verwerkende nijverheid behorende tot de klassen 23 tot en met 40 van de ISIC (Industrie en Ambacht), berust op een ruime opvatting van „begunstigden" harer bepalingen, in die zin dat de onderdanen van alle Lid-Staten van de daarin vastgestelde liberalisatiemaatregelen moeten kunnen genieten, zodra zij zich objectief gezien in een van de door de richtlijn beoogde situaties bevinden, zonder dat een verschil in behandeling mag worden gemaakt naar gelang van hun verblijfplaats of hun nationaliteit. De bepalingen van de richtlijn kunnen derhalve worden ingeroepen door de onderdanen van alle Lid-Staten die voldoen aan de door de richtlijn bepaalde toepassingsvoorwaarden, zelfs tegenover de staat waarvan zij de nationaliteit bezitten.

In de zaak 115/78

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in het aldaar aanhangig geding tussen

J. KNOORS, centrale verwarmingsinstallateur, wonende te Dilsen/Stokkem (België),

en

de STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 1, lid 1, van 's Raads richtlijn nr. 64/427 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),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

In Nederland worden de anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van de be- en verwerkende nijverheid, met name de beroepen van centrale verwarmingsinstallateur, loodgieter en waterfitter beheerst door de Vestigingswet Bedrijven 1954.

Artikel 4, lid 1, van deze wet bepaalt dat de uitoefening van bepaalde beroepen op het gebied van de anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van de be- en verwerkende nijverheid zonder vergunning van de betrokken Kamer van Koophandel en Fabrieken kan worden verboden bij algemene maatregelen van bestuur, vestigingsbesluiten geheten.

De uitoefening van de beroepen van centrale verwarmingsinstallateur, loodgieter en waterfitter zonder vergunning van de betrokken Kamer van Koophandel en Fabrieken is verboden door artikel 7 van het Vestigingsbesluit verwarmings- en aanverwante bedrijven 1960, respectievelijk de artikelen 19 en 27 van het Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven 1958.

Deze besluiten bepalen dat voor het verkrijgen van de vergunning van de Kamer van Koophandel en Fabrieken moet worden voldaan aan verschillende eisen, met name betreffende vakbekwaamheid.

Artikel 15, lid 1, sub c, van de Vestigingswet Bedrijven 1954 bepaalt dat de minister van Economische Zaken ontheffing verleent van een bij een vestigingsbesluit gegeven verbod tot uitoefening van een daarbij aangewezen bedrijf „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 gebied van een der Lid-Staten van de Europese Economische 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".

Op grond van deze bepaling heeft de heer Knoors, van Nederlandse nationaliteit, wonende te Dilsen/Stokkem (België) waar hij sedert 13 maart 1970 als zelfstandig ondernemingshoofd het centrale verwarmingsbedrijf, het loodgietersbedrijf en het waterfittersbedrijf uitoefent, op 24 juni 1976 bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor de Mijnstreek te Heerlen een aanvraag ingediend om ontheffing te verkrijgen van het verbod om in Nederland als onderne-

mingshoofd en administrateur de betrokken bedrijven uit te oefenen.

De staatssecretaris van Economische Zaken wees bij besluit van 31 januari 1977 de aanvraag van Knoors af op grond dat deze 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 van 7 juli 1964 betreffende de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor 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. 1880).

Op 22 februari 1977 heeft Knoors bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Naar aanleiding van dit bezwaarschrift verzond de staatssecretaris van Economische Zaken op 15 maart 1977 aan Knoors een nadere beslissing, waarin hij verklaarde zijn afwijzende beslissing van 31 januari 1977 te handhaven en mededeelde dat hij de ontheffingsaanvraag ingevolge artikel 15, lid 1, sub b, van de Vestigingswet Bedrijven 1954 aan de Sociaal Economische Raad had voorgelegd.

Op 22 april 1977 verzond de Commissie Uitvoering Vestigingsregelingen van de Sociaal Economische Raad aan Knoors een besluit houdende afwijzing van de verlangde ontheffing.

