

EUROOPA KOHTU OTSUS

3. oktoober 2000*

(Teenuste osutamise vabadus—Direktiiv 64/427/EMÜ—Käsitöenduslikud ehitusteenused—Siseriiklikud eeskirjad välisriikide käsitöenduslike ettevõtjate käsitööregistrisse kandmise kohta—Proportsionaalsus)

Kohtuasjas C-58/98,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ asutamislepingu artikkel 234) alusel Amtsgericht Heinsbergi (Saksamaa) esitatud eelotsusetaotlus nimetatud kohtus pooleliolevas menetluses, milles süüdistatav on:

Josef Corsten

EÜ asutamislepingu artikli 59 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 49), EÜ asutamislepingu artiklite 60, 65 ja 66 (nüüd EÜ asutamislepingu artiklid 50, 54 ja 55) ja nõukogu 7. juuli 1964. aasta direktiivi 64/427/EMÜ, milles sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad üleminekumeetmete kohta seoses füüsilisest isikust ettevõtjate tegutsemisega ISIC põhigruppide 23–40 alla kuuluva tootmise ja töötlemise valdkonnas (tööstus ja käsitöendus) (EÜT, ingliskeelne eriväljaanne, 1963-1964, lk 148) tõlgendamise küsimuses

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G.C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward (ettekandja), L. Sevón ja R. Schintgen, kohtunikud P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, H. Ragnemalm ja M. Wathelet,

kohtujurist: G. Cosmas,

kohtusekretär: vanemametnik H.A. Rühl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

Kreis Heinsberg, esindaja: Kreisrechtsrat J. Nießen,

- Kohtumenetluse keel: saksa.

Saksamaa valitsus, esindajad: liitvabariigi majandusministeeriumi Ministerialrat E. Röder ja sama ministeeriumi Regierungsdirektor C.-D. Quassowski,

Austria valitsus, esindaja: vabariigi välisministeeriumi saadik C. Stix-Hackl,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigustalituse ametnikud B. Mongin ja M. Niejahr,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 5. oktoobri 1999. aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused,

olles 30. novembri 1999. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Amtsgericht Heinsberg (kohalik kohus) on esitanud 13. veebruari 1998. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 27. veebruaril 1998, EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ asutamislepingu artikkel 234) alusel Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse EÜ asutamislepingu artikli 59 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 49), EÜ asutamislepingu artiklite 60, 65 ja 66 (nüüd EÜ asutamislepingu artiklid 50, 54 ja 55) ja nõukogu 7. juuli 1964. aasta direktiivi 64/427/EMÜ, milles sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad üleminekumeetmete kohta seoses füüsilisest isikust ettevõtjate tegutsemisega ISIC põhigruppide 23–40 alla kuuluva tootmise ja töötlemise valdkonnas (tööstus ja käsitööndus) (EÜT, ingliskeelne eriväljaanne, 1963-1964, lk 148) tõlgendamise küsimuses.
2. Küsimus esitati nimetatud kohtus pooleliolevas menetluses J. Corsteni vastu, keda süüdistati musta tööturu toimimist tõkestavate Saksa õigusnormide rikkumises.

Ühenduse õigus

3. Asutamislepingu artikli 59 esimene lõik sätestab:

Järgnevate sätete kohaselt keelatakse ühenduse piires teenuste osutamise vabaduse piirangud liikmesriikide kodanike suhtes, kes asuvad mõnes teises ühenduse riigis kui see isik, kellele teenuseid pakutakse.”

4. Asutamislepingu artikkel 66 (nüüd EÜ asutamislepingu artikkel 45) sätestab, et EÜ asutamislepingu artikleid 56 ja 57 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artiklid 46 ja 47) ja EÜ asutamislepingu artiklit 58 (nüüd EÜ asutamislepingu artikkel 48), mis on esitatud asutamislepingu kolmanda osa III jao peatükis 2

pealkirja all „Asutamisõigus“, tuleb kohaldada teenuste osutamise vabaduse suhtes.

5. Asutamislepingu artikli 56 lõike 1 kohaselt:

„Käesoleva peatüki sätted ja nende alusel võetud meetmed ei mõjuta nende õigus- ja haldusnormide kohaldatavust, mis sätestavad välisriigi kodanike teistsuguse kohtlemise avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides.“

6. Nõukogu võttis 18. detsembril 1961 EÜ asutamislepingu artikli 54 lõike 1 ja artikli 63 lõike 1 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikli 44 lõige 1 ja artikli 52 lõige 1) alusel vastu kaks asutamise- ja teenuste osutamise vabaduse piirangute kaotamise üldprogrammi (Euroopa Ühenduste Teataja, 1962, nr 2, lk 36 ja 32). Programmide rakendamise hõlbustamiseks võttis nõukogu vastu 7. juuli 1964. aasta direktiivi 64/427.

7. Direktiiv sätestab põhimõtteliselt päritoluliikmesriigis omandatud ametialaste kogemuste vastastikuse tunnustamise süsteemi ning seda kohaldatakse nii asutamise kui ka teenuste osutamise vabaduse suhtes muus liikmesriigis;

8. Direktiivi 64/427 artikli 3 kohaselt:

„Kui artikli 1 lõikes 2 [seoses füüsilisest isikust ettevõtjate tegutsemisega ISIC põhiühenduste 23–40 alla kuuluva tootmise ja töötlemise valdkonnas (tööstus ja käsitööstus)] nimetatud kutsealal tegutsema asumiseks või tegutsemiseks peavad liikmesriigis olema üld-, majandus- või kutsealased teadmised ja -oskused, aktsepteerib kõnealune liikmesriik selliste teadmiste ja oskuste piisava tõendusena asjaolu, et kõnealusel kutsealal on tegutsenud teises liikmesriigis ühel järgmistest ajavahemikest:

- (a) kuus järjestikust aastat füüsilisest isikust ettevõtjana või ettevõtte juhina; või
- (b) kolm järjestikust aastat füüsilisest isikust ettevõtjana või ettevõtte juhina, kui soodustatud isik tõendab, et ta on enne seda saanud kõnealusel kutsealal vähemalt kolmeaastase väljaõppe, mille kohta tal on riiklikult tunnustatud või pädeva kutseorganisatsiooni poolt oma nõuetele täielikult vastavaks tunnistatud tunnistus, või
- (c) kolm järjestikust aastat füüsilisest isikust ettevõtjana, kui soodustatud isik tõendab, et ta on tegutsenud kõnealusel kutsealal vähemalt viis aastat palgatöötajana; või
- (d) viis järjestikust aastat ettevõtte juhina, millest vähemalt kolm aastat tehnilistel ametikohtadel, mis eeldavad vastutamist ettevõtte ühe või mitme osakonna eest, kui soodustatud isik tõendab, et ta on enne seda saanud kõnealusel kutsealal vähemalt kolmeaastase väljaõppe, mille kohta tal on riiklikult tunnustatud või

pädeva kutseorganisatsiooni poolt oma nõuetele täielikult vastavaks tunnistatud tunnistus.

Punktides a ja c nimetatud juhtudel ei tohi kutsealal tegutsemine olla lõppenud varem kui kümme aastat enne artikli 4 lõikes 3 sätestatud taotluse esitamise kuupäeva.

Direktiivi 64/427 artikkel 4 sätestab:

„Artikli 3 kohaldamisel:

1. Liikmesriigid, milles artikli 2 lõike 1 punktides a ja b nimetatud kutsealadest mõne kutseala alustamiseks ja jätkamiseks nõutakse üldisi, majandus- või erialaseid teadmisi ja oskusi, teevad komisjoni kaasabil teistele liikmesriikidele teatavaks kõnealuse kutseala põhiandmed (kutsealaga hõlmatavate tegevuste kirjeldus).
2. Soodustatud isiku päritoluriigi poolt selleks otstarbeks määratud pädev asutus tõendab soodustatud isiku tegeliku kutsetöö laadi ja kestuse. Tunnistuste koostamisel võetakse arvesse kõnesoleva kutseala ametlikku kirjeldust, mille esitab liikmesriik, kelle territooriumil soodustatud isik soovib sellel kutsealal püsivalt või ajutiselt töötada.
3. Vastuvõttev liikmesriik annab asjaomase isiku taotluse korral loa kõnealusel kutsealal töötamiseks, kui tõendatav tegevus vastab põhiomadustelt lõike 1 kohaselt esitatud kirjeldusele, ning kui kõik muud kõnealuse riigi eeskirjadega sätestatud nõuded on täidetud.
9. Tuleks märkida, et direktiiv 64/427, mida kohaldati põhikohtuasjas käsitletavate asjaolude toimumise ajal, tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuni 1999. aasta direktiiviga 1999/42/EÜ, millega kehtestatakse kutsekvalifikatsiooni tunnustamise mehhanism seoses liberaliseerimist ja üleminekumeetmeid käsitlevate direktiividega hõlmatud tegevusaladega ning millega täiendatakse kutsekvalifikatsiooni tunnustamise üldsüsteemi (EÜT L 201, 1999, lk 77).

Siseriiklik õigus

10. Saksamaal reguleerib käsitööstuslikke kutsealaid Handverksordnung (käsitööseadustik, edaspidi „seadustik“). Põhikohtuasjas käsitletavate asjaolude toimumise ajal kohaldati selle alates 20. detsembrist 1993 kehtivat versiooni (BGB1 I, 1993, lk 2256). Seadustiku lõike 1 punkti 1 esimese lause kohaselt antakse füüsilisest isikust ettevõtjana käsitööstuslikul kutsealal tegutsemise luba ainult käsitööregistrisse (Handwerksrolle, edaspidi „register“) kantud füüsilistele või juriidilistele isikutele või isikute ühendustele. Registreerimine vastab tegevuse jätkamise loa andmisele.

11. Seadustiku lõige 7 näeb ette järgmist: „Isik, kes on sooritanud meistrieksami käsitööstuslikul kutsealal, millega ta soovib tegelda, või muul kutse- või tegevusalal, kantakse käsitööregistrisse....“
12. Lõige 8 sätestab järgmist: „Erandjuhtudel võib käsitööregistrisse kandmise loa anda juhul, kui taotleja tõendab, et tal on teadmised ja oskused, mis on vajalikud käsitööstuslikul kutsealal tegutsemiseks füüsilisest isikust ettevõtjana.“
13. Lõige 9 annab liitvabariigi majandusministrile pädevuse otsustada, mis tingimustel võivad muude liikmesriikide kodanikud peale seadustiku lõike 8 punktis 1 ettenähtud juhtude saada registrisse kandmise erakorralise loa. Kõnealuse sätte põhjal võttis liitvabariigi majandusminister 4. augustil 1966 vastu muude liikmesriikide kodanike käsitööregistrisse kandmise tingimusi reguleerivad eeskirjad (BGB1 I, 1966, lk 469, edaspidi „eeskirjad“). Eeskirjadega võeti Saksa õigusesse üle direktiivi 64/427 artikli 3 ja artikli 4 lõigete 2 ja 3 sätted.
14. Eeskirjade lõige 1, muudetud 20. detsembril 1993 (BGB1 I, 1993, lk 2256) näeb ette järgmist:

„Erakorraline luba Handwerksordnungi A lisa loetletud käsitööstuslike kutsealade (välja arvatud punktides 17, 89–91 ja 93–95 nimetatud käsitööstuslikud kutsealad) käsitööregistrisse kandmiseks antakse muudel kui Handwerksordnungi lõike 8 punktis 1 sätestatud juhtudel Euroopa Majandusühenduse liikmesriigi kodanikule või muu Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi kodanikule, kui:

1. taotleja on tegutsenud kõnesoleval kutsealal teises liikmesriigis:
 - (a) kuus järjestikust aastat füüsilisest isikust ettevõtjana või ettevõtte juhina;
 - (b) või kolm järjestikust aastat füüsilisest isikust ettevõtjana või ettevõtte juhina, kui ta on enne seda saanud kõnealusel kutsealal vähemalt kolmeaastase väljaõppe;
 - (c) või vähemalt kolm järjestikust aastat füüsilisest isikust ettevõtjana ning vähemalt viis aastat palgatöötajana;
 - (d) või vähemalt viis järjestikust aastat ettevõtte juhina, millest vähemalt kolm aastat tehnilistel ametikohtadel, mis eeldavad vastutamist ettevõtte ühe või mitme osakonna eest, kui ta on enne seda saanud kõnealusel kutsealal vähemalt kolmeaastase väljaõppe, ning juhul kui
 2. tegevus vastab selle kutseala ametlikule kirjeldusele, millega tegelemiseks erandit taotletakse.
15. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et käsitööstuslike kutsealadega seotud tegevusloa saamise ning registrisse kandmise kord on järgmine: päritoluliikmesriigi pädev asutus peab ettevõtjale andma tunnistuse, millele on märgitud kutsealal

tegutsemise kestus ja ettevõtja kutsekvalifikatsioon. Ettevõtja peab vajaduse korral saksa keelde tõlgitud tunnistuse viima isiklikult Saksamaa pädevasse ettevõtjate kotta. Ettevõtjate koda kontrollib, kas eeskirjades ettenähtud tingimused on täidetud ning edastab tunnistuse ning ettevõtja erakorralise loa taotluse Regierungspräsident'ile (pädev haldusasutus). Loa saamise eest tuleb tasuda lõiv 300–500 Saksa marka. Kui erakorralise loa annab Regierungspräsident, saadetakse see ettevõtjale tema kodusel aadressil. Erakorraline luba võimaldab ettevõtjal esitada pädevale kojale käsitööregistrisse kandmise taotluse. Ettevõtja esitab ka ettevõtlusregistri viimase väljavõtte ja tasub teistkordse lõivu. Käsitööndusega tegeleva ettevõtja kaart saadetakse seejärel ettevõtja tegevuskoha aadressile. Seejärel on välisriigi ettevõtjal lubatud käsitöönduslikul kutsealal tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

16. J. Corsten, kes on füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsev arhitekt, sõlmis lepingu Madalmaades asutatud ettevõtjaga mitmekomponentse põranda paigaldamiseks Saksamaal. Tööülesanded saanud ettevõtja tegi töö seaduslikul viisil Madalmaades, kuid ei olnud kantud käsitööregistrisse Saksamaal. Ettevõtja määratud hind ühe ruutmeetri mitmekomponentse põranda paigaldustööde eest oli tunduvalt madalam hinnast, mille oleksid sama töö eest määranud Saksamaa käsitöönduslikud ettevõtjad.
17. Saksamaa pädev tööinspeksioon kohaldas 2. jaanuari 1996. aasta otsusega J. Corstenile 2 000 Saksa marga suuruse halduskaristuse musta tööturu toimimist tõkestavate Saksa õigusnormide rikkumise eest. Kõnealuste õigusnormide kohaselt võib halduskaristust kohaldada iga isiku suhtes, kes annab oskustööd füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevatele ettevõtjale, kes ei ole registrisse kantud. Ühise seisukoha järgi on mitmekomponentse põranda paigaldamine kõnealust liiki oskustöö.
18. J. Corsten vaidlustas otsuse Amtsgericht Heinsbergis.
19. Amtsgericht Heinsberg kahtles Saksa eeskirjade, kuid eriti registrisse kandmise nõude kokkusobivuses teenuste osutamise vabadust käsitleva ühenduse õigusega. Seetõttu otsustas kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuseküsimuse:

„[kas asjaolu, et Madalmaades kõigile kutsetöö tingimustele vastav Madalmaade ettevõtja peab selleks, et tegelda sama kutsetöoga Saksamaal, vastama täiendavatele, sealjuures formaalsetele tingimustele, on kooskõlas teenuste osutamise vabadust reguleeriva ühenduse õigusega[?]

Eelotsuse küsimus

20. Tuleks kohe märkida, et siseriikliku kohtu esitatud küsimus ei ole otseselt seotud mitte J. Corsteni olukorraga, vaid pigem Madalmaade ettevõtja olukorraga, kellelt J. Corsten tellis oskustöö Saksamaal. Kohtutoimikust selgub, et juhul kui kõnesolev ettevõtja ei pidanud olema registrisse kantud Saksamaal ning võis seetõttu vabalt teha kokkulepitud töid nimetatud formaalsust täitmata, ei oleks J. Corstenile saanud esitada süüdistust musta tööturu toimimist tõkestava õigusnormi rikkumises.
21. Sellest tulenevalt tuleb arvata, et küsimuse peamine eesmärk on välja selgitada, kas teenuste osutamise vabadust reguleerivad ühenduse õiguse sätted on vastuolus liikmesriigi õigusnormidega, mille kohaselt antakse muus liikmesriigis asuvatele teenuste osutajatele luba kõnesoleva riigi territooriumil käsitöenduslike töödega tegeleda tingimusel, et teenuste osutajad peavad olema kantud selle liikmesriigi käsitööregistrisse.
22. Kreis Heinsberg väidab, et siseriiklik kohus ei ole õigesti kirjeldanud käsitöenduslikuks tegevuseks vajaliku loa saamise ning käsitööregistrisse kandmise korda. Kreis Heinsbergi arvates peab ettevõtja esmajoones taotlema erakorralist registrisse kandmise luba kõnealuseid lube väljastavalt asutuselt, st käesoleval juhul piirkonna pädevalt asutuselt. Viimati nimetatud asutus peab enne otsuse tegemist nõu pädeva käsitöenduslike ettevõtjate kojaga. Kui erakorraline tegevusluba on antud, peaks ettevõtja viima selle asjaomasesse käsitöenduslike ettevõtjate kotta, mis seejärel kannab ettevõtja registrisse.
23. Kreis Heinsbergi tõdemuse järgi kestab kogu menetlus neli kuni kuus nädalat, mis on igati mõistlik aeg. Ta väidab samuti, et vastupidi riikliku kohtu väidetele ei pea ettevõtja käsitööregistrisse kandmisel esitama viimast ettevõtlusregistri väljavõtet ega maksma teistkordset lõivu.
24. Euroopa Kohus soovib esmajoones rõhutada, et ta ei ole pädev otsustama, kas siseriiklik kohus on siseriiklike õigusaktide sätteid õigesti tõlgendanud ega tegema otsust nende sätete ühenduse õigusele vastavuse kohta. Euroopa Kohtu ülesanne on tõlgendada ühenduse õiguse sätteid, et anda siseriiklikule kohtule kõigis ühenduse õigusega seotud küsimustes juhiseid, mida siseriiklik kohus vajab menetletava kohtuasja lahendamiseks.
25. Sellega seoses on tõesti vaieldamatult oluline tõdeda, et käsitöenduslikel kutsealadel tegutsemiseks vajaliku loa taotlemise ja käsitööregistrisse kandmise menetlus koosneb mitmest etapist. Käsitööregistrisse kandmist taotlev ettevõtja peab esitama taotluse käsitöenduslike ettevõtjate kojale ning peale selle ka pädevale haldusasutusele. Seega ei anna erakorraline luba, mis ettevõtja on haldusasutuselt saanud, ettevõtjale õigust tegutseda teataval konkreetsel käsitöenduslikul kutsealal, vaid kujutab endast lihtsalt pädeva koja registrisse kandmise erakorralist luba.

26. Registrisse kandmist taotlevad isikud peavad tavapäraselt sooritama siseriikliku õigusnormi kohaselt ettenähtud eksami (Meisterprüfung). Saksa õigus võimaldab teha erandi sellest nõudest ainult selleks, et saavutada vastavus ühenduse õigusele ning kanda registrisse ka muid isikute kategooriaid, nende hulgas muude liikmesriikide kodanikke.
27. Eeskirjades nimetatud tingimuste täitmist kontrollitakse enne registrisse kandmiseks vajaliku erakorralise loa andmist.
28. Saksamaa valitsus väidab, et seadustikust tulenev registrisse kandmise nõue, millega kaasneb asjaomaste ettevõtjate kohustuslik kuulumine käsitööstuslike ettevõtjate koja liikmeskonda, ei ole vastuolus ühenduse teisest õigusaktidega. Saksamaa valitsus väidab, et direktiiv 64/427 käsitleb ainult tegevuste tunnustamist seoses tingimuste hindamisega, mis on olulised esimest korda muus liikmesriigis tegutsemiseks. Direktiiv ei reguleeri käsitööregistrisse kandmise korda.
29. Komisjon võtab kokku tingimused, mille kohaselt vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused peavad direktiivi 64/427 artikli 4 kohaselt välja andma kõnealusel kutsealal tegutsemise loa ning juhib tähelepanu sellele, et direktiiv ei sisalda ühtki tegevusloa andmisele järgnevat menetlust käsitlevat sätet. Komisjon lisab, et artikli 4 lõige 3 annab vastuvõtvale riigile selge võimaluse kehtestada lisanõudeid seoses tegevusloa andmisega. Komisjon märgib, et kõnealusel riigil ei ole selles küsimuses siiski täit vabadust. Ta peab sätestama tegevusloa andmise korra viisil, mis tagab direktiivi 64/427 sätete tõhususe.
30. Sellega seoses tuleb meeles pidada, et direktiivi 64/427 eesmärk oli kergendada asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse saavutamist paljudele tootmise ja töötlemise valdkonna tööstus- ja käsitööstusettevõtjatele, kuni tegevuse alustamise tingimused on eri liikmesriikides ühtlustatud, mis on selle valdkonna täieliku liberaliseerimise oluline eeltingimus (liidetud kohtuasjad C-193/97 ja C-194/97: De Castro Freitas ja Escallier, EKL 1998, lk I-6747, punkt 19)
31. Olenemata sellest, et ühtlustamist põhikohtuasjas käsitlevatel tegevusaladel ei ole toimunud, jääb liikmesriikidele põhimõtteliselt õigus määratleda kõnealustel kutsealadel tegutsemise tingimused. Nad peavad oma volitusi kõnealuses valdkonnas kasutades igal juhul arvesse võtma nii EÜ asutamislepingu artikliga 52 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 43) ja asutamislepingu artikliga 59 tagatud põhivabadusi, kui ka üleminekumeetmete sätestamist käsitleva direktiivi tõhusust (eespool nimetatud liidetud kohtuasjad De Castro Freitas ja Escallier, punkt 23). See kehtib peale nimetatud kutsealadega tegelemist reguleerivate oluliste tingimuste ka siseriiklike õigusnormidega sätestatud menetlusnõuete suhtes
32. Põhikohtuasjas käsitlevatel tegevusaladel laadi arvestades on oluline kaaluda, kas registrisse kandmise nõue ning sellega seotud haldusmenetlus on kooskõlas

- teenuste osutamise vabaduse põhimõttega ega kahjusta direktiivi 64/427, eriti selle artikli 4 tõhusust.
33. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt näeb asutamislepingu artikkel 59 peale muu liikmesriigi territooriumil asuvate teenuseosutajate kodakondsuse alusel diskrimineerimise kaotamise ette ka kõigi piirangute kaotamist hoolimata sellest, kas neid kohaldatakse vahet tegemata nii siseriiklike teenuseosutajate kui ka muude liikmesriikide teenuseosutajate suhtes, kui need piirangud keelavad muus liikmesriigis asuva ning selles riigis õiguspäraselt samalaadseid teenuseid pakkuva teenuseosutaja tegevuse, või takistavad kõnealust tegevust või muudavad selle ebasoodsamaks (vt kohtuasi C-76/90: Säger *vs.* Dennemeyer, EKL 1991, lk I-4221, punkt 12; kohtuasi C-43/93: Vander Elst *vs.* Office des Migrations Internationales, EKL 1994, lk I-3803, punkt 14; kohtuasi C-272/94 Guiot, EKL 1996, lk I-1905, punkt 10; kohtuasi C-3/95: Reisebüro Broede *vs.* Sandker, EKL 1996, lk I-6511, punkt 25; kohtuasi C-222/95: Parodi *vs.* Banque H. Albert de Bary, EKL 1997, lk I-3899, punkt 18; ja liidetud kohtuasjad C-369/96 ja C-376/96: Arblade jt, EKL 1999, lk I-8453, punkt 33).
34. Seda arvesse võttes tuleb nõuet, mille kohaselt ühes liikmesriigis asuv ettevõtja, kes soovib teenuseosutajana tegutseda käsitööstuslikul kutsealal teises liikmesriigis, peab laskma end kanda selle liikmesriigi käsitööregistrisse, kelle territooriumil ta tegutseb, käsitada piiranguna asutamislepingu artikli 59 tähenduses.
35. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tohib olenemata sellest, kas kõnealuse valdkonna õigusaktid on ühtlustatud, teenuste osutamise vabaduse aluspõhimõttega seotud piirangut kehtestada ainult eeskirjade kohaselt, mille täitmist õigustavad möödapääsmatu avaliku huvi nõuded ning mida kohaldatakse kõigi isikute ja ettevõtjate suhtes, kes tegutsevad selle riigi territooriumil, kus teenust osutatakse, niivõrd kui kõnesolevat huvi ei kaitse eeskirjad, mida teenuse osutaja asukohaliikmesriigis tema suhtes kohaldatakse (vt eelkõige Webbi kohtuasi 279/80, EKL 1981, lk 3305, punkt 17; kohtuasi C-180/89: Komisjon *vs.* Itaalia, EKL 1991, lk I-709, punkt 17; kohtuasi C-198/89: Komisjon *vs.* Kreeka, EKL 1991, lk I-727, punkt 18; eespool nimetatud Sägeri kohtuasi, punkt 15; eespool nimetatud Vander Elsti kohtuasi, punkt 16; eespool nimetatud Guiot' kohtuasi, punkt 11; ja eespool nimetatud Arblade kohtuasi, punkt 34).
36. Saksamaa valitsus väidab, et oskustöölise kvalifitseerimissüsteemi abil, mille aluseks on meistrieksami (Meisterprüfung) tunnistuse ja käsitööstuslike ettevõtjate koja liikmeskonda kuulumise nõue, püütakse säilitada teenuste osutamise ja kutseoskuste taset käsitööstuslike kutsealade sektoris. Nimetatud huvivid tuleb käsitada avalikust huvist tingitud ülekaalukate nõuetenähtetena ning neid ei saa kaitsta teenuse osutaja asukohaliikmesriigi sätted
37. Kreis Heinsberg väidab, et register toimib avaliku registrina, mis sisaldab teavet oskustöölise kohta, kes töötavad füüsilisest isikust ettevõtjatena asjaomase

- käsitöenduslike ettevõtjate koja piirkonnas. Seega on registri eesmärk anda asutustele ja üldsusele teavet ettevõtjate kohta, kes on saanud käsitöenduslikel kutsealadel füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise loa asjaomase käsitöenduslike ettevõtjate koja piirkonnas, ning sellest lähtuvalt tellida käsitöenduslikke teenuseid ettevõtjatel, kes suudavad pakkuda kvaliteetseid teenuseid.
38. Tuleb tõdeda, nagu ka komisjon märkis, et oskustöö kvaliteedi tagamise ning selliste tööde tellijate kaitsmise eesmärk on avalikust huvist lähtuv ülekaalukas nõue, mille tõttu on teenuste osutamise vabaduse piirang põhjendatud.
 39. Proportsionaalsuse põhimõtte järgi peab siseriiklike eeskirjade kohaldamine muus liikmesriigis asuvate teenuseosutajate suhtes olema taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik vahend ega tohi ulatuda kaugemale, kui on eesmärgi saavutamiseks tingimata vaja (vt eelkõige eespool nimetatud Sägeri kohtuasja punkt 15 ning eespool nimetatud Arblade kohtuasja punkt 35).
 40. Põhikohtuasjas käsitletavate siseriiklike eeskirjade taolised eeskirjad ületavad ka sellisel juhul eesmärkide saavutamiseks vajaliku ulatuse, kui neid kohaldatakse teenuste osutajate suhtes nende kodakondsusest olenemata ning kui näib, et nende abil on kindlasti võimalik saavutada kõik osutatavate teenuste kvaliteedi hoidmise eesmärgid.
 41. Kontrollimine enne registrisse kandmise erakorralise loa andmist võib olla formaalne, sest selle abil selgitatakse üksnes välja, kas direktiivi 64/427 artiklis 3 sätestatud tingimused on täidetud. Kõnealuse direktiivi artiklist 4 järeldub, et kontrollimist tehes saavad vastuvõtva liikmesriigi asutused põhimõtteliselt arvestada nende järeldustega, mis on asjaomase teenuste osutaja tegevuse ning selle kestuse kohta kantud teenuste osutaja päritoluriigi väljastatud tunnistusele. Ettevõtja registrisse kandmise etapil ei korraldata täiendavaid kontrollimisi.
 42. Registrisse kandmise nõude kehtestamise põhjused on puhtalt halduslikud. Need kaalutlused ei õigusta liikmesriigi kõrvalekaldumist ühenduse õiguse sätetest. See kehtib eriti juhul, kui kõrvalekalle takistab või piirab ühenduse õigusega sätestatud põhivabadustest mõne põhivabaduse kasutamist (vt eriti kohtuasi C-18/95: *Terhoeve vs. Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen Buitenland*, EKL 1999, lk i-345, punkt 45 ning
 43. Austria valitsus on õigesti märkinud, et liikmesriik ei tohi oma territooriumil teenuste osutamist muuta sõltuvaks kõigi asutamiseks ettenähtud tingimuste täitmisest ning sel viisil muuta tegelikult ebatõhusaks kõik need asutamislepingu sätted, mille eesmärk on tagada teenuste osutamise vabadus (vt eespool nimetatud Sägeri kohtuasi, punkt 13).
 44. Põhikohtuasjas ei erista vastuvõtva liikmesriigi siseriiklik õigus muude liikmesriikide ettevõtjate puhul, kes soovivad osutada käsitöenduslikke teenuseid

vastuvõtvast liikmesriigis, ettevõtjaid selle järgi, kas nende asukoht on ainult oma päritoluliikmesriigis või asutamislepingu artiklis 52 ettenähtud korras ka vastuvõtvast liikmesriigis. Mõlemat liiki ettevõtjate suhtes kohaldatakse ühtviisi registrisse kandmise nõuet, enne kui neil lubatakse alustada oskustööd vastuvõtvast liikmesriigis.

45. Kui registrisse kandmise nõue, millega kaasneb kuulumine vastava käsitööstuslike ettevõtjate koja liikmete hulka ning sellest tulenev asjakohane liikmemaks, võiks ka olla põhjendatud tegevuse alustamise korral vastuvõtvast liikmesriigis, mis ei vasta põhikohtuasjas käsitletavale olukorrale, ei ole see põhjendatud ettevõtjate puhul, kes kavatsevad teenuseid pakkuda vastuvõtvast liikmesriigis juhuti, võib-olla ainult üks kord.
46. Viimati nimetatud ettevõtjad võivad loobuda oma kavade teostamisest, kui tegevusloa taotlemise menetlus kestab kohustusliku registrisse kandmise nõude tõttu kauem ja muutub kallimaks ning kui eeldatav kasum lakkab vähemalt väikese maksumusega lepingute puhul olemast majanduslikult oluline. Nende ettevõtjate jaoks võib teenuste osutamise vabadus, mis on asutamislepingu aluspõhimõte, ning samuti ka direktiiv 64/427 muutuda ebatõhusaks.
47. Sellest tulenevalt ei tohiks vastuvõtvast liikmesriigis kehtiv tegevusloa saamise menetlus aeglustada ega muuta keerulisemaks muus liikmesriigis asuvatele isikutele nende teenuste osutamise õiguse kasutamist vastuvõtva riigi territooriumil, kui tegevuse alustamist reguleerivad tingimused on kontrollitud ning on kindlaks tehtud, et need tingimused on täidetud.
48. Peale selle ei tohiks ükskõik milline vastuvõtva liikmesriigi registrisse kandmise nõue, mis eeldatavalt on põhjendatud, kaasa tuua täiendavaid halduskulusid ega ettevõtjate kojale makstavaid kohustuslikke liikmemakse.
49. Arvesse võttes eespool esitatud kaalutlusi, tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et asutamislepingu artikkel 59 ja direktiivi 64/427 artikkel 4 on vastuolus eeskirjadega, millega liikmesriik kehtestab oma territooriumil seoses käsitööstuslike kutsealadega, millega tegelevad teenuste osutajad, kelle asukoht on muus liikmesriigis, tegevusloa saamise korra, mis tõenäoliselt aeglustab või muudab keeruliseks teenuste osutamise vabaduse õiguse kasutamise, kui asjaomastel kutsealadel tegutsemise alustamist reguleerivad tingimused on kontrollitud ning on kindlaks tehtud, et need tingimused on täidetud. Peale selle ei tohiks vastuvõtva liikmesriigi registrisse kandmise mis tahes nõue, mis eelduste kohaselt on põhjendatud, kaasa tuua täiendavaid halduskulusid ega ettevõtjate kojale makstavaid kohustuslikke liikmemakse.

Kohtukulud

50. Saksamaa valitsuse ja Austria valitsuse ning komisjoni Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulud ei hüvitata. Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on

käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleliolevate asjade üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastuseks Amtsgericht Heinsbergi 13. veebruari 1998. aasta määrusega, täiendatud 22.juunil 1998, esitatud küsimusele, otsustab:

EÜ asutamislepingu artikkel 59 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 49) ja nõukogu 7. juuli 1964. aasta direktiivi 64/427, milles sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad üleminekumeetmete kohta seoses füüsilisest isikust ettevõtjate tegutsemisega ISIC põhigruppide 23–40 alla kuuluva tootmise ja töötlemise valdkonnas (tööstus ja käsitööstus) artikkel 4 on vastuolus eeskirjadega, millega liikmesriik kehtestab oma territooriumil seoses käsitööstuslike kutsealadega, millega tegelevad teenuste osutajad, kelle asukoht on muus liikmesriigis, tegevusloa saamise korra, mis tõenäoliselt aeglustab või muudab keeruliseks teenuste osutamise vabaduse õiguse kasutamise, kui asjaomastel kutsealadel tegutsemise alustamist reguleerivad tingimused on kontrollitud ning on kindlaks tehtud, et need tingimused on täidetud Peale selle ei tohiks vastuvõtva liikmesriigi registrisse kandmise mis tahes nõue, mis eeldatavalt on põhjendatud, kaasa tuua täiendavaid halduskulusid ega ettevõtjate kojale makstavaid kohustuslikke liikmemakse.

Rodriguez Iglesias	Moitinho de Almeida	Edward
Sevón	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Ragnemalm	Wathelet

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 3. oktoobril 2000 Luxembourgis.

R. Grass
Kohtusekretär

G.C. Rodriguez Iglesias
President