

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

JEAN MISCHO

fremSAT den 3. april 2003 ¹

I — Indledning

1. Tvisten i hovedsagen er opstået mellem anklagemyndigheden i Augsburg og Bruno Schnitzer, som er tiltalt for at have overtrådt den tyske lovgivning om bekæmpelse af sort arbejde. Bruno Schnitzer havde overdraget pudsarbejder af betydeligt omfang i Tyskland til en portugisisk virksomhed, uden at virksomheden var optaget i det tyske håndværksregister.

2. Amtsgericht Augsburg havde fremlagt Domstolen en anmodning om en fortolkning af artikel 49 EF, 50 EF, 54 EF og 55 EF samt 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), og Domstolen besluttede først at afgøre sagen uden

mundtlig forhandling, idet ingen af parterne i hovedsagen havde anmodet herom.

3. Jeg fremlagde mit forslag til afgørelse i den omhandlede sag den 17. september 2002.

4. Ved kendelse af 10. januar 2003 besluttede Domstolen at genåbne den mundtlige forhandling, eftersom det ikke kunne udelukkes, at Bruno Schnitzer ikke havde modtaget skrivelsen med de skriftlige indlæg i den omhandlede sag tillige med forespørgslen om, hvorvidt han, i henhold til procesreglements artikel 104, stk. 4, ønskede at afgive mundtligt indlæg.

5. Der blev afholdt mundtlig forhandling den 27. februar 2003.

6. Under forhandlingen fremførte Bruno Schnitzers advokat en række anbringender om, at bestemmelserne i den tyske hånd-

¹ — Originalsprog: fransk.

værkslovgivning var uklare og dermed ikke forenelige med den tyske forfatning. Domstolen må imidlertid kun fortolke relevante bestemmelser i fællesskabsretten.

altid straks kan indlevere alle beviserne på, at han har udøvet det pågældende erhverv i seks på hinanden følgende år — enten som selvstændig eller som bedriftsleder. Der er herved tale om et krav i henhold til artikel 3 i direktiv 64/427, som var gældende på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder.

II — Stillingtagen

7. Jeg skal erindre om, at den nationale rets spørgsmål drejer sig om, hvorvidt »det er foreneligt med EF-rettens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser², at en portugisisk virksomhed, som opfylder alle betingelserne for at udøve erhvervsvirksomhed i Portugal, skal opfylde mere vidtgående — om end kun formelle — betingelser (konkret: optagelse i håndværksregisteret) for ikke kun kortvarigt, men også gennem længere tid at kunne udøve denne virksomhed i Tyskland«.

9. Det er således ikke pligten til optagelse i registeret, som er årsag til forsinkelsen.

10. I mit forslag til afgørelse af 17. september 2002 gav jeg udtryk for, at de relevante bestemmelser i traktaten og direktiv 64/427 ikke er til hinder for et krav om optagelse i et håndværksregister, såfremt dette ikke forsinkes eller vanskeliggør retten til fri udveksling af tjenesteydelser, og hverken medfører yderligere administrationsomkostninger eller udløser bidragspligt til håndværkskammeret.

8. Under den mundtlige forhandling forklarede Bruno Schnitzers advokat nærmere, hvorledes den omtvistede ordning anvendes i Tyskland. Efter afsigelse af dommen i Corsten-sagen, er optagelse i et håndværksregister gratis³. Derudover kan en forsinkelse, som kan opstå, før registreringen er gennemført, skyldes, at tjenesteyderen ikke

11. Det kan nemlig ikke benægtes, at det er fuldstændig lovligt at kontrollere, om kravene til erhvervs erfaring, som fastsat i direktivet, er opfyldt for så vidt angår håndværkere, som ikke er indehavere af et fagligt eksamensbevis.

2 — Min fremhævelse.

3 — Dom af 3.10.2000, sag C-58/98, Sml. I, s. 7919.

12. Med hensyn til kravet om optagelse i et håndværksregister har Domstolen i præmis 38 i Corsten-dommen fastslået, at formålet med kravene er at sikre kvaliteten af det håndværksarbejde, der udføres, og at beskytte kunderne.

13. Domstolen accepterede desuden, at kravet udgør et tvingende alment hensyn, som kan begrunde en begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser, og at kravet i den omhandlede sag forekommer at være egnet til at opfylde dette formål.

14. Spørgsmålet er dernæst, om kravet om optagelse i et håndværksregister går ud over, hvad der er nødvendigt for opfyldelse af formålet.

15. Når optagelse i registret i sig selv ikke medfører nogen nævneværdig forsinkelse (*Mennenswerte Verzögerung*), ud over den tid, som er nødvendig for at kontrollere, om kravene til erhvervs erfaring er opfyldt, og heller ikke påfører tjenesteyderen administrationsomkostninger, kan kravet om optagelse ikke anses for at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at formålet opfyldes.

16. Jeg fastholder således det første punkt i mit tidligere fremsatte forslag til afgørelse af det præjudicielle spørgsmål.

