

DOMSTOLENS DOM

3. oktober 2000 *

I sag C-58/98,

angående en anmodning, som Amtsgericht Heinsberg (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag mod

Josef Corsten,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), og EF-traktatens artikel 60, 65 og 66 (efter ændring nu artikel 50 EF, 54 EF og 55 EF), og af Rådets direktiv 64/427/EØF af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) (EFT 1963-1964, s. 139),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward (refererende dommer), L. Sevón og R. Schintgen samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, H. Ragnemalm og M. Wathelet,

generaladvokat: G. Cosmas

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Kreis Heinsberg ved Kreisrechtsrat J. Nießen, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved afdelingschef E. Röder og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede
- den østrigske regering ved gesandt C. Stix-Hackl, Forbundsudenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Mongin og M. Niejahr, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 5. oktober 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Kreis Heinsberg og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. november 1999,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 13. februar 1998, indgået til Domstolen den 27. februar 1998, og suppleret den 22. juni 1998, har Amtsgericht Heinsberg i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), af EF-traktatens artikel 60, 65 og 66 (nu artikel 50 EF, 54 EF og 55 EF) og af Rådets direktiv 64/427/EØF af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) (EFT 1963-1964, s. 139).

- 2 Spørgsmålet er rejst under en for den nævnte ret verserende sag mod Josef Corsten, som tiltales for at have overtrådt den tyske lovgivning om bekæmpelse af sort arbejde.

Fællesskabsretten

- 3 Traktatens artikel 59, stk. 1, bestemmer:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser skal restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis afskaffes i løbet af overgangsperioden, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse.«

- 4 Det fremgår af traktatens artikel 66, at EF-traktatens artikel 55 (nu artikel 45 EF), artikel 56 og 57 (efter ændring nu artikel 46 EF og 47 EF), samt EF-traktatens artikel 58 (nu artikel 48 EF), som indgår i traktatens tredje del, afsnit III, kapitel 2, med titlen »Etableringsretten«, finder anvendelse på den frie udveksling af tjenesteydelser.

- 5 Traktatens artikel 56, stk. 1, bestemmer:

»Bestemmelserne i dette kapitel og de forholdsregler, der træffes i medfør heraf, udelukker ikke anvendelse af love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.«

- 6 Den 18. december 1961 vedtog Rådet på grundlag af EF-traktatens artikel 54, stk. 1, og artikel 63, stk. 1 (efter ændring nu artikel 44, stk. 1, EF, og artikel 52,

stk. 1, EF), to almindelige planer for ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser (EFT Anden Serie IX, s. 7 og 3). For at lette gennemførelsen af disse planer udstedte Rådet navnlig direktiv 64/427 den 7. juli 1964.

- 7 Direktivet indførte i det væsentlige en ordning med gensidig anerkendelse af erhvervs erfaring, som er erhvervet i oprindelsesmedlemsstaten og fandt anvendelse på såvel etablering som på levering af tjenesteydelser i en anden medlemsstat.

- 8 Artikel 3 i direktiv 64/427 bestemmer:

»Såfremt en medlemsstat gør adgangen til eller udøvelsen af en af de i artikel 1, stk. 2, nævnte former for erhvervs virksomhed (selvstændig erhvervs virksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk)) afhængig af besiddelsen af almindelige, forretningsmæssige eller faglige kvalifikationer og færdigheder, anerkender vedkommende medlemsstat som tilstrækkeligt bevis for disse kvalifikationer og færdigheder den faktiske udøvelse af den pågældende erhvervs virksomhed i en anden medlemsstat i følgende tilfælde:

- a) ved uafbrudt virksomhed i seks år som selvstændig eller som bedriftsleder

- b) ved uafbrudt virksomhed i tre år som selvstændig eller som bedriftsleder, såfremt den begunstigede kan godtgøre en forudgående uddannelse inden for det pågældende fag af mindst tre års varighed, bekræftet gennem et statsligt

anerkendt bevis eller anerkendt af en kompetent erhvervsorganisation som havende samme gyldighed

- c) ved uafbrudt virksomhed i tre år som selvstændig, såfremt den begunstigede kan godtgøre mindst fem års virksomhed inden for det pågældende fag som ikke-selvstændig

- d) ved uafbrudt virksomhed i fem år i ledende stilling, indbefattet mindst tre års virksomhed med tekniske opgaver og med ansvaret for mindst én afdeling inden for virksomheden, såfremt den begunstigede kan godtgøre en forudgående uddannelse inden for det pågældende fag af mindst tre års varighed bekræftet gennem et statsligt anerkendt bevis eller anerkendt af en kompetent erhvervsorganisation som havende samme gyldighed.

