

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. POIARES MADURO

van 14 december 2006¹

1. Met het onderhavige beroep op grond van artikel 226 EG wordt beoogd te doen vaststellen dat de Italiaanse Republiek, door de voorwaarden die zij verbindt aan de uitoefening van de activiteit van buitengerechtelijke inning van geldvorderingen, ook wanneer deze wordt uitgeoefend door ondernemingen die in andere lidstaten zijn gevestigd, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG op haar rusten.

— de uitoefening van de activiteit van buitengerechtelijke inning van geldvorderingen is onderworpen aan de afgifte van een vergunning door de questore, de plaatselijke politieautoriteit;

— de vergunning is uitsluitend geldig voor de lokalen die erin zijn vermeld;

— de toegestane activiteit is beperkt tot de provincie waarin de vergunning is afgegeven;

I — Juridisch kader en precontentieuze procedure

2. De Italiaanse eenvormige tekst van de wetten op de openbare veiligheid, die bij wetsbesluit nr. 773 van 18 juni 1931 (gewoon supplement bij GURI nr. 146 van 26 juni 1931) is vastgesteld en is uitgelegd en aangevuld door een circulaire van het ministerie van Binnenlandse zaken van 2 juli 1996 (hierna: „Italiaanse regelgeving”), bepaalt in wezen:

— de questore kan de afgifte van de vergunning behalve van de voorwaarden van voornoemde wet afhankelijk stellen van aanvullende voorwaarden teneinde de bescherming van het vertrouwen van het publiek te waarborgen;

— de vergunninghouder dient permanent en duidelijk zichtbaar in zijn lokalen te afficheren welke diensten hij verricht en

¹ — Oorspronkelijke taal: Portugees.

tegen welke tarieven, en kan geen andere diensten verlenen dan die welke geafficheerd zijn;

- er moeten objectieve, uniforme criteria worden vastgelegd om te voorkomen dat binnen een zelfde provincie zeer uiteenlopende tarieven worden gehanteerd;

- het is incassobureaus niet toegestaan financiële handelingen te verrichten die vallen onder wetsbesluit nr. 385/93 van 1 september 1993 inhoudende de eenvormige tekst van de wetten op het bank- en kredietwezen (gewoon supplement bij GURI nr. 92 van 30 september 1993), die uitsluitend zijn voorbehouden aan financiële tussenpersonen die in het desbetreffende register van het ministerie van Financiën zijn ingeschreven.

3. Van mening dat de meeste van deze bepalingen onverenigbaar waren met de artikelen 43 EG en 49 EG, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen de Italiaanse Republiek op 21 maart 2002 een aanmaningsbrief gezonden. De Italiaanse autoriteiten hebben het bestaan van een inbreuk op de Verdragsregels betwist en te kennen gegeven, dat zij een werkgroep hadden ingesteld met de opdracht een herziening van de betrokken regelgeving te bestuderen. Ook hebben zij de Commissie

een brief gezonden met de aankondiging dat een wetsontwerp in die zin in voorbereiding was. Daar echter noch de tekst, noch het tijdschema met betrekking tot de vaststelling van dit ontwerp aan de Commissie was meegedeeld, heeft deze op 7 juli 2004 een met redenen omkleed advies uitgebracht. Toen dit geen resultaat opleverde, heeft de Commissie op 22 maart 2005 het onderhavige beroep aanhangig gemaakt.

II — Beoordeling

4. De buitengerechtelijke inning van geldvorderingen kan worden gedefinieerd als „iedere handeling of praktijk die tot doel heeft de schuldenaar aan te zetten om een onbetaalde schuld te voldoen, buiten iedere invordering op grond van een uitvoerbare titel”.² Verscheidene bepalingen van de Italiaanse regelgeving hebben betrekking op de regulering van deze activiteit. Volgens de Commissie is deze regelgeving in verschillende opzichten onverenigbaar met de artikelen 43 EG en 49 EG. De Commissie heeft acht grieven geformuleerd; enkele daarvan blijken zo met elkaar te zijn verweven dat omwille van de duidelijkheid van de analyse de argumentatie van de Commissie in vijf punten kan worden herschikt.

2 — Zie bijvoorbeeld artikel 2, lid 1, punt 1, van de Belgische wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument (*Belgisch Staatsblad* van 29 januari 2003, blz. 3644).

5. De Commissie verzoekt in haar beroep het Hof nogmaals te preciseren over welke ruimte de lidstaten beschikken om de uitoefening van een economische activiteit te regelen waarvoor nog geen communautaire regelgeving is vastgesteld.

6. Volgens de rechtspraak van het Hof „blijven de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van een beroepswerkzaamheid in beginsel bevoegd [...] om de uitoefening van deze werkzaamheid te regelen. Zij moeten hun bevoegdheden ter zake evenwel uitoefenen met inachtneming van de door het Verdrag gewaarborgde vrijheden.”³ De vrijheden van verkeer, zoals de rechten op vrije vestiging en het vrij verrichten van diensten, hebben zeker niet tot doel de nationale economieën te liberaliseren door in de weg te staan aan iedere nationale regelgeving die de economische en commerciële vrijheid aantast; deze vrijheden zouden anders de doodsteek betekenen voor de bevoegdheid van de lidstaten om op economisch gebied regels vast te stellen. Het doel daarvan is echter, de muren tussen de nationale markten neer te halen door voor de marktdeelnemers de grensoverschrijdende uitoefening van hun werkzaamheden te vergemakkelijken. Daartoe strekken deze vrijheden zich uit tot alle grensoverschrijdende situaties en moeten zij niet alleen door de lidstaten tweegegebrachte directe of

indirecte discriminatie op grond van nationaliteit voorkomen, maar ook elke nationale maatregel die erop neerkomt dat grensoverschrijdende situaties minder gunstig worden behandeld dan zuiver nationale situaties.⁴ Het gaat er met andere woorden om, in overeenstemming met de logica van de interne markt de discriminaties aan te pakken die tegen de uitoefening van de vrijheid van verkeer ingaan. Deze invloed van de verkeersvrijheden dwingt de lidstaten dus rekening te houden met de gevolgen die de maatregelen ter regulering van hun nationale economieën hebben voor de situatie van de burgers van de Gemeenschap die van hun recht op vrij verkeer gebruik willen maken.

7. Met name kan de minder gunstige behandeling van grensoverschrijdende situaties die ingevolge het beginsel van vrij verkeer verboden is, verschillende vormen aannemen. Zij kan natuurlijk het gevolg zijn van een discriminatie die eigen onderdanen bevoordeelt. Zij kan ook voortvloeien uit een rem op de toegang tot de markt doordat de nationale regelgeving hetzij de posities van de op de nationale markt gevestigde marktdeelnemers beschermt⁵, hetzij de uitoefening van een grensoverschrijdende activiteit⁶ dan wel de handel tussen de lidstaten belemmert.

3 — Zoals het Hof herhaaldelijk in herinnering heeft gebracht. Bijvoorbeeld arresten van 3 oktober 2000, *Corsten* (C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 31); 11 juli 2002, *Gräbner* (C-294/00, Jurispr. blz. I-6515, punt 26), en 11 maart 2004, *Commissie/Frankrijk* (C-496/01, Jurispr. blz. I-2351, punt 55).

4 — Zie voor een meer gedetailleerde uiteenzetting van wat mij de grote lijn van 's Hofs rechtspraak lijkt te zijn die verder gaat dan de gebruikte formuleringen, mijn conclusies in de zaken *Marks & Spencer* (arrest van 13 december 2005, C-446/03, Jurispr. blz. I-10837, punten 25-40), *Alfa Vita Vassilopoulos* (arrest van 14 september 2006, C-158/04 en C-159/04, Jurispr. blz. I-8135, punten 35-51) en *Cipolla en Macrino en Capodarte* (arrest van 5 december 2006, C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punten 55-59).

