CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 12 DECEMBER 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Artikel 4, lid 1 van de Nederlandse Vestigingswet Bedrijven 1954 bepaalt, dat de uitoefening van een bepaald bedrijf zonder vergunning van de Kamer van Koophandel en Fabrieken kan worden verboden bij algemene maatregel van bestuur. Dit is geschied in de artikelen 19 en 27 van het Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven 1958 voor het loodgietersbedrijf en het waterfittersbedrijf en in artikel 7 van het Vestigingsbesluit verwarmings- en aanverwante bedrijven 1960 voor het centrale verwarmingsbedrijf. Artikel 15, lid 1, sub c van de Vestigingswet bepaalt:

„Onze minister van Economische Zaken verleent van een bij een vestigingsbesluit gegeven verbod tot uitoefening van een daarbij aangewezen bedrijf ontheffing:

a) ...

b) ...

c) indien het bepaalde in een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen met betrekking tot de vestiging van natuurlijke personen en vennootschappen op het grondgebied van een der Lid-Staten van de Europese Gemeenschap of met betrekking tot het verrichten van diensten door natuurlijke personen en vennootschappen op dat grondgebied, tot het verlenen van een ontheffing aanleiding geeft".

Verzoeker in het hoofdgeding, in 1939 te Urmond in Nederland geboren en van Nederlandse nationaliteit is op 30 april 1962 te Dilsen (Stokkem) in België met een Belgische gehuwd en is sindsdien aldaar woonachtig. Tot 13 maart 1970 was hij als werknemer bij zijn schoonvader werkzaam, in wiens onderneming het centrale verwarmings-, loodgieters-, gas- en waterfittersbedrijf werden uitgeoefend. Volgens verklaringen van de Belgische minister van Middenstand van 21 juni 1976 ingevolge artikel 4, lid 2 van richtlijn nr. 64/427/EEG van de Raad van 7 juli 1964 betreffende de overgangsmaatregelen op het gebied van de anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van de be- en verwerkende nijverheid behorende tot de klassen 23 tot en met 40 van de ISIC (Industrie en Ambacht) — PB 1964, blz. 1863 — was verzoeker sedert 13 maart 1970 ononderbroken in Dilsen (Stokkem) als zelfstandig ondernemershoofd, en wel als installateur van centrale verwarming en sanitair werkzaam.

Daar verzoeker voornemens is, in zijn geboorteplaats Urmond als zelfstandig ondernemer het centrale verwarmings-, het loodgieters- en het waterfittersbedrijf uit te oefenen, diende hij op 24 juni 1976 bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken

1 — Vertaald uit het Duits.

voor de Mijnstreek te Heerlen een aanvraag in om ontheffing te verkrijgen ingevolge artikel 15, lid 1, van de Vestigingswet Bedrijven 1954. Bij besluit van 31 januari 1977 wees de staatssecretaris van Economische Zaken de aanvraag af op grond dat verzoeker als Nederlands onderdaan in Nederland niet kon worden aangemerkt als begunstigde in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, van 's Raads richtlijn nr. 64/429/EEG. Tegen de afwijzing van zijn tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift bij besluit van verweerder van 15 maart 1977 — voor zover bij dit besluit het verzoek om een beoordeling op grond van artikel 15, lid 1, sub b, van de Vestigingswet Bedrijven aan de Sociaal Economische Raad werd doorgezonden, wordt het besluit in het hoofdgeding niet betwist — stelde verzoeker op 14 april 1977 beroep in bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven waarbij hij vorderde, het beroepen besluit te vernietigen en de gevraagde ontheffingen te verlenen.

Bij beschikking van 9 mei 1978 besloot het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de procedure te schorsen en het Hof van Justitie de navolgende vraag ter prejudiciële beslissing voor te leggen:

Moet de richtlijn 64/427/EEG d.d. 7. juli 1964 van de Raad van de Europese Gemeenschappen aldus worden uitgelegd dat onder „begunstigden", als bedoeld en omschreven in artikel 1, lid 1, van die richtlijn, mede zijn begrepen personen die uitsluitend de nationaliteit van de ontvangende Lid-Staat bezitten en steeds hebben bezeten?

1. Gaat men van de tekst van richtlijn nr. 64/427/EEG uit, dan omschrijft artikel 1, lid 1 de kring der begunstigden onder verwijzing naar Titel I van de Algemene Programma's van de Raad van 18 december 1961 voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten (PB 1962, blz. 32) en voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging (PB 1962, blz. 36). In beide programma's zijn als begunstigden — voor zover het gaat om natuurlijke personen, waarover het in het onderhavige geval gaat — de onderdanen van de Lid-Staten van de Gemeenschap aangeduid, waarbij slechts als voorwaarde wordt gesteld, dat zij binnen de Gemeenschap woonachtig zijn of zich ter uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van een Lid-Staat willen vestigen. Deze ruime omschrijving van de kring van begunstigden sluit, zoals de Commissie terecht stelt, uit dat Titel I van de beide programma's aldus wordt uitgelegd dat onderdanen van de Lid-Staten die in de Staat, wier nationaliteit zij bezitten, zich willen vestigen of diensten willen verrichten, niet tot de begunstigden zouden behoren. Dat de beide programma's blijkens Titel III daarvan zich in de eerste plaats bezig houden met de geleidelijke opheffing van de voor buitenlanders geldende beperkingen van het vrij verrichten van diensten en van de vrijheid van vestiging, dus met de waarborging van een gelijke behandeling voor de onderdanen van de Lid-Staten, doet daaraan niets af. Want de definitie van de begunstigden in Titel I bevat niet een dergelijke beperking en kan indien deze gewenst ware geweest, ook stellig niet voor de omschrijving van de door richtlijn nr. 64/427/EEG begunstigde kring van personen aangevoerd worden, daar het in deze richtlijn blij-

kens de artikelen 3 en 4 nu juist niet om de „nationale behandeling" van onderdanen van andere Lid-Staten gaat, doch daarom, dat in afwijking van het nationale recht bepaalde, door langdurige daadwerkelijke beroepsuitoefening in een andere Lid-Staat verworven vakkennis en vakbekwaamheid toereikend wordt geacht voor de toegang tot de overeenkomstige werkzaamheid in de ontvangende Lid-Staat.

2. De uit de tekst van artikel 1, lid 1 van richtlijn nr. 64/427/EEG in samenhang met Titel I van het Algemene Programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten voortvloeiende ruime uitlegging van het begrip „begunstigden" is evenmin in strijd met de relevante bepalingen en de algemene doelstellingen van het EEG-Verdrag. Het beginsel van vrij verkeer van personen, dat het Verdrag zo volledig mogelijk wil verwezenlijken, heeft ten doel, dat alle onderdanen van elke Lid-Staat hun economische werkzaamheid op elke willekeurige plaats in de Gemeenschap kunnen uitoefenen, door zich daar te vestigen of hun diensten aan te bieden. Daardoor is het beginsel van vrij verkeer van personen een der grondslagen van de gemeenschappelijke markt zoals ook blijkt uit artikel 3, sub c, EEG-Verdrag. Met dit beginsel is elke discriminatie van de onderdanen der Lid-Staten wegens hun nationaliteit eenvoudigweg onverenigbaar.

Van de voor de verwezenlijking van het vrij verkeer van personen relevante verdragsbepalingen komen de artikelen 48 (vrij verkeer van werknemers) en 59 (vrij verrichten van diensten) ook wat de tekst daarvan betreft overeen met de geschetste doelstelling van het Verdrag. Beide bepalingen verlenen de onderdanen van de Lid-Staten volledige vrijheid wat betreft de aanvaarding van arbeid en het verrichten van diensten in de gehele gemeenschappelijke markt ongeacht de nationaliteit en de plaats waar de werkzaamheden worden verricht. Daarentegen geeft de tekst van artikel 52, eerste alinea, aanleiding tot enige twijfel, daar deze de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging slechts voorziet voor de vestiging van onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat. Met de Commissie ben ik echter van mening dat in dit redactionele verschil met de artikelen 48 en 59 geen afwijking van de grondbeginselen van het Verdrag is te zien. Artikel 52, eerste alinea, dat overigens een verdergaande garantie van de vrijheid van vestiging geenszins uitsluit, mag in elk geval niet zo worden uitgelegd, dat het discriminaties van onderdanen der Lid-Staten onder welke omstandigheden dan ook toelaat; want een dergelijke uitlegging zou in strijd zijn met een grondbeginsel van het EEG-Verdrag. Dit heeft advocaat-generaal Mayras in zijn conclusie in de zaak 71/76, Thieffry (Jurisprudentie 1977, blz. 780, blz. 792) zeer duidelijk uitgedrukt, door een arrest van het Cour d'Appel te Parijs, dat de opvatting had verdedigd dat de voorschriften van het EEG-Verdrag inzake de vrijheid van vestiging op een Frans onderdaan die zich in Frankrijk wilde vestigen niet toepasselijk waren, met de volgende woorden te critiseren:

„Deze uitspraak lijkt ons onjuist. Zij miskent volledig de doelstellingen van het Verdrag, met name van artikel 52 dat van de vrijheid van vestiging een der grondbeginselen van de gemeenschappelijke markt maakt. Ontzegt men een Frans — zij het genaturaliseerd — onderdaan het recht zich te vestigen in het land waarvan hij onderdaan is geworden, dan lijkt ons dit een duidelijke schending

van artikel 52, dat ten doel heeft elke onderdaan van elke Lid-Staat in staat te stellen zijn beroepswerkzaamheden overal in de Gemeenschap uit te oefenen, en wel in de eerste plaats in de Staat waarvan hij de nationaliteit heeft verworven".

Ik kan mij slechts bij deze opvatting aansluiten en dan ook concluderen, dat artikel 52 EEG-Verdrag niet in de weg staat aan een uitlegging van richtlijn nr. 64/427/EEG in die zin, dat tot de begunstigden overeenkomstig artikel 1, lid 1, ook de personen behoren die de nationaliteit van het ontvangende land bezitten.

3. Dat een andere uitlegging niet juist kan zijn doch een der fundamentale beginselen van het Verdrag schendt en tot een grove discriminatie van verzoeker zou leiden, blijkt ook uit het volgende. Verzoeker is, nadat hij in Nederland voor machinebankwerker had geleerd, op 23-jarige leeftijd met een Belgische gehuwd en is sindsdien in Dilsen (Stokkem) in België woonachtig. Nadat hij in de onderneming van zijn schoonvader, waarin het centrale verwarmings-, loodgieters-, gas- en waterfittersbedrijf werd uitgeoefend, eerst als werknemer werkzaam was, was hij vanaf maart 1970 ononderbroken te Dilsen als zelfstandig ondernemingshoofd in het installateursbedrijf van centrale verwarming en sanitair werkzaam. Toen hij in juni 1976 zijn ontheffingsverzoek in Nederland indiende, om daar als zelfstandig ondernemer het centrale verwarmings-, loodgieters- en waterfittersbedrijf te kunnen uitoefenen, had hij reeds 15 jaar lang huis en haard in België en had daar het beroep geleerd en meer dan 6 jaar ook als zelfstandig ondernemer uitgeoefend, dat hij nu in Nederland wil uitoefenen. Hij bevond en bevindt zich derhalve in dezelfde situatie als een Belgisch onderdaan met dezelfde beroepsloopbaan. Het is eenvoudig absurd, dat verzoeker alleen wegens zijn Nederlandse nationaliteit anders zou moeten worden behandeld dan een in dezelfde situatie verkerende Belg of onderdaan van een andere Lid-Staat. Een dergelijke behandeling zou een duidelijke discriminatie van verzoeker uitsluitend wegens zijn nationaliteit zijn, die met de beginselen van het EEG-Verdrag zonder meer onverenigbaar zou zijn. Terecht wijst de commissie erop dat, indien men de door de Nederlandse regering verdedigde uitlegging zou volgen, het vrij verkeer van al degenen die van hun recht op vrij verkeer gebruik hebben gemaakt en in de Lid-Staat waarin zij zich hebben gevestigd een ander beroep hebben geleerd of uitgeoefend, praktisch zou worden beperkt voor zover zij niet meer naar hun vaderland kunnen terugkeren zonder op moeilijkheden voor de uitoefening van hun nieuwe beroep te moeten rekenen. Hetzelfde zou gelden voor kinderen die met hun ouders naar een andere Lid-Staat zijn verhuisd en *daar* hun beroep hebben geleerd.

4. De vrees van de Nederlandse regering dat wanneer ook de onderdanen van de ontvangende Staat onder de regeling van de artikelen 3 en 4 van richtlijn nr. 64/427/EEG worden gebracht, zulks zou kunnen leiden tot een omzeiling van de bijzondere voorschriften van de ontvangende Staat voor de uitoefening van bepaalde beroepen, vermag ik niet te delen. De voorwaarden voor een erkenning van een overeenkomstige beroepsuitoefening in een andere Lid-Staat zijn wat de duur daarvan en de vereiste positie betreft niet gemakkelijk en al helemaal niet door iedereen te vervullen, zodat niet

valt aan te nemen dat een noemenswaardig aantal onderdanen van de ontvangende Staat van deze weg gebruik zou kunnen maken om zich te onttrekken aan hun nationale opleidings- en exameneisen.

5. Ik concludeer mitsdien dat de prejudiciële vraag wordt beantwoord als volgt:

Richtlijn nr. 64/427/EEG d.d. 7 juli 1964 van de Raad van de Europese Gemeenschappen moet aldus worden uitgelegd, dat onder „begunstigden", als bedoeld en omschreven in artikel 1, lid 1, van de richtlijn, mede zijn begrepen personen, die uitsluitend de nationaliteit van de ontvangende Lid-Staat bezitten en steeds hebben bezeten.