I de under litra a) og c) nævnte tilfælde må denne virksomhed ikke være ophørt for mere end ti år siden, regnet fra tidspunktet for den i artikel 4, stk. 3, omhandlede indgivelse af ansøgning.«

Artikel 4 i direktiv 64/427 bestemmer:

»Ved anvendelsen af artikel 3 gælder følgende:

1. De medlemsstater, i hvilke adgangen til eller udøvelsen af et af de i artikel 1, stk. 2, nævnte erhverv er afhængig af besiddelsen af almindelige, forretningsmæssige eller faglige kvalifikationer og færdigheder, underretter med bistand af

Kommissionen de øvrige medlemsstater om de væsentlige faglige karakteristika (beskrivelse af virksomheden i disse fag).

2. Den af det tidligere opholdsland til dette formål udpegede kompetente myndighed attesterer, hvilke faglig virksomhed den begunstigede faktisk har udøvet, og hvor længe han har udøvet den. Denne attestation skal indrettes efter den erhvervsbeskrivelse, som er meddelt af den medlemsstat, i hvilken den begunstigede varigt eller midlertidigt vil udøve erhvervet.

3. Værtslandet meddeler efter ansøgning tilladelse til at udøve den pågældende virksomhed, såfremt den attesterede virksomhed svarer til de væsentlige punkter i den ifølge stk. 1 meddelte erhvervsbeskrivelse, og eventuelle særlige, i værtslandets lovgivning foreskrevne, betingelser er opfyldt.«

- 9 Det skal tilføjes, at direktiv 64/427, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen, blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/42/EF af 7. juni 1999 om indførelse af en ordning for anerkendelse af eksamensbeviser for de former for erhvervsvirksomhed, der er omfattet af direktiverne om liberalisering og om overgangsforanstaltninger, og til supplerung af den generelle ordning for anerkendelse af eksamensbeviser (EFT L 201, s. 77).

National ret

- 10 I Tyskland er håndværksvirksomhed reguleret i Handwerksordnung (lov om håndværksvirksomhed), som på tidspunktet for omstændighederne i hovedsagen forelå i en udgave af 20. december 1998 (BGBl. 1993 I, s. 2256). I overensstemmelse med § 1, stk. 1, 1. pkt., i Handwerksordnung, er udøvelsen af selvstændig virksomhed som håndværker forbeholdt fysiske og juridiske personer

samt sammenslutninger af personer, som er optaget i håndværksregistret («Handwerksrolle»). Denne optagelse svarer til tildelingen af en erhvervs-tilladelse til at udøve den pågældende virksomhed.

- 11 Ifølge § 7 i Handwerksordnung »optages i håndværksregistret personer, som har fået mesterbrev inden for det håndværk, de vil udøve, eller inden for et hermed beslægtet håndværk...«.
- 12 Det bestemmes i § 8 i Handwerksordnung, at »der undtagelsesvis gives tilladelse til optagelse i håndværksregistret (dispensation), når ansøgeren godtgør, at han har de kvalifikationer og færdigheder, der er nødvendige for det håndværk, han vil udøve«.
- 13 Ved § 9 i Handwerksordnung bemyndiges forbundsøkonomiministeren til at fastsætte betingelserne for, at statsborgere fra de øvrige medlemsstater kan opnå en sådan dispensation til at blive optaget i håndværksregistret, ud over de tilfælde, som er omfattet af § 8, stk. 1, i Handwerksordnung. Det var med hjemmel i denne bestemmelse, at forbundsøkonomiministeren den 4. august 1966 udstedte en bekendtgørelse om betingelserne for optagelse af statsborgere fra de øvrige medlemsstater i håndværksregistret (BGBl. 1966 I, s. 469, herefter »bekendtgørelsen«). Bekendtgørelsen gennemfører artikel 3 og artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 64/427 i tysk ret.
- 14 Bekendtgørelsens § 1 i dens ændrede udgave af 20. december 1993 (BGBl. 1993 I, s. 2256) bestemmer følgende:

»Der meddeles en statsborger i en medlemsstat i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab eller i en anden stat, som er part i aftalen om Det Europæiske

Økonomiske Samarbejdsområde, dispensation til at blive optaget i håndværksregistret i forbindelse med et håndværk, som henhører under bilag A til bekendtgørelsen — med undtagelse af de i punkt 7, 89, 90, 91, 93, 94 og 95 anførte håndværk, bortset fra de i bekendtgørelsens § 8, stk. 1, omhandlede tilfælde — såfremt:

1. Ansøgeren har udøvet den pågældende virksomhed i en anden medlemsstat

a) uafbrudt i mindst seks år som selvstændig eller som virksomhedsleder

b) uafbrudt i mindst tre år som selvstændig eller som virksomhedsleder, efter at have afsluttet en uddannelse af mindst tre års varighed inden for det pågældende fag

c) uafbrudt i mindst tre år som selvstændig og i mindst fem år som ikke-selvstændig, eller

d) uafbrudt i mindst fem år i ledende stillinger, heraf mindst tre år med tekniske opgaver og med ansvar for mindst én afdeling inden for virksomheden, og har afsluttet en uddannelse af mindst tre års varighed inden for det pågældende fag, og

2. den udøvede virksomhed på de væsentligste punkter stemmer overens med beskrivelsen af det erhverv, som dispensationsansøgningen vedrører.«

- 15 Ifølge forelæggelseskendelsen gennemføres proceduren for indhentelse af tilladelse til at udøve håndværksvirksomhed samt optagelsen i håndværksregistret på følgende måde: Det kompetente organ i virksomhedsindehaverens oprindelsesmedlemsstat attesterer erhvervsvirksomhedens varighed og de erhvervede kvalifikationer. Virksomhedsindehaveren skal personlig forelægge denne attest for vedkommende håndværkerforening, i givet fald oversat til tysk. Denne undersøger, om betingelserne i bekendtgørelsen er opfyldt og videresender attesten til »Regierungspräsident« (den kompetente administrative myndighed) sammen med en af virksomhedsindehaveren udfyldt dispensationsansøgning. Der betales et gebyr på mellem 300 DEM og 500 DEM for dispensationen. Efter at Regierungspräsident har meddelt dispensation til optagelsen, videresendes denne, efter at gebyret er betalt, til virksomhedsindehaverens private adresse. Denne skal — efter at have fremlagt en nyere udskrift af handelsregistret og at have betalt et ekstra gebyr — under fremlæggelse af dispensationen indgive ansøgning til vedkommende håndværkerforening om optagelse i håndværksregistret. Derefter sendes bevis for optagelsen i registret (Handwerkskarte) til den udenlandske virksomhedsindehaver på dennes firmaadresse. Den udenlandske virksomhedsindehaver er fra modtagelsen af beviset berettiget til at udøve selvstændig virksomhed som håndværker i Tyskland.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 16 Josef Corsten er selvstændig arkitekt, og havde i forbindelse med et byggeprojekt i Tyskland overladt det til en virksomhed med hjemsted i Nederlandene at udføre gulvbelægningsarbejde. Denne virksomhed udførte lovligt sådanne arbejder i Nederlandene, men var ikke optaget i håndværksregistret i Tyskland. Den kvadratmeterpris, som virksomheden forlangte for gulvbelægningsarbejdet, var betydeligt lavere end den pris, som de tyske håndværksvirksomheder ville have forlangt for samme arbejde.
- 17 Ved afgørelse af 2. januar 1996 fra det kompetente tyske arbejdstilsyn blev Josef Corsten pålagt en administrativ bøde på 2 000 DEM for overtrædelse af den tyske lovgivning om bekæmpelse af sort arbejde. I henhold til denne lovgivning ifalder enhver, som overlader en virksomhed, som ikke er optaget i håndværks-

registret, at udføre selvstændig håndværksvirksomhed, bødeansvar. Det må lægges til grund, at gulvbelægningsarbejde henhører under denne type arbejde i Tyskland.

18 Josef Corsten anfægtede afgørelsen ved Amtsgericht Heinsberg.

19 Da Amtsgericht Heinsberg var i tvivl om den tyske lovgivnings forenelighed med fællesskabsbestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser, navnlig for så vidt angår kravet om optagelse i håndværksregistret, besluttede den at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det foreneligt med fællesskabsrettens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser, at en nederlandsk virksomhed, som opfylder alle betingelserne for at udøve erhvervsvirksomhed i Nederlandene, skal opfylde mere vidtgående — om end kun formelle — betingelser for at kunne udøve denne virksomhed i Tyskland?«

Det præjudicielle spørgsmål

20 Indledningsvis bemærkes, at det spørgsmål, som er forelagt af den nationale ret, ikke direkte vedrører Josef Corsten's situation, men derimod situationen for den nederlandske virksomhed, som han havde overladt udførelsen af håndværksarbejdet i Tyskland. Således fremgår det af sagen, at såfremt denne virksomhed ikke havde været forpligtet til at blive optaget i håndværksregistret i Tyskland og dermed lovligt kunne have udført de aftalte arbejder uden at opfylde et sådant formkrav, havde Josef Corsten ikke kunnet retsforfølges for overtrædelse af lovgivningen om bekæmpelse af sort arbejde.

- 21 På denne baggrund må spørgsmålet forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om fællesskabsbestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter håndværksvirksomhed, som udføres på denne medlemsstats område af tjenesteydere etableret i andre medlemsstater, er betinget af, at disse tjenesteydere er optaget i medlemsstatens håndværksregister.
- 22 Kreis Heinsberg har anfægtet den nationale rets beskrivelse af proceduren for meddelelse af tilladelse til at udøve håndværksvirksomhed og for optagelse i håndværksregistret. Ifølge Kreis Heinsberg skal virksomhedsindehaveren først indsende en ansøgning om dispensation til optagelse i håndværksregistret til den myndighed, som udsteder disse tilladelser, og som i denne sag er forvaltningen i det pågældende område. Denne skal høre vedkommende håndværkerforening, før den træffer sin endelige afgørelse. Så snart dispensationen er blevet udstedt, skal virksomhedsindehaveren indgive den til vedkommende håndværkerforening, som derefter sørger for optagelsen i håndværksregistret.
- 23 Ifølge Kreis Heinsberg varer hele denne procedure mellem fire og seks uger, og gennemføres altså inden for en aldeles rimelig frist. Kreis Heinsberg har endvidere anført, at virksomhedsindehavere, i modsætning til det, som blev fastslået af den nationale ret, ikke er forpligtet til at fremlægge en nyere udskrift af handelsregistret og at betale et ekstra gebyr i forbindelse med optagelsen i håndværksregistret.
- 24 Det bemærkes først, at Domstolen hverken er kompetent til at tage stilling til, om den nationale ret har foretaget en korrekt fortolkning af bestemmelserne i national ret, eller til under et præjudicielt søgsmål at udtale sig om disse bestemmelserns forenelighed med fællesskabsretten. Det tilkommer kun Domstolen at fortolke bestemmelserne i fællesskabsretten med henblik på at forsyne den nationale ret med alle de fortolkningslementer vedrørende fællesskabsretten, som giver denne mulighed for at træffe afgørelse i den for denne ret verserende sag.

- 25 I denne henseende er det afgørende og i øvrigt ubestridt, at proceduren for meddelelse af tilladelse til at udøve håndværksvirksomhed og for optagelse i håndværksregistret forløber i flere etaper. Således skal den virksomhed, som ansøger om at blive optaget i håndværksregistret, ikke alene rette henvendelse til vedkommende håndværkerforening, men også til vedkommende administrative myndighed. Derefter medfører den administrative myndigheds »dispensation« til virksomheden ikke for sidstnævnte, at denne opnår en ret til at udøve den ene eller den anden håndværksvirksomhed, men derimod kun en tilladelse til undtagelsesvis at blive optaget i vedkommende håndværkerforenings håndværksregister.
- 26 Således skal de virksomheder, som ansøger om at blive optaget i håndværksregistret, normalt have bestået den lovbestemte prøve (»Meisterprüfung«). Efter tysk ret fraviges dette krav kun undtagelsesvis for at sikre, at andre persongrupper — herunder statsborgere i de øvrige medlemsstater — kan blive optaget med henblik på at efterkomme fællesskabsretten.
- 27 Den undersøgelse, hvorved det skal fastslås, om de i bekendtgørelsen opstillede betingelser er opfyldt, foretages før meddelelsen af dispensationen til optagelse i håndværksregistret.
- 28 Den tyske regering har anført, at den obligatoriske optagelse i håndværksregistret, som følger af bekendtgørelsen, og som medfører, at de pågældende virksomheder bliver tvungne medlemmer af håndværkerforeningen, ikke er i strid med fællesskabsretten. Ifølge denne regering vedrørte direktiv 64/427 kun anerkendelse af virksomhed i forbindelse med gennemgangen af de materielle betingelser, som gælder, når der for første gang udøves virksomhed i en anden medlemsstat, og regulerede således ikke proceduren for optagelse i håndværksregistret.

- 29 Kommissionen har redegjort for, på hvilke betingelser værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 64/427 kan udstede tilladelser til at udøve den pågældende virksomhed, og har herefter anført, at direktivet ikke indeholder andre bestemmelser om, hvad der skal ske efter, at proceduren for meddelelse af tilladelsen er afsluttet. Den har tilføjet, at bestemmelsens stk. 3 endda udtrykkeligt indrømmer værtsmedlemsstaten en mulighed for at stille yderligere betingelser for meddelelse af tilladelsen. Kommissionen har dog anført, at denne stat ikke råder over fuldstændig frihed på området, men er forpligtet til at fastlægge proceduren for meddelelse af tilladelser på en sådan måde, at direktiv 64/427 ikke mister enhver effektiv virkning.
- 30 Hertil bemærkes, at direktiv 64/427 tilsigtede at lette gennemførelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser for en lang række former for erhvervs mæssig virksomhed inden for industri og håndværk, i afventning af, at betingelserne for at få adgang til de pågældende erhverv harmoniseres i de forskellige medlemsstater, hvilket er en ufravigelig forudsætning for en fuldstændig liberalisering på dette område (dom af 29.10.1998, forenede sager C-193/97 og C-194/97, De Castro Freitas og Escallier, Sml. I, s. 6747, præmis 19).
- 31 Selv om medlemsstaterne, når der ikke er foretaget en sådan harmonisering for den i hovedsagen omhandlede virksomhed, i princippet fortsat har kompetence til at fastsætte betingelserne for adgangen til eller udøvelsen af denne virksomhed, er de dog forpligtede til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af såvel de grundlæggende friheder, som er sikret ved EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) og traktatens artikel 59, som den effektive virkning af direktivbestemmelser indeholdende overgangsforanstaltninger (jf. ovennævnte dom i sagen De Castro Freitas og Escallier, præmis 23). Dette gælder ikke alene med hensyn til de materielle betingelser for adgangen til eller udøvelsen af den pågældende virksomhed, men også for de proceduremæssige krav i henhold til national ret.
- 32 Henset til arten af den i hovedsagen omhandlede virksomhed skal det således undersøges, om optagelsen i håndværksregistret og den dertil hørende administrative procedure er forenelige med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og ikke svækker den effektive virkning af direktiv 64/427 og navnlig af dets artikel 4.