Voordien, op 14 april 1977, had Knoors tegen het besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken van 31 januari 1977 beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Bij beschikking van 9 mei 1978 besloot deze instantie overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag de procedure te schorsen totdat het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak zou hebben gedaan op de navolgende vraag:

Moet de richtlijn 64/427/EEG d. d. 7 juli 1964 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap 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?

De verwijzingsbeschikking van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven is op 12 mei 1978 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut zijn op 20 juli 1978 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en op 31 juli 1978 door de Nederlandse regering schriftelijke opmerkingen ingediend.

Het Hof heeft op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De *Nederlandse regering* is van mening, dat onder het begrip „begunstigden" in artikel 1, lid 1, van richtlijn 64/427/EEG niet de eigen onderdanen vallen van de ontvangende Lid-Staat.

a) Uit de aanhef van genoemde richtlijn blijkt, dat het hier begunstigden be-

treft van een overgangsregeling in de zin van titel V respectievelijk titel VI van de Algemene Programma's van 18 december 1961 voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging (PB 1962, blz. 36) en van het vrij verrichten van diensten (PB 1962, blz. 32). Deze programma's hielden zich slechts bezig met beperkingen welke door een Lid-Staat aan onderdanen van andere Lid-Staten waren opgelegd en niet met beperkingen die golden of gelden ten aanzien van de eigen onderdanen van het ontvangende land; ook de door deze programma's ten tonele gevoerde overgangsmaatregelen zijn dus bedoeld om alleen ten gunste van anderen dan de eigen onderdanen te gelden.

De duur en de voorwaarden van een overgangsregeling zullen, aldus de Algemene Programma's, bij de opstelling der richtlijnen worden vastgesteld. Wat met name de voorwaarden betreft bepaalt de zesde overweging van de considerans van richtlijn nr. 64/427 dat „de overgangsmaatregelen . . . hoofdzakelijk moeten inhouden dat in de ontvangende staten waar de toegang tot de betrokken werkzaamheden is geregeld, de daadwerkelijke uitoefening van het beroep in het land van herkomst gedurende een redelijke periode en die in het nabije verleden ligt indien geen voorafgaande opleiding vereist is voor het verlenen van deze toegang als voldoende bewijs wordt erkend dat de betrokkene vakkennis bezit, gelijkwaardig aan die, welke van de eigen onderdanen wordt verlangd". Hieruit blijkt dat de eigen onderdanen niet als begunstigden van deze regeling kunnen worden aangemerkt.

Tussen een richtlijn „overgangsmaatregelen" en een richtlijn „opheffing van beperkingen" bestaat volgens het systeem van de Algemene Programma's een nauwe samenhang. De samenhang tussen richtlijn 64/427 en de op dezelfde datum vastgestelde richtlijn 64/429 blijkt met name uit de verwijzing in artikel 1, lid 2, van eerstgenoemde naar laatstgenoemde richtlijn.

Beide richtlijnen bevatten een artikel 1, lid 1, waarin voor het begrip „begunstigden" wordt verwezen naar titel I van de algemene programma's. Het kan derhalve niet anders of dit begrip is in beide richtlijnen identiek. In artikel 4, lid 1, alsmede in artikel 5 van richtlijn nr. 64/429 wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen begunstigden en eigen onderdanen.

Hiermee wordt aangetoond dat richtlijn nr. 64/427 de eigen onderdanen van een ontvangende Lid-Staat niet als begunstigden beschouwt.

b) Men kan zich echter afvragen of na het einde der overgangsperiode een verschil in behandeling door een ontvangende Lid-Staat tussen de eigen onderdanen en onderdanen van andere Lid-Staten nog geoorloofd is in die zin, dat de eigen onderdanen geen beroep kunnen doen op een regeling ter vergemakkelijking van het recht van vestiging en dienstverlening welke openstaat voor de onderdanen van andere Lid-Staten. Men kan zich met andere woorden afvragen of de eigen onderdanen in zo'n geval beroep kunnen doen op de artikelen 52, 59, eerste alinea, en 60, derde alinea, EEG-Verdrag.

