FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 12. DECEMBER 1978 [1]

Høje Ret.

Artikel 4, stk. 1, i den nederlandske lov om etablering af håndværksvirksomhed (Vestigingswet Bedrijven) 1954 foreskriver, at udøvelse af bestemte håndværk uden autorisation fra vedkommende industri- og handelskammer (Kamer van Koophandel en Fabrieken) kan forbydes ved bekendtgørelse. Dette er sket ved artiklerne 19 og 27 i bekendtgørelse af 1958 om etablering af virksomheder i byggesektoren (Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven) for blikkenslager-, gas- og vandinstallatørvirksomhed og for udøvelse af selvstændig virksomhed som installatør af centralvarmeanlæg ved artikel 7 i bekendtgørelse om etablering af centralvarmeinstallationsvirksomhed og lignende virksomhed (Vestigingsbesluit vervarmings- en aanverwante bedrijven) 1960. Artikel 15, stk. 1, litra c), i nævnte lov lyder således:

»Efter ansøgning meddeler økonomiministeren fritagelse fra et i en bekendtgørelse om etablering indeholdt forbud mod udøvelse af et heri nævnt erhverv

a) ...

b) ...

c) når bestemmelserne i et direktiv fra Rådet for De europæiske Fællesskaber om fysiske personers og selskabers etablering på en EØF-medlemsstats område eller om fysiske personers og selskabers udførelse af tjenesteydelser på dette område begrunder en fritagelse.«

Sagsøger i hovedsagen, som er født 1939 i Urmond i Nederlandene og er nederlandsk statsborger, indgik den 30. april 1962 i Dilsen (Stokkem) i Belgien ægteskab med en belgisk statsborger og har siden da haft bopæl der. Indtil 13. marts 1970 var han arbejdstager hos sin svigerfar, hvis virksomhed omfattede installation af centralvarmeanlæg, blikkenslagerarbejde, gas- og vandinstallation. Ifølge attestationer, udstedt af den belgiske minister for selvstændige erhvervsdrivende den 21. juni 1976 i medfør af artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 64/427/EØF af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) — EFT 1963-1964, s. 139; org.ref. JO 1964, s. 1803 — udøvede sagsøgeren siden den 13. marts 1970 uafbrudt i Dilsen (Stokkem) selvstændig erhvervsvirksomhed, nemlig som VVS-installatør.

Da sagøger vil drive selvstændig centralvarmeinstallations-, blikkenslager- og vandinstallationsvirksomhed på sit fødested, ansøgte han den 24. juni 1976 i

1 — Oversat fra tysk.

henhold til artikel 15, stk. 1, i Vestigingswet Bedrijven 1954 Kamer van Koophandel en Fabrieken voor de Mijnstreek, Heerlen, om fritagelse. Ved afgørelse af 31. januar 1977 afslog økonomiministeriet, sagsøgte i hovedsagen, ansøgningen under henvisning til, at sagsøger som nederlandsk statsborger ikke i Nederlandene kunne anses som begunstiget efter artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 64/429/EØF. Den 14. april 1977 anlagde sagsøger sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven mod sagsøgtes afvisning af 15. marts 1977 af sagsøgers klage mod afgørelsen af 31. januar 1977 — den del af afvisningen, som i henhold til artikel 15, stk. 1, litra b), i Vestigingswet Bedrijven bestemte, at ansøgningen skulle oversendes til prøvelse i Sociaal Economische Raad, er ikke omfattet af tvisten i hovedsagen — idet han påstod afvisningen annulleret og meddelelse af de ansøgte fritagelser.

Ved kendelse af 9. maj 1978 udsatte College van Beroep voor het Bedrijfsleven sagen og forelagde Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

Skal Rådets dirketiv 64/427/EØF af 7. juli 1964 fortolkes således, at der ved »begunstigede« i direktivets artikel 1, stk. 1, også skal forstås personer, som udelukkende er og altid har været statsborgere i værtslandet?

Min stillingtagen til dette spørgsmål er følgende:

1. Går man ud fra ordlyden af direktiv 64/427/EØF angiver artikel 1, stk. 1, de begunstigede personer under henvisning til afsnit I i Rådets almindelige planer af 18. december 1961 om ophævelse af begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser (JO 1962, s. 32) og ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden (JO 1962, s. 36). I begge planer anføres som begunstigede — med hensyn til fysiske personer, som denne sag alene vedrører — statsborgere i Fællesskabets medlemsstater, hvorved det alene forudsættes, at de har bopæl inden for Fællesskabet eller ønsker at etablere sig på en medlemsstats område med henblik på udøvelse af selvstændig virksomhed. Denne vide definition af de begunstigede personer udelukker, som Kommissionen korrekt har fremhævet, en fortolkning af begge planers afsnit I, hvorefter statsborgere i medlemsstater, som vil etablere sig eller præstere tjenesteydelser i den stat, hvori de er statsborgere, ikke skulle høre til begunstigede. Den omstændighed, at begge planer, som det fremgår af planernes afsnit III, i første række omhandler gradvis ophævelse af de for udlændige gældende begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, og altså sikring af national behandling for medlemsstaternes statsborgere, ændrer intet heri. Thi definitionen af begunstigede i afsnit I indeholder ingen hertil svarende begrænsning og kan, såfremt dette skulle have været tilsigtet, heller ikke anføres til bestemmelse af den af direktiv 64/427/EØF omfattede personkreds, idet dette

direktiv, som det fremgår af artiklerne 3 og 4, netop ikke omhandler »national behandling«af andre medlemsstaters statsborgere, men foreskriver, at indenlandsk lovgivning kan fraviges, således at bestemte kvalifikationer og færdigheder, erhvervet gennem en længere tids praktisk erhvervsudøvelse i en anden medlemsstat, skal anses som tilstrækkelig betingelser for adgang til udøvelse af tilsvarende erhvervsvirksomhed i værtsstaten.

2. Den vide fortolkning af begrebet »begunstigede« som følger af ordlyden af artikel 1, stk. 1, i direktiv 64/427/EØF sammenholdt med afsnit I i den almindelige plan om ophævelse af begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser er også forenelig med EØF-traktatens relevante bestemmelser og generelle mål. Grundsætningen om den frie bevægelighed, som efter traktaten skal gennemføres i så høj grad som muligt, har til formål, at statsborgere i enhver medlemsstat kan udøve deres erhvervsvirksomhed, hvor som helst de måtte ønske det i Fællesskabet, enten ved at de etablerer sig dér eller tilbyder deres tjenesteydelser. Hermed er grundsætningen om den frie bevægelighed et af grundprincipperne for fællesmarkedet, hvilket også fremgår af EØF-traktatens artikel 3, litra c). Enhver diskriminering af medlemsstaternes statsborgere på grund af deres nationalitet er uden videre i strid med denne grundsætning.

Blandt traktatens afgørende bestemmelser om gennemførelsen af den frie bevægelighed er artikel 48 (arbejdskraftens frie bevægelighed) og artikel 59 (fri udveksling af tjenesteydelser) også efter deres ordlyd i overensstemmelse med den i traktaten angivne målsætning. Begge bestemmelser sikrer medlemsstaternes statsborgere fuld bevægelighed med hensyn til arbejdsudøvelse og præstering af tjenesteydelser inden for det fælles marked uanset deres statsborgerskab og stedet for erhvervsudøvelsen. Derimod giver ordlyden af artikel 52, stk. 1, anledning til en vis tvivl, idet bestemmelsen kun foreskriver ophævelse af de restriktioner, som hindrer statsborgere fra en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Jeg er dog som Kommissionen af den mening, at denne fra artiklerne 48 og 59 afvigende formulering ikke skal anses som en afvigelse fra traktatens grundprincipper. Artikel 52, stk. 1, som i øvrigt overhovedet ikke udelukker, at etableringsfriheden sikres yderligere ud over dens ordlyd, skal i hvert fald ikke fortolkes således, at den ganske uanset omstændighederne tillader forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere; en sådan fortolkning ville nemlig stride mod et grundprincip i EØF-traktaten. Dette fremhævede generaladvokat Mayras ganske klart i sit forslag til afgørelse i sag 71/76 — Thieffry — (Sml. 1977, s. 780, 792) hvori han kritiserede en dom fra Cour d'Appel de Paris, der fastslog, at EØF-traktatens bestemmelser om etableringsfrihed ikke gjaldt for en fransk statsborger, som ville etablere sig i Frankrig, med følgende ord:

»Denne dom forekommer mig fejlagtig. Den strider fuldstændig mod traktatens mål, navnlig i traktatens artikel 52, hvoraf det fremgår, at etableringsfriheden er et af fællesmarkedets grundprincipper. At nægte en fransk statsborger — selv om denne ikke er født statsborger — retten til at etablere sig i det land, hvor han har erhvervet statsborgerskab, forekommer mig at være en klar overtræ-

delse af artikel 52, hvis formål er at gøre det muligt for enhver statsborger i enhver medlemsstat at udøve erhvervsmæssig virksomhed i en hvilken som helst af Fællesskabets stater og især i den stat, hvor han har erhvervet statsborgerskab.«

Jeg kan kun tilslutte mig denne opfattelse og dermed drage den konklusion, at EØF-traktatens artikel 52 ikke er til hinder for en fortolkning af direktiv 64/427/EØF, hvorefter de begunstigede efter artikel 1, stk. 1, også omfatter personer, som er statborgere i værtslandet.

3. At en modsat fortolkning ikke kan være korrekt, men ville føre til en grov diskriminering af sagsøger i strid med en af traktatens fundamentale grundsætninger, fremgår også af følgende overvejelse. Sagsøger havde, efter at han i Nederlandene var blevet udlært som maskinsmed, i en alder af 23 år indgået ægteskab med en belgisk statsborger og har siden da haft bopæl i Dilsen (Stokkem) i Belgien. Efter at han havde været ansat som arbejdstager i sin svigerfars virksomhed, som udførte centralvarmeinstallationer, blikkenslagerarbejde og vand- og gasinstallationer, har han siden marts 1970 uafbrudt i Dilsen udøvet selvstændig virksomhed som VVS-installatør. Da han i juni 1976 i Nederlandene ansøgte om fritagelse, fordi han ønskede at drive selvstændig centralvarmeinstallations-, blikkenslager- og anden installationsvirksomhed dér, havde han allerede i 15 år levet sin tilværelse i Belgien, var blevet udlært dér og havde i mere end 6 år udøvet den selvstændige erhvervsvirksomhed, som han ville fortsætte i Nederlandene. Han befandt og befinder sig altså i samme situation, som en belgisk statsborger med samme livsforløb. Det er utænkeligt, at sagsøger alene på grund af sit nederlandske statsborgerskab skal behandles anderledes end statsborgere fra Belgien eller andre medlemsstater, der befinder sig i samme situation. Dette ville være en klar diskriminering af sagsøger, der udelukkende beroede på dennes nationalitet, hvilket uden videre ville være i strid med EØF-traktatens principper. Kommissionen har med rette henvist til, at såfremt man følger den nederlandske regerings opfattelse, ville den frie bevægelighed for dem, som har udnyttet deres ret hertil og i den medlemsstat, hvor de har etableret sig, har lært eller udøvet et andet fag, rent praktisk blive indskrænket, for så vidt som de ikke længere kan vende tilbage til deres hjemstat uden at måtte regne med at støde på vanskeligheder med hensyn til udøvelse af deres nye erhverv. Det samme ville gælde for børn, som var flyttet med deres forældre til en anden medlemsstat og *dér* havde lært deres erhverv.

4. Den nederlandske regerings frygt for, at værtsstatens særlige regler for udøvelse af bestemte erhverv vil blive omgået, såfremt værtslandets statsborgere er omfattet af artikel 3 og 4 i direktiv 64/427/EØF, kan jeg ikke dele. Betingelserne for at få anerkendt en tilsvarende erhvervsuddannelse i en anden medlemsstat er med hensyn til varighed og den krævede stilling ikke lette at opfylde og kan ikke opfyldes af enhver,

hvilket indebærer, at det ikke kan antages, at et betragteligt antal statsborgere i værtsstaten skulle anvende denne fremgangsmåde til at unddrage sig de indenlandske uddannelses- og eksamensforskrifter.

5. Jeg foreslår derfor, at det forelagte spørgsmål besvares således:

Rådets direktiv 64/427/EØF af 7. juli 1964 skal fortolkes således, at der ved »begunstigede« i direktivets artikel 1, stk. 1, også skal forstås personer, som udelukkende er og altid har været statsborgere i værtslandet.