

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

29. Mai 2001 (1)

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats - Niederlassungsfreiheit - Dienstleistungsfreiheit - Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln“

In der Rechtssache C-263/99

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, zunächst vertreten durch A. Aresu und M. Patakia, dann durch M. Patakia und G. Bisogni als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten, im Beistand von O. Fiumara, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 52 und 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG und 49 EG) verstoßen hat, dass sie die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln Beschränkungen unterworfen hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Gulmann, der Richter V. Skouris und R. Schintgen (Berichterstatter), der Richterin N. Colneric sowie des Richters J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: S. Alber

Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. März 2001,

folgendes

Urteil

1.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 16. Juli 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 52 und 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG und 49 EG) verstoßen hat, dass sie die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln Beschränkungen unterworfen hat.

Der nationale rechtliche Rahmen

2.

Die Legge Nr. 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (Gesetz Nr. 264 über die Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln), vom 8. August 1991 (GURI Nr. 195 vom 21. August 1991, im Folgenden: Gesetz Nr. 264/91) beschränkt diese Tätigkeit auf die Unternehmer und

- Gesellschaften, die eine ausdrückliche Genehmigung der zuständigen Provinzregierung erhalten haben.
3. Nach Artikel 3 des Gesetzes Nr. 264/91 hängt die Erteilung dieser Genehmigung von einer Reihe von Bedingungen ab, zu denen gemäß Absatz 1 Buchstabe a dieses Artikels gehört, dass der Inhaber des Unternehmens „italienischer Staatsbürger oder Staatsbürger eines Mitgliedstaats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit Wohnsitz in Italien ist“.
 4. Nach Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes Nr. 264/91 hängt die Erteilung der Genehmigung von der Hinterlegung einer im Einzelfall festzusetzenden Kautions in Geld bei der Provinzverwaltung ab.
 5. Artikel 8 des Gesetzes Nr. 264/91 sieht für die Vergütung der genannten Tätigkeit die Festlegung von Mindest- und Höchstsätzen vor.
 6. Nach Artikel 9 Absatz 4 wird die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln ohne die erforderliche Genehmigung mit einer Geldbuße und gegebenenfalls mit strafrechtlichen Sanktionen geahndet.

Das vorprozessuale Verfahren

7. Da die Kommission der Meinung war, dass Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes Nr. 264/91 mit dem gemäß Artikel 52 EG-Vertrag für die Niederlassungsfreiheit geltenden fundamentalen Grundsatz des Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 4 sowie den Artikeln 8 und 9 Absatz 4 dieses Gesetzes mit dem in Artikel 59 EG-Vertrag aufgestellten fundamentalen Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs unvereinbar seien, hat sie die italienische Regierung mit Schreiben vom 7. November 1995 aufgefordert, binnen zwei Monaten Stellung zu nehmen.
8. Da sie die Antwort der italienischen Regierung für ungenügend befand, übermittelte die Kommission der Italienischen Republik am 14. Juli 1997 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ihre Einschätzung des italienischen Rechts wiederholte und diesen Mitgliedstaat aufforderte, binnen zwei Monaten nach Zustellung dieser Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um seinen Verpflichtungen aus den Artikeln 52 und 59 EG-Vertrag nachzukommen.
9. Da die italienische Regierung auf diese mit Gründen versehene Stellungnahme nicht reagierte, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben, die zwei nacheinander zu prüfende Rügen enthält.

Zur Verletzung des Artikels 52 EG-Vertrag

10. Nach Ansicht der Kommission enthält Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes Nr. 264/91 bezüglich der Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten im Sinne von Artikel 52 EG-Vertrag, eine verbotene Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, indem er die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln auf Angehörige der Mitgliedstaaten mit Wohnsitz in Italien beschränkt.
11. Die italienische Regierung entgegnet, dass Artikel 35 der Legge Nr. 472, interventi nel settore dei trasporti (Gesetz Nr. 472 über den Verkehrssektor), vom 7. Dezember 1999 (GURI Nr. 294 vom 16. Dezember 1999, suppl. ord., im Folgenden: Gesetz Nr. 472/99), mit dem Titel „Änderungen des Gesetzes Nr. 264 vom 8. August 1991“, in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes Nr. 264/91 den Begriff „wohnhaft“ durch „niedergelassen“ ersetzt habe. Sie trägt vor, dass der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes Nr. 264/91 verwendete Begriff „Wohnsitz“ auch schon vor dieser Änderung im weiteren Sinne von „Niederlassung“ zu verstehen gewesen sei.
12. Insoweit ist erstens hervorzuheben, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung nach ständiger Rechtsprechung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt

- werden (vgl. insbesondere Urteil vom 16. Dezember 1997 in der Rechtssache C-316/96, Kommission/Italien, Slg. 1997, I-7231, Randnr. 14).
13. Zweitens ist zu beachten, dass die Niederlassungsfreiheit gemäß Artikel 52 Absatz 2 EG-Vertrag für die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats „die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten ... nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen“ umfasst.
14. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes von 1991 in der bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist geltenden Fassung enthielt aber eine gemäß Artikel 52 EG-Vertrag verbotene Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, indem er die Erteilung der für den Zugang und die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln in Italien erforderliche Genehmigung nur für die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten, nicht aber für italienische Staatsbürger, von einem Wohnsitz im italienischen Hoheitsgebiet abhängig machte.
15. Da die italienische Regierung keine Gründe des Allgemeininteresses im Sinne des Artikels 56 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 46 Absatz 1 EG) geltend gemacht hat, die eine solche Beschränkung rechtfertigen könnten, ist die Rüge der Verletzung des Artikels 52 EG-Vertrag als begründet anzusehen.

Zur Verletzung des Artikels 59 EG-Vertrag

16. Die Kommission ist der Ansicht, dass das den in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Staatsangehörigen auferlegte Wohnsitzerfordernis ebenfalls gegen Artikel 59 EG-Vertrag verstoße, da es die Verneinung des in dieser Vorschrift garantierten freien Dienstleistungsverkehrs darstelle. Im Übrigen trügen die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 264/91 über die Hinterlegung einer Kautions, die Festlegung von Mindest- und Höchstsätzen für die Vergütung und die Verhängung von Sanktionen im Fall der unerlaubten Ausübung der betreffenden Tätigkeit dem Umstand nicht Rechnung, dass die Dienstleistenden anderer Mitgliedstaaten in dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen seien, gegebenenfalls vergleichbaren Verpflichtungen unterlägen. Diese Vorschriften stünden jedenfalls außer Verhältnis zu dem nach Aussagen der italienischen Regierung angestrebten Ziel.
17. Die Kommission folgert hieraus, dass Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 4 sowie den Artikeln 8 und 9 Absatz 4 des Gesetzes Nr. 264/91 mit der Grundfreiheit des freien Dienstleistungsverkehrs unvereinbar seien.
18. Die italienische Regierung trägt vor, das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung zur, und sei es auch gelegentlichen, Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln und die Bedingungen, denen die Erteilung dieser Genehmigung unterliege, seien angesichts des Fehlens jeglicher Harmonisierung dieser Materie auf Gemeinschaftsebene, durch die Notwendigkeit der Überprüfung der beruflichen Eignung, der Ehrenhaftigkeit, der Korrektheit und der finanziellen Mittel der betroffenen Personen gerechtfertigt. Die Mindestsätze für die Vergütung seien erforderlich, um im Interesse der Verbraucher eine Destabilisierung des Marktes und ein Absinken der Qualität der angebotenen Leistungen zu verhindern.
19. Nachdem die italienische Regierung in ihrer Klagebeantwortung darauf hingewiesen hatte, dass sie beabsichtige, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, das zur Annahme des Gesetzes Nr. 472/99 geführt habe, die Festlegung von Höchstsätzen für die Vergütung in Artikel 8 des Gesetzes Nr. 264/91 zu streichen, hat sie in ihrer Gegenerwiderung ausgeführt, dass weder die Festlegung von Höchstsätzen noch die von Mindestsätzen den freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtige, ob diese Dienstleistungen nun von italienischen Staatsangehörigen oder von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten erbracht würden. Sie sei außerdem notwendig, um eine Preissteigerung zu verhindern.
20. Zur zweiten Rüge der Kommission ist erstens festzustellen, dass das Erfordernis, dass Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, die Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln in Italien auszuüben, ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben müssen, dem freien Dienstleistungsverkehr direkt zuwiderläuft, da es die Erbringung von Dienstleistungen in Italien durch in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Personen unmöglich macht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-355/98, Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-1221, Randnr. 27).

21. Außerdem stellt nach ständiger Rechtsprechung eine nationale Regelung, die unter Androhung von Strafe die Erbringung bestimmter Dienstleistungen durch eine in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Person im Inland von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig macht, eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 59 des Vertrages dar (vgl. insbesondere Urteil Kommission/Belgien, Randnr. 35). Dies gilt auch für die zur Erteilung dieser Genehmigung zu erfüllenden Bedingungen, wie die Hinterlegung einer Kautions.
22. Zweitens genügt zu den von der italienischen Regierung zur Rechtfertigung dieser Beschränkungen vorgetragene Gründe die Feststellung, dass die beanstandeten Rechtsvorschriften jedenfalls über das zur Erreichung des angestrebten Zieles Erforderliche hinausgehen, das darin besteht, sicherzustellen, dass die betroffenen Personen über bestimmte Eigenschaften verfügen, die zur Ausübung der genannten Tätigkeit als erforderlich angesehen werden.
23. Der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des Vertrages darf nämlich nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten, soweit dieses Interesse nicht durch die Vorschriften geschützt wird, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist (Urteil Kommission/Belgien, Randnr. 37).
24. Indem es verlangt, dass alle Personen dieselben Voraussetzungen erfüllen, um eine für die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln in Italien erforderliche behördliche Genehmigung zu erhalten, schließt es das Gesetz Nr. 264/91 aus, die Verpflichtungen zu berücksichtigen, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Belgien, Randnr. 38).
25. Drittens ist hervorzuheben, dass die Kommission in ihrer Klage nicht geltend gemacht hat, das Bestehen von Mindest- und Höchstvergütungssätzen für die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln bringe als solches Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs mit sich. Sie hat sich vielmehr auf den Vortrag beschränkt, die italienische Regierung habe dadurch, dass sie in Artikel 8 des Gesetzes Nr. 264/91 die Festlegung solcher Sätze vorgesehen habe, nicht die in den anderen Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang bestehenden vergleichbaren Bedingungen berücksichtigt.
26. Es ist aber festzustellen, dass die Kommission nicht erklärt hat, wie und in welchem Umfang ein Dienstleistender selbst dann, wenn er in dem Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen ist, Mindest- und Höchstvergütungssätze zu beachten hätte, dadurch Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne des Artikels 59 EG-Vertrag ausgesetzt sein soll, dass er verpflichtet ist, in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er seine Tätigkeit vorübergehend oder gelegentlich ausübt, ebenfalls solche Sätze zu beachten.
27. Im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EG obliegt aber der Kommission der Nachweis für das Vorliegen einer solchen Verletzung. Außerdem muss sie dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, anhand deren dieser das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann (vgl. insbesondere Urteil vom 23. Oktober 1997 in der Rechtssache C-159/94, Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-5815, Randnr. 102).
28. Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die auf die Verletzung des Artikels 59 EG-Vertrag gestützte Rüge insoweit begründet ist, als sie sich auf Artikel 3 Absätze 1 Buchstabe a und 4 sowie Artikel 9 Absatz 4 des Gesetzes Nr. 264/91 bezieht. Dagegen ist sie insoweit unbegründet, als sie sich auf Artikel 8 dieses Gesetzes bezieht.
29. Aus den gesamten vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 52 und 59 EG-Vertrag verstoßen hat, dass sie im Rahmen des Gesetzes Nr. 264/91 die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln unter Androhung von Sanktionen vom Vorliegen einer behördlichen Genehmigung und deren Erteilung von der Bedingung abhängig gemacht hat, dass Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten ihren Wohnsitz in Italien haben und eine Kautions hinterlegen.

Kosten

30.

Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Italienischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 52 und 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG und 49 EG) verstoßen, dass sie im Rahmen der Legge Nr. 264, disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (Gesetz Nr. 264 über die Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln), vom 8. August 1991 die Ausübung der Tätigkeit des Beraters auf dem Gebiet des Verkehrs von Beförderungsmitteln unter Androhung von Sanktionen vom Vorliegen einer behördlichen Genehmigung und deren Erteilung von der Bedingung abhängig gemacht hat, dass Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten ihren Wohnsitz in Italien haben und eine Kautions hinterlegen.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Gulmann
Skouris

Schintgen

Colneric
Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. Mai 2001.

Der Kanzler

Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass

C. Gulmann

1: Verfahrenssprache: Italienisch.

Quelle: Europäischer Gerichtshof (<http://curia.europa.de>)