- 33 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at traktatens artikel 59 ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (jf. dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12, af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 14, af 28.3.1996, sag C-272/94, Guiot, Sml. I, s. 1905, præmis 10, af 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 25, af 9.7.1997, sag C-222/95, Parodi, Sml. I, s. 3899, præmis 18, og af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Arblade m.fl., Sml. I, s. 8453, præmis 33).
- 34 I den forbindelse udgør den forpligtelse, der pålægges en virksomhed etableret i en medlemsstat, som i sin egenskab af tjenesteyder ønsker at udøve håndværksvirksomhed i en anden medlemsstat, til at blive optaget i denne stats håndværksregister, en restriktion i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 59.
- 35 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at selv når der ikke er foretaget en harmonisering på området, kan det grundlæggende princip om fri udveksling af tjenesteydelser kun begrænses ved lovgivning, der er begrundet i tvingende almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på værtsmedlemsstatens område, og kun i det omfang, disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvori denne er etableret (jf. bl.a. dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 17, domme af 26.2.1991, henholdsvis sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 17, og sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727, præmis 18, Säger-dommen, præmis 15, Vander Elst-dommen, præmis 16, Guiot-dommen, præmis 11, og Arblade-dommen, præmis 34).
- 36 Den tyske regering har anført, at hele kvalificeringsordningen for håndværkere, som er baseret på et krav om mesterbrev og på et obligatorisk medlemskab af håndværkerforeningen, navnlig tilsigter at opretholde det ydelsesmæssige og

faglige niveau inden for håndværksfaget. Disse interesser er begrundet i tvingende almene hensyn og kan ikke tilgodeses i henhold til bestemmelserne i den medlemsstat, som tjenesteyderen er etableret i.

- 37 Kreis Heinsberg har anført, at håndværksregistret virker som et offentligt register med oplysninger om de håndværkere, der udøver selvstændig virksomhed i den pågældende håndværkerforenings område. Således er formålet med håndværksregistret at sikre, at myndighederne og offentligheden kan få kendskab til de virksomheder, som har fået tilladelse til at udøve selvstændig håndværksvirksomhed i den pågældende håndværkerforenings område, således at disse kan overlade håndværksarbejder til tjenesteydere, som er i stand til at levere kvalitetsydelser.
- 38 Det må herved erkendes, som anført af Kommissionen, at det formål at sikre kvaliteten af det håndværksarbejde, der udføres, og at beskytte kunderne udgør et tvingende alment hensyn, som kan begrunde en begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 39 Imidlertid følger det af proportionalitetsprincippet, at anvendelsen af en medlemsstats nationale regler i forhold til tjenesteydere, som er etableret i andre medlemsstater, skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes (jf. bl.a. Säger-dommen, præmis 15, og Arblade-dommen, præmis 35).
- 40 En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning gør, selv om den finder anvendelse uafhængigt af tjenesteydernes nationalitet og tilsyneladende er egnet til at opfylde det formål at opretholde kvaliteten af de leverede ydelser, ud over, hvad der er nødvendigt for opfylde sådanne formål.

- 41 Den undersøgelse, som går forud for dispensationen til optagelse i håndværksregistret er rent formel, idet det herved alene skal fastslås, om de betingelser, som er opstillet i artikel 4 i direktiv 64/427 er opfyldt. Det følger således af bestemmelsen, at myndighederne i værtsmedlemsstaten ved denne undersøgelse i princippet er bundet af de konstateringer — dels for så vidt angår den faglige virksomhed, som den pågældende tjenesteyder faktisk har udøvet, dels for så vidt angår denne virksomheds varighed — der indeholdes i den attestation, der er udstedt af tjenesteyderens hjemstat. I forbindelse med optagelsen i håndværksregistret kan der ikke foretages yderligere undersøgelser.
- 42 For så vidt som kravet om optagelse i håndværksregistret alene beror på forvaltningsmæssige hensyn, kan disse ikke begrunde, at en medlemsstat fraviger fællesskabsrettens regler, hvilket så meget mere må gælde, såfremt den pågældende fravigelse medfører, at udøvelsen af en af fællesskabsrettens grundlæggende frihedsrettigheder udelukkes eller begrænses (jf. bl.a. dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 45, og Arblade-dommen, præmis 37).
- 43 Som det med rette er anført af den østrigske regering kan en medlemsstat ikke betinge levering af tjenesteydelser på dens område af, at samtlige betingelser for etablering i landet er opfyldt, idet de bestemmelser i traktaten, som netop skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, herved ville blive virkningsløse (jf. Säger-dommen, præmis 13).
- 44 I denne sag sondres der ikke i værtsmedlemsstatens nationale ret, for så vidt angår virksomheder fra andre medlemsstater, der ønsker at levere tjenesteydelser i den førstnævnte stat, mellem virksomheder, som alene er etableret i deres hjemstat og virksomheder, der også i værtsmedlemsstaten har et driftssted i traktatens artikel 52's forstand. Disse to virksomhedsformer er begge undergivet en pligt til at blive optaget i håndværksregistret med henblik på at kunne udføre håndværksarbejde i værtsmedlemsstaten.

- 45 Selv om kravet om optagelse i håndværksregistret, som medfører et tvungent medlemskab af håndværkerforeningen og følgelig et krav om betaling af bidrag dertil, kan være begrundet ved etablering i værtsmedlemsstaten, hvilket der ikke var tale om i hovedsagen, er det samme ikke nødvendigvis tilfældet for virksomheder, som kun lejlighedsvis eller i et enkeltstående tilfælde påtænker at levere tjenesteydelser i værtsmedlemsstaten.
- 46 Således kan det tænkes, at disse virksomheder ville opgive at gennemføre deres forehavende, såfremt proceduren for meddelelse af tilladelse — på grund af kravet om, at de skal optages i håndværksregistret — forlænges og fordyres, således at den forventede fortjeneste, i hvert fald for mindre projekter, ikke længere er økonomisk interessant. Dermed kan den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten og i direktiv 64/427 for disse virksomheder risikere at blive virkningsløs.
- 47 På denne baggrund må den af værtsmedlemsstaten indførte procedure for meddelelse af tilladelser ikke — når der er foretaget en undersøgelse af betingelserne for at få adgang til eller udøve den pågældende virksomhed, og det er blevet fastslået, at de er opfyldt — føre til, at levering af tjenesteydelser i denne stat fra en person som er etableret i en anden medlemsstat, forsinkes eller vanskeliggøres.
- 48 Desuden må et eventuelt krav om optagelse i værtsmedlemsstatens håndværksregister, selv om det kan være begrundet, hverken medføre yderligere administrative omkostninger eller udløse bidragspligt til håndværkerforeningen.
- 49 På baggrund af ovenstående skal spørgsmålet besvares således, at traktatens artikel 59 og artikel 4 i direktiv 64/427 er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter udøvelsen af håndværksvirksomhed på dennes område af tjenesteydere etableret i andre medlemsstater — når der er foretaget en undersøgelse af betingelserne for at få adgang til eller udøve den pågældende

virksomhed, og det er blevet fastslået, at disse er opfyldt — er undergivet en af værtsmedlemsstaten indført procedure for meddelelse af tilladelse, som kan føre til, at leveringen af tjenesteydelser i denne stat fra en person, som er etableret i en anden medlemsstat, forsinkes eller vanskeliggøres. Desuden må et eventuelt krav om optagelse i værtsmedlemsstatens håndværksregister, selv om det kan være begrundet, hverken medføre yderligere administrative omkostninger eller udløse bidragspligt til håndværkerforeningen.

Sagens omkostninger

- 50 De udgifter, der er afholdt af den tyske og den østrigske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Amtsgericht Heinsberg ved kendelse af 13. februar 1998, og suppleret den 22. juni 1998, for ret:

EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) og artikel 4 i Rådets direktiv 64/427/EØF af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger

for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter udøvelsen af håndværksvirksomhed på dennes område af tjenesteydere etableret i andre medlemsstater — når der er foretaget en undersøgelse af betingelserne for at få adgang til eller udøve den pågældende virksomhed, og det er blevet fastslået, at disse er opfyldt — er undergivet en af værtsmedlemsstaten indført procedure for meddelelse af tilladelse, som kan føre til, at leveringen af tjenesteydelser i denne stat fra en person etableret i en anden medlemsstat forsinkes eller vanskeliggøres. Desuden må et eventuelt krav om optagelse i værtsmedlemsstatens håndværksregister, selv om det kan være begrundet, hverken medføre yderligere administrative omkostninger eller udløse bidragspligt til håndværkerforeningen.

| | | |
|--------------------|---------------------|----------|
| Rodríguez Iglesias | Moitinho de Almeida | Edward |
| Sevón | Schintgen | Kapteyn |
| Gulmann | Ragnemalm | Wathelet |

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. oktober 2000.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident