inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) hviler på en vid opfattelse af begrebet »de begunstigede« således at alle medlemsstaternes statsborgere skal kunne drage fordel af direktivets liberaliseringsforanstaltninger, så snart de objektivt henhører under et af de i direktivet omhandlede tilfælde, uden at der kan indføres en forskelsbehandling efter deres bopæl eller nationalitet. Direktivets bestemmelser kan således påberåbes af alle medlemsstaternes statsborgere, som opfylder de af direktivet fastsatte betingelser for dets anvendelse, og også over for den stat, hvori de er statsborgere.

I sag 115/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af College van Beroep voor het Bedrijfsleven er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

J. KNOORS, installatør af centralvarmeanlæg, Dilsen/Stokkem (Belgien),

og

ØKONOMIMINISTERIET,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 1, stk. 1, i Rådets direktiv 64/427 af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, som er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

I Nederlandene er der ved Vestigingswet Bedrijven 1954 (lov af 1954 om etablering af håndværksvirksomhed) indført regler for udøvelse af selvstændig håndværksvirksomhed, blandt andet for installation af centralvarme, blikkenslager-, gas- og vandinstallationsvirksomhed.

Artikel 4, stk. 1, i denne lov foreskriver, at udøvelse af selvstændig håndværksvirksomhed uden autorisation fra vedkommende industri- og handelskammer kan forbydes ved generelle administrative retsforskrifter i form af bekendtgørelser om etablering.

Installation af centralvarme, blikkenslager-, gas- og vandinstallationsvirksomhed er forbudt uden autorisation fra vedkommende industri- og handelskammer henholdsvis i medfør af artikel 7 i Vestigingsbesluit verwarmings- en aanverwante bedrijven 1960 (bekendtgørelse af 1960 om etablering af centralvarmeinstallationsvirksomhed og lignende virksomhed) og artiklerne 19 og 27 i Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven 1958 (bekendtgørelse af 1958 om etablering af virksomheder i byggesektoren).

Disse bekendtgørelser gør den af industri- og handelskammeret meddelte autorisation afhængig af forskellige betingelser, blandt andet faglig dygtighed.

Artikel 15, stk. 1, litra c), i lov om etablering af håndværksvirksomhed af 1954 foreskriver, at økonomiministeren meddeler fritagelse fra et i en bekendtgørelse om etablering indeholdt forbud mod udøvelse af et heri nævnt erhverv, »når bestemmelserne i et direktiv fra Rådet for De europæiske Fællesskaber om fysiske personers og selskabers etablering på en EØF-medlemsstats område eller om fysiske personers og selskabers udførelse af tjenesteydelser på dette område begrunder en fritagelse«.

J. Knoors, som er nederlandsk statsborger, boende i Dilsen/Stokkem (Belgien), hvor han siden 13. marts 1970 har udøvet selvstændig virksomhed som centralvarme- og gas- og vandinstallatør, ansøgte den 24. juni 1976 Kamer van Koophandel en Fabrieken voor de Mijnstreek (industri- og handelskammeret for mineområdet), Heerlen, om at blive fritaget fra forbudet i Nederlandene mod som bedriftsleder og direktør at udøve virksomhed som installatør af central-

varme, blikkenslager-, gas- og vandinstallationsvirksomhed.

Økonomiministeriet meddelte den 31. januar 1977 Knoors afslag på denne ansøgning og henviste til, at han som nederlandsk statsborger ikke i Nederlandene kunne anses for at have status som »begunstiget« efter artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 64/429 af 7. juli 1964 om gennemførelse af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdene erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) (EFT 1963-1964, s. 46; org.ref. JO s. 1880).

Knoors indgav den 22. februar 1977 en klage over denne afgørelse.

Som svar på denne klage meddelte økonomiministeriet ved ny afgørelse af 15. marts 1977 Knoors, at ministeriet fastholdt sit afslag af 31. januar 1977 og oplyste, at det i medfør af artikel 15, stk. 1, litra a), i lov om etablering af håndværksvirksomhed af 1954 havde forelagt hans ansøgning om fritagelse for Sociaal Economische Raad (Det økonomiske og sociale Råd).

Den 22. april 1977 gav Commissie Uitvoering Vestigingsregelingen (Kommission til gennemførelse af etableringsreglerne) under Det økonomiske og sociale Råd Knorrs afslag på den ansøgte fritagelse.

Inden da havde Knoors den 14. april 1977 appelleret afgørelsen fra økonomiministeriet af 31. januar 1977 til College van Beroep voor het Bedrijfsleven (appelinstans i sager mellem private og organer under den offentligretlige erhvervsstyring).

Denne ret udsatte ved afgørelse af 9. maj 1978 sagen, indtil Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 havde truffet præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

Skal Rådets direktiv 64/427 af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) fortolkes således, at der ved »begunstigede« i direktivets artikel 1, stk. 1, også skal forstås personer, som udelukkende er og altid har været statsborgere i værtslandet?

Forelæggelseskendelsen fra College van Beroep voor het Bedrijfsleven blev registreret på Domstolens justitskontor den 12. maj 1978.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 20. juli 1978 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og den 31. juli af regeringen for kongeriget Nederlandene.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Regeringen for kongeriget Nederlandene er af den opfattelse, at begrebet »begunstigede« i artikel 1, stk. 1, i direktiv 64/427 ikke omfatter værtslandets egne statsborgere.

a) Det fremgår af direktivets præambel, at direktivet vedrører de overgangsforan-

staltninger for de begunstigede, som er hjemlet i afsnit V og VI i de almindelige planer af 18. december 1961 om henholdsvis ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden (JO 1962, s. 36) og den frie udveksling af tjenesteydelser (JO 1962, s. 32). Disse planer vedrørte alene begrænsninger, som en medlemsstat pålagde de øvrige medlemsstaters statsborgere, men omfattede ikke begrænsningerne for værtslandets egne statsborgere; de overgangsforanstaltninger, som de almindelige planer foreskrev, vedrørte altså også andre personer end landets egne statsborgere.

De almindelige planer foreskrev, at varigheden og overgangsordningens betingelser skulle fastsættes ved udstedelse af direktiver. Navnlig for så vidt angår betingelserne fastslås det i sjette betragtning i direktiv 64/427, at »overgangsforanstaltningerne [må] hovedsagelig indebære, at de værtslande, i hvilke der findes bestemmelser om adgangen til de nævnte former for erhvervsvirksomhed, anerkender den faktiske udøvelse af erhvervet i det tidligere opholdsland i en rimelig tid, der ikke ligger for langt tilbage, som tilstrækkelig betingelse for adgangen til erhvervet, såfremt der ikke kræves en forudgående uddannelse; herved skal der skabes sikkerhed for, at den begunstigede har samme faglige indsigt som den, der kræves af landets egne statsborgere«. Det fremgår heraf, at landets egne statsborgere ikke anses som begunstigede efter denne ordning.

Ifølge ordningen i de almindelige planer skulle der være en snæver sammenhæng mellem et direktiv om overgangsforanstaltninger og et direktiv om ophævelse af begrænsninger. Forbindelsen mellem direktiv 64/427 og direktiv 64/429, udstedt samme dato, fremgår navnlig af henvisningen i førstnævnte direktivs artikel 1, stk. 2, til det andet direktiv.

De to direktiver indeholder en artikel 1, stk. 1, som med hensyn til begrebet »begunstigede« henviser til afsnit I i de almindelige planer. Dette begreb kan altså kun have samme betydning i de to direktiver. Artikel 4, stk. 1, samt artikel 5 i direktiv 64/429 indfører en klar sondring mellem begunstigede og landets egne statsborgere.

Af ovenstående bemærkninger fremgår, at direktiv 64/427 ikke anser værtslandets egne statsborgere som begunstigede.

b) Imidlertid rejser det spørgsmål sig, om et værtsland efter overgangsperiodens udløb stadig kan diskriminere sine egne statsborgere i forhold til de øvrige medlemsstaters statsborgere, således at landets egne statsborgere ikke kan påberåbe sig fællesskabsretlige bestemmelser, som skal fremme udøvelsen af etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, som derimod finder anvendelse på de øvrige medlemsstaters statsborgere. Med andre ord drejer det sig om, hvorvidt landets egne statsborgere i et sådant tilfælde kan påberåbe sig EØF-traktatens artikel 52 og artiklerne 59, stk. 1 og 60, stk. 3.

