ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ J.-P. WARNER της 12ης Δεκεμβρίου 1978 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η υπό κρίση αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε το cour d'appel του Colmar. Θέτει σημαντικά προβλήματα ερμηνείας των άρθρων 52 και επομένων της Συνθήκης ΕΟΚ που αφορούν την ελευθερία εγκαταστάσεως.

Ο Vincent Auer, εφεσείων ενώπιον του cour d'appel του Colmar, γεννήθηκε στην Αυστρία το 1924. Είχε αρχικά την ιθαγένεια αυτής της χώρας. Μετά τον πόλεμο, παρακολούθησε μαθήματα κτηνιατρικής στο Πανεπιστήμιο της Βιέννης, αλλά — όπως δήλωσε — οικονομικής φύσεως δυσχέρειες τον εμπόδισαν να περατώσει τις σπουδές του. Στη συνέχεια, επέτυχε υποτροφία που του επέτρεψε να παρακολουθήσει μαθήματα κτηνιατρικής διαδοχικά στην εθνική κτηνιατρική σχολή της Lyon, καθώς και στο Πανεπιστήμιο της Parme. Από το τελευταίο έλαβε το δίπλωμα διδάκτορα κτηνιατρικής, την 1η Δεκεμβρίου 1956, και, στις 11 Μαρτίου 1957, προσωρινό πιστοποιητικό ικανότητας («certificato di abilitazione provvisoria»). Ιταλικός νόμος της 8ης Δεκεμβρίου 1956 (αριθ. 1378), θεσπίζοντας κρατικές εξετάσεις για κτηνιάτρους, προέβλεψε μεταβατική διάταξη, κατά την οποία οι διδάκτορες κτηνιατρικής ιταλικής ιθαγένειας που απέκτησαν το δίπλωμά τους πριν από τις 21 Δεκεμβρίου 1956 μπορούσαν, εμφανίζοντας το προσωρινό πιστοποιητικό ικανότητάς τους, να επιτύχουν την μετατροπή του σε οριστικό πιστοποιητικό. Έτσι, ο Auer, αν είχε την ιταλική ιθαγένεια, θα μπορούσε να λάβει την άδεια να ασκήσει το κτηνιατρικό επάγγελμα στην Ιταλία.

Το 1958, ο Auer, του οποίου η σύζυγος ήταν από τη Mulhouse, εγκαταστάθηκε σ' αυτή την πόλη. Ασκεί σ' αυτή την πόλη το κτηνιατρικό επάγγελμα, αρχίζοντας ως βοηθός Γάλλων κτηνιάτρων και στη συνέχεια εγκαταστάθηκε για ίδιο λογαριασμό. Έλαβε τη γαλλική ιθαγένεια με πολιτογράφηση στις 4 Οκτωβρίου 1961.

Υπουργική απόφαση «περί ασκήσεως του επαγγέλματος κτηνιάτρου και χειρουργού ζώων από κτηνιάτρους που έχουν αποκτήσει ή ανακτήσει τη γαλλική ιθαγένεια» (αριθ. 62-1481) εκδόθηκε στη Γαλλία στις 27 Νοεμβρίου 1962.

Με το άρθρο 1, η εν λόγω υπουργική απόφαση προβλέπει τα εξής:

«Η άδεια ασκήσεως του επαγγέλματος κτηνιάτρου χειρουργού ζώων μπορεί να χορηγηθεί, με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας,

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

σε κτηνιάτρους που έχουν αποκτήσει ή ανακτήσει τη γαλλική ιθαγένεια, οι οποίοι δεν κατέχουν το κρατικό ιατρικό δίπλωμα που προβλέπει το άρθρο 340 του γεωργικού κώδικα.

Επιτροπή, συγκροτούμενη από τον Υπουργό Γεωργίας, εξετάζει τους τίτλους και εκφέρει τη γνώμη της επί της επαγγελματικής ικανότητας και εντιμότητας των υποψηφίων.»

Κατά το άρθρο 3 της υπουργικής αποφάσεως, καμιά άδεια, υπό την ανωτέρω έννοια, δεν μπορεί να χορηγηθεί σε μη κάτοχο ενός από τα γαλλικά διπλώματα που αναφέρονται σ' αυτή τη διάταξη ή «διπλώματος κτηνιάτρου, εκδοθέντος στην αλλοδαπή, του οποίου η ισοτιμία με γαλλικό δίπλωμα έχει αναγνωριστεί από την Εξεταστική Επιτροπή που συγκροτείται κατά το ανωτέρω άρθρο 1».

