be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23—40 (Industrie und Handwerk) beruht auf einem weiten Begriff der durch ihre Bestimmungen „Begünstigten", insofern als die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten dann, wenn sie sich objektiv in einer der von der Richtlinie vorgesehenen Situationen befinden, die Möglichkeit haben müssen, in den Genuß der darin genannten Liberalisierungsmaßnahmen zu gelangen, ohne daß aufgrund ihres Aufenthaltsortes oder ihrer Staatsangehörigkeit ein Unterschied in der Behandlung gemacht werden dürfte. Demnach können sich die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten, die die in der Richtlinie aufgestellten Anwendungsvoraussetzungen erfüllen, auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen, und zwar gegenüber dem Staat, dessen Angehörige sie sind.

In der Rechtssache 115/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom College van Beoep voor het Bedrijfsleven (niederländisches Berufungsgericht für Wirtschaftssachen) in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

J. KNOORS, Zentralheizungsinstallateur, wohnhaft in Dilsen/Stokkem (Belgien),

gegen

den STAATSSEKRETÄR FÜR WIRTSCHAFT

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 64/427 des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23—40 (Industrie und Handwerk)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

In den Niederlanden sind die selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe, unter anderem auch die des Zentralheizungsinstallateurs, des Klempners und des Wasserinstallateurs, durch die Vestigingswet Bedrijven 1954 (Gesetz von 1954 über die Niederlassung von Gewerbebetrieben) geregelt.

Nach Artikel 4 Absatz 1 dieses Gesetzes kann die Ausübung bestimmter Berufe auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe ohne Erlaubnis der zuständigen Industrie- und Handelskammer durch allgemeine Bestimmungen der öffentlichen Verwaltung in Form von Niederlassungsverordnungen verboten werden.

Die Ausübung der Berufe des Zentralheizungsinstallateurs, des Klempners und des Wasserinstallateurs ohne Erlaubnis der zuständigen Industrie- und Handelskammer ist durch Artikel 7 des Vestigingsbesluit verwarmings- en aanverwante bedrijven 1960 (Verordnung von 1960 über die Niederlassung von Heizungs- und verwandten Betrieben) sowie durch die Artikel 19 und 27 des Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven 1958 (Verordnung von 1958 über die Niederlassung von Baugewerbebetrieben) verboten.

Nach diesen Verordnungen müssen für die Erteilung der Erlaubnis durch die Industrie- und Handelskammer verschiedene Voraussetzungen, namentlich in bezug auf die berufliche Befähigung, erfüllt sein.

Artikel 15 Absatz 1 des Niederlassungsgesetzes von 1954 bestimmt, daß der Wirtschaftsminister Befreiung von einem in einer Niederlassungsverordnung enthaltenen Verbot der Ausübung eines dort genannten Gewerbes gewährt, „wenn die Bestimmungen einer Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Niederlassung von natürlichen Personen und Gesellschaften im Gebiet eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder über die Verrichtung von Dienstleistungen durch natürliche Personen und Gesellschaften in diesem Hoheitsgebiet zur Gewährung einer Befreiung Anlaß geben".

Herr J. Knoors, der die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt und in Dilsen/Stokkem (Belgien) wohnt, wo er seit dem 13. März 1970 als selbständiger Unternehmensleiter das Zentralheizungsgewerbe, das Klempnergewerbe und das Wasserinstallateurgewerbe ausübt, reichte aufgrund der letztgenannten Bestimmung bei der Kammer van Koophandel en Fabrieken voor de Mijnstreek (Industrie- und Handelskammer für das Bergwerksgebiet) Heerlen einen Antrag ein auf Befreiung von dem Verbot, in den Niederlanden die genannten Ge-

werbe als Unternehmensleiter und Geschäftsführer auszuüben.

Der Staatssekretär für Wirtschaft wies den Antrag des Herrn Knoors durch Bescheid vom 31. Januar 1977 mit der Begründung zurück, daß der Antragsteller als niederländischer Staatsangehöriger in den Niederlanden nicht als „Begünstigter" im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 64/429 des Rates vom 7. Juli 1964 über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23—40 (Industrie und Handwerk) — ABl. S. 1880 — anzusehen sei.

Herr Knoors legte am 22. Februar 1977 gegen diesen Bescheid Widerspruch ein.

