

Sag C-502/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

5. oktober 2020

Forelæggende ret:

Cour d'appel de Mons (Belgien)

Afgørelse af:

22. september 2020

Appellant (oprindelig sagsøgt):

TP

Indstævnt (oprindelig sagsøger):

Institut des experts en automobiles

1. Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder:

- 1 TP har gennem adskillige år udøvet erhvervmæssig virksomhed som bilsagkyndig i Belgien.
- 2 TP har boet i Storhertugdømmet Luxembourg siden den 28. januar 2014 og har oplyst, at han siden dette tidspunkt har udøvet sin hovedaktivitet derfra.
- 3 I september 2015 opfordrede Institut belge des experts en automobiles (det belgiske institut for bilsagkyndige, herefter »IEA«) TP til at indrette sig efter de gældende bestemmelser ved at ansøge om optagelse på instituttets liste over ordinære medlemmer.
- 4 TP anfægtede, at han var forpligtet til at lade sig optage på listen over ordinære medlemmer af IEA. Han anførte endvidere, at han også udførte vurderinger som sagkyndig uden for Storhertugdømmet Luxembourg (i Belgien, Frankrig, Tyskland og Schweiz) og ansøgte i denne forbindelse om at blive optaget på listen over bilsagkyndige, der midlertidigt og lejlighedsvis udøver virksomhed i Belgien.

- 5 IEA var af den opfattelse, at eftersom TP ikke var optaget på listen over ordinære medlemmer af instituttet, udøvede han ulovlig og illoyal virksomhed som bilsagkyndig i Belgien.
- 6 Den 28. februar 2017 anlagde IEA sag mod TP ved Tribunal de commerce du Hainaut, division Charleroi (handelsretten i Hainaut, afdelingen i Charleroi, Belgien) med påstand om forbud mod, at TP kunne udøve virksomhed som bilsagkyndig og benytte titlen bilsagkyndig.
- 7 TP nedlagde som modkrav påstand om, at det skulle fastslås, at han var optaget på listen over bilsagkyndige, der midlertidigt og lejlighedsvis udøver virksomhed.
- 8 Ved dom af 29. november 2017 gav retten i det væsentlige medhold i søgsmålet med påstand om forbud og forkastede modkravet.
- 9 Ved stævning indleveret den 15. februar 2018 iværksatte TP appel ved cour d'appel de Mons (appeldomstolen i Mons) til prøvelse af dommen.
- 10 Ved dom af 3. december 2019 fastslog cour d'appel (appeldomstol):
 - at TP i henhold til de af ham fremlagte dokumenter har et forretningssted i Storhertugdømmet Luxembourg som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer,
 - og konstaterede, at TP siden 2016 har ansøgt om optagelse på listen over bilsagkyndige, der midlertidigt og lejlighedsvis udøver virksomhed som omhandlet i artikel 6 i lov af 15. maj 2007, men har modtaget afslag med den begrundelse, at hans ydelser hverken er »midlertidige« eller »lejlighedsvis«.

2. De relevante retsfor skrifter:

EU-retten

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer

- 11 Femte betragtning har følgende ordlyd:

»På grund af de forskellige ordninger, der er indført for midlertidig og lejlighedsvis grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser på den ene side og for etablering på den anden side, bør der foretages en præcisering af kriterierne for sondringen mellem disse to begreber, i tilfælde af at tjenesteyderen flytter til værtsmedlemsstaten.«
- 12 Syvende betragtning er affattet således:

»Værtsmedlemsstaterne kan om nødvendigt og i overensstemmelse med fællesskabsretten fastlægge krav vedrørende anmeldelse. Disse krav bør ikke medføre en urimelig byrde for tjenesteyderne eller være til hinder for eller gøre fri udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv. [...]«

13 Artikel 5 bestemmer:

»Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser

1. Med forbehold af særlige bestemmelser i fællesskabsretten samt artikel 6 og 7 i dette direktiv må medlemsstaterne ikke af grunde, der vedrører erhvervsmæssige kvalifikationer, begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser i en anden medlemsstat,

a) hvis tjenesteyderen er lovligt etableret i en medlemsstat med henblik på at udøve samme erhverv i denne medlemsstat (i det følgende benævnt »etableringsmedlemsstaten«), og

[...]

2. Bestemmelserne i dette afsnit finder kun anvendelse i tilfælde, hvor tjenesteyderen flytter til værtsmedlemsstatens område for midlertidigt og lejlighedsvis at udøve det erhverv, der er omhandlet i stk. 1.

Tjenesteydelsens midlertidige og lejlighedsvis karakter vurderes fra sag til sag især på baggrund af ydelsens varighed, hyppighed, periodicitet og kontinuitet.

3. En tjenesteyder, der flytter til en anden medlemsstat, er underlagt de faglige, fagretlige eller administrative adfærdsregler, der er direkte knyttet til erhvervsmæssige kvalifikationer, såsom definition af erhvervet, benyttelse af titler og grov forsømmelse, som er direkte og specifikt knyttet til forbrugerbeskyttelse og -sikkerhed, samt disciplinærbestemmelser, som gælder i værtsmedlemsstaten for personer, som dér udøver samme erhverv.«

14 Artikel 6 bestemmer:

»Fritagelse

I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, fritager værtsmedlemsstaten de tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat, for at opfylde følgende krav, der stilles til erhvervsudøvere, der er etableret på værtsmedlemsstatens område:

a) tilladelser fra og registrering eller optagelse i en faglig organisation eller et fagligt organ. For at de disciplinærbestemmelser, der gælder på medlemsstaternes område, lettere kan anvendes, jf. artikel 5, stk. 3, kan medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om enten midlertidig registrering, der sker automatisk, eller om

proforma optagelse i en sådan faglig organisation eller et sådant fagligt organ, [...]«

15 Artikel 7 bestemmer:

»Anmeldelse, der skal indgives forud i tilfælde af tjenesteyderens flytning

1. Når tjenesteyderen første gang flytter fra en medlemsstat til en anden for at udføre tjenesteydelser, kan medlemsstaterne kræve, at han forud underretter den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten ved en skriftlig anmeldelse, der omfatter detaljerne vedrørende en eventuel forsikringsaftale eller andre former for personlig eller kollektiv beskyttelse i forbindelse med erhvervsansvar. Denne anmeldelse skal fornyes en gang om året, hvis tjenesteyderen agter at udføre midlertidige eller lejlighedsvis tjenesteydelser i den pågældende medlemsstat i løbet af det pågældende år. Tjenesteyderen kan indgive anmeldelsen på en hvilken som helst måde. [...]«

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked

16 31. betragtning har følgende ordlyd:

»Dette direktiv er i overensstemmelse med og berører ikke Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. [...] Med hensyn til midlertidig udveksling af tjenesteydelser på tværs af grænserne sikrer en undtagelse fra bestemmelsen om fri udveksling af tjenesteydelser i nærværende direktiv, at afsnit II om fri udveksling af tjenesteydelser i direktiv 2005/36/EF ikke berøres. Derfor berøres ingen af de foranstaltninger, der finder anvendelse i henhold til nævnte direktiv i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, af bestemmelsen om fri udveksling af tjenesteydelser.«

17 Artikel 16 bestemmer:

»Fri udveksling af tjenesteydelser

1. Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

Den medlemsstat, hvori tjenesteydelsen leveres, sikrer fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på dens område.

[...]

2. Medlemsstaterne må ikke indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at stille følgende krav:

- a) at tjenesteyderen skal have et forretningssted på deres område
- b) at tjenesteyderen skal indhente en tilladelse hos deres kompetente myndigheder eller optages i et register eller en faglig organisation eller sammenslutning på deres område, undtagen i de tilfælde, der er omhandlet i dette direktiv eller i andre fællesskabsretlige instrumenter [...]«

18 Artikel 17 bestemmer:

»Yderligere undtagelser fra den frie udveksling af tjenesteydelser

Artikel 16 finder ikke anvendelse på:

[...]

- 6) områder, der er omfattet af afsnit II i direktiv 2005/36/EF, samt krav i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, om, at udøvelsen af en aktivitet forbeholdes et bestemt erhverv [...]«

National ret

Lov af 12. februar 2008 om indførelse af en generel ramme for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer erhvervet inden for EU

19 Artikel 6 gennemfører artikel 5, stk. 2, i direktiv 2005/36 med samme ordlyd:

»Bestemmelserne i dette afsnit finder kun anvendelse i tilfælde, hvor tjenesteyderen flytter til Belgien for midlertidigt og lejlighedsvis at udøve det erhverv, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1.

Tjenesteydelsens midlertidige og lejlighedsvis karakter vurderes fra sag til sag især på baggrund af ydelsens varighed, hyppighed, periodicitet og kontinuitet.«

20 Artikel 8 (fritagelse for kravet om tilladelse) gennemfører artikel 6 i direktiv 2005/36.

21 Artikel 9 (anmeldelsesordning for den første ydelse) gennemfører artikel 7 i direktiv 2005/36.

Lov af 15. maj 2007 om anerkendelse og beskyttelse af erhvervet som bilsagkyndig og om oprettelse af et institut for bilsagkyndige

22 Artikel 5 bestemmer:

»Stk. 1. Enhver fysisk person, der ønsker at etablere sig som bilsagkyndig i Belgien, og som anmoder herom og opfylder følgende betingelser, har status som ordinært medlem eller praktikant ved instituttet for bilsagkyndige:

[...]

2° fremlægge følgende beviser for erhvervmæssige kvalifikationer:

[...]

b) et kursus- eller uddannelsesbevis udstedt af en medlemsstat i Den Europæiske Union [...] i de tilfælde og efter de fremgangsmåder, der er fastsat i afsnit III, kapitel I, i lov af 12. februar 2008 om indførelse af en ny generel ramme for anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer erhvervet inden for EU [...]«

23 Artikel 6 bestemmer:

»Såfremt statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater [...] som led i den frie udveksling af tjenesteydelser flytter til Belgien for første gang for midlertidigt og lejlighedsvis at udøve erhvervet som bilsagkyndig, underretter de i henhold til artikel 9, stk. 1, i lov af 12. februar 2008 om indførelse af en ny generel ramme for anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer erhvervet inden for EU på forhånd instituttets kompetente afdeling herom ved en skriftlig anmeldelse. [...] De optages i registret for levering af tjenesteydelser i henhold til artikel 8, litra a), i den ovenfor nævnte lov [...]«

3. Cour d'appels (appeldomstol) bemærkninger:

- 24 Cour d'appel (appeldomstol) har for det første fremhævet, at direktiv 2006/123 om tjenesteydelser i det indre marked udtrykkelig har ladet den ordning for levering af tjenesteydelser, der er indført ved direktiv 2005/36 om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer, bestå uden ændringer. For at gentage ordlyden af 31. betragtning til »tjenesteydelsesdirektivet« berøres ingen af de foranstaltninger, der i henhold til direktiv 2005/36 finder anvendelse i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, af bestemmelsen om fri udveksling af tjenesteydelser.
- 25 Direktiv 2005/36/EF er delvis blevet gennemført i belgisk ret ved lov af 12. februar 2008, hvori det præciseres, at den frie udveksling af tjenesteydelser kun finder anvendelse i tilfælde, hvor tjenesteyderen flytter til Belgien for at udøve [sin virksomhed] midlertidigt og lejlighedsvis.
- 26 Loven af 15. maj 2007, som gælder for bilsagkyndige, fastsætter det samme princip om fri udveksling af tjenesteydelser, når virksomheden udøves midlertidigt og lejlighedsvis.
- 27 Efter i mange år at have været etableret i Belgien er TP nu etableret i Storhertugdømmet Luxembourg og har i Belgien ansøgt om optagelse i registret over bilsagkyndige, der midlertidigt og lejlighedsvis udøver virksomhed som omhandlet i artikel 6 i lov af 15. maj 2007.

- 28 Han har fremlagt en oversigt over tjenesteydelser inden for Fællesskabet, hvorefter det fremgår, at han har udført nogle opgaver i Belgien, men at størstedelen af hans erhvervsmæssige virksomhed i dag foregår uden for Belgien. Omfanget af aktiviteterne er ikke let at måle, men kan betegnes som »accessorisk«. Forholdet 1 til 100 er blevet nævnt.
- 29 IEA har nægtet at optage TP i registret over bilsagkyndige, der midlertidigt og lejlighedsvis udøver virksomhed, med den begrundelse, at han ikke udøver en midlertidig virksomhed, men blot fortsætter en tidligere virksomhed, idet han har haft et forretningssted i Belgien i mere end 25 år. Cour d'appel (appeldomstol) er af den opfattelse, at dette svarer til at sige, at den omstændighed, at der foreligger en tidligere varig og regelmæssig virksomhed i en medlemsstat, er til hinder for, at den samme virksomhed kan anses for midlertidig, efter at virksomheden er blevet overført til en anden medlemsstat.
- 30 Cour d'appel (appeldomstol) er i tvivl om, hvorvidt dette afslag udgør en hindring for etableringsfriheden i Storhertugdømmet Luxembourg. Den har derfor forelagt Domstolen et første spørgsmål, jf. litra a) nedenfor.
- 31 IEA har dernæst nægtet at optage TP i registret over bilsagkyndige, der midlertidigt og lejlighedsvis udøver virksomhed, med den begrundelse, at han har udført ydelser i Belgien i 2016 og 2017 (mindst en ydelse pr. kvartal og tre til fem ydelser i tredje og fjerde kvartal 2016), således at virksomheden er regelmæssig og ikke kun lejlighedsvis.
- 32 Cour d'appel (appeldomstol) har opfordret IEA til at præcisere, fra hvilket tidspunkt en aktivitet mister sin lejlighedsvis karakter, idet henvisningen alene til begreberne varighed, hyppighed, periodicitet og kontinuitet er upræcis.
- 33 Ved gradueringen mellem »enkeltstående« og »punktvis« og »ydelser i et begrænset omfang i forhold til fuldtidsbeskæftigelse« (f.eks. i forholdet 1 til 100) giver uklarheden i artikel 6 i lov af 12. februar 2008 mulighed for alle fortolkninger og dermed en vis vilkårlighed for den myndighed, der træffer afgørelse om optagelse på listen.
- 34 For så vidt som den midlertidige og lejlighedsvis karakter af den omhandlede virksomhed ikke blot skal vurderes på grundlag af ydelsens varighed, men ligeledes på grundlag af dens hyppighed, periodicitet og kontinuitet, har cour d'appel (appeldomstol) deraf udledt, at en vis grad af gentagelse ikke umiddelbart synes at være udelukket.
- 35 I modsætning til, hvad IEA har gjort gældende, bør ydelsens midlertidige karakter heller ikke forhindre tjenesteyderen i at skaffe sig en vis infrastruktur, såsom et kontor, i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen leveres.
- 36 Cour d'appel (appeldomstol) har derfor i det andet spørgsmål, jf. litra b), anmodet Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt den fortolkning, der er anlagt af IEA, er i overensstemmelse med de ovenfor nævnte bestemmelser i direktivet, dvs. i det

væsentlige artikel 5, 6 og 7 i direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.

4. Præjudicielle spørgsmål:

37 Cour d'appel (appeldomstol) har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»a) Skal artikel 5[, stk. 1, nr. 2], litra b), og artikel 6 i loi belge du 15 mai 2007 relative à la reconnaissance et la protection de la profession d'expert en automobiles (den belgiske lov af 15.5.2007 om anerkendelse og beskyttelse af erhvervet som bilsagkyndig), sammenholdt med bestemmelserne i loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE (lov af 12.2.2008 om indførelse af en generel ramme for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer erhvervet inden for EU), navnlig artikel 6, 8 og 9, fortolkes således, at en tjenesteyder, som flytter sit etableringssted til en anden medlemsstat, efter denne flytning ikke i sit hjemland, dvs. Belgien, kan optages i IEA's register over midlertidige og lejlighedsvis tjenesteydelser med henblik på midlertidigt og lejlighedsvis at udøve virksomhed dér? Er en sådan fortolkning forenelig med den i EU-retten anerkendte etableringsfrihed?

b) Er det foreneligt med de ovenfor nævnte bestemmelser i direktivet at fortolke artikel 5,[stk. 1, nr. 2,] litra b), og artikel 6 i den belgiske lov af 15. maj 2007 om anerkendelse og beskyttelse af erhvervet som bilsagkyndig, sammenholdt med bestemmelserne i lov af 12. februar 2008 om indførelse af en generel ramme for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer erhvervet inden for EU, navnlig artikel 6, 8 og 9, således, at begrebet midlertidig og lejlighedsvis virksomhed udelukker muligheden for, at en tjenesteyder, der er etableret i en oprindelsesmedlemsstat, kan levere ydelser i en bestemmelsesmedlemsstat, hvis der er tale om en vis gentagelse, uden at det sker regelmæssigt, eller [muligheden for, at tjenesteyderen] kan råde over en vis infrastruktur i denne medlemsstat?«