waar de dienst wordt verricht, voor zover zulke eisen nodig zijn om te voorkomen dat de dienstverrichter door zijn vestiging in een andere Lid-Staat aan de greep van die regels zou ontsnappen.

Evenmin kan een Lid-Staat het recht worden ontzegd voorschriften te geven om te verhinderen dat de door artikel 59 gewaarborgde vrijheid door een dienstverrichter wiens werkzaamheid geheel of voornamelijk op zijn grondgebied is gericht, wordt gebruikt om zich te onttrekken aan de beroepsregels die, ware hij op het grondgebied van die Lid-Staat gevestigd, op hem van toepassing zouden zijn.

Aldus kan niet als onverenigbaar met de artikelen 59 en 60 worden beschouwd de aan hulporganen van de justitie gestelde eis van vaste beroepshalve vestiging binnen het rechtsgebied van bepaalde rechterlijke instanties, ingeval die eis objectief noodzakelijk is ter waarborging van de nakoming van broepsregels die met name verband houden met de rechtsbedeling en de inachtneming van de beroepsethiek.

In de zaak 33-74,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Centrale Raad van Beroep, in het aldaar aanhangig geding tussen

J.H.M. VAN BINSBERGEN, installateur, te Beesel (Nederland),

en

BESTUUR VAN DE BEDRIJFSVERENIGING VOOR DE METAALNIJVERHEID, te 's-Gravenhage,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, C. Ó Dálaigh en A. J. Mackenzie Stuart, Kamerpresidenten, A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur), H. Kutscher en M. Sørensen, Rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van het protocol betreffende 's Hofs Statuut ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Bij uitspraak van 24 april 1972 wees de Raad van Beroep te Roermond het beroep af dat door J. H. M. van Binsbergen was ingesteld tegen het Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid met betrekking tot de toepassing van de Werkloosheidswet.

Op 5 juli 1972 machtigde Van Binsbergen mr. M. G. J. M. Kortmann, van Nederlandse nationaliteit en wonende in Nederland, om tegen die uitspraak beroep aan te tekenen bij de Centrale Raad van Beroep en voor deze instantie als zijn vertegenwoordiger op te treden.

Op 30 november 1973 deelde de substituut-griffier van de Centrale Raad van Beroep mr. Kortmann mede dat hij niet langer bevoegd was om als gemachtigde of raadsman van Van Binsbergen op te treden. Volgens artikel 48 Beroepswet (wet van 2 februari 1955, houdende nieuwe regeling van de organisatie en procedure van de Centrale Raad van Beroep en de raden van beroep) kunnen immers alleen in Nederland gevestigde personen als gemachtigden of raadslieden optreden; in de loop van de procedure nu was mr. Kortmann van woonplaats veranderd en verhuisd van Zeist (Nederland) naar Neeroeteren in België.

Mr. Kortmann beriep zich voor de Centrale Raad van Beroep op artikel 59 EEG-Verdrag, dat voorziet in de geleidelijke opheffing van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap in de loop van de overgangsperiode, en stelde dat deze bepaling de toepassing van artikel 48 Beroepswet verhindert.

Bij bevel van 18 april 1974 heeft de Centrale Raad van Beroep overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag het geding geschorst totdat het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak zal hebben gedaan over de volgende vragen:

1. hebben de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag directe werking en scheppen zij voor de burgers rechten welker handhaving aan de nationale rechter kan worden gevraagd?

2. zo ja, welke betekenis komt aan deze artikelen toe, in het bijzonder aan het bepaalde in de laatste volzin van artikel 60?

Het bevel van de Centrale Raad van Beroep is ter griffie van het Hof ingeschreven op 15 mei 1974.

Overeenkomstig artikel 20 van het protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 15 juli 1974, de Regering van Ierland op 31 juli en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland op 6 augustus schriftelijke opmerkingen ingediend.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal

gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Ter terechtzitting van 9 oktober 1974 hebben verzoeker in het hoofdgeding, de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt en de door het Hof gestelde vragen beantwoord.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 30 oktober 1974 conclusie genomen.

Tijdens de behandeling voor het Hof was verzoeker in het hoofdgeding vertegenwoordigd door M. G. J. M. Kortmann, de Regering van Ierland door L. J. Lysaght, Chief State Solicitor, de Regering van het Verenigd Koninkrijk door W. H. Godwin, de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland door E. Bülow, Ministerialdirigent bij het Bundesjustizministerium, en de Commissie door haar juridisch adviseur J. H. J. Bourgeois.

