

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 11 december 2003 *

I mål C-215/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Amtsgericht Augsburg (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Bruno Schnitzer,

angående tolkningen av artiklarna 49 EG, 50 EG, 54 EG och 55 EG samt av rådets direktiv 64/427/EEG av den 7 juli 1964 med detaljbestämmelser om övergångsåtgärder för egenföretagare inom tillverknings- och processindustrin tillhörande ISIC-huvudgrupperna 23–40 (industri och hantverk) (EGT L 117, 1964, s. 1863; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 22),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av D.A.O. Edwards (referent), tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna A. La Pergola och S. von Bahr,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och A.C. Pedroso, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom P. Patakia och P.F. Nemitz, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

efter att den 17 september 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

med hänsyn till femte avdelningens beslut av den 10 januari 2003 om att återuppta det muntliga förfarandet,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 27 februari 2003 av: Bruno Schnitzer, företräd av H. Böttcher, Rechtsanwältin, och kommissionen, företräd av M. Patakia och P.F. Nemitz,

och efter att den 3 april 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Amtsgericht Augsburg har, genom beslut av den 26 februari 2001 som inkom till domstolen den 23 maj samma år och som kompletterades den 11 juli 2001, i enlighet med artikel 234 EG ställt en fråga om tolkningen av artiklarna 49 EG, 50 EG, 54 EG och 55 EG samt av rådets direktiv 64/427/EEG av den 7 juli 1964 med detaljbestämmelser om övergångsåtgärder för egenföretagare inom tillverknings- och processindustrin tillhörande ISIC-huvudgrupperna 23–40 (industri och hantverk) (EGT L 117, 1964, s. 1863, svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 22).
- 2 Frågan har uppkommit i ett brottmål vid nämnda domstol mot Bruno Schnitzer, som åtalats för att ha brutit mot den tyska lagstiftningen om bekämpning av svartarbete.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

- 3 I artikel 49 första stycket EG stadgas följande:

”Inom ramen för nedanstående bestämmelser skall inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten.”

- 4 Artikel 50 EG har följande lydelse:

”Som tjänster i detta fördrags mening skall anses prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer.

Med tjänster skall särskilt avses verksamhet

a) av industriell natur,

b) av kommersiell natur,

c) inom hantverk,

d) inom fria yrken.

Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet om etableringsrätt får den som tillhandahåller en tjänst tillfälligt utöva sin verksamhet i det land där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som landet uppställer för sina egna medborgare. ”

- 5 På grundval av artiklarna 54.1 och 63.1 i EG-fördraget (nu artiklarna 44.1 EG och 52.1 EG i ändrad lydelse) antog rådet den 18 december 1961 två allmänna handlingsprogram för upphävandet av begränsningar av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (EGT 2, 1962, s. 36 respektive 32). För att underlätta genomförandet av dessa program antog rådet bland annat den 7 juli 1964 direktiv 64/427.
- 6 I detta direktiv föreskrivs huvudsakligen ett system för ömsesidigt erkännande av yrkeserfarenhet som uppnåtts i ursprungslandet och vilket tillämpas såväl på etablering som på tillhandahållande av tjänster i en annan medlemsstat.
- 7 Direktiv 64/427, som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, har upphävts genom Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/42/EG av den 7 juni 1999 om införande av en ordning för

erkännande av kvalifikationer för de former av yrkesverksamhet som omfattas av direktiven om liberalisering och övergångsåtgärder samt om komplettering av den allmänna ordningen för erkännande av kvalifikationer (EGT L 201, s. 77).

Nationell rätt

- 8 Utövandet av hantverk regleras i Tyskland genom Handwerksordnung (lag om utövande av hantverk), vars i målet vid den nationella domstolen tillämpliga lydelse är den av den 24 september 1998 (BGBl. 1998 I, s. 3074). Enligt 1 § första stycket första meningen i denna lag skall tillstånd att utöva hantverk som egenföretagare endast ges till fysiska eller juridiska personer och till enkla bolag som registrerats i hantverksregistret (Handwerksrolle). Denna registrering motsvarar ett tillstånd att yrkesmässigt bedriva nämnda verksamhet.
- 9 Enligt 7 § första stycket första meningen i Handwerksordnung skall ”registrering i hantverksregistret ske av den som har avlagt mästarprov i det hantverk som han avser att utöva eller i ett hantverk som är närstående detta hantverk...”.
- 10 I 8 § första stycket första meningen i Handwerksordnung föreskrivs att ”... tillstånd till registrering i hantverksregistret [i undantagsfall skall ges] om en sökande kan visa att han besitter de kunskaper och färdigheter som krävs för att som egenföretagare utöva det hantverk som han avser att ägna sig åt”.
- 11 Enligt 9 § i Handwerksordnung är förbundsekonominministern behörig att besluta om de villkor på vilka medborgare i andra medlemsstater kan få ett sådant specialtillstånd till registrering i hantverksregistret utöver de fall som avses i 8 §