5 — Zie met name arrest van 5 oktober 2004, *Caixabank France* (C-442/02, Jurispr. blz. I-8961).

6 — Voor een voorbeeld inzake het vrij verrichten van diensten, zie arrest van 26 juni 2001, *Commissie/Portugal* (C-70/99, Jurispr. blz. I-4845, punten 25-27).

8. De relevantie van de door de Commissie naar voren gebrachte grieven moet in het licht van het hierboven geschetste kader worden beoordeeld.

9. De hierna volgende analyse zal duidelijk maken dat deze grieven gegrond zijn. Zulks wil niet zeggen dat een lidstaat de activiteit van buitengerechtelijke inning van geldvorderingen niet mag regelen. Het lijdt geen twijfel dat het wenselijk is dat dit geschiedt. De voorwaarden waaraan de Italiaanse Republiek de uitoefening van deze activiteit onderwerpt, beperken echter de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten in te hoge mate.

A — Het vereiste van een vergunning en de bijkomende voorwaarden voor de verlening ervan

10. De Commissie stelt om te beginnen aan de orde dat volgens de Italiaanse wetgeving de activiteit van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen niet kan worden uitgeoefend zonder de voorafgaande afgifte van een vergunning door de questore, de plaatselijke politieautoriteit. Doordat deze voorwaarde eveneens wordt opgelegd aan in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters, zonder dat er rekening mee wordt gehouden dat deze personen reeds voldoen aan de eventuele verplichtingen van de regelgeving van het land van vestiging ter bescherming van het door de Italiaanse

wetgeving beoogde algemeen belang, belemmert deze regelgeving het vrij verrichten van diensten. A fortiori is dit het geval nu de Italiaanse wetgeving de questore het recht toekent aanvullende voorschriften vast te stellen naast die waarin zij uitdrukkelijk voorziet teneinde het goed vertrouwen van het publiek te waarborgen.

11. Deze grief en de argumentatie van de Commissie ter ondersteuning daarvan komen mij volstrekt gegrond voor.

12. De Italiaanse autoriteiten werpen als verweer in de eerste plaats tegen dat dit systeem van voorafgaande toestemming noch rechtstreeks, noch indirect discriminatie ten nadele van grensoverschrijdende dienstverrichters oplevert, omdat het vereiste van een vergunning eveneens voor Italiaanse dienstverrichters en/of voor in Italië gevestigde dienstverrichters geldt. Het is echter bekend dat het beginsel van het vrije verrichten van diensten, in het voetspoor van de oplossing die eerder was ontwikkeld inzake het vrije verkeer van goederen, geleidelijk aldus is uitgelegd dat het niet alleen direct of indirect discriminerende beperkingen verbiedt, maar ook belemmeringen die zonder onderscheid worden toegepast. Volgens een formulering die sinds de zaak Säger⁷ ingang heeft gevonden „[ver-

7 — Arrest van 25 juli 1991 (C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 12). Zie eveneens arresten van 9 augustus 1994, Vander Elst (C-43/93, Jurispr. blz. I-3803, punt 14); 20 februari 2001, Analir e.a. (C-205/99, Jurispr. blz. I-1271, punt 21); 29 november 2001, De Coster (C-17/00, Jurispr. blz. I-9445, punt 29); 26 januari 2006, Commissie/Spanje (C-514/03, Jurispr. blz. I-963, punt 24); 15 juni 2006, Commissie/Frankrijk (C-255/04, Jurispr. blz. I-5251, punt 37); 21 september 2006, Commissie/Oostenrijk (C-168/04, Jurispr. blz. I-9041, punt 36), en 9 november 2006, Commissie/België (C-433/04, Jurispr. blz. I-10653, punt 28).

langt] artikel 59 EEG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van de dienstverrichter op grond van diens nationaliteit [...], maar tevens de opheffing van iedere beperking — ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten — die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt of anderszins belemmert". Volgens vaste rechtspraak wordt door het vereiste van een voorafgaande vergunning het verrichten van diensten belemmerd of minstens minder aantrekkelijk gemaakt, waardoor het vrije verkeer van de dienstverrichter wordt beperkt.⁸ Het vormt een rem op de toegang van de grensoverschrijdende dienstverrichter tot de markt van de ontvangende lidstaat.

13. In de tweede plaats beroepen de Italiaanse autoriteiten zich op gronden die verband houden met de openbare orde en veiligheid, zoals de bescherming van de schuldenaar en de bestrijding van criminele infiltratie en van woeker, om de invoering te rechtvaardigen van een controle ex ante die het vereiste van een vergunning inhoudt. Het gaat er met name om te voorkomen dat de activiteit van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen wordt uitgeoefend door

personen die ernstige delicten zouden kunnen plegen tegen de persoon en het vermogen van schuldenaar.

14. Dergelijke belangen vormen ontegenzeggelijk dwingende redenen van algemeen belang, die in beginsel belemmeringen kunnen rechtvaardigen die zonder onderscheid op het vrij verrichten van diensten kunnen worden toegepast.

15. De desbetreffende belemmerende maatregel moet echter nog het evenredigheidsbeginsel in acht nemen, dat wil zeggen geschikt zijn om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.⁹

16. Ik deel de zienswijze van de Commissie dat het vereiste van een vergunning verder gaat dan nodig is ter bereiking van het nagestreefde doel, namelijk een scherpe controle op de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen op grond van de openbare orde. Voorafgaande toestemming wordt immers zonder onderscheid zowel aan grensoverschrijdende dienstverrichters als aan in Italië gevestigde marktdeelnemers ongeacht hun nationaliteit opgelegd. Een onderneming is bij vestiging in een andere lidstaat in beginsel onderworpen aan de wetten van het land van ontvangst, dat haar dezelfde voorwaarden en controles kan

8 — Zie met name arrest van 4 december 1986, Commissie/Duitsland (205/84, Jurispr. blz. 3755, punt 28); reeds aangehaalde arresten Säger (punt 14), Vander Elst (punt 15) en Analir e.a., (punt 22); arrest van 15 januari 2002, Commissie/Italië (C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 26), en arrest Commissie/Oostenrijk, reeds aangehaald (punt 40). Zie eveneens wat de rechtspraak inzake de particuliere bewakings- en veiligheidsdiensten betreft arresten van 9 maart 2000, Commissie/België (C-355/98, Jurispr. blz. I-1221, punt 35); 29 april 2004, Commissie/Portugal (C-171/02, Jurispr. blz. I-5645, punt 60), en 7 oktober 2004, en Commissie/Nederland (C-189/03, Jurispr. blz. I-9289, punt 17).

9 — Dit vereiste wordt nogmaals vermeld in onder meer het arrest Analir e.a., reeds aangehaald (punt 25); het arrest van 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 33); arresten van 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald (punt 39); 15 juni 2006, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald (punt 44), en Commissie/Oostenrijk, reeds aangehaald (punt 37).

opleggen als aan eigen onderdanen. Hetzelfde kan echter niet worden geëist van een dienstverrichter die slechts af en toe zijn activiteit in een andere lidstaat uitoefent en onderworpen blijft aan de regels en de controles die in zijn land van herkomst van kracht zijn. Het vrij verrichten van diensten zou elk nuttig effect verliezen indien het aan dezelfde voorwaarden was onderworpen als die welke bij vestiging gelden.¹⁰ Ook zouden grensoverschrijdende dienstverrichters in vergelijking met de op het grondgebied van de ontvangende staat gevestigde dienstverrichters in een ongunstige positie komen te verkeren.¹¹ Het Hof heeft al lang geleden geoordeeld dat het in beginsel niet strookt met het vrij verrichten van diensten om een dienstverrichter beperkingen op te leggen teneinde algemene belangen te waarborgen, aangezien deze belangen reeds zijn gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd.¹² De ontvangende lidstaat dient dus rekening te houden met deze regels en met de bijbehorende controle waaraan de dienstverrichter onderworpen is in het land waar hij is gevestigd. Bijgevolg kan een door een lidstaat ingevoerde maatregel die een herhaling is van de controles die in andere lidstaten zijn verricht, niet noodzakelijk worden geacht om het beoogde doel te bereiken.¹³ Met andere woorden, het aan het evenredigheidsbeginsel inherente onderzoek naar deze noodzaak legt de lidstaat van bestemming de verplichting op, na te gaan of in de lidstaat van herkomst eveneens voorwaarden worden opgelegd die hetzelfde doel, het algemeen belang, nastreven en, eventueel,

de gelijkwaardigheid van deze voorwaarden af te meten aan de mate waarin deze worden vervuld; bij een bevestigend antwoord dient de lidstaat van bestemming de gelijkwaardige voorwaarden waaraan in de lidstaat van vestiging is voldaan, te erkennen.

17. De Italiaanse autoriteiten kunnen in casu niet staande houden dat er geen verplichting tot wederzijdse erkenning bestaat bij gebreke van communautaire harmonisatie van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen door invoering van een stelsel van wederzijdse erkenning. Ik vestig er nogmaals de aandacht op dat de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van een beroepswerkzaamheid in beginsel bevoegd blijven om de uitoefening van deze werkzaamheid te regelen. Zij moeten hun bevoegdheden ter zake evenwel uitoefenen met inachtneming van de door het Verdrag gewaarborgde vrijheden.¹⁴ Hoewel indertijd de richtlijnen tot harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van advocaat en inzake de onderlinge erkenning van diploma's die toegang tot dit beroep geven, zoals uitdrukkelijk voorzien in artikel 57 EEG-Verdrag (thans artikel 47 EG), nog niet waren vastgesteld, is toen al geoordeeld dat het beginsel van de vrijheid van vestiging een lidstaat bij welke een vergunning wordt aangevraagd om een beroep uit te oefenen waarvoor de toegang volgens de nationale wetgeving een diploma of een kwalificatie vereist, meebrengt dat rekening moet worden gehouden met de diploma's, certificaten en andere titels die de betrokkene heeft verworven om in een andere lidstaat hetzelfde beroep uit te oefenen. Daartoe dienen de uit deze diploma's blijkende bekwaamheden te worden vergeleken met de kennis

10 — Zie in die zin reeds aangehaalde arresten Säger (punt 13) en Vander Elst (punt 17).

11 — Zie in die zin reeds aangehaald arrest Vander Elst (punt 15).

12 — Zie onder meer arresten van 17 december 1981, Webb (279/80, Jurispr. blz. 3305, punt 17), en 23 november 1999, Arblade e.a. (C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 34), en arrest Canal Satélite Digital, reeds aangehaald (punt 38).

13 — Zie in die zin arrest Canal Satélite Digital, reeds aangehaald (punt 36).

14 — Zie verwijzingen in voetnoot 3.

en bekwaamheden die door de nationale regels worden vereist. Indien dit vergelijkend onderzoek van de diploma's tot de vaststelling leidt dat de kennis en bekwaamheden die uit het buitenlandse diploma blijken, overeenkomen met die welke door de nationale bepalingen worden vereist, is de lidstaat gehouden vast te stellen dat dit diploma de in deze bepalingen bedoelde vereisten vervult.¹⁵

18. Zoals de Commissie stelt, voldoet het Italiaanse vergunningsvereiste niet aan dit criterium van noodzakelijkheid. Dit vereiste geldt immers algemeen voor eenieder die in Italië de activiteit van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen wil uitoefenen en voor de afgifte van deze vergunning gelden dezelfde voorwaarden, zoals de Italiaanse Republiek in haar verweerschrift heeft erkend.

19. Het vereiste geldt dus zelfs voor dienstverrichters voor wier activiteiten reeds in de lidstaat van vestiging een vergunning nodig is die wordt afgegeven onder voorwaarden die, zo niet identiek met die van de Italiaanse wetgeving, ten minste hetzelfde niveau van bescherming van de openbare orde waarborgen. Andere lidstaten, zoals de Bondsrepubliek Duitsland of de Republiek Finland, vereisen voor de uitoefening van de activiteit van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen eveneens een vergunning, die onder meer bedoeld is het goed zedelijk gedrag van de dienstverrichter na te gaan

door middel van een onderzoek naar zijn gerechtelijk verleden. Het feit dat de Italiaanse autoriteiten zelfs in die gevallen een vergunning vereisen is een onnodige herhaling die door de rechtspraak wordt afgekeurd. Het Hof heeft reeds in 1979 geoordeeld dat het vereiste van een vergunning voor de uitoefening, in het kader van het vrij verrichten van diensten, van de activiteit van een arbeidsbemiddelingsbureau, niet objectief noodzakelijk blijkt te zijn wanneer de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter aldaar houder is van een vergunning die is afgegeven onder voorwaarden welke vergelijkbaar zijn met die welke worden opgelegd door de staat waar de dienst wordt verricht.¹⁶

20. Het betoog van verweerster ter terechtzitting, dat het aanvraagformulier voor de vergunning summier is, het aantal van de ter ondersteuning van de aanvraag over te leggen stukken zo goed als nihil is en op de aanvraag binnen dertig dagen moet worden beslist, doet aan de toepasselijkheid van deze rechtspraak niet af. De rechtspraak heeft geen de minimis-regel op het gebied van de verkeersvrijheden ontwikkeld. Het in te vullen formulier is niet een eenvoudige aangifte na de indiening waarvan de dienstverrichter zijn activiteit zou mogen uitoefenen. Het betreft hier een verzoek om toestemming dat voorafgaat aan het discretionaire antwoord — dat tot dertig dagen op zich kan laten wachten — waaraan de activiteit van de dienstverrichter onderge-

15 — Zie arrest van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Jurispr. blz. I-2357). Zie ook voor een overzicht inzake de vrijheid van dienstverrichting en het beginsel van de wederzijdse erkenning bij ontbreken van gemeenschappelijke regels, de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Spanje, reeds aangehaald (punten 43-45).

16 — Zie arrest van 18 januari 1979, Van Wesemael e.a. (110/78 en 111/78, Jurispr. blz. 35, punt 30).

schikt is gemaakt. Het vereiste van een tweede vergunning, ook al is dit nog zo weinig ingrijpend, vertraagt nutteloos de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting en verhoogt de kosten ervan¹⁷ en vormt dus een onevenredige beperking.

21. Voor zover vergunningen in de lidstaat van vestiging niet worden afgegeven onder voorwaarden die dezelfde bescherming van de openbare orde waarborgen, mogen de Italiaanse autoriteiten het vergunningsvereiste weliswaar handhaven, maar voor de afgifte ervan moeten zij wel rekening houden met de verplichtingen waaraan de dienstverrichter heeft moeten voldoen in de lidstaat waar hij gevestigd is.¹⁸

22. Zo heeft het Hof geoordeeld dat de voorwaarden voor de afgifte van een vergunning voor het uitoefenen van het verzekeringsbedrijf „geen onnodige herhaling [mogen] zijn van overeenkomstige wettelijke voorwaarden waaraan reeds in de vestigingsstaat is voldaan en [dat] de toezichhoudende autoriteit van [de] staat [waar de dienst wordt verricht] [...] rekening [moet] houden met de controles en verificaties die al in de vestigingsstaat zijn verricht”.¹⁹ Uit het arrest

Cura Anlagen²⁰ blijkt dat de wetgeving van een lidstaat de registratie van een voertuig dat bij een in een andere lidstaat gevestigde vennootschap is geleased niet afhankelijk mag stellen van een technische keuring, wanneer het voertuig reeds een technische keuring heeft ondergaan in het land van vestiging van de leasemaatschappij, behalve wanneer deze keuring beoogt na te gaan of het voertuig voldoet aan de voorwaarden die gelden voor in het land van gebruik geregistreerde voertuigen en die niet worden gedekt door de controle in de lidstaat van vestiging van de leasemaatschappij. Evenzo is het Koninkrijk België veroordeeld omdat het zijn verplichtingen inzake het vrij verrichten van diensten niet was nagekomen doordat de Belgische wetgeving, door te eisen dat alle bewakingsdiensten aan dezelfde voorwaarden voldeden om een vergunning of voorafgaande toestemming te verkrijgen, uitsloot dat rekening werd gehouden met de verplichtingen waaraan de dienstverrichter reeds was onderworpen in de lidstaat van vestiging.²¹ Hetzelfde is geoordeeld inzake de Portugese wetgeving over hetzelfde onderwerp.²² En zo het Hof in het reeds aangehaalde arrest Webb heeft vastgesteld dat de lidstaat van ontvangst, teneinde de goede verstandhoudingen op de arbeidsmarkt in stand te houden en de belangen van de werknemers te beschermen, kan eisen dat ondernemingen die arbeidskrachten die diensten verrichten ter beschikking stellen over een vergunning beschikken, ook al zijn zij reeds in het bezit van een door de staat van vestiging verstrekte vergunning, dan is dat pas na de verscheidenheid van de criteria ter beoordeling van deze soort activiteiten naargelang de lidstaten te hebben benadrukt en onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat

17 — Zie in die zin arrest Corsten, reeds aangehaald (punten 46-48), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Nederland, reeds aangehaald (punt 38).

18 — Zie arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald (punt 28).

19 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punt 47).

20 — Arrest van 21 maart 2002 (C-451/99, Jurispr. blz. I-3193, punten 57-64).

21 — Arrest van 9 maart 2000, Commissie/België, reeds aangehaald (punten 35-38).

22 — Arrest van 29 april 2004, Commissie/Portugal, reeds aangehaald (punten 58-61).

de ontvangende lidstaat rekening houdt met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de lidstaat van vestiging reeds heeft verschaft.

23. In casu bepaalt de Italiaanse regelgeving niet dat rekening wordt gehouden met bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter reeds heeft verschaft om zijn activiteit in de lidstaat van vestiging uit te oefenen. De afgifte van de vergunning is in alle gevallen aan dezelfde voorwaarden verbonden. De stelling van de Italiaanse autoriteiten dat de nationale instanties bij de beoordeling of al dan niet een vergunning kan worden afgegeven, rekening dienen te houden met de verplichtingen waaraan de grensoverschrijdende dienstverrichters in hun land van herkomst zijn gebonden, is in dit verband irrelevant. Van belang is dat de Italiaanse regelgeving zelf geen enkele bijzondere bepaling bevat die uitdrukkelijk voorschrijft dat met gelijksoortige vereisten die in de staat van vestiging zijn voorzien, rekening wordt gehouden. Het is immers vaste rechtspraak dat eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet zijn te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt.²³ Ook in zoverre schendt de Italiaanse regelgeving dus het evenredigheidsbeginsel.

24. Het vereiste van een vergunning is te meer onevenredig aan het rechtmatig nagestreefde doel, nu de Italiaanse regelgeving de questore het recht geeft aan de afgifte van de vergunning aanvullende voorwaarden te koppelen teneinde de bescherming van het vertrouwen van het publiek te waarborgen. Volgens vaste rechtspraak is een stelsel van voorafgaande administratieve vergunningen slechts met de verdragsregels verenigbaar, indien het is gebaseerd op objectieve criteria die niet-discriminatoir en voor de betrokken ondernemingen vooraf kenbaar zijn, ter voorkoming van een willekeurige uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten, die de communautaire voorschriften betreffende een fundamentele vrijheid van hun nuttig effect zou beroven.²⁴ De Italiaanse regelgeving preciseert echter geenszins wat de strekking van de aanvullende voorschriften is. Door de rechtsonzekerheid die daaruit voor de dienstverrichters voortvloeit inzake de criteria waaraan zij moeten voldoen, zien deze ervan af hun diensten te verrichten.²⁵

25. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof derhalve in overweging, gegrond te verklaren de grief dat artikel 49 EG is geschonden doordat het uitoefenen van de activiteit van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen aan het vereiste van een vergunning is onderworpen.

23 — Zie met name arrest van 9 maart 2000, Commissie/Italië (C-358/98, Jurispr. blz. I-1255, punt 17). Zo heeft het Hof ook geoordeeld inzake de Nederlandse regelgeving die het vrij verrichten van diensten tijdens de uitoefening van de activiteit van particuliere beveiliging afhankelijk stelde van een vergunning [zie arrest Commissie/Nederland, reeds aangehaald (punten 16-20)].

24 — Zie reeds aangehaalde arresten *Anir e.a.* (punt 38) en *Canal Satélite Digital* (punt 35).

25 — Zie *Canal Satélite Digital*, reeds aangehaald (punt 41).

B — *De territoriale beperktheid van de vergunning*

26. De Commissie is van mening dat de beperking van de geldigheid van de vergunning tot het grondgebied van de provincie die valt onder de autoriteit van de questore die deze vergunning afgeeft, behalve wanneer de dienstverrichter zich laat vertegenwoordigen door de houder van een vergunning voor een provincie waarvoor hij zelf niet over een vergunning beschikt, een ongerechtvaardigde beperking zowel van het vrij verrichten van diensten als van de vrijheid van vestiging vormt.

27. Omdat Italië verdeeld is in 103 provincies, vormt deze geografische afbakening van de geldigheid van de vergunning ontegenzeggelijk een beperking van deze beide fundamentele vrijheden. Een marktdeelnemer die zijn activiteit over een groot deel van het Italiaans grondgebied voor occasionele of permanente werkzaamheden wenst uit te breiden, zal evenveel aanvragen voor een vergunning moeten indienen als er provincies in de zone van zijn toekomstige activiteit zijn, en 103 aanvragen wanneer hij op het gehele Italiaanse grondgebied actief wil zijn.

28. Anders dan de Italiaanse regering stelt, is het ook wat dit betreft om het even of hetzelfde vereiste wordt opgelegd aan in Italië gevestigde marktdeelnemers, omdat in ieder geval belemmeringen die zonder onderscheid aan de vrijheid van vestiging en aan het vrij verrichten van diensten in de

weg worden gelegd, verboden zijn.²⁶ Het is in casu dus niet nodig de discussie te hervatten die voor het Hof reeds is gehouden over de vraag²⁷ of het verbod op belemmeringen die zonder onderscheid aan de vrijheid van vestiging in de weg worden gelegd, enkel geldt voor nationale maatregelen die rechtstreeks de toegang tot de betrokken activiteit beperken dan wel eveneens voor maatregelen die deze activiteit moeilijker maken, omdat de beperking van de territoriale geldigheid van de vergunning niet alleen de voorwaarden nadelig beïnvloedt waaronder de activiteit van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen wordt uitgeoefend, maar ook de toegang tot deze activiteit, die zij beoogt te regelen.

29. Thans moet nog worden onderzocht of deze beperking geschikt en noodzakelijk is ter bereiking van de door verweerster naar voren gebrachte legitieme doelstellingen van openbare veiligheid, namelijk het tegengaan van het gevaar van infiltratie door de georganiseerde criminaliteit. Volgens haar is zulks het geval omdat de provincie het best in staat is te beoordelen, welke invloed de openbare orde zal ondervinden van het optreden van nog een marktdeelnemer die buitengerechtelijk geldvorderingen int, en om de al bestaande marktdeelnemers te kunnen controleren.

26 — Zie met name arresten van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32), en 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37); arrest CaixaBank France, reeds aangehaald (punt 11), en arrest van 26 oktober 2006, Commissie/Griekenland (C-65/05, Jurispr. blz. I-10341).

27 — Zie met name de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak CaixaBank France, reeds aangehaald; mijn conclusie in de zaak Marks & Spencer, reeds aangehaald (punten 25-40). Zie eveneens 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, blz. 445.

30. Dit verweer overtuigt mij niet.

31. De beperking van de territoriale geldigheid van de vergunning vormt naar mijn mening in de eerste plaats een ongerechtvaardigde beperking van het vrij verrichten van diensten. Wanneer, zoals ik hiervoor heb uiteengezet, het algemene en absolute vereiste van een vergunning het beginsel van het vrij verrichten van diensten schendt, is dit a fortiori het geval bij een systeem waaronder de grensoverschrijdende dienstverrichter een hele reeks vergunningen moet aanvragen voor het deel van het grondgebied van de ontvangende lidstaat waar hij actief wenst te zijn. Het Hof heeft trouwens aangaande een verplichting tot inschrijving in het register van iedere provincie waar een architect van plan is zijn diensten te verrichten, geoordeeld dat een dergelijke afbakening van de territoriale geldigheid van de inschrijving de uitoefening van het vrij verrichten van diensten, die reeds door de verplichting als zodanig beperkt is, „nog meer bemoeilijkt”.²⁸

32. Het Italiaanse systeem van vergunningen voor een beperkt gebied vormt eveneens een onevenredige beperking van de vrijheid van vestiging. Omdat het hier gaat om een maatregel die de Italiaanse markt in provincies opdeelt, kan zij uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht slechts toelaatbaar zijn indien er geen andere mogelijkheden zijn om een doeltreffende controle op incassobureaus te waarborgen. Ik vermag echter niet

goed in te zien waarom een vergunning op nationaal niveau niet passend en voldoende zou zijn. Ik herinner eraan dat een lidstaat die beweert dat de door hem ingevoerde beperking van een fundamentele vrijheid gerechtvaardigd is, dient te bewijzen dat deze beperking een rechtmatig doel nastreeft en daartoe passend en voldoende is.²⁹ Het verband dat de Italiaanse autoriteiten leggen tussen de noodzaak van een lokale controle achteraf op de activiteit van inning van geldvorderingen en de controle ex ante die door de vergunning wordt gewaarborgd, levert daarvan geenszins het bewijs. Gesteld dat de controles op deze activiteit eerder door de provinciale dan door de nationale politie worden verricht, dan zie ik niet in — verweersters bewijs is niet overtuigend — waarom deze controles niet doeltreffend zouden zijn wanneer de vergunning door de centrale overheid wordt afgegeven en voor het hele nationale grondgebied geldt. Het argument inzake beter toezicht, betere „opsporing”, zou men kunnen zeggen, overtuigt niet, aangezien een coördinatie op centraal niveau van de plaatselijke politiecontroles op de activiteit van de marktdeelnemers die in het bezit zijn van een voor het hele land geldige vergunning voldoende lijkt en de vrijheid van vestiging minder beperkt. Bovendien valt de politie in Italië onder het ministerie van Binnenlandse zaken. Men zou zelfs kunnen verdedigen dat de ontdekking van een verboden gedraging bij een plaatselijke controle en de daaropvolgende intrekking van de vergunning, in geval van een voor het hele land geldige vergunning zouden kunnen leiden tot een verbod voor de marktdeelnemer om zijn activiteit op het gehele nationale grondgebied uit te oefenen,

28 — Zie arrest van 21 maart 2002, Commissie/Italië (C-298/99, Jurispr. blz. I-13129, punt 64).

29 — Zie voor een herhaalde vermelding van deze bewijslast arrest Analir e.a., reeds aangehaald (punt 35); arresten van 13 november 2003, Lindman (C-42/02, Jurispr. blz. I-13519, punt 25), en 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald (punt 73). Zie eveneens inzake het vrij verkeer van goederen arrest van 5 februari 2004, Commissie/Italië (C-270/02, Jurispr. blz. I-1559, punt 22).

terwijl hij in het geval van een plaatselijk geldende vergunning niet gehinderd zou worden zijn activiteit voort te zetten in de andere provincies.

33. Het feit dat volgens de Italiaanse regering het verbod op de uitoefening van de activiteit buiten de desbetreffende provincie slechts betrekkelijk is, omdat de mogelijkheid bestaat een beroep te doen op een gemachtigde die in het bezit is van een vergunning voor de provincie waar de marktdeelnemer zijn activiteit wil uitoefenen, kan de onevenredigheid van de beperking niet wegnemen. De ondernemer zal immers gedwongen zijn zich tot een bureau te wenden dat hij juist wil beconcurreren, hetgeen slechts de opdeling van de Italiaanse markt in provincies zal consolideren en de bestaande concurrentieverhoudingen in stand zal houden.

34. Ik stel het Hof derhalve voor, voor recht te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door de geldigheid van de vergunning te beperken tot het ambtsgebied van de provinciale politieautoriteit die haar heeft afgegeven en door de marktdeelnemer te verplichten een vertegenwoordiger in te schakelen om zijn activiteit uit te oefenen in een provincie waarvoor hij geen vergunning heeft, de verplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit de beginselen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

C — Het vereiste dat de ondernemer voor de uitoefening van de activiteit over lokalen beschikt

35. De litigieuze Italiaanse wetgeving verlangt volgens de Commissie dat de marktdeelnemer beschikt over lokalen waarin de incassoactiviteit moet worden uitgeoefend, en wel in iedere provincie waarvoor hij over een vergunning beschikt. Een dergelijk vereiste zou zowel de vrijheid van vestiging als het vrij verrichten van diensten belemmeren.

36. Verscheidene nationale bepalingen komen in feite erop neer dat een incassobureau over lokalen dient te beschikken in elk provinciaal ambtsgebied waarvoor het over een vergunning beschikt. Zo staat in artikel 115 van de wet op de openbare veiligheid dat „de vergunning uitsluitend geldt voor de lokalen die in de vergunning zijn vermeld”. Artikel 16 van deze wet schrijft voor dat de politie „de bevoegdheid heeft op ieder uur de lokalen te betreden die bestemd zijn om activiteiten uit te oefenen die aan de vergunning zijn onderworpen”. Artikel 120 legt de exploitanten van incassobureaus de verplichting op „permanent en duidelijk zichtbaar in de lokalen van het bureau het bord met vermelding van de diensten die zij verrichten” ten toon te stellen; de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 1996 preciseert, voor zover dat nog nodig is, dat „de activiteit van een incassobureau kan worden uitgeoefend in de lokalen die in de vergunning zijn vermeld met als gevolg dat voor alle andere vestigingen eveneens een vergunning moet worden afgegeven”. Verweerster geeft daarom toe dat hieruit voor de bevoegde

exploitanten de verplichting voortvloeit om in de provincie een plaats aan te duiden waar zij hun documenten bewaren opdat de politie aldaar controles kan verrichten.

bestemming door in andere lidstaten gevestigde ondernemingen onmogelijk maakt.³⁰ Een dergelijke beperking van het vrij verrichten van diensten kan bijgevolg slechts aanvaardbaar zijn indien is vastgesteld dat zij onmisbaar is om het beoogde rechtmatige doel te bereiken.³¹

37. Voor de hieruit voortvloeiende schending van artikel 43 EG bekritiseert de Commissie niet zozeer het vereiste van een lokaal, dat in zekere zin onlosmakelijk verbonden is met de uitoefening van de vrijheid van vestiging, maar de verplichting voor de marktdeelnemer die zich in Italië wil vestigen, om in iedere provincie waarvoor hij een vergunning heeft verkregen over een lokaal te beschikken. Deze verplichting is dus nauw verbonden met het feit dat de vergunning enkel geldt voor het grondgebied van een provincie, met andere woorden, door de territoriale beperking van de vestiging zijn talrijke vestigingen nodig. Ik heb echter reeds de redenen uiteengezet waarom een dergelijke beperking van de geografische geldigheid van de vergunning indruist tegen de vrijheid van vestiging.

39. De rechtspraak van het Hof heeft slechts bij grote uitzondering erkend dat dit het geval was. Als voorbeeld kan hier enkel worden vermeld de dienstverrichting van advocaten inzake de vertegenwoordiging van een cliënt in rechte. Dienaangaande is, voordat een communautaire harmonisatie plaatsvond, in de zaak Van Binsbergen³² geoordeeld dat het vereiste van een vaste inrichting binnen het rechtsgebied van de betrokken rechterlijke instantie verenigbaar was met de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten, aangezien deze beperking objectief noodzakelijk was ter waarborging van de nakoming van beroepsregels die met name verband hielden met de

38. Ten aanzien van de grief dat artikel 49 EG is geschonden heeft het Hof er herhaaldelijk aan herinnerd dat het vereiste van een vaste inrichting of van een exploitatiezetel neerkomt op ontkenning van het vrij verrichten van diensten, aangezien dit vereiste de verrichting van diensten in het land van

30 — Zie met name arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punt 52); 9 juli 1997, Parodi (C-225/95, Jurispr. blz. I-3899, punt 31); reeds aangehaalde arresten van 9 maart 2000, Commissie/België, (punt 27); 15 januari 2002, Commissie/Italië, (punt 30); 29 april 2004, en Commissie/Portugal, (punt 33), en arrest van 3 oktober 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Jurispr. blz. I-9521, punt 46).

31 — Zie reeds aangehaalde arresten Commissie/Duitsland (punt 52), Parodi (punt 31) en Fidium Finanz (punt 46).

32 — Arrest van 3 december 1974 (33/74, Jurispr. blz. 1299, punt 14). Sindsdien bepaalt artikel 4, lid 1, van richtlijn 77/249/EEG van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten (PB L 78, blz. 17), dat „[d]e werkzaamheden betreffende de vertegenwoordiging en de verdediging van een cliënt in rechte of ten overstaan van een overheidsinstantie [...] in elke lidstaat van ontvangst [worden] uitgeoefend onder de voorwaarden die voor de aldaar gevestigde advocaten gelden met uitsluiting van enig vereiste inzake woonplaats of lidmaatschap van een beroepsorganisatie in die staat”.

rechtsbedeling en de inachtneming van de beroepsethiek. In hetzelfde arrest³³ was het Hof overigens van oordeel dat, indien de uitoefening van een beroepswerkzaamheid in een lidstaat volkomen vrij is en aan geen enkele hoedanigheid of beroepstucht is onderworpen, het vereiste van vestiging op het grondgebied van die staat een met het vrij verrichten van diensten onverenigbare beperking vormt, indien in een goede rechtsbedeling kan worden voorzien door minder stringente maatregelen, zoals het vereiste van domiciliekeuze, voor de toezending van de op het geding betrekking hebbende stukken.

40. De Italiaanse regering heeft ter rechtzitting ter ondersteuning van haar verweer juist deze rechtspraak betreffende de domiciliekeuze van advocaten die diensten verrichten, te berde gebracht. Ter rechtvaardiging van de analoge toepassing van deze rechtspraak heeft zij betoogd dat in casu een lokaal niet met een vaste inrichting moet worden gelijkgesteld. De Italiaanse regelgeving moet veel eerder in die zin worden opgevat dat zij de aanwijzing voorschrijft van een plaats waar de documentatie met betrekking tot de uitoefening van de in het kader van het vrij verrichten van diensten verrichte activiteit wordt verzameld, opdat de politie aldaar gemakkelijk toegang heeft om de nodige controles te verrichten. Daartoe kan de dienstverrichter ermee volstaan, het adres te verstrekken van een reeds op Italiaans grondgebied gevestigd bureau.

41. Zo de Italiaanse regelgeving al in die zin zou moeten worden opgevat, vormt het stelselmatig opleggen van een, zelfs minimale, locatie een beperking van het vrij verrichten van diensten. De uitoefening daarvan is moeilijker dan de verrichting van louter interne diensten, aangezien mag worden aangenomen dat de nationale dienstverrichters in ieder geval de beschikking over een lokaal hebben. De toelaatbaarheid hangt daarom af van de evenredigheid ten opzichte van het beoogde rechtmatige doel. Volgens de Italiaanse autoriteiten ligt het antwoord op deze vraag voor de hand, daar het ontbreken van een lokaal het gevaar met zich meebrengt dat de documentatie buiten bereik raakt en bijgevolg doeltreffende controles achteraf op de uitoefening van de activiteit onmogelijk zullen zijn.

42. Ik deel deze zienswijze niet. De rechtspraak van het Hof inzake de domiciliekeuze van advocaten kan naar mijn oordeel moeilijk worden toegepast, aangezien het vereiste van domiciliekeuze bij een advocaat in de ontvangende lidstaat noodzakelijk is vanwege specifieke dwingende redenen van een goede rechtsgang, namelijk de aanduiding van een adres voor toezending van de gerechtelijke stukken. Men kan in casu, indien men de controles achteraf doeltreffend wil waarborgen, zijn toevlucht nemen, zo lijkt het mij, tot minder ingrijpende maatregelen. Een verplichting om op gezette tijden stukken, of afschriften ervan, over te leggen die betrekking hebben op de verrichte diensten zou voldoende moeten zijn, vooral gezien de ontwikkeling van de elektronische communicatiemiddelen. Het vereiste om over een lokaal te beschikken om aldaar op een aanplakbord te vermelden welke dien-

33 — Punten 15 en 16. Zie in dezelfde zin, met inbegrip van de vertegenwoordiging in rechte van de cliënt nadat harmonisatie had plaatsgevonden, arrest van 10 juli 1991, Commissie/Frankrijk (C-294/89, Jurispr. blz. I-3591).

sten voor de cliënt kunnen worden verricht, is eveneens onevenredig, omdat een incassobureau zijn cliënten op andere wijze kan informeren, bijvoorbeeld via een website.

lidstaat van hun exploitatiezetel worden onderworpen, niet minder streng zijn dan die welke in Frankrijk gelden, en betrekking hebben op de eerbiediging van bepalingen die ten minste hetzelfde niveau van bescherming van de gezondheid garanderen als de Franse regeling”.³⁵

43. De rechtspraak gaat ook in die richting. Twee zaken kunnen hier worden vermeld waarin het om redenen van controle weliswaar ging om het vereiste van een vaste vestiging, maar uit de motivering bleek dat zelfs het vereiste van een eenvoudig lokaal onevenredig was. In de zaak betreffende de verzekeringsdiensten heeft het Hof geoordeeld „dat toezicht kan worden uitgeoefend op basis van afschriften van balansen, rekeningen en andere bedrijfsdocumenten, waaronder verzekeringsvoorwaarden en programma's van werkzaamheden, toegezonden vanuit de staat van vestiging en voor echt verklaard door de autoriteiten van die staat”.³⁴ Ook het vereiste van een exploitatiezetel voor laboratoria voor medische analyse die diensten in Frankrijk wensten te verrichten ging verder dan strikt noodzakelijk was, omdat „[o]k al kan van de Franse bevoegde autoriteiten niet worden verlangd dat zij controles ter plaatse uitvoeren in andere lidstaten, met name inspecties om na te gaan of de werkingsvoorwaarden van de laboratoria worden geëerbiedigd, het [...] niettemin mogelijk [blijft] om van de in een andere lidstaat gevestigde laboratoria te verlangen dat zij ten genoegen van de Franse autoriteiten bewijzen dat de controles waaraan zij door de bevoegde autoriteiten van de

44. Ik stel het Hof derhalve voor, voor recht te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door te eisen dat de marktdeelnemer over een lokaal beschikt in iedere provincie waarvoor hij een vergunning heeft, de artikelen 43 EG en 49 EG heeft geschonden, en door de verplichting op te leggen om in de lokalen te afficheren welke diensten voor de cliënten kunnen worden verricht, artikel 49 EG niet is nagekomen.

D — De beperking van de vrijheid van het vaststellen van de tarieven

45. De Commissie verwijt de Italiaanse Republiek voorts de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten op ongeoorloofde wijze te hebben beperkt door de questori bij circulaire van het ministerie van Binnenlandse zaken in 1996 aan te bevelen de tarieven te controleren door objectieve en homogene criteria vast te stellen om te voorkomen dat deze tarieven binnen eenzelfde provincie te veel verschillen.

34 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punt 55).

35 — Arrest van 11 maart 2004, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald (punt 74).

46. Ik ben het met de Commissie eens dat deze aanbeveling moet worden uitgelegd als een beperking van de vrijheid om de tarieven vast te stellen, ook al ontkennen de Italiaanse autoriteiten dit met het argument dat deze aanbeveling een eenvoudige suggestie aan de questori was om de marktdeelnemers een aanwijzing te geven voor het opstellen van op objectieve gegevens gebaseerde tarieflijsten (kosten, verhouding tussen vraag-aanbod van de diensten, enzovoort). Het gaat hier echter om een bindende aanwijzing, aangezien verweerster heeft toegegeven dat in geval van een buitensporige prijsconcurrentie de met de openbare veiligheid belaste autoriteit zou kunnen beslissen de vergunningen van de betrokken marktdeelnemers te schorsen of zelfs in te trekken.

47. Ik ben het met de Commissie eens dat de beperking van de vrijheid om de tarieven vast te stellen ertoe leidt dat de uitoefening van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten wordt belemmerd of minder aantrekkelijk wordt gemaakt, en dus een belemmering van deze beide fundamentele vrijheden vormt.³⁶ Zelfs indien deze beperking niet discrimineert, leidt zij er immers toe de toegang tot de Italiaanse markt van incassobureaus te beperken voor marktdeelnemers die zich in Italië wensen te vestigen of aldaar hun diensten willen verrichten. Zoals het Hof in de reeds

aangehaalde zaak *CaixaBank France* heeft aangetoond³⁷, is prijsconcurrentie vaak het beste middel om cliënten aan te trekken en dus de markt te betreden, in het bijzonder voor marktdeelnemers die daar nog niet aanwezig zijn en dus niet bekend zijn bij de cliënten. Iedere nationale maatregel die strekt tot vermindering van deze concurrentie vormt een beperking van de uitoefening van het recht van vestiging en van het vrij verrichten van diensten.

48. Om de hiervóór uiteengezette redenen is dit duidelijk het geval wanneer de nationale maatregel beoogt minimumprijzen op te leggen. In casu lijkt de aanbeveling aan de questori om objectieve en homogene criteria te bepalen voor de vaststelling van tarieven dit doel na te streven, omdat de Italiaanse autoriteiten hebben toegegeven dat deze aanbeveling tot doel heeft het voorkomen van een ongecontroleerde prijsconcurrentie voor de aangeboden diensten, die de openbare orde zou kunnen ondermijnen. Dit zou ook het geval kunnen zijn indien de nationale maatregel strekte tot het opleggen van maximumprijzen.³⁸ Een dergelijke beperking zou inderdaad een belemmering zijn voor de

37 — Ik herinner eraan dat het Hof in deze zaak heeft vastgesteld dat de Franse regelgeving die verbiedt om over tegoeden in rekening-courant rente te vergoeden, „een ernstige belemmering [vormt] om [...] hun activiteiten uit te oefenen [...] [die] hun toegang tot de markt ongunstig beïnvloedt”, want zij ontnemt buitenlandse vennootschappen de mogelijkheid om „doeltreffender te concurreren met de van oudsher in de lidstaat van vestiging aanwezige kredietinstellingen” (punten 12 en 13). Zie eveneens mijn uitspraak inzake de beperking van de vrijheid van het verrichten van diensten door advocaten die bestaat in de vaststelling van minimum-honoraria [conclusie in de eerder aangehaalde zaken *Cipolla* alsmede *Macrino* en *Capodarte* (punten 62-65)].

38 — Zie wat het vrije verkeer van goederen betreft in die zin arresten van 5 juni 1985, *Roelstraete* (116/84, Jurispr. blz. 1705, punt 21), en 19 maart 1991, *Commissie/België* (C-294/88, Jurispr. blz. I-1275, punt 7). Zie eveneens inzake het vrij verrichten van diensten mijn conclusie in de reeds aangehaalde zaak *Cipolla* (punten 66-70).

36 — Zie in dezelfde zin arrest van 26 oktober 2006, *Commissie/Griekenland*, reeds aangehaald (punt 48).

dienstverrichter omdat hem wordt belet bepaalde kosten in het tarief van zijn diensten op te nemen, met name verplaatsingskosten, die lokale marktdeelnemers niet hoeven te dragen. Deze beperking zou ook de marktdeelnemer die zich wenst te vestigen kunnen hinderen, omdat hem wordt belet de installeringskosten door te berekenen terwijl de reeds gevestigde marktdeelnemers die reeds lang hebben afgeschreven.

49. Ter rechtvaardiging van deze beperking heeft de Italiaanse regering ter terechtzitting een beroep gedaan op artikel 3, lid 1, sub e, van richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad³⁹, dat de lidstaten het recht geeft met inachtneming van de beginselen van transparantie en evenredigheid een maximumbedrag vast te stellen voor de invorderingskosten die de schuldeisers van de schuldenaar kunnen vragen in geval van betalingsachterstand. Deze bepaling is hier niet relevant. Hoewel richtlijn 2000/35 de inning van geldvorderingen tot voorwerp heeft, heeft het aan de lidstaten verleende recht betrekking op de maximale inningskosten die de schuldeiser van zijn schuldenaar kan vragen. Het doel is, de schuldenaar als zwakkere partij te beschermen, maar tevens te vermijden dat deze profiteert van de lage verwijlinteressen alsmede van de traagheid en de zwaarte van de beroepsprocedures en zodoende misbruik maakt van zijn betalingsachterstand. In casu echter

heeft de Italiaanse regelgeving betrekking op de vaststelling van minimumtarieven die door de incassobureaus op de voor hun cliënten verrichte diensten kunnen worden toegepast teneinde het ontstaan van prijsconcurrentie tegen te gaan.

50. Verweerster stelt nog op Sibillijnse wijze dat een ongecontroleerde prijsconcurrentie de openbare orde zou kunnen ondermijnen. Ongetwijfeld wil zij daarmee suggereren dat de incassobureaus, om de laagst mogelijke prijs te bieden, ertoe zouden worden aangezet om hun kosten maximaal te drukken door met alle middelen, met inbegrip van de meest energieke, de door de schuldenaren verschuldigde bedragen zo snel mogelijk te innen.

51. Hoewel dergelijke excessen niet zijn uitgesloten, zou toezicht op het goed zedelijk gedrag van de marktdeelnemers dit moeten voorkomen en vervolging en straffen zulks kunnen beteugelen. Ik vermag dus niet in te zien in welk opzicht de beperking van de vrije vaststelling van de tarieven een passende en noodzakelijke maatregel zou zijn om het nagestreefde doel, de bescherming van de openbare orde, te bereiken. Zoals bekend dient de door een lidstaat aangevoerde rechtvaardigingsgrond te worden gestaafd met „een onderzoek van de opportuniteit en de evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel”.⁴⁰ Hierin zijn de Italiaanse autoriteiten in

39 — Richtlijn van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PB L 200, blz. 35).

40 — Arrest Lindman, reeds aangehaald (punt 25).

gebreke gebleven. Toen de Franse regering zich ter rechtvaardiging van de regelgeving inzake de brandstofprijzen beriep op de ondermijning van de openbare orde die zou voortkomen uit de felle reacties die men moest verwachten van de kant van de door een onbeperkte concurrentie getroffen detailhandel, heeft het Hof deze regering verweten dat zij niet had aangetoond dat een regeling van vrije prijzen gevolgen voor de openbare orde en veiligheid zou hebben waaraan zij met de haar ten dienste staande middelen niet het hoofd zou kunnen bieden.⁴¹

52. Verweerster heeft eveneens erop gewezen dat de rechten van de werknemers op betaling van de sociale bijdragen door hun werkgever en op inachtneming van de collectieve arbeidsovereenkomsten zouden worden bedreigd. Weliswaar vormt de bescherming van de werknemers een dwingende reden van algemeen belang, maar ook hier geldt dat hun rechten, zoals de Commissie terecht heeft tegengeworpen, worden gewaarborgd door de strafrechtelijk afdwingbare regels van het arbeidsrecht en het socialeverzekeringsrecht.

53. De grief dat de artikelen 43 EG en 49 EG worden geschonden door de beperking van de vrijheid om de tarieven vast te stellen, is derhalve gegrond.

E — Het verbod om de exploitatie van een incassobureau te combineren met de verrichting van bancaire diensten en het verstrekken van kredieten

54. Ten slotte verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek schending van de vrijheden van vestiging en van het vrij verrichten van diensten, omdat de circulaire van het ministerie van Binnenlandse zaken uit 1996 de activiteit van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen onverenigbaar verklaart met het verrichten van bancaire diensten en het verstrekken van kredieten, zoals geregeld in wetsbesluit nr. 385/93.

55. Aangezien een dergelijke onverenigbaarheid ertoe leidt dat bankiers uit andere lidstaten die in hun land van herkomst eventueel wel beide activiteiten mogen combineren, in Italië de activiteit van een incassobureau niet mogen uitoefenen, belemmert dit verbod ontegenzeggelijk hun recht op vrije vestiging en vrij verrichten van diensten.⁴² Er kan nauwelijks een rechtvaardigingsgrond worden aangevoerd voor een zo algemeen verbod, dat zelfs geldt wanneer de marktdeelnemers voldoen aan de voorwaarden op financieel gebied en inzake goed zedelijk gedrag die door hun lidstaat van vestiging worden opgelegd. Verweerster heeft overigens geen enkele poging ondernomen om zulks te rechtvaardigen.

⁴¹ — Zie arrest van 29 januari 1985, Cullet (231/83, Jurispr. blz. 305, punten 32 en 33).

⁴² — Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld is de verplichting van een organisator van jaarbeurzen om naast deze activiteit geen andere activiteit uit te oefenen in strijd met het vrij verrichten van diensten [zie arrest van 15 januari 2002, Commissie/Italië, reeds aangehaald (punt 32)].

56. Verweerster keert zich daarentegen scherp tegen de uitlegging die de Commissie geeft aan de circulaire van het ministerie van Binnenlandse zaken. Zij betoogt dat deze regeling geenszins deze combinatie verbiedt, maar enkel aangeeft dat de vergunning om een incassobureau te exploiteren niet het recht geeft, tegelijkertijd activiteiten te ontplooiën op het gebied van beheer van spaargelden en kredietbeheer in de zin van wetsbesluit nr. 385/93, waarvoor een aparte vergunning nodig is.

verweerster onjuist, bij banken en andere financiële ondernemingen die hun zetel in een andere lidstaat hebben wordt in elk geval de indruk gewekt dat zij de activiteit van incassobureau in Italië niet kunnen uitoefenen. Daardoor zullen zij niet snel een aanvraag voor een vergunning daarvoor bij de Italiaanse politie indienen. Volgens vaste rechtspraak echter „[vereisen] [d]e beginse-len van rechtszekerheid en van rechtsbe-scherming [...] een ondubbelzinnige rege-ling, die de betrokkenen op duidelijke en nauwkeurige wijze in kennis stelt van hun rechten en plichten en de rechter in staat stelt, deze laatste te handhaven”.⁴⁴ Het Hof heeft, volkomen in lijn met deze rechtspraak, meer in het bijzonder de rechtsonzekerheid ten aanzien van de te vervullen criteria veroordeeld, aangezien deze de marktdeel-nemers doet besluiten hun diensten niet te verrichten.⁴⁵

57. Het is niet eenvoudig ter zake een standpunt te bepalen, omdat de desbetref-fende passage van deze circulaire moeilijk is uit te leggen. Daarin staat dat „aangaande de onverenigbaarheid van de exploitatie van incassobureaus met andere activiteiten [...] worden deze bureaus geacht niet het recht te hebben om financiële handelingen te ver-richten die vallen onder wetsbesluit nr. 385/93 en die uitsluitend zijn voorbe-houden aan financiële tussenpersonen die in het register ad hoc van het ministerie van Financiën zijn ingeschreven”. De hier gebruikte term „onverenigbaarheid” is op het eerste gezicht een argument ten gunste van de door de Commissie verdedigde lezing, omdat deze duidt op een wettelijk verbod om de activiteit van een incassobureau met bancaire diensten en kredietverstrekking te combineren.⁴³ Ook al is deze term volgens

58. De grief dat de artikelen 43 EG en 49 EG zijn geschonden doordat de exploitatie van een incassobureau onverenigbaar is met de verrichting van bancaire diensten en krediet-verstrekking, is derhalve eveneens gegrond.

⁴³ — Volgens de definitie die G. Cornu (onder redactie van) geeft in *Vocabulaire juridique*, Quadrige, zevende druk, PUF, 2005.

⁴⁴ — Zie met name arrest van 28 oktober 1999, Commissie/Griekenland (C-187/98, Jurispr. blz. I-7713, punt 54). Zie eveneens, enigszins anders geformuleerd, arrest van 26 oktober 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Jurispr. blz. I-10211, punt 79).

⁴⁵ — Zie arrest Canal Satélite Digital, reeds aangehaald (punt 41).

III — Conclusie

59. Concluderend geef ik het Hof op grond van een en ander in overweging voor recht te verklaren:

De Italiaanse Republiek heeft niet voldaan aan de krachtens artikel 49 EG op haar rustende verplichtingen

- door de uitoefening van de activiteit van de buitengerechtelijke inning van geldvorderingen afhankelijk te stellen van de afgifte van een vergunning, en
- door de questore de bevoegdheid te verlenen, de afgifte van de vergunning behalve van de voorschriften van de eenvormige tekst van de wetten op de openbare veiligheid, die bij wetsbesluit nr. 773 van 18 juni 1931 is vastgesteld en is uitgelegd en aangevuld door een circulaire van het ministerie van Binnenlandse zaken van 2 juli 1996, afhankelijk te stellen van aanvullende voorwaarden teneinde de bescherming van het vertrouwen van het publiek te waarborgen.

De Italiaanse Republiek heeft niet voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 43 en 49 EG

- door de territoriale geldigheid van de vergunning te beperken,
- door de uitoefening van de activiteit van buitengerechtelijke inning van geldvorderingen afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de marktdeelnemer over een lokaal beschikt in iedere provincie waarvoor hij een vergunning heeft en door hem de verplichting op te leggen in zijn lokalen permanent te afficheren welke diensten hij verleent,

- door de vrijheid om de tarieven vast te stellen te beperken, en

- door de combinatie van de uitoefening van de activiteit van buitengerechtelijke inning van geldvorderingen met de verrichting van bancaire diensten en kredietverstrekking te verbieden.