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Immers, artikel 52 spreekt over opheffing van beperkingen van de vrijheid van vestiging voor de onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een *andere* Lid-Staat; de vrijheid van vestiging, aldus de tweede alinea, omvat de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de *eigen* onderdanen zijn vastgesteld. De positie van de eigen onderdanen is derhalve maatgevend voor de positie van alle onderdanen

van de Gemeenschap in het land in kwestie. Indien een Lid-Staat vakbekwaamheidseisen stelt aan de eigen onderdanen, moeten ook de onderdanen van de andere Lid-Staten daaraan voldoen. Ook de bewoordingen van artikel 53 van het Verdrag leiden tot deze gevolgtrekking.

In het geval van dienstverlening is het niet anders. Weliswaar mag het verlenen van diensten door de eigen onderdanen die vanuit andere Lid-Staten opereren, niet worden gefrustreerd door discriminatie op grond van de woonplaats, doch ook hier geldt de regel dat de positie van de eigen, in het ontvangende land gevestigde onderdanen bepalend is voor de positie van onderdanen van de Lid-Staten die in dat land diensten verlenen in de zin van het Verdrag (artikel 60, derde alinea).

c) Slechts in de gevallen dat een werkelijke onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels werd verwezenlijkt, werd het objectieve karakter van deze erkenning aanvaard, zodat de onderdanen van een Lid-Staat hiervan ook in eigen land kunnen profiteren. Anders ligt het bij de tot op heden vastgestelde overgangsmaatregelen en meer in het bijzonder bij de overgangsmaatregelen van richtlijn 64/427. Hierbij heeft men geen objectieve gelijkwaardigheid erkend tussen het bezit van een nationaal diploma en een beroepsuitoefening van een aantal jaren. Men heeft slechts het beginsel aanvaard dat een aantal praktijkjaren voor onderdanen van andere Lid-Staten als voldoende bewijs geldt van vakbekwaamheid. Het heeft nooit in de bedoeling gelegen de nationale onderdanen een middel te verschaffen om zich te onttrekken aan nationale regels welke hun grond vinden in het algemeen belang.

Een dergelijke mogelijkheid om de nationale vestigingseisen te ontlopen lijkt ook een onwenselijke zaak. Degene die een aantal jaren praktijkervaring achter de rug heeft in een Lid-Staat waar geen vakbekwaamheidseisen worden gesteld, kan immers niet zonder meer bogen op een mate van vakbekwaamheid die overeenkomt met het niveau dat in eigen land door middel van het afleggen van examens moet worden aangetoond. De toelating van deze persoon tot een gereglementeerd beroep ondergraaft in feite de nationale voorschriften en kan weerstanden opwekken bij degenen die wel de vereiste proeven van bekwaamheid hebben moeten afleggen.

d) Het hier gevolgde systeem van de overgangsmaatregelen heeft geleid tot een verschil in behandeling tussen de eigen onderdanen en de onderdanen van andere Lid-Staten. Een definitieve regeling in de vorm van een onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels, eventueel vergezeld van coördinatiemaatregelen, zal aan deze discrepantie een einde moeten maken; intussen kan strijdigheid met artikel 7 van het Verdrag, omdat er een discriminatie zou plaatsvinden van de eigen onderdanen, niet worden aangenomen. Artikel 7 geldt onverminderd de bijzondere bepalingen van het Verdrag. Terzake van het recht van vestiging en dienstverlening is de toepassing ervan beperkt tot gevallen van discriminatie die niet berusten op nationale wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften. De artikelen 52, 59, eerste alinea, 60, derde alinea, en 57 juncto 66 bieden geen aanknopingspunt om een minder gunstige behandeling van de eigen onderdanen aan te vechten.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* merkt op dat artikel 1, lid 1 van richtlijn 64/427 het niet alleen wat betreft de reeks van werkzaamheden maar ook wat betreft de personen en vennootschappen waarop zij betrekking heeft het toepassingsgebied van de richtlijn aangeeft. De vraag naar het toepassingsgebied ratione personae is dan ook bepalend voor het toepassingsgebied van arti-

kel 4, hetwelk een cruciale rol speelt in het hoofdgeding.

a) Artikel 1, lid 1, van de richtlijn verwijst naar titel I van de Algemene Programma's; welnu, deze duiden de personen ten behoeve waarvan de beperkingen dienen te worden afgeschaft kortweg aan als „onderdanen der Lid-Staten". De algemeenheid van deze formulering sluit een interpretatie uit, volgens welke de redactie van titel I van de Algemene Programma's met zich mee zou brengen dat als begunstigden zouden kunnen worden uitgesloten die onderdanen der Lid-Staten welke zich willen vestigen of een dienst willen verrichten in een Lid-Staat van de Gemeenschap waarvan zij de nationaliteit bezitten. Volgens deze teksten werkt de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten ook in het voordeel van die personen welke hun activiteit willen uitoefenen in het land waarvan zij de nationaliteit bezitten, komende uit een andere Lid-Staat.

b) Dit ruime toepassingsgebied van richtlijn 64/427, tot stand gekomen middels de verwijzing naar titel I van de Algemene Programma's, moet in overeenstemming worden geacht met de principes van de artikelen 52 en 59 van het Verdrag en de doelstellingen van het Verdrag in het algemeen. Dit laatste heeft een zo volledig mogelijk vrij verkeer van personen willen creëren als een van de pijlers van de gemeenschappelijke markt. Dit vrije verkeer van personen heeft ten doel één grote markt te scheppen waarin alle onderdanen van iedere Lid-Staat de mogelijkheid hebben om economische activiteiten uit te oefenen door zich te vestigen of middels het verrichten van diensten op iedere plaats in de Gemeenschap.

De letter van de artikelen 48 en 59 van het Verdrag is volkomen in overeenstemming met deze doelstelling. Het is niet geoorloofd op grond van het redactionele verschil van artikel 52, eerste alinea, te concluderen tot een afwijking op het gebied van de vrijheid van vestiging van de fundamentele beginselen van het Verdrag. Uit 's Hofs rechtspraak volgt dat de artikelen 48 tot en met 51, en 59 tot en met 66 zijn gebaseerd op dezelfde beginselen, zowel met betrekking tot het binnenkomen en verblijven op het grondgebied der Lid-Staten van de onder het gemeenschapsrecht vallende personen, als met betrekking tot het verbod van elke discriminatie te hunnen aanzien op grond van de nationaliteit.

c) Eén van de voorwaarden die nodig is voor de totstandkoming van het vrije verkeer is, dat personen die zich willen vestigen in een andere Lid-Staat dan waarvan zij afkomstig zijn, voor hen en hun kinderen de zekerheid hebben, desgewenst weer economisch opgenomen te kunnen worden in hun land van oorsprong. Mocht dit niet het geval zijn, dan zou de ongerijmde situatie zich voordoen dat naar mate er meer mensen gebruik maken van het hun door het EEG-Verdrag verleende recht, zich naar een andere Lid-Staat te begeven om aldaar te werken, de categorie mensen wier beweeglijkheid geblokkeerd is, omdat zij niet meer kunnen terugkomen, groeit.

d) Bedacht dient nog te worden dat de waarde van een diploma alleen verband houdt met de eisen zoals die gehanteerd worden door de instantie die het afgeeft en niet met de nationaliteit van de persoon aan wie het wordt afgegeven.

e) Ook de Raad kent een algemene draagwijdte toe aan het beginsel van vrije vestiging. Zo heeft hij in de notulen van de zitting tijdens welke de richtlijnen betreffende de artsen zijn aangenomen een verklaring laten opnemen waarin hij „bevestigt dat er van moet worden uitgegaan dat de vrijheid van vestiging met

name voor houders van in andere landen van de Gemeenschap behaalde diploma's onder dezelfde voorwaarden voor de onderdanen van andere Lid-Staten moet worden gewaarborgd als voor de eigen onderdanen van de betrokken Lid-Staat . . .".

f) De door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven gestelde vraag dient als volgt te worden beantwoord:
Artikel 1, lid 1, 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) dient aldus te worden uitgelegd dat onder begunstigden tevens dienen te worden verstaan personen, die uitsluitend de nationaliteit van de ontvangende Lid-Staat bezitten.

III — Mondelinge behandeling

De Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, lid van de juridische dienst, heeft ter terechtzitting van 21 november 1978 mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 12 december 1978 conclusie genomen.

In rechte

1 Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft bij uitspraak van 9 mei 1978, ingekomen ten Hove op 12 mei 1978, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld inzake de uitlegging van richtlijn nr. 64/427 van de Raad van 7 juli 1964 (PB 1964, blz. 1863) 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 [„Indexes to the international standard Industrial Classification of all economic activities", samengesteld door de Verenigde Naties] (Industrie en Ambacht).

2 Uit de verwijzingsuitspraak blijkt dat verzoeker in het hoofdgeding, een in België woonachtige Nederlander, tijdens een langdurig verblijf in deze Lid-Staat aanvankelijk arbeid in loondienst heeft verricht bij een installatie- en loodgietersbedrijf en er sinds 1970 als zelfstandig ondernemingshoofd het beroep van installateur-loodgieter heeft uitgeoefend.

3 Nadat hij bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten een aanvraag had ingediend teneinde vergunning te verkrijgen om ditzelfde beroep in zijn land van herkomst uit te oefenen, werd hierop afwijzend beschikt op grond van het feit dat hij niet de door de Nederlandse wetgeving vereiste vakbekwaamheid bezat.

4 Bij deze gelegenheid gaven de Nederlandse autoriteiten betrokkene te kennen dat hij geen beroep kon doen op artikel 15, lid 1, sub c, van de Vestigingswet Bedrijven 1954, volgens hetwelk voor de uitoefening van bepaalde bedrijven vergunning kan worden verleend indien het bepaalde in een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen met betrekking tot de vestiging tot het verlenen van een dergelijke vergunning aanleiding geeft.

5 In twee achtereenvolgende beslissingen van de Nederlandse staatssecretaris van Economische Zaken werd in dit verband nader verklaard, dat verzoeker als Nederlands burger niet kon worden aangemerkt als begunstigde in de zin van de bepalingen van de desbetreffende richtlijn, volgens welke een Lid-Staat, waarin de toegang tot bepaalde economische activiteiten afhankelijk is gesteld van het bezit van een bepaalde vakbekwaamheid, de daadwerkelijke uitoefening van de betrokken werkzaamheid in een andere Lid-Staat als voldoende bewijs van deze bekwaamheid erkent.

6 Zijnerzijds meent verzoeker dat de Nederlandse autoriteiten hem op grond van richtlijn nr. 64/427 de gewenste vergunning hadden moeten verlenen.

7 Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft, met het oog op de oplossing van dit geschil, de volgende vraag gesteld:

„Moet de Richtlijn 64/427/EEG d. d. 7 juli 1964 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap 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?"

8 De personele werkingssfeer van richtlijn nr. 64/427 moet worden vastgesteld aan de hand enerzijds van het eigenlijke doel van deze richtlijn en anderzijds van de bepalingen die er de grondslag en het raam van vormen, te weten de Algemene Programma's voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten en van de vrijheid van vestiging van 18 december 1961 (PB 1962, blz. 32, respectievelijk 36) en de relevante verdragsbepalingen.

9 Richtlijn nr. 64/427 beoogt de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten binnen een grote reeks van beroepswerkzaamheden op het gebied van de industrie en de ambachten te vereenvoudigen, in afwachting van de harmonisatie van de toelatingsvereisten voor de betrokken werkzaamheden in de verschillende Lid-Staten, die een onontbeerlijke voorwaarde voor de volledige liberalisering op dat terrein vormt.

10 Meer in het bijzonder houdt deze richtlijn rekening met de moeilijkheden voortvloeiende uit de omstandigheid dat in sommige Lid-Staten een stelsel van vrije toegang tot en uitoefening van de betrokken werkzaamheden bestaat, terwijl andere Lid-Staten voor de toelating tot bepaalde beroepen min of meer strikte voorwaarden stellen die het bezit van een diploma van vakbekwaamheid inhouden.

11 Om de door deze ongelijkheid ontstane moeilijkheden op te lossen, bepaalt artikel 3 van de richtlijn dat wanneer in een Lid-Staat de toegang tot een der in de richtlijn genoemde werkzaamheden of de uitoefening daarvan afhankelijk is gesteld van het bezit van bepaalde bekwaamheden „... deze Lid-Staat als voldoende bewijs van die kennis en die bekwaamheid de daadwerkelijke uitoefening van de betrokken werkzaamheden in een andere Lid-Staat (beschouwt)".

12 Dit artikel geeft voorts nauwkeurig aan wat onder „daadwerkelijke uitoefening" van een beroep moet worden verstaan, door met name minimumtijdvakken vast te stellen gedurende welke dit beroep moet zijn uitgeoefend.

13 Omgekeerd regelt artikel 5 van dezelfde richtlijn ten aanzien van de Lid-Staten waar de toegang tot een van de genoemde werkzaamheden niet afhankelijk is gesteld van het bezit van bepaalde vakbekwaamheden, de positie van personen afkomstig uit een Lid-Staat waar dergelijke bekwaamheden wel zijn vereist.

14 De personele werkingssfeer wordt in hoofdzaak bepaald door artikel 1, lid 1, van de richtlijn, dat luidt:

„De Lid-Staten nemen in de hieronder aangegeven omstandigheden de hierna volgende overgangsmaatregelen met betrekking tot de vestiging van onder titel I van de algemene programma's genoemde natuurlijke personen en vennootschappen op hun grondgebied, alsmede met betrekking tot het verrichten van diensten door deze personen en vennootschappen, hierna begunstigden genoemd, op het gebied van de anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van de be- en verwerkende nijverheid."

15 Het Algemeen Programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten duidt in titel I, eerste streepje als begunstigden aan „de onderdanen van de Lid-Staten die gevestigd zijn binnen de Gemeenschap" zonder daarbij onderscheid te maken naar nationaliteit of verblijfplaats van de betrokken persoon.

16 Dezelfde voorstelling is aanvaard door titel I van het Algemeen Programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging waarin onder het eerste en derde streepje als begunstigden worden genoemd de „onderdanen van de Lid-Staten", zonder onderscheid naar nationaliteit of verblijfplaats.

17 Men kan derhalve aannemen dat richtlijn nr. 64/427 berust op een ruime opvatting van „begunstigden" harer bepalingen, in die zin dat de onderdanen van alle Lid-Staten van de daarin vastgestelde liberalisatiemaatregelen moeten kunnen genieten, zodra zij zich objectief gezien in een van de door de richtlijn beoogde situaties bevinden, zonder dat een verschil in behandeling mag worden gemaakt naar gelang van hun verblijfplaats of hun nationaliteit.

18 De bepalingen van de richtlijn kunnen derhalve worden ingeroepen door de onderdanen van alle Lid-Staten die voldoen aan de door de richtlijn bepaalde toepassingsvoorwaarden, zelfs tegenover de staat waarvan zij de nationaliteit bezitten.

19 Deze uitlegging vindt haar rechtvaardiging in de eisen van het vrije verkeer van personen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten die door de artikelen 3, sub c, 48, 52 en 59 van het Verdrag worden gewaarborgd.

20 Deze — in het stelsel van de Gemeenschap fundamentele — vrijheden zouden trouwens niet ten volle verwezenlijkt worden indien de Lid-Staten de toepasselijkheid van de bepalingen van het gemeenschapsrecht zouden kunnen onthouden aan die onderdanen die gebruik hebben gemaakt van de bestaande mogelijkheden op het gebied van verkeer en vestiging en die dankzij deze mogelijkheden in een andere Lid-Staat dan die welks nationaliteit zij bezitten, de in de richtlijn bedoelde vakbekwaamheden hebben verworven.

21 Tegenover deze oplossing stelt de Nederlandse regering enerzijds dat artikel 52, eerste alinea, de opheffing van de „beperkingen van de vrijheid van vesti-

ging voor onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat" voorschrijft en anderzijds dat, luidens de tweede alinea van dit artikel, de vrijheid van vestiging de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst omvat overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging „voor de eigen onderdanen" zijn vastgesteld.

22 Uit deze bepalingen zou volgen dat het Verdrag de onderdanen van de ontvangende Staat niet als begunstigden ten aanzien van de vastgestelde liberalisatiemaatregelen beschouwt en dat zij dus geheel aan de bepalingen van hun nationale wetgeving onderworpen blijven.

23 De Nederlandse regering vestigt bovendien de aandacht op het gevaar dat onderdanen van een Lid-Staat zich zouden onttrekken aan de toepassing van hun nationale voorschriften betreffende vakkennis, ingeval zij de door de richtlijn geschapen faciliteiten tegenover hun eigen nationale autoriteiten zouden mogen inroepen.

24 Weliswaar kunnen de verdragsbepalingen op het gebied van de vestiging en de dienstverlening niet worden toegepast op zuiver interne situaties van een Lid-Staat, doch dit neemt niet weg dat de verwijzing in artikel 52 naar „onderdanen van een Lid-Staat" die zich „op het grondgebied van een andere Lid-Staat" wensen te vestigen niet aldus mag worden uitgelegd dat eigen onderdanen van een bepaalde Lid-Staat van het genot van het gemeenschapsrecht worden uitgesloten wanneer zij zich, doordat zij rechtmatig op het grondgebied van een andere Lid-Staat hebben verbleven en daar een vakbekwaamheid hebben verworven die door het gemeenschapsrecht wordt erkend, ten opzichte van hun Staat van herkomst in een overeenkomstige positie bevinden als alle andere personen die de door het Verdrag verzekerde rechten en vrijheden genieten.

25 Evenwel mag niet worden miskend dat een Lid-Staat er een gerechtvaardigd belang bij kan hebben te verhinderen dat enige zijner onderdanen de krachtens het Verdrag geschapen mogelijkheden misbruiken om te trachten zich te onttrekken aan de werkingssfeer van hun nationale wetgeving op het gebied van de vereiste vakkennis.

26 In het onderhavige geval moet echter worden bedacht dat, gezien de aard van de betrokken beroepen, de nauwkeurige voorwaarden die in artikel 3 van de richtlijn nr. 64/427 zijn neergelegd met betrekking tot de duur van de periodes van beroepsuitoefening tot gevolg hebben dat in de genoemde secto-

ren het door de Nederlandse regering gesignaleerde gevaar voor misbruiken wordt uitgesloten.

27 Bovendien dient te worden beklemtoond dat het de Raad steeds vrij staat om, krachtens de hem in artikel 57 toegekende bevoegdheden, de oorzaak van mogelijke wetsontduiking weg te nemen door de harmonisatie van de voorschriften voor de beroepsopleiding in de verschillende Lid-Staten te verzekeren.

28 Op de gestelde vraag dient derhalve te worden geantwoord dat richtlijn nr. 64/427 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) aldus moet worden verstaan dat onder „begunstigden", als bedoeld en omschreven in artikel 1, lid 1, van die richtlijn, mede zijn begrepen personen die de nationaliteit van de ontvangende Lid-Staat bezitten.

Kosten

29 De kosten door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.

30 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 9 mei 1978 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Richtlijn nr. 64/427 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 ISIC (Industrie en Ambacht) moet aldus worden verstaan dat onder „begunstigden", als bedoeld en omschreven in artikel 1, lid 1, van de richtlijn, mede zijn begrepen personen, die de nationaliteit van de ontvangende Lid-Staat bezitten.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeven februari negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher