

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

M. POIARES MADURO

vom 14. Dezember 2006¹

1. Mit der vorliegenden Klage nach Artikel 226 EG beantragt die Kommission die Feststellung durch den Gerichtshof, dass die Italienische Republik durch die von ihr aufgestellten Bedingungen für die Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen, einschließlich bei Ausübung dieser Tätigkeit durch Unternehmen mit Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten, gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 43 EG und 49 EG verstoßen hat.

— Die Ausübung der Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen ist der Erteilung einer Genehmigung durch den Questore als örtliche Polizeibehörde unterworfen.

— Die Genehmigung gilt ausschließlich für die in ihr aufgeführten Räumlichkeiten.

— Die zugelassene Tätigkeit ist auf die Provinz beschränkt, in der die Genehmigung ausgestellt wurde.

I — Rechtlicher Rahmen und Vorverfahren

2. Das italienische Gesetz über die öffentliche Sicherheit, das durch das Regio Decreto Nr. 773 vom 18. Juni 1931 (GURI Nr. 146 vom 26. Juni 1931, Supplemento ordinario) erlassen und durch ein Rundschreiben des Innenministeriums vom 2. Juli 1996 (im Folgenden: italienische Regelung) ausgelegt und ergänzt wurde, bestimmt im Wesentlichen:

— Neben den gesetzlichen Bedingungen kann der Questore die Erteilung der Genehmigung zusätzlichen Bedingungen unterwerfen, um die Wahrung des öffentlichen Vertrauens zu gewährleisten.

— Der Inhaber einer Genehmigung muss ein Verzeichnis der von ihm angebotenen Leistungen sowie die entsprechenden Gebühren ständig und gut sichtbar

¹ — Originalsprache: Portugiesisch.

in seinen Räumlichkeiten aushängen und darf nur die im Leistungsverzeichnis aufgeführten Leistungen erbringen.

- Es müssen objektive und einheitliche Parameter festgelegt werden, damit die in einer Provinz erhobenen Gebühren nicht zu sehr voneinander abweichen.

- Finanzgeschäfte, die im Decreto legislativo Nr. 385/93 vom 1. September 1993 über das Bank- und Kreditwesen (GURI Nr. 92 vom 30. September 1993, Supplemento ordinario) geregelt sind, sind ausschließlich den Finanzvermittlern vorbehalten, die im entsprechenden Verzeichnis des Schatzministeriums eingetragen sind, und dürfen nicht von Unternehmen zur außergerichtlichen Einziehung von Forderungen vorgenommen werden.

3. Da die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Auffassung war, dass die Mehrzahl dieser Bestimmungen mit den Artikeln 43 EG und 49 EG unvereinbar sei, richtete sie am 21. März 2002 ein Mahnschreiben an die Italienische Republik. Die italienischen Behörden bestritten zwar einen Verstoß gegen die Bestimmungen des Vertrags, wiesen jedoch darauf hin, dass sie eine Arbeitsgruppe eingerichtet hätten, die mit der Ausarbeitung einer Revision der fraglichen Regelung beauftragt sei; später übersandten sie der Kommission ein Schreiben, in dem die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs angekündigt wurde.

Da die Kommission jedoch weder über den Wortlaut noch über den Zeitplan für den Erlass des Gesetzesentwurfs unterrichtet worden war, gab sie am 7. Juli 2004 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Da diese fruchtlos blieb, hat die Kommission am 22. März 2005 beim Gerichtshof die vorliegende Klage erhoben.

II — Würdigung

4. Die außergerichtliche Einziehung von Forderungen lässt sich definieren als „jede Handlung oder Praxis, die dazu bestimmt ist, den Schuldner zur Begleichung einer offenen Forderung zu bewegen, unter Ausnahme von Einziehungen aufgrund eines vollstreckbaren Titels“². Die Regelung der Ausübung dieser Tätigkeit ist Inhalt verschiedener Bestimmungen der italienischen Regelung. Nach Auffassung der Kommission ist diese Regelung aus mehreren Gründen mit den Artikeln 43 EG und 49 EG unvereinbar. Genau genommen erhebt die Kommission im Hinblick auf die Regelung acht Rügen; doch einige dieser Rügen sind offensichtlich so eng miteinander verknüpft, dass das Vorbringen der Kommission für eine vereinfachte Prüfung in fünf Punkte unterteilt werden kann.

2 — Vgl. z. B. Artikel 2 Absatz 1 Ziffer 1 des belgischen Gesetzes vom 20. Dezember 2002 zur außergerichtlichen Einziehung von Verbraucherschulden (*Moniteur belge* vom 29. Januar 2003, S. 3644).

5. Mit dieser Klage fordert die Kommission den Gerichtshof erneut zur Klarstellung auf, wie weit der Spielraum ist, der den Mitgliedstaaten bei der Regelung der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, die noch nicht Gegenstand einer Gemeinschaftsregelung ist, zusteht.

6. Hierzu ist zunächst daran zu erinnern, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes „die Mitgliedstaaten zwar in Ermangelung einer Harmonisierung einer beruflichen Tätigkeit grundsätzlich befugt bleiben, die Ausübung dieser Tätigkeit zu regeln, dass sie jedoch ihre Befugnisse in diesem Bereich unter Beachtung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten ausüben müssen“³. Zwar ist es nicht Ziel der Grundfreiheiten, wie der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs, die nationalen Wirtschaftssysteme zu liberalisieren, indem jede Regelung staatlichen Ursprungs, die die wirtschaftliche und kommerzielle Freiheit beeinträchtigen würde, verhindert wird; andernfalls würden die Grundfreiheiten das Ende der wirtschaftlichen Regulierungsbefugnis der Mitgliedstaaten einläuten. Sie sollen jedoch die Öffnung der nationalen Märkte fördern, indem den Unternehmern die grenzüberschreitende Ausübung ihrer Tätigkeit erleichtert wird. Zu diesem Zweck sind sie dazu bestimmt, alle grenzüberschreitenden Sachverhalte zu erfassen und nicht nur alle unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierungen, die die Mitgliedstaaten aufgrund der Staatsangehörigkeit vornehmen, sondern

auch jede nationale Maßnahme, die grenzüberschreitende Sachverhalte ungünstiger behandelt als rein interne Sachverhalte, zu verbieten⁴. Mit anderen Worten geht es, in Übereinstimmung mit der Logik des Binnenmarktes, um die Verfolgung von Diskriminierungen zulasten der Ausübung der Grundfreiheiten. Dieser Einfluss der Grundfreiheiten nötigt die Staaten somit, die Auswirkungen der Regulierungsmaßnahmen ihrer nationalen Wirtschaftssysteme auf die Situation von Gemeinschaftsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen möchten, zu berücksichtigen.

7. Genau genommen kann eine gegen den Grundsatz der Freizügigkeit verstoßende Schlechterbehandlung grenzüberschreitender Sachverhalte verschiedene Formen annehmen. Sie kann natürlich auf einer Diskriminierung in Form einer Inländerbevorzugung beruhen. Sie kann sich auch aus einer Behinderung des Marktzugangs ergeben, weil die nationale Regelung entweder den Schutz der Positionen der auf dem nationalen Markt niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer bewirkt⁵ oder aber die Ausübung einer grenzüberschreitenden Tätigkeit⁶ oder den Handel zwischen den Mitgliedstaaten erschwert.

3 — Wie der Gerichtshof wiederholt hervorgehoben hat: vgl. z. B. Urteile des Gerichtshofes vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-58/98 (Corsten, Slg. 2000, I-7919, Randnr. 31), vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-294/00 (Gräbner, Slg. 2002, I-6515, Randnr. 26) und vom 11. März 2004 in der Rechtssache C-496/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2004, I-2351, Randnr. 55).

4 — Für eine genauere Darstellung der Haltung des Gerichtshofes, wie dieser sie meiner Auffassung nach jenseits der verwendeten Formulierungen eingenommen hat, vgl. meine Schlussanträge in den Rechtssachen Marks & Spencer (Urteil vom 13. Dezember 2005 in der Rechtssache C-446/03, Slg. 2005, I-10837, Nrn. 25 bis 40), Alfa Vita Vassilopoulos (Urteil vom 14. September 2006 in den Rechtssachen C-158/04 und C-159/04, Slg. 2004, I-8135, Nrn. 35 bis 51), Cipolla (Urteil vom 5. Dezember 2006 in der Rechtssache C-94/04, Slg. 2006, I-11421, Nrn. 55 bis 59) und Macrino und Capodarte (Urteil vom 5. Dezember 2006 in der Rechtssache C-202/04, Slg. 2006, I-11421, Nrn. 55 bis 59).

