mod det mål, som er fastsat i traktatens bestemmelser om etableringsfriheden.

2. Med hensyn til sondringen mellem den studiemæssige og den erhvervsmæssige virkning af, at et udenlandsk eksamensbevis anerkendes som ligestillet, tilkommer det de vedkommende nationale myndigheder, under hensyn til fællesskabsrettens krav vedrørende etableringsfriheden, at foretage en bedømmelse af de foreliggende faktiske omstændigheder, som sætter dem i stand til at afgøre, om en anerkendelse fra et universitet foruden akademisk virkning også kan gælde som fagligt kvalifikationsbevis. Den omstændighed, at en national lovgivning kun indeholder hjemmel til ligestilling i studiemæssigt øjemed, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at en sådan ligestilling ikke kan anerkendes som bevis på tilstrækkelige faglige kvalifikationer. Dette gælder navnlig, når et eksamensbevis, der er anerkendt i studiemæssigt øjemed, suppleres af et fagligt egnethedscertifikat, erhvervet i henhold til etableringslandets lovgivning.
3. Selv om de i artikel 57 foreskrevne direktiver ikke er udstedt, er det en restriktion, som er uforenelig med den i traktatens artikel 52 sikrede etableringsfrihed, såfremt det kræves, at en medlemsstats statsborger, som ønsker at udøve erhvervsmæssig virksomhed i en anden medlemsstat, såsom advokatvirksomhed, skal have erhvervet det ifølge etableringslandets lovgivning påkrævede nationale eksamensbevis, selv når det eksamensbevis, som den pågældende har erhvervet i sit oprindelsesland, af den kompetente myndighed er anerkendt som gyldigt i medfør af etableringslandets lovgivning, således at den pågældende har kunnet deltage i og bestå de særlige egnethedsprøver, der kræves bestået for udøvelse af den pågældende virksomhed.

I sag 71/76

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Cour d'appel, Paris, for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

JEAN THIEFFRY, docteur en droit, advokat, Paris

og

CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS À LA COUR D'APPEL DE PARIS, (advokatrådet ved Cour d'appel de Paris),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens bestemmelser om etableringsretten med henblik på visse ved lov fastsatte betingelser for at udøve advokatvirksomhed,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

Den belgiske statsborger Jean Thieffry erhvervede den 23. juli 1955 den belgiske juridiske grad »doctorat en droit« ved universitetet i Louvain.

Fra 1956 til 1969 drev han advokatvirksomhed i Bruxelles. Efter et ophold i London, hvor han bistod en advokat, slog han sig ned i Paris, hvor han er medarbejder hos en advokat ved Cour d'appel de Paris og desuden underviser i jura.

Thieffry fik den 5. december 1974 ved Université de Paris 1 — Panthéon Sorbonne, anerkendt sin belgiske juridiske grad »doctorat en droit« som ligestillet med den franske juridiske grad »license en droit«.

Den 18. november 1975 bestod han ved Institut d'études judiciaires de l'Université de Paris 2 egnethedsprøven til udøvelse af advokatvirksomhed (Certificat d'aptitude a la profession d'avocat, C.A.P.A.)

Thieffry anmodede herefter om at måtte aflægge ed med henblik på optagelse på listen over advokater på prøve ved Cour d'appel de Paris.

Advokatrådet afslog den 9. marts 1976 denne begæring under henvisning til, at han ikke som påkrævet i artikel 11, stk. 2 i lov nr. 71-1130 af 31. december 1971 om reform af visse stillinger inden for advokaterhvervet og retsvæsenet (JO R.F. af 5. januar 1972, s. 131) havde fremlagt bevis for at have erhvervet en fransk »license en droit« eller et fransk »doctorat en droit«.

Thieffry indankede den 19. marts 1976 denne afgørelse for Cour d'appel de Paris.

Cour d'appel de Paris, sammensat af de tre første afdelinger, bestemte ved dom

afsagt for lukkede døre den 13. juli 1976 i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sagen, indtil Domstolen havde truffet præjudiciel afgørelse om følgende spørgsmål:

Er det en unødvendig hindring for at nå målene med vedkommende fællesskabsretlige bestemmelser, såfremt det, når de i EØF-traktatens artikel 57, stk. 1 og 2 foreskrevne direktiver ikke er udstedt, kræves, at en statsborger fra en medlemsstat, som ønsker at udøve advokatvirksomhed i en anden medlemsstat, har erhvervet det nationale eksamensbevis, der kræves efter etableringslandets lovgivning, skønt det eksamensbevis, som den pågældende har erhvervet i sit oprindelsesland, af etableringslandets universitetsmyndighed er anerkendt som gyldigt, således at den pågældende har kunnet deltage i prøverne til den egnethedseksamen, der kræves for udøvelse af advokatvirksomhed — en eksamen, som den pågældende har bestået?

Dommen fra Cour d'appel de Paris er registreret på Domstolens justitskontor den 19. juli 1976.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 22. december 1976 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, den 5. oktober af Den franske Republiks regering, den 13. oktober af Det forenede Kongeriges regering og den 15. oktober 1976 af Jean Thieffry, appellant i hovedsagen.

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

Domstolen har dog anmodet Den franske Republiks regering, Det forenede Kongeriges regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber om skriftlige at besvare visse spørgsmål inden retsmødet.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Jean Thieffry, appellant i hovedsagen (herefter benævnt appellanten), har anført, at afgørelsen fra advokatrådet i Paris strider mod de grundlæggende principper, som følger af anvendelsen af EØF-traktaten og Domstolens dom af 21. juni 1974 i sag 2/74 (Jean Reyners mod Den belgiske Stat; anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Belgiens Conseil d'Etat, Sml. s. 631).

a) Løsningen på det problem, som er forelagt Domstolen, afhænger af et bestemt antal grundlæggende principper, som gælder for fællesskabsrettens anvendelse, og som Domstolen har defineret, navnlig principperne om fællesskabsrettens autonomi, dens direkte virkning og dens forrang. Såfremt franske lovbestemmelser strider mod disse principper, kan de ikke finde anvendelse; anvendelsen af en lov, som strider mod fællesskabsretten, begrænses af fællesskabsreglen, som gælder frem for den nationale regel.

Medlemsstaterne kan ikke fravige princippet om, at fællesskabsregler skal gælde i deres helhed, såfremt de kan anvendes uden nogen mellemkommende retsakt. Særligt er EØF-traktatens artikel 52 en bestemmelse, der skal anvendes direkte, selv om de i traktatens artikel 54, stk. 2 og 57, stk. 1 foreskrevne direktiver endnu ikke skulle være vedtaget på et bestemt område.

Endvidere forbydes det medlemsstaterne at anvende foranstaltninger, som unødvendigt begrænser muligheden af at nå målet for de pågældende nationale eller fællesskabsretlige bestemmelser.

b) En af de metoder, der i nationale bestemmelser om etableringsretten hyppigst anvendes til at fremme den nationale protektionisme, er forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Den i hovedsagen foreliggende forskelsbehandling hænger sammen med dette kriterium; der er tale om en forskelsbehand-

ling på grundlag af eksamensbevisers oprindelse i forskellige lande. Sådanne bestemmelser strider mod EØF-traktatens principielle mål; målet med denne er at oprette et enhedsmarked, inden for hvilket blandt andet personer frit skal kunne bevæge sig og alle hindringer for personers etablering, uanset deres nationalitet, skal ophæves. Dette er navnlig endemålet for traktatens artikel 52.

Det fremgår af Domstolens dom i sagen Reyners, at denne artikel har direkte virkning fra overgangsperiodens udløb, uanset at de i traktaten foreskrevne direktiver ikke er vedtaget. Etableringsretten er hovedreglen, harmoniseringsforanstaltningerne, navnlig harmoniseringen af eksamensbeviser, i artikel 57, stk. 1 er undtagelse. Derfor må enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet være fjernet, hvad enten det drejer sig om selve personen eller om en national lovbestemmelse, som foreskriver nationalt eksamensbevis, og hver gang problemet om manglende gensidig anerkendelse af eksamensbeviser opstår, bør det løses i overensstemmelse med Fællesskabets og de pågældende nationale mål.

c) Den omstændighed, at appellantens anmodning om at aflægge ed med henblik på optagelse på listen over advokater på prøve blev afslået, alene fordi han ikke opfylder en bestemmelse i den franske lov, hvorefter den pågældende skal have bestået en juridisk embedseksamen ved et fransk universitet, strider helt klart mod EØF-traktaten.

Denne lov kan utvivlsomt ikke anfægtes, for så vidt som den foreskriver, at en medlemsstats statsborger, der ønsker at udøve advokatvirksomhed i Frankrig, skal besidde kundskaber, der svarer til en fransk juridisk embedseksamen. Et direktiv om ligestilling af eksamensbeviserne ville være den enkleste måde at løse dette problem på, men det fremgår af dommen i sagen Reyners, at et sådant direktiv ikke er uomgængeligt nødvendigt.

Det afgørende punkt er, at den prøvelse, som det franske universitet foretog, inden det anerkendte det belgiske eksamensbevis for »doctorat en droit« som ligestillet med den franske »license en droit« muliggjorde en fuldstændig sammenligning af kundskaberne; den franske lovs krav på dette punkt er altså opfyldt.

Da alle øvrige betingelser således er opfyldt, kan den omstændighed, at appellanten ikke kan fremvise et bevis for den franske »license en droit«, ikke være til hinder for hans optagelse på listen over advokater på prøve, eftersom han har godtgjort at have kundskaber, der svarer til ovenstående eksamen. Appellanten opfylder objektivt de betingelser, der kræves for at få adgang til at udøve advokatvirksomhed i Frankrig, når henses til den virkning EØF-traktatens artikel 52 har på bedømmelsen af den franske lovbestemmelse og dens anvendelse.

d) Artikel 52 indeholder en forpligtelse, som går videre end den blotte forpligtelse til ikke at behandle en statsborger fra en anden medlemsstat end den, hvor etableringen finder sted, anderledes end etableringslandets egne statsborgere. Artiklen pålægger de nationale kompetente myndigheder en forpligtelse til at finde frem til midler, hvorved etableringen kan foretages i overensstemmelse med den nationale lovgivnings mål. Et ligeværdigt eksamensbevis bør anerkendes som gyldig; kravet om, at det skal være et nationalt eksamensbevis, strider mod traktatens artikler 7 og 52. Under alle omstændigheder er kravet om dette eksamensbevis alene, når ansøgeren opfylder alle andre betingelser for adgang til at udøve advokatvirksomhed og fremviser et eksamensbevis, der er ligeværdig med det nationale eksamensbevis, en unødvendig restriktion for at nå de nationale og de pågældende fællesskabsbestemmelsers mål.

e) Det spørgsmål, som er forelagt Domstolen, bør altså besvares således:

Det er en unødvendig hindring for at nå målene med de for nedennævnte sagsforhold gældende fællesskabsretlige bestemmelser, såfremt det, når de i EØF-trak-

tatens artikel 57, stk. 1 og 2 foreskrevne direktiver ikke er udstedt, kræves, at en statsborger fra en medlemsstat, som ønsker at udøve advokatvirksomhed i en anden medlemsstat skal have erhvervet det nationale eksamensbevis, der kræves efter etableringslandets lovgivning, skønt det eksamensbevis, som den pågældende har erhvervet i sit oprindelsesland, af etableringslandets universitetsmyndighed er anerkendt som gyldigt, således at den pågældende har kunnet deltage i prøverne til den egnethedseksamen, der kræves for udøvelse af advokatvirksomhed — en eksamen, som den pågældende har bestået.

Den *franske Republiks regering* har i sit indlæg hovedsageligt anført følgende:

a) Den konklusion, som appellanten har draget af, at det eksamensbevis, som var udstedt i en anden medlemsstat, er anerkendt som ligestillet med det nationale eksamensbevis, er »irrelevant for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål. Der må nemlig skelnes mellem de afgørelser fra universitetsmyndighederne, som har erhvervsmæssig virkning og de afgørelser, som har akademisk virkning; de første tillægger adressaterne rettigheder, som de kan gøre gældende endog uden for universitetet, mens de sidstnævnte kun medfører rettigheder over for universitetet. Anerkendelse af eksamensbeviser som i den foreliggende sag hører til den sidstnævnte gruppe; de giver ret til at fortsætte studierne ved et andet universitet, men har ingen erhvervsmæssig virkning, og giver navnlig ikke ret til at udøve faglig virksomhed.

Under alle omstændigheder kan Domstolen ikke i en sag efter artikel 177 fortolke eller bedømme en regel i en national lovgivning.

Det drejer sig således ene og alene om at tage stilling til, om et krav om nationalt eksamensbevis kan opretholdes, når der ikke foreligger fællesskabsdirektiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.

b) Af den direkte virkning af EØF-traktatens artikel 52, som statueredes i sagen Reyners, følger, at reglen om national behandling på etableringsrettens område er knæsat. I den foreliggende sag er der ingen tvivl om, at reglen om national behandling er overholdt; problemet ville være det samme, hvis appellanten havde fransk nationalitet.

Spørgsmålet er snarere, om den direkte virkning af artikel 52 ikke alene gør betingelsen om nationalitet, men også kravet om nationalt eksamensbevis retsstridig. Med hensyn hertil må det konstateres, at Domstolen i sagen Reyners sondrede mellem to funktioner, som fællesskabsdirektiverne har:

— en »negativ« funktion, der består i at ophæve hindringerne for gennemførelsen af etableringsfriheden; disse hindringer skulle være ophævet under overgangsperioden og direktiver af denne karakter er blevet overflødige ved udløbet af nævnte periode, idet artikel 52 herefter har direkte virkning;
— en »positiv« funktion, som består i at indføre bestemmelser i medlemsstaternes lovgivning, som skal fremme den effektive udnyttelse af etableringsfriheden; overgangsperiodens udløb er uden betydning for denne funktion og sådanne direktiver vil fortsat være en nødvendig betingelse for at gennemføre nævnte frihed.

Ifølge Reyners-sagen er den direkte virkning af artikel 52 ikke generel, men begrænset til hindringerne under den første af de to ovenfor anførte funktioner. Men Domstolen anfører under den første gruppe alene reglen om national behandling og henfører »samtlige bestemmelser i artikel 57« til den anden gruppe, som ikke omfattes af den direkte virkning i artikel 52. Spørgsmålene om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser omfattes altså, også efter overgangsperiodens udløb, af den samordning af lovbestemmelser, som skal ske ved direktiver.

Dette er Kommissionens fortolkning, der som følge af dommen i sagen Reyners

trak direktiverne om ophævelse af hindringerne tilbage, men af samordningsdirektiverne opretholdt direktiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser. Rådet på sin side udstedte den 16. juni 1975 et direktiv om gensidig anerkendelse af lægers eksamensbeviser.

Denne løsning er den eneste, der kan forenes med etableringsrettens særlige karakter, for så vidt som de nationale eksamensbeviser ikke skal bedømmes isoleret, men sammen med de studier, som de stadfæster og de erhverv, som de kan give adgang til, studier og erhverv, for hvilke der i medlemsstaterne for hovedpartens vedkommende gælder særdeles forskellige og uensartede regler.

c) Hvad angår det anførte om, at kravet om et nationalt eksamensbevis og bestræbelserne for at nå de pågældende fællesskabsmål skal stå i et rimeligt indbyrdes forhold, må det slås fast, at kravet om et nationalt eksamensbevis normalt ikke udgør en unødvendig hindring for udøvelse af etableringsfriheden, men er nødvendigt for at beskytte de retsundergivnes sikkerhed og sikre, at statens retsvæsen fungerer korrekt. Intet andet middel er nemlig bedre egnet end dette krav til at sikre, at den udlænding, som vil udøve advokatvirksomhed, har et tilstrækkeligt kendskab til det lands sprog, hvor virksomheden skal finde sted og til det pågældende lands retssystem, navnlig dets retspleje.

Domstolen kan ikke ud fra en så særegen sag som den foreliggende opbygge en generel retspraksis for et så komplekst område.

d) Under alle omstændigheder bør Domstolen ikke ændre den retspraksis, den anlagde i sagen Reyners, og afsige en principdom, der generelt skal gælde for hele området.

Selv om det for advokater er korrekt, at deres studier, om ikke deres virksomhed, ikke adskiller sig synderligt fra medlemsstat til medlemsstat, forholder der sig dog anderledes for adskillige andre erhverv. Med hensyn til sidstnævnte er en nøjagtig »regelpolitik« endnu nødvendig med henblik på at samordne de konkrete forhold, som eksamensbeviserne kun genspejler. Generelt udtrykt gælder det for størsteparten af de erhverv, som omfattes af etableringsretten, at deres arbejdsområder aldrig er ens fra en medlemsstat til en anden og endog undertiden dækker over særdeles forskellige faktiske forhold. Tilrettelæggelsen af de studier, som eksamensbeviserne er bevis på, adskiller sig også betydeligt mellem medlemsstaterne både med hensyn til indhold og varighed.

Hvis EØF-traktatens artikel 52 skulle kunne anvendes, selv om der ikke findes direktiver, ville der være fare for, at hovedparten af de arbejdsområder, som omfattes af etableringsretten, desorganiseres. Der bør ikke ud fra et specifikt tilfælde fastsættes alment gyldige regler for anerkendelse af eksamensbeviser, som er et yderst komplekst område.

Det *forenede Kongeriges regering* har anført, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, kan give anledning til generelle spørgsmål med hensyn til anerkendelse af udenlandske eksamensbeviser, men at en afgørelse, hvori der fastsættes generelle regler herfor, ikke ville være hensigtsmæssig.

a) I Det forenede Kongerige reguleres adgangen til juridiske erhverv af standen selv efter særlige regler; i øvrigt adskiller retssystemet i Det forenede Kongerige sig betydeligt fra hovedparten af de øvrige medlemsstaters, idet et eksamensbevis, som udstedes af et kontinentalt universitet, bortset fra undtagelsen, ikke er tilstrækkeligt grundlag for adgang til at udøve en juridisk virksomhed i Det forenede Kongerige.

b) EØF-traktatens artikel 57 bestemmer, at der skal udstedes direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser. En væsentlig forudsætning for den gensidige anerkendelse er, at de

pågældende eksamensbeviser er ens med hensyn til indhold, faglig erfaring og det kundskabsniveau, som de beviser. Dette kan opnås ved direktiver, der samordner studiekravene og sikrer, at disse i vidt omfang er ens. Når sådanne direktiver ikke er udstedt, kan anerkendelse af udenlandske eksamensbeviser ikke kræves med henblik på udnyttelse af en etableringsret eller fri udveksling af tjenesteydelser i medfør af traktaten, medmindre en anerkendelse allerede er udtrykkeligt hjemlet i national lovgivning. I et sådant tilfælde er enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvadenten det drejer sig om eksamensbevisets indehavers nationalitet eller universitets nationalitet, klart i strid med traktatens bestemmelser.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har anført, at det nye spørgsmål, der er forelagt Domstolen i foreliggende sag, i forhold til afgørelsen i Reyners-sagen består i nøjagtigere at bestemme karakteren af de »restriktioner« for den fri etablering, som omfattes af forbudet i EØF-traktatens artikel 52; eller rettere, om en lovbestemmelse, som hindrer anerkendelse med erhvervsmæssig virkning af et udenlandsk eksamensbevis, der giver adgang til et bestemt erhverv, og som modtagerlandet har anerkendt som ligestillet med landets eget tilsvarende eksamensbevis, udgør en sådan restriktion?

a) Det fremgår af traktatens ånd og opbygning og ganske særlig bestemmelserne i kapitlet om den fri etablering, at en sådan bestemmelse faktisk er en restriktion, som omfattes af artikel 52, og som altså ikke kan gøres gældende mod en statsborger fra en anden medlemsstat.

Etableringsfriheden er en grundlæggende ret, som tilkommer alle medlemsstaternes borgere; enhver begrænsning i denne grundlæggende ret fortolkes strengt, og kan kun gøre sig gældende mod dem, hvis de objektivt er berettigede.

Udstedelsen af direktiver i medfør af artikel 57 er ikke en betingelse for anvendelsen af artikel 52; formålet med disse direktiver er at træffe foranstaltninger »som skal fremme den faktiske udnyttelse af etableringsretten«. Disse direktiver spiller altså kun en subsidiær rolle, selv om de under visse forhold kan være uomgængeligt nødvendige.

Formålet med den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser er alene at fjerne den hindring, som skyldes en medlemsstats legitime interesse i at lade adgangen til visse erhverv være forbeholdt personer, der godtgør bestemte faglige kvalifikationer, som godkendes i et eksamensbevis, og at give denne medlemsstat sikkerhed for, at de faglige kvalifikationer, som er opnået i en anden medlemsstat, ikke adskiller sig fra den pågældende medlemsstats egne. Hvis dette formål opfyldes ved andre midler, navnlig ved nationale foranstaltninger, er et direktiv ikke nødvendigt for at sikre den faktiske udnyttelse af etableringsretten.

Så snart en person, der er omfattet af etableringsretten, ved beviser, som er udstedt af de hertil i modtagerlandet kompetente institutioner, godtgør, at han i et andet land har erhvervet juridiske kundskaber, som svarer til dem, der kræves for at bestå modtagerlandets juridiske embedseksamen, og den pågældende på grundlag af denne ligestilling har fået tilladelse til at indstille sig til en særlig eksamen netop med henblik på udøvelse af advokatvirksomhed og har bestået denne, bliver ethvert direktiv om gensidig anerkendelse i medfør af artikel 57, stk. 1 overflødig, og kan ikke være en nødvendig betingelse for udnyttelse af den pågældendes etableringsret.

Under disse omstændigheder er et formelt krav om et eksamensbevis fra en undervisningsinstitution i modtagerlandet ikke objektivt berettiget og bør anses som en restriktion i medfør af artikel 52.

b) De indsigelser, der kan rettes mod de ovenfor anførte betragtninger, er ikke overbevisende.

— Dette gælder for det argument, der ud fra en streng anvendelse af princippet om national behandling går ud på, at en fransk statsborger, som er indehaver af et udenlandsk eksamensbevis, der under de samme omstændigheder som appellantens er blevet anerkendt som havende samme gyldighed som det tilsvarende eksamensbevis i Frankrig, ikke kan optages i den franske advokatstand, og at der altså ikke her er tale om forbudt forskelsbehandling, men at nævnte franske statsborger tværtimod risikerer selv at blive offer for en omvendt forskelsbehandling.

Anbringendet om, at en statsborger ikke kan påberåbe sig EØF-traktaten mod hindringer, som man opstiller mod hans etablering i hans eget land, kan nemlig ihvertfald anfægtes; denne restriktive opfattelse er i strid med traktatens almindelige mål for fri bevægelighed for personer. Rådet har med henblik på gennemførelsen af artikel 57, stk. 1 godkendt, at eksamensbevisers anerkendelse skal være objektiv; etableringsfriheden, navnlig for indehavere af eksamensbeviser fra andre fællesskabslande, skal sikres på ens betingelser for såvel de øvrige medlemsstaters statsborgere som borgerne i den pågældende medlemsstat.

Under alle omstændigheder kan forskelsbehandling på grundlag af nationalitet ikke kun være åbenlys men også skjult. Det fremgår såvel af Domstolens retspraksis som af afsnit III, B i Rådets almindelige plan af 18. december 1961 for ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden (EFT anden serie IX, s. 7; org.ref. JO af 15. 1. 1962, s. 36), at vilkår, som i henhold til administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser eller ifølge administrativ praksis stilles for adgangen til eller udøvelsen af en selvstændig virksomhed, og som, omend de gælder uden hensyn til nationalitet, udelukkende eller hovedsagelig hindrer udlændinges adgang til eller udøvelse af sådan virksomhed er restriktioner i den i traktatens artikel 52 angivne forstand. Kravet om et fransk eksamensbevis er reelt en betingelse, der så godt som udelukkende eller dog hovedsagelig er til hinder for de øvrige medlemsstaters statsborgere.

Da etableringsretten er en subjektiv rettighed, har den forelæggende ret pligt til konkret at undersøge hvert enkelt tilfælde. I den foreliggende sag tyder alt på, at appellantens kendskab til fransk gør ham fuldstændig egnet til at udøve advokatvirksomhed i Frankrig; den omstændighed, at appellanten har erhvervet bevis for, at han er egnet til at udøve advokatvirksomhed, dvs. et fransk eksamensbevis, der er udstedt efter de i den franske lovgivning foreskrevne betingelser for franske statsborgere, kan kun bestyrke den konklusion, at artikel 52 i en sådan sag må finde anvendelse i sin helhed, uanset om Rådet i medfør af traktatens artikel 57, stk. 1 forudgående har udstedt direktiver om gensidig anerkendelse.

— Sondringen mellem den akademiske ligestilling af eksamensbeviser og deres erhvervsmæssige betydning med henblik på adgang til at udøve bestemte erhverv er heller ikke længere relevant. Efter den franske anordning af 5. februar 1921 om ligestilling af graderne »licencié« med henblik på erhvervelse af et »doctorat« anerkendes graden »licence« i jura kun som ligestillet med henblik på det juridiske »doctorat«, og denne ligestilling kan ikke indebære nogen ret for indehaveren af »diplome de licencié«; denne sondring er imidlertid ikke længere forenelig med EØF-traktatens artikler 52 og 57. Ånden i artikel 57, stk. 1 indebærer, at anerkendte eksamensbeviser har samme gyldighed. Medlemsstaternes legitime interesse i at afskære udlændinge fra adgangen til visse virksomheder eller erhverv anerkendes inden for traktatens system kun, såfremt denne adgang nødvendigvis må forbeholdes personer med samme kundskaber og kvalifikationer, som dem, der erhverves ved de nationale institutioners undervisning, og som kræves af landets egne borgere; det er uden betydning for beskyttelsen af denne interesse, om disse kundskaber og kvalifikationer i national lovgivning tildeles en formel eller

reel erhvervsmæssig virkning. Der er snæver sammenhæng mellem ligestillingen af de erhvervede kundskaber og gensidig anerkendelse.

Det er i øvrigt interessant at konstatere, at appellantens eksamensbevis i den foreliggende sag er blevet anerkendt som havende samme gyldighed som det franske tilsvarende eksamensbevis, ikke for at appellanten kan indskrive sig ved de juridiske fakulteter med henblik på studier til »doctorat«, men for at han kan få adgang til en særlig uddannelse, der kræves for at udøve det foreliggende erhverv, og som afsluttes med et certifikat, der beviser at den pågældende er egnet til at udøve advokatvirksomhed. Erhvervelsen af dette egnethedscertifikat giver ikke ret til at udøve advokatvirksomhed men beviser, at appellanten er egnet til at udøve denne virksomhed i Frankrig og er derfor et bevis for, at appellanten besidder tilstrækkelige juridiske kundskaber om dette lands ret og retspleje.

c) Det spørgsmål, som Cour d'appel de Paris har forelagt, bør altså besvares således:

Selv om de i EØF-traktatens artikel 57, stk. 1 og 2 foreskrevne direktiver ikke er udstedt, er det en restriktion i denne traktats artikel 52 angivne forstand, såfremt det kræves, at en statsborger fra en medlemsstat, som ønsker at udøve advokatvirksomhed i en anden medlemsstat, skal have erhvervet det i etableringslandets lovgivning krævede eksamensbevis, når universitetsmyndigheden i etableringslandet har anerkendt det eksamensbevis, som den pågældende har opnået i sit oprindelsesland, og den pågældende herved i samme land har kunnet indstille sig til den egnethedseksamen, der kræves for at udøve advokatvirksomhed, fordi dette krav er objektivt unødvendigt for at sikre overholdelsen af de nationale bestemmelser om adgang til at udøve advokatvirksomhed.

Under alle omstændigheder udgør et sådant krav en skjult forskelsbehandling, idet det uden udtrykkelig henvisning til nationalitet udelukkende eller hovedsagelig rammer de øvrige medlemsstaters statsborgere.

III — Mundtlig forhandling

Appellanten i hovedsagen, Thieffry, repræsenteret af advokat Robert Collin, Paris, advokatrådet ved Cour de Paris, repræsenteret af Simon Gueullette, advokat i Paris, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Paul Leleux, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret de spørgsmål, som Domstolen har stillet dem, i retsmødet den 2. december 1976.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. marts 1977.

Præmisser

1 Ved dom af 13. juli 1976, indgået til Domstolen den 19. s.m., har Cour d'appel de Paris i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 57 om gensidig anerkendelse af faglige kvalifikationsbeviser med henblik på adgang til at optage selvstændig erhvervsvirksomhed, navnlig for så vidt angår adgangen til at udøve advokatvirksomhed.

2 Tvisten for Cour d'appel vedrører spørgsmålet, hvorvidt appellanten i hovedsagen (herefter kaldet appellanten), en belgisk advokat, kan optages i advokatsamfundet ved Cour d'appel de Paris, idet den belgiske advokat har et belgisk bevis for den juridiske eksamen »docteur en droit«, som et fransk universitet har anerkendt som ligestillet med den franske juridiske eksamen »licence en droit«, og den belgiske advokat senere efter bestået eksamen har erhvervet egnethedscertifikat som advokat, »certificat d'aptitude à la profession d'avocat«, som foreskrevet i den franske lovgivning;

3 efter at appellanten havde anmodet om at blive optaget på listen over advokater ved Cour d'appel de Paris, afslog Conseil de l'ordre (advokatrådet) ved afgørelse af 9. marts 1976 denne begæring under henvisning til, at appellanten »ikke er i besiddelse af noget eksamensbevis for 'licence' eller 'doctorat'«;

4 det fremgår af denne afgørelse, at optagelsesbegæringen alene blev afslået, fordi appellanten, skønt hans belgiske eksamensbevis var blevet anerkendt som studiemæssigt ligestillet, og han desuden havde erhvervet egnethedscertifikatet som advokat, dog alligevel ikke efter fransk lovgivning kunne sidestilles med indehaveren af et bevis for en »licence« eller et »doctorat«.

5 Conseil de l'ordre har anført, at selv om målet med traktaten er at fjerne enhver national forskelsbehandling på dette område, medfører anvendelsen af traktatens bestemmelser dog ikke uden videre en ligestilling af eksamensbeviser, idet dette kun kan ske ved direktiver om anerkendelse, udstedt i medfør af traktatens artikel 57, og hvad advokatvirksomhed angar, er disse direktiver endnu ikke udstedt;

6 Cour d'appel, hvortil appellanten indbragte advokatrådets afgørelse, har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er det en unødvendig hindring for at nå målene med vedkommende fællesskabsretlige bestemmelser, såfremt det, når de i EØF-traktatens artikel 57, stk. 1 og 2 foreskrevne direktiver ikke er udstedt, kræves, at en statsborger fra en medlemsstat, som ønsker at udøve advokatvirksomhed i en anden medlemsstat, har erhvervet det nationale eksamensbevis, der kræves efter etableringslandets lovgivning, skønt det eksamensbevis, som den pågældende har erhvervet i sit oprindelsesland, af etableringslandets universitetsmyndighed er anerkendt som gyldigt, således at den pågældende har kunnet deltage i prøverne til den egnethedseksamen, der kræves for udøvelse af advokatvirksomhed — en eksamen, som den pågældende har bestået?«

7 I henhold til traktatens artikel 3 indebærer Fællesskabets virke bl.a., at hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser fjernes;

8 med henblik på gennemførelse af dette mål bestemmer artikel 52, stk. 1, at de restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, gradvis ophæves i løbet af overgangsperioden;

9 i medfør af stykke 2 i samme artikel indebærer denne frihed adgang til at optage selvstændig erhversvsvirksomhed på de vilkår, som etableringslandets lovgivning fastsætter for landets egne statsborgere;

10 artikel 53 understreger, at den på et givet tidspunkt gennemførte liberalisering på dette område ikke kan begