RETSMØDERAPPORT
i de forenede sager C-330/90 og C-331/90 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftlig forhandling

1. Rådets direktiv 67/43/EØF af 12. januar 1967 om gennemførelsen af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for: 1. »ejendomshandel og -administration (undtagen 6401)« (ex CITI-gruppe 640), 2. »visse tjenesteydelser for erhvervslivet« (CITI-gruppe 839) (EFT 1967, s. 3), der blev udstedt under henvisning til to almindelige planer om ophævelse af begrænsninger, dels for etableringsfriheden, dels for den frie udveksling af tjenesteydelser, finder i henhold til artikel 2 anvendelse på selvstændig virksomhed inden for ejendomshandel.

2. Direktiv 67/43 indeholder ingen bestemmelser om harmonisering for så vidt angår adgang til og vilkårene for at udøve denne form for virksomhed, idet artikel 5 blot foreskriver, at medlemsstaterne skal afskaffe enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

3. I Spanien er erhvervet som ejendomsmægler reguleret i dekret nr. 3248/69 af 4. december 1969 om »godkendelse af vedtægterne for de officielle sammenslutninger af ejendomsmæglere«.

I henhold til artikel 5 i disse vedtægter skal en person opfylde to krav for at kunne udøve virksomhed som ejendomsmægler. For det første skal vedkommende være i besiddelse af et fagligt kvalifikationsbevis udstedt af myndighederne, og for det andet skal han eller hun være tilsluttet den pågældende sammenslutning og sociale sikringsordning for ejendomsmæglere.

4. Ifølge artikel 1 i kongeligt dekret nr. 1464/88 af 2. december 1988, der blev udstedt med henblik på at gennemføre direktiv 67/43 i spansk ret, har statsborgere i andre medlemsstater ret til fri etablering og fri udveksling af tjenesteydelser på de samme vilkår og med de samme rettigheder og forpligtelser som dem, der gælder spanske statsborgere.

5. I henhold til artikel 321 i den spanske straffelov gør den, som udøver handlinger, der er forbundet med et bestemt erhverv, uden at være i besiddelse af det relevante officielle kvalifikationsbevis eller af et kvalifikationsbevis anerkendt ved lov eller international overenskomst, sig skyldig i »retsstridig udøvelse af et erhverv«.

6. Angel López Brea og Carlos Hidalgo Palacios, der er spanske statsborgere, og som har bopæl i Spanien, åbnede begge i Alicante et forretningssted med henblik på at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed inden for ejendomshandel og -administration, uden at de var i besiddelse af de krævede faglige kvalifikationer og autorisationer.

* Processprog: spansk.

7. På foranledning af »Colegio oficial de agentes de la propiedad inmobiliaria de Alicante« (ejendomsmæglersammenslutningen i Alicante) og »Fiscal jefe de la audiencia provincial« (anklagemyndigheden) blev der ved Juzgado de lo Penal nr. 4 de Alicante rejst tiltale mod Angel López Brea og Carlos Hidalgo Palacios for overtrædelse af artikel 321 i den spanske straffelov. Ved kendelser af 11. september og 11. oktober 1990 har Juzgado de lo Penal de Alicante i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 udsat disse straffesager, indtil Domstolen præjudicielt har truffet afgørelse om følgende spørgsmål:

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

8. Kendelserne fra Juzgado de lo Penal nr. 4 de Alicante blev registreret på Domstolens Justitskontor den 25. oktober 1990.

9. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg i de to sager: Colegio oficial de agentes de la propiedad inmobiliaria de Alicante ved advokat Jorge Jordana de Pozas Fuentes, Madrid, den 25. januar og den 12. februar 1991, anklagemyndigheden ved Ricardo Cabedo, Fiscal jefe de Alicante, som befuldmægtiget, den 5. februar 1991, og Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Étienne Lasnet og Daniel Calleja, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, den 6. februar 1991.

10. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

11. Ved kendelse af 9. juli 1991 er sagerne C-330/90 og C-331/90 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

12. I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen ved beslutning af 9. juli 1991 henvist de to sager til Anden Afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. *Anklagemyndigheden* har gjort gældende, at det første spørgsmål fra den forelæggende retsinstans rejser to selvstændige problemer, nemlig for det første spørgsmålet om, hvorvidt den nationale ordning er gyldig, når henses til direktiv 67/43, og for det andet det spørgsmål, hvorvidt medlemsstaterne efter tidspunktet for direktivets ikrafttrædelse lovligt har kunnet tillægge en bestemt gruppe erhvervsdrivende eneret til at udøve de omhandlede former for virksomhed vedrørende fast ejendom.

Hvad angår det første problem savner Domstolen kompetence til at undersøge, hvorvidt nationale bestemmelser er forenelige med direktiv 67/43, men Domstolen kan i form af en fortolkning af direktivet forsyne den nationale retsinstans med de oplysninger, der er nødvendige, for at retten kan afgøre dette spørgsmål om foreneligheed.

For så vidt angår det andet led af det første spørgsmål omhandler bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 52-66 om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser to selvstændige problemstillinger. Den første angår princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og den anden vedrører spørgsmålet om en harmonisering af vilkårene for etablering og præstering af tjenesteydelser inden for et bestemt område. Formålet med direktiv 67/43 er på ingen måde at afskaffe, ligestille eller gennemføre en koordinering med hensyn til de forskellige faglige kvalifikationsbeviser, der kræves for at få adgang til at udøve erhvervet som ejendomsmægler, idet direktivet blot opstiller et forbud mod enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Ved kongeligt dekret nr. 1464/88 skete der en afskaffelse af alle vilkår om nationalitet for så vidt angår adgang til og ret til at udøve de former for erhvervsmæssig virksomhed, som der er spørgsmål om i hovedsagerne. Da de tiltalte i hovedsagerne er spanske statsborgere, har bopæl i Spanien og udøver erhvervsmæssig virksomhed dér, er direktiv 67/43 irrelevant for deres tilfælde.

Ved det andet præjudicielle spørgsmål ønskes det afgjort, hvorvidt en medlemsstat lovligt kan fastsætte begrænsninger i eller undtagelser fra direktivet. Det må om dette spørgsmål antages, at der ikke kan indføres begrænsninger i eller undtagelser fra direktivet, og at bestemmelserne i dette, der er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, skaber umiddelbare retsvirkninger, for så vidt de ikke måtte være gennemført inden for de fastsatte frister. I nærværende sager er forholdet det, at direktiv 67/43 er blevet behørigt gennemført ved kongeligt dekret nr. 1464/88.

2. *Colegio oficial de agentes de la propiedad inmobiliaria de Alicante* har gjort gældende, at hovedsagerne ikke rejser spørgsmål om nogen konflikt mellem spansk ret og fællesskabsretten, idet samtlige omstændigheder udelukkende har tilknytning til Spanien og savner enhver forbindelse til en anden medlemsstat.

Hvad angår det første spørgsmål må det antages, at Domstolen savner kompetence til at fortolke nationale bestemmelser, og at den så meget mindre har kompetence til at træffe afgørelse om sådanne bestemmelsers gyldighed i henseende til Traktaten eller den afledte ret.

Med hensyn til det andet spørgsmål er formålet med direktiv 67/43 udelukkende at afskaffe enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for så vidt angår etableringsfrihed og præstering af tjenesteydelser inden for ejendomshandel og -administration. Direktivet ophæver ikke medlemsstaternes kompetence til at regulere udøvelsen af dette erhverv, idet medlemsstaterne blot er forpligtet til at iagttage princippet om forbud mod forskelsbehandling. Ved kongeligt dekret nr. 1464/88 er der i spansk ret sket en ophævelse af vilkåret om nationalitet for så vidt angår adgang til og ret til at udøve det pågældende erhverv.

Domstolen bør herefter besvare de forelagte spørgsmål således:

»1) Det præjudicielle fortolkningsspørgsmål kan ikke realitetsbehandles, idet de konkrete faktiske omstændigheder er af en sådan art, at kun spansk rets regler — men ikke direktiv 67/43/EØF — finder anvendelse.

2) Domstolen savner kompetence til i medfør af artikel 177 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab at træffe afgørelse om, hvorvidt almindelige bestemmelser i national ret — her bestemmelserne i dekreterne af 4. december 1969 og 2. december 1988 — er gyldige eller uden retsvirkninger.

3) Subsidiært; direktiv 67/43/EØF skal fortolkes således, at det tilsigter en afskaffelse af forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for så vidt angår virksomhed inden for ejendomshandel og -administration i medlemsstaterne og af forbuddet mod sammenslutninger og at lette de administrative formaliteter med hensyn til spørgsmålet om at godtgøre, at de pågældende opfylder de krav, som personligt og fagligt forudsættes opfyldt, hvorimod formålet med direktivet ikke er at afskaffe de krav om faglige kvalifikationsbeviser, som medlemsstaterne måtte opstille som en betingelse for at kunne udøve det pågældende erhverv, idet dette spørgsmål henhører under den del af fællesskabsretten, der angår anerkendelse af kvalifikationsbeviser.«

3. *Kommissionen* har indledningsvis gjort gældende, at hovedsagerne angår et rent nationalt anliggende. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at går omstændighederne i en sag ikke ud over, hvad der må betragtes som et rent nationalt anliggende, indebærer dette for så vidt angår spørgsmålet om etableringsfrihed, at fællesskabsrettens bestemmelser ikke finder anvendelse.

Hvad angår det første spørgsmål har Domstolen under en procedure i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 hverken kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, eller til at anvende fællesskabsretlige bestemmelser i en konkret sag.

Hvad angår det andet spørgsmål er formålet med direktiv 67/43 udelukkende en afskaffelse af alle vilkår om nationalitet, der har været til hinder for etablering eller fri udveksling af tjenesteydelser inden for ejendomshandel og -administration. Medlemsstaterne er forpligtet til at opretholde en bestemt retstilstand, således at de på de i direktivet fastsatte vilkår og inden for de heri fastsatte frister i deres nationale retsordener skal indføre de bestemmelser, der er nødvendige for at afskaffe alle restriktioner med tilknytning til nationalitet.

Kommissionen har herefter foreslået følgende besvarelse af spørgsmålene fra den nationale retsinstans:

»Bestemmelserne i direktiv 67/43/EØF finder ikke anvendelse på rent nationale anliggender, som kun angår en enkelt medlemsstat og vedrører statsborgere i denne, der i medlemsstaten udøver en selvstændig erhvervsvirksomhed, i forbindelse med hvilken de ikke er i besiddelse af nogen uddannelse eller nogen kvalifikationer erhvervet i en anden medlemsstat.

Medlemsstaterne er i henhold til direktiv 67/43/EØF forpligtet til i deres nationale retsordener at afskaffe og til at undlade at indføre nogen form for restriktioner med tilknytning til nationalitet for så vidt angår udøvelse af virksomhed som ejendomsmægler.«

F. A. Schockweiler
Refererende dommer