5 — Vgl. u. a. Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 2004 in der Rechtssache C-442/02 (CaixaBank France, Slg. 2004, I-8961).

6 — Für eine Darstellung zum freien Dienstleistungsverkehr vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 26. Juni 2001 in der Rechtssache C-70/99 (Kommission/Portugal, Slg. 2001, I-4845, Randnrn. 25 bis 27).

8. Die Relevanz der von der Kommission erhobenen Rügen ist im Licht dieses Prüfungsrahmens zu würdigen.

9. Wie die folgende Prüfung zeigen wird, sind die Rügen begründet. Dies bedeutet nicht, dass die Mitgliedstaaten die Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen nicht regeln dürfen. Zweifellos ist dies sogar wünschenswert. Die Bedingungen, denen die Italienische Republik die Ausübung dieser Tätigkeit unterworfen hat, schränken jedoch die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr zu sehr ein.

A — Das Erfordernis einer Genehmigung und die zusätzlichen Bedingungen für die Erteilung der Genehmigung

10. Zunächst zieht die Kommission die Bedingung der italienischen Regelung in Zweifel, nach der die Ausübung der Tätigkeit der außergerichtlichen Forderungseinziehung der vorherigen Erteilung einer behördlichen Genehmigung durch die örtliche Polizeibehörde, den Questore, unterworfen wird. Soweit dieses Erfordernis auch für in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Leistungserbringer gelte, ohne dass jedoch die Erfüllung der in den Rechtsvorschriften des Niederlassungsstaats zum Schutz des von der italienischen Regelung genannten öffentlichen Interesses vorgesehenen Verpflichtungen durch diese Leistungserbringer berücksichtigt werde, sei der freie Dienstleistungsverkehr durch die italienische Regelung

verletzt. Dies gelte umso mehr, als die italienische Regelung dem Questore die Befugnis zur Festlegung zusätzlicher Bedingungen, die über die ausdrücklich durch die italienische Regelung vorgesehenen Bedingungen hinausgingen, übertrage, um das öffentliche Vertrauen zu gewährleisten.

11. Diese Rüge und die zur Stützung der Rüge vorgetragenen Argumente der Kommission sind meiner Ansicht nach völlig begründet.

12. Zu ihrer Verteidigung tragen die italienischen Behörden erstens zwar vor, dass die Regelung zur vorherigen Genehmigung weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Diskriminierung grenzüberschreitender Leistungserbringer darstelle, da das Genehmigungserfordernis auch für italienische Unternehmen und/oder für in Italien niedergelassene Unternehmen gelte. Unter Anknüpfung an die zunächst im Bereich des freien Warenverkehrs entwickelte Lösung ist jedoch der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs zunehmend als Verbot nicht nur unmittelbar oder mittelbar diskriminierender Beschränkungen, sondern auch unterschiedslos geltender Behinderungen ausgelegt worden. In der Rechtssache Säger⁷ wurde festgestellt, dass „Artikel 59 EWG-

⁷ — Urteil des Gerichtshofes vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90 (Slg. 1991, I-4221, Randnr. 12). Vgl. ferner Urteile des Gerichtshofes vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-43/93 (Vander Elst, Slg. 1994, I-3803, Randnr. 14), vom 20. Februar 2001 in der Rechtssache C-205/99 (Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 21), vom 29. November 2001 in der Rechtssache C-17/00 (De Coster, Slg. 2001, I-9445, Randnr. 29), vom 26. Januar 2006 in der Rechtssache C-514/03 (Kommission/Spanien, Slg. 2006, I-963, Randnr. 24), vom 15. Juni 2006 in der Rechtssache C-255/04 (Kommission/Frankreich, Slg. 2006, I-5251, Randnr. 37), vom 21. September 2006 in der Rechtssache C-168/04 (Kommission/Österreich, Slg. 2006, I-9041, Randnr. 36) und vom 9. November 2006 in der Rechtssache C-433/04 (Kommission/Belgien, Slg. 2006, I-10653, Randnr. 28).

Vertrag [nach Änderung jetzt Artikel 49 EG] nicht nur die Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen des Dienstleistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen — selbst wenn sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistende wie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gelten — verlangt, wenn sie geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern“. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine vorherige behördliche Genehmigung jedoch geeignet, die Erbringung von Dienstleistungen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, und stellt deshalb eine Beschränkung der Grundfreiheiten des Leistungserbringers dar⁸. Sie behindert den Zugang des grenzüberschreitenden Leistungserbringers zum Markt des Aufnahmestaats.

13. Zur Rechtfertigung der Vorabkontrolle in Form des Genehmigungserfordernisses berufen sich die italienischen Behörden zweitens auf Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, z. B. die notwendige Bekämpfung der kriminellen Unterwanderung, die Bekämpfung des Wuchers und den Schuldnerschutz. Insbesondere solle verhindert werden, dass die Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen von Personen ausgeübt werde, die schwere Ver-

stöße gegen Person und Vermögen der Schuldner begehen könnten.

14. Bei solchen Interessen handelt es sich fraglos um zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die grundsätzlich geeignet sind, unterschiedslos anwendbare Behinderungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu rechtfertigen.

15. Die fragliche behindernde Maßnahme muss jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, d. h., sie muss geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten legitimen Zieles zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist⁹.

16. Ich teile die Auffassung der Kommission, dass ein Genehmigungserfordernis eine Maßnahme darstellt, die über das hinausgeht, was zur Erreichung des angestrebten Zieles der Sicherung einer genauen Kontrolle der Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Unabhängig von der Staatsangehörigkeit ist eine vorherige Genehmigung nämlich unterschiedslos sowohl für grenzüberschreitende Leistungserbringer als auch für in Italien niedergelassene Unternehmen zu denselben Bedingungen vorgeschrieben. Doch auch wenn ein Unternehmen zwar im Fall der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat grundsätzlich den Gesetzen des Auf-

8 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofes vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 205/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 3755, Randnr. 28), Säger (Randnr. 14), Vander Elst (Randnr. 15), Analir u. a. (Randnr. 22), vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 26) und Kommission/Österreich (Randnr. 40). Vgl. auch zur Rechtsprechung zu Bewachungs- und privaten Sicherheitsdienstleistungen: Urteile des Gerichtshofes vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-355/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-1221, Randnr. 35), vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-171/02 (Kommission/Portugal, Slg. 2004, I-5645, Randnr. 60) und vom 7. Oktober 2004 in der Rechtssache C-189/03 (Kommission/Niederlande, Slg. 2004, I-9289, Randnr. 17).

9 — Zu diesem Erfordernis vgl. z. B. Urteil Analir u. a. (Randnr. 25), Urteile des Gerichtshofes vom 22. Januar 2002 in der Rechtssache C-390/99 (Canal Satélite Digital, Slg. 2002, I-607, Randnr. 33), vom 11. März 2004 in der Rechtssache C-496/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2004, I-2351, Randnr. 39), vom 15. Juni 2006 in der Rechtssache C-255/04 (Kommission/Frankreich, Slg. 2006, I-5251, Randnr. 44) und Kommission/Österreich, (Randnr. 37).

nahmelandes unterworfen ist und von diesem denselben Bedingungen und Kontrollen, wie sie für die eigenen Subjekte des Aufnahmelandes gelten, unterzogen werden kann, so kann dies nicht von einem Leistungserbringer verlangt werden, der seine Tätigkeit nur gelegentlich in einem anderen Mitgliedstaat erbringt und den in seinem Herkunftsland geltenden Vorschriften und Kontrollen unterworfen bleibt. Denn man würde dem freien Dienstleistungsverkehr jede praktische Wirksamkeit nehmen, wenn er allen Voraussetzungen unterworfen würde, die für eine Niederlassung gelten¹⁰. Außerdem würde dies grenzüberschreitende Leistungserbringer gegenüber im Aufnahmeland ansässigen Leistungserbringern benachteiligen¹¹. Der Gerichtshof hat daraus schon vor langer Zeit gefolgert, dass es grundsätzlich nicht mit dem freien Dienstleistungsverkehr vereinbar sei, wenn einem Dienstleistenden zum Schutz allgemeiner Interessen Beschränkungen auferlegt würden, soweit diese Interessen bereits durch die Vorschriften geschützt würden, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliege, in dem er ansässig sei¹². Der Aufnahmestaat muss daher die Vorschriften und die zu deren Wahrung eingerichteten Kontrollen, denen der Leistungserbringer in seinem Niederlassungsstaat unterworfen ist, berücksichtigen. Folglich kann eine Maßnahme eines Mitgliedstaats, mit der bereits in anderen Mitgliedstaaten durchgeführte Kontrollen erneut vorgenommen werden, die denselben Zweck verfolgen, nicht als zur Erreichung des angestrebten Zieles erforderlich angesehen werden¹³. Mit anderen Wor-

ten ist der Bestimmungsstaat aufgrund der mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verbundenen Prüfung der Notwendigkeit verpflichtet, zu prüfen, ob auch im Herkunftsstaat Erfordernisse vorgeschrieben sind, die dasselbe Ziel des Allgemeininteresses verfolgen, und gegebenenfalls deren Gleichwertigkeit für die Zwecke der Erreichung dieses Zieles zu bewerten; im Fall der Gleichwertigkeit ist der Bestimmungsstaat verpflichtet, das gleichwertige Erfordernis, das im Niederlassungsstaat bereits erfüllt ist, anzuerkennen.