första stycket i samma lag. På grundval av denna bestämmelse antog förbunds-ekonomiministern den 4 augusti 1966 en förordning om villkoren för registrering i hantverksregistret av medborgare i andra medlemsstater (BGBl. 1966 I, s. 469). Genom denna förordning införlivades bestämmelserna i artiklarna 3, 4.2 och 4.3 i direktiv 64/427 med tysk rätt.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 12 Augsburg stad förelade genom beslut av den 28 augusti 2000 Bruno Schnitzer att betala en straffavgift för överträdelse av den tyska lagstiftningen om bekämpning av svartarbete.
- 13 Enligt beslutet hade det bolag för vilket Bruno Schnitzer i egenskap av verkställande direktör var laglig företrädare anlitat företaget Codeigal-Constroção, Decoração e Isolamentos de Portugal L.^{da}, för att under tiden november 1994–november 1997 utföra omfattande rappningsarbeten huvudsakligen i södra Bayern. Detta företag, som var etablerat i Portugal och som inte var registrerat i det tyska hantverksregistret, hade således utan erforderligt tillstånd utfört arbeten som hörde till den tyska stuckatursektorn. Ovannämnda beslut avser tiden november 1996–oktober 1997, under vilken månad det i Portugal etablerade företaget hade begärt att få registreras i det tyska hantverksregistret. Registrering skedde den 27 november 1997.
- 14 Bruno Schnitzer överklagade detta beslut vid Amtsgericht Augsburg. Denna har angett att domstolen i dom av den 3 oktober 2000 i mål C-58/98, Corsten (REG 2000, s. I-7919), redan har avgjort frågan huruvida det var förenligt med gemenskapsrätten att av ett företag som var etablerat i en medlemsstat och som

endast sporadiskt, eller rent av en enda gång, önskade tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat kräva att det skulle vara registrerat i ett yrkesregister. Amtsgericht menar att det är möjligt att domstolen anser att ett sådant registreringskrav inte heller är berättigat i det fall där den som tillhandahåller tjänsterna, vid upprepade tillfällen eller mer eller mindre regelbundet, bedriver sin verksamhet i värdlandet.

- 15 Under dessa förhållanden har Amtsgericht beslutat att förklara målet vilande och att till domstolen ställa följande tolkningsfråga:

”Är det förenligt med gemenskapsrättens bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster att ett portugisiskt företag, som i Portugal uppfyller villkoren för att bedriva yrkesverksamhet, måste uppfylla mer omfattande — om än rent formella — villkor (i detta mål registrering i hantverksregistret), för att inte endast under en kort tid utan även under en längre tid kunna bedriva sådan yrkesverksamhet i Tyskland?”

Tolkningsfrågan

Yttranden som inkommit till domstolen

- 16 Den portugisiska regeringen har uppgett att tolkningsfrågan ger upphov till två frågeställningar. För det första bör det prövas om ett företag som är etablerat i en medlemsstat och som uppfyller erforderliga villkor för att utöva sin verksamhet i

denna medlemsstat måste uppfylla andra rent formella villkor när det tillhandahåller tjänster i en annan medlemsstat. För det andra bör det prövas om svaret på andra frågans första del blir ett annat om tjänsten tillhandahålls under en längre tid.