Auf den Widerspruch stellte der Staatssekretär für Wirtschaft Herrn Knoors am 15. März 1977 einen neuen Bescheid zu, in dem er mitteilte, daß er seinen ablehnenden Bescheid vom 31. Januar 1977 aufrechterhalte und den Freistellungsantrag gemäß Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b des Niederlassungsgesetzes 1954 dem Sociaal Economische Raad (Wirtschafts- und Sozialrat) zugeleitet habe.

Am 22. April 1977 stellte die Gemeinde Uitvoering Vestigingsregelingen (Ausschuß für die Durchführung der Niederlassungsbestimmungen) des Wirtschafts- und Sozialrats Herrn Knoors einen Bescheid zu, mit dem die beantragte Befreiung abgelehnt wurde.

Vorher, nämlich am 14. April 1977, hatte Herr Knoors gegen den Bescheid des Staatssekretärs für Wirtschaft vom 31. Januar 1977 beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven (niederländisches Berufungsgericht für Wirtschaftssachen) Klage erhoben

Dieses Gericht hat mit Urteil vom 9. Mai 1978 das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag über folgende Frage vorab entschieden hat:

Ist die Richtlinie 64/427/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 7. Juli 1964 dahin auszulegen, daß unter „Begünstigten" im Sinne von Artikel 1 dieser Richtlinie auch Personen zu verstehen sind, die ausschließlich die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen und stets besessen haben?

Das Vorlageurteil des College van Beroep vor het Bedrijfsleven ist am 12. Mai 1978 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben am 20. Juli 1978 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und am 31. Juli 1978 die Regierung des Königreichs der Niederlande schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* ist der Ansicht, der Begriff „Begünstigte" im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 64/427 gelte nicht für die eigenen Staatsangehörigen des Aufnahmelandes.

a) Wie sich aus ihrer Präambel ergebe, betreffe die Richtlinie nur diejenigen, die

durch die Übergangsmaßnahmen im Sinne der Abschnitte V und VI der Allgemeinen Programme vom 18. Dezember 1961 zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (ABl. 1962, S. 36) und des freien Dienstleistungsverkehrs (ABl. 1962, S. 32) begünstigt würden. Diese Programme zielten nur auf die Beschränkungen ab, die ein Mitgliedstaat den Angehörigen der anderen Mitgliedsstaaten auferlege, aber nicht auf solche, die für die Angehörigen des Aufnahmelandes gälten. Die in den Programmen erwähnten Übergangsmaßnahmen beträfen daher ebenfalls nur andere Personen als die eigenen Staatsangehörigen.

In den Allgemeinen Programmen sei vorgesehen, daß die Dauer und die Bedingungen der Übergangsregelung bei Erlaß der Richtlinien festgelegt würden. Was insbesondere die Bedingungen angehe, so heiße es in der sechsten Begründungserwägung der Richtlinie 64/427, daß „die Übergangsmaßnahmen hauptsächlich bestimmen, daß die Aufnahmeländer, in denen eine Regelung für die Aufnahme der genannten Berufstätigkeiten besteht, die tatsächliche Ausübung des Berufs im Herkunftsland während einer angemessenen und nicht zu weit zurückliegenden Zeit als ausreichende Bedingung für diese Aufnahme anerkennen, falls eine vorherige Ausbildung nicht erforderlich ist; dadurch soll gewährleistet werden, daß der Begünstigte ebenso große berufliche Kenntnisse hat, wie sie von den eigenen Staatsangehörigen verlangt werden". Dies bedeute, daß die eigenen Staatsangehörigen nicht als die durch diese Regelung Begünstigten anzusehen seien.

Zwischen einer Richtlinie über die „Übergangsmaßnahmen" und einer Richtlinie über die „Aufhebung von Beschränkungen" bestehe nach dem System der Allgemeinen Programme ein enger Zusammenhang. Der Zusammenhang zwischen der Richtlinie 64/427 und der am selben Tag erlassenen Richtlinie 64/429 ergebe sich vor allem aus der in Artikel 1 Absatz 2 der ersten Richtlinie enthaltenen Bezugnahme auf die zweite Richtlinie.

Beide Richtlinien enthielten einen Artikel 1 Absatz 1, der wegen des Begriffs „Begünstigte" auf Abschnitt I der Allgemeinen Programme verweise. Dieser Begriff müsse also in beiden Richtlinien dieselbe Bedeutung haben. In Artikel 4 Absatz 1 sowie in Artikel 5 der Richtlinie 64/429 werde deutlich zwischen den Begünstigten und den eigenen Staatsangehörigen unterschieden.

Diese Feststellungen zeigten, daß die Richtlinie 64/427 die Staatsangehörigen des Aufnahmelandes nicht als Begünstigte betrachte.

b) Es stelle sich jedoch die Frage, ob nach dem Ende der Übergangszeit ein Aufnahmeland seine eigenen Staatsangehörigen und die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten noch in dem Sinne unterschiedlich behandeln dürfe, daß sich die eigenen Staatsangehörigen nicht auf eine Regelung zur Erleichterung der Ausübung des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs berufen könnten, die für die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten gelte. Mit anderen Worten, man könne sich fragen, ob sich die eigenen Staatsangehörigen auf die Artikel 52, 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 EWG-Vertrag berufen könnten.

Die Frage sei zu verneinen. Artikel 52 spreche von der Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines *anderen* Mitgliedstaats; die Niederlassungsfreiheit umfasse nach Absatz 2 die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine *eigenen* Angehörigen. Die Stellung der eigenen Angehörigen sei demnach für die Stellung aller Gemeinschaftsangehörigen in dem fraglichen Land maßgebend. Verlange ein Mitglied-

staat von seinen eigenen Staatsangehörigen Nachweise über die berufliche Befähigung, so müßten die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten ebenfalls diese Voraussetzungen erfüllen. Diese Schlußfolgerung ergebe sich auch aus dem Wortlaut von Artikel 53.

Bei den Dienstleistungen verhalte es sich nicht anders. Zwar dürfe die Erbringung von Dienstleistungen durch die eigenen Staatsangehörigen, die von anderen Mitgiedstaaten aus tätig würden, nicht durch Diskriminierungen aufgrund des Aufenthaltsortes beeinträchtigt werden; doch gelte auch hier der Grundsatz, daß die Stellung der im Aufnahmeland niedergelassenen eigenen Angehörigen für die Stellung derjenigen Angehörigen der Mitgliedstaaten maßgebend sei, die in diesem Land im Sinn des Vertrages Leistungen erbrächten (Art. 60 Abs. 3).

c) Nur die tatsächliche Verwirklichung der gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise verleihe dieser Anerkennung objektiven Charakter, so daß die Angehörigen eines Mitgliedstaats auch in ihrem eigenen Land davon profitieren könnten. Anders liege es bei den bisher getroffenen Übergangsmaßnahmen, insbesondere denen der Richtlinie 64/427. Hierdurch sei nicht die objektive Gleichwertigkeit zwischen dem Besitz eines nationalen Diploms und einer bestimmten Berufserfahrung anerkannt worden. Man habe nur den Grundsatz aufgestellt, daß bei den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten eine bestimmte Anzahl praktischer Berufsjahre einen ausreichenden Qualifikationsnachweis darstelle. Es sei nicht beabsichtigt gewesen, den eigenen Staatsangehörigen ein Mittel zu verschaffen, um sich den im allgemeinen Interesse gerechtfertigten nationalen Bestimmungen zu entziehen.

Eine solche Möglichkeit, sich den nationalen Erfordernissen auf dem Gebiet der Niederlassung zu entziehen, sei auch nicht wünschenswert. Jemand, der eine bestimmte Anzahl praktischer Berufsjahre in einem Mitgliedstaat zurückgelegt habe, in dem kein Qualifikationsnachweis verlangt werde, könne nicht ohne weiteres den gleichen Grad beruflicher Befähigung für sich in Anspruch nehmen, der dem Niveau entspreche, das sonst durch Prüfungen nachgewiesen werden müsse. Die Zulassung einer solchen Person zu einem reglementierten Beruf untergrabe die nationalen Vorschriften und könne Reaktionen bei denjenigen hervorrufen, die sich den Qualifikationsprüfungen hätten unterziehen müssen.

d) Das in Rede stehende System der Übergangsmaßnahmen führe zu einer unterschiedlichen Behandlung zwischen den eigenen Staatsangehörigen und den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten. Eine endgültige Regelung in Form einer gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, gegebenenfalls zusammen mit Koordinierungsmaßnahmen, müsse diese Diskrepanz beenden; bis dahin könne von einem Verstoß gegen Artikel 7 des Vertrages — durch eine Diskriminierung der eigenen Staatsangehörigen — keine Rede sein. Artikel 7 gelte unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Vertrages. In bezug auf das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr beschränke sich seine Geltung aber auf Diskriminierungen, die nicht auf nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beruhten. Die Artikel 52, 59 Absatz 1, 60 Absatz 3 und 57 in Verbindung mit Artikel 66 erlaubten es keinesfalls, eine weniger günstige Behandlung der eigenen Staatsangehörigen in Frage zu stellen.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* bemerkt, in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 64/427 sei deren Geltungsbereich nicht nur in Bezug auf die Tätigkeiten, sondern auch auf die Personen und Gesellschaften, auf die sich die Richtlinie beziehe, angegeben. Die Frage des persönlichen Geltungsbereichs sei somit

auch entscheidend für die Bestimmung des Geltungsbereichs von Artikel 4, der im Ausgangsverfahren eine wesentliche Rolle spiele.

a) Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie verweise auf Abschnitt I der Allgemeinen Programme; diese bezeichneten aber einfach die „Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten" als die Personen, denen die Aufhebung der Beschränkungen zugute komme. Die Allgemeinheit dieser Formulierung schließe eine Auslegung aus, nach der der Wortlaut von Abschnitt I der Allgemeinen Programme zur Folge habe, daß diejenigen Angehörigen der Mitgliedstaaten nicht zu den Begünstigten zählten, die sich in dem Mitgliedstaat der Gemeinschaft, dessen Staatsangehörigkeit sie besäßen, niederlassen oder dort Dienstleistungen erbringen wollten. Gemäß diesen Texten gälten die Niederlassungsfreiheit und der freie Dienstleistungsverkehr auch für die Personen, die aus einem anderen Mitgliedstaat kämen und in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besäßen, ihrer Beschäftigung nachgehen wollten.

b) Dieser durch die Verweisung auf Abschnitt I der Allgemeinen Programme bestimmte, weite Geltungsbereich der Richtlinie 64/427 stehe mit den Grundsätzen der Artikel 52 und 59 sowie mit den allgemeinen Zielen des Vertrages in Einklang. Der Vertrag habe einen möglichst vollständigen freien Personenverkehr erreichen wollen und dieses Prinzip zu einer der Grundlagen des Gemeinsamen Marktes gemacht. Der freie Personenverkehr bezwecke die Schaffung eines einzigen großen Marktes, in dem alle Staatsangehörigen der einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, ihre wirtschaftliche Tätigkeit durch die Niederlassung oder die Erbringung von Diensleistungen an jedem Ort der Gemeinschaft auszuüben.

Der Wortlaut der Artikel 48 und 59 des Vertrages entspreche völlig dieser Zielsetzung. Aus der unterschiedlichen Fassung des Artikels 52 Absatz 1 könne nicht der Schluß gezogen werden, daß auf dem Gebiet der Niederlassungsfreiheit von den Grundprinzipien des Vertrages abgewichen werde. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß die Artikel 48 bis 51 und 59 bis 66 auf denselben Grundsätzen beruhten, sowohl was die Einreise der unter das Gemeinschaftsrecht fallenden Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und ihr Verbleiben in diesem Gebiet als auch was das Verbot jeder Diskriminierung dieser Personen aus Gründen der Staatsangehörigkeit angehe.

c) Eine der für die Verwirklichung der Freizügigkeit notwendigen Voraussetzungen bestehe darin, daß die Personen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, aus dem sie stammten, niederlassen wollten, für sich und ihre Kinder die Sicherheit hätten, auf Wunsch wieder in ihrem Herkunftsland eine Wirtschaftstätigkeit aufnehmen zu können. Andernfalls trete eine absurde Situation ein: Je mehr von dem durch den Vertrag verliehenen Recht, sich zur Ausübung einer Tätigkeit in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, Gebrauch gemacht werde, desto größer werde die Anzahl derjenigen, deren Mobilität deshalb blockiert werde, weil sie nicht mehr zurückkommen könnten.

d) Es sei außerdem zu berücksichtigen, daß sich der Wert eines beruflichen Befähigungsnachweises nur nach den Anforderungen richte, die von der Instanz, die ihn erteile, gestellt würden, und nicht nach der Staatsangehörigkeit desjenigen, dem er erteilt werde.

e) Der Rat erkenne dem Grundsatz der Niederlassungsfreiheit ebenfalls eine allgemeine Tragweite zu. So habe er in das Protokoll über die Tagung, auf der die Richtlinien über die Ärzte erlassen worden seien, eine Erklärung aufnehmen lassen, in der er „darauf hin[weist], daß die Niederlassungsfreiheit für Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten und für

Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats, insbesondere soweit sie Inhaber in einem anderen Mitgliedstaat erworbener Diplome sind, unter gleichen Bedingungen gewährleistet sein muß ...".

f) Die vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven vorgelegte Frage sei wie folgt zu beantworten:
Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 64/427 des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23—40 (Industrie und Handwerk) ist dahin auszulegen, daß Begünstigte auch diejenigen Personen sind, die ausschließlich die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen.

III — Mündliche Verhandlung

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes H. J. Bronkhorst, hat in der Sitzung vom 21. November 1978 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 12. Dezember 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven stellt dem Gerichtshof mit Urteil vom 9. Mai 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 12. Mai 1978, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Vorabentscheidungsfrage nach der Auslegung der Richtlinie 64/427 des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-„Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activités économiques" der Vereinten Nationen/Hauptgruppen 23—40 (Industrie und Handwerk), ABl. 1964, S. 1863.

2 Dem Vorlageurteil ist zu entnehmen, daß der Kläger des Ausgangsverfahrens, ein in Belgien wohnender Niederländer, während seines langdauernden Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat zunächst als Arbeitnehmer in einem Klempnerei- und Installationsbetrieb beschäftigt war und dann, seit 1970, den Beruf des Klempners und des Installateurs als selbständiger Unternehmensleiter ausgeübt hat. Auf seinen bei den zuständigen niederländischen Behörden eingereichten Antrag, ihm die Ausübung der genannten Berufstätigkeiten in seinem Herkunftsland zu erlauben, wurde er aufgrund der Tatsache, daß er nicht die nach niederländischem Recht vorgeschriebenen beruf-

3

4 lichen Qualifikationen besaß, abschlägig beschieden. Bei dieser Gelegenheit teilten die niederländischen Behörden dem Betroffenen mit, er könne sich nicht auf Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c der Vestiginswet Bedrijven (Gesetz über die Niederlassung von Gewerbebetrieben) 1954 berufen, wonach die Erlaubnis zur Ausübung bestimmter Berufe erteilt werden kann, wenn die Bestimmungen einer Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Niederlassung zur Erteilung einer solchen Erlaubnis Anlaß geben.

5 In zwei aufeinanderfolgenden Bescheiden des niederländischen Staatssekretärs für Wirtschaft wurde in diesem Zusammenhang näher erläutert, daß der Antragsteller als niederländischer Staatsbürger nicht als Begünstigter im Sinne der einschlägigen Richtlinie anzusehen sei, der zufolge dann, wenn in einem Mitgliedstaat die Aufnahme bestimmter Wirtschaftstätigkeiten von gewissen beruflichen Qualifikationen abhängig ist, dieser Mitgliedstaat als ausreichenden Nachweis für die genannten Qualifikationen die tatsächliche Ausübung der betreffenden Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat anerkennt.

6 Der Kläger ist dagegen der Ansicht, die niederländischen Behörden hätten ihm aufgrund der Richtlinie 64/427 die beantragte Erlaubnis erteilen müssen.

7 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat im Hinblick auf die Lösung dieses Rechtsstreits folgende Frage vorgelegt:

Ist die Richtlinie 64/427/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 7. Juli 1964 dahin auszulegen, daß unter „Begünstigten" im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 dieser Richtlinie auch Personen zu verstehen sind, die ausschließlich die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen und stets besessen haben?

