DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
18. juni 1985 *

I sag 197/84

angående en anmodning, som Tribunal administratif de Pau (Frankrig) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

P. Steinhauser

mod

Byen Biarritz

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 52,

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Peter Steinhauser, ved advokaterne J. B. Saint-Cricq og F. Froment,

— byen Biarritz ved advokat J. Biatarana,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved G. Berardis, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. april 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Fransk.

DOM

(»Sagsfremstillingen« udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 20. juli 1984, indgået til Domstolen den 31. juli 1984, har Tribunal administratif de Pau i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 52, nærmere bestemt, om artiklen omfatter en regel, hvorefter der i forbindelse med deltagelse i en licitation vedrørende lejemål af et lokale tilhørende en kommune er opstillet en betingelse om statsborgerskab.

2 Spørgsmålet er rejst som led i en tvist mellem byen Biarritz og kunstmaleren P. Steinhauser, som er tysk statsborger, og som har bopæl i byen.

3 Den 27. februar 1983 indgav sagsøgeren i hovedsagen til byen Biarritz en anmodning om at deltage i licitationen vedrørende lejemål af et af bødehusene i byens fiskerihavn; de anvendes nu til salgsudstillinger af håndværksmæssigt fremstillede kunstgenstande.

4 Den 1. marts 1983 nægtede byen Biarritz Steinhauser ret til at deltage i licitationen med henvisning til, at det i licitationsbetingelsernes artikel 3, stk. 2, var fastsat, at »der kan kun indgives tilbud af personer med fransk statsborgerskab...«.

5 Steinhauser anlagde herefter sag ved Tribunal administratif de Pau med påstand om, at afvisningen af hans anmodning blev annulleret, idet han gjorde gældende, at licitationsbetingelsernes artikel 3, stk. 2, var uforenelige med EØF-traktatens artikel 52 om etableringsfrihed.

6 Tribunal administratif de Pau anførte, at EØF-traktatens artikel 52 er umiddelbart anvendelig, men bemærkede, at det ikke klart fremgår af artiklen, om den også

vedrører nationale regler, der — som den, som byen Biarritz har håndhævet — ikke umiddelbart har til formål at regulere adgangen til et bestemt erhverv, men blot fastsætter de nærmere regler om tildeling ved licitation af lokaler, der er en del af en offentlig kollektiv enheds ejendom i en medlemsstat, hvor der for tilbudsgiverne er opstillet en betingelse om statsborgerskab.

7 Den nationale ret udsatte herefter sagen og forelagde følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen: »Omfatter artikel 52 i traktaten af 25. marts 1957 de regler, byen Biarritz har fastsat i artikel 3 i liciationsbetingelserne af 25. januar 1983, som ikke umiddelbart har til formål at regulere adgangen til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, men fastlægger de nærmere regler for at udlicitere lejemål af lokaler, der er den del af kommunes ejendom, og hvorefter der for tilbudsgiverne gælder en betingelse om statsborgerskab?«

8 Med spørgsmålet ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om EØF-traktatens artikel 52 er til hinder for, at der i forbindelse med licitation vedrørende leje af et lokale tilhørende en kommune opstilles en betingelse om statsborgerskab.

9 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at det i traktatens artikel 52 nævnte begreb, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed, må forstås i vid betydning, og at leje af lokaler, som fra Biarritz kommunes side er forbeholdt håndværksmæssig virksomhed, kan betragtes som nødvendig for udøvelsen af hans kunstneriske virksomhed. Den omstændighed, at sagsøgeren på grund af sit statsborgerskab nægtes adgang til licitationsproceduren, jfr. artikel 3 i de af byen Biarritz fastsatte licitationsbetingelser, hindrer ham i at udøve sit erhverv og er en praksis, der er udtryk for forskelsbehandling og derfor er uforenelig med traktatens artikel 52, som er umiddelbart anvendelig.

10 Også Kommissionen har anført, at der må anlægges en vid fortolkning af traktatens artikel 52. Kommissionen har understreget, at artiklen, der er umiddelbart anvendelig, er en særlig anvendelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i traktatens artikel 7, hvorefter al form for forskelsbehandling mellem landets egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater er forbudt. Dette indebærer, at bestemmelser og enhver form for praksis, som ikke alene hindrer eller hæmmer adgangen til at optage selv-

stændig erhvervsvirksomhed inden for Fællesskabet, men også til at udøve en sådan virksomhed, skal afskaffes.

11 Dette fremgår ifølge Kommissionen både af selve ordlyden af traktatens artikel 52 og af den almindelige plan for ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden (EFT, 2. serie, IX, s. 7, afsnit III: begrænsninger, punkt. A), hvor der som eksempler på de begrænsninger, der vil være at ophæve bl.a. nævnes begrænsninger i beføjelsen til at indgå kontrakter, i beføjelsen til at afgive tilbud på arbejder for staten eller andre offentligretlige juridiske personer, at opnå koncessioner eller tilladelser, at erhverve, udnytte eller overdrage rettigheder og formuegoder, såvel løsøre som fast ejendom.

12 Endelig har Kommissionen anført, at de forbud, der er indført ved traktatens artikel 52, ikke alene omfatter regler opstillet af hver enkelt medlemsstats offentlige myndigheder eller af brancheorganisationer, hvilket allerede fremgår af Domstolens praksis, men også bestemmelser fastsat af medlemsstaternes lokale myndigheder samt disses forvaltningspraksis.

13 Kommissionen har heraf konkluderet, at det afslag, der med henvisning til hans statsborgerskab blev meddelt sagsøgeren i hovedsagen på hans anmodning om deltagelse i den omtvistede licitation i byen Biarritz, blev truffet i henhold til en bestemmelse, der er uforenelig med det grundlæggende princip inden for etableringsretten, hvorefter statsborgere fra andre medlemsstater skal sidestilles med landets egne statsborgere. Den nævnte bestemmelse er desuden ikke omfattet af nogen af de fastsatte undtagelser inden for området, idet der hverken er tale om virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, jfr. EØF-traktatens artikel 55, eller er begrundet i hensynet til den offentlige orden, jfr. traktatens artikel 56.

14 Det bemærkes, at som Domstolen gentagne gange har fastslået, er traktatens artikel 52, der har været umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne siden overgangsperiodens udløb, en af de grundlæggende retsregler i Fællesskabet. Med hensyn til etableringsretten indebærer artiklen, at statsborgere fra andre medlemsstater er sidestillet med landets egne statsborgere, idet den forbyder al forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i henhold til nationale love, administrativt fastsatte bestemmelser eller forvaltningspraksis. Som Domstolen fastslog i dommen af 28. april 1977 (Thieffry, sag 71/76, Sml. s. 765), påhviler forpligtelsen til at

overholde denne regel alle offentlige myndigheder samt lovligt anerkendte brancheorganisationer.

15 I den forbindelse bemærkes desuden, således som Domstolen fremhævede i ovennævnte dom, at den almindelige plan, som Rådet vedtog den 18. december 1961 (EFT 2. serie IX, s. 7) for ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden indeholder nyttige anvisninger vedrørende gennemførelsen af de herfor gældende traktatsbestemmelser, idet det (i afsnit III, begrænsninger, litra A) er fastsat, at bestemmelser og sådanne former for praksis, som for udlændinges vedkommende udelukker, begrænser eller stiller betingelser for beføjelsen til at udøve de rettigheder, som normalt er knyttet til udøvelse af selvstændig virksomhed, skal ophæves. Dette gælder navnlig beføjelsen til at a) indgå værkslejekontrakter og lejekontrakter, såsom arbejdskontrakter og leje af forretningslokaler eller af jord, samt nyde alle af sådanne kontrakter flydende rettigheder, b) at afgive tilbud og som medkontrahent eller underleverandør at deltage i arbejder for staten eller andre offentligretlige juridiske personer, c) at opnå koncessioner eller tilladelser, som gives af staten eller andre offentligretlige juridiske personer, og d) at erhverve, udnytte eller overdrage rettigheder og formuegoder, såvel løsøre som fast ejendom.

16 Af det anførte følger, at enhver form for praksis eller retsregel, som er udtryk for forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater, og som udøves eller fastsættes af medlemsstaternes lokale myndigheder, er omfattet af forbudet i traktatens artikel 52. Det skal desuden understreges, at den i artiklen fastsatte etableringsfrihed ikke alene vedrører adgangen til at optage selvstændig erhvervsvirksomhed, men også til at udøve en sådan virksomhed i vid forstand. Leje af et lokale kan være nødvendig med henblik på udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed og er derfor omfattet af anvendelsesområdet for EØF-traktatens artikel 52.

17 Det af Tribunal administratif de Pau forelagte spørgsmål må derfor besvares således, at EØF-traktatens artikel 52 er til hinder for, at der i forbindelse med licitation vedrørende leje af et lokale tilhørende en kommune opstilles en betingelse om statsborgerskab.

Sagens omkostninger

18 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (femte afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal administratif de Pau ved kendelse af 20. juli 1984, for ret:

EØF-traktatens artikel 52 er til hinder for, at der i forbindelse med licitation vedrørende leje af et lokale tilhørende en kommune opstilles en betingelse om statsborgerskab.

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. juni 1985.

P. Heim O. Due

Justitssekretær Formand for femte afdeling