17. Um die Anwendbarkeit der Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung im vorliegenden Fall zu bestreiten, können sich die italienischen Behörden nicht mit Erfolg auf eine fehlende gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung im Bereich außergerichtlicher Einziehung von Forderungen in Form der Einführung einer Regelung der gegenseitigen Anerkennung berufen. Es wird erneut darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten zwar in Ermangelung einer Harmonisierung einer beruflichen Tätigkeit grundsätzlich befugt bleiben, die Ausübung dieser Tätigkeit zu regeln, dass sie aber gleichzeitig verpflichtet sind, ihre Befugnisse in diesem Bereich unter Beachtung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten auszuüben¹⁴. So wurde entschieden, dass ungeachtet der Tatsache, dass die ausdrücklich in Artikel 57 EWG (jetzt Artikel 47 EG) vorgesehenen Richtlinien zur Harmonisierung der Zugangsbedingungen für die Rechtsanwaltschaft und der gegenseitigen Anerkennung der zur Aufnahme des Rechtsanwaltsberufs berechtigenden Diplome noch nicht erlassen worden seien, aufgrund des Grundsatzes der Niederlassungsfreiheit ein Mitgliedstaat, bei dem die Zulassung zu einem Beruf beantragt worden sei, dessen

10 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Säger (Randnr. 13) und Vander Elst (Randnr. 17).

11 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Vander Elst (Randnr. 15).

12 — Vgl. z. B. Urteile des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80 (Webb, Slg. 1981, 3305, Randnr. 17), vom 23. November 1999 in den Rechtssachen C-369/96 und C-376/96 (Arblade u. a., Slg. 1999, I-8453, Randnr. 34) und Canal Satélite Digital (Randnr. 38).

13 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Canal Satélite Digital (Randnr. 36).

14 — Vgl. die in Nr. 3 zitierten Fundstellen.

Aufnahme nach nationalem Recht vom Besitz eines Diploms oder einer beruflichen Qualifikation abhängen, somit die Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die der Betroffene erworben habe, um den gleichen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, in der Weise zu berücksichtigen habe, dass er die durch diese Diplome bescheinigten Fachkenntnisse mit den nach nationalem Recht vorgeschriebenen Kenntnissen und Fähigkeiten vergleiche; führe diese vergleichende Prüfung zu der Feststellung, dass die durch das ausländische Diplom bescheinigten Kenntnisse und Fähigkeiten den nach den nationalen Rechtsvorschriften verlangten entsprächen, so habe der Mitgliedstaat anzuerkennen, dass dieses Diplom die in diesen Vorschriften aufgestellten Voraussetzungen erfülle¹⁵.

18. Wie die Kommission hervorhebt, scheitert das von der streitigen italienischen Regelung festgelegte Genehmigungserfordernis an der Prüfung der Notwendigkeit. Das Erfordernis gilt nämlich allgemein für alle Unternehmen, die in Italien die Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen ausüben möchten, und die Genehmigungserteilung unterliegt denselben Bedingungen, wie die Italienische Republik in ihrer Klagebeantwortung eingeräumt hat.

19. Folglich gilt das Genehmigungserfordernis sogar für Leistungserbringer, deren Tätigkeit bereits im Niederlassungsstaat einer Genehmigung unterworfen ist, deren Bedin-

gungen, wenn sie nicht mit der italienischen Regelung identisch sind, doch zumindest dasselbe Schutzniveau für die öffentliche Ordnung bieten wie die italienische Regelung. Andere Mitgliedstaaten, z. B. die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Finnland, sehen für die Ausübung der Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen jedoch ebenfalls ein Genehmigungserfordernis vor, das u. a. die Ehrenhaftigkeit des Unternehmers durch Überprüfung etwaiger Vorstrafen gewährleistet. Wenn die italienischen Behörden selbst in diesen Fällen eine Genehmigung vorschreiben, entspricht dies einer von der Rechtsprechung verurteilten Doppelmaßnahme. Der Gerichtshof hat bereits 1979 entschieden, dass das Genehmigungserfordernis für die im freien Dienstleistungsverkehr ausgeübte Tätigkeit eines Stellenvermittlungsbüros sich nicht als objektiv notwendig erweise, wenn der in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Leistende dort eine Genehmigung besitze, die unter Voraussetzungen erteilt worden sei, welche mit denen des Mitgliedstaats, in dem die Leistung erbracht werde, vergleichbar seien¹⁶.

20. Das Vorbringen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung, dass das Antragsformular für die Genehmigung kurz sei, dass so gut wie keine Nachweise zur Stützung des Antrags zu erbringen seien und dass die Frist zur Prüfung der Genehmigung auf 30 Tage begrenzt sei, kann die Übertragung dieser Rechtsprechung nicht verhindern. Die Rechtsprechung hat keine Geringfügigkeitsregel für den Bereich der Grundfreiheiten vorgesehen. Bei dem auszufüllenden Formular handelt es sich nicht um eine einfache Erklärung, deren Abgabe dem Unternehmer

15 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-340/89 (Vlassopoulou, Slg. 1991, I-2357). Für eine Übersicht zum freien Dienstleistungsverkehr und zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Ermangelung gemeinsamer Regeln vgl. Schlussanträge von Generalanwaltin Kokott in der Rechtssache Kommission/Spanien (Nrn. 43 bis 45).

16 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 18. Januar 1979 in den Rechtssachen 110/78 und 111/78 (Van Wesemael u. a., Slg. 1979, 35, Randnr. 30).

bereits die Ausübung seiner Tätigkeit erlaubt. Es handelt sich um einen Antrag auf vorherige Genehmigung, und die Ausübung der Tätigkeit des Unternehmers unterliegt der Ermessensentscheidung über diesen Antrag, die bis zu 30 Tage später ergehen kann. Das Erfordernis einer zweiten Genehmigung führt, und sei es auch nur in einem geringen Maße, zu einer überflüssigen Verzögerung der Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs und zu einer Erhöhung der Kosten¹⁷; daher liegt eine unverhältnismäßige Beschränkung vor.

21. Soweit Genehmigungen im Niederlassungsstaat nicht unter Bedingungen erteilt werden, die denselben Schutz der öffentlichen Ordnung bieten, sind die italienischen Behörden zwar berechtigt, das Genehmigungserfordernis aufrechtzuerhalten. Für die Zwecke der Genehmigungserteilung müssen die Behörden jedoch die Verpflichtungen berücksichtigen, die der Leistungserbringer bereits im Niederlassungsstaat erfüllen musste¹⁸.

22. So hat der Gerichtshof entschieden, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der erforderlichen Zulassung der Ausübung einer Versicherungstätigkeit „keine Wiederholung der bereits im Niederlassungsstaat erfüllten gleichwertigen gesetzlichen Voraussetzungen darstellen dürfen und dass die Aufsichtsbehörde des Bestimmungsstaats die bereits im Niederlassungsstaat vorgenommenen Kontrollen und Überprüfungen berücksichtigen muss“¹⁹. Aus dem Urteil Cura

Anlagen²⁰ geht ebenfalls hervor, dass die Gesetze eines Mitgliedstaats die Zulassung eines Kraftfahrzeugs, das bei einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen geleast wurde, keiner technischen Untersuchung unterziehen können, wenn das Kraftfahrzeug bereits im Niederlassungsstaat des Leasingunternehmens einer technischen Untersuchung unterzogen worden ist, es sei denn, durch die Untersuchung soll festgestellt werden, dass das Kraftfahrzeug den Anforderungen genügt, die an Fahrzeuge gestellt werden, die im Mitgliedstaat des Gebrauchs zugelassen sind, und bei der Untersuchung im Niederlassungsstaat des Leasingunternehmens nicht kontrolliert wurden. Ebenso ist das Königreich Belgien wegen einer Verletzung der Verpflichtungen aus dem freien Dienstleistungsverkehr mit der Begründung verurteilt worden, dass das belgische Recht, indem es verlange, dass alle Bewachungsunternehmen dieselben Voraussetzungen erfüllen, um eine vorherige Genehmigung oder Zulassung zu erhalten, es unmöglich mache, den Verpflichtungen Rechnung zu tragen, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliege, in dem er ansässig sei²¹. Ebenso wurde zur portugiesischen Gesetzeslage in diesem Bereich entschieden²². Und wenn der Gerichtshof in seinem Urteil Webb eingeräumt hat, dass der Aufnahmestaat von Unternehmen, die als Leistungserbringer Dritten Arbeitskräfte überliefern, im Interesse geordneter Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und zum Schutz der Arbeitnehmerinteressen eine Genehmigung verlangen könne, auch wenn deren Niederlassungsstaat ihnen bereits eine Genehmigung erteilt habe,

17 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Corsten (Randnrn. 46 bis 48) sowie Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Niederlande (Nr. 38).

18 — Vgl. Urteil Kommission/Italien (Randnr. 28).

19 — Urteil Kommission/Deutschland (Randnr. 47).

20 — Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 2002 in der Rechtssache C-451/99 (Cura Anlagen, Slg. 2002, I-3193, Randnrn. 57 bis 64).

21 — Urteil des Gerichtshofes vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-355/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-1221, Randnrn. 35 bis 38).

22 — Urteil des Gerichtshofes vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-171/02 (Kommission/Portugal, Slg. 2004, I-5645, Randnrn. 58 bis 61).

hat er doch zuvor die Verschiedenheit der Beurteilungsmaßstäbe, die an diese Tätigkeit von den Mitgliedstaaten angelegt würden, hervorgehoben und sich ausdrücklich auf die Aussage beschränkt, dass der Aufnahmestaat die Nachweise und Sicherheiten berücksichtigen müsse, die der Leistungserbringer bereits für die Ausübung seiner Tätigkeit im Mitgliedstaat der Niederlassung beigebracht habe.

23. In der vorliegenden Rechtssache sieht die italienische Regelung jedoch nicht vor, dass die Nachweise und Sicherheiten, die der Leistungserbringer bereits für die Ausübung seiner Tätigkeit im Mitgliedstaat der Niederlassung beigebracht hat, berücksichtigt werden. Die Genehmigungserteilung unterliegt in allen Fällen denselben Bedingungen. In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, dass die italienischen Behörden bekräftigt haben, dass die nationale Behörde bei der Prüfung, ob eine Genehmigung zu erteilen sei, die Verpflichtungen zu berücksichtigen habe, denen die grenzüberschreitenden Leistungserbringer in ihrem Herkunftsland unterlägen. Entscheidend ist, dass die italienische Regelung selbst keine spezielle Bestimmung enthält, die die Berücksichtigung gleichwertiger Anforderungen im Niederlassungsstaat ausdrücklich vorschreibt. Nach ständiger Rechtsprechung kann eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, nicht als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag angesehen werden²³. Auch insoweit verstößt die italienische Regelung folglich gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

24. Das Genehmigungserfordernis erweist sich als umso unverhältnismäßiger im Hinblick auf das angestrebte Ziel, als die italienische Regelung dem Questore die Befugnis vorbehält, die Genehmigungserteilung an zusätzliche Bedingungen zu knüpfen, um die Wahrung des öffentlichen Vertrauens zu gewährleisten. Nach ständiger Rechtsprechung ist ein System vorheriger behördlicher Genehmigungen nur dann mit den Bestimmungen des Vertrags vereinbar, wenn es auf objektiven, nichtdiskriminierenden und den betroffenen Unternehmen vorher bekannten Kriterien beruht, so dass eine willkürliche Ausübung des Ermessens der nationalen Behörden, durch das den Gemeinschaftsbestimmungen zu einer Grundfreiheit ihre praktische Wirksamkeit genommen würde, vermieden wird²⁴. Die italienische Regelung enthält jedoch keine näheren Angaben zum Inhalt der Bedingungen, die zusätzlich festgelegt werden können. Die rechtliche Unsicherheit, die sich hieraus für die Unternehmen im Hinblick auf die einzuhaltenden Kriterien ergibt, ist dazu geeignet, die Unternehmen von der Erbringung ihrer Dienstleistungen abzuhalten²⁵.

25. Angesichts der vorstehenden Erwägungen bin ich daher der Auffassung, dass die Rüge der Verletzung von Artikel 49 EG aufgrund der Tatsache, dass die Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen einem Genehmigungserfordernis unterworfen ist, durchgreift.

23 — Vgl. u. a. Urteil des Gerichtshofes vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-358/98 (Kommission/Italien, Slg. 2000, I-1255, Randnr. 17). In diesem Sinne hat der Gerichtshof ebenfalls über die niederländische Regelung entschieden, die die Ausübung der Tätigkeit eines privaten Sicherheitsdienstes im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs an eine Zulassung gebunden hatte (vgl. Urteil Kommission/Niederlande, Randnrn. 16 bis 20).

24 — Vgl. Urteile Analir u. a. (Randnr. 38) und Canal Satélite Digital (Randnr. 35).

25 — Vgl. Urteil Canal Satélite Digital (Randnr. 41).

B — Die räumliche Begrenzung der Genehmigung

26. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Tatsache, dass die Wirksamkeit der Genehmigung auf das Gebiet der Provinz, in der der Questore die Genehmigung erteilt habe, beschränkt sei, wenn nicht die Ausübung der Tätigkeit in einer Provinz, für die das Unternehmen über keine Genehmigung verfüge, einem zugelassenen Vertreter übertragen worden sei, eine ungerechtfertigte Beschränkung sowohl des freien Dienstleistungsverkehrs als auch der Niederlassungsfreiheit darstelle.

27. Da Italien in 103 Provinzen unterteilt ist, stellt diese geografische Begrenzung des Geltungsbereichs der Genehmigung zweifellos eine Beschränkung der Ausübung dieser beiden Grundfreiheiten dar. Ein Unternehmer, der seine Tätigkeit zur gelegentlichen oder zur stabilen und kontinuierlichen Ausübung auf einen erheblichen Teil des italienischen Hoheitsgebiets ausdehnen möchte, muss ebenso viele Genehmigungen beantragen, wie es Provinzen in dem Gebiet gibt, das er abdecken will, und 103 Genehmigungen, wenn er seine Tätigkeit im gesamten italienischen Hoheitsgebiet ausüben will.

28. Entgegen dem Vorbringen der italienischen Regierung ist es in diesem Zusammenhang auch unerheblich, dass für die in Italien niedergelassenen Unternehmen dieselbe Anforderung gilt, da unterschiedslos anwendbare Behinderungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungs-

verkehrs in jedem Fall untersagt sind²⁶. Darüber hinaus ist es in der vorliegenden Rechtssache nicht erforderlich, die bereits vor dem Gerichtshof ausgetragene²⁷ Diskussion aufzugreifen, ob das Verbot von unterschiedslos anwendbaren Behinderungen der Niederlassungsfreiheit nur nationale Maßnahmen betrifft, die den Zugang zu der Tätigkeit unmittelbar beschränken, oder ob es auch Maßnahmen betrifft, die die Ausübung der Tätigkeit erschweren, denn die Begrenzung des räumlichen Geltungsbereichs der Genehmigung betrifft nicht nur die Bedingungen der Ausübung der Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen, sondern auch den Zugang zu dieser Tätigkeit, deren Regelung bezweckt wird.

29. Zu prüfen ist noch, ob die Beschränkung zur Erreichung des von der Beklagten vorgebrachten legitimen Zieles der öffentlichen Sicherheit, d. h. zur Eindämmung des Risikos der Unterwanderung durch organisierte Kriminalität, angemessen und notwendig ist. Nach Auffassung der Beklagten ist dies der Fall, da die Provinz die geografische Ebene darstelle, die für die Beurteilung, welchen Einfluss die Teilnahme eines zusätzlichen Unternehmens der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen auf die öffentliche Ordnung habe, und für die Kontrolle der vorhandenen Unternehmen am maßgeblichsten sei.

26 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofes vom 31. März 1993 in der Rechtssache C-19/92 (Kraus, Slg. 1993, I-1663, Randnr. 32), vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94 (Gebhard, Slg. 1995, I-4165, Randnr. 37), CaixaBank France (Randnr. 11), und vom 26. Oktober 2006 in der Rechtssache C-65/05 (Kommission/Griechenland, Slg. 2006, I-10341, Randnr. 48).

27 — Vgl. u. a. die Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache CaixaBank France, meine Schlussanträge in der Rechtssache Marks & Spencer (Nrn. 25 bis 40). Vgl. auch J. Mischo, „Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification“, *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, S. 445.

30. Dieses Argument überzeugt mich nicht.

31. Meiner Meinung nach ist die Begrenzung des räumlichen Geltungsbereichs der Genehmigung zunächst eine ungerechtfertigte Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs. Wenn, wie ich vorstehend erläutert habe, das allgemeine und absolute Erfordernis einer Genehmigung gegen den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs verstößt, gilt dies erst recht für ein System, das den grenzüberschreitenden Leistungserbringer dazu verpflichtet, je nach Ausdehnung des geografischen Gebietes des Aufnahmestaats, das er abdecken möchte, eine Vielzahl von Genehmigungsanträgen zu stellen. Im Übrigen hat der Gerichtshof die Verpflichtung zur Eintragung in das Berufsregister jeder Provinz, in der ein Architekt seine Leistungen erbringen möchte, bereits beanstandet und festgestellt, dass eine solche Begrenzung des räumlichen Geltungsbereichs der Eintragung die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs, die bereits durch diese Verpflichtung als solche beschränkt sei, „noch mehr erschwere“²⁸.

32. Das italienische System der Gebietsgenehmigungen stellt ebenfalls eine unverhältnismäßige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar. Da dies eine Maßnahme ist, die den italienischen Markt in Provinzen aufteilt, muss es sich hierbei für ihre Zulässigkeit nach Gemeinschaftsrecht wirklich um die einzige geeignete Maßnahme handeln, mit der eine wirksame Kontrolle von Unternehmen der außergerichtlichen Forderungseinziehung gewährleistet werden kann. Ich kann jedoch nicht erkennen, weshalb eine auf nationaler Ebene erteilte Genehmigung

für diesen Zweck nicht angemessen und ausreichend sein sollte. Ich erinnere daran, dass die Mitgliedstaaten, die behaupten, dass eine von ihnen eingeführte Beschränkung einer Grundfreiheit gerechtfertigt sei, den Nachweis dafür erbringen müssen, dass die Beschränkung einem legitimen Zweck dient und für die Erreichung dieses Zweckes angemessen und notwendig ist²⁹. Der von den italienischen Behörden hergestellte Zusammenhang zwischen der Notwendigkeit einer nachträglichen Kontrolle der Ausübung der Tätigkeit der Forderungseinziehung auf lokaler Ebene und der Vorabkontrolle, die durch die Genehmigung gewährleistet wird, erbringt diesen Nachweis in keiner Weise. Selbst wenn man annimmt, dass die Kontrollen der Ausübung der Tätigkeit durch die Provinzpolizeibehörden und nicht durch die nationalen Polizeibehörden durchgeführt werden sollten, kann ich nicht erkennen, und die Beklagte hat keinen überzeugenden Nachweis dafür erbracht, inwieweit die Wirksamkeit der Kontrollen durch den Umstand, dass die Genehmigung von einer zentralen Behörde mit nationaler Geltung erteilt wird, gefährdet wird. Das Argument einer besseren Aufsicht, sozusagen einer besseren „Nachvollziehbarkeit“, greift insoweit nicht, als die auf zentraler Ebene angesiedelte Koordination lokaler polizeilicher Kontrollen der Tätigkeit von Unternehmen, denen eine Genehmigung mit nationaler Geltung erteilt wurde, für diesen Zweck ausreichend und als weitaus geringere Beschränkung der Niederlassungsfreiheit erscheint. Dies gilt umso mehr, als die Polizeiverwaltung in Italien dem Innenministerium zugeordnet ist. Im Gegenteil, man kann sogar davon ausgehen, dass der

28 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 21. März 2002 in der Rechtssache C-298/99 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-3129, Randnr. 64).

29 — Vgl. für eine Darstellung der Beweislast Urteile Analir u. a. (Randnr. 35), vom 13. November 2003 in der Rechtssache C-42/02 (Lindman, Slg. 2003, I-13519, Randnr. 25) und vom 11. März 2004 in der Rechtssache C-496/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2004, I-2351, Randnr. 73). Vgl. ferner im Bereich freier Warenverkehr Urteil des Gerichtshofes vom 5. Februar 2004 in der Rechtssache C-270/02 (Kommission/Italien, Slg. 2004, I-1559, Randnr. 22).

Nachweis eines rechtswidrigen Verhaltens bei einer lokalen Kontrolle und der anschließende Widerruf der Genehmigung im Fall einer Genehmigung mit nationaler Geltung dazu führen würden, dass dem Unternehmer die Ausübung seiner Tätigkeit im gesamten Staatsgebiet untersagt würde, während die Fortsetzung seiner Tätigkeit in den sonstigen Provinzen, für die ihm eine Genehmigung erteilt wurde, nicht verhindert würde, wenn die Genehmigung nur lokale Geltung hätte.

33. Die Unverhältnismäßigkeit der Beschränkung lässt sich nicht durch die relative Wirkung korrigieren, die dem Verbot der Ausübung der Tätigkeit außerhalb der Provinz nach Auffassung der italienischen Regierung durch die Möglichkeit zukommen soll, dass ein Vertreter eingesetzt werden könne, der über eine gültige Genehmigung für die Provinz, in der der Unternehmer seine Tätigkeit ausüben wolle, verfüge. Diese Möglichkeit zwingt den Unternehmer nämlich, sich an eine Agentur zu wenden, zu der er gerade in Wettbewerb treten möchte, und daher führt dies nur zu einer Konsolidierung der Aufteilung des italienischen Marktes in Provinzen und der Festschreibung der Wettbewerbssituation.

34. Ich bin daher der Auffassung, dass der Gerichtshof feststellen sollte, dass dadurch, dass die Italienische Republik die Wirksamkeit der Genehmigung auf das Zuständigkeitsgebiet der Provinzpolizeibehörde, die die Genehmigung erteilt hat, beschränkt und die Verpflichtung festgelegt hat, einen Vertreter zu beauftragen, der für die Ausübung der Tätigkeit in einer Provinz, für die das Unternehmen über keine Genehmigung verfügt, zugelassen ist, die Italienische Republik gegen die Verpflichtungen aus der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr verstoßen hat.

C — Das Erfordernis verfügbarer Räumlichkeiten für die Ausübung der Tätigkeit durch den Unternehmer

35. Die Kommission ist der Auffassung, dass sich aus der streitigen italienischen Regelung die Verpflichtung ergebe, über Räumlichkeiten zu verfügen, in denen die Tätigkeit der Forderungseinziehung ausgeübt werden müsse, und dass dies für jede Provinz gelte, für die das Unternehmen über eine Genehmigung verfüge. Ein solches Erfordernis verstoße sowohl gegen die Niederlassungsfreiheit als auch gegen den freien Dienstleistungsverkehr.

36. Tatsächlich schreiben verschiedene nationale Bestimmungen den Unternehmen der Forderungseinziehung vor, dass sie in jedem einer Provinz entsprechenden Zuständigkeitsgebiet, für das sie über eine Genehmigung verfügen, Räumlichkeiten besitzen müssen. Artikel 115 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit bestimmt, dass „[d]ie Genehmigung ... ausschließlich für die darin aufgeführten Räumlichkeiten [gilt]“. Artikel 16 der Regelung bestimmt, dass Polizeibeamte „befugt [sind], zu jedem Zeitpunkt die Räumlichkeiten, die für die Ausübung der mit den polizeilichen Genehmigungen gestatteten Tätigkeiten bestimmt sind, zu betreten“. Artikel 120 verpflichtet die Betreiber von Unternehmen der Forderungseinziehung, „in den Geschäftsräumen sichtbar ein Verzeichnis der von ihnen erbrachten Geschäftsleistungen“ anzubringen, und das Rundschreiben des Innenministeriums aus dem Jahr 1996 präzisiert ebenfalls, dass die Tätigkeit der Forderungseinziehung „ausschließlich in den in der Genehmigung genannten Räumlichkeiten ausgeübt werden darf mit der Folge, dass alle sonstigen Unternehmenssitze auf dieselbe Weise zugelassen werden müssen“. Die Beklagte räumt daher ein, dass sich hieraus für zugelassene

Unternehmer die Verpflichtung ergebe, einen Ort in der Provinz anzugeben, an dem sie ihre Unterlagen aufbewahren, um auf diese Weise Polizeikontrollen zu ermöglichen.

37. Die Kommission beanstandet insoweit als Verletzung von Artikel 43 EG nicht das Erfordernis von Räumlichkeiten, das in gewisser Weise mit der Ausübung der Niederlassungsfreiheit untrennbar verbunden ist, sondern die Verpflichtung des Unternehmers, der sich in Italien niederlassen möchte, in jeder Provinz, für die er eine Genehmigung erhalten hat, über Räumlichkeiten zu verfügen. Es handelt sich folglich um eine Verpflichtung, die eng mit der begrenzten Geltung der Genehmigung für das Gebiet einer Provinz verbunden ist: Die räumliche Begrenzung der Niederlassung führt dazu, dass zahlreiche Niederlassungen gegründet werden müssen. Es wurde jedoch bereits dargelegt, aus welchen Gründen eine solche Begrenzung der räumlichen Geltung der Genehmigung gegen die Niederlassungsfreiheit verstößt.

38. Was die Rüge der Verletzung von Artikel 49 EG betrifft, so hat der Gerichtshof mehrfach in Erinnerung gerufen, dass das Erfordernis einer festen Niederlassung oder einer Betriebsniederlassung die Negation des freien Dienstleistungsverkehrs darstelle, soweit es die Erbringung von Dienstleistungen durch Unternehmen mit Niederlassung in

anderen Mitgliedstaaten im Bestimmungsstaat unmöglich mache³⁰. Eine solche Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs kann daher nur zulässig sein, wenn nachgewiesen wird, dass sie eine unerlässliche Voraussetzung für die Erreichung des verfolgten legitimen Zweckes ist³¹.

39. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes hat dies jedoch nur in Ausnahmefällen anerkannt. Als Beispiel lässt sich nur die Erbringung von Rechtsanwaltsdienstleistungen, die die Vertretung eines Mandanten im Bereich der Rechtspflege zum Gegenstand haben, anführen. In diesem Fall und vor der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung war das Erfordernis einer festen beruflichen Niederlassung innerhalb des Bezirks des angerufenen Gerichts nämlich in der Rechtssache Van Binsbergen³² als mit den Bestimmungen zum freien Dienstleistungsverkehr vereinbar angesehen worden, wenn diese Beschränkung sachlich geboten sei, um die Einhaltung von Berufsregelungen zu gewährleisten, die sich namentlich auf das Funktionieren der Justiz und die Erfüllung der

30 — Vgl. u.a. Urteile Kommission/Deutschland (Randnr. 52), vom 9. Juli 1997 in der Rechtssache C-222/95 (Parodi, Slg. 1997, I-3899, Randnr. 31), vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-355/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-1221, Randnr. 27), vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 30), vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-171/02 (Kommission/Portugal, Slg. 2004, I-5645, Randnr. 33), vom 3. Oktober 2006 in der Rechtssache C-452/04 (Fidium Finanz, Slg. 2006, I-9521, Randnr. 46).

31 — Vgl. Urteile Kommission/Deutschland (Randnr. 52), Parodi (Randnr. 31), Fidium Finanz (Randnr. 46).

32 — Urteil des Gerichtshofes vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (Slg. 1974, 1299, Randnr. 14). Seither sieht Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte (ABl. L 78, S. 17) vor: „Die mit der Vertretung oder der Verteidigung eines Mandanten im Bereich der Rechtspflege oder vor Behörden zusammenhängenden Tätigkeiten des Rechtsanwalts werden im jeweiligen Aufnahmestaat unter den für die in diesem Staat niedergelassenen Rechtsanwälte vorgesehenen Bedingungen ausgeübt, wobei jedoch das Erfordernis eines Wohnsitzes sowie das der Zugehörigkeit zu einer Berufsorganisation in diesem Staat ausgeschlossen sind.“

Standespflichten bezögen. In demselben Urteil³³ hat der Gerichtshof jedoch hinzugefügt, wenn für die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats ein System völliger Freiheit gelte und keinerlei Befähigungsnachweisen oder Berufsausübungsregelungen gefordert würden, stelle das Erfordernis eines Wohnsitzes im Gebiet dieses Mitgliedstaats eine Beschränkung dar, die mit dem freien Dienstleistungsverkehr unvereinbar sei, wenn der ordnungsgemäßen Rechtspflege mit Hilfe weniger einschränkender Maßnahmen wie der Angabe einer Zustellungsanschrift für die gerichtlichen Mitteilungen Genüge getan werden könne.

40. Die italienische Regierung hat sich in der mündlichen Verhandlung zur Stützung ihrer Verteidigung auf eben diese Rechtsprechung zur Zustellungsanschrift der Erbringer von Rechtsanwaltsdienstleistungen berufen. Zur Begründung der analogen Anwendung hat sie geltend gemacht, dass im vorliegenden Fall das Erfordernis einer Räumlichkeit nicht mit einer festen Niederlassung gleichgesetzt werden könne. Die italienische Regelung müsse eher so verstanden werden, dass sie die Angabe eines Ortes verlange, an dem die Unterlagen zur Ausübung der im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs ausgeübten Tätigkeit gesammelt würden, damit die Polizeibehörde zur Durchführung der notwendigen Kontrollen einfach darauf zugreifen könne; zu diesem Zweck könne sich das leistungserbringende Unternehmen darauf beschränken, die Adresse einer Agentur anzugeben, die bereits im italienischen Hoheitsgebiet niedergelassen sei.

41. Selbst wenn man annimmt, dass die italienische Regelung so zu verstehen ist, ist die Tatsache, dass eine, wenn auch noch so kleine, Räumlichkeit im Gebiet nicht erlaubt, sondern systematisch vorgeschrieben wird, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs. Sie macht die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs schwieriger, als sie für rein inländische Dienstleistungen ist, da die nationalen Leistungserbringer als solche bereits über mindestens eine Räumlichkeit verfügen. Daher hängt die Zulässigkeit von der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf das legitime verfolgte Ziel ab. Die italienischen Behörden sind der Auffassung, dass diese Frage eindeutig zu beantworten sei, da das Fehlen von Räumlichkeiten die Gefahr berge, dass die Unterlagen dem Zugriff entzogen und folglich wirksame nachträgliche Kontrollen der Ausübung der Tätigkeit verhindert würden.

42. Ich teile diese Auffassung nicht. Meiner Meinung nach kann die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Zustellungsanschrift von Rechtsanwälten nicht einfach übertragen werden, da das Erfordernis der Wahl einer Anschrift bei einem Rechtsanwalt, der im Aufnahmestaat niedergelassen ist, aufgrund der besonderen Notwendigkeit der ordnungsgemäßen Rechtspflege, eine Adresse für die wirksame Zustellung gerichtlicher Mitteilungen anzugeben, geboten ist. Die im vorliegenden Fall angestrebte Gewährleistung wirksamer nachträglicher Kontrollen kann meiner Meinung nach durch weniger restriktive Maßnahmen ordnungsgemäß erreicht werden. Die Verpflichtung zur regelmäßigen Vorlage der Unterlagen zu den erbrachten Dienstleistungen oder von Abschriften hiervon wäre zu diesem Zweck ausreichend, insbesondere aufgrund der Entwicklung elektronischer Kommunikationsmittel. Ebenfalls unverhältnismäßig ist das Erfordernis einer Räumlichkeit zum Ausgang der Dienstleistungen, die den Kunden

33 — Randnrn. 15 und 16. Vgl. in diesem Sinne, einschließlich zur Vertretung eines Mandanten im Bereich der Rechtspflege nach Harmonisierung des Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1991 in der Rechtssache C-294/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-3591).

zur Verfügung gestellt werden, da das Unternehmen der Forderungseinziehung seine Kunden mit anderen Mitteln, z. B. über eine Website, informieren kann.

Kontrollen und dass sie sich auf die Einhaltung von Vorschriften beziehen, die mindestens dasselbe Gesundheitsschutzniveau gewährleisten wie die französische Regelung.“³⁵

43. Die Rechtsprechung nimmt ebenfalls diese Haltung ein. Es können zwei Rechtsachen angeführt werden, in denen zwar das Erfordernis einer festen Niederlassung aus Gründen der Kontrolle beanstandet wurden, die Gründe jedoch erkennen lassen, dass schon das Erfordernis einer einfachen Räumlichkeit unverhältnismäßig war. In der Rechtssache über Versicherungsdienstleistungen hat der Gerichtshof festgestellt, dass „diese Aufsicht anhand von Abschriften von Bilanzen, Kontenbüchern und Geschäftunterlagen einschließlich der Versicherungsbedingungen und Tätigkeitspläne ausgeübt werden kann, die vom Niederlassungsstaat übersandt werden und von dessen Behörden ordnungsgemäß beglaubigt worden sind“³⁴. Der Gerichtshof hat ebenfalls festgestellt, dass das Erfordernis einer Betriebsniederlassung für ein Labor für medizinische Analysen, das in Frankreich Leistungen erbringen wolle, über die notwendige Maßnahme hinausgehe, und zwar aus folgenden Gründen: „Auch wenn nämlich von den zuständigen französischen Behörden nicht erwartet werden kann, dass sie in anderen Mitgliedstaaten Kontrollen vor Ort, insbesondere Inspektionen, mit denen die Einhaltung der Voraussetzungen für den Betrieb der Labors überwacht werden sollen, durchführen, ist es gleichwohl möglich, von den in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Labors zu verlangen, dass sie gegenüber den französischen Behörden nachweisen, dass die Kontrollen durch die zuständigen Behörden des Staates, in dem sich ihre betriebliche Niederlassung befindet, nicht weniger streng sind als die in Frankreich durchgeführten

44. Ich bin daher der Auffassung, dass der Gerichtshof feststellen sollte, dass die Italienische Republik dadurch, dass sie die Verfügbarkeit einer Räumlichkeit für jede Provinz, für die das Unternehmen eine Genehmigung besitzt, vorschreibt, gegen die Artikel 43 EG und 49 EG verstoßen hat, und dass sie durch die Verpflichtung, in den Räumlichkeiten die Leistungen auszuhängen, die den Kunden erbracht werden können, gegen Artikel 49 EG verstoßen hat.

D — Die Einschränkung der Freiheit zur Festsetzung der Gebühren

45. Die Kommission wirft der Italienischen Republik ferner vor, die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr ungerechtfertigt eingeschränkt zu haben, indem den Questori durch das Rundschreiben des Innenministeriums aus dem Jahr 1996 empfohlen worden sei, die Gebühren durch Festlegung objektiver und einheitlicher Parameter zu kontrollieren und so zu vermeiden, dass die Gebühren innerhalb eines provinziellen Zuständigkeitsgebiets zu sehr voneinander abwichen.

34 — Urteil Kommission/Deutschland (Randnr. 55).

35 — Urteil des Gerichtshofes vom 11. März 2004 in der Rechtssache C-496/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2004, I-2351, Randnr. 74).

46. Ich teile die Auffassung der Kommission, dass diese Empfehlung als Einschränkung der Freiheit zur Festsetzung der Gebühren einzuordnen ist, auch wenn die italienischen Behörden dies bestreiten, da die Empfehlung ihrer Meinung nach den Questori lediglich nahelege, den Unternehmen ein Gebührenverzeichnis zur Verfügung zu stellen, das auf objektiven Kriterien beruhe (Kosten, Verhältnis zwischen angebotenen und nachgefragten Diensten usw.). Die Verbindlichkeit dieses Verzeichnisses ergibt sich jedoch aus dem Eingeständnis der Beklagten, dass die für die öffentliche Sicherheit zuständige Behörde bei der Entwicklung eines exzessiven Preiswettbewerbs veranlasst sein könne, die Genehmigungen der verantwortlichen Unternehmen auszusetzen oder sogar zu widerrufen.

47. Ich stimme der Kommission zu, dass diese Einschränkung der Freiheit zur Festsetzung der Gebühren geeignet ist, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs zu behindern oder weniger attraktiv zu machen; folglich stellt sie eine Behinderung dieser beiden Grundfreiheiten dar³⁶. Denn auch wenn sie nicht diskriminierend ist, ist sie doch geeignet, den Zugang zum italienischen Markt für die Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen durch Unternehmen, die sich in Italien niederlassen oder ihre

Dienstleistungen in diesem Staat erbringen möchten, zu beschränken. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache *CaixaBank France*³⁷ festgestellt hat, ist der Preiswettbewerb häufig das beste Mittel, um Kunden anzuwerben und sich folglich auf einem Markt zu positionieren, insbesondere für Unternehmen, die auf dem Markt bislang nicht präsent waren und daher den Kunden unbekannt sind. Daher ist jede Maßnahme, die eine Einschränkung des Wettbewerbs bezweckt, eine Beschränkung der Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs.

48. Aus den vorstehend dargelegten Gründen ist dies offensichtlich der Fall, wenn durch die nationale Maßnahme Mindestpreise festgesetzt werden sollen. Und im vorliegenden Fall verfolgt die Empfehlung an die Questori, objektive und einheitliche Parameter zur Gebührenfestsetzung aufzustellen, offensichtlich dieses Ziel, da die italienischen Behörden eingeräumt haben, dass das Ziel dieser Empfehlung die Verhinderung eines unkontrollierten Wettbewerbs der Dienstleistungspreise sei, der zu Störungen der öffentlichen Ordnung führen könne. Gleiches könnte für den Fall gelten, in dem die nationale Maßnahme die Festlegung von Höchstpreisen verfolgt³⁸. Eine solche

37 — Zur Erinnerung sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof in jener Rechtssache festgestellt hat, dass die französische Regelung, nach der die Verzinsung von Sichteinlagenkonten verboten war, „ein ernsthaftes Hindernis für die Ausübung ihrer Tätigkeiten [darstellt], das ihren Zugang zum Markt beeinträchtigt“, da ausländischen Gesellschaften verwehrt werde, „mit den traditionell im Niederlassungsmitgliedstaat ansässigen Kreditinstituten [...] wirksamer in Wettbewerb zu treten“ (Randnrn. 12 und 13). Vgl. ferner meine Ausführungen zur Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs für Rechtsanwälte durch Festlegung von Mindestsätzen (Schlussanträge in den Rechtssachen *Cipolla* sowie *Macrino* und *Capodarte* [Nrn. 62 bis 65]).

38 — Vgl. in diesem Sinne zum freien Warenverkehr die Urteile des Gerichtshofes vom 5. Juni 1985 in der Rechtssache 116/84 (*Roelstraete*, Slg. 1985, 1705, Randnr. 21) und vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-249/88 (*Kommission/Belgien*, Slg. 1991, I-1275, Randnr. 7). Vgl. ferner zum freien Dienstleistungsverkehr meine Schlussanträge in der Rechtssache *Cipolla* (Nrn. 66 bis 70).

36 — Vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 26. Oktober 2006 (*Kommission/Griechenland*, Randnr. 48).

Einschränkung könnte einen Leistungserbringer nämlich behindern, indem diesem verwehrt würde, bestimmte Kosten in die Gebühren für seine Dienstleistung einfließen zu lassen, u. a. Reisekosten, die die vor Ort ansässigen Unternehmen nicht zu tragen haben. Darüber hinaus kann sie einen Unternehmer behindern, der sich niederlassen möchte, da er die Gründungskosten nicht berücksichtigen kann, die bei den bereits niedergelassenen Unternehmen schon längst amortisiert sind.

49. Für die Rechtfertigung dieser Beschränkung hat sich die italienische Regierung in der mündlichen Verhandlung auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2000/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates³⁹ berufen, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, unter Wahrung der Grundsätze der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit einen Höchstbetrag für die Beitreibungskosten, die der Gläubiger bei Zahlungsverzug des Schuldners von diesem fordern kann, festzusetzen. Diese Bestimmung ist hier nicht relevant. Die Richtlinie 2000/35 betrifft zwar die Einziehung von Forderungen, doch bezieht sich die den Mitgliedstaaten übertragene Befugnis auf Höchstbeträge für Beitreibungskosten, die der Gläubiger vom Schuldner fordern kann. Ziel ist der Schutz des Schuldners als schwächere Partei, während gleichzeitig verhindert werden soll, dass sich der Schuldner niedrige Zinsen sowie langsame und schwerfällige Klageverfahren zunutze macht, um auf missbräuchliche Weise die Zahlung zu verzögern. Im vorliegenden Fall bezweckt die italienische Regelung jedoch die Festsetzung von Mindest-

gebühren, die Unternehmen der Forderungseinziehung gegenüber ihren Kunden für die ihnen erbrachten Leistungen anwenden dürfen, womit die Entwicklung eines Preiswettbewerbs verhindert werden soll.

50. Die Beklagte macht außerdem sibyllisch geltend, dass ein unkontrollierter Wettbewerb bei den auf die Leistungen erhobenen Gebühren zu einer Störung der öffentlichen Ordnung führen könne. Zweifellos deutet sie hiermit an, dass die Einziehungsunternehmen, wenn sie so niedrige Gebühren wie möglich anbieten wollten, zu einer maximalen Kosteneindämmung angereizt würden und sie daher alle Anstrengungen, einschließlich drastischster Mittel, unternehmen würden, um die von den Schuldner zu zahlenden Beträge schnellstmöglich einzuziehen.

51. Solche Auswüchse sind zwar nicht ausgeschlossen, doch ist ihnen durch die Kontrolle der Ehrenhaftigkeit der Unternehmer vorzubeugen, und sie sind durch strafrechtliche Verfolgung und Sanktionen zu ahnden. Folglich kann ich nicht erkennen, inwieweit die Einschränkung der Freiheit zur Festsetzung der Dienstleistungsgebühren eine angemessene und notwendige Maßnahme für die Erreichung des verfolgten Zieles der öffentlichen Ordnung sein soll. Jedenfalls ist daran zu erinnern, dass der von einem Mitgliedstaat geltend gemachte Rechtfertigungsgrund „von einer Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und zur Verhältnismäßigkeit der von diesem Staat erlassenen beschränkenden Maßnahme“ begleitet werden muss, was die italienischen Behörden versäumt haben⁴⁰. Der französischen Regie-

39 — Richtlinie vom 29. Juni 2000 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (ABl. L 200, S. 35).

40 — Urteil Lindman (Randnr. 25).

rung, die zur Rechtfertigung der Regelung der Treibstoffpreise auf Störungen der öffentlichen Ordnung hinwies, die durch heftige Reaktionen hervorgerufen würden, mit denen von Seiten der durch einen unbegrenzten Wettbewerb bedrohten Einzelhändler zu rechnen sei, hat der Gerichtshof entgegengehalten, dass die französische Regierung nicht dargetan habe, dass ein System der Preisfreiheit Folgen für die öffentliche Ordnung und Sicherheit hätte, denen sie trotz der ihr zur Verfügung stehenden Mittel nicht gewachsen wäre⁴¹.

52. Die Beklagte hat sich ferner darauf berufen, dass die Rechte der Arbeitnehmer auf Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge durch ihr Unternehmen und auf Einhaltung der tarifvertraglichen Vorschriften bedroht seien. Zwar ist der Arbeitnehmerschutz ein zwingender Grund des Allgemeininteresses, doch werden auch hier, wie die Kommission zu Recht entgegnet hat, die Rechte der Arbeitnehmer durch die der Strafverfolgung unterliegenden arbeitsrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen gewahrt.

53. Daher greift die Rüge der Verletzung der Artikel 43 EG und 49 EG durch Einschränkung der Freiheit zur Festsetzung der Gebühren durch.

E — Das Verbot der Verbindung der Tätigkeit der Einziehung von Forderungen mit Bank- und Kreditgeschäften

54. Schließlich wirft die Kommission der Italienischen Republik vor, die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr dadurch verletzt zu haben, dass das Rundschreiben des Innenministeriums aus dem Jahr 1996 die Unvereinbarkeit der Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen mit Bank- und Kreditgeschäften im Sinne des Decreto legislativo Nr. 385/93 festlege.

55. Soweit diese Unvereinbarkeit dazu führt, dass den Banken der anderen Mitgliedstaaten, die gegebenenfalls in ihrem Herkunftsland zur Verbindung dieser beiden Tätigkeiten berechtigt sind, die Ausübung der Tätigkeit der Einziehung von Forderungen in Italien untersagt wird, so ist dies zweifellos eine Behinderung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs⁴². Ein derartiges allgemeines Verbot, das selbst dann gilt, wenn die Unternehmer die durch die Regelung ihres Niederlassungsstaats vorgeschriebenen finanziellen Bedingungen und die Voraussetzung der Ehrenhaftigkeit erfüllen, ist kaum zu rechtfertigen. Im Übrigen hat die Beklagte hierfür keine Rechtfertigung vorgetragen.

41 — Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 29. Januar 1985 in der Rechtssache 231/83 (Cullet, Slg. 1985, 305, Randnrn. 32 und 33).

42 — Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, verstößt die Verpflichtung, die Tätigkeit der Veranstaltung von Messen ausschließlich zu betreiben, gegen den freien Dienstleistungsverkehr (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 32)).

56. Dagegen widerspricht die Beklagte energisch der von der Kommission vorgenommenen Auslegung des Rundschreibens des Innenministeriums aus dem Jahr 1996. In keiner Weise werde die Verbindung der beiden Tätigkeiten durch das Schreiben untersagt, vielmehr beschränke sich das Schreiben auf den Hinweis, dass aufgrund der Genehmigung der Ausübung der Tätigkeit der Einziehung von Forderungen nicht gleichzeitig die Tätigkeiten der Entgegennahme von Ersparnissen und des Kreditmanagement im Sinne des Decreto legislativo Nr. 385/93 ausgeübt werden könnten, da für diese Tätigkeiten eine besondere Genehmigung erforderlich sei.

57. Es ist nicht leicht, zu diesem Punkt Stellung zu beziehen, da der angefochtene Passus des Rundschreibens schwer auszulegen ist. Dort heißt es: „Was die Frage der Unvereinbarkeit des Betriebs von Unternehmen zur Einziehung von Forderungen mit sonstigen Aktivitäten betrifft ..., gelten diese Unternehmen nicht als berechtigt, die Finanzgeschäfte vorzunehmen, die im Decreto legislativo Nr. 385/93 ... geregelt sind; diese sind ausschließlich den Finanzvermittlern, die im entsprechenden Verzeichnis des Schatzministeriums ausdrücklich eingetragen sind, vorbehalten.“ Der verwendete Begriff der „Unvereinbarkeit“ spricht auf den ersten Blick für die von der Kommission vertretene Auslegung, da er darauf hinweist, dass die Verbindung⁴³ der Tätigkeit der

Einziehung von Forderungen mit Bank- und Kreditgeschäften rechtlich nicht möglich ist. Selbst wenn diese Bezeichnung, wie von der Beklagten geltend gemacht, unzutreffend wäre, ist sie jedenfalls dazu geeignet, bei in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Banken und Kreditinstituten den Anschein zu erwecken, dass sie die Tätigkeit der Einziehung von Forderungen in Italien nicht ausüben können; folglich ist die Bezeichnung geeignet, sie davon abzuhalten, bei der italienischen Polizei zu diesem Zweck eine Genehmigung zu beantragen. Es ist jedoch ständige Rechtsprechung, dass „die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes eine eindeutige Formulierung erfordern, die den betroffenen Personen die klare und genaue Kenntnis ihrer Rechte und Pflichten ermöglicht und die Gerichte in die Lage versetzt, ihre Einhaltung sicherzustellen“⁴⁴. Im Einklang mit dieser Rechtsprechung hat der Gerichtshof entschieden, dass die rechtliche Unsicherheit, die sich im Hinblick auf die einzuhaltenden Kriterien ergebe, geeignet sei, die Unternehmen von der Erbringung ihrer Dienstleistungen abzuhalten⁴⁵.

58. Daher greift meines Erachtens die Rüge der Verletzung der Artikel 43 EG und 49 EG aufgrund der Unvereinbarkeit der Tätigkeit der Einziehung von Forderungen mit Bank- und Kreditgeschäften ebenfalls durch.

43 — Im Sinne der Definition von G. Cornu (Herausgeber), *Vocabulaire juridique*, Quadrige, 2. Aufl., PUF, 2005.

44 — Vgl. u.a. Urteil des Gerichtshofes vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-187/98 (Kommission/Griechenland, Slg. 1999, I-7713, Randnr. 54). Vgl. ferner, in leicht abweichendem Wortlaut, Urteil des Gerichtshofes vom 26. Oktober 2006 in der Rechtssache C-284/04 (Koninklijke Coöperatie Cosun, Slg. 2006, I-10211, Randnr. 79).

45 — Vgl. Urteil Canal Satélite Digital, (Randnr. 41).

III — Ergebnis

59. Als Ergebnis und aus den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof folgende Entscheidung vor:

Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 49 EG verstoßen, dass sie

- die Ausübung der Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen von einer Genehmigung abhängig gemacht und
- durch Ermächtigung des Questore die Erteilung der Genehmigung neben den Bedingungen nach dem Gesetz über die öffentliche Sicherheit, das durch das Regio Decreto Nr. 773 vom 18. Juni 1931 erlassen und durch ein Rundschreiben des Innenministeriums vom 2. Juli 1996 ausgelegt und ergänzt wurde, zusätzlichen Bedingungen unterworfen hat, um die Wahrung des öffentlichen Vertrauens zu gewährleisten.

Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 43 EG und 49 EG verstoßen, dass

- sie die Genehmigung räumlich begrenzt hat,
- die Ausübung der Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen von der Verfügbarkeit einer Räumlichkeit für jede Provinz, für die das Unternehmen eine Genehmigung besitzt, abhängig gemacht und für das Unternehmen die Verpflichtung aufgestellt hat, in seinen Räumlichkeiten ständig ein Verzeichnis der von ihm angebotenen Leistungen auszuhängen,

- die Freiheit zur Festsetzung der Gebühren eingeschränkt hat und
- die Verbindung der Tätigkeit der außergerichtlichen Einziehung von Forderungen mit Bank- und Kreditgeschäften verboten hat.