

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

föredraget den 14 december 2006¹

1. Genom förevarande talan, som har väckts med stöd av artikel 226 EG, yrkas att domstolen skall fastslå att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG genom de villkor som den uppställer för inkassoverksamhet, även när denna verksamhet bedrivs av företag som är etablerade i andra medlemsstater.

— inkassoverksamhet får bedrivas endast efter tillstånd från Questore, den lokala polismyndigheten,

— tillståndet gäller endast för de lokaler som anges i detta,

— den tillåtna verksamheten är begränsad till den provins där tillståndet meddelades,

I — Tillämpliga bestämmelser och det administrativa förfarandet

2. I den italienska lagen om allmän säkerhet, som antagits genom kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931 (ordinarie tillägg till GURI nr 146 av den 26 juni 1931) och som tolkats och kompletterats genom ett cirkulär från inrikesministeriet av den 2 juli 1996 (nedan kallad den italienska lagstiftningen), föreskrivs i huvudsak att

— Questore kan anta ytterliga föreskrifter för meddelande av tillstånd utöver dem som föreskrivs i nämnda lag för att säkerställa att allmänhetens förtroende iakttas,

— tillståndsinnehavaren skall varaktigt och synligt i sina lokaler anslå en förteckning över de tjänster som den utför och taxan med priserna för dessa och kan

1 — Originalspråk: portugisiska.

inte tillhandahålla andra tjänster än dem som anges i förteckningen,

anta en sådan lag översänts till kommissionen, riktade kommissionen den 7 juli 2004 ett motiverat yttrande till Republiken Italien. Eftersom det motiverade yttrandet var resultatlöst, väckte kommissionen den 22 mars 2005 förevarande talan vid domstolen.

- det är nödvändigt att fastställa objektiva och enhetliga kriterier för att undvika att de tillämpade taxorna skiljer sig åt alltför mycket i en och samma provins, och

- inkassobyråerna inte kan bedriva sådan finansverksamhet som regleras i lagstiftningsdekret nr 385/93 av den 1 september 1993 om bank- och kreditverksamhet (ordinarie tillägg till GURI nr 92 av den 30 september 1993), vilken är förbehållen kreditinstitut som är upptagna i en särskild förteckning hos finansministeriet.

3. Europeiska gemenskapernas kommission ansåg att flertalet av dessa bestämmelser var oförenliga med artiklarna 43 EG och 49 EG och riktade därför den 21 mars 2002 en formell underrättelse till Republiken Italien. De italienska myndigheterna, som bestred att reglerna i EG-fördraget överträtts, svarade att de hade tillsatt en arbetsgrupp som skulle se över behovet av ändringar i den ifrågasatt lagstiftningen och sände till kommissionen en skrivelse i vilken de angav att det förbereddes ett sådant lagförslag. Eftersom varken ett lagförslag eller en tidsplan för att

II — Bedömning

4. Inkassoverksamhet kan definieras som "varje åtgärd som har till syfte att förmå en gäldenär att betala en utestående skuld, dock inte indrivning med stöd av en exekutionstitel".² Flera bestämmelser i den italienska lagstiftningen syftar till att reglera denna verksamhet. Enligt kommissionen är denna lagstiftning oförenlig med artiklarna 43 EG och 49 EG i flera avseenden. Kommissionen har närmare bestämt gjort åtta anmärkningar mot denna, men vissa av dem förefaller ha så nära samband att kommissionens argument, för klarhets skull, kan delas in i fem punkter.

2 — Se exempelvis artikel 2.1 punkt 1 i den belgiska lagen av den 20 december 2002 om indrivning av konsumentsskulder (*Moniteur belge* av den 29 januari 2003, s. 3644).

5. Genom sin ansökan har kommissionen anmodat domstolen att ännu en gång klargöra vilken handlingsfrihet medlemsstaterna har att reglera utövandet av en ekonomisk verksamhet som ännu inte blivit föremål för en gemenskapsreglering.

6. Jag vill i detta avseende genast erinra om att enligt domstolens rättspraxis gäller att "så länge det saknas harmonisering avseende en viss yrkesverksamhet är medlemsstaterna i princip behöriga att fastställa villkoren för att utöva denna verksamhet. De är likväl skyldiga att iaktta de grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget när de utövar sin behörighet inom detta område."³ Rättigheterna till fri rörlighet, såsom rätten till etableringsfrihet och rätten till frihet att tillhandahålla tjänster, har inte till syfte att liberalisera de nationella ekonomierna genom att hindra all statlig reglering som påverkar den ekonomiska och kommersiella friheten. I så fall skulle de ge dödsstöten åt medlemsstaternas behörighet i fråga om ekonomisk reglering. De har emellertid till syfte att främja undanröjandet av handels hinder på de nationella marknaderna genom att underlätta för aktörerna att utöva sin verksamhet på ett transnationellt plan. Dessa friheter skall därvid innefatta alla transnationella situationer och förbjuda inte endast all direkt eller indirekt diskriminering på grund av nationalitet som medlemsstaterna inför utan, också alla nationella åtgärder som leder till att transnationella situationer

behandlas mindre fördelaktigt än rent nationella situationer.⁴ I överensstämmelse med syftet med den inre marknaden är det med andra ord fråga om att beivra diskriminering vid utövandet av den fria rörligheten. Detta företräde för den fria rörligheten innebär således en skyldighet för staterna att beakta effekten av åtgärder för att reglera sina nationella ekonomier på situationen för gemenskapsmedborgare som önskar använda sig av sin rätt till fri rörlighet.

7. Den mindre fördelaktiga behandling av transnationella situationer som principen om fri rörlighet förbjuder kan närmare bestämt ha olika former. Den kan naturligtvis vara effekten av en diskriminering som gynnar inhemska medborgare. Den kan också vara följden av åtgärder som försvårar tillträdet till marknaden, antingen genom att de nationella bestämmelserna har till effekt att skydda den ställning som ekonomiska aktörer som är etablerade på den nationella marknaden har uppnått⁵ eller genom att de försvårar utövandet av en transnationell verksamhet⁶ eller handeln mellan medlemsstaterna.

3 — Detta har domstolen erinrat om upprepade gånger. Se exempelvis dom av den 3 oktober 2000 i mål C-58/98, Corsten (REG 2000, s. I-7919), punkt 31, av den 11 juli 2002 i mål C-294/00, Gräbner (REG 2002, s. I-6515), punkt 26, och av den 11 mars 2004 i mål C-496/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2004, s. I-2351), punkt 55.

4 — För en mer detaljerad redogörelse för vad som jag anser, bortsett från använda metoder, vara domstolens linje i rättspraxis, se mitt förslag till avgörande i mål C-446/03, Marks & Spencer, där domstolen meddelade dom den 13 december 2005 (REG 2005, s. I-10837), punkterna 25–40, i de förenade målen C-158/04 och C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos, där domstolen meddelade dom den 14 september 2006 (REG 2006, s. I-8135), punkterna 35–51, i mål C-94/04, Cipolla, där domstolen meddelade dom den 5 december 2006 (REG 2006, s. I-11421), punkterna 55–59, och i mål C-202/04, Macrino och Capodarte, där domstolen meddelade dom den 5 december 2006 (REG 2006, s. I-11421), punkterna 55–59.

5 — Se bland annat dom av den 5 oktober 2004 i mål C-442/02, CaixaBank France (REG 2004, s. I-8961).

6 — För en illustration i fråga om friheten att tillhandahålla tjänster, se dom av den 26 juni 2001 i mål C-70/99, kommissionen mot Portugal (REG 2001, s. I-4845), punkterna 25–27.

8. Det är mot bakgrund av denna ram som relevansen i kommissionens anmärkningar skall bedömas.

9. Såsom kommer att framgå av analysen nedan är dessa anmärkningar välgrundade. Detta innebär inte att en medlemsstat är förhindrad att reglera inkassoverksamhet. Det är antagligen också önskvärt att den gör det. De villkor som Republiken Italien uppställer för sådan verksamhet begränsar emellertid etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster alltför mycket.

A — Tillståndskravet och de ytterligare villkoren för att meddela tillstånd

10. Kommissionen har för det första ifrågasatt det i den italienska lagstiftningen för utövandet av inkassoverksamhet uppställda villkoret att den lokala polismyndigheten, Questore, först skall meddela ett administrativt tillstånd. Eftersom detta krav gäller även för tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat, utan att hänsyn tas till att dessa iakttar sådana skyldigheter som eventuellt föreskrivs i regleringen i den medlemsstat där de är etablerade till skydd för det allmänintresse som avses med den italienska lagstiftningen, innebär kravet ett åsidosättande av friheten att tillhandahålla tjänster. Detta gäller i ännu större mån, eftersom den italienska lagstiftningen med-

ger en rätt för Questore att meddela ytterligare föreskrifter utöver dem som uttryckligen föreskrivs i den italienska lagstiftningen för att säkerställa allmänhetens förtroende.

11. Jag anser att det helt klart finns grund för denna anmärkning och de argument som kommissionen har åberopat till stöd för den.

12. De italienska myndigheterna har till sitt försvar visserligen invänt för det första att denna ordning med krav på tillstånd varken direkt eller indirekt innebär diskriminering av personer som tillhandahåller tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade (nedan kallade gränsöverskridande tjänsteleverantörer), eftersom kravet på tillstånd gäller även för italienska aktörer och/eller aktörer som är etablerade i Italien. När det gäller den lösning som inledningsvis fastslagits i fråga om fri rörlighet för varor har emellertid principen om frihet att tillhandahålla tjänster efter hand tolkats så, att den förbjuder inte endast inskränkningar som är direkt eller indirekt diskriminerande, utan även hinder som är tillämpliga utan åtskillnad. Enligt en formulering som är fastställd sedan domen i målet Säger⁷ ”kräver artikel 59 i fördraget [nu artikel 49

7 — Dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger (REG 1991, s. I-4221), punkt 12. Se även dom av den 9 augusti 1994 i mål C-43/93, Vander Elst (REG 1994, s. I-3803, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 16, s. 59), av den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Analir m.fl. (REG 2001, s. I-1271), punkt 21, av den 29 november 2001 i mål C-17/00, De Coster (REG 2001, s. I-9445), punkt 29, av den 26 januari 2006 i mål C-514/03, kommissionen mot Spanien (REG 2006, s. I-963), punkt 24, av den 15 juni 2006 i mål C-255/04, kommissionen mot Frankrike (REG 2006, s. I-5251), punkt 37, av den 21 september 2006 i mål C-168/04, kommissionen mot Österrike (REG 2006, s. I-9041), punkt 36, och av den 9 november 2006 i mål C-433/04, kommissionen mot Belgien (REG 2006, s. I-10653), punkt 28.

EG i ändrad lydelse] inte endast att all diskriminering på grund av nationalitet avskaffas gentemot tjänsteleverantörer, utan detsamma gäller för varje inskränkning som är ägnad att förbjuda eller på annat sätt störa verksamheten för den tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat där han lagenligt tillhandahåller motsvarande tjänster, till och med om inskränkningen utan åtskillnad tillämpas på medborgare i det egna landet som tillhandahåller tjänster och medborgare från andra medlemsstater som tillhandahåller tjänster”. Det framgår emellertid av fast rättspraxis att ett föregående myndighetstillstånd kan hindra eller göra det mindre tilltalande att tillhandahålla tjänster och därför utgöra en inskränkning av den fria rörligheten för dessa tjänsteleverantörer.⁸ Ett sådant tillstånd utgör ett hinder för gränsöverskridande tjänsteleverantörers tillträde till värdstatens marknad.

13. De italienska myndigheterna har för det andra åberopat skäl hänförliga till allmän ordning och allmän säkerhet, såsom behovet av att bekämpa kriminella aktörer, att bekämpa ocker och att skydda gäldenärer, för att motivera att det görs en sådan kontroll i förväg som tillståndskravet innebär. Det är bland annat fråga om att undvika

att inkassoverksamhet bedrivs av personer som skulle kunna begå allvarliga brott mot gäldenärernas person och egendom.

14. Sådana intressen utgör obestridligen tvingande hänsyn till allmänintresset som i princip kan motivera sådana hinder för friheten att tillhandahålla tjänster som är tillämpliga utan åtskillnad.

15. Det är emellertid vidare nödvändigt att den ifrågavarande hindrande åtgärden överensstämmer med proportionalitetsprincipen, det vill säga är ägnad att säkerställa förverkligandet av det legitima syfte som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.⁹

16. Jag ansluter mig emellertid till kommissionens bedömning att kravet på tillstånd går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla det eftersträfvade syftet, nämligen att säkerställa en nära kontroll av inkassoverksamhet för att skydda allmän ordning. Det föreskrivs nämligen ett krav på förhandstillstånd på samma villkor, oavsett nationalitet, utan åtskillnad mellan gränsöverskridande tjänsteleverantörer och aktörer som är etablerade i Italien. Medan ett företag, om det är etablerat i en annan medlemsstat, i princip är underkastat lagen i värdstaten, vilken för

8 — Se bland annat dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. I-3755, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 8, s. 741), domarna i de ovan nämnda målen Säger, punkt 14, Vander Elst, punkt 15, och Analir m.fl., punkt 22, dom av den 15 januari 2002 i mål C-439/99, kommissionen mot Italien (REG 2002, s. I-305), punkt 26, samt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Österrike, punkt 40. Se även, vad gäller rättspraxis avseende bevakningsverksamhet och privata säkerhetstjänster, dom av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-1221), punkt 35, av den 29 april 2004 i mål C-171/02, kommissionen mot Portugal (REG 2004, s. I-5645), punkt 60, och av den 7 oktober 2004 i mål C-189/03, kommissionen mot Nederländerna (REG 2004, s. I-9289), punkt 17.

9 — För en redogörelse för detta krav, se exempelvis domen i det ovannämnda målet Analir m.fl., punkt 25, samt dom av den 22 januari 2002 i mål C-390/99, Canal Satélite Digital (REG 2002, s. I-607), punkt 33, domen av den 11 mars 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 39, domen av den 15 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 44, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Österrike, punkt 37.

detta kan föreskriva samma villkor och kontroller som den tillämpar på sina egna medborgare, kan detsamma emellertid inte också krävas av tjänsteleverantörer som endast tillfälligt bedriver sin verksamhet i en annan medlemsstat och som är underkastade de regler och kontroller som gäller i dennes ursprungsland. Det skulle beröva friheten att tillhandahålla tjänster all ändamålsenlig verksamhet genom att det uppställs krav på att dessa personer skall uppfylla alla de villkor som föreskrivs för en etablering.¹⁰ Detta skulle också missgynna gränsöverskridande tjänsteleverantörer i förhållande till dem som är etablerade i värdstaten.¹¹ Domstolen har sedan lång tid tillbaka av detta dragit den slutsatsen att det i princip inte är förenligt med friheten att tillhandahålla tjänster att utsätta en tjänsteleverantör för inskränkningar som motiveras av hänsyn till allmänintresset om detta intresse redan skyddas genom de regler vilka tjänsteleverantören är underkastad i den medlemsstat där han är etablerad.¹² Världstaten skall således beakta att dessa regler och kontroller, som tjänsteleverantören är föremål för i det land där denne är etablerad, iakttas. Av detta följer att en bestämmelse som en medlemsstat infört, och som innebär att kontroller med samma syfte som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden genomförs två gånger, inte anses vara nödvändig för att uppnå det mål som eftersträvas.¹³ Med andra ord innebär det nödvändighetstest som ingår i proportionalitetsprincipen en skyldighet för mottagarmedlemsstaten att kontrollera huruvida krav av allmänintresse

med samma syfte även föreskrivs i ursprungsmedlemsstaten och, i förekommande fall, bedöma huruvida villkoren för att uppfylla dessa är likvärdiga. Vid ett jakande svar föreligger en skyldighet för denna att erkänna ett likvärdigt krav som redan är uppfyllt i etableringsstaten.

17. För att med framgång hävda att denna skyldighet till ömsesidigt erkännande inte är tillämplig i förevarande fall kan de italienska myndigheterna inte åberopa att det inte har skett någon gemenskapsharmonisering på området för inkassoverksamhet genom inrättandet av en ordning med ömsesidigt erkännande. Det bör upprepas att så länge det saknas harmonisering avseende en viss yrkesverksamhet är medlemsstaterna visserligen i princip behöriga att fastställa villkoren för att utöva denna verksamhet. De är likväl skyldiga att iakta de grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget när de utövar sin behörighet inom detta område.¹⁴ Det har sålunda fastslagits att trots att direktiven om harmonisering av villkoren för tillträde till advokatyrket och om ömsesidigt erkännande av examensbevis för tillträde till detta yrke, vilket uttryckligen föreskrivs i artikel 57 EEG (nu artikel 47 EG), ännu inte antagits innebär principen om etableringsfrihet att när en medlemsstat har att ta ställning till en ansökan om tillstånd att utöva ett yrke som, enligt den nationella lagstiftningen, för tillträde förutsätter innehav av ett examensbevis eller yrkesmässiga kvalifikationer är den skyldig att ta hänsyn till de examensbevis, utbildningsbevis och andra behörighetsbevis som personen i fråga har förvärvat i syfte att utöva samma yrke i en annan medlemsstat och att bedöma om den kompetens som intygas genom dessa examensbevis motsvarar de kunskaper och kvalifika-

10 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen *Säger*, punkt 13, och *Vander Elst*, punkt 17.

11 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Vander Elst*, punkt 15.

12 — Se exempelvis dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, *Webb* (REG 1981, s. 3305; svensk specialutgåva, volym 6, s. 265), punkt 17, och av den 23 november 1999 i de förenade målen C-369/96 och C-376/96, *Arblade m.fl.* (REG 1999, s. I-8453), punkt 34, samt domen i det ovannämnda målet *Canal Satélite Digital*, punkt 38.

13 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Canal Satélite Digital*, punkt 36.

14 — Se de i fotnot 3 gjorda hänvisningarna.

tioner som krävs enligt de nationella reglerna. Om denna jämförelse av examensbevisen utmynnar i ett konstaterande att de kunskaper och kvalifikationer som anges i det utländska examensbeviset överensstämmer med dem som krävs i nationella bestämmelser, är medlemsstaten skyldig att medge att detta examensbevis uppfyller de krav som uppställs i sistnämnda bestämmelser.¹⁵

18. Såsom kommissionen har betonat är det detta nödvändighetstest som det tillståndskrav som uppställs i den omtvistade italienska lagstiftningen inte klarar. Detta krav är nämligen allmänt föreskrivet för alla aktörer som önskar bedriva inkassoverksamhet i Italien och alla aktörer skall uppfylla samma villkor för att beviljas tillstånd, vilket Republiken Italien har medgett i sitt svaromål.

19. Dessa villkor skall således även uppfyllas av de tjänsteleverantörer som redan har erhållit tillstånd för sin verksamhet i etableringsstaten på villkor som kanske inte är identiska men som åtminstone säkerställer samma nivå på skyddet av allmän ordning som den italienska lagstiftningen. Andra medlemsstater, såsom Förbundsrepubliken Tyskland eller Republiken Finland, uppställer också för inkassoverksamhet krav på tillstånd för att säkerställa bland annat

aktörens hederlighet genom en kontroll av hans rättsliga förflutna. Det förhållande att de italienska myndigheterna även i ett sådant fall uppställer krav på tillstånd innebär således ett sådant dubbelt krav som redan har förkastats i rättspraxis. Domstolen fastslog sålunda redan år 1979 att ett krav på tillstånd för att, med fritt tillhandahållande av tjänster, utöva arbetsförmedlingsverksamhet objektivt sett inte är nödvändigt, om tjänsteleverantören är etablerad i en annan medlemsstat och innehar ett tillstånd i den medlemsstaten, som har utfärdats på villkor som är jämförbara med dem som uppställs av den stat i vilken tjänsten utförs.¹⁶

20. De av svaranden vid förhandlingen i målet åberopade förhållandena att blanketten för att ansöka om tillstånd är kortfattad, att nästan inga handlingar skall ges in till stöd för ansökningen och att tiden för att behandla ansökningen är begränsad till 30 dagar kan inte innebära att lösningarna ovan inte skall tillämpas. I rättspraxis har inte fastslagits några de minimis-regler på området för fri rörlighet. Den blankett som skall fyllas i är inte en enkel deklaration som gör det möjligt för aktören att bedriva sin verksamhet från det att den ges in. Det är en ansökan om tillstånd som har den effekten att aktören inte kan bedriva sin verksamhet innan svar på den erhållits, vilket kan ta 30 dagar och förutsätter skönsrättsliga bedömningar. Kravet på ett andra tillstånd

15 — Se dom av den 7 maj 1991 i mål C-340/89, Vlassopoulou (REG 1991, s. I-2357; svensk specialutgåva, volym 11, s. 189). För en redogörelse, på området för frihet att tillhandahålla tjänster, för principen om ömsesidigt erkännande när det saknas gemenskapsbestämmelser kan man även gå till generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i det ovan nämnda målet kommissionen mot Spanien, punkterna 43–45.

16 — Se dom av den 18 januari 1979 i de förenade målen 110/78 och 111/78, Van Wesemael m.fl. (REG 1979, s. 35; svensk specialutgåva, volym 4, s. 263), punkt 30.

kan, om än bara i ringa mån, i onödan försena utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster och öka kostnaden för detta,¹⁷ och det utgör således en oproportionerlig inskränkning.

21. När det gäller tillstånd som utfärdas i etableringsstaten utan att villkor som innebär ett lika starkt skydd för allmän ordning är uppfyllda, är de italienska myndigheterna visserligen i förevarande fall berättigade att upprätthålla kravet på ett tillstånd. När detta beviljas skall de emellertid beakta de skyldigheter som tjänsteleverantören redan varit tvungen att uppfylla i den medlemsstat där han är etablerad.¹⁸

22. Domstolen har sålunda fastslagit att de villkor som uppställs för att bevilja nödvändigt tillstånd för att bedriva försäkringsverksamhet "inte [får] innebära att motsvarande lagstadgade villkor som redan har uppfyllts i etableringsstaten på nytt skall uppfyllas, och tillsynsmyndigheten i mottagarstaten måste ta hänsyn till de kontroller och undersökningar som redan har utförts i etableringsstaten".¹⁹ Det framgår även av

domen i målet *Cura Anlagen*²⁰ att det för registrering av ett fordon som leasats från ett bolag som är etablerat i en annan medlemsstat i lagstiftningen i en medlemsstat inte får föreskrivas en skyldighet till trafiksäkerhetsprovning när fordonet redan har genomgått en sådan provning i den medlemsstat där leasingföretaget är etablerat, såvida denna skyldighet inte syftar till att kontrollera att fordonet uppfyller villkor som uppställs i den medlemsstat där den skall användas som inte omfattas av de kontroller som utförts i den medlemsstat där leasingföretaget är etablerat. Likaså har Konungariket Belgien klandrats för att ha åsidosatt skyldigheter som följer av friheten att tillhandahålla tjänster av det skälet att, samtidigt som det i den belgiska lagstiftningen krävs att alla bevakningsföretag skall uppfylla samma villkor för att erhålla ett förhandstillstånd eller förhandsgodkännande, det enligt denna lagstiftning är omöjligt att ta hänsyn till de skyldigheter som tjänsteleverantören redan är underkastad i den medlemsstaten där denne är etablerad.²¹ Detsamma har fastslagits beträffande portugisisk lagstiftning med samma syfte.²² I domen i det ovannämnda målet *Webb* medgav domstolen visserligen att en värdmedlemsstat, för att bevara förhållandena på arbetsmarknaden och skydda arbetskraftens intressen, kan kräva av företag som hyr ut arbetskraft att de har tillstånd, även om de redan har erhållit sådant tillstånd i den stat där de är etablerade. Domstolen gjorde emellertid detta först sedan den betonat olikheten i de bedömningskriterier som var tillämpliga på detta slags verksamhet i de olika medlemsstaterna och med den uttryckliga reservationen att värdmedlemsstaten skall beakta de

17 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Corsten*, punkterna 46–48, samt generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 38.

18 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 28.

19 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 47.

20 — Dom av den 21 mars 2002 i mål C-451/99, *Cura Anlagen* (REG 2002, s. I-3193), punkterna 57–64).

21 — Domen av den 9 mars 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkterna 35–38.

22 — Domen av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkterna 58–61.

styrkande handlingar och säkerheter som tjänsteleverantören redan företett för att bedriva sin verksamhet i den medlemsstat där denne är etablerad.

23. I förevarande fall föreskrivs emellertid inte i den italienska lagstiftningen att styrkande handlingar och garantier som redan lagts fram av tjänsteleverantören för att bedriva sin verksamhet i etableringsstaten skall beaktas. För meddelande av tillstånd uppställs i samtliga fall samma krav. Därvid saknar de italienska myndigheternas påstående att den nationella myndigheten, när den bedömer huruvida tillstånd kan beviljas, skall beakta skyldigheter som gränsöverskridande tjänsteleverantörer är underkastade i sitt ursprungsland, betydelse. Det som har betydelse är att den italienska lagstiftningen i sig inte innehåller någon särskild bestämmelse som uttryckligen föreskriver att krav som föreskrivs i etableringsstaten och som är likvärdiga med de italienska kraven skall beaktas. Det framgår nämligen av fast rättspraxis att enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, inte kan anses utgöra ett giltigt genomförande av de skyldigheter som följer av fördraget.²³ Även på detta sätt åsidosätts proportionalitetsprincipen genom den italienska lagstiftningen.

24. Kravet på tillstånd framstår som än mer oproportionerligt i förhållande till det berättigade eftersträvade syftet, eftersom den italienska lagstiftningen förbehåller Questore rätten att för beviljande av tillstånd anta ytterligare föreskrifter för att säkerställa att allmänhetens förtroende iaktas. Enligt fast rättspraxis är ett system med föregående myndighetstillstånd förenligt med fördragets regler endast om det grundar sig på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand för de berörda företagen så att det undviks ett godtyckligt utövande av de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning som skulle kunna fränta gemenskapsrättsliga bestämmelser om en grundläggande frihet deras ändamålsenliga verkan.²⁴ I den italienska regleringen anges emellertid inte alls vilka slags villkor som kan läggas till. Den rättsosäkerhet som följer av detta för aktörerna beträffande vilka kriterier som skall uppfyllas kan innebära att de avskräcks från att tillhandahålla sina tjänster.²⁵

25. Av ovan anförda skäl föreslår jag således att domstolen bifaller talan i den del som avser anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 49 EG genom att det krävs tillstånd för inkassoverksamhet.

23 — Se bland annat dom av den 9 mars 2000 i mål C-358/98, kommissionen mot Italien (REG 2000, s. I-1255), punkt 17. Detsamma har domstolen fastslagit avseende nederländsk reglering i vilken det uppställdes krav på tillstånd för privata säkerhetstjänster med fritt tillhandahållande av tjänster (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkterna 16–20).

24 — Se domarna i de ovannämnda målen Analir m.fl., punkt 38, och Canal Satélite Digital, punkt 35.

25 — Se domen i det ovannämnda målet Canal Satélite Digital, punkt 41.

B — *Tillståndets territoriella avgränsning*

26. Kommissionen anser att begränsningen av tillståndets giltighet till den provins där den Questore som har utfärdat tillståndet är behörig, om det inte ges fullmakt till ett ombud som är behörigt att utöva verksamheten i en provins där aktören inte har tillstånd, utgör en omotiverad inskränkning av såväl friheten att tillhandahålla tjänster som etableringsfriheten.

27. Eftersom Italien är uppdelat i 103 provinser utgör denna geografiska begränsning av tillståndens tillämpningsområde obestriddligen en inskränkning av utövandet av dessa två grundläggande friheter. En aktör som önskar utsträcka sin verksamhet till en betydande del av det italienska territoriet för att tillfälligt eller varaktigt och fortgående bedriva verksamhet måste lämna in lika många ansökningar om tillstånd som det finns provinser i det område som denne önskar täcka och 103 ansökningar om han vill bedriva verksamhet i hela Italien.

28. Tvärtemot vad den italienska regeringen har hävdats saknar det i detta avseende betydelse att samma krav uppställs för aktörer som är etablerade i Italien, eftersom de utan åtskillnad tillämpliga hindren för etableringsfriheten, precis som de för friheten att tillhandahålla tjänster, är förbjudna

under alla förhållanden.²⁶ Det är i förevarande fall inte nödvändigt att återuppta den diskussion som redan har förts vid domstolen²⁷ i frågan huruvida förbudet mot hinder för etableringsfriheten som är tillämpliga utan åtskillnad endast avser nationella åtgärder som direkt begränsar tillträdet till en verksamhet eller även avser dem som gör det svårare att utöva dem, eftersom begränsningen av tillståndets geografiska räckvidd inte påverkar endast villkoren för att bedriva inkassoverksamhet utan även själva tillträdet till denna verksamhet som den har till syfte att reglera.

29. Det återstår att avgöra huruvida denna begränsning är ändamålsenlig och nödvändig för att uppfylla de av svaranden åberopade legitima skälen hänförliga till allmän säkerhet, nämligen att förhindra risken för organiserad brottslighet. Enligt denna parts uppfattning är detta fallet, eftersom det är provinsen som utgör den mest relevanta geografiska nivån för att bedöma inverkan på allmän ordning av att det dyker upp en ytterligare aktör som bedriver inkassoverksamhet och för att utöva kontroll över befintliga aktörer.

26 — Se bland annat dom av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus (REG 1993, s. I-1663; svensk specialutgåva, volym 14, s. 167), punkt 32, och av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165), punkt 37, samt domen i det ovannämnda målet CaixaBank France, punkt 11, och dom av den 26 oktober 2006 i mål C-65/05, kommissionen mot Grekland (REG 2006, s. I-10341), punkt 48.

27 — Se bland annat generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande i det ovannämnda målet CaixaBank France och mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Marks & Spencer, punkterna 25–40. Se även Mischo, J., "Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification", i *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, s. 445.

30. Detta försvar övertygar mig inte.

31. Begränsningen av tillståndets territoriella räckvidd utgör för det första enligt min mening en oberättigad inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster. När det allmänna och absoluta kravet på tillstånd innebär ett åsidosättande av principen om frihet att tillhandahålla tjänster är det, såsom jag har föreslagit ovan, fråga om ett sådant åsidosättande när det förekommer ett system där gränsöverskridande tjänsteleverantörer åläggs att ge in flera ansökningar om tillstånd mot bakgrund av utsträckningen av det geografiska område i värdstaten som denne önskar täcka. Domstolen har för övrigt redan underkänt en skyldighet att registrera sig i ett yrkesregister i varje provins där en arkitekt har för avsikt att tillhandahålla sina tjänster, eftersom den ansåg att en sådan avgränsning av den territoriella räckvidden av en registrering "försvårar" utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster, vilken redan är begränsad genom denna skyldighet som sådan.²⁸

32. Det italienska systemet med territoriella tillstånd utgör även en oproportionerlig inskränkning av etableringsfriheten. När det är fråga om en åtgärd som kan avskärma den italienska marknaden provinsvis är det nödvändigt att åtgärden verkligen är den enda som är ägnad att säkerställa en effektiv kontroll av inkassobyråer för att den skall vara tillåten enligt gemenskapsrätten. Jag

måste emellertid medge att jag inte kan se varför ett tillstånd som utfärdas på nationell nivå inte är lämpligt och tillräckligt för detta syfte. Jag erinrar om att det ankommer på de medlemsstater som hävdar att en inskränkning av en grundläggande frihet som de har infört är motiverad att bevisa att det genom inskränkningen eftersträvas ett legitimt mål och att den därvid är ändamålsenlig och nödvändig.²⁹ Det samband som de italienska myndigheterna anser föreligger mellan behovet av en kontroll i efterhand på lokal nivå av utövandet av inkassoverksamhet och den förhandskontroll som tillståndet säkerställer bevisar inte på något sett detta. Om det antas att kontrollerna av bedrivandet av denna verksamhet skall utföras av polismyndigheter i provinserna snarare än av den nationella polismyndigheten, kan jag inte se varför, och svaranden har inte visat det på ett övertygande sätt, deras effektivitet skulle äventyras av att tillstånd meddelas av en central myndighet och har nationell räckvidd. Argumentet att det blir en bättre uppföljning, en bättre så kallad "spårbarhet", håller inte, eftersom en samordning på central nivå av lokala poliskontroller av verksamhet som bedrivs av aktörer med tillstånd med nationell räckvidd framstår som tillräcklig för detta syfte och medför en mindre inskränkning av etableringsfriheten. Detta gäller än mer eftersom polismyndigheten ligger under inrikesministeriet i Italien. Det finns till och med grund för att tvärtom hävda att bevisandet av ett olagligt agerande vid en lokal kontroll och en påföljande återkallelse av tillståndet skulle ha till följd att aktören förbjöds att bedriva sin verksamhet på hela det nationella territoriet vid tillstånd med

28 — Se dom av den 21 mars 2002 i mål C-298/99, kommissionen mot Italien (REG 2002, s. I-3129), punkt 64.

29 — För en redogörelse för denna bevisbörda, se domen i det ovannämnda målet Analir m.fl., punkt 35, samt dom av den 13 november 2003 i mål C-42/02, Lindman (REG 2003, s. I-13519), punkt 25, och av den 11 mars 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 73. Beträffande fri rörlighet för varor, se även dom av den 5 februari 2004 i mål C-270/02, kommissionen mot Italien (REG 2004, s. I-1559), punkt 22.

nationell omfattning, medan det vid licenser med lokal räckvidd inte skulle förhindras att verksamheten fortsatte i övriga provinser för vilka aktören har tillstånd.

C — Det förhållandet att en aktör måste förfoga över lokaler för att bedriva verksamheten

33. Inskränkningens bristande proportionalitet kan inte korrigeras genom den relativa karaktär som förbudet mot att bedriva verksamheten utanför provinsen har enligt den italienska regeringen, eftersom det finns en möjlighet att använda sig av en fullmaktshavare med tillstånd för den provins till vilken aktören önskar utöka sin verksamhet. Denna möjlighet tvingar nämligen den senare att vända sig till en byrå som den har just avsikten att konkurrera med och leder således endast till att befästa avskärmningen av den italienska marknaden provinsvis och cementera konkurrenssituationen.

34. Jag föreslår således att domstolen fastslår att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt principerna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster genom att begränsa ett tillstånds giltighet till ansvarsområdet för den polismyndighet som har meddelat tillståndet och genom att tvinga en aktör att ställa fullmakt för ett ombud med tillstånd att bedriva verksamhet i en provins där aktören inte har något tillstånd.

35. Enligt kommissionen följer det av den omtvistade italienska lagstiftningen en skyldighet att förfoga över lokaler där inkasso-verksamheten skall bedrivas, och detta i varje provins för vilken aktören har tillstånd. Genom ett sådant krav åsidosätts såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster.

36. Åtskilliga nationella bestämmelser innebär nämligen att en inkassobyrå åläggs att ha lokaler i varje provins där den har tillstånd. I artikel 115 i lagen om allmän säkerhet anges sålunda att "tillståndet gäller endast för de lokaler som anges i tillståndet". I artikel 16 i nämnda författning föreskrivs att polisen "har rätt till tillträde när som helst till lokaler där det bedrivs verksamhet för vilken krävs polistillstånd". I artikel 120 åläggs inkassobyråer att "beständigt i sina lokaler på ett synligt sätt anslå en lista över de tjänster som den utför", och i inrikesministerns cirkulär av år 1996 anges att om det är nödvändigt kan inkassoverksamhet "bedrivas endast i lokaler som anges i tillståndet med den följd att det under alla förhållanden krävs tillstånd för andra verksamhetsställen." Svaranden har

också medgett att härav följer en skyldighet för aktörerna med tillstånd att ange en plats i provinsen där de förvarar sina handlingar så att poliskontroller möjliggörs.

är etablerade i andra medlemsstater.³⁰ En sådan inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster kan följaktligen godtas endast om det fastslås att det är ett oundgängligt villkor för att uppnå det eftersträlvade legitima målet.³¹

37. När det gäller det åsidosättande av artikel 43 EG som skulle följa härav, vilket kommissionen har gjort gällande, utgörs detta inte av kravet på en lokal, vilket på något sätt är en del av utövandet av etableringsfriheten, utan av skyldigheten för en aktör som önskar etablera sig i Italien att ha lokaler i varje provins där denne har fått tillstånd. Det är således en skyldighet som är nära knuten till begränsningen av tillståndets giltighet till en provins: den territoriella begränsningen tvingar fram flerdubbla etableringar. Jag har emellertid redan redogjort för skälen för att en sådan begränsning av ett tillstånds geografiska räckvidd strider mot etableringsfriheten.

39. I domstolens rättspraxis har emellertid endast helt undantagsvis medgetts att så är fallet. Det går nästan bara att nämna exemplet med tjänster som tillhandahålls av advokater som företräder en klient vid domstol. I ett sådant fall, och innan det har skett en gemenskapsharmonisering, har nämligen ett krav på fast yrkesmässig etablering inom domkretsen för den domstol där ett mål anhängiggjorts, i domen i målet Van Binsbergen,³² ansetts vara förenligt med bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster, eftersom denna inskränkning objektivt sett var nödvändig för att säkerställa iakttagandet av de yrkesregler som särskilt har samband med rättskipningen och respekten för yrke-

30 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 52, samt dom av den 9 juli 1997 i mål C-222/95, Parodi (REG 1997, s. I-3899), punkt 31, domen av den 9 mars 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 27, domen av den 15 januari 2002 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 30, och av den 29 april 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 33, samt dom av den 3 oktober 2006 i mål C-452/04, Fidium Finanz (REG 2006, s. I-9521), punkt 46.

31 — Se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Tyskland, punkt 52, Parodi, punkt 31, och Fidium Finanz, punkt 46.

32 — Dom av den 3 december 1974 i mål 33/74, Van Binsbergen (REG 1974, s. 1299; svensk specialutgåva, volym 2, s. 379), punkt 14. Därefter har i artikel 4.1 i rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster (EGT L 78, s. 17; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 196) föreskrivits att "[v]erksamhet i samband med företräddandet av en klient i rätten eller hos offentliga myndigheter skall i varje medlemsstat utövas i enlighet med de villkor som fastställts för advokater som etablerat sig i denna stat, med undantag för eventuella villkor som kräver bosättning eller registrering hos en yrkesorganisation i denna stat".

38. När det gäller anmärkningen att artikel 49 EG har åsidosatts har domstolen uttalat att det är en grundläggande princip att krav på ett fast driftställe eller ett verksamhetsställe innebär en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom detta krav medför att det blir omöjligt att tillhandahålla tjänster i den mottagande medlemsstaten för företag som

setiken. I samma dom³³ tillade emellertid domstolen att om en förvärvsverksamhet är helt oreglerad i en medlemsstat och inte är underkastad någon form av kvalifikation eller yrkesreglering utgör kravet på hemvist på denna stats territorium en inskränkning som är oförenlig med friheten att tillhandahålla tjänster, om rättskipningens goda funktion kan tillgodoses genom mindre rigorösa åtgärder, såsom uppgift om en delgivningsadress för domstolsmeddelanden.

40. Den italienska regeringen har vid förhandlingen i målet till stöd för sitt försvar åberopat just denna rättspraxis avseende hemvist för advokater som tillhandahåller tjänster. För att motivera att den skall tillämpas analogt har regeringen gjort gällande att det i förevarande fall går att jämföra kravet på en lokal med krav på fast hemvist. Den italienska regleringen skall snarare uppfattas som om den föreskriver att det skall anges en plats, där handlingar avseende utövandet av en verksamhet som bedrivs med fritt tillhandahållande av tjänster skall förvaras, som den lokala polismyndigheten lätt skall kunna få tillträde till för att genomföra nödvändiga kontroller. Därvid kan den aktör som tillhandahåller tjänsterna inskränka sig till att ange adressen till en byrå som redan är etablerad i Italien.

41. Om det anses att den italienska lagstiftningen skall uppfattas på detta sätt, är det i alla händelser så, att det förhållande att det inte tillåts utan systematiskt *åläggs* en territoriell lokalisering, om än minimal, utgör en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster. Den gör det svårare att bedriva verksamheten än att bedriva rent nationell verksamhet, eftersom inhemska tjänsteleverantörer antagligen redan förfogar över åtminstone en lokal. Frågan huruvida den är tillåten är således beroende av om den är proportionell i förhållande till det eftersträfvade legitima målet. För de italienska myndigheterna finns det ingen tvekan kring svaret, eftersom en avsaknad av lokal innebär en risk för att dokumentationen hamnar utanför myndigheternas räckvidd och således förhindrar effektiva kontroller i efterhand av hur verksamheten bedrivs.

42. Jag delar inte denna uppfattning. Domstolens rättspraxis om hemvist för advokater framstår för mig som svårigen överförbar, eftersom kravet att välja hemvist hos en advokat som är etablerad i värdstaten är nödvändigt med hänsyn till särskilda krav hänförliga till god rättskipning, nämligen att ange en adress där delgivningar från en domstol vid vilken ett mål är anhängigt kan göras med giltig verkan. Önskan i förevarande fall att säkerställa effektiva kontroller i efterhand anser jag kunna beaktas på ett riktigt sätt genom mindre inskränkande åtgärder. En skyldighet att regelbundet tillhandahålla handlingar med anknytning till de tillhandahållna tjänsterna, eller kopior av dessa, är därvid tillräckligt, i synnerhet med hänsyn till utvecklingen av medel för elektronisk kommunikation. Att förfoga över en lokal för att anslå vilka tjänster som kan

33 — Punkterna 15 och 16. Se, för ett liknande resonemang, inklusive för ombud vid domstol för en klient där området harmoniserats, dom av den 10 juli 1991 i mål C-294/89, kommissionen mot Frankrike (REG 1991, s. I-3591).

tillhandahållas kunderna är även oproportionerligt, eftersom inkassobyran kan underätta kunderna på andra sätt, exempelvis genom en hemsida på Internet.

sitt driftställe inte är mindre stränga än dem som tillämpas i Frankrike och att dessa kontroller avser iakttagandet av regler varigenom en lika hög skyddsnivå för folkhälsan säkerställs som genom de franska bestämmelserna.”³⁵

43. Rättspraxis har också denna innebörd. Två fall kan därvid nämnas, i vilka det visserligen var fråga om krav hänförliga till kontroll av ett fast driftställe men där det av skälen framgick att även kravet på enbart en lokal var oproportionerligt. I målet med försäkringstjänster fastslog domstolen att ”den kontrollen kan göras på grundval av kopior av balansräkningar, räkenskaper och kommersiella handlingar, däribland försäkringsvillkor och verksamhetsplaner, som sänds från etableringsstaten och som vederbörligen intygas av myndigheterna i den medlemsstaten”.³⁴ Domstolen ansåg likaså att ett krav på driftställe för laboratorier som utför medicinska analyser och som önskar tillhandahålla tjänster i Frankrike går utöver vad som är nödvändigt, av det skälet att ”[d]et ... visserligen inte [kan] begäras av de behöriga franska myndigheterna att de skall utföra kontroller på plats i andra medlemsstater, bland annat inspektioner för att kontrollera att reglerna för laboratorieverksamhet efterlevs. Däremot kan det uppställas ett krav på att de laboratorier som har sitt driftställe i en annan medlemsstat skall kunna visa för de franska myndigheterna att de kontroller som utförs av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de har

44. Jag föreslår således att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har åsidosatt artiklarna 43 EG och 49 EG genom att föreskriva ett krav på att en aktör skall förfoga över en lokal i varje provins för vilken denne har meddelats tillstånd och åsidosatt artikel 49 EG genom att föreskriva en skyldighet att i lokaler anslå vilka tjänster som kan utföras åt kunderna.

D — Begränsningen av friheten att fastställa taxor

45. Kommissionen har vidare lagt Republiken Italien till last att den har begränsat etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster på ett omotiverat sätt genom att genom inrikesministrarnas cirkulär av år 1996 föreskriva att Questori bör kontrollera taxorna genom att fastställa objektiva och enhetliga kriterier i syfte att undvika att dessa taxor skiljer sig åt för mycket inom en och samma provins.

34 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 55.

35 — Dom av den 11 mars 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 74.

46. Jag delar kommissionens uppfattning att denna bestämmelse skall bedömas som en begränsning av friheten att fastställa taxor, trots att de italienska myndigheterna har bestritt detta. Enligt dessa myndigheter innebär bestämmelsen endast att Questori bör ta fram listor åt aktörerna över taxor som grundar sig på objektiva kriterier (kostnad, förhållandet mellan utbud och efterfrågan, etc.). Att dessa listor är tvingande framgår emellertid av svarandens medgivande att utvecklandet av en alltför stor priskonkurrens skulle kunna föranleda myndigheten för allmän säkerhet att upphäva, och till och med återkalla, tillstånden för de ansvariga aktörerna.

47. Jag är ense med kommissionen och anser att denna begränsning av friheten att fastställa taxor kan hindra eller åtminstone göra det mindre attraktivt att utöva etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster och att den därmed utgör ett hinder för dessa två grundläggande friheter.³⁶ Även om den inte är diskriminerande kan den nämligen begränsa tillträdet till den italienska marknaden för inkassoverksamhet för aktörer som önskar etablera sig i Italien eller tillhandahålla sina tjänster i denna stat. Såsom domstolen har framhållit i domen i

det ovannämnda målet CaixaBank France³⁷ är priskonkurrens ofta det bästa sättet att dra till sig kunder och således att ta sig in på en marknad, i synnerhet för aktörer som ännu inte är närvarande på denna marknad och således inte är kända bland kunderna. Alla nationella åtgärder som syftar till att begränsa priskonkurrensen utgör således en inskränkning av utövandet av etableringsrätten och rätten att tillhandahålla tjänster.

48. Det är uppenbart att det, av de skäl för vilka jag precis redogjort, förhåller sig på detta sätt om den nationella åtgärden syftar till att ålägga minimipriser. I förevarande fall förefaller bestämmelsen enligt vilken Questori bör fastställa objektiva och enhetliga kriterier för att fastställa taxor snarare ha detta syfte, eftersom det mål med denna bestämmelse som de italienska myndigheterna har medgett är att hindra att det utvecklas okontrollerad konkurrens kring priserna för tjänsterna, vilket skulle kunna ge upphov till störningar av allmän ordning. Detta skulle kunna bli fallet även om den nationella åtgärden syftade till att ålägga maximipriser.³⁸ En sådan begränsning skulle nämligen kunna hindra en tjänsteleverantör,

37 — Jag erinrar om att i detta mål konstaterade domstolen att en fransk reglering med förbud mot att lämna ränta på avistakonton utgjorde "ett allvarligt hinder [för utländska bolag] att bedriva sin verksamhet ... vilket påverkar deras tillträde till marknaden" eftersom dessa bolag berövas möjligheten att "mer effektivt konkurrera med de kreditinstitut som traditionellt är etablerade i etableringsstaten" (punkterna 12 och 13). Se även min redogörelse beträffande den inskränkning i friheten att tillhandahålla advokattjänster som ett fastställande av minimiarvode utgör (förslag till avgörande i de ovannämnda målen Cipolla samt Macrino och Capodarte, punkterna 62–65).

38 — Se, för ett liknande resonemang, i fråga om fri rörlighet för varor dom av den 5 juni 1985 i mål 116/84, Roelstraete (REG 1985, s. 1705), punkt 21, och av den 19 mars 1991 i mål C-249/88, kommissionen mot Belgien (REG 1991, s. I-1275), punkt 7. Se även i fråga om frihet att tillhandahålla tjänster mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Cipolla, punkterna 66–70.

36 — Se, för ett liknande resonemang, domen av den 26 oktober 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 48.

genom att förhindra denne att låta sin taxa innefatta vissa kostnader, bland annat för transporter som aktörerna på plats inte har. Den skulle även kunna medföra hinder för en aktör som önskar etablera sig, genom att denne hindras från att ta betalt för etableringskostnader som aktörer som redan är etablerade sedan lång tid tillbaka har skrivit av.

49. För att motivera lagenligheten av denna inskränkning har den italienska regeringen vid förhandlingen i målet åberopat artikel 3.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/35/EG,³⁹ enligt vilken bestämmelse medlemsstaterna får, med iakttagande av principerna om öppenhet och proportionalitet, fastställa ett högsta belopp för indrivningskostnader som borgenärer kan kräva från gäldenärer vid sen betalning. Hänvisningen till denna bestämmelse är inte relevant. Även om direktiv 2000/35 behandlar indrivning av skulder, avser behörigheten för medlemsstaterna de maximala indrivningskostnader som en borgenär kan kräva ersättning av sin gäldenär för. Syftet är att skydda gäldenären såsom svagare part, men samtidigt undvika att denne drar nytta av att uppkommen dröjsmålsränta är låg och att indrivningsförfarandena är långsamma och tunga för att missbruka sen betalning. I förevarande fall är emellertid syftet med den

italienska lagstiftningen att fastställa minimipriser som inkassobyråerna kan tillämpa på tjänster som de tillhandahåller sina kunder, som är borgenärer, för att undvika att det utvecklas en priskonkurrens.

50. Svaranden har vidare på ett gåtfullt sätt gjort gällande att okontrollerad konkurrens avseende priser på tjänster skulle kunna vara en grund för störningar av allmän ordning. Svaranden låter antagligen härigenom förstå att inkassobyråerna för att erbjuda lägsta möjliga priser skulle stimuleras att sänka sina kostnader maximalt genom att de anstränger sig att med alla medel, inklusive de mest energiska, så snabbt som möjligt driva in belopp som gäldenärer är skyldiga.

51. Om sådant agerande inte är uteslutet, skulle detta kunna hindras genom kontroll av aktörernas hederlighet och beivras genom rättsliga förfaranden och straffrättsliga sanktionsåtgärder. Jag kan således inte se varför en begränsning av friheten att fastställa taxor för tjänster skulle vara en lämplig och nödvändig åtgärd för att uppfylla det eftersträlvade målet hänförligt till allmän ordning. Under alla förhållanden skall det åter upprepas att det ankommer på medlemsstaterna att jämte de skäl som de åberopar lägga fram "en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av denna åtgärd", vilket de italienska myndigheterna inte har lyckats göra.⁴⁰ Exempelvis har domstolen svarat den franska regeringen, som för att motivera

39 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/35/EG av den 29 juni 2000 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner (EGT L 200, s. 35).

40 — Domen i det ovannämnda målet Lindman, punkt 25.

en reglering av bränslepriser åberopade störningar av den allmänna ordningen till följd av våldsamma reaktioner som man kan förvänta sig från detaljhandlare som drabbas av en obegränsad konkurrens, att den inte hade bevisat att en ordning med fria priser skulle få sådana följder för den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten att de inte skulle kunna hålla stånd mot dessa med de medel som den förfogar över.⁴¹

52. Svaranden har även åberopat det hot som föreligger beträffande arbetstagarnas krav på att deras företag skall betala sociala avgifter och iakttä föreskrifter i kollektivavtal. Om arbetstagskyddet utgör ett tvingande hänsyn av allmänintresse, bevaras, såsom kommissionen med rätta har invänt, deras rättigheter genom straffrättsligt sanktionerade regler i arbetsrätten och rätten om social säkerhet.

53. Talan skall således bifallas i den del den avser anmärkningen att artiklarna 43 EG och 49 EG åsidosatts genom begränsningen av friheten att fastställa taxor.

E — Förbudet mot att samtidigt bedriva inkassoverksamhet och bank- och kreditverksamhet

54. Kommissionen har slutligen gjort gällande att Republiken Italien har åsidosatt etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster eftersom det i inrikesministerns cirkulär av år 1996 föreskrivs att inkassoverksamhet är oförenlig med bank- och kreditverksamhet som regleras i lagstiftningsdekret nr 385/93.

55. I den mån en sådan oförenlighet leder till ett förbud för bankaktörer i andra medlemsstater, som i förekommande fall har tillstånd att bedriva dessa två slags verksamheter samtidigt i sina ursprungsländer, att bedriva inkassoverksamhet i Italien, hindrar den obestriddligen deras rätt att etablera sig fritt och att tillhandahålla tjänster fritt.⁴² Det framstår som svårt att se skäl för ett så allmänt förbud som är tillämpligt även när aktörerna uppfyller finansiella krav och krav på hederlighet som uppställs i regleringen i etableringsstaten. Svaranden har för övrigt inte försökt åberopa något sådant skäl.

41 — Se dom av den 29 januari 1985 i mål 231/83, Cullet (REG 1985, s. 305; svensk specialutgåva, volym 8, s. 17), punkterna 32 och 33.

42 — Jag kan påpeka att domstolen redan fastslagit att en skyldighet att inte utöva annan verksamhet vid sidan av organisationen av mässor strider mot friheten att tillhandahålla tjänster (se dom av den 15 januari 2002 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 32).

56. Svaranden har däremot bestämt bestritt kommissionens tolkning av inrikesministeriets cirkulär av år 1996. Enligt svarandens uppfattning innehåller dessa bestämmelser inte alls något förbud mot att bedriva ifrågavarande verksamheter samtidigt, utan endast en upplysning om att tillstånd att bedriva inkassoverksamhet inte innebär tillstånd att även bedriva sådan inlånings- och kreditverksamhet som regleras i lagstiftningsdekret nr 385/93, för vilken verksamhet krävs ett särskilt tillstånd.

såte i en annan medlemsstat uppfattningen att det är omöjligt för dem att bedriva inkassoverksamhet i Italien och således avskräcka dem från att ge in en ansökan om sådant tillstånd till den italienska polisen. Av fast rättspraxis framgår emellertid att "principerna om rättssäkerhet och om enskildas rättsliga skydd kräver en entydig formulering, som gör det möjligt för de berörda personerna att på ett klart och tydligt sätt få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och som gör det möjligt för domstolarna att säkerställa att dessa iaktas".⁴⁴ I enlighet med denna rättspraxis har domstolen redan kritiserat rättsosäkerheten, i fråga om vilka kriterier som skall uppfyllas, vilken kan avskräcka aktörer från att tillhandahålla sina tjänster.⁴⁵

57. Det är inte lätt att ta ställning i denna fråga, eftersom det ifrågasatta avsnittet i cirkuläret är svårt att tolka. Där föreskrivs att "när det gäller frågan om inkassoverksamhets oförenlighet med annan verksamhet ... anses inkassobyråer inte ha rätt att tillhandahålla sådana finansieringstjänster som regleras i lagstiftningsdekret nr 385/93, vilka är förbehållna kreditinstitut som är uttryckligen upptagna i finansministeriets *ad hoc*-register". Begreppet "oförenlighet" som används där talar vid en första anblick för den tolkning som kommissionen har gjort gällande, eftersom det fastställs en rättslig omöjlighet att samtidigt bedriva⁴³ inkassoverksamhet och bank- och kreditverksamhet. Även om, såsom svaranden har hävdad, detta begrepp är missvisande kan det under alla förhållanden ge bank- och finansföretag med

58. Jag föreslår således att domstolen bifaller talan även i den del den avser anmärkningen att artiklarna 43 EG och 49 EG åsidosatts till följd av att inkassoverksamhet är oförenlig med bank- och kreditverksamhet.

43 — Enligt den definition som görs av Cornu, G., (under ledning av), *Vocabulaire juridique*, Quadrige, sjunde upplagan, PUF, 2005.

44 — Se bland annat dom av den 28 oktober 1999 i mål C-187/98, kommissionen mot Grekland (REG 1999, s. I-7713), punkt 54. Se även, med en något annorlunda formulering, dom av den 26 oktober 2006 i mål C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun (REG 2006, s. I-10211), punkt 79.

45 — Se domen i det ovannämnda målet Canal Satélite Digital, punkt 41.

III — Förslag till avgörande

59. Sammanfattningsvis föreslår jag mot bakgrund av ovan angivna skäl att domstolen fastslår följande:

Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 EG

- genom att uppställa krav på tillstånd för inkassoverksamhet, och
- genom att ge Questore behörighet att för beviljande av tillstånd meddela ytterligare föreskrifter utöver dem som föreskrivs i lagen om allmän säkerhet, vilken antogs genom kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931 och vilken har tolkats och kompletterats genom inrikesministerns cirkulär av den 2 juli 1996, för att säkerställa att allmänhetens förtroende iakttas.

Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 43 EG och 49 EG

- genom att begränsa tillståndets territoriella räckvidd,
- genom att för inkassoverksamhet kräva att en aktör skall förfoga över en lokal i varje provins där denne har tillstånd och genom att ålägga denne att varaktigt i dessa lokaler anslå en förteckning över vilka tjänster som tillhandahålls,

- genom att begränsa friheten att fastställa taxor, och
- genom att förbjuda att inkassoverksamhet och bank- och kreditverksamhet bedrivs samtidigt.