17. Under den mundtlige forhandling blev det spørgsmål også behandlet, hvornår man skal anses for at være etableret i værtslandet.

18. I den henseende påpegede jeg allerede i punkt 65 i mit forslag til afgørelse af 17. september 2002, at det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, »om [den portugisiske virksomhed] udøver sin virksomhed i Tyskland midlertidigt i traktatens forstand, under hensyntagen til virksomhedens varighed, hyppighed, periodiske karakter og kontinuitet«⁴. Hvis det på et vist tidspunkt viser sig, at denne virksomhed har mistet sin midlertidige karakter, eller at den helt eller hovedsageligt er rettet mod det tyske marked, skal kravet om optagelse i håndværksregistret (herunder betaling til håndværkerforeningen) anvendes uden forbehold.

19. Kommissionen har oplyst, at den den 7. marts 2002 vedtog et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (KOM(2002) 119 endelig udg.).

4 — Jf. dom 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 22.

20. Det fremgår af artikel 5, stk. 2, i dette forslag, at »i tilfælde, hvor tjenesteyderen begiver sig til værtsmedlemsstatens område [formodes det at udgøre en udveksling af tjenesteydelser], når en erhvervsudøver, der er etableret i en medlemsstat, udøver en erhvervsmæssig virksomhed i ikke over seksten uger om året i en anden medlemsstat. Uanset den i første afsnit omhandlede formodning kan der foretages en vurdering i konkrete tilfælde, bl.a. på baggrund af ydelsens varighed, hyppighed, periodicitet og kontinuitet«.

21. Dette forslag viser — som Kommissionen stærkt understregede under retsmødet — at der er et behov for en skarpere sondring mellem den frie udveksling af tjenesteydelser og etablering, således at potentielle tjenesteydere ved, hvordan de skal forholde sig, inden de starter virksomhed i en anden medlemsstat.

22. I den omhandlede sag har den portugisiske virksomhed, som i henhold til den forelæggende ret arbejdede for Bruno Schnitzer, udført pudsarbejder af betydeligt omfang i Tyskland i Sydbayern i perioden fra november 1994 til november 1997. Hvis denne virksomhed udførtes uafbrudt, overskred den i betydeligt omfang den i Kommissionens forslag nævnte periode på seks uger.

23. Det tilkommer under alle omstændigheder den nationale ret på grundlag af alle tilgængelige kriterier, og særligt på grundlag af de kriterier, som er angivet i punkt 24 i mit forslag til afgørelse af 17. september 2002, at fastslå, om der i den omhandlede sag er tale om etablering.

24. På baggrund af det ovenfor nævnte fastholder jeg det andet punkt i mit forslag til afgørelse af det præjudicielle spørgsmål af 17. september 2002, således at »[n]år en persons eller en virksomheds aktiviteter fortsætter i længere tid i værtsmedlemsstaten på en så godt som uafbrudt måde og på baggrund en række kontrakter, tilkommer det den kompetente ret at afgøre, fra hvilket tidspunkt aktiviteten skal sidestilles med etablering og følgelig medføre bidragspligt til håndværkerforeningen«.

25. Kommissionen har både under retsmødet og i sine skriftlige indlæg behandlet spørgsmålet om sanktionernes strengthed. I den henseende tilkommer det den nationale ret at afgøre, om en virksomhed, der er blevet undersøgt med hensyn til opfyldelse af de krav, der i direktivet er angivet for retten til at udøve den omhandlede virksomhed, og som eventuelt har resulteret i et formelt bekræftende svar, men som endnu ikke, selv om den har udøvet virksomhed af længere varighed, er optaget i håndværksregisteret, kan pålægges lige så strenge

straffe for »sort arbejde« som en virksomhed, der ikke ville være underlagt denne kontrol, og som endda slet ikke opfylder kravene med hensyn til erhvervs erfaring.

III — Forslag til afgørelse

26. På baggrund af det ovenfor anførte fastholder jeg mit forslag til afgørelse af 17. september 2002, ifølge hvilket:

- »1) Artikel 49 EF, 50 EF, 54 EF og 55 EF samt 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 ikke til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, og som udøver håndværksvirksomhed på medlemsstaternes område, skal opfylde betingelserne for at få adgang til eller udøve den pågældende virksomhed, men derudover også skal lade sig registrere i værtsmedlemsstatens håndværksregister, såfremt dette hverken forsinker eller vanskeliggør retten til fri udveksling af tjenesteydelser, og heller ikke medfører yderligere administrationsomkostninger eller udløser bidragspligt til håndværkskammeret.

- 2) Når en persons eller en virksomheds aktiviteter fortsætter i længere tid i værtsmedlemsstaten, på en så godt som uafbrudt måde og på grundlag af en række kontrakter, tilkommer det den kompetente ret at afgøre, fra hvilket tidspunkt aktiviteten skal sidestilles med etablering og følgelig medføre en bidragspligt til håndværkerforeningen.«