Dette spørgsmål må ifølge den nederlandske regering besvares benægtende. Artikel 52 vedrører ophævelse af de restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en *anden* medlemsstats område; ifølge stykke 2, indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets *egne* statsborgere. Vilkårene for landets egne statsborgere

bestemmer altså vilkårene for Fællesskabets statsborgere i det pågældende land. Når en medlemsstat kræver beviser for faglig dygtighed af sine egne statsborgere, må de øvrige medlemsstaters statsborgere opfylde samme vilkår. Ordlyden af artikel 53 fører til samme resultat.

Det samme gælder for tjenesteydelser. De tjenesteydelser, som et lands statsborgere udfører i andre medlemsstater, må ikke påvirkes af diskriminerende foranstaltninger, som beror på bopæl; men her gælder ligeledes den regel, at vilkårene for statsborgere i værtslandet er bestemmende for vilkårene for de medlemsstaters statsborgere, som udfører ydelser i den i traktaten forudsatte betydning (artikel 60, stk. 3).

c) Alene en effektiv gennemførelse af gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser sikrer en anerkendelse på objektivt grundlag og giver også en medlemsstats statsborgere mulighed for at udnytte denne i deres eget land. Sådan forholder det sig ikke med de overgangsforanstaltninger, som indtil nu er blevet udstedt, blandt andet overgangsforanstaltninger i direktiv 64/427. Dette direktiv indførte ikke en objektiv ligestilling mellem besiddelsen af et nationalt eksamensbevis og en vis faglig erfaring: Direktivet anlagde alene det princip, at for de øvrige medlemsstaters statsborgere udgjorde et vist antal års faktisk erhvervsudøvelse et tilstrækkeligt bevis for faglig indsigt; formålet med direktivet var ikke at sætte landets egne statsborgere i stand til at unddrage sig nationale bestemmelser, som er begrundet i almene hensyn.

En sådan mulighed for at unddrage sig nationale betingelser for etablering forekommer i øvrigt heller ikke ønskelig. En person, som i et vist antal år faktisk har udøvet et erhverv i en medlemsstat, hvor der ikke kræves noget bevis for faglig dygtighed, kan heller ikke påberåbe sig en faglig dygtighed, som svarer til det niveau, som ellers skal bevises ved eksaminer. At give en sådan person adgang til et offentligt reguleret erhverv ville underminere nationale forskrifter og føre til reaktioner fra dem, som har måttet underkaste sig de krævede kvalifikationsprøver.

d) Overgangsordningen indebærer utvivlsomt en forskelsbehandling mellem landets egne statsborgere og de øvrige medlemsstaters statsborgere. En endelig ordning i form af en gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, evt. ledsaget af samordnende foranstaltninger, bør bringe denne forvridning til ophør; indtil da kan det ikke hævdes, at forskelsbehandlingen af landets egne statsborgere er i strid med traktatens artikel 7. Artikel 7 finder anvendelse med forbehold af traktatens særlige bestemmelser; men med hensyn til etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser gælder artiklen kun for forskelsbehandling, som ikke beror på administrativt eller ved lov fastsatte nationale bestemmelser. Artiklerne 52, 59, stk. 1, 60, stk. 3 og 57 sammenholdt med artikel 56, udelukker enhver mulighed for at anfægte en mindre gunstig behandling af landets egne statsborgere.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har anført, at artikel 1, stk. 1, angiver anvendelsesområdet for direktiv 64/427, ikke blot med hensyn til de erhverv, men også med hensyn til de personer og selskaber, som direktivet vedrører. Anvendelsesområdet for personer er altså afgørende for afgræns-

ningen af anvendelsesområdet for artikel 4, som er den vigtigste bestemmelse i tvisten i hovedsagen.

a) Direktivets artikel 1, stk. 1, henviser til afsnit I i de almindelige planer; men i de almindelige planer angives de personer, som skal »begunstiges« gennem restriktionernes ophævelse, med ordene »medlemsstaternes statsborgere«. Denne vage formulering hindrer enhver fortolkning, hvorefter indholdet af afsnit I i de almindelige planer skulle indebære, at de medlemsstaters statsborgere, som vil etablere sig eller udføre tjenesteydelser i den medlemsstat i Fællesskabet, som de er statsborgere i, ikke skulle være omfattet af udtrykket »begunstigede«. Ifølge ovenstående bestemmelser gælder etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser også for personer, som, skønt de kommer fra en anden medlemsstat, vil udøve deres erhverv i det land, de er statsborgere i.

b) Denne vide anvendelse af direktiv 64/427, som er fastsat ved henvisningen til afsnit I i de almindelige planer, er i overensstemmelse med principperne i traktatens artikler 52 og 59 samt med traktatens generelle målsætninger. Traktaten tilsigter at gøre den frie bevægelighed for personer så udstrakt som mulig, og dette er et af de grundlæggende principper i fællesmarkedet. Formålet med den frie bevægelighed for personer er at skabe ét stort marked, hvori enhver af medlemsstaternes statsborgere har mulighed for at udøve erhvervsvirksomhed enten ved at etablere sig eller udføre tjenesteydelser overalt i Fællesskabet.

Ordlyden af traktatens artikler 48 og 59 er fuldstændig i overensstemmelse med dette mål. Det kan ikke af den anderledes affattede artikel 52, stk. 1, udledes, at der med hensyn til etableringsfriheden skulle gælde en undtagelse fra traktatens grundprincipper. Det fremgår af Domstolens retspraksis, at artiklerne 48-51 og 59-66 bygger på de samme principper for så vidt angår indrejse og ophold på en medlemsstats område for personer, der er omfattet af fællesskabsretten, som forbudet mod enhver form for forskelsbehandling af disse personer, der udøves på grundlag af nationalitet.

c) En af de afgørende betingelser for gennemførelsen af den frie bevægelighed er, at personer, som vil etablere sig i en anden medlemsstat end den, hvor de kommer fra, og deres børn, har sikkerhed for, at de, såfremt de ønsker det, kan genoptage deres erhvervsvirksomhed i deres tidligere opholdsland. Ellers ville der foreligge en absurd situation: Jo mere den ret, som traktaten indrømmer til at begive sig til en anden medlemsstat for dér at udøve en erhvervsvirksomhed, blev udnyttet, desto flere personer ville være afskåret fra at udnytte bevægeligheden, fordi det ikke var muligt for dem at vende tilbage til deres tidligere opholdsland.

d) Desuden må der tages hensyn til, at værdien af et eksamensbevis kun beror på kravene fra den myndighed, som udsteder det, men ikke på den persons nationalitet, som det udstedes til.

e) Rådet erkender også denne generelle gyldighed af princippet om etableringsfriheden. I referatet af det møde, hvorunder direktiverne vedrørende læger blev udstedt, erklærede Rådet, at »det bekræfter, at det tilstræber, at etableringsfrihed, navnlig for indehavere af eksa-

mensbeviser fra andre af Fællesskabets lande, skal sikres på samme vilkår for de øvrige medlemsstaters statsborgere og den pågældende stats egne statsborgere . . .«

f) Det af College van Beroep voor het Bedrijfsleven stillede spørgsmål må besvares således:

Artikel 1, stk. 1, i Rådets direktiv 64/427 af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) skal fortolkes således, at personer, som udelukkende er statsborgere i værtslandet, også er »begunstigede«.

III — Mundtlig forhandling

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af H. J. Bronkhorst, medlem af den juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. november 1978.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 12. december 1978.

Præmisser

1 Ved kendelse af 9. maj 1978, indgået til Domstolen den 12. maj s.å., har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 64/427 af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 [»international systematisk opstilling af erhvervsgrene« fra De forenede Nationer] (industri og håndværk) (EFT 1963-1964, s. 139; org.ref. JO 1964, s. 1863).

2 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøger i hovedsagen, som er nederlandsk statsborger med bopæl i Belgien, under et langvarigt ophold i sidstnævnte medlemsstat har arbejdet som arbejdstager i et gas- og vandinstallationsfirma og siden 1970 i samme stat har udøvet selvstændig gas- og vandinstallationsvirksomhed;

3 sagsøger ansøgte de nederlandske myndigheder om autorisation til at udøve samme virksomhed i sit tidligere opholdsland, men fik afslag, fordi han ikke var i besiddelse af de nødvendige faglige kvalifikationer efter nederlandsk lovgivning;

4 samtidig meddelte de nederlandske myndigheder ham, at han ikke var omfattet af artikel 15, stk. 1, litra c), i Vestigingswet Bedrijven 1954 (lov om etablering af håndværksvirksomhed), hvorefter der kan meddeles autorisation til udøvelse af visse erhverv, når et direktiv om etablering fra Rådet for De europæiske Fællesskaber indebærer meddelelse af en sådan autorisation;

