjänsteleverantörer i andra medlemsstater kan ha liknande skyldigheter i den medlemsstat i vilken de är etablerade. Dessa bestämmelser står under alla omständigheter inte i proportion till de mål som enligt den italienska regeringen åsyftas med dem.

- 17 Kommissionen anser därför att artiklarna 3.1 a, 3.4, 8 och 9.4 i samma lag i förening är oförenliga med den grundläggande principen om frihet att tillhandahålla tjänster.
- 18 Den italienska regeringen har gjort gällande att det inte finns någon som helst harmonisering på gemenskapsnivå på detta område och att kravet på förhandstillstånd för utövande av konsultverksamhet rörande drift av transportmedel, även i fråga om sådan verksamhet som endast utövas sporadiskt, och villkoren för erhållande av ett sådant tillstånd därför är tillåtna, då det är nödvändigt att undersöka de berörda personernas yrkeskompetens, anseende, redlighet och ekonomiska ställning. Det är vidare nödvändigt att fastställa minimiarvoden för att i konsumenternas intresse undvika en destabilisering av marknaden och en försämring av de erbjudna tjänsternas kvalitet.
- 19 Den italienska regeringen har inledningsvis, i svaromålet, uppgivit att den hade för avsikt att inom ramen för det lagstiftningsförfarande som utmynnat i antagandet av lag nr 472/99 upphäva bestämmelsen i artikel 8 i lag nr 264/91 om fastställande av maximiarvoden. Därefter har den i dupliken förklarat att ett sådant fastställande, i likhet med fastställandet av minimiarvoden, inte begränsar friheten att tillhandahålla tjänster, vare sig med avseende på tjänster som tillhandahålls av italienska medborgare eller med avseende på tjänster från medborgare i andra medlemsstater, samt att det är nödvändigt att fastställa maximiarvoden för att undvika en prisökning.
- 20 Domstolen gör följande bedömning av den andra delen av kommissionens talan. För det första konstaterar domstolen att kravet att medborgare i andra medlemsstater skall vara bosatta i Italien för att få utöva konsultverksamhet rörande drift av transportmedel i denna medlemsstat står i direkt strid med friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom det gör det omöjligt för personer som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla tjänster i Italien (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-1221, punkt 27).

- 21 Enligt fast rättspraxis utgör det en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 59 i fördraget att i en medlemsstat tillämpa bestämmelser som innebär att personer som är etablerade i andra medlemsstater måste ha ett administrativt tillstånd för att få utföra vissa tjänster i den förstnämnda staten (se särskilt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 35). Detsamma gäller för de villkor som måste vara uppfyllda för att ett sådant tillstånd skall meddelas, såsom ställande av säkerhet.
- 22 För det andra är det, vad gäller de skäl som den italienska regeringen har åberopat till stöd för att restriktionerna skall anses vara tillåtna, tillräckligt att konstatera att de ifrågasatta lagbestämmelserna i vart fall går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det åsyftade målet, vilket består i att säkerställa att vissa förutsättningar som ansetts vara nödvändiga för utövande av verksamheten i fråga föreligger med avseende på de berörda personerna.
- 23 Friheten att tillhandahålla tjänster kan nämligen, då den är en grundläggande princip i fördraget, endast inskränkas genom regler som motiveras av allmänintresset och som gäller för alla fysiska eller juridiska personer som utför ett arbete i värdstaten, i den mån detta intresse inte skyddas genom de regler vilka den som tillhandahåller tjänsten är underkastad i den medlemsstat där han är etablerad (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 37).
- 24 Genom att det krävs att alla personer uppfyller samma villkor för att erhålla det administrativa tillstånd som erfordras för utövande av konsultverksamhet rörande drift av transportmedel i Italien, är det enligt lag nr 264/91 omöjligt att ta hänsyn till de skyldigheter vilka den som tillhandahåller tjänsten redan är underkastad i den medlemsstat där han är etablerad (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 38).

- 25 Det skall för det tredje erinras om att kommissionen inte har gjort gällande att fastställandet av minimi- respektive maximiarvoden för konsultverksamhet rörande drift av transportmedel i sig medför inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Kommissionen har endast påstått att Republiken Italien inte har tagit hänsyn till de liknande villkor som finns på detta område i de andra medlemsstaterna, när den i artikel 8 i lag nr 264/91 har föreskrivit att det skall fastställas sådana arvoden.
- 26 Kommissionen har emellertid inte förklarat på vilket sätt eller i vilken omfattning som en tjänsteleverantör, som är skyldig att tillämpa vissa minimi- respektive maximiarvoden i den medlemsstat där han är etablerad, skulle få sin frihet att tillhandahålla tjänster inskränkt i den mening som avses i artikel 59 i fördraget, på grund av att han är skyldig att tillämpa sådana arvoden även i en annan medlemsstat, där han tillfälligt eller sporadiskt utövar verksamhet.
- 27 Det åligger kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger (se särskilt dom av den 23 oktober 1997 i mål C-159/94, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-5815, punkt 102).
- 28 Talan om fastställelse av att artikel 59 i fördraget har åsidosatts skall därför endast bifallas till den del den avser artiklarna 3.1 a, 3.4 och 9.4 i lag nr 264/91. Talan skall däremot ogillas i den del den riktar sig mot artikel 8 i nämnda lag.
- 29 Av det ovan anförda följer att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 52 och 59 i fördraget genom att föreskriva att

konsultverksamhet rörande drift av transportmedel, vid äventyr av straffavgift eller straffrättslig påföljd, endast får utövas av den som innehar ett administrativt tillstånd därtill och genom att som villkor för beviljande av sådant tillstånd kräva att medborgare i andra medlemsstater skall vara bosatta i Italien och ha ställt säkerhet för verksamheten i fråga.

Rättegångskostnader

- 30 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet i väsentliga delar, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

- 1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 43 EG och 49 EG i

ändrad lydelse) genom att i legge nr 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (lag nr 264 om konsultverksamhet rörande drift av transportmedel) av den 8 augusti 1991 föreskriva att konsultverksamhet rörande drift av transportmedel, vid äventyr av straffavgift eller straffrättslig påföljd, endast får utövas av den som innehar ett administrativt tillstånd därtill och genom att som villkor för beviljande av sådant tillstånd kräva att medborgare i andra medlemsstater skall vara bosatta i Italien och ha ställt säkerhet för verksamheten i fråga.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Gulmann	Skouris	
Schintgen	Colneric	Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 maj 2001.

R. Grass

Justitiesekreterare

C. Gulmann

Ordförande på sjätte avdelningen