II — Bij het Hof ingediende opmerkingen

A — Ten aanzien van de eerste vraag

Verzoeker in het hoofdgeding meent dat de beginselen die het Hof met betrekking tot artikel 52 EEG-Verdrag heeft ontwikkeld (arrest van 21 juni 1974, zaak 2-74, Reyners) ook gelden voor artikel 59: dit legt ten aanzien van het vrij verrichten van diensten een nauwkeurig omschreven resultaatsverplichting op, welker nakoming moet worden vergemakkelijkt, maar niet geconditioneerd, door de geleidelijke uitvoering van een programma van maatregelen. Na het einde van de overgangsperiode hebben de artikelen 64 en 65 hun eigenlijke betekenis verloren; overigens sloot artikel 65 reeds de beperkingen op de vrijheid van dienstverrichting uit, voor zover zij een discriminatie naar verblijfplaats inhielden. De bepalingen die, zoals de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, aan Lid-Staten een verplichting opleggen waaraan zij binnen een bepaalde tijd moeten voldoen, worden rechtstreeks toepasselijk wanneer na afloop van de termijn niet aan de verplichting is voldaan.

De *Regering van Ierland* is van oordeel dat aan de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag geen rechtstreekse werking kan worden toegekend, ook al is de overgangsperiode verstreken, behoudens voor zover in de nadere bepalingen van het hoofdstuk inzake het vrij verrichten van diensten zodanige werking uitdrukkelijk is voorzien. Deze conclusie moet met name worden getrokken uit de artikelen 64 en 65, welker bepalingen niet voorkomen in het hoofdstuk inzake het recht van vestiging.

a) In artikel 64 verklaren de Lid-Staten zich bereid bij de liberalisatie der diensten verder te gaan dan waartoe zij op grond van de richtlijnen krachtens artikel 63, lid 2, verplicht zijn, „indien hun algemene economische toestand en de toestand in de betrokken sector dit toelaten"; zij waren dus van mening dat de liberalisatie van de diensten een zorgvuldige analyse en onderzoek van ieders economisch beleid vereist en dat, mede gelet op artikel 65, deze doelstelling van de EEG slechts te bereiken is binnen de grenzen van 's Raads richtlijnen ex artikel 63 en van de eventuele maatregelen der Lid-Staten onder artikel 64.

b) Artikel 65 bepaalt dat, zolang de beperkingen op het vrij verrichten van diensten niet zijn opgeheven, de Lid-Staten deze zonder onderscheid naar nationaliteit of verblijfplaats toepassen; dit artikel kan aldus worden gelezen dat, zolang genoemde beperkingen niet zijn opgeheven, de door elke Lid-Staat op zijn grondgebied gehanteerde beperkingen zonder onderscheid gelden voor de onderdanen van andere Lid-Staten, maar niet aldus dat de Lid-Staten verplicht zouden zijn de onderdanen van de andere Lid-Staten op gelijke wijze te behandelen als de eigen onderdanen. Hoe ook uitgelegd, stelt dit artikel een grens aan de eventuele directe werking van de artikelen 59 en 60. De beginselen, neergelegd in 's Hofs arrest van 21 juni 1974

(zaak 2-74, Reyners) inzake de vrijheid van vestiging, gelden niet voor de bepalingen van het hoofdstuk over het vrij verrichten van diensten.

c) In elk geval kunnen de artikelen 59 en 60 uitsluitend worden geacht rechtstreeks te werken, voor zover zij in een Lid-Staat beperkingen verbieden op grond van nationaliteit en eventueel ook op grond van verblijfplaats. Opheffing van de andere beperkingen op het vrij verrichten van diensten veronderstelt dat een oplossing is gevonden voor de problemen die, onder meer, voortvloeien uit de uiteenlopende rechtsbepalingen en voorwaarden waaronder diensten worden verricht, uit de vereiste opleidings- en beroepskwalificaties, in het bijzonder de kennis die wordt verlangd voor de beoefening van de rechtsgeleerde beroepen en de stelsels waarbinnen die beroepen in feite worden beoefend; deze en andere moeilijkheden kunnen slechts worden opgelost bij wege van richtlijnen van de Raad overeenkomstig artikel 63, lid 2.

De *Regering van het Verenigd Koninkrijk* wijst op de vele punten van overeenkomst tussen de hoofdstukken van het EEG-Verdrag inzake respectievelijk het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Geheel in de lijn van het arrest-Reyners zal het Hof dus kunnen overwegen dat de artikelen 59 en 60 sedert het einde van de overgangsperiode rechtstreeks toepasselijk zijn niettegenstaande het eventueel ontbreken op een bepaald terrein van de richtlijnen bedoeld in de artikelen 63, lid 2, en 57, lid 1. Deze richtlijnen hebben een dubbele functie: ten eerste om in de loop van de overgangsperiode de belemmeringen voor de verwezenlijking van de vrijheid (van dienstverrichting) weg te nemen, ten tweede om in de wetgeving van de Lid-Staten een samenstel van bepalingen ter vergemakkelijking van het daadwerkelijk gebruik dier vrijheid in te voeren, teneinde de economische en sociale vervlechting in de Gemeenschap op het terrein van de niet in loondienst verrichte werkzaamheden te bevorderen.

Het blijvend belang van de tweede functie is op het terrein van de dienstverlening tenminste even groot als op dat van de vestiging. Gezien de voorbijgaande aard van dienstverrichtingen naast de duurzaamheid die in het begrip vestiging besloten ligt, zijn de problemen van toezicht en discipline bij de dienstverlening zelfs groter en verlangt de vrijheid om diensten te verrichten een overeenkomstige bescherming van degenen die van de diensten gebruik maken. Alleen met behulp van richtlijnen op communautair niveau kan een bevredigende oplossing voor deze problemen worden gevonden.

De *Regering van de Bondsrepubliek Duitsland* is van mening dat het, gelet op de uitlegging die aan artikel 59 moet worden gegeven, niet zo moeilijk is de rechtstreekse toepasselijkheid van deze bepaling na het einde van de overgangsperiode te aanvaarden. De regel van de behandeling als eigen onderdanen is naar zijn aard geëigend om rechtstreeks te worden ingeroepen door de onderdanen van alle Lid-Staten, met name op het terrein van het vrij verrichten van diensten.

Men dient evenwel rekening te houden met de verkapte beperkingen op die vrijheid, welke verboden zijn, en deze te onderscheiden van de toegelaten beperkingen die via harmonisatie of coördinatie geleidelijk moeten worden opgeheven. Men moet zich afvragen of een voorwaarde van vestiging een verkapte beperking is, vooral wanneer zij zo algemeen is geformuleerd, dat praktisch alleen de eigen onderdanen eraan kunnen voldoen. Dit is een probleem dat van geval tot geval moet worden bezien; de vraag rijst of het ook na het einde van de overgangsperiode niet noodzakelijk is richtlijnen op grond van artikel 59 vast te stellen om de verkapte beperkingen uit de wereld te helpen.

Overeenkomstig 's Hofs rechtspraak moet artikel 59 als één geheel worden beschouwd. De toepassing van dit artikel is overigens niet afhankelijk van de geleidelijke uitvoering van een programma van maatregelen; het schrijft de opheffing van de beperkingen op het vrij ver-

richten van diensten dwingend voor. Artikel 64 heeft na het einde van de overgangsperiode zijn bestaansreden verloren en vormt geen beletsel voor de rechtstreekse werking van artikel 59.

Wat de eerste vraag betreft, kan dus worden vastgesteld dat de artikelen 59 en 60 rechtstreeks toepasselijk zijn.

De *Commissie* meent dat bij de vraag of de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag rechtstreekse werking toekomt, moet worden uitgegaan van hun bewoordingen en draagwijdte. Onder voorbehoud van de opmerkingen naar aanleiding van de tweede vraag, kan over de in 's Hofs rechtspraak ontwikkelde criteria inzake de rechtstreekse werking het volgende worden gezegd:

a) De artikelen 59 en 60, derde alinea, bevatten een duidelijk en nauwkeurig omschreven norm: artikel 59 verplicht de Lid-Staten om de dienst welke wordt verricht door onderdanen van de Gemeenschap, die in een andere Lid-Staat zijn gevestigd, niet te onderwerpen aan strengere bepalingen dan welke gelden voor de dienst, verricht door op het eigen grondgebied gevestigde onderdanen. Dat het begrip „beperking" een duidelijke inhoud heeft, blijkt ook uit het feit dat het wordt gebruikt in artikel 62, waarvan algemeen wordt aangenomen dat het een rechtstreeks werkende bepaling is; in het geval van dienstverlening moet de nationale rechter geen ingewikkelder appreciatie maken dan in het kader van andere artikelen van het Verdrag, waarvan het Hof de rechtstreekse werking heeft aangenomen.

b) Gezien de analogie met artikel 52, moet de uit artikel 59 voortvloeiende verplichting als onvoorwaardelijk worden beschouwd; afgezien van het facet van de progressiviteit, bevat artikel 59 geen enkele bijzondere voorwaarde waarvan zijn vervulling afhankelijk wordt gesteld; de uitzonderingen op de vrije dienstverrichting van de artikelen 55 en 56 zijn op zichzelf voldoende precies en dienen, daar zij een uitzondering op de algemene regels van het Verdrag vormen, restrictief te worden uitgelegd; de norm vervat in artikel 60, derde alinea, is ook aan geen enkele voorwaarde onderworpen.

c) Wat betreft het criterium dat de inwerkingtreding van de verplichting niet afhankelijk mag zijn gesteld van nadere maatregelen hetzij van de Lid-Staten, hetzij van de Gemeenschapsinstellingen, geeft artikel 59, gelezen in verband met artikel 60, derde alinea, geen ingewikkelder situatie te zien dan artikel 52, waarvan het Hof de rechtstreekse werking heeft aangenomen: de woorden „in het kader van de volgende bepalingen" hebben betrekking op uitvoerende handelingen van de Gemeenschap, bedoeld in artikel 63. Het algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen voor het vrij verrichten van diensten is op 18 december 1961 door de Raad vastgesteld (PB 1962, blz. 32), en bovendien volgt uit 's Hofs rechtspraak, met name uit het arrest-Reyners, dat het niet aannemen binnen de overgangsperiode van de bij artikel 63, lid 2, voorziene richtlijnen geen beletsel vormt voor het toekennen van directe werking aan artikel 59. Artikel 59 legt een nauwkeurig omschreven resultaatsverplichting op, waarvan de nakoming wel moet worden vergemakkelijkt door, maar niet afhankelijk is gesteld van een programma van geleidelijk uit te voeren maatregelen; de daartoe vast te stellen richtlijnen laten de Raad met name geen appreciatievrijheid ten aanzien van het verzekeren van de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling.

d) De eerste vraag van de Centrale Raad van Beroep kan dus als volgt worden beantwoord:

De artikelen 59 en 60, derde alinea, EEG-Verdrag zijn sinds het einde van de overgangsperiode direct toepasbare bepalingen ongeacht de eventuele afwezigheid op een bepaald gebied van richtlijnen, voorzien bij de artikelen 63 en 57.

B — Ten aanzien van de tweede vraag

Verzoeker in het hoofdgeding betoogt dat een regeling waarbij het vereiste van

duurzame vestiging wordt gesteld, onverenigbaar is met artikel 60, derde alinea, dat het tijdelijk karakter van de werkzaamheid der dienstverrichter in het land waar de dienst wordt verricht, beklemtoont. Overigens moet worden opgemerkt dat de zinspeling op de tijdelijkheid van de dienstverrichting geenszins betrekking heeft op de frequentie ervan.

De *Regering van het Verenigd Koninkrijk* meent dat, wanneer een Lid-Staat zijn eigen onderdanen de voorwaarde stelt dat zij op zijn grondgebied zijn gevestigd en daarbij niet discrimineert tussen de onderdanen van het land waar de dienst wordt verricht, en die van andere Lid-Staten, die voorwaarde dan niet per se onverenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten, indien zij door bepaalde omstandigheden zou worden gerechtvaardigd; zo zouden personen die werkzaamheden verrichten welke voor hun wederpartij een bijzonder risico meebrengen, ter bescherming van die wederpartij rechtmatig onderworpen kunnen worden aan een voorwaarde van vestiging.

De *Regering van de Bondsrepubliek Duitsland* wijst op het belang van de problemen die bij de uitlegging van de artikelen 59 en 60 rijzen, en op de eventuele draagwijdte van 's Hofs antwoorden, met name voor de rechtsgeleerde beroepen, inzonderheid het beroep van advocaat.