8 Der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie 64/427 ist zum einen anhand des eigentlichen Ziels dieser Richtlinie und zum anderen anhand derjenigen Vorschriften zu bestimmen, die die Grundlage und den Rahmen der Richtlinie bilden, nämlich der Allgemeinen Programme vom 18. Dezember 1961 zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit (ABl. 1962, S. 32 u. 36) sowie der einschlägigen Vertragsvorschriften.

9 Die Richtlinie 64/427 hat zum Ziel, die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für eine breite Skala von Berufstätigkeiten der Industrie und des Handwerks bis zu einer Harmonisierung der Bedingungen für die Aufnahme der betreffenden Tätigkeiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten, die eine unerläßliche Voraussetzung für die
10 vollständige Liberalisierung in diesem Bereich darstellt, zu erleichtern. Im besonderen trägt diese Richtlinie den Schwierigkeiten Rechnung, die sich daraus ergeben, daß in einigen Mitgliedstaaten für die in Frage stehenden Tätigkeiten Gewerbefreiheit gilt, während andere Mitgliedstaaten für die Zulassung zu bestimmten Berufen mehr oder weniger strenge Voraussetzungen aufstellen, zu denen der Besitz eines Nachweises über die Berufsausbildung
11 gehört. Im Hinblick auf die Lösung der durch diese Ungleichheit hervorgerufenen Probleme bestimmt Artikel 3 der Richtlinie, daß dann, wenn in einem Mitgliedstaat die Aufnahme einer der in der Richtlinie bezeichneten Tätigkeiten oder die Ausübung dieser Tätigkeit von dem Besitz bestimter Qualifikationen abhängig gemacht wird, „der betreffende Mitgliedstaat als ausreichenden Nachweis für diese Kenntnisse und Fertigkeiten die tatsächliche Ausübung der betreffenden Tätgkeit in einem anderen Mitgliedstaat [anerkennt]". Der Artikel stellt außerdem klar, was unter „tatsächlicher Ausübung" eines Berufes zu verstehen ist, namentlich indem er einen Mindestzeitraum festsetzt, während dessen dieser Beruf ausgeübt worden sein muß.
12
13 Demgegenüber regelt Artikel 5 der Richtlinie im Hinblick auf die Mitgliedstaaten, in denen die Aufnahme einer der genannten Tätigkeiten nicht vom Besitz bestimmter beruflicher Qualifikationen abhängig gemacht wird, die Stellung derjenigen Personen, die aus einem Mitgliedstaat kommen, in dem derartige Qualifikationen verlangt werden.

14 Der persönliche Geltungsbereich wird im wesentlichen durch Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt; hiernach „[treffen] die Mitgliedstaaten ... unter den nachstehend angegebenen Bedingungen folgende Übergangsmaßnahmen bezüglich der Niederlassung der in Abschnitt I der Allgemeinen Programme genannten natürlichen Personen und Gesellschaften — nachstehend Begünstigte genannt — in ihrem Hoheitsgebiet sowie bezüglich der Dienstleistungen dieser Personen und Gesellschaften im Bereich der selbständigen Tä-

15 tigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe". Das Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs bezeichnet in seinem Abschnitt I erster Gedankenstrich als Begünstigte „die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind", ohne nach der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltsort der
16 betreffenden Personen zu unterscheiden. Die gleiche Auffassung kommt in Abschnitt I des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit zum Ausdruck; dieser bezeichnet in seinem ersten und seinem dritten Gedankenstrich als Begünstigte „die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten" ohne Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsort.

17 Somit ist davon auszugehen, daß die Richtlinie 64/427 auf einem weiten Begriff der durch ihre Bestimmungen „Begünstigten" beruht, insofern als die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten dann, wenn sie sich objektiv in einer der von der Richtlinie vorgesehenen Situationen befinden, die Möglichkeit haben müssen, in den Genuß der darin genannten Liberalisierungsmaßnahmen zu gelangen, ohne daß aufgrund ihres Aufenthaltsortes oder ihrer Staatsangehörigkeit ein Unterschied in der Behandlung gemacht werden dürfte.
18 Demnach können sich die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten, die die in der Richtlinie aufgestellten Anwendungsvoraussetzungen erfüllen, auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen, und zwar auch gegenüber dem Staat,
19 dessen Angehörige sie sind. Diese Auslegung findet ihre Rechtfertigung in den Erfordernissen des freien Personenverkehrs, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs, die durch die Artikel 3 Buchstabe c,
20 48, 52 und 59 des Vertrages garantiert werden. Denn diese — im System der Gemeinschaft grundlegenden — Freiheiten wären nicht voll verwirklicht, wenn die Mitgliedstaaten die Vergünstigung der gemeinschaftlichen Bestimmungen denjenigen ihrer Staatsangehörigen versagen dürften, die von den Erleichterungen auf dem Gebiet des Verkehrs und der Niederlassung Gebrauch gemacht haben und die dank dieser Erleichterungen die in der Richtlinie erwähnten beruflichen Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erworben haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen.

21 Die niederländische Regierung macht gegenüber dieser Auslegung zum einen geltend, Artikel 52 Absatz 1 sehe die Aufhebung der „Beschränkungen der

freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats" vor, und zum anderen, nach Absatz 2 dieses Artikels umfasse die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme selbständiger Erwerbstätigkeiten nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats „für
22 seine eigenen Angehörigen". Aus diesen Vorschriften ergebe sich, daß der Vertrag die Angehörigen des Aufnahmestaats nicht als die durch die vorgesehenen Liberalisierungsmaßnahmen Begünstigten betrachte; diese Staatsangehörigen blieben daher uneingschränkt den Bestimmungen ihres nationalen
23 Rechts unterworfen. Die niederländische Regierung weist außerdem auf die Gefahr hin, die darin liege, daß sich die Angehörigen eines Mitgliedstaats der Anwendung ihrer nationalen Berufsausbildungsvorschriften entziehen könnten, wenn sie sich gegenüber ihren eigenen nationalen Behörden auf die mit der Richtlinie geschaffenen Erleichterungen berufen dürften.

24 Zwar sind die Vertragsbestimmungen über die Niederlassung und den Dienstleistungsverkehr nicht auf rein interne Verhältnisse eines Mitgliedstaats anwendbar, doch kann die in Artikel 52 enthaltene Bezugnahme auf die „Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats", die sich „im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats" niederlassen wollen, nicht dahin ausgelegt werden, daß die eigenen Staatsangehörigen eines bestimmten Mitgliedstaats von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ausgeschlossen wären, wenn sie sich aufgrund der Tatsache, daß sie rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ansässig waren und dort eine nach dem Gemeinschaftsrecht anerkannte berufliche Qualifikation erworben haben, gegenüber ihrem Herkunftsland in einer Lage befinden, die mit derjenigen aller anderen Personen, die in den Genuß der durch den Vertrag garantierten Rechte und Freiheiten
25 kommen, vergleichbar ist. Indessen darf nicht verkannt werden, daß ein Mitgliedstaat ein berechtigtes Interesse daran haben kann, zu verhindern, daß sich einige seiner Staatsangehörigen unter Mißbrauch der durch den Vertrag geschaffenen Erleichterungen der Anwendung ihrer nationalen Berufsausbil-
26 dungsvorschriften zu entziehen versuchen. Im vorliegenden Fall haben jedoch in Anbetracht der Art der in Frage stehenden Berufe die in Artikel 3 der Richtlinie 64/427 aufgestellten klaren Voraussetzungen hinsichtlich der

Dauer der beruflichen Beschäftigung zur Folge, daß in den genannten Sektoren die von der niederländischen Regierung aufgezeigte Gefahr eines Mißbrauchs ausgeschlossen ist. Darüber hinaus ist zu betonen, daß es dem Rat jederzeit freisteht, aufgrund der ihm durch Artikel 57 des Vertrages zugewiesenen Befugnisse die Ursache möglicher Gesetzesumgehungen dadurch zu beseitigen, daß er für eine Harmonisierung der Bestimmungen über die Berufsausbildung in den einzelnen Mitgliedstaaten sorgt.

Sonach ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, daß die Richtlinie 64/427 des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23—40 (Industrie und Handwerk) so zu verstehen ist, daß „Begünstigte" im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie auch die Personen sind, die die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen.

Kosten

Die Auslagen der Regierung des Königreichs der Niederlande und die der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Urteil vom 9. Mai 1978 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Richtlinie 64/427 des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23—40 (Industrie und Handwerk) ist so zu verstehen, daß „Begünstigte" im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie auch die Personen sind, die die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Februar 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher