

Rechtssache C-502/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

5. Oktober 2020

Vorlegendes Gericht:

Cour d'appel de Mons (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

22. September 2020

Berufungskläger, ursprünglicher Beklagter:

TP

Berufungsbeklagter, ursprünglicher Kläger:

Institut des experts en automobiles

1. Gegenstand und Sachverhalt des Rechtsstreits:

- 1 TP übte viele Jahre eine Berufstätigkeit als Kfz-Sachverständiger in Belgien aus.
- 2 Seit 28. Januar 2014 wohnt er im Großherzogtum Luxemburg und gibt an, seither hauptsächlich dort seine Tätigkeit auszuüben.
- 3 Im September 2015 forderte das Institut belge des experts en automobiles (Belgisches Institut für Kfz-Sachverständige, im Folgenden: IEA) TP auf, seine Situation zu legalisieren, indem er die Eintragung in die Liste der ordentlichen Mitglieder des Instituts beantrage.
- 4 TP stellt die Verpflichtung zur Eintragung in die Liste der Mitglieder des IEA in Abrede. Er gibt außerdem an, auch außerhalb des Großherzogtums Luxemburg Gutachten zu erstellen (in Belgien, in Frankreich, in Deutschland oder in der Schweiz) und beantragt daher seine Eintragung in die Liste der vorübergehend und gelegentlich in Belgien tätigen Kfz-Sachverständigen.

- 5 Das IEA vertritt die Ansicht, dass die Tätigkeit von TP als Kfz-Sachverständiger in Belgien ohne eine Eintragung in die Liste der ordentlichen Mitglieder des Instituts ordnungswidrig und unlauter sei.
- 6 Am 28. Februar 2017 reichte das IEA beim Präsidenten des Tribunal de commerce du Hainaut, division Charleroi (Handelsgericht Hainaut, Abteilung Charleroi, Belgien) gegen TP Klage auf Unterlassung der Ausübung der Tätigkeit als Kfz-Sachverständiger sowie auf Unterlassung des Führens des Titels des Kfz-Sachverständigen ein.
- 7 Im Wege der Widerklage beantragte TP, für Recht auf seine Eintragung als vorübergehend und gelegentlich tätiger Kfz-Sachverständiger in die Liste zu erkennen.
- 8 Mit Urteil vom 29. November 2017 gab der Präsident der Unterlassungsklage im Wesentlichen statt und wies die Widerklage ab.
- 9 Mit am 15. Februar 2018 eingegangener Berufungsschrift hat TP bei der Cour d'appel de Mons (Berufungsgericht Mons) Berufung gegen das Urteil eingelegt.
- 10 Mit Urteil vom 3. Dezember 2019 hat das Berufungsgericht
 - entschieden, dass TP auf der Grundlage der von ihm vorgelegten Dokumente im Großherzogtum Luxemburg über einen Wohnsitz im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen verfügt;
 - festgestellt, dass TP seit 2016 seine Eintragung in die Liste der vorübergehend und gelegentlich tätigen Kfz-Sachverständigen im Sinne von Art. 6 der Loi du 15 mai 2007 (Gesetz vom 15. Mai 2007) beantragt, ihm dies jedoch versagt wurde, da die von ihm erbrachten Dienstleistungen weder „vorübergehend“ noch „gelegentlich“ seien.

2. Maßgebliche Bestimmungen:

Unionsrecht

Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

- 11 Der fünfte Erwägungsgrund lautet:

„Da für die zeitweilige und gelegentliche grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen einerseits und für die Niederlassung andererseits jeweils unterschiedliche Regelungen gelten, sollten für den Fall, dass sich der Dienstleister in den Aufnahmemitgliedstaat begibt, die Kriterien für die Unterscheidung zwischen diesen beiden Konzepten genauer bestimmt werden.“

12 Der siebte Erwägungsgrund lautet:

„Die Aufnahmemitgliedstaaten können erforderlichenfalls im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht Meldevorschriften erlassen. Diese Vorschriften sollten nicht zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung der Dienstleister führen und die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs nicht behindern oder weniger attraktiv machen. ...“

13 Art. 5 bestimmt:

„Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit

(1) Unbeschadet spezifischer Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sowie der Artikel 6 und 7 dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten die Dienstleistungsfreiheit nicht aufgrund der Berufsqualifikationen einschränken,

a) wenn der Dienstleister zur Ausübung desselben Berufs rechtmäßig in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist (nachstehend ‚Niederlassungsmitgliedstaat‘ genannt) und

...

(2) Die Bestimmungen dieses Titels gelten nur für den Fall, dass sich der Dienstleister zur vorübergehenden und gelegentlichen Ausübung des Berufs nach Absatz 1 in den Aufnahmemitgliedstaat begibt.

Der vorübergehende und gelegentliche Charakter der Erbringung von Dienstleistungen wird im Einzelfall beurteilt, insbesondere anhand der Dauer, der Häufigkeit, der regelmäßigen Wiederkehr und der Kontinuität der Dienstleistung.

(3) Begibt sich der Dienstleister in einen anderen Mitgliedstaat, so unterliegt er im Aufnahmemitgliedstaat den berufsständischen, gesetzlichen oder verwaltungsrechtlichen Berufsregeln, die dort in unmittelbarem Zusammenhang mit den Berufsqualifikationen für Personen gelten, die denselben Beruf wie er ausüben, und den dort geltenden Disziplinarbestimmungen; zu diesen Bestimmungen gehören etwa Regelungen für die Definition des Berufs, das Führen von Titeln und schwerwiegende berufliche Fehler in unmittelbarem und speziellem Zusammenhang mit dem Schutz und der Sicherheit der Verbraucher.“

14 Art. 6 bestimmt:

„Befreiungen

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 befreit der Aufnahmemitgliedstaat den Dienstleister, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, insbesondere von den folgenden Erfordernissen, die er an die in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Berufsangehörigen stellt:

Zulassung, Eintragung oder Mitgliedschaft bei einer Berufsorganisation. Um die Anwendung der in ihrem Hoheitsgebiet geltenden Disziplinarbestimmungen gemäß Artikel 5 Absatz 3 zu erleichtern, können die Mitgliedstaaten entweder eine automatische vorübergehende Eintragung oder eine Pro-Forma-Mitgliedschaft bei einer solchen Berufsorganisation vorsehen, ...“

15 Art. 7 bestimmt:

„Vorherige Meldung bei Ortswechsel des Dienstleisters

(1) Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass der Dienstleister in dem Fall, dass er zur Erbringung von Dienstleistungen erstmals von einem Mitgliedstaat in einen anderen wechselt, den zuständigen Behörden im Aufnahmemitgliedstaat vorher schriftlich Meldung erstattet und sie dabei über Einzelheiten zu einem Versicherungsschutz oder einer anderen Art des individuellen oder kollektiven Schutzes in Bezug auf die Berufshaftpflicht informiert. Diese Meldung ist einmal jährlich zu erneuern, wenn der Dienstleister beabsichtigt, während des betreffenden Jahres vorübergehend oder gelegentlich Dienstleistungen in dem Mitgliedstaat zu erbringen. Der Dienstleister kann die Meldung in beliebiger Form vornehmen. ...“

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

16 Der 31. Erwägungsgrund lautet:

„Diese Richtlinie steht im Einklang mit der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und lässt diese unberührt. ... Bezüglich der vorübergehenden grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen stellt eine Ausnahme von den Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie über die Dienstleistungsfreiheit sicher, dass der Titel II ‚Dienstleistungsfreiheit‘ der Richtlinie 2005/36/EG nicht berührt wird. Somit werden keine gemäß der Richtlinie 2005/36/EG im Mitgliedstaat der Dienstleistungserbringung anwendbaren Maßnahmen von den Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie über die Dienstleistungsfreiheit berührt.“

17 Art. 16 bestimmt:

„Dienstleistungsfreiheit

(1) Die Mitgliedstaaten achten das Recht der Dienstleistungserbringer, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen.

Der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, gewährleistet die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets.

...

(2) Die Mitgliedstaaten dürfen die Dienstleistungsfreiheit eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers nicht einschränken, indem sie diesen einer der folgenden Anforderungen unterwerfen:

- a) der Pflicht, in ihrem Hoheitsgebiet eine Niederlassung zu unterhalten;
- b) der Pflicht, bei ihren zuständigen Behörden eine Genehmigung einzuholen; dies gilt auch für die Verpflichtung zur Eintragung in ein Register oder die Mitgliedschaft in einem Berufsverband oder einer Berufsvereinigung in ihrem Hoheitsgebiet, außer in den in dieser Richtlinie oder anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft vorgesehenen Fällen; ...“

18 Art. 17 bestimmt:

„Weitere Ausnahmen von der Dienstleistungsfreiheit

Artikel 16 findet keine Anwendung auf:

...

6. die Angelegenheiten, die unter Titel II der Richtlinie 2005/36/EG fallen, sowie Anforderungen im Mitgliedstaat der Dienstleistungserbringung, die eine Tätigkeit den Angehörigen eines bestimmten Berufs vorbehalten; ...“

Nationales Recht

Loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE (Gesetz vom 12. Februar 2008 zur Einführung eines allgemeinen Rahmens für die Anerkennung von EU-Berufsqualifikationen)

19 Art. 6 setzt Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36 gleichlautend um:

„Die Bestimmungen dieses Titels gelten nur für den Fall, dass sich der Dienstleistungserbringer zur vorübergehenden und gelegentlichen Ausübung des Berufs nach Artikel 7 § 1 nach Belgien begibt.

Der vorübergehende und gelegentliche Charakter der Erbringung von Dienstleistungen wird im Einzelfall beurteilt, insbesondere anhand der Dauer, der Häufigkeit, der regelmäßigen Wiederkehr und der Kontinuität der Dienstleistung.“

20 Art. 8 (Befreiung von der Genehmigungspflicht) setzt Art. 6 der Richtlinie 2005/36/EG um.

21 Art. 9 (System der Meldung für die erste Dienstleistungserbringung) setzt Art. 7 der Richtlinie 2005/36 um.

Loi du 15 mai 2007 relative à la reconnaissance et à la protection de la profession d'expert en automobiles et créant un Institut des experts en automobiles (Gesetz vom 15. Mai 2007 über die Anerkennung und den Schutz des Berufs des Kfz-Sachverständigen und zur Schaffung eines Instituts für Kfz-Sachverständige)

22 Art. 5 bestimmt:

„(1) Die Eigenschaft als ordentliches Mitglied oder Praktikant beim Institut für Kfz-Sachverständige wird natürlichen Personen zuerkannt, die sich in Belgien als Kfz-Sachverständige niederlassen möchten, einen Antrag stellen und folgende Bedingungen erfüllen:

...

2. Sie liefern einen der folgenden Berufsqualifikationsnachweise:

...

b) einen von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellten Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis, ... in den Fällen und nach den Modalitäten von Titel III Kapitel I des Gesetzes vom 12. Februar 2008 zur Einführung eines neuen allgemeinen Rahmens für die Anerkennung von EG-Berufsqualifikationen; ...“

23 Art. 6 bestimmt:

„In dem Fall, in dem im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ..., erstmals nach Belgien wechseln, um vorübergehend und gelegentlich den Beruf als Kfz-Sachverständiger auszuüben, erstatten sie gemäß Art. 9 § 1 des Gesetzes vom 12. Februar 2008 zur Einführung eines neuen allgemeinen Rahmens für die Anerkennung von EG-Berufsqualifikationen der zuständigen Kammer des Rates des Instituts vorher schriftlich Meldung. ... Sie werden gemäß Art. 8 Buchst. a des vorerwähnten Gesetzes ... in das Dienstleistungsregister eingetragen.“

3. Würdigung durch die Cour d'appel :

24 Die Cour d'appel stellt zunächst fest, dass die durch die Richtlinie 2005/36 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen eingeführte Regelung der Dienstleistungen von der Richtlinie 2006/123 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ausdrücklich nicht berührt wird. Um es mit den Worten des 31. Erwägungsgrundes der „Dienstleistungsrichtlinie“ auszudrücken, werden keine gemäß der Richtlinie 2005/36 im Mitgliedstaat der Dienstleistungserbringung anwendbaren Maßnahmen von den Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit berührt.

- 25 Die Richtlinie 2005/36 wurde durch das Gesetz vom 12. Februar 2008 teilweise in belgisches Recht umgesetzt. Dieses legt fest, dass die Dienstleistungsfreiheit nur zur Anwendung kommt, wenn sich der Dienstleistungserbringer zur vorübergehenden und gelegentlichen Ausübung [seiner Tätigkeit] auf belgisches Staatsgebiet begibt.
- 26 Nach dem Gesetz vom 15. Mai 2007 für Kfz-Sachverständige gilt derselbe Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit, wenn die Tätigkeiten vorübergehend und gelegentlich ausgeübt werden.
- 27 Im vorliegenden Fall hat sich TP, nachdem er viele Jahre in Belgien wohnhaft war, nunmehr im Großherzogtum Luxemburg niedergelassen und beantragt seine Eintragung in das Register der in Belgien vorübergehend und gelegentlich tätigen Kfz-Sachverständigen im Sinne des Art. 6 des Gesetzes vom 15. Mai 2007.
- 28 Er hat eine zusammenfassende Meldung seiner innergemeinschaftlichen Dienstleistungen eingereicht, die zeigt, dass er einige Aufträge in Belgien ausgeführt hat, seine berufliche Tätigkeit derzeit zum Großteil aber außerhalb des belgischen Hoheitsgebiets ausübt. Der Umfang seiner Tätigkeit ist nicht leicht zu bemessen, könnte aber als „untergeordnet“ eingestuft werden: angegeben wurde ein Verhältnis von 1 zu 100.
- 29 Das IEA weigert sich, TP in das Register der vorübergehend und gelegentlich tätigen Kfz-Sachverständigen aufzunehmen. Dies wird damit begründet, dass er seine Tätigkeit nicht vorübergehend ausübe, sondern einfach eine frühere Tätigkeit weiterführe, da er mehr als 25 Jahre lang eine Niederlassung in Belgien gehabt habe. Nach Auffassung der Cour d'appel kommt dies der Aussage gleich, dass die frühere dauerhafte und regelmäßige Ausübung einer Tätigkeit in einem Mitgliedstaat es unmöglich macht, die Ausübung derselben Tätigkeit als vorübergehend zu betrachten, nachdem die Niederlassung in einen anderen Mitgliedstaat verlegt wurde.
- 30 Es stellt sich die Frage, ob diese Weigerung nicht die Niederlassungsfreiheit im Großherzogtum Luxemburg beeinträchtigt. Die Cour d'appel legt dem Gerichtshof daher die weiter unten unter a) wiedergegebene erste Frage vor.
- 31 Das IEA weigert sich ferner, TP in das Register der vorübergehend und gelegentlich tätigen Kfz-Sachverständigen einzutragen, weil er in den Jahren 2016 und 2017 in Belgien Dienstleistungen erbracht habe (mindestens eine Dienstleistung pro Quartal und 3 bis 5 Dienstleistungen im 3. und 4. Quartal 2016), so dass die Tätigkeit regelmäßig und nicht mehr gelegentlich sei.
- 32 Die Cour d'appel hat das IEA aufgefordert, zu erläutern, ab wann eine Tätigkeit nicht mehr als gelegentlich anzusehen ist, da die Bezugnahme auf die Begriffe Dauer, Häufigkeit, regelmäßige Wiederkehr und Kontinuität allein im Ungefähren bleibt.

- 33 Die Abstufung „vereinzelt“, „punktuell“ und „Dienstleistungen von im Verhältnis zu einer Vollzeittätigkeit reduziertem Umfang“ (Beispiel: ein Verhältnis von 1 zu 100), lässt aufgrund der Ungenauigkeit von Art. 6 des Gesetzes vom 12. Februar 2008 alle möglichen Auslegungen zu und ermöglicht dem Leiter der Stelle, die über die Aufnahme in die Liste entscheidet, eine gewisse Willkür.
- 34 Daraus, dass die vorübergehende und gelegentliche Natur der fraglichen Tätigkeit nicht nur nach dem Maßstab der Dauer der Dienstleistungserbringung zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihrer Häufigkeit, regelmäßigen Wiederkehr und Kontinuität, leitet die Cour d’appel ab, dass ein gewisses Maß an Wiederkehr nicht von vornherein ausgeschlossen scheint.
- 35 Auch sollte, entgegen den Ausführungen des IEA, die vorübergehende Natur einer Dienstleistung den Dienstleistungserbringer nicht davon abhalten, sich in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, einer gewissen Infrastruktur (etwa eines Büros) zu bedienen.
- 36 Daher fragt die Cour d’appel den Gerichtshof in der zweiten, unter b) wiedergegebenen Frage nach der Vereinbarkeit der Auslegung des IEA mit den genannten Richtlinienbestimmungen, also im Wesentlichen den Art. 5, 6 und 7 der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen.

4. Vorlagefragen:

- 37 Die Cour d’appel legt dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:
- a) Können die Bestimmungen von Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b und Art. 6 des belgischen Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Anerkennung und den Schutz des Berufs des Kfz-Sachverständigen in Verbindung mit den Bestimmungen des Gesetzes vom 12. Februar 2008 zur Einführung eines allgemeinen Rahmens für die Anerkennung von EU-Berufsqualifikationen, insbesondere den Art. 6, 8 und 9, dahin ausgelegt werden, dass ein Dienstleistungserbringer, der den Ort seiner Niederlassung in einen anderen Mitgliedstaat verlegt, sich nach dieser Änderung in seinem Herkunftsland, hier Belgien, nicht in das Register der vorübergehend und gelegentlich erbrachten Dienstleistungen des IEA eintragen lassen kann, um dort eine vorübergehende und gelegentliche Tätigkeit auszuüben? Ist eine solche Auslegung mit der im Unionsrecht anerkannten Niederlassungsfreiheit vereinbar?
- b) Ist eine Auslegung der Bestimmungen von Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b und Art. 6 des belgischen Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Anerkennung und den Schutz des Berufs des Kfz-Sachverständigen in Verbindung mit den Bestimmungen des Gesetzes vom 12. Februar 2008 zur Einführung eines allgemeinen Rahmens für die Anerkennung von EU-Berufsqualifikationen, insbesondere den Art. 6, 8 und 9, dahin, dass es nicht unter den Begriff der vorübergehenden und gelegentlichen Tätigkeit fällt, wenn ein Dienstleistungserbringer mit Niederlassung in einem Herkunftsmitgliedstaat seine

Dienstleistungen in einem Empfangsmitgliedstaat erbringt und dies einen gewissen wiederkehrenden Charakter hat, ohne allerdings regelmäßig stattzufinden, oder wenn der Dienstleistungserbringer dort eine gewisse Infrastruktur unterhält, mit den genannten Bestimmungen der Richtlinie vereinbar?

ARBEITSDOKUMENT