De grondregels met betrekking tot het recht van vrije vestiging en het vrij verrichten van diensten zijn in grote mate vergelijkbaar. Zoals artikel 52 voor de vrijheid van vestiging, zo zijn de artikelen 59 en 60 voor het vrij verrichten van diensten een uitwerking van het beginsel van artikel 7 van het Verdrag, dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt. Deze uitlegging wordt a contrario bevestigd door artikel 67 en volgt eveneens uit het systeem van het Verdrag: artikel 66 verklaart de artikelen 55 tot en met 58 — en dus ook artikel 57 — van toepassing op het dienstenverkeer. Er moeten richtlijnen worden vastgesteld voor de onderlinge erkenning van diploma's en de coördinatie van nationale bepalingen betreffende de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan. Die coördinatiemaatregelen krachtens de artikelen 66 en 57 moeten worden onderscheiden van de maatregelen ter opheffing van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten, die, tijdens de overgangsperiode, bij artikel 63 waren voorgeschreven. In het algemeen kan men niet ermee volstaan de beperkingen op grond van nationaliteit ingevolge de artikelen 59 en 63 af te schaffen; de daadwerkelijke verwezenlijking van het vrije dienstenverkeer verlangt eveneens, en inzonderheid voor de vrije beroepen, harmonisatie- en coördinatiemaatregelen. Anders gezegd, de nationale bepalingen die de dienstverlening over de grenzen heen bemoeilijken of onmogelijk maken, vallen alleen onder artikel 59 — dat de volledige verwezenlijking van het beginsel van de gelijke behandeling verlangt —, indien zij de onderdanen van de andere Lid-Staten een minder gunstige behandeling toekennen dan de eigen onderdanen. Er bestaan nu eenmaal regelingen die weliswaar formeel geen enkel onderscheid maken tussen onderdanen en vreemdelingen, maar in feite vooral of zelfs uitsluitend nadelig zijn voor vreemdelingen.

Uit het begrip vrijheid van dienstverlening en met name uit artikel 60, derde alinea, volgt dat alle beperkingen, waardoor een dienstverrichting over de grenzen heen onmogelijk wordt gemaakt, in beginsel onverenigbaar zijn met het Verdrag; in beginsel moeten dus bepalingen die van de dienstverlener verlangen dat hij woont of gevestigd is in het land waar de dienst wordt verricht, worden afgeschaft. Een uitzondering vormen evenwel de bepalingen die een voorwaarde van vestiging stellen voor de beroepsbeoefening, in het land zelf, door de eigen onderdanen; zodanige bepalingen bestaan terecht voor advocaten. In zo'n geval dient te worden nagegaan of die beperkingen wezenlijk en noodzakelijk zijn voor de betrokken werkzaamheid.

De artikelen 59 en 60 schrijven de toepassing van het beginsel van behandeling voor op het terrein van de vrije dienstverrichting, maar niet de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels. Zij verbieden elke formele discriminatie van onderdanen van andere Lid-Staten en, in feite, elke willekeurige, minder gunstige behandeling; voorwaarden van woonplaats of vestiging zijn in beginsel verboden bij artikel 60, derde alinea, behoudens uitzonderingen die, in het kader van bepaalde werkzaamheden of beroepen, hun rechtvaardiging vinden in de bescherming van bijzonder voorname maatschappelijke belangen.

De *Commissie* voert aan dat wat het vrij verrichten van diensten betreft, het Verdrag tot doel heeft te verhinderen dat er voor de dienstverrichting, direct of indirect via de persoon ten behoeve van wie de dienst wordt verricht, of via de dienstverrichting zelf, een nadeel ontstaat doordat een handeling wordt verricht over de grens van een Lid-Staat heen, onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokkenen; in dit opzicht kan het vrij verrichten van diensten vergeleken worden met het vrije verkeer van goederen op grond van de artikelen 12 en 13 EEG-Verdrag.

Bovendien mag er geen discriminatie worden gepleegd op grond van de nationaliteit. Typische, met dit beginsel strijdige beperkingen op het gebied van de vrije dienstverrichting zijn de bepalingen dat men moet zijn gevestigd of woonplaats moet hebben in het land waar men zijn activiteit wil uitoefenen: artikel 48, lid 1, Beroepswet is zo'n bepaling. Het betreft hier zelfs een absolute beperking op het vrij verrichten van diensten; het vereiste om in het land waar de dienst wordt verricht, woonplaats of vestiging te hebben is eenvoudig onverenigbaar met het begrip dienstverlening. Anderzijds valt het voorschrift van artikel 90 Beroepswet, namelijk dat men in Nederland domicilie moet kiezen, niet onder het verbod van artikel 59, aangezien het niet de eis stelt van een voorafgaand verblijf in het ontvangende land en geen betrekking heeft op een economische activiteit die binnen het toepassingsgebied van het Verdrag valt; ook kan het niet worden beschouwd als een der beperkingen die het beginsel van de gelijke behandeling van vreemdelingen en eigen onderdanen aantasten.

Voor wat betreft de vorm van de dienstverrichtingen welke een verplaatsing met zich meebrengen van de dienstverrichter naar het land van degene voor wie de dienst bestemd is, wordt het verbod van de beperkingen welke resulteren in een verschil in behandeling tussen de in het buitenland en de in het land zelf gevestigde dienstverrichters, belichaamd in artikel 60, derde alinea, EEG-Verdrag; krachtens deze bepaling mogen de Lid-Staten de bedrijfs- of beroepsuitoefening door in andere Lid-Staten gevestigde onderdanen niet aan strengere voorwaarden onderwerpen dan welke gelden voor op het eigen grondgebied gevestigde personen. Die beperkingen komen niet noodzakelijkerwijze neer op een verschil in behandeling naar nationaliteit.

Onder „beperkingen" in de zin van artikel 59 zijn niet te verstaan onderlinge verschillen in de wetgevingen der Lid-Staten, die een belemmerend effect hebben: met name ten aanzien van de vereisten op het gebied van vakkennis of de regels betreffende de uitoefening van een beroep; in een dergelijk geval komt de belemmering immers niet voort uit het feit dat een Lid-Staat de dienstverrichter een andere behandeling geeft dan degenen die op zijn eigen grondgebied gevestigd zijn. Dit soort belemmeringen wordt bedoeld in artikel 57 EEG-Verdrag, dat via artikel 66 op de diensten van toepassing is. Wat deze, gelijkelijk voor eigen onderdanen en vreemdelingen geldende maatregelen betreft, moet men dan wel nagaan of zij eigenlijk niet het kader te buiten gaan van hun eigen toepassingsgebied.

Wat de onderhavige zaak betreft zou men kunnen zeggen dat de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag ten doel hebben om, in het verband van de bepalingen van het Verdrag betreffende de diensten,

iedere hinderpaal weg te nemen die door een Lid-Staat wordt opgeworpen alleen omdat het een handeling betreft waarbij grenzen overschreden worden. Deze beperkingen zijn het gevolg van wettelijke bepalingen of administratieve handelwijzen die

— de dienstverrichter verplichten zich te vestigen of woonplaats te hebben in het land waar hij de dienst wil verrichten,

— een verschil in behandeling doen ontstaan tussen onderdanen van de Gemeenschap die gevestigd zijn op het grondgebied van de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, en die welke daarbuiten zijn gevestigd,

— bij het verrichten van een dienst onderscheid maken naar nationaliteit.

De tweede vraag kan derhalve aldus worden beantwoord:

De artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag hebben in het kader van de bepalingen betreffende het verrichten van diensten ten doel iedere beperking op te heffen van het vrij verrichten van diensten, welke door een Lid-Staat wordt toegepast omdat deze dienstverrichting een handeling is welke, hoewel verricht door een onderdaan van een andere Lid-Staat, over de grenzen der Lid-Staten heen wordt verricht.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Centrale Raad van Beroep bij beschikking van 18 april 1974, ingekomen ter griffie van het Hof op 15 mei daaropvolgend, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap betreffende het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap;

2 dat deze vragen zijn opgeworpen als incident in een voor genoemde rechterlijke instantie aanhangig geding en verband houden met de toelating van de door verzoeker in het hoofdgeding als gemachtigde gekozen persoon;

3 dat betrokken partij blijkens de processtukken de verdediging van zijn belangen had toevertrouwd aan een gemachtigde van Nederlandse nationaliteit, die namens justitiabelen pleegt op te treden voor rechterlijke instanties waar het ministerie van een advocaat niet dwingend is voorgeschreven;

4 dat, toen die gemachtigde in de loop van het geding zijn woonplaats van Nederland naar België had overgebracht, zijn bevoegdheid om de partij voor

de Centrale Raad van Beroep te vertegenwoordigen, is betwist op grond van een Nederlandse wettelijke bepaling, volgens welke alleen personen die in Nederland zijn gevestigd, bij die rechterlijke instantie als gemachtigde kunnen optreden;

5 dat, toen belanghebbende zich had beroepen op de bepalingen van het Verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap, de Centrale Raad van Beroep het Hof twee vragen heeft voorgelegd inzake de uitlegging van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag;

De materiële draagwijdte van de artikelen 59 en 60

6 Overwegende dat wordt gevraagd om uitlegging van de artikelen 59 en 60, met het oog op een nationale wettelijke bepaling, volgens welke alleen op het nationale grondgebied gevestigde personen gerechtigd zijn als procesgemachtigde voor bepaalde rechterlijke instanties op te treden;

7 Overwegende dat artikel 59 — waarvan in deze context alleen de eerste alinea in geding is — bepaalt dat „in het kader van de volgende bepalingen de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap in de loop van de overgangsperiode geleidelijk (worden) opgeheven 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";

8 dat artikel 60, na in de eerste en tweede alinea het begrip diensten in de zin van het Verdrag te hebben omschreven, in de derde alinea nader bepaalt dat, onverminderd de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging, degene die de diensten verricht, daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk kan uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt;

9 dat de gestelde vraag derhalve wil doen vaststellen of de aan de procesgemachtigde gestelde eis van blijvende vestiging op het grondgebied van de

Staat waar de dienst moet worden verricht, kan worden overeengebracht met het verbod van de artikelen 59 en 60 van alle beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap;

10 Overwegende dat de beperkingen, in de opheffing waarvan door de artikelen 59 en 60 wordt voorzien, alle vereisten omvatten welke aan de verrichter van de dienst, met name op grond van zijn nationaliteit of de omstandigheid dat hij geen vaste woonplaats heeft in de Staat waar de dienst wordt verricht, worden gesteld en niet gelden voor op het nationale grondgebied gevestigde personen dan wel geëigend zijn de werkzaamheden van de dienstverrichter anderszins te beletten of te hinderen;

11 dat inzonderheid het vereiste dat de verrichter van de dienst vaste woonplaats moet hebben op het grondgebied van de Staat waar de dienst wordt verricht, onder omstandigheden tot gevolg kan hebben dat elk effect wordt ontnomen aan artikel 59, dat juist de opheffing ten doel heeft van alle beperkingen op het vrij verrichten van diensten door personen die niet zijn gevestigd op het grondgebied van de Staat waar de dienst moet worden verricht;

12 dat evenwel, in verband met de bijzondere aard van sommige diensten, niet als onverenigbaar met het Verdrag kunnen worden beschouwd specifieke eisen welke aan de dienstverrichter worden gesteld wegens de toepasselijkheid van beroepsregels die hun grond vinden in het algemeen belang — met name regels betreffende organisatie, bekwaamheid, beroepsethiek, toezicht en aansprakelijkheid — en die voor iedereen gelden die gevestigd is op het grondgebied van de Staat waar de dienst wordt verricht, voor zover zulke eisen nodig zijn om te voorkomen dat de dienstverrichter door zijn vestiging in een andere Lid-Staat aan de greep van die regels zou ontsnappen;

13 dat een Lid-Staat evenmin het recht kan worden ontzegd voorschriften te geven om te verhinderen dat de door artikel 59 gewaarborgde vrijheid door een dienstverrichter wiens werkzaamheid geheel of voornamelijk op zijn grondgebied is gericht, wordt gebruikt om zich te onttrekken aan de beroepsregels die, ware hij op het grondgebied van die Lid-Staat gevestigd, op hem van toepassing zouden zijn, daar op zodanige situatie het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging en niet dat betreffende de dienstverrichting van toepassing zou kunnen zijn;

14 Overwegende dat, in overeenstemming met deze beginselen, niet als onverenigbaar met de artikelen 59 en 60 kan worden beschouwd de aan hulporganen van de justitie gestelde eis van vaste beroepshalve vestiging binnen het rechtsgebied van bepaalde rechterlijke instanties, ingeval die eis objectief noodzakelijk is ter waarborging van de nakoming van beroepsregels die met name verband houden met de rechtsbedeling en de inachtneming van de beroepsethiek;

15 dat dit evenwel niet geldt voor het geval waarin het verrichten van zekere diensten in een Lid-Staat aan geen enkele hoedanigheid of beroepstucht is onderworpen, en het vereiste van vaste woonplaats betrekking heeft op het grondgebied van de Staat;

16 dat ten aanzien van een beroepswerkzaamheid die aldus in een Lid-Staat volkomen vrij is, het vereiste van vestiging op het grondgebied van die Staat een met de artikelen 59 en 60 van het Verdrag onverenigbare beperking vormt, wanneer in een goede rechtsbedeling kan worden voorzien door minder stringente maatregelen, zoals het vereiste van keuze van een domicilie waarheen de op het geding betrekking hebbende stukken kunnen worden gezonden;

17 dat derhalve op de gestelde vraag dient te worden geantwoord dat de artikelen 59, eerste alinea, en 60, derde alinea, EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat een nationale wettelijke regeling de dienstverrichting door personen die op het grondgebied van een andere Lid-Staat zijn gevestigd, niet onmogelijk mag maken door het vereiste van vaste woonplaats op het eigen grondgebied, wanneer die dienstverrichting door de toepasselijke nationale wetgeving aan geen enkele bijzondere voorwaarde is onderworpen;

De rechtstreekse werking van de artikelen 59 en 60

18 Overwegende dat voorts wordt gevraagd of de artikelen 59, eerste alinea, en 60, derde alinea, EEG-Verdrag rechtstreeks werken en voor de burgers rechten scheppen welker handhaving aan de nationale rechter kan worden gevraagd;

19 Overwegende dat de gestelde vraag moet worden beantwoord in het kader van het gehele hoofdstuk betreffende de diensten, met inachtneming bovendien van de bepalingen betreffende het recht van vestiging, waarnaar in artikel 66 wordt verwezen;

20 Overwegende dat, met het oog op de geleidelijke opheffing in de loop van de overgangsperiode van de in artikel 59 bedoelde beperkingen, artikel 63 voorziet in de vaststelling van een „algemeen programma" — hetgeen is geschied bij besluit van de Raad van 18 december 1961 (PB 1962, blz. 32) —, waarvan de uitvoering moet worden verzekerd door een samenstel van richtlijnen;

21 dat die richtlijnen, in het systeem van het hoofdstuk betreffende de dienstverrichting, verscheidene functies moeten vervullen, ten eerste die om in de loop van de overgangsperiode de beperkingen op het vrij verrichten van diensten op te heffen, en in de tweede plaats die om in de wetgeving van de Lid-Staten een samenstel van bepalingen in te voeren ter vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van die vrijheid, met name door de onderlinge erkenning van de beroepsvereisten en de coördinatie van de wettelijke regelingen betreffende de uitoefening van niet in loondienst verrichte werkzaamheden;

22 dat het eveneens een functie van die richtlijnen is om de specifieke problemen op te lossen die voortvloeien uit de omstandigheid dat de verrichter van de diensten, doordat hij geen vaste vestiging heeft, mogelijkerwijs niet volledig onderworpen zou zijn aan de beroepsregels welke gelden in de Staat waar de dienst wordt verricht;

23 dat wat betreft de fasering in de tijd van de uitvoering van het hoofdstuk betreffende de diensten, artikel 59, uitgelegd in het licht van de algemene bepaling van artikel 8, lid 7, van het Verdrag, de wil vertolkt om aan het einde van de overgangsperiode — het uiterste tijdstip voor de inwerkingtreding van alle regels van het Verdrag — te komen tot opheffing van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten;

24 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;

25 dat zij de opheffing medebrengen van alle discriminaties jegens degene die diensten verricht, op grond van zijn nationaliteit of de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst moet worden verricht;

26 dat, tenminste wat de specifieke voorwaarde van nationaliteit of woonplaats betreft, de artikelen 59 en 60 aldus tot een nauwkeurig omschreven resultaat verplichten — verplichting welker nakoming door de Lid-Staten niet kan worden opgehouden of aangetast uit hoofde van het ontbreken van bepalingen die door uitoefening van de ingevolge de artikelen 63 en 66 verleende bevoegdheid tot stand hadden moeten komen;

27 dat dus dient te worden geantwoord dat de artikelen 59, eerste alinea, en 60, derde alinea, rechtstreekse werking hebben en mitsdien voor de nationale rechterlijke instanties kunnen worden ingeroepen, in elk geval voor zover zij strekken tot 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;

Ten aanzien van de kosten

28 Overwegende dat de kosten, door de regering van Ierland, de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittanië en Noord-Ierland, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

29 dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de Centrale Raad van Beroep over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Centrale Raad van Beroep bij diens beschikking van 18 april 1974 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. de artikelen 59, eerste alinea, en 60, derde alinea, EEG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat een nationale wettelijke regeling de dienstverrichting door personen die op het grondgebied van een andere Lid-Staat zijn gevestigd, niet onmogelijk mag maken door het vereiste van vestiging op het eigen grondgebied, wanneer die dienstverrichting door de toepasselijke nationale wetgeving aan geen enkele bijzondere voorwaarde is onderworpen;

2. de artikelen 59, eerste alinea, en 60, derde alinea, hebben rechtstreekse werking en kunnen mitsdien voor de nationale rechterlijke instanties worden ingeroepen, in elk geval voor zover zij strekken tot 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.

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco
Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg, op drie december negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 13 NOVEMBER 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Op 21 juni van dit jaar heeft het Hof uitspraak gedaan op een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Belgische Raad van State. De vragen in die zaak hadden betrekking op de uitlegging van de artikelen 52 en 55 EEG-Verdrag. Met name ging het erom of de bepalingen van artikel 52 na het einde van de overgangsperiode rechtstreekse werking hadden, zulks niettegenstaande het ontbreken van richtlijnen bedoeld in de artike-

1 — Vertaald uit het Frans.