

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

9 maart 2000 *

In zaak C-358/98,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en M. Patakia, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door bij de artikelen 1 en 6 van de Italiaanse wet nr. 82 van

* Procestaal: Italiaans.

25 januari 1994 de verrichting 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, de krachtens artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward (rapporteur), kamerpresident,
P. J. G. Kapteyn en H. Ragnemalm, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger

griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 november 1999,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 2 oktober 1998, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) verzocht vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek, door bij de artikelen 1 en 6 van de Italiaanse wet nr. 82 van 25 januari 1994 (*GURI* nr. 27 van 3 februari 1994, blz. 4; hierna: „wet nr. 82/94”), de verrichting 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, de krachtens artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De nationale wetgeving

- 2 Wet nr. 82/94 regelt het verrichten van werkzaamheden op het gebied van schoonmaak, ontsmetting, insectenbestrijding, rattenbestrijding en hygiënische sanering.
- 3 Lid 1 van artikel 1 van wet nr. 82/94, met de titel „Inschrijving van de schoonmaakbedrijven in het handelsregister of in het provinciale register van de ambachtelijke bedrijven”, bepaalt:

„De ondernemingen die werkzaamheden 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, zoals 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.”

- 4 De niet-naleving van die bepaling is strafbaar ingevolge artikel 6 van wet nr. 82/94, dat de titel „Strafsancties” draagt. De leden 2 tot en met 5 van die bepaling luiden als volgt:

„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 indien het gaat om 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 indien het gaat om 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 ambachtelijke bedrijven 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.”

- 5 Ingevolge artikel 8 van wet nr. 580 van 29 december 1993 tot invoering van het register der ondernemingen (*GURI* nr. 7 van 11 januari 1994, gewoon supplement nr. 6; hierna: „wet nr. 580/93”), is het handelsregister opgegaan in het nieuwe register der ondernemingen, na afloop van een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van die wet. Bovendien worden ingevolge dezelfde bepaling ook de in de bij wet nr. 443 van 8 augustus 1985 voorgescreven registers ingeschreven ambachtelijke bedrijven in een bijzondere afdeling van het register van de ondernemingen ingeschreven.
- 6 Krachtens artikel 1, lid 2, van wet nr. 82/94 en artikel 18 van wet nr. 580/93 moet voor de inschrijving in het register van de ondernemingen een „jaarlijkse heffing” worden betaald.

De precontentieuze procedure

- 7 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.

- 8 Toen deze brief onbeantwoord bleef, zond de Commissie de Italiaanse regering op 12 maart 1996 conform artikel 169, eerste alinea, van het Verdrag 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.

- 9 Toen de Italiaanse regering geen gevolg gaf aan dit advies, stelde de Commissie het onderhavige beroep in.

Ten gronde

- 10 Vooraf merkt de Commissie op, dat ingevolge artikel 1 van wet nr. 82/94 juncto artikel 8 van wet nr. 580/93 alle schoonmaakbedrijven, ongeacht hun rechtsvorm, verplicht zijn zich in het nieuwe register der ondernemingen te laten inschrijven.

- 11 De Commissie betoogt, 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 schoonmaakactiviteiten 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.
- 12 De Commissie beschouwt wet nr. 82/94 bovendien als een verkapte discriminatie van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen. In de praktijk heeft de voorwaarde van de 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 en de kosten van de „jaarlijkse heffing” dragen, enkel en alleen om nu en dan, en in ieder geval tijdelijk en onregelmatig diensten te verrichten.
- 13 Vaststaat, dat wet nr. 82/94 ingevolge haar algemene formulering bedoeld is om te worden toegepast op alle al dan niet op het Italiaanse grondgebied gevestigde dienstverleners, ongeacht of zij in Italië occasioneel dan wel regelmatig diensten verrichten. De Italiaanse regering betwist dit niet. Binnen de werkingssfeer van de Italiaanse wet valt met name ook de in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek gevestigde dienstverrichter die reeds conform de wetgeving van zijn lidstaat van vestiging aan equivalente formaliteiten als die van de Italiaanse wet voldoet.

- 14 Volgens vaste rechtspraak zijn dergelijke bepalingen van nationaal recht in strijd met artikel 59 van het Verdrag (zie, met name, arrest van 23 november 1999, *Arblade e.a.*, C-369/96 en C-376/96, *Jurispr. blz. I-8453*, punten 33-35).
- 15 De Italiaanse regering stelt evenwel, dat nationale bepalingen in voorbereiding zijn die de door de Commissie opgeworpen problemen zullen oplossen. Zij voegt daaraan toe, dat zelfs onder de thans geldende wet nr. 82/94, in andere lidstaten gevestigde schoonmaakbedrijven in Italië hun activiteiten kunnen verrichten en ook daadwerkelijk verrichten zonder dat zij zich in het register der ondernemingen moeten laten inschrijven.
- 16 Dienaangaande kan worden volstaan met vast te stellen, dat zelfs indien de autoriteiten van een lidstaat met het gemeenschapsrecht strijdige nationale bepalingen in de praktijk niet op de onderdanen van andere lidstaten toepassen, zulks de schending van het gemeenschapsrecht door die bepalingen niet opheft.
- 17 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 uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt (zie, met name, arrest van 13 maart 1997, *Commissie/Frankrijk*, C-197/96, *Jurispr. blz. I-1489*, punt 14).

- 18 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek, door bij de artikelen 1 en 6 van wet nr. 82/94 de verrichting 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, de krachtens artikel 59 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 19 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. Nu de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, en de Commissie zulks heeft gevorderd, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door bij de artikelen 1 en 6 van de Italiaanse wet nr. 82 van 25 januari 1994 de verrichting 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.

Edward

Kapteyn

Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 maart 2000.

De griffier

De president van de Vierde kamer

R. Grass

D. A. O. Edward