5 det blev i så henseende i to på hinanden følgende afgørelser fra det nederlandske økonomiministerium præciseret, at ansøgeren ikke som nederlandsk statsborger kunne anses som værende omfattet af bestemmelserne i det pågældende direktiv, hvori det bestemmes, at såfremt en medlemsstat gør adgangen til udøvelse af erhvervsvirksomhed afhængig af besiddelsen af bestemte faglige kvalifikationer, anerkender denne medlemsstat den faktiske udøvelse i en anden medlemsstat af de pågældende erhverv som tilstrækkeligt bevis for disse kvalifikationer;

6 sagsøgeren mener, at de nederlandske myndigheder ifølge direktiv 64/427 skulle have meddelt ham den ansøgte autorisation;

7 College van Beroep voor het Bedrijfsleven har med henblik på afgørelsen af denne tvist forelagt følgende spørgsmål:

Skal Rådets direktiv 64/427 af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) fortolkes således, at der ved »begunstigede« i direktivets artikel 1, stk. 1, også skal forstås personer, som udelukkende er og altid har været statsborgere i værtslandet?

8 Den af direktiv 64/427 omfattede personkreds skal bestemmes dels ud fra direktivets eget mål og dels ud fra de bestemmelser, som er direktivets hjemmel og rammer, nemlig de almindelige planer om ophævelse af begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser og i etableringsfriheden af 18. december 1961 (JO 1962, henholdsvis s. 32 og 36), samt traktatens bestemmelser herom.

9 Direktiv 64/427 tilsigter at fremme gennemførelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser for en række erhverv inden for industri og håndværk, indtil betingelserne for adgang til de pågældende erhverv er harmoniseret i de forskellige medlemsstater, hvilket er den uomgængelige betingelse for en fuldstændig liberalisering på området;

10 dette direktiv tager ganske særligt hensyn til vanskelighederne i forbindelse med, at der i visse medlemsstater er fri adgang til og udøvelse af de pågældende erhverv, mens andre medlemsstater anvender mere eller mindre strenge betingelser, som omfatter besiddelse af et kvalifikationsbevis for faglig uddannelse, for adgang til visse erhverv;

11 med henblik på at løse de problemer, som denne forskel medfører, bestemmer direktivets artikel 3, at såfremt en medlemsstat gør adgangen til eller udøvelsen af en af de i direktivet nævnte former for erhvervsvirksomhed afhængig af besiddelsen af bestemte kvalifikationer »anerkender vedkommende medlemsstat som tilstrækkeligt bevis for disse kvalifikationer og færdigheder den faktiske udøvelse af den pågældende erhvervsvirksomhed i en anden medlemsstat«;

12 artiklen præciserer desuden, hvad der skal forstås ved »faktisk udøvelse« af en erhvervsvirksomhed og fastsætter blandt andet mindstetidsrum, hvorunder denne virksomhed skal være udøvet;

13 heroverfor fastsætter direktivets artikel 5, for så vidt angår de medlemsstater, som ikke gør adgangen til en af de nævnte former for erhvervsvirksomhed afhængig af besiddelsen af bestemte faglige kvalifikationer, hvilke regler, der gælder for personer, som kommer fra en medlemsstat, hvor sådanne kvalifikationer er krævet;

14 den af direktivet omfattede personkreds bestemmes især ved direktivets artikel 1, stk. 1, hvorefter »medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nedenfor angivne betingelser følgende overgangsforanstaltninger vedrørende etablering på deres område af de i afsnigt I i de almindelige planer nævnte fysiske personer og selskaber — i det følgende benævnt »de begunstigede« — samt vedrørende disse personers og selskabers tjenesteydelser, for så vidt angår selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv«;

15 den almindelige plan om ophævelse af begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser angiver i første led i afsnit I de begunstigede som »medlemsstaternes statsborgere, som er bosat inden for Fællesskabet«, og sondrer ikke efter de pågældende personers nationalitet eller bopæl;

16 det same gælder for afsnit I i den almindelige plan om ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden, som i første og tredje led angiver de begunstigede som »medlemsstaternes statsborgere« uden at sondre efter nationalitet eller bopæl;

17 det kan derfor antages, at begrebet »de begunstigede« i bestemmelserne i direktiv 64/427 hviler på en vid opfattelse, således at alle medlemsstaternes statsborgere skal kunne drage fordel af direktivets liberaliseringsforanstaltninger, så snart de objektivt henhører under et af de i direktivet omhandlede tilfælde, uden at der kan indføres en forskelsbehandling efter deres bopæl eller nationalitet;

18 direktivets bestemmelser kan således påberåbes af alle medlemsstaternes statsborgere, som opfylder de af direktivet fastsatte betingelser for dets anvendelse, og også over for den stat, hvori de er statsborgere;

19 denne fortolkning retfærdiggøres af de krav, som følger af den frie bevægelighed for personer, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved traktatens artikler 3, litra c), 48, 52 og 59;

20 disse grundlæggende friheder i Fællesskabets system ville ikke fuldt ud kunne gennemføres, såfremt medlemsstaterne kunne undlade at anvende fællesskabsretlige bestemmelser på de af deres statsborgere, som har udnyttet disse muligheder for bevægelighed og etablering, og som i kraft heraf har erhvervet de i direktivet omhandlede faglige kvalifikationer i et andet medlemsland end det land, hvori de er statsborgere.

21 Heroverfor har den nederlandske regering dels anført, at artikel 52, stk. 1, foreskriver ophævelse af »restriktioner, som hindrer statsborgere i en

medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område« og dels, at etableringsfriheden i medfør af samme artikels stk. 2, indebærer adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat »for landets egne statsborgere«;

22 ifølge den nederlandske regering fremgår det af de nævnte bestemmelser, at disse liberaliseringsforanstaltninger ikke efter traktaten gælder for værtslandets egne statsborgere, og at disse altså fortsat er fuldstændigt undergivet bestemmelserne i deres nationale lovgivning;

23 desuden har den nederlandske regering henvist til faren for, at en medlemsstats egne statsborgere vil kunne unddrage sig deres egne nationale krav om faglig uddannelse, såfremt de over for deres egne nationale myndigheder kan påberåbe sig de muligheder, som direktivet har indført.

24 Selv om traktatens bestemmelser om etablering og udveksling af tjenesteydelser ikke kan gælde for en medlemsstats rent interne forhold, kan henvisningen i artikel 52 til »statsborgere i en medlemsstat«, som vil etablere sig »på en anden medlemsstats område«, dog ikke fortolkes således, at fællesskabsretten ikke skulle gælde for en bestemt medlemsstats egne statsborgere, når disse — i kraft af, at de lovligt har haft bopæl på en anden medlemsstats område og dér har erhvervet de af de fællesskabsretlige bestemmelser anerkendte faglige kvalifikationer — i forhold til deres tidligere stat befinder sig i en situation, som kan sammenlignes med situationen for alle andre retssubjekter, som er omfattet af de ved traktaten sikrede rettigheder og friheder;

25 imidlertid må det ikke underkendes, at en medlemsstat kan have en legitim interesse i at hindre, at visse af dens statsborgere gennem misbrug af de ved traktaten indrømmede muligheder forsøger at unddrage sig betingelserne i deres egen nationale lovgivning om faglig uddannelse;

26 det må imidlertid i det foreliggende tilfælde antages, at de præcise betingelser i artikel 3 i direktiv 64/427 vedrørende varigheden af den faglige virksomhed — under hensyn til karakteren af de pågældende erhverv — inde-

bærer, at den fare for misbrug, som den nederlandske regering har fremhævet, udelukkes i de pågældende erhvervssektorer;

27 desuden må det understreges, at Rådet altid i medfør af sine beføjelser efter traktatens artikel 57 kan fjerne årsagen til eventuelle lovomgåelser ved at sikre harmoniseringen af betingelserne for den faglige uddannelse i de forskellige medlemsstater.

28 Det stillede spørgsmål må derfor besvares således, at Rådets direktiv 64/427 af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) skal fortolkes således, at personer, som er statsborgere i værtslandet, også er »begunstigede« efter direktivets artikel 1, stk. 1.

Vedrørende sagsomkostningerne

29 De udgifter, der er afholdt af regeringen for kongeriget Nederlandene og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

30 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for College van Beroep voor het Bedrijfsleven, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 9. maj 1978, for ret:

Rådets direktiv 64/427 af 7. juli 1964 om de nærmere overgangsforanstaltninger for selvstændig erhvervsvirksomhed inden for de be- og forarbejdende erhverv under CITI-hovedgrupperne 23-40 (industri og håndværk) skal fortolkes således, at personer, som er statsborgere i værtslandet, også er »begunstigede« efter direktivets artikel 1, stk. 1.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident