CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA van 22 oktober 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Krachtens artikel 169 EEG-Verdrag vraagt de Commissie het Hof vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek, door in diverse nationale en regionale regelingen te bepalen dat uitsluitend Italiaanse onderdanen koper of huurder kunnen zijn van woonruimte die met steun uit de openbare middelen gebouwd of gerenoveerd is, en in aanmerking komen voor toekenning van goedkoop grondkrediet, in haar wetgeving een discriminatie uit hoofde van nationaliteit heeft ingevoerd en gehandhaafd die belemmeringen kan opwerpen voor het recht van vestiging, de vrijheid van dienstverrichting en het vrije verkeer van werknemers, en daarmee haar verplichtingen krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag en 9, lid 1, van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 [1] niet is nagekomen.

2. Deze zaak is voortgekomen uit een klacht van een Belgisch onderdaan bij de Commissie. De betrokkene woonde in de omgeving van Bologna, waar hij — naar het schijnt als zelfstandige — werkzaam was, en vroeg op een gegeven moment een krediet tegen verlaagd rentetarief aan om in die omgeving een flat te kunnen kopen. Dat krediet werd hem geweigerd op grond dat hij niet de Italiaanse nationaliteit bezat.

3. Naar aanleiding van die klacht stelde de Commissie een onderzoek in naar de toepasselijke Italiaanse regeling, en zij kwam tot de slotsom, dat er alle reden was om de procedure van artikel 169 van het Verdrag in te leiden.

4. Om het niet tot een beroep in rechte te laten komen, richtte de Italiaanse regering tot de regio's en de nationale woningbouworganisaties een circulaire, waarin zij erkende dat de betrokken regelingen inderdaad een discriminatie tussen Italianen en niet-Italianen op het gebied van de huisvesting in het leven riep. Zij verklaarde dat de nationale bepalingen — hoewel van kracht blijvend en toepasselijk op onderdanen van derde landen — gelezen moesten worden in samenhang met de rechtstreeks toepasselijke gemeenschapsregels in die zin, dat onderdanen van andere Lid-Staten die hun voornaamste bezigheid in Italië hadden en/of er woonden, op één lijn te stellen waren met Italiaanse onderdanen voor de toewijzing van door de overheid gebouwde woningen en voor de toekenning van door de overheid gesubsidieerde voordelen in verband met de huisvesting.

5. In de schriftelijke fase van de procedure hebben partijen — wier argumenten in het rapport ter terechtzitting zijn samengevat — zich voornamelijk op twee problemen geconcentreerd:

6. A — Kan door middel van een interpretatieve circulaire een einde worden gemaakt aan de gestelde niet-nakoming?

* Vertaald uit het Portugees.

1 — PB 1968, L 257, blz. 2.

7. B — Is het beginsel van gelijke behandeling (of het non-discriminatiebeginsel) op het hierbedoelde gebied toepasselijk in verband met de vrijheid van vestiging (artikel 52 van het Verdrag) of de vrijheid van dienstverrichting (artikel 59) ?

8. Met betrekking tot werknemers heeft de Italiaanse regering tijdens de schriftelijke behandeling erkend, dat het non-discriminatiebeginsel volledig van toepassing is, en zij heeft dan ook toegegeven dat de Italiaanse wetgeving wat hen betreft, niet in overeenstemming is met de artikelen 48 van het Verdrag en 9, lid 1, van verordening nr. 1612/68.

9. Ter terechtzitting heeft de Commissie evenwel mededeling gedaan van een decreet van de Italiaanse minister-president van 15 mei 1987, waarbij in Italië woonachtige werknemers uit de andere Lid-Staten met Italiaanse onderdanen zijn gelijkgesteld. Daarmee is wat hen betreft, een einde gekomen aan de gestelde inbreuk. De Commissie heeft haar grieven met betrekking tot de positie van die werknemers laten vallen, daar zij meent dat de schending van artikel 48 van het Verdrag en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1612/68 van tafel is.

10. Blijven dus nog de twee andere, hiervóór onder A en B weergegeven vragen.

A — Beëindiging van de niet-nakoming door middel van een circulaire

11. Op dit punt kan men samenvattend het volgende zeggen:

1) De Commissie wijst erop — en in haar antwoord op het aanvullende met redenen omkleed advies heeft de Italiaanse regering dit ook impliciet erkend —, dat de tekst van de circulaire verschillende onduidelijkheden en onvolkomenheden bevat, waardoor die circulaire haar doel — zin en strekking van het geldende gemeenschapsrecht en de consequenties ervan duidelijk te maken — niet kon bereiken.

2) Daarvan afgezien, is een ministeriële circulaire een administratief stuk dat meestal onvoldoende bekendheid krijgt — en in ieder geval niet in het staatsblad wordt gepubliceerd —, en ofschoon een dergelijke circulaire stellig verbindend kan zijn binnen de dienst die hiërarchisch ondergeschikt is aan de auteur ervan, kan zij noch de wetgevende macht van de regio's binden noch de diensten die niet hiërarchisch onder de centrale overheid staan.

3) Volgens vaste rechtspraak van het Hof [2], „geeft de handhaving in de wettelijke regeling van een Lid-Staat van een bepaling die in strijd is met het Verdrag, aanleiding tot een onduidelijke feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid worden gelaten over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen." Het Hof verklaarde dan ook [3]: „De onverenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met de bepalingen van het Verdrag kan ook als deze bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn, enkel definitief worden opgeheven door middel van

2 — Arrest van 25 oktober 1979, zaak 159/78, Commissie/Italië, Jurispr. 1979, blz. 3247, r. o. 22.

3 — Laatstelijk arrest van 15 oktober 1986, zaak 168/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 2945, r. o. 13 en 14.

dwingende nationale voorschriften die dezelfde rechtskracht hebben als de te wijzigen bepalingen. In zijn rechtspraak met betrekking tot de tenuitvoerlegging van richtlijnen door de Lid-Staten heeft het Hof steeds verklaard, dat eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet zijn te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt."

4) In het onderhavige geval wordt de rechtsonzekerheid die het gevolg is van bepalingen die mogelijk in strijd zijn met het Verdrag, nog vergroot door het feit dat het om verscheidene nationale en regionale wetten gaat; dat de circulaire geen adequate rechtskracht heeft, blijkt verder nog uit het door de Commissie opgemerkte feit, dat enkele maanden na de verspreiding van de circulaire in de regio Veneto een nieuwe discriminerende wet is vastgesteld.

12. Zo men concludeert dat de Italiaanse regels onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, kan er geen kwestie van zijn dat men zou nagaan, of de circulaire, anders en duidelijker geformuleerd en via de officiële kanalen bekendgemaakt, een passend instrument is om — zoals de Commissie schijnt te denken — althans „voorlopig" een einde te maken aan de inbreuk in afwachting van de vaststelling van een met het Verdrag conforme wettelijke regeling.

13. Ook kan er geen kwestie van zijn om, zoals de Italiaanse regering voorstelt, onderscheid te maken tussen bepalingen die „radicaal in strijd zijn met een beginsel of regel van gemeenschapsrecht", en andere bepalingen. Een dergelijk onderscheid lijkt mij vrij zinloos, vooral wanneer het gaat om inbreuken op het zo algemeen geformuleerde non-discriminatiebeginsel van artikel 7 EEG-Verdrag.

14. Nu het probleem van de circulaire hiermee is afgedaan, zullen wij moeten onderzoeken of, en zo ja in hoeverre, de onderwerpelijke Italiaanse regeling inbreuk maakt op de gemeenschapsvoorschriften betreffende het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, dat wil zeggen op de artikelen 52 en 59 van het Verdrag.

B — De gestelde inbreuk op de artikelen 52 en 59 EEG-Verdrag

15. *a)* De opzet van het betoog van de Commissie in haar memories en met name in haar repliek wekte de indruk, dat haar beroep niet enkel betrekking had op de in de Italiaanse regelingen vervatte nationaliteitsvoorwaarde, maar ook op de voorwaarden inzake woonplaats of hoofdbezigheid, die eveneens in de betrokken bepalingen worden gesteld (met name in het presidentieel decreet nr. 1035 van 30.12.1972 [4]) in verband met de in het kader van de sociale woningbouw toegekende voordelen; van die voorwaarden zou men immers kunnen menen dat zij tot indirecte discriminatie leiden.

16. De conclusies van het verzoekschrift betreffen formeel echter uitsluitend de nationaliteitsvoorwaarde in de Italiaanse regeling en het valt dus niet aan te nemen, dat het voorwerp van het beroep ruimer is.

17. Ik geloof echter dat de verwarring is ontstaan door de discussie die, verrassend genoeg, gevoerd is over de strekking van de circulaire van de Italiaanse autoriteiten; in elk geval heeft de Commissie ter terechtzitting gepreciseerd, dat het beroep uitsluitend

4 — GURI nr. 58 van 3.3.1973, blz. 1331.

betrekking heeft op de uitdrukkelijke nationaliteitsvoorwaarde, die duidelijk discriminerend is en in strijd met artikel 7 van het Verdrag.

18. *b)* Dit artikel 7 verbiedt immers, onverminderd de bijzondere bepalingen, „elke discriminatie op grond van nationaliteit" *„binnen de werkingssfeer van dit Verdrag„* (cursivering van mij).

19. Wij zullen ons dus moeten afvragen of, en zo ja in hoeverre, die nationaliteitsvoorwaarde een belemmering kan vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de artikelen 52 en 59, betreffende de vrijheid van vestiging en dienstverrichting, en of zij derhalve een verboden discriminatie oplevert.

20. De arresten Reyners[5] en Van Binsbergen[6] hebben eens voor allemaal antwoord gegeven op de vraag, of de artikelen 52 en 59 na afloop van de overgangsperiode rechtstreeks toepasselijk zijn.

21. Ter bepaling van de draagwijdte van die directe werking maakte het Hof onderscheid tussen opheffing van de belemmeringen van de vrijheid van vestiging en van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten enerzijds en de vaststelling van maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van die vrijheden anderzijds.

22. Wat het eerste aspect betreft, overwoog het Hof:

a) „dat artikel 52, door de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging op het einde van de overgangsperiode te fixeren, ... een nauwkeurig omschreven resultaatsverplichting oplegt, welker nakoming moest worden vergemakkelijkt, maar niet geconditioneerd, door de geleidelijke uitvoering van een programma van maatregelen" (Reyners, r. o. 26), en sedert dat tijdstip zijn de in het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging bedoelde richtlijnen dus overbodig geworden „voor de toepassing van de regel van gelijke behandeling... daar deze regel sindsdien krachtens het Verdrag zelf volledig, met rechtstreekse werking, geldt" (r. o. 30);

b) „dat de bepalingen van artikel 59, waarvan de toepassing gedurende de overgangsperiode door middel van richtlijnen moest worden voorbereid, aan het einde daarvan dus onvoorwaardelijk zijn geworden" (Van Binsbergen, r. o. 24), wat in het bijzonder impliceert de „opheffing van alle discriminaties ten opzichte van degene die diensten verricht, op grond van zijn nationaliteit of de omstandigheid dat hij woont in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst moet worden verricht" (r. o. 27).

23. Met betrekking tot het tweede aspect verklaarde het Hof, dat de door het Verdrag voorziene richtlijnen nog steeds van groot belang zijn voor de maatregelen die in de wetgeving van de Lid-Staten opgenomen moeten worden ten einde de uitoefening van die vrijheden te *begunstigen* of te *vergemakkelijken.*

24. Waar de grenslijn tussen die twee aspecten precies verloopt, is echter nog steeds goeddeels onduidelijk.

5 — Arrest van 21 juni 1974, zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631.

6 — Arrest van 3 december 1974, zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299.

25. In de arresten Reyners en Van Binsbergen ging het om *rechtstreekse*, op de nationaliteit of de woonplaats der betrokkenen gebaseerde beperkingen van het recht van vestiging en dienstverrichting.

26. Nadien heeft het Hof bepaalde discriminaties van zelfstandigen op grond van nationaliteit veroordeeld, in zaken waarin het niet ging om maatregelen die indruisten tegen het recht van vestiging, maar eenvoudig om regelingen waarvan de opheffing de uitoefening van dat recht zou hebben begunstigd.

27. Dit was met name het geval met de arresten van 18 juni 1985 (zaak 197/84, Steinhauser[7]) en 28 januari 1986 (zaak 270/83, Commissie/Frankrijk, „avoir fiscal"[8]).

28. Toch ging het in die zaken nog duidelijk om voorwaarden die verband hielden met de uitoefening van werkzaamheden „in ruime zin", zoals het Hof zei in het arrest Steinhauser (r. o. 16). Niettemin overwoog het Hof reeds in die zaak, dat „het huren van een lokaal voor beroepsdoeleinden de beroepsuitoefening *vergemakkelijkt* en dus valt binnen de werkingssfeer van artikel 52 EEG-Verdrag" (r. o. 16; cursivering van mij).

29. In dezelfde lijn ligt het arrest Segers van 10 juli 1986 (zaak 79/85, Jurispr. 1986, blz. 2375), waarin het Hof zich misschien zelfs nog wat meer verwijderd heeft van het eenvoudig in aanmerking nemen van de voorwaarden die rechtstreeks verband houden met de uitoefening van werkzaamheden door de vestigingsgerechtigde, waar het overwoog — onder rechtstreekse verwijzing naar het Algemeen programma van de Raad voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging van 18 december 1961 —, dat „het vereiste om een vennootschap die overeenkomstig het recht van een andere Lid-Staat is opgericht, een nationale behandeling te geven, voor het personeel van die vennootschap het recht impliceert om zich bij een bepaald stelsel van sociale zekerheid aan te sluiten", en dat wanneer „men het personeel op het vlak van de sociale bescherming discrimineert, men daarmee indirect de vrijheid beperkt van vennootschappen van een andere Lid-Staat om zich via een agentschap, dochteronderneming of filiaal in de betrokken Lid-Staat te vestigen".

30. Met betrekking tot de situatie die ontstaat doordat onderdanen van andere Lid-Staten die houder zijn van een buitenlands rijbewijs, verplicht zijn een Duits rijbewijs aan te vragen wanneer zij langer dan een jaar in de Bondsrepubliek Duitsland zijn gevestigd, overwoog het Hof echter reeds in het arrest Choquet van 28 november 1978[9], dat een dergelijk vereiste onder bepaalde omstandigheden inbreuk zou kunnen maken „op de vrije uitoefening door [die] personen van de rechten die de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag hun uit hoofde van het vrije verkeer van personen, de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten waarborgen", en derhalve in strijd was te achten met het gemeenschapsrecht (r. o. 8).

31. Nog verder raakte het Hof af van de met de uitoefening van de werkzaamheid verband houdende voorwaarden in het arrest Mutsch van 11 juli 1985[10], waarin het

7 — Jurispr. 1985, blz. 1819.

8 — Jurispr. 1986, blz. 273.

9 — Zaak 16/78, Jurispr. 1978, blz. 2293, 2303.

10 — Zaak 137/84, Jurispr. 1985, blz. 2681, 2696.

erkende dat een werknemer die onderdaan van een Lid-Staat is en in een andere Lid-Staat woont, het recht heeft „te vragen dat een tegen hem aanhangig gemaakte strafzaak in een andere taal wordt gevoerd dan die welke bij het kennisnemende gerecht gewoonlijk als procestaal wordt gebruikt, indien dat recht in dezelfde omstandigheden aan nationale werknemers toekomt" (r. o. 18). Het Hof heeft de regel van gelijke behandeling dus uitdrukkelijk uitgebreid tot de privésfeer van de werknemer.

32. Het betrof daar echter de situatie van een werknemer, en naar het oordeel van het Hof viel het betrokken recht onder het begrip „sociale voordelen" in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap [1]; volgens dat artikel dient een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat, in de staat van ontvangst „dezelfde sociale en fiscale voordelen" te genieten als de nationale werknemers. Evenals in het arrest Even van 31 mei 1978 [11] verstond het Hof daaronder „alle voordelen die, al dan niet verbonden met een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn".

33. Deze uitlegging is evenwel gebaseerd op een uitdrukkelijke bepaling van een verordening die juist is vastgesteld om het vrije verkeer van werknemers te bevorderen; een overeenkomstige bepaling voor zelfstandigen bestaat echter niet.

1 — PB 1968, L 257, blz. 2.

11 — Zaak 257/78, Jurispr. 1979, blz. 2019.

34. Men kan zich dus afvragen, of ten aanzien van deze zelfstandigen — gevestigd of diensten verrichtend in een andere Lid-Staat — het recht op gelijke behandeling zich eveneens uitstrekt tot aspecten die geen functioneel verband houden met de uitoefening van de beroepswerkzaamheid, maar tot de privésfeer behoren, zoals het recht op huisvesting op bijzondere voorwaarden.

35. *c)* Laten we eerst de situatie bezien van de zelfstandige die in een andere Lid-Staat (in casu Italië) is *gevestigd.*

36. Het lijkt trouwens zo een situatie te zijn die de Commissie aanleiding heeft gegeven om de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden.

37. Voor het moment wil ik mij beperken tot het geval van iemand die zijn hoofdverblijf in Italië heeft.

38. Let wel: waar het om gaat, is niet het recht om onroerend goed dat men voor de uitoefening van zijn beroep nodig heeft, te kopen of te huren (daarop doelt het hiervóór genoemde Algemeen programma), noch om het recht om überhaupt onroerend goed te kopen of huren; het gaat om de in de Italiaanse wettelijke regeling gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een woning in de sociale sector of een bouwlening tegen lage rente. Volgens de ter terechtzitting verstrekte inlichtingen is het bezit van de Italiaanse nationaliteit niet de enige voorwaarde; in de betrokken regeling (met name artikel 2 van presidentieel decreet nr. 1035/72) worden tal van andere voorwaarden gesteld voor de toewijzing van

woonruimte en de toekenning van voordelen in verband daarmee. Zo moet men wonen of zijn hoofdbezigheid hebben in de gemeente waar de woning gelegen is, geen ander onroerend goed bezitten ter plaatse waar de subsidie wordt gevraagd, niet langs andere weg overheidssubsidie in het kader van de huisvesting ontvangen hebben en een gezinsinkomen beneden een bepaald maximum hebben.

39. Zoals de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering uiteen heeft gezet, is de betrokken regeling bedoeld voor personen en gezinnen met een laag inkomen, die men huisvesting dicht bij hun arbeidsplaats wenst te bezorgen; dank zij de uit de staatsbegroting ter beschikking gestelde middelen kunnen de problemen worden opgelost die minder draagkrachtigen ondervinden bij het zoeken van een woning op de vrije markt.

40. Het is duidelijk dat wij hier te maken hebben met een gevoelig onderdeel van het sociale beleid van de centrale of regionale overheid, waarbij vanwege de financiële implicaties enige terughoudendheid geboden is.

41. Anderzijds maakt juist dit het ons ook mogelijk, de noodzakelijke verbinding te leggen met de problematiek van het vestigingsrecht.

42. Het gaat hier immers om een gebied dat, gelet op de gestelde voorwaarden, voor wat zelfstandigen betreft slechts van belang kan zijn voor hoofden van kleine of hoogstens middelgrote ondernemingen, voor het merendeel dus hoofden van eenmans- of gezinsbedrijven.

43. In zo een geval houdt de oprichting van een onderneming meestal in, dat de oprichter zelfstandige wordt.

44. Voor die groep van ondernemers is de scheidslijn tussen beroepsactiviteit en het persoonlijk en gezinsleven en met name de huisvesting, erg smal. De sociale en economische status van die beroepsgroep verschilt niet veel van die van een werknemer, en om deze reden meende de gemachtigde van de Italiaanse regering ter terechtzitting, dat zij vergelijkbaar waren.

45. Het ligt natuurlijk anders voor eigenaren van grote bedrijven, maar die zullen moeilijk kunnen voldoen aan de andere voorwaarden die de Italiaanse regeling voor de toewijzing van woningen in de sociale sector stelt — voorwaarden die op zich niet discriminerend zijn, omdat zij gelden voor iedere gegadigde, Italiaan of niet.

46. In het arrest Mutsch overwoog het Hof (r. o. 16), dat „het recht om onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers zijn eigen taal te gebruiken in een procedure voor de gerechten van de Lid-Staat van woonplaats, in aanzienlijke mate bijdraagt tot de integratie van de migrerende werknemer en zijn gezin in het land van ontvangst en derhalve tot de verwezenlijking van de doelstelling van het vrije verkeer van werknemers". Evenzo moet men aannemen, dat de mogelijkheid om huisvesting in de sociale sector toegewezen te krijgen op dezelfde voet als nationale werknemers, een belangrijk instrument is voor de integratie van de zelfstandige en zijn gezin in het land van ontvangst en dus in aanzienlijke mate bijdraagt tot de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging binnen de gemeenschappelijke markt.

47. Die mogelijkheid kan zelfs een conditio sine qua non zijn voor voortgezet verblijf in het buitenland, zoals blijkt uit het ter terechtzitting genoemde voorbeeld waarop de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering om commentaar is gevraagd. Het feit dat men in aanmerking komt voor de bijzonder gunstige voorwaarden van de sociale huisvesting, zou in een conjunctureel moeilijke periode, waarin de ondernemer zijn uitgavenpatroon sterk moet inkrimpen, wel eens het laatste middel kunnen zijn om het hoofd boven water te houden en het overleven van het bedrijfje te verzekeren tot het moment waarop de marktsituatie weer verbetert.

48. De vermenging van privévermogen en bedrijfsvermogen is immers zo sterk, dat in zo een situatie iedere aantasting van het eerste rechtstreeks gevolgen kan hebben voor het bedrijf.

49. Wanneer het bezit van de Italiaanse nationaliteit dus voorwaarde is om voor een woning in de sociale sector in aanmerking te komen, dan betekent dat, dat een Italiaan wel over dit „vangnet" beschikt, maar niet een onderdaan van een andere Lid-Staat, die, wanneer zijn eerdere gezinswoning te duur voor hem wordt, zich gedwongen kan zien zijn bedrijf te sluiten en eventueel naar zijn land van herkomst terug te keren. Toch gaat het daarbij om mensen die zijn opgenomen in het sociale en economische leven van het gastland, waar zij een werkzaamheid verrichten waaraan zij op dezelfde voet als Italianen rechten en (voornamelijk fiscale) plichten ontlenen. En zoals het Hof opmerkte in het arrest Reyners, is de daadwerkelijke uitoefening van de vrijheid van vestiging evenmin los te zien van het streven „de economische en sociale vervlechting in de Gemeenschap op het terrein van de niet in loondienst verrichte werkzaamheden te bevorderen" (r. o. 21), wat een voorwaarde is voor de verwezenlijking van een echt „Europa der burgers".

50. Gevraagd wat hij van zo een „grenssituatie" dacht, verklaarde de gemachtigde van de Italiaanse regering ter terechtzitting, dat zijn regering in het geheel geen „principieel bezwaar" had tegen de stelling van de Commissie voor zover die betrekking had op een hoofdvestiging, maar dat zij het niet eens was met de uitbreiding van die stelling tot secundaire vestigingen en het verrichten van diensten, noch met de toepassing ervan op de andere materiële voorwaarden voor toewijzing van woningen in de sociale sector.

51. Ik meen het Hof dus in overweging te mogen geven, het beroep op dit punt gegrond te verklaren en te zeggen voor recht, dat de Italiaanse wettelijke regeling die huisvesting in de sociale sector voorbehoudt aan Italiaanse onderdanen, in strijd is met de bepalingen van artikel 52 EEG-Verdrag betreffende de vrijheid van vestiging.

52. Enkel zo zal men binnen de werkingssfeer van het Verdrag volledig kunnen voldoen aan de vereisten van het fundamentele non-discriminatie- of gelijkheidsbeginsel van artikel 7. Gelijk het Hof overwoog in het arrest Mutsch (r. o. 12), „moet deze bepaling volledig toepassing vinden op eenieder die op het grondgebied van een Lid-Staat is

gevestigd en zich in een door het gemeenschapsrecht geregelde situatie bevindt".

53. In de zaak Mutsch (aldus preciseerde het Hof in r. o. 14, *na* die beginselverklaring) werd de band met het gemeenschapsrecht gelegd via de artikelen 48 en 49 EEG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen van afgeleid recht; in het onderhavige geval is hij een uitvloeisel van de toepassing van artikel 52. [12]

54. Vergeten wij overigens niet, dat het EEG-Verdrag de vrijheid van vestiging als een van de fundamentele vrijheden tot de grondslagen van de Gemeenschap rekent, naast het vrije verkeer van personen en de vrijheid van dienstverrichting, die worden gewaarborgd door de artikelen 3, sub c, 48, 52 en 59 van het Verdrag. [13] Met betrekking tot artikel 52 verklaarde het Hof, dat het „een van de fundamentele bepalingen van de Gemeenschap" is. [14]

55. Die fundamentele bepalingen en de eruit voortvloeiende vereisten zijn, naar uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak blijkt, door het Hof steeds ruim uitgelegd. [15]

56. Daarentegen heeft de rechtspraak over de uitlegging van de afwijkingen en beperkingen van die vrijheden altijd een opvallend restrictief karakter gehad. [16]

57. En al kan men niet zeggen dat het in casu gaat om „rechten die gewoonlijk aan het verrichten van een werkzaamheid anders dan in loondienst zijn verbonden", het is wel zo, dat de voordelen die voor niet-Italianen bereikbaar dienen te zijn, alle neerkomen op rechten als die welke uitdrukkelijk zijn genoemd in het „Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging" [17], titel III, „Beperkingen", en dat zij zich globaal niet onderscheiden van de aldaar genoemde handelingen, te weten:

A — a) overeenkomsten, zoals... huurovereenkomsten te sluiten, alsmede alle rechten te genieten die uit deze overeenkomsten voortvloeien;

...

d) roerende en onroerende goederen en rechten te verwerven, te gebruiken of te vervreemden;

...

f) leningen aan te gaan en met name gebruik te maken van de verschillende vormen van krediet;

g) te genieten van directe of indirecte steunmaatregelen van de staat.

58. Met name gelet op de reeds bereikte mate van integratie binnen de gemeenschappelijke markt, in het bijzonder op het gebied van de vrijheid van vestiging, meen ik dan ook, dat het Hof dit kleine extra stapje zal moeten zetten op de weg die het met zijn rechtspraak al is ingeslagen.

59. *d)* Daarentegen meen ik niet, dat de Italiaanse wetgeving afbreuk doet aan het recht van secundaire vestiging of de vrijheid van dienstverrichting.

60. In die twee gevallen bestaat er immers geen blijvende of vaste band tussen de zelf-

12 — Zie ook arrest van 13 februari 1985, zaak 293/83, Gravier, Jurispr. 1985, blz. 593, r. o. 15, 25 en 26.

13 — Zie arrest van 7 februari 1979, zaak 115/78, Knoors, Jurispr. 1979, blz. 399, 409, r. o. 19.

14 — Arrest Segers, l. c., r. o. 12.

15 — Zie ook arrest van 4 april 1974, zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359, r. o. 17 en volgende; arrest van 13 juli 1983, zaak 152/82, Forcheri, Jurispr. 1983, blz. 2323, 2335, r. o. 11.

16 — Zie bij voorbeeld arrest Reyners, over de uitlegging van artikel 55, eerste alinea, l. c., r. o. 33 en volgende, met name r. o. 43; arrest van 17 december 1980, zaak 149/79, Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 3881, 3903 en 3904, r. o. 19 en 22.

17 — PB 1962, blz. 36.

standige en de plaats waar hij zijn werkzaamheid verricht; er kan dus geen verband worden gelegd tussen die werkzaamheid en de huisvestingsvoorwaarden en men kan ook niet zeggen dat de voorwaarden waaronder men voor een woning in aanmerking komt, tot een daadwerkelijke discriminatie van die zelfstandige ten opzichte van Italiaanse onderdanen zouden kunnen leiden.

61. Gezien de manier waarop het Verdrag in de artikelen 52 en 59 over het recht van vestiging respectievelijk de vrijheid van dienstverrichting spreekt, lijkt het mij juridisch van belang om in een geval als dit te onderscheiden tussen het recht van hoofdvestiging enerzijds en het recht van secundaire vestiging en de vrijheid van dienstverrichting anderzijds, omdat de in elk van beide gevallen gestelde voorwaarden verschillend zijn.

62. Want terwijl de eerste zin van de eerste alinea van artikel 52 in het algemeen spreekt over „de beperkingen van de vrijheid van vestiging *voor onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat*", gaat het in de tweede zin van die alinea meer specifiek over „beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de *onderdanen van een Lid-Staat die op het grondgebied van een Lid-Staat zijn gevestigd*" (cursivering van mij), onverschillig of dit de staat van secundaire vestiging is of een andere. [18]

18 — De Portugese versie van het Verdrag lijkt mij hier niet zo gelukkig, want zij is minder ruim dan de andere versies: „nacionais de um Estado-membro estabelecidos no território de *outro* Estado-membro", wat niet precies overeenkomt met „ressortissants d'un État membre établis sur le territoire *d'un* État membre" (Franse versie), „cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio *di uno* Stato membro" (Italiaanse versie), of „nationals of any Member State established in the territory of *any* Member State" (Engelse versie). De Portugese tekst kan de indruk wekken dat het recht van secundaire vestiging in een andere Lid-Staat niet toekomt aan de onderdaan van een Lid-Staat die in zijn eigen land is gevestigd.

63. Artikel 59 verlangt zijnerzijds de opheffing van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap „ten aanzien van de onderdanen der Lid-Staten *die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht*" (cursivering van mij).

64. Waarom het nu in casu gaat, is de erkenning van het recht op een sociaal voordeel dat bedoeld is om een in de persoonlijke en gezinssfeer liggend probleem op te lossen dat een blijvende integratie onderstelt in het economische en sociale leven van de streek waar de woning is gelegen.

65. Dat onderdanen van andere Lid-Staten niet voor dat voordeel in aanmerking komen, belet hun geenszins gebruik te maken van het recht om een agentschap, filiaal of dochteronderneming in Italië op te richten of zich meer of minder regelmatig naar dat land te begeven om er diensten te verrichten met behoud van hun voornaamste activiteitscentrum in een andere Lid-Staat of ook — in het eerste geval — in een andere streek van Italië.

66. Zolang deze materie door de Gemeenschap niet is geharmoniseerd, kan men Italië niet verplichten woningen in de sociale sector ter beschikking te stellen van alle onderdanen van andere Lid-Staten die er een van die rechten uitoefenen of wensen uit te oefenen. Dat vereiste zou in het geheel geen rekening houden met de sociale doelstellingen van het stelsel van overheidsfinanciering voor de woningbouw, zoals dat in de bestreden wettelijke regeling is neergelegd.

67. Een dergelijk vereiste zou in werkelijkheid betekenen, dat voor onderdanen van de andere Lid-Staten gunstiger voorwaarden

zouden moeten gelden dan voor Italiaanse onderdanen; wanneer dezen immers niet hun hoofdverblijf of hun hoofdactiviteit hebben in de plaats waar de gesubsidieerde woning gelegen is, hebben zij er geen recht op.

68. Artikel 52 nu heeft tot doel, aldus de vaste rechtspraak van het Hof[19], „te verzekeren dat elke onderdaan van een Lid-Staat, die zich, zij het ook secundair, in een andere Lid-Staat vestigt om aldaar werkzaamheden anders dan in loondienst te verrichten, aldaar als een eigen onderdaan wordt behandeld, en verbiedt iedere discriminatie op grond van nationaliteit als een beperking van de vrijheid van vestiging". De vrijheid van vestiging omvat mitsdien „de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst overeenkomstig de bepalingen die door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld". Uit de bepalingen en de context van artikel 52, tweede alinea, trok het Hof de slotsom, dat wanneer communautaire voorschriften ontbreken, iedere Lid-Staat vrij is om op zijn grondgebied de werkzaamheden te regelen die in het kader van de uitoefening van het recht van vestiging worden verricht, mits hij het vereiste van gelijke behandeling maar in acht neemt.

69. Op overeenkomstige wijze bepaalt artikel 60, derde alinea, van het Verdrag, dat „degene die de diensten verricht, zijn werkzaamheden daartoe tijdelijk kan uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, *onder dezelfde voorwaarden als dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt*" (cursivering van mij).

70. In de onderhavige zaak is echter geen sprake van op het oog neutrale voorwaarden die een discriminatie op grond van nationaliteit tot gevolg zouden hebben of tot een onevenredige belemmering van de uitoefening van de betrokken rechten zouden leiden.

71. Indien dat zo is voor de voorwaarden die rechtstreeks verband houden met de uitoefening van de werkzaamheid, mag men zeker niet verder gaan bij de voorwaarden die de privésfeer raken.

72. Wilde men de verplichting om het recht op huisvesting in de sociale sector te erkennen, uitbreiden tot de gevallen van secundaire vestiging en van dienstverrichting, dan zou dat, naar Italië heeft opgemerkt, zelfs kunnen betekenen dat men verder gaat dan de voorwaarden die bij voorbeeld in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1612/68 met betrekking tot werknemers zijn gesteld.

73. Rekening houdend met de aard van de hierbedoelde rechten, kan de voorwaarde dat men de Italiaanse nationaliteit moet bezitten om voor een woning in aanmerking te komen, in principe in de praktijk geen gevolgen hebben voor de onderdanen van andere Lid-Staten.

74. Het behoeft daarom geen verbazing te wekken dat de Commissie ter terechtzitting heeft erkend, dat de beoordeling van de situatie op die punten heel wat moeilijker is dan wanneer het gaat om een hoofdvestiging, al wijst zij daarbij uitdrukkelijk op de noodzaak om van geval tot geval te onderzoeken of het voor de dienstverrichting nodig is dat men over een woning beschikt; daarvoor zie ik echter geen enkele reden.

75. In die gedachtengang zou het overigens logischer zijn om in bijzondere gevallen van

19 — Arrest van 12 februari 1987, zaak 221/85, Commissie/België, Jurispr. 1987, blz. 719, r. o. 9 en 10.

secundaire vestiging rekening te houden met de mogelijkheid dat de betrokkene zijn woonplaats naar de plaats van die vestiging wil overbrengen; gelet evenwel op de aard van de betrokken woningen en de andere voorwaarden waaraan men moet voldoen om ervoor in aanmerking te komen (gezinsinkomen e. d.), komt het mij voor, dat de betrokken wetgeving in beginsel niet van toepassing kan zijn wanneer iemand meer vestigingen heeft.

76. Verder is het niet evident, dat wat in de meeste gevallen van secundaire vestiging voor de uitoefening van het recht beslissend is, wanneer het gaat om het beheer van de vestiging (want alleen dat onderstelt een duurzame persoonlijke band die ertoe kan leiden, dat er een probleem ontstaat in verband met het recht op toegang tot huisvesting in de sociale sector), niet veeleer de situatie van werknemer is, die dus onder andere verdragsbepalingen valt.

77. Het is dus volstrekt niet zonder meer duidelijk, dat de Italiaanse wettelijke regeling op dit punt in strijd is met het gemeenschapsrecht.

78. Dat zou anders zijn indien de Italiaanse regeling een of andere discriminatie van onderdanen van de andere Lid-Staten zou bevatten met betrekking tot de toegang tot woningen in de vrije sector; in de onderhavige zaak staat dat echter niet ter discussie, zodat wij niet op die mogelijkheid behoeven in te gaan.

79. Wat er ook van zij, wij hebben hier niet te doen met een beperking die de daadwerkelijke uitoefening *belet* van het recht van vestiging van personen die in een andere Lid-Staat een andere vestiging hebben, en daarom is de rechtspraak van het arrest Klopp [20] betreffende het in artikel 52, eerste alinea, tweede zin, geformuleerde beginsel (zie inzonderheid r. o. 20 in fine) niet van toepassing.

C — Conclusie

80. Gelet op het voorgaande, besluit ik met het Hof in overweging te geven voor recht te verklaren, dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 52, eerste alinea, tweede zin, EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door bepalingen te handhaven ingevolge welke enkel zelfstandigen die de Italiaanse nationaliteit bezitten, eigenaar of huurder kunnen zijn van woningen die met overheidssteun zijn gebouwd of gerenoveerd, en in aanmerking komen voor grondkrediet tegen verlaagde rente. Voor het overige, zo meen ik, moet het beroep worden verworpen.

81. Bijgevolg — en omdat de afstand van instantie door de Commissie met betrekking tot haar vordering om de onverenigbaarheid vast te stellen van de Italiaanse regeling met artikel 48 van het Verdrag, zijn oorzaak vindt in de houding van de Italiaanse Republiek, die de nodige nationale bepalingen eerst na de instelling van het beroep heeft vastgesteld — ben ik van oordeel, dat de kosten moeten worden gecompenseerd overeenkomstig het bepaalde in artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering.

20 — Arrest van 12 juli 1984, zaak 157/83, Klopp, Jurispr. 1984, blz. 2971, 2990.