FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 4. juni 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Domstolen er endnu engang blevet anmodet om at træffe afgørelse om, hvorvidt den spanske ordning, hvorefter erhvervet som ejendomsmægler er forbeholdt personer med bestemte kvalifikationsbeviser udstedt af den spanske stat, er forenelig med fællesskabsretten. Det var den samme ordning, som der var spørgsmål om i de forenede sager C-330/90 og C-331/90, Ministerio Fiscal mod López Brea og Hidalgo Palacios, hvori Domstolen afsagde dom den 28. januar 1992 (Sml. I, s. 323). Ordningen var ligeledes genstand for sag C-104/91, Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria mod Aguirre Borrell, Newman m.fl., hvori Domstolen afsagde dom den 7. maj 1992 (Sml. I, s. 3003).

2. Som det fremgik af de nævnte sager, er udøvelse af erhvervet som ejendomsmægler i henhold til de relevante bestemmelser i spansk lovgivning (jf. navnlig dekret nr. 3248/69 af 4.12.1969) forbeholdt personer, der i) har gennemført en uddannelse på mindst tre år på universitetsniveau, ii) har bestået en prøve, der afholdes af Ministeriet for Offentlige Arbejder, og iii) er optaget som medlemmer af en faglig sammenslutning, »Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria«. Personer, der ikke opfylder disse betingelser, gør sig skyldige i et strafbart forhold, såfremt de udøver virksomhed som ejendomsmægler. Spansk statsborgerskab var tidligere en forudsætning for at kunne blive ejendomsmægler. I henhold til dekret nr. 1464/88 af 2. december 1988, der blev udstedt til gennemførelse af Rådets direktiv 67/43/EØF af 12. januar 1967 om gennemførelse af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for selvstændig virksomhed inden for bl.a. ejendomshandel og -administration (EFT 1967, s. 3), skal statsborgere i andre medlemsstater imidlertid nu være underlagt de samme vilkår som spanske statsborgere. I mit forslag til afgørelse i sagerne López Brea og Hidalgo Palacios redegjorde jeg nærmere for indholdet af dette direktiv.

3. Tiltalte i hovedsagen, Michele Ferrer Laderer, strafforfølges for at have udøvet virksomhed som ejendomsmægler på trods af, at hun ikke er i besiddelse af de efter spansk lovgivning krævede kvalifikationsbeviser. Som i sagerne López Brea og Hidalgo Palacios er den forelæggende retsinstans Juzgado de lo Penal nr. 4 de Alicante. Følgende spørgsmål er blevet forelagt Domstolen:

»1) Er bestemmelserne i artikel 1 i dekret af 4. december 1969 og i kongeligt dekret nr. 1464/88 — hvorefter virksomhed

* Originalsprog: engelsk.

som ejendomsmægler omfatter formidling og mæglervirksomhed vedrørende køb, salg og mageskifte af land- og byejendomme, lån mod pantesikkerhed i sådanne ejendomme, udlejning og bortforpagtning af begge typer ejendomme, herunder overdragelse i lejeforhold og fremleje, samt værdiansættelser ved salg, overdragelse eller fremleje af sådanne goder — gyldige, når henses til artikel 3, 2 og 5 i Rådets direktiv 67/43, og kan en medlemsstat lovligt efter direktivets ikrafttrædelse tillægge en bestemt gruppe erhvervsdrivende eneret til at udøve de nævnte former for virksomhed vedrørende fast ejendom?

2) Kan en medlemsstat fastsætte begrænsninger i eller undtagelser fra det nævnte direktiv?

3) Kan den spanske stat i henhold til de nævnte direktivbestemmelser af statsborgere i andre EF-medlemsstater, der ikke i deres hjemlande for at kunne udøve virksomhed som ejendomsmægler behøver at opfylde de samme krav med hensyn til kvalifikationsbeviser eller prøver som dem, der gælder i Spanien, forlange, at de opfylder disse, således at dette er en forudsætning for, at sådanne personer kan blive optaget som medlemmer af 'Colegio de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria' og dermed opnå autorisation til at udøve denne form for virksomhed?«

4. Jeg bemærker, at de to første spørgsmål er de samme som dem, Domstolen fik forelagt i sagerne López Brea og Hidalgo Palacios, hvori Domstolen fastslog, at direktiv 67/43 ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter visse former for virksomhed inden for ejendomshandel og -administration er forbeholdt personer, der udøver det lovregulerede erhverv som ejendomsmægler.

5. I sidstnævnte tilfælde var de tiltalte spanske statsborgere, og der var tale om et rent nationalt anliggende i den forstand, at der ikke var noget tilknytningsmoment til en anden medlemsstat. I den foreliggende sag synes det tredje spørgsmål at forudsætte, at tiltalte er statsborger i en anden medlemsstat. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at Michele Ferrer Laderer er statsborger i Schweiz, der som bekendt ikke for nærværende er en EF-medlemsstat. Under den mundtlige forhandling blev det bekræftet, at Ferrer Laderer stammer fra Schweiz, ligesom det blev oplyst, at hun er gift med en spansk statsborger. Som anført af Kommissionen fremgår det imidlertid klart af dommen af 18. oktober 1990 (forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763), at denne omstændighed ikke gør traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for personer relevante. Der er fortsat tale om et rent nationalt anliggende. Der er heller ikke holdepunkter for at antage, at Ferrer Laderer har erhvervet et relevant kvalifikationsbevis i en anden medlemsstat. Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, der er privat påtaleberettiget i sagen, anførte under den mundtlige forhandling, at tiltalte ikke i nogen medlemsstat, eller for den sags skyld i Schweiz, har erhvervet nogen relevante kvalifikationsbeviser, og rigtigheden heraf blev ikke bestridt af Ferrer Laderer.

6. Alt, hvad der vedrører faktum, henhører selvsagt under den nationale retsinstans.

Såfremt forholdet er det, og det synes det at være, at Ferrer Laderer ikke har statsborgerskab i en anden medlemsstat end Spanien, og at hun ikke er i besiddelse af et relevant kvalifikationsbevis udstedt i en anden medlemsstat, er det åbenbart, at hun — lige så lidt som López Brea og Hidalgo Palacios — hverken kan støtte ret på direktiv 67/43 eller på de relevante bestemmelser i EØF-traktaten (jf. navnlig artikel 52 ff.). I henhold til disse bestemmelser er medlemsstaterne forpligtet til at underlægge statsborgere i andre medlemsstater de samme vilkår som dem, der gælder deres egne statsborgere. Bestemmelserne skaber derimod ikke rettigheder for statsborgere i ikke-medlemsstater.

7. Da der ved det tredje spørgsmål fra den nationale retsinstans udtrykkeligt ønskes en afgørelse vedrørende retsstillingen for statsborgere i andre medlemsstater, bemærker jeg, at såfremt det — på trods af det ovenfor anførte — viser sig, at Ferrer Laderer er statsborger i en anden medlemsstat end Spanien og har erhvervet relevante kvalifikationsbeviser i denne medlemsstat, er de spanske myndigheder ifølge dommen i sagen Aguirre Borrell, Newman m.fl. forpligtet til at undersøge, i hvilket omfang disse måtte være ligeværdige med, hvad der kræves i henhold til spansk lovgivning. Såfremt der er en delvis ligeværdighed i forhold til de spanske kvalifikationsbeviser, kan det af Ferrer Laderer forlanges, at hun, navnlig ved at bestå en prøve, godtgør, at hun har erhvervet de kundskaber og de kvalifikationer, som ikke er dokumenteret ved de i den pågældende anden medlemsstat erhvervede kvalifikationsbeviser. En beslutning om afslag skal være begrundet og kunne indbringes for domstolene.

8. I sit skriftlige indlæg har Ferrer Laderer, med en fantasi, som selveste Don Quijote ville kunne være stolt af, forsøgt at udvikle en kompliceret argumentation, hvorefter den anfægtede spanske ordning medfører et misbrug af en dominerende stilling hos udøverne af det lovregulerede erhverv som ejendomsmægler i Spanien og er udtryk for statsstøtte til disse personer. Jeg kan indskrænke mig til at bemærke, at den nationale retsinstans ikke har rejst spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 86 eller artikel 92-94, og at det under alle omstændigheder er vanskeligt at se, hvorledes den pågældende ordning skulle kunne have de virkninger, som den tillægges.

9. Jeg skal herefter foreslå, at de spørgsmål, som Juzgado de lo Penal nr. 4 de Alicante har forelagt for Domstolen, besvares således:

»1) Rådets direktiv 67/43/EØF er ikke til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter visse former for virksomhed inden for ejendomshandel og -administration er forbeholdt personer, der udøver det lovregulerede erhverv som ejendomsmægler.

2) Rådets direktiv 67/43/EØF skaber ikke ret for en statsborger i en ikke-medlemsstat til i en medlemsstat at udøve virksomhed som ejendomsmægler uden at være i besiddelse af de kvalifikationsbeviser, som efter lovgivningen i denne medlemsstat er en forudsætning for at få adgang til erhvervet som ejendomsmægler.

3) Ønsker en statsborger i én medlemsstat at udøve virksomhed som ejendomsmægler i en anden medlemsstat, i hvilken dette erhverv er forbeholdt personer med bestemte kvalifikationsbeviser, er de kompetente myndigheder i sidstnævnte medlemsstat forpligtet til at undersøge, i hvilket omfang kvalifikationsbeviser, som den pågældende har erhvervet i førstnævnte medlemsstat, er ligeværdige med de i medlemsstaten krævede. Såfremt de i førstnævnte medlemsstat erhvervede kvalifikationsbeviser ikke er fuldt ud ligeværdige med de i den sidstnævnte medlemsstat krævede, kan det forlanges, at den pågældende, navnlig ved at bestå en prøve, godtgør, at han eller hun har erhvervet de kundskaber og kvalifikationer, der ikke er dokumenteret ved de i den førstnævnte medlemsstat opnåede kvalifikationsbeviser. Anerkendes de i den førstnævnte medlemsstat erhvervede kvalifikationsbeviser ikke som fuldt ud ligeværdige, har den pågældende krav på at blive gjort bekendt med begrundelsen for en sådan beslutning, og vedkommende skal have mulighed for at indbringe beslutningen for domstolene, således at det kan efterprøves, om beslutningen er forenelig med fællesskabsretten.«