- 17 Den portugisiska regeringen har beträffande den första frågeställningen, med hänvisning till bland annat domen i det ovannämnda målet *Corsten*, gjort gällande att friheten att tillhandahålla tjänster, i egenskap av grundläggande rättighet enligt fördraget, kan inskränkas genom nationella åtgärder endast om dels det föreligger tvingande hänsyn till allmänintresset som tillämpas enhetligt på samtliga ekonomiska aktörer, dels allmänintresset inte redan säkerställs genom den medlemsstats lagstiftning i vilken företaget är etablerat och dels proportionalitetsprincipen iakttas. Dessa villkor är enligt den portugisiska regeringen inte uppfyllda i förevarande fall.
- 18 Den portugisiska regeringen anser beträffande den andra frågeställningen att den omständigheten att en tjänst tillhandahålls under en längre tid inte motiverar en annan tolkning än den som ges i domen i det ovannämnda målet *Corsten*. Det är nämligen omöjligt att veta vid vilken tidpunkt registreringen i hantverksregistret blir obligatorisk.
- 19 Den österrikiska regeringen anser att den tid under vilken tjänsterna tillhandahålls, även om den är lång, inte kan anses vara en tillräcklig grund för att frånga den i domen i det ovannämnda målet *Corsten* valda lösningen. Enligt den österrikiska regeringen finns det nämligen ingen standardtid på grund av vilken en verksamhet kan kvalificeras som tillhandahållande av tjänster. Att verksamheten bedrivs under en längre tid kan på sin höjd tyda på att det snarare är fråga om verksamhet som omfattas av etableringsfriheten. Detta skall dock bedömas från fall till fall.

- 20 Den österrikiska regeringen anser under alla omständigheter att skyldigheten att registrera sig i hantverksregistret, även om det är fråga om tjänster som tillhandahålls under en längre tid, strider mot gemenskapsrätten eftersom den fördröjer eller försvårar den i målet vid den nationella domstolen aktuella verksamhetens bedrivande, föranleder administrativa kostnader eller en skyldighet att erlägga medlemsavgifter till hantverksskammaren.
- 21 Kommissionen har inledningsvis uppgett att direktiv 64/427 har ersatts av direktiv 1999/42 och särskilt att artikel 4 i direktiv 1999/42, jämförd med bilaga A, förteckning 1 däri, motsvarar artikel 3 i direktiv 64/427. Även om direktiv 64/427 upphävdes den dag då direktiv 1999/42 trädde i kraft, det vill säga den 31 juli 1999, och fristen för införlivande av det sistnämnda direktivet inte löpte ut förrän den 31 juli 2001, anser kommissionen att det inte finns några brister som äventyrar kontinuiteten i de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 64/427 och som upprepas i direktiv 1999/42.
- 22 Kommissionen anser att frågan huruvida kravet på registrering i hantverksregistret i en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen är förenligt med friheten att tillhandahålla tjänster, vilken i den inre marknaden har en grundläggande betydelse, borde undersökas mot bakgrund av de kriterier som domstolen fastslagit i punkt 46 i domen i det ovannämnda målet *Corsten*.
- 23 Det är emellertid svårt att tillämpa dessa kriterier på målet vid den nationella domstolen. Det kan nämligen inte uteslutas att en verksamhet som i efterhand framstår som kontinuerlig och långvarig ursprungligen eller i vart fall inledningsvis inte var tänkt att vara sådan, och verksamheten kan mycket väl sedermera ha ändrats på grund av de första tjänsternas kommersiella framgång.

- 24 Vidare måste den situationen undvikas, att en eventuell rättsosäkerhet i fråga om den exakta tidpunkt då registreringsskyldigheten inträder får negativa konsekvenser för den som tillhandahåller tjänsterna i fråga. Detta är desto viktigare när registreringen, som fallet är i målet vid den nationella domstolen, trots att den är rent formell, icke desto mindre skall göras vid äventyr av en straffavgift, vars storlek är så avskräckande att den kan hindra företag att utöva sina grundläggande friheter.
- 25 Kommissionen anser därför att den i domen i det ovannämnda målet Corsten valda lösningen också är tillämplig på situationer i vilka den ifrågavarande verksamheten bedrivs under en längre tid utan att de bestämmelser i fördraget som rör etableringsrätten är tillämpliga. Enligt kommissionen är det den domstol som prövar de faktiska omständigheterna som, vad gäller tjänster som tillhandahålls under en längre tid, har att bestämma vid vilken tidpunkt skyldigheten att registrera sig i hantverksregistret med säkerhet är förenlig med fördraget. Domstolens bedömning av den ifrågavarande verksamhetens varaktighet bör göras mot bakgrund av vad den som tillhandahåller tjänsten ursprungligen hade för avsikt, något som bör avgöras på grundval av objektiva omständigheter.

Domstolens svar

- 26 Av handlingarna i målet framgår att det företag som av Bruno Schnitzer anlitats för att utföra rappningsarbeten är etablerat i Portugal och att det mot vederlag utfört arbetena i Tyskland. Det rör sig sålunda om tjänster för vilka bestämmelserna i fördragets kapitel om tjänster gäller, om inte ifrågavarande företag borde anses vara etablerat i Tyskland, i vilket fall dessa tjänster enligt artikel 50 första stycket EG omfattas av artiklarna 43 EG–48 EG om etableringsrätten.

- 27 I artikel 50 tredje stycket EG anges att den som tillhandahåller en tjänst tillfälligt får bedriva sin verksamhet i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som denna stat uppställer för sina egna medborgare. I den mån verksamheten i denna medlemsstat endast bedrivs tillfälligt fortsätter en sådan person därmed att omfattas av bestämmelserna i kapitlet om tjänster.
- 28 Vad beträffar den tillfälliga karaktären på den verksamhet som bedrivs i värdmedlemsstaten har domstolen uttalat att den skall bedömas inte bara i förhållande till tjänstens varaktighet, utan även i förhållande till hur ofta den tillhandahållits och dess regelbundenhet och kontinuitet. Att verksamheten är tillfällig utesluter inte att den som i fördragets mening tillhandahåller tjänster kan förse sig med en viss infrastruktur i värdmedlemsstaten (däri inbegripet ett kontor eller en byrå) i den mån detta är nödvändigt för att kunna fullgöra den ifrågavarande tjänsten (dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165, punkt 27, och av den 13 februari 2003 i mål C-131/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-1659, punkt 22).
- 29 Domstolen har gjort en åtskillnad mellan denna situation och den situation som den befinner sig i som är medborgare i en medlemsstat och som stadigvarande och kontinuerligt bedriver yrkesverksamhet i en annan medlemsstat, där han från en stadigvarande plats för affärsverksamhet vänder sig till, bland andra, medborgare i denna medlemsstat. Domstolen har bedömt att en sådan person omfattas av bestämmelserna i kapitlet om etableringsrätt och inte av kapitlet om tjänster (se domen i det ovannämnda målet Gebhard, punkt 28).
- 30 Sålunda kan begreppet ”tjänster” i den mening som avses i fördraget omfatta tjänster av helt olika slag, däribland tjänster som tillhandahålls under en längre tid, till och med flera år, när det exempelvis är fråga om tjänster som tillhandahålls i samband med uppförandet av en stor byggnad. Tjänster i den mening som avses i fördraget kan också bestå i tjänster som mer eller mindre ofta eller regelbundet, även under en lång period, tillhandahålls av en i en medlemsstat

etablerad ekonomisk aktör till personer som är etablerade i en eller flera andra medlemsstater, till exempel verksamhet som består i rådgivning eller i att lämna upplysningar mot vederlag.

- 31 Bestämmelserna i fördraget ger ingen ledning när det gäller att rent abstrakt bestämma efter vilken tid eller över vilken frekvens som tillhandahållandet av en tjänst eller en viss typ av tjänster i en annan medlemsstat inte längre kan anses som tillhandahållandet av en tjänst i den mening som avses i fördraget.
- 32 Enbart den omständigheten att en ekonomisk aktör som är etablerad i en medlemsstat mer eller mindre ofta eller regelbundet tillhandahåller identiska eller liknande tjänster i en annan medlemsstat utan att där ha en infrastruktur som gör det möjligt för honom att där stadigvarande och kontinuerligt bedriva yrkesverksamhet och att utifrån denna infrastruktur vända sig till bland andra medborgarna i denna medlemsstat, räcker följaktligen inte för att han skall anses etablerad i denna medlemsstat.
- 33 Av handlingarna i målet vid den nationella domstolen framgår inte, vilket det dock ankommer på den nationella domstolen att undersöka, att det portugisiska företaget i Tyskland har en infrastruktur som gör att det kan anses etablerat i denna medlemsstat eller att företaget olagligt undandrar sig sina skyldigheter enligt den nationella lagstiftningen i nämnda medlemsstat.
- 34 Vad beträffar registreringen i hantverksregistret har domstolen funnit att skyldigheten för ett tjänsteföretag som är etablerat i en medlemsstat och som önskar utöva hantverk i en annan medlemsstat att registrera sig i den senare

medlemsstatens hantverksregister utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 49 EG (domen i det ovannämnda målet Corsten, punkt 34).

- 35 Även om en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster kan vara berättigad på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset, såsom ändamålet att säkerställa en god kvalitet på utförda hantverksarbeten och att skydda mottagarna av dessa arbeten, skall tillämpningen av en medlemsstats nationella bestämmelser på en person som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas genom dem och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (domen i det ovannämnda målet Corsten, punkt 39).
- 36 Följaktligen får värdmedlemsstatens tillståndsförfarande varken fördröja eller försvåra utövandet av en i en annan medlemsstat etablerad persons rätt att tillhandahålla tjänster i den första staten, när bedömningen av villkoren för att få påbörja de berörda verksamheterna har genomförts och det har fastställts att dessa villkor är uppfyllda (domen i det ovannämnda målet Corsten, punkt 47).
- 37 När dessa villkor väl är uppfyllda kan en eventuell skyldighet att registrera sig i hantverksregistret i värdmedlemsstaten inte vara annat än automatisk, den får varken utgöra ett villkor för att få tillhandahålla tjänsterna, föranleda administrativa kostnader för den ifrågavarande tjänsteutövaren, eller föranleda skyldighet att erlägga medlemsavgifter till hantverksskammaren.
- 38 Detta gäller inte bara personer som avser att endast sporadiskt, eller rent av en enda gång, tillhandahålla tjänster i värdmedlemsstaten, utan även personer som vid upprepade tillfällen eller mer eller mindre regelbundet tillhandahåller eller önskar tillhandahålla tjänster.

- 39 I samma stund som en person avser att tillhandahålla tjänster i värdmedlemsstaten och prövningen av villkoren för att få påbörja verksamheten i fråga är avslutad, är det nämligen ofta svårt att avgöra om dessa tjänster kommer att tillhandahållas endast en gång eller endast mycket sporadiskt, eller om de tvärtom kommer att tillhandahållas vid upprepade tillfällen eller mer eller mindre regelbundet.
- 40 Tolkningsfrågan skall således besvaras så, att det enligt gemenskapsrättens bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster inte är tillåtet att föreskriva en skyldighet för ekonomiska aktörer att registrera sig i ett hantverksregister som försenar, försvårar eller fördyrar tillhandahållandet av tjänster i värdmedlemsstaten, när de i direktivet föreskrivna villkoren för erkännande av yrkeskvalifikationer, vilket gäller för att få bedriva denna verksamhet i medlemsstaten i fråga, är uppfyllda.

Enbart den omständigheten att en ekonomisk aktör som är etablerad i en medlemsstat mer eller mindre ofta eller regelbundet tillhandahåller identiska eller liknande tjänster i en annan medlemsstat utan att där ha en infrastruktur som gör det möjligt för honom att där stadigvarande och kontinuerligt bedriva yrkesverksamhet och att utifrån denna infrastruktur vända sig till bland andra medborgarna i denna medlemsstat, räcker inte för att han skall anses etablerad i denna andra medlemsstat.

Rättegångskostnader

- 41 De kostnader som har förorsakats den portugisiska och den österrikiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 26 februari 2001 har ställts av
Amtsgericht Augsburg — följande dom:

Enligt gemenskapsrättens bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster är det inte tillåtet att föreskriva en skyldighet för ekonomiska aktörer att registrera sig i ett hantverksregister som försenar, försvårar eller fördyrar tillhandahållandet av tjänster i värdmedlemsstaten när de i direktivet föreskrivna villkoren för erkännande av yrkeskvalifikationer, vilket gäller för att få bedriva denna verksamhet i medlemsstaten i fråga, är uppfyllda.

Enbart den omständigheten att en ekonomisk aktör som är etablerad i en medlemsstat mer eller mindre ofta eller regelbundet tillhandahåller identiska eller liknande tjänster i en annan medlemsstat utan att där ha en infrastruktur som gör det möjligt för honom att där stadigvarande och kontinuerligt bedriva yrkesverksamhet och att utifrån denna infrastruktur vända sig till bland andra medborgarna i denna medlemsstat, räcker inte för att han skall anses etablerad i denna andra medlemsstat.

Edward

La Pergola

von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 december 2003.

R. Grass

V. Skouris

Justitiesekreterare

Ordförande