Από το Δεκέμβριο 1962, ο Auer υπέβαλε, βάσει αυτής της υπουργικής αποφάσεως, πολλές αιτήσεις για να του χορηγηθεί η άδεια ασκήσεως του επαγγέλματος στη Γαλλία. Όλες αυτές οι αιτήσεις απερρίφθησαν. Ο Auer ανέφερε με λεπτομέρειες τα περί των εν λόγω αιτήσεων και των λόγων της απορρίψεώς τους. Η Γαλλική Κυβέρνηση δεν δέχεται την ακρίβεια του συνόλου των δηλώσεων του Auer. Ασφαλώς, ανήκει στην αρμοδιότητα των γαλλικών δικαστηρίων, και όχι του Δικαστηρίου, η εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών που έτσι αμφισβητούνται. Υπάρχει, ωστόσο, ένα στοιχείο που δεν αμφισβητείται και είναι κεφαλαιώδες. Μεταξύ των κυρίων λόγων απορρίψεως των αιτήσεων που υπέβαλε ο Auer αναφέρεται ότι το ιταλικό δίπλωμά του δεν αναγνωρίζεται από την Εξεταστική Επιτροπή ως ισότιμο με γαλλικό δίπλωμα.

Επ' αυτού του σημείου, η Γαλλική Κυβέρνηση αναφέρει ειδικότερα ότι η παρασιτολογία και μικροβιολογία αποτελούν προαιρετικά μαθήματα στην Ιταλία, η δε φαρμακευτική δεν μελετάται καθόλου. Προσθέτει ότι, η καθυστέρηση της θεσπίσεως από το Συμβούλιο οδηγίας περί της αμοιβαίας αναγνωρίσεως των διπλωμάτων στον τομέα της κτηνιατρικής εξηγείται ιδίως από την ανάγκη εξυψώσεως του επιπέδου παιδείας στην Ιταλία. Ο Auer ανταπαντά ότι μελέτησε την παρασιτολογία στη Lyon και ότι πέτυχε στις εξετάσεις επ' αυτής της ύλης· ότι μελέτησε τη μικροβιολογία και τη φαρμακολογία στην Parma (όχι, όμως, όπως φαίνεται τη φαρμακευτική)· το κύρος του ιταλικού του διπλώματος και, συνεπώς, «η αναγνώρισή του ως ακαδημαϊκού τίτλου», έγιναν δεκτά από την Εξεταστική Επιτροπή και ότι, εν πάση περιπτώσει, τα πολλά έτη πρακτικής εμπειρίας στη Mulhouse έπρεπε να ληφθούν υπόψη. Επί του τελευταίου σημείου, προσκομίζει αποδείξεις που αποδεικνύουν ότι διαθέτει πολλούς ικανοποιημένους πελάτες, για τις οποίες ο δικηγόρος του Auer ανέφερε ότι αποτελούν τη «χρυσή βίβλο» του τελευταίου. Και εδώ, η επίλυση των προβλημάτων που αναφέρονται στα πραγματικά περιστατικά (στο μέτρο που αφορούν την υπόθεση) ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των γαλλικών δικαστηρίων. Στα τελευταία εναπόκειται ειδικότερα να αποφανθούν ποια μπορεί να είναι στη Γαλλία η έννοια της «αναγνωρίσεως ως ακαδημαϊκού τίτλου» του ιταλικού διπλώματος του Auer· βλέπε τις σκέψεις 21 και 22 της αποφάσεως του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως 71/76, Thieffry (Ecr. 1977, σ. 765).

Ο Auer διώχθηκε επανειλημμένα στη Γαλλία για παράνομη άσκηση του κτηνιατρικού επαγγέλματος και για άλλες συναφείς παραβάσεις. Η υπό κρίση αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την τελευταία του δίωξη.

Η υπόθεση ήχθη, σε πρώτο βαθμό, ενώπιον του tribunal de grande instance της Mulhouse, όπου ο εθνικός σύλλογος κτη-

νιάτρων της Γαλλίας και το επαγγελματικό σωματείο των ασκούντων το κτηνιατρικό επάγγελμα έλαβαν την άδεια να παρέμβουν στη δίκη ως πολιτικώς ενάγοντες. Ορισμένες ενδείξεις επιτρέπουν να υποτεθεί ότι οι διώξεις κινήθηκαν, στην πραγματικότητα, κατόπιν πρωτοβουλίας αυτών των επαγγελματικών ενώσεων.

Το tribunal της Mulhouse δέχθηκε την ενοχή του Auer και τον καταδίκασε σε φυλάκιση τεσσάρων μηνών με αναστολή. Τον καταδίκασε επίσης στην καταβολή 10.000 φράγκων σε κάθε πολιτικώς ενάγοντα καθώς και στα δικαστικά έξοδα. Το tribunal αρνήθηκε να παραπέμψει την υπόθεση ενώπιον του Δικαστηρίου, με την αιτιολογία ότι ο Auer δεν είναι υπήκοος άλλου κράτους μέλους της Κοινότητας που επιδιώκει να εγκατασταθεί στη Γαλλία, αλλά Γάλλος πολίτης που επιδιώκει να ασκήσει στη Γαλλία επάγγελμα, για το οποίο δεν κατέχει τους απαιτούμενους για τους Γάλλους υπηκόους τίτλους σύμφωνα με το γαλλικό νόμο. Εφόσον είναι Γάλλος υπήκοος, κάτοχος ξένου διπλώματος, υπάγεται στις διατάξεις της υπουργικής αποφάσεως της 27ης Νοεμβρίου 1962 και το tribunal δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη δική του κρίση στην κρίση της Εξεταστικής Επιτροπής που έχει συσταθεί μ' αυτή την υπουργική απόφαση.

Δεδομένου ότι ο Auer άσκησε έφεση κατ' αυτής της αποφάσεως ενώπιον του cour d' appel του Colmar, οι επαγγελματικές ενώσεις που παρέστησαν ως πολιτικώς ενάγοντες άσκησαν έφεση και αυτές, προβάλλουσες ως λόγο εφέσεως ότι το tribunal όφειλε να επιβάλει αυστηρότερη ποινή και να διατάξει το κλείσιμο του ιατρείου του Auer και δήμευση του επαγγελματικού του εξοπλισμού καθώς και του αποθέματός του σε εμβόλια.

Το cour d'appel παρατηρεί, με τη Διάταξη περί παραπομπής, ότι, για να μπορέσει να εκτιμήσει την αξία των μέσων αμύνης του Auer, είναι σημαντικό να διαπιστωθεί αν, δυνάμει της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της ελευθερίας εγκαταστάσεώς τους εντός της κοινής αγοράς, ο Auer βασίμως προβάλλει στη Γαλλία τα δικαιώματα ασκήσεως του κτηνιατρικού επαγγέλματος «που απέκτησε στην Ιταλία». Παρατηρεί, επίσης, ότι το tribunal της Mulhouse «παρέβλεψε», αφενός, ότι ο Auer απέκτησε τη γαλλική ιθαγένεια μετά την απόκτηση των τίτλων και διπλωμάτων που επικαλείται και, αφετέρου, ότι οι ημεδαποί μπορούν να επικαλούνται τη Συνθήκη της Ρώμης εναντίον εμποδίων που θα τους προεβάλλοντο για την εγκατάστασή τους στην ίδια τους τη χώρα.

Αυτές είναι οι περιστάσεις υπό τις οποίες το cour d'appel υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αποτελεί άραγε περιορισμό στην ελευθερία εγκαταστάσεως που θεσπίζει το άρθρο 52 της Συνθήκης της Ρώμης και, όσον αφορά την πρόσβαση στα μη μισθωτά επαγγέλματα, το άρθρο 57 της ίδιας Συνθήκης, το να απαγορεύεται σε πρόσωπο που έχει αποκτήσει το δικαίωμα ασκήσεως του κτηνιατρικού επαγγέλματος σε ένα κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και που, μετά από αυτό το γεγονός, απέκτησε την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους, να ασκήσει το εν λόγω επάγγελμα στο νέο κράτος;»

Έτσι το πρώτο ερώτημα που υποβάλλεται στην υπό κρίση υπόθεση αφορά το αν οι διατάξεις της Συνθήκης περί ελευθερίας εγκαταστάσεως μπορούν να ισχύουν υπέρ υπηκόου του κράτους μέλους στο οποίο επιδιώκει να εγκατασταθεί. Αυτό το ερώτημα τίθεται με οξύτητα στην υπόθεση 115/78, Knoors, στην οποία ο γενικός εισαγγελέας Reischl μόλις ανέπτυξε τις προτάσεις του. Τάσσομαι ανεπιφύλακτα με την

εκφρασθείσα από τον εν λόγω γενικό εισαγγελέα γνώμη, επ' αυτού του σημείου, όπως και υιοθετώ το νομικό του συλλογισμό. Θα ήθελα απλώς να προσθέσω τα εξής. Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 7 της Συνθήκης απαγορεύει, όπως το Δικαστήριο τόνισε στην υπόθεση 1/78, Kenny κατά Insurance Officer (Ecr. 1978, σ. 1489), τόσο τις διακρίσεις εκ μέρους κράτους μέλους έναντι των ίδιων των υπηκόων, όσο και τις διακρίσεις εκ μέρους κράτους μέλους έναντι υπηκόων άλλου κράτους μέλους. Υπ' αυτές τις συνθήκες, δεν βλέπω πώς είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 52, προβλέποντας την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως των υπηκόων κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, μπορούν να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να προβαίνουν σε διακρίσεις έναντι των ιδίων υπηκόων τους στο μόνο τομέα της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

Στην υπό κρίση υπόθεση, κανένας δεν υπεστήριξε ότι έχουν αυτό το δικαίωμα. Πράγματι, αντιθέτως προς ό,τι δήλωσε η Ολλανδική Κυβέρνηση στην υπόθεση Knoors, η Γαλλική Κυβέρνηση προσπάθησε να προβάλει την άποψή της, κατά την οποία το ίδιο το αντικείμενο των άρθρων 7, 52 και 57 της Συνθήκης συνίσταται στο να παρέχονται τα ίδια δικαιώματα σε όλους τους υπηκόους των κρατών μελών και ότι το πρόβλημα που τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση είναι το ίδιο που θα προέκυπτε αν ο Auer ήταν υπήκοος άλλου κράτους μέλους.

Το cour d'appel του Colmar έκανε τη σκέψη ότι θα μπορούσε να έχει σημασία για την επίλυση της διαφοράς το ότι ο Auer απέκτησε το ιταλικό του δίπλωμα πριν αποκτήσει τη γαλλική ιθαγένεια. Δεν το νομίζω. Αυτό που έχει σημασία είναι ότι ο Auer είναι Γάλλος υπήκοος και, ως εκ τούτου, υπήκοος της Κοινότητας. Το γεγονός ότι υπήρξε προηγουμένως Αυστριακός υπήκοος δεν μπορεί να τον βοηθήσει στο να προβάλλει δικαίωμα που αντλεί από την κοινοτική νομοθεσία ούτε να τον εμποδίσει από το να το πράξει.

Ένα δεύτερο ερώτημα, δυσκολότερο, είναι το αποτέλεσμα που μπορεί να έχει, ενδεχομένως, στην υπό κρίση υπόθεση το άρθρο 57, παράγραφος 3 της Συνθήκης το οποίο προβλέπει τα εξής:

«Ως προς τα ιατρικά, παραϊατρικά και φαρμακευτικά επαγγέλματα, η προοδευτική άρση των περιορισμών προϋποθέτει το συντονισμό των όρων ασκήσεώς τους στα διάφορα κράτη μέλη.»

Το πρόβλημα τίθεται διότι, είναι γεγονός, δεν υφίστανται ακόμα σήμερα οδηγίες συντονίζουσες τους όρους ασκήσεως του κτηνιατρικού επαγγέλματος.

Σχετικώς, η συζήτηση έθιξε δύο σημεία:

1) Περιλαμβάνεται το κτηνιατρικό επάγγελμα μεταξύ των επαγγελμάτων στα οποία έχει εφαρμογή το άρθρο 57, παράγραφος 3;

2) Έχει το άρθρο 57, παράγραφος 3, εφαρμογή μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου;

Επί του πρώτου σημείου, η Γαλλική Κυβέρνηση και οι πολιτικώς ενάγοντες υπεστήριξαν ότι οι λέξεις «ιατρικά, παραϊατρικά και φαρμακευτικά επαγγέλματα» αφορούν το κτηνιατρικό επάγγελμα. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι αυτό δεν συμβαίνει. Ανα-

πτύχθηκαν επιχειρήματα αντληθέντα από τους διδόμενους σε λεξικά ορισμούς, σε διάφορες γλώσσες, από τη μορφή και τη δομή της νομοθεσίας των διαφόρων κρατών μελών, που έχει εφαρμογή σ' αυτόν τον τομέα, καθώς και από ορισμένα επιστημονικά συγγράμματα. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι κανένα από αυτά τα επιχειρήματα δεν οδηγεί σε σαφές συμπέρασμα κι ότι, η λύση πρέπει να αναζητηθεί με την ανάλυση του σκοπού του άρθρου 57, παράγραφος 3. Και εδώ συμφωνώ με την Επιτροπή ότι, τα αναφερόμενα σ' αυτή τη διάταξη επαγγέλματα αποτέλεσαν το αντικείμενο εξαιρετικής μεταχείρισης διότι αφορούν άμεσα τη ζωή και την υγεία των ανθρώπων. Η Γαλλική Κυβέρνηση υπογραμμίζει, δικαίως άλλωστε, ότι οι κτηνίατροι έχουν και αυτοί ευθύνες στον τομέα της προλήψεως ασθενειών των ανθρώπων, εφόσον ορισμένες ασθένειες των ζώων μεταδίδονται στους ανθρώπους. Αναφέρει ως παράδειγμα τη φυματίωση και τη βρουκέλλωση. Θα μπορούσε να προσθέσει τη λύσσα, δεδομένου ότι μια από τις κατηγορίες που διατυπώθηκαν κατά του Auer είναι ότι εξέδωκε, χωρίς να έχει το δικαίωμα, πιστοποιητικό βεβαιούν ότι δύο σκύλοι που είχαν δαγκάσει ορισμένη κυρία δεν έπασχαν από λύσσα. Νομίζω, όμως, σχετικώς, ότι το κτηνιατρικό επάγγελμα δεν διαφέρει από πολλά άλλα επαγγέλματα, εργασίες ή τέχνες των οποίων η έλλειψη ικανότητας ή φροντίδων εκ μέρους αυτών που τα ασκούν μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη ζωή και την υγεία των ανθρώπων. Ως κεφαλαιώδες στοιχείο θεωρώ το γεγονός ότι, σε καθένα από αυτά, υφίσταται άμεση ενέργεια επί του ανθρωπίνου σώματος. Ασφαλώς, η φυματίωση μπορεί να μεταδοθεί στον άνθρωπο από προσβεβλημένο κρέας και η λύσσα από δάγκωμα του ζώου που πάσχει από αυτήν, είναι, όμως, εξίσου αληθές ότι η χολέρα προέρχεται από οχετούς που βρίσκονται σε κακή κατάσταση. Και όμως, δεν θα σκεπτόταν κανείς να υποστηρίξει ότι οι μηχανικοί του δήμου υπάγονται στο άρθρο 57, παράγραφος 3. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το πεδίο εφαρμογής αυτής της διάταξης δεν επεκτείνεται στο κτηνιατρικό επάγγελμα.

Επί του δευτέρου σημείου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αναφορά του άρθρου 57, παράγραφος 3, στην «προοδευτική άρση των περιορισμών» αφορά διαδικασία η οποία, κατά τους όρους της Συνθήκης, έπρεπε να πραγματοποιηθεί εντελώς κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου. Και εδώ κατέληξα στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή έχει δίκιο.

Η δομή των άρθρων της Συνθήκης που αφορούν την προκειμένη περίπτωση είναι η ακόλουθη.

Το άρθρο 52 θεσπίζει τη γενική αρχή, κατά την οποία οι περιορισμοί στην ελευθερία εγκαταστάσεως των υπηκόων των κρατών μελών στο κοινοτικό έδαφος «καταργούνται προοδευτικώς κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου», με συνέπεια, εννοείται, ότι οι απαγορεύσεις αυτές ήσαν εν γένει παράνομες αμέσως μετά τη λήξη αυτής της περιόδου — βλέπε την υπόθεση 2/74, Reyners (Ecr. 1974, σ. 631), υπόθεση Thieffry (που ήδη αναφέρθηκε) και την υπόθεση 11/77, Patrick (Ecr. 1977, σ. 1199).

Το άρθρο 53 αποτελεί τη διάταξη «standstill» που εμπόδιζε τα κράτη μέλη να εισαγάγουν νέους περιορισμούς. Αντικαταστάθηκε, από της λήξεως της μεταβατικής περιόδου, με το γενικό κανόνα του άρθρου 52.

Το άρθρο 54 όριζε, με κάθε λεπτομέρεια, τη διαδικασία που έπρεπε να ακολουθηθεί «για την κατάργηση των περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως εντός της Κοινότητος». Αυτή έπρεπε να πραγματοποιηθεί, κατά δραστηριότητα, μέσω γενικού προγράμματος και οδηγιών του Συμβουλίου. Οι οδηγίες που εκδόθηκαν προς το σκοπό αυτό κατέστησαν αλυσιτελείς από της λήξεως της μεταβατικής περιόδου με

την εφαρμογή του γενικού κανόνα του άρθρου 52.

Τα άρθρα 55 και 56 προβλέπουν εξαιρέσεις του γενικού κανόνα για τις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, καθώς και για τις περιπτώσεις δημοσίας τάξεως, δημόσιας ασφαλείας και δημόσιας υγείας σε σχέση με τους αλλοδαπούς υπηκόους.

Ακολουθεί το άρθρο 57.

Η παράγραφος 1 του εν λόγω άρθρου έχει ως εξής:

«Για να διευκολύνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με τη Συνέλευση, εκδίδει οδηγίες για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων.»

Δύο παρατηρήσεις έχω να διατυπώσω επ' αυτής της διατάξεως. Η πρώτη, συνίσταται στο ότι η εξουσία (συνοδευόμενη με υποχρέωση) που απονέμει η εν λόγω διάταξη στο Συμβούλιο δεν περιορίζεται με κανένα τρόπο στη μεταβατική περίοδο, η δεύτερη συνίσταται στο ότι ο σκοπός, ενόψει της πραγματώσεως του οποίου απονεμήθηκε αυτή η εξουσία, είναι όχι η κατάργηση των περιορισμών, αλλά η εξουσία αυτή απονεμήθηκε «για να διευκολύνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων».

Ο σκοπός της παραγράφου 2 αυτού του άρθρου που αναφέρεται, στην αρχή του κειμένου αυτής της διατάξεως, είναι ο ίδιος. Αυτή η διάταξη απονέμει στο Συμβούλιο την εξουσία (που συνοδεύεται, χωρίς καμιά αμφιβολία, με υποχρέωση) να εκδίδει οδηγίες για «το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων». Το Συμβούλιο καλείτο ρητώς να ασκήσει αυτή την εξουσία «προ της λήξεως της μεταβατικής περιόδου». Σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο του ιδίου άρθρου, η ομοφωνία του Συμβουλίου ήταν αναγκαία σε τρεις περιπτώσεις, δηλαδή «προκειμένου για θέματα τα οποία, σε ένα τουλάχιστον κράτος μέλος, ρυθμίζονται νομοθετικώς», «για τα μέτρα που αφορούν την προστασία της αποταμιεύσεως» και για τα μέτρα που αφορούν «τους όρους ασκήσεως των ιατρικών, παραϊατρικών και φαρμακευτικών επαγγελμάτων στα διάφορα κράτη μέλη».

Νομίζω ότι επιτρέπεται, από την ομοιότητα της διατυπώσεως των παραγράφων 2 και 3 κατά την αναφορά στους «όρους» ασκήσεως των ιατρικών, παραϊατρικών και φαρμακευτικών επαγγελμάτων στα διάφορα κράτη μέλη, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι πρόκειται περί αναφορών γενόμενων στο ίδιο αντικείμενο του οποίου ο συντονισμός έπρεπε, δυνάμει της παραγράφου 2, να πραγματοποιηθεί προ της λήξεως της μεταβατικής περιόδου. Θεωρώ επίσης, ότι, από τη δομή των άρθρων 52 έως 57, θεωρουμένων στο σύνολό τους, καθώς και από την αντίφαση μεταξύ της εκφράσεως «κατάργηση των περιορισισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως», την οποία χρησιμοποίησε ο κοινοτικός νομοθέτης στο άρθρο 54, και του τρόπου με τον οποίο εξέφρασε το σκοπό των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 57 στην «προοδευτική άρση των περιορισμών» αφορά το μέτρο που έπρεπε να εφαρμοστεί δυνάμει του άρθρου 54, δηλαδή μέτρο που έπρεπε να εκτελεστεί μέχρι της λήξεως της μεταβατικής περιόδου.

Αυτές είναι οι σκέψεις που με οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή ορθώς

ισχυρίζεται ότι το άρθρο 57, παράγραφος 3, έπαυσε να παράγει αποτελέσματα με τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

Την άποψη μου ενισχύει επίσης το γεγονός ότι, κατά τα λεχθέντα από την Επιτροπή, το Συμβούλιο δέχθηκε ότι αυτό πράγματι συμβαίνει.

Προς αποφυγή κάθε παρανοήσεως, νομίζω ότι πρέπει να προσθέσω ότι αυτό δεν έπεται ότι το Συμβούλιο, κατά τη γνώμη μου, εμποδίστηκε, από της λήξεως της μεταβατικής περιόδου, να ασκήσει την οριζόμενη στο άρθρο 57, παράγραφος 2, εξουσία. Πράγματι, το Δικαστήριο ρητώς εξέφρασε τη γνώμη ότι το Συμβούλιο μπορεί ακόμα να ασκήσει αυτή την εξουσία. Η γνώμη μου απλώς συνίσταται στο ότι η άσκηση αυτής της εξουσίας δεν συνιστά πλέον εφεξής προϋπόθεση για την κατάργηση των περιορισμών που θίγουν την άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος.

Θα εξετάσω τώρα το δεύτερο ερώτημα που τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση και που αφορά το αν, όπως υποστηρίζουν η Γαλλική Κυβέρνηση και οι πολιτικώς ενάγοντες, το γεγονός ότι η Εξεταστική Επιτροπή δεν αναγνωρίζει την ισοτιμία του ιταλικού διπλώματος που κατέχει ο Auer με εκδιδόμενο στη Γαλλία δίπλωμα αρκεί για να του αφαιρέσει κάθε δικαίωμα ασκήσεως του επαγγέλματος του σ' αυτή τη χώρα ή αν, όπως ισχυρίζονται ο Auer και η Επιτροπή, αυτό το δικαίωμα δεν μπορεί να του αφαιρεθεί παρά εάν, κατόπιν εξετάσεως του συνόλου των προσόντων του, συμπεριλαμβανομένης και της πείρας του, αποδειχθεί ότι δεν κατέχει προσόντα εξίσου καλά όσο ο κάτοχος γαλλικού διπλώματος. Θέτω το ερώτημα μ' αυτό τον τρόπο γιατί κανένας δεν υποστήριξε ότι το απλό γεγονός ότι ο Auer κατέχει ιταλικό δίπλωμα αρκετό για να επιτρέπει στον κάτοχό του (με τη μόνη επιφύλαξη να συγκεντρώσει ορισμένες καθαρά τυπικές προϋποθέσεις) να ασκήσει το επάγγελμα στην Ιταλία, αρκεί αυτό καθαυτό για να του επιτρέπει να ασκήσει το επάγγελμα στη Γαλλία. Δεν νομίζω, άλλωστε, ότι ένας τέτοιος ισχυρισμός θα ήταν βάσιμος.

Για να δοθεί απάντηση σ' αυτό το ερώτημα, μάταια θα αναζητηθεί η λύση στις αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των υποθέσεων Reyners και Patrick, εφόσον και οι δύο αφορούν διάκριση μόνο λόγω ιθαγενείας. Ο Reuners ήταν κάτοχος βελγικού διπλώματος που του επέτρεπε να ζητήσει την εγγραφή του σε βελγικό δικηγορικό σύλλογο. Ο λόγος για τον οποίο αντιμετώπισε άρνηση ήταν ότι είχε την ολλανδική ιθαγένεια. Ως προς τον Patrick ήταν κάτοχος αγγλικού τίτλου, του οποίου η ισοτιμία με το απαιτούμενο για την άσκηση του αρχιτεκτονικού επαγγέλματος στη Γαλλία πιστοποιητικό είχε ήδη ειδικώς αναγνωριστεί με υπουργική απόφαση· το μόνο του μειονέκτημα ήταν η βρετανική του ιθαγένεια και το γεγονός ότι η γαλλική νομοθεσία που είχε εφαρμογή επί του θέματος, προέβλεπε τη χορήγηση αδείας ασκήσεως του επαγγέλματος στη Γαλλία για πρόσωπο που κατείχε αυτή την ιθαγένεια, ως εξαιρετική περίπτωση υπαγόμενη στη διακριτική εξουσία των εθνικών γαλλικών αρχών.

Ούτε είναι δυνατόν, κατά τη γνώμη μου, να εξευρεθεί έρεισμα στη σχετική περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών νομολογία (άρθρα 59 έως 66 της Συνθήκης), εφόσον πράγματι το Δικαστήριο δέχθηκε, τουλάχιστον σιωπηρώς, στην υπόθεση 33/74, Van Binsbergen (Ecr. 1974, σ. 1299 13η σκέψη της απόφασης), ότι οι όροι που ένα κράτος μέλος μπορεί να επιβάλει σε πρόσωπο, το οποίο επιζητεί να εγκατασταθεί στο έδαφός του, δεν είναι αναγκαστικά οι ίδιοι με τους όρους που μπορεί να επιβάλει σε πρόσωπο, το οποίο επιζητεί να παράσχει υπηρεσίες στο έδφός του από εγκατάσταση που κατέχει σε άλλο κράτος μέλος.

Εν συμπεράσματι, θεωρώ ότι η μόνη νομολογία που μπορεί να ενδιαφέρει άμεσα την υπό κρίση υπόθεση είναι η νομολογία της αποφάσεως Thieffry. Πράγματι, αυτή η απόφαση αποτελεί τη βάση όλης της επιχειρηματολογίας τόσο του Auer όσο και της Επιτροπής. Η απόφαση επί της υποθέσεως 16/78, Choquet ενδιαφέρει επίσης σε ορισμένο βαθμό την υπό κρίση υπόθεση, καθόσον αποδεικνύει ότι είναι παράλογο και ασυμβίβαστο προς τη Συνθήκη να απαιτείται από ένα πρόσωπο να αποκτήσει τίτλο σε οποιοδήποτε τομέα. Οι αρχές, επί των οποίων οι αποφάσεις σ' αυτές τις υποθέσεις στηρίζονται, δεν φαίνεται να είναι οι οριζόμενες στις σκέψεις 15 έως 18 της αποφάσεως επί της νομοθεσίας Thieffry και που συνοψίζονται ως εξής. Η ελευθερία εγκαταστάσεως, με τη μόνη επιφύλαξη των επαγγελματικών κανόνων που δικαιολογεί το δημόσιο συμφέρον, αποτελεί έναν από τους στόχους της Συνθήκης. Στο μέτρο που το κοινοτικό δίκαιο δεν περιέχει ειδικές σχετικές διατάξεις, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης, να λαμβάνουν κάθε μέτρο ικανό να διασφαλίσει την πραγμάτωση αυτού του στόχου και να αποφεύγουν κάθε μέτρο ικανό να θέσει σε κίνδυνο την πραγμάτωσή του. Κατά συνέπεια, η ελευθερία εγκαταστάσεως δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, ή να γίνει δυσχερέστερη για ένα πρόσωπο, για μόνο το λόγο ότι το Συμβούλιο δεν εξέδωσε ακόμα κατάλληλες οδηγίες στην περίπτωσή του. Εναπόκειται στις αρμόδιες εθνικές αρχές να διασφαλίσουν, με εθνικούς νόμους ή πρακτική, εφαρμογή σύμφωνα προς τους στόχους της Συνθήκης.

Στις επόμενες σκέψεις της απόφασης, το Δικαστήριο εφήρμοσε αυτές τις αρχές στις ειδικές περιστάσεις της υποθέσεως Thieffry, οι οποίες ήταν φυσικά διαφορετικές από αυτές της υποθέσεως Auer. Ανευρίσκονται, όμως σ' αυτές τις σκέψεις στοιχεία για την απάντηση των προειμένων ερωτημάτων, ειδικώς στην 24η σκέψη όπου το Δικαστήριο αποφαίνεται ότι:

«Εναπόκειται, συνεπώς, στις αρμόδιες εθνικές αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τις επιταγές που προαναφέρθηκαν του κοινοτικού δικαίου, να προβούν στις πραγματικές εκτιμήσεις που θα τους επιτρέψουν να κρίνουν αν η αναγνώριση από Πανεπιστήμιο μπορεί να ισχύσει, πέραν της ισχύος της ως ακαδημαϊκού τίτλου, ως αναγνώριση επαγγελματικής ικανότητας».

Από την εξέταση αυτής της απόφασης συνάγω το συμπέρασμα ότι, οι αρμόδιες αρχές κράτους μέλους δεν έχουν το δικαίωμα, οποιαδήποτε κι αν είναι η διατύπωση της εθνικής νομοθεσίας στο πλαίσιο της οποίας ενεργούν, να αμφισβητήσουν σε πολίτη της Κοινότητας το δικαίωμα εγκαταστάσεως, για τον απλό λόγο ότι δεν αναγνωρίζουν, κατά γενικό τρόπο, την ισοτιμία του διπλώματος, πιστοποιητικού ή άλλου τίτλου που κατέχει, με αυτόν που απαιτείται από τα πρόσωπα που απέκτησαν τα προσόντα τους σ' αυτό το κράτος. Έχουν την υποχρέωση να προχωρήσουν και να εξετάσουν αν, στην πραγματικότητα, το εν λόγω πρόσωπο κατέχει προσόντα που είναι ισότιμα ή τουλάχιστον ουσιαστικά ισότιμα με τα απαιτούμενα από την εθνική νομοθεσία προσόντα.

Δεν νομίζω, ωστόσο, ότι οι αρμόδιες αρχές προβαίνοντας σ' αυτή την εξέταση, οφείλουν να λάβουν υπόψη την πρακτική εμπειρία που απέκτησε ο ενδιαφερόμενος. Ούτε η απόφαση Thieffry ούτε η απόφαση επί της υποθέσεως Choquet αναφέρονται στην πείρα. Το άρθρο 57, παράγραφος 1, της Συνθήκης ομιλεί αποκλειστικά περί «διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων».

Δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ότι, οι απονεμηθείσες στο Συμβούλιο με το άρθρο 57, παράγραφος 2, εξουσίες είναι επαρκώς ευρείες για να του επιτρέπουν να προβλέπει να λαμβάνεται υπόψη η αποκτηθείσα

πρακτική πείρα, όταν πρέπει να συμβαίνει αυτό. Το έπραξε, άλλωστε, στην οδηγία με την οποία ασχολήθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση Knoors. Το έπραξε επίσης σε ορισμένο αριθμό οδηγιών, στις οποίες έγινε αναφορά στα ιατρικά και παραϊατρικά επαγγέλματα: βλέπε άρθρο 9 της οδηγίας 75/362/ ΕΟΚ της 16ης Ιουνίου 1975 (ιατρικά επαγγέλματα), άρθρο 4 της οδηγίας 77/452/ΕΟΚ της 27ης Ιουνίου 1977 (νοσοκόμοι υπεύθυνοι γενικής περιθάλψεως) και άρθρο 7 της οδηγίας 78/686/ΕΟΚ (οδοντίατροι). Σε καμιά απ' αυτές τις περιπτώσεις, ωστόσο, οι αρχές των κρατών μελών δεν έχουν την υποχρέωση να εξετάζουν οι ίδιες την αξία της αποκτηθείσας πείρας από πρόσωπο λόγω πρακτικής ασκήσεως. Έχουν απλώς την υποχρέωση να αναγνωρίζουν το πιστοποιητικό που βεβαιοί ότι το οικείο πρόσωπο άσκησε («πραγματικά και νομικά» στις τελευταίες οδηγίες) τις εν λόγω δραστηριότητες επί ορισμένη περίοδο. Επιπλέον, στις οδηγίες περί ιατρικών και παραϊατρικών επαγγελμάτων, οι διατάξεις που επιτρέπουν να λαμβάνεται υπόψη η πρακτική πείρα έχουν απλώς μεταβατικό χαρακτήρα. Η πρόταση οδηγίας περί κτηνιάτρων, που βρίσκεται προς το παρόν ενώπιον του Συμβουλίου (παράρτημα Ι των παρατηρήσεων της Επιτροπής), προβλέπει ότι το ίδιο θα συμβαίνει στην περίπτωσή τους: βλέπε άρθρο 4.

Το να θεωρήσει το Δικαστήριο ότι, θα έπρεπε να ληφθεί υπόψη η πείρα σε περίπτωση, όπως η προκείμενη, προσκρούει, κατά την άποψή μου, σε τρεις αντιρρήσεις. Καταρχάς, δεν βρίσκει έρεισμα στη Συνθήκη. Επιπλέον, στο μέτρο που θα έπρεπε να συναχθεί ότι το Δικαστήριο απαιτεί να εξετάζεται σε κάθε περίπτωση η αξία της πείρας του ενδιαφερόμενου, αυτό θα εσήμαινε την ανάκληση, σε περίπτωση αμφιβολίας, του κύρους των διατάξεων που περιέχονται στις εν ισχύι οδηγίες οι οποίες έχουν καθαρά μεταβατικό χαρακτήρα και προβλέπουν, στο θέμα της πείρας, καθαρώς αυθαίρετες διάρκειες. Τέλος, αυτό θα ισοδυναμούσε με το να επιβληθεί στις εθνικές αρχές έργο εκτιμήσεως πραγματικών περιστατικών ελάχιστα ρεαλιστικό.

Εν συμπεράσματι, θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει στο υποβληθέν από το cour d' appel του Colmar προδικαστικό ερώτημα ότι, ελλείψει οποιασδήποτε κατάλληλης οδηγίας, εκδιδόμενης βάσει του άρθρου 57 της Συνθήκης ΕΟΚ, εναπόκειται στις αρμόδιες αρχές κράτους μέλους, κατά την εφαρμογή της εσω τερικής τους νομοθεσίας, να αποφεύγουν ώστε οποιοσδήποτε υπήκοος κράτους μέλους, ο οποίος επικαλείται, ως τυπικά προσόντα απαιτούμενα προς άσκηση ορισμένου επαγγέλματος, προσόντα που απέκτησε σ' αυτό το άλλο κράτος μέλος, να εμποδίζεται από του να ασκήσει αυτό το επάγγελμα στο πρώτο κράτος μέλος, εκτός αν, από την εξέταση των σχετικών με τα δικά του προσόντα πραγματικών περιστατικών, προκύπτει ότι τα προσόντα του είναι αισθητώς κατώτερα από τα προσόντα που απαιτούνται από αυτούς στους οποίους επετράπη η άσκηση αυτού του επαγγέλματος σ' αυτό το κράτος μέλος.