ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL της 12ης Δεκεμβρίου 1978 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του ολλανδικού νόμου περί εγκαταστάσεως βιοτεχνικών επιχειρήσεων (Vestigingswet Bedrijven) του 1954 προβλέπει, ότι η άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων χωρίς άδεια των αρμοδίων βιομηχανικών και εμπορικών επιμελητηρίων (Kamer van Koophandel en Fabrieken) μπορεί ν' απαγορευθεί με απόφαση. Αυτό συνέβη με τα άρθρα 19 και 27 της αποφάσεως περί εγκαταστάσεως οικοδομικών επιχειρήσεων (Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven) του 1958 για τους υδραυλικούς και τους εγκαταστάτες υδραυλικών εγκαταστάσεων, καθώς και με το άρθρο 7 της αποφάσεως περί εγκαταστάσεως επιχειρήσεων θερμάνσεως και συγγενών επιχειρήσεων (Vestigingsbesluit verwarmings — en aanverwante bedrijven) του 1960 για τους εγκαταστάτες κεντρικής θερμάνσεως. Το άρθρο 15, παράγραφος 1, στοιχείο γ του προαναφερθέντος νόμου ορίζει ότι:

«Ο Υπουργός των Οικονομικών αίρει κατόπιν αιτήσεως την περιεχόμενη σε απόφαση εγκαταστάσεως απαγόρευση ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας που αναφέρεται στην απόφαση αυτή

α) ...

β) ...

γ) όταν οι διατάξεις οδηγίας του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων περί εγκαταστάσεως φυσικών προσώπων και εταιρειών στο έδαφος ενός των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή περί παροχής υπηρεσιών από φυσικά πρόσωπα και εταιρείες στην επικράτεια αυτή επάγονται την άρση της απαγορεύσεως αυτής».

Ο προσφεύγων της κύριας δίκης, γεννημένος το 1939 στο Urmond της Ολλανδίας και ολλανδός υπήκοος, παντρεύτηκε στις 30 Απριλίου 1962 στο Dilsen (Stokkem) του Βελγίου βελγίδα, κατοικεί δε από τότε εκεί. Μέχρι τις 13 Μαρτίου 1970 εργαζόταν ως υπάλληλος στην επιχείρηση του πεθερού του, που ασχολείτο με κεντρικές θερμάνσεις, υδραυλικά, υδραυλικές εγκαταστάσεις και εγκαταστάσεις φωταερίου. Σύμφωνα με πιστοποιητικά που του χορήγησε στις 21 Ιουνίου 1976 ο Βέλγος Υπουργός Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/427/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1964, περί των λεπτομερειών εφαρμογής των μεταβατικών μέτρων στον τομέα των μη μισθωτών δραστηριοτήτων μεταποιήσεως που υπάγονται στις κλάσεις 23-40 ΔΤΤΒ (Βιομηχανία και βιοτεχνία) — ΕΕ ειδική έκδοση 06/001, σελ. 38 —, ο προσφεύγων ασκούσε από τις 13 Μαρτίου 1970 χωρίς διακοπή στο Dilsen (Stokkem) επαγγελματική δραστηριότητα ως ανεξάρτητος διευθυντής επιχειρήσεως, συγκεκριμένα δε ασχολείτο με εγκαταστάσεις κε-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

ντρικής θερμάνσεως και υδραυλικές εγκαταστάσεις ειδών υγιεινής.

Επειδή ο προσφεύγων σκοπεύει ν' ασχοληθεί στη γενέτειρά του Urmond, ως ανεξάρτητος επιχειρηματίας με κεντρικές θερμάνσεις, υδραυλικά, και τοποθετήσεις υδραυλικών εγκαταστάσεων, υπέβαλε στις 24 Ιουνίου 1976 στο Kamer van Koophandel en fabrieken voor de Mijnstreek te Heerlen αίτηση ελευθερώσεως από την απαγόρευση, σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 1, του Vestigingswet Bedrijvem 1954. Με απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1977 ο Υφυπουργός Οικονομικών, καθού της κύριας δίκης, απέρριψε την αίτηση με την αιτιολογία, ότι ο προσφεύγων ως ολλανδός υπήκοος δεν μπορεί να θεωρηθεί στην Ολλανδία δικαιούχος κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α της οδηγίας του Συμβουλίου 64/429/ΕΟΚ. Ο προσφεύγων άσκησε στις 14 Απριλίου 1977 προσφυγή κατά της απορρίψεως, με απόφαση του καθού της 15ης Μαρτίου 1977, της ενστάσεως που υπέβαλε κατά της αποφάσεως της 31ης Ιανουαρίου 1977 — στο μέτρο που η απόφαση της 15ης Μαρτίου 1977 παρέπεμπε την αίτηση για εξέταση στο Social-Economische Raad, βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 1, στοιχείο β του Vestigingswet Bedrijven, δεν αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης — ενώπιον του College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ζητώντας την ακύρωση της προσβαλλόμενης αποφάσεως και τη χορήγηση των αιτουμένων ελευθερώσεων.

Με απόφαση της 9ης Μαΐου 1978 το College van Beroep voor het Bedrijfsleven ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα, ζητώντας την έκδοση αποφάσεως:

Στην οδηγία 64/427 ΕΟΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος, της 7ης Ιουλίου 1964, πρέπει να δοθεί η ερμηνεία, ότι ως «δικαιούχος» κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής νοούνται και πρόσωπα, τα οποία έχουν και είχαν πάντοτε αποκλειστικά την ιθαγένεια του κράτους υποδοχής;

Επί του ερωτήματος αυτού λαμβάνω την εξής θέση:

1. Αν ληφθεί ως αφετηρία το γράμμα της οδηγίας 64/427/ΕΟΚ, το άρθρο 1, παράγραφος 1, οριοθετεί τον κύκλο των δικαιούχων λαμβάνοντας υπόψη τον τίτλο Ι των γενικών προγραμμάτων του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1961, για την κατάργηση των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (ΕΕ, ειδική έκδοση, 06,001, σελ. 3) και για την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως (ΕΕ ειδική έκδοση 06/001, σελ. 7).

Και τα δύο προγράμματα θεωρούν ως δικαιούχους — όσον αφορά τα φυσικά πρόσωπα που, μόνον αυτά, ενδιαφέρουν την παρούσα υπόθεση — τους υπηκόους των κρατών μελών της Κοινότητος, με μόνη προϋπόθεση να είναι εγκατεστημένοι εντός της Κοινότητος ή να θέλουν να εγκατασταθούν στο έδαφος ενός κράτους μέλους προς άσκηση μη μισθωτής δραστηριότητας. Αυτή η ευρεία οριοθέτηση του κύκλου των δικαιούχων αποκλείει, όπως σωστά τονίζει η Επιτροπή, να δοθεί στον τίτλο Ι των δύο προγραμμάτων η ερμηνεία, ότι υπήκοοι των κρατών μελών που θέλουν να εγκατασταθούν ή να παράσχουν υπηρεσίες στο κράτος, του οποίου την ιθαγένεια έχουν, δεν θα έπρεπε να συγκαταλέγονται στους δικαιούχους.

Αυτό δεν αλλάζει από το γεγονός ότι τα δύο προγράμματα, όπως προκύπτει από τον αντίστοιχο τίτλο ΙΙΙ του καθενός, αφορούν κατά πρώτο λόγο τη σταδιακή άρση των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρε-

σιών και στην ελευθερία εγκαταστάσεως που ισχύουν για τους αλλοδαπούς, δηλαδή το να εξασφαλιστεί για τους υπηκόους των κρατών μελών μεταχείριση ίδια με των ημεδαπών. Διότι ο ορισμός των δικαιούχων στον τίτλο Ι δεν περιέχει ανάλογο περιορισμό και ούτε θα μπορούσε, στην περίπτωση που οι συνάκτες των προγραμμάτων είχαν θελήσει τέτοιο περιορισμό, να χρησιμοποιηθεί για την οριοθέτηση του κύκλου των προσώπων που ευνοεί η οδηγία 64/427/ΕΟΚ, διότι στην οδηγία αυτή, όπως δείχνουν τα άρθρα της 3 και 4, δεν πρόκειται ακριβώς για «όμοια με τους ημεδαπούς μεταχείριση» υπηκόων άλλων κρατών μελών, αλλά για την αποκλίνουσα από το εσωτερικό δίκαιο λήψη υπόψη ορισμένων γνώσεων και ικανοτήτων που αποκτήθηκαν με μακρά πρακτική άσκηση του επαγγέλματος σε άλλο κράτος μέλος, ως επαρκή προϋπόθεση για την ανάληψη της ανάλογης επαγγελματικής δραστηριότητας στο κράτος υποδοχής.

2. Η ευρεία ερμηνεία της εννοίας «δικαιούχοι» που προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/427/ΕΟΚ σε συνδυασμό με τον τίτλο Ι του Γενικού προγράμματος για την κατάργηση των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν είναι επίσης αντίθετη με τις σχετικές διατάξεις και τους γενικούς σκοπούς της Συνθήκης ΕΟΚ. Η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, την πλήρη πραγματοποίηση της οποίας προσπαθεί, όσο είναι δυνατόν, να επιτύχει η Συνθήκη, έχει ως σκοπό, να μπορούν όλοι οι υπήκοοι κάθε κράτους μέλους ν' ασκήσουν την οικονομική τους δραστηριότητα σε οποιοδήποτε μέρος της Κοινότητας θελήσουν, με το να εγκατασταθούν ή να προσφέρουν εκεί τις υπηρεσίες τους. Έτσι η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας αποτελεί μία από τις βάσεις της Κοινής Αγοράς, όπως προκύπτει και από το άρθρο 3, στοιχείο γ της Συνθήκης ΕΟΚ. Με την αρχή αυτή δεν συμβιβάζεται οποιαδήποτε διάκριση εις βάρος των υπηκόων των κρατών μελών λόγω της ιθαγενείας τους.

Από τις αποφασιστικές για την πραγμάτωση της ελεύθερης κυκλοφορίας διατάξεις της Συνθήκης, τα άρθρα 48 (ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων) και 59 (ελεύθερη παροχή υπηρεσιών) συμφωνούν και κατά τη διατύπωσή τους με το σκοπό της Συνθήκης που μόλις εξέθεσα. Και οι δύο διατάξεις εξασφαλίζουν στους υπηκόους των κρατών μελών πλήρη ελευθερία κυκλοφορίας όσον αφορά την ανάληψη εργασίας και την παροχή υπηρεσιών σε ολόκληρη την Κοινή Αγορά, ανεξαρτήτως ιθαγενείας και τόπου ασκήσεως της δραστηριότητας.

Αντίθετα, η διατύπωση του άρθρου 52, παράγραφος 1, γεννά ορισμένες αμφιβολίες, διότι προβλέπει την κατάργηση των περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως μόνο για την εγκατάσταση υπηκόων ενός κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Συμφωνώ εν τούτοις με την Επιτροπή, ότι η διατύπωση αυτή που διαφέρει από τα άρθρα 48 και 59 δεν πρέπει να θεωρηθεί απόκλιση από τις βασικές αρχές της Συνθήκης. Στο άρθρο 52, παράγραφος 1, το οποίο άλλωστε δεν αποκλείει την ύπαρξη εγγυήσεως της ελευθερίας εγκαταστάσεως επεκτεινομένης πέρα από το γράμμα του, δεν πρέπει εν πάση περιπτώσει να δοθεί η έννοια, ότι επιτρέπει διακρίσεις εις βάρος υπηκόων των κρατών μελών, ανεξάρτητα υπό ποιες προϋποθέσεις· διότι μία τέτοια ερμηνεία θα προσέκρουε σε βασική αρχή της Συνθήκης ΕΟΚ. Αυτό εξέφρασε σαφέστατα ο γενικός εισαγγελέας Mayras στις προτάσεις του επί της υποθέσεως 71/76, Thieffry (Slg. 1977, σελ. 780, 793), ασκώντας κριτική σε απόφαση του Cour d'appel de Paris, το οποίο διατύπωσε την άποψη ότι δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ περί ελευθερίας εγκαταστάσεως επί ενός γάλλου υπηκόου, ο οποίος ήθελε να εγκατασταθεί στη Γαλλία, λέγοντας τα εξής: «Θεωρώ την απόφαση αυτή αστήρικτη. Παραγνωρίζει εντελώς τους σκοπούς της Συνθήκης, ιδίως αυτούς του άρθρου 52, που καθιστούν την ελεύθερη εγκατάσταση βασική αρχή της Κοινής

Αγοράς. Το ν' αρνηθεί κανείς σε γάλλο υπήκοο — ακόμη κι αν είναι πολιτογραφημένος — το δικαίωμα να εγκατασταθεί στη χώρα, της οποίας έγινε υπήκοος, μου φαίνεται ότι είναι κατάφωρη προσβολή του άρθρου 52, το οποίο έχει ως σκοπό να καταστήσει δυνατή για όλους τους υπηκόους κάθε κράτους μέλους την άσκηση της επαγγελματικής τους δραστηριότητας σε κάθε κράτος της Κοινότητος αδιακρίτως, ιδίως δε στο κράτος του οποίου την ιθαγένεια έχουν αποκτήσει».

Δεν μπορώ παρά να συμφωνήσω με την άποψη αυτή και να καταλήξω έτσι στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν αντιτίθεται σε ερμηνεία της οδηγίας 64/427/ΕΟΚ σύμφωνα με την οποία, στους δικαιούχους κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, ανήκουν και τα πρόσωπα, που έχουν την ιθαγένεια της χώρας υποδοχής.

3. Ότι άλλη ερμηνεία δεν μπορεί να ευσταθεί, αλλά θα οδηγούσε, παραβιάζοντας μία από τις θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης, σε προφανή διάκριση εις βάρος του προσφεύγοντος, φαίνεται και από την ακόλουθη σκέψη: Ο προσφεύγων, αφού έμαθε στην Ολλανδία το επάγγελμα του συναρμοστή μηχανών, παντρεύτηκε σε ηλικία 23 ετών βελγίδα και από τότε κατοικεί στο Dilsen (Stokkem) του Βελγίου. Αφού εργάστηκε αρχικά ως υπάλληλος στην επιχείρηση του πεθερού του, που ασχολείτο με κεντρικές θερμάνσεις, υδραυλικά, υδραυλικές εγκαταστάσεις και εγκαταστάσεις φωταερίου, ασκούσε από το Μάρτιο 1970 χωρίς διακοπή στο Dilsen επαγγελματική δραστηριότητα ως ανεξάρτητος διευθυντής επιχειρήσεως για εγκαταστάσεις κεντρικής θερμάνσεως και υδραυλικές εγκαταστάσεις ειδών υγιεινής. Όταν τον Ιούνιο 1976 υπέβαλε αίτηση στην Ολλανδία για να απαλλαγεί από την απαγόρευση, ώστε να μπορεί ν' ασχοληθεί εκεί ως ανεξάρτητος επιχειρηματίας με κεντρικές θερμάνσεις, υδραυλικά και υδραυλικές εγκαταστάσεις, είχε ήδη επί 15 έτη το κέντρο των βιοτικών του δραστηριοτήτων στο Βέλγιο, είχε μάθει εκεί και είχε ασκήσει περισσότερα από 6 έτη ως ανεξάρτητος επιχειρηματίας το επάγγελμα, το οποίο θέλει τώρα να ασκήσει στην Ολλανδία. Επομένως, βρισκόταν και βρίσκεται στην ίδια κατάσταση όπως ένας βέλγος υπήκοος με το ίδιο παρελθόν. Είναι παράλογο να αντιμετωπίζει ο προσφεύγων διαφορετική μεταχείριση απ' ό,τι ένας Βέλγος ή υπήκοος άλλου κράτους μέλους που βρίσκεται στην ίδια κατάσταση, μόνο και μόνο λόγω της ολλανδικής του ιθαγενείας. Αυτό θ' αποτελούσε καθαρή διάκριση εις βάρος του προσφεύγοντος αποκλειστικά λόγω της ιθαγενείας του, που δεν θα συμβιβαζόταν με τις βασικές αρχές της Συνθήκης ΕΟΚ. Σωστά επισημαίνει η Επιτροπή ότι, αν ακολουθηθεί η ερμηνεία που υποστηρίζει η ολλανδική κυβέρνηση, η ελεύθερη κυκλοφορία όλων εκείνων που έκαναν χρήση του δικαιώματός τους για ελεύθερη κυκλοφορία και έμαθαν ή άσκησαν άλλο επάγγελμα στο κράτος μέλος όπου εγκαταστάθηκαν, θα περιοριζόταν πρακτικά, στο μέτρο που δεν θα μπορούσαν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, χωρίς ν' αντιμετωπίσουν δυσκολίες για την άσκηση του νέου τους επαγγέλματος. Το ίδιο θα ίσχυε για τα παιδιά, που είχαν εγκατασταθεί με τους γονείς τους σ' άλλο κράτος μέλος και έμαθαν εκεί το επάγγελμά τους.

4. Δεν συμμερίζομαι το φόβο της ολλανδικής Κυβερνήσεως, ότι η υπαγωγή και των υπηκόων του κράτους υποδοχής στη ρύθμιση των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας 64/427/ΕΟΚ θα μπορούσε να οδηγήσει σε καταστρατήγηση των ειδικών διατάξεων του κράτους υποδοχής για την άσκηση ορισμένων επαγγελμάτων. Οι προϋποθέσεις για την αναγνώριση ισότιμης ασκήσεως επαγγέλματος σε άλλο κράτος μέλος, όσον αφορά τη διάρκεια της και την απαιτούμενη θέση, δεν μπορούν να πληρωθούν εύκολα από τον καθένα και οπωσδήποτε όχι από οποιονδήποτε, ώστε δεν πρέπει να αναμένεται ότι σημαντικός αριθμός υπηκόων του κράτους υποδοχής θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει αυτή την πορεία για ν' αποφύγει τις εθνικές διατάξεις περί εκπαιδεύσεως και εξετάσεων.

5. Γι' αυτό προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα:

Στην οδηγία 64/427/ΕΟΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, της 7ης Ιουλίου 1964, πρέπει να δοθεί η ερμηνεία, ότι στους «δικαιούχους» κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής περιλαμβάνονται και πρόσωπα, τα οποία διαθέτουν και διέθεταν πάντοτε αποκλειστικά την ιθαγένεια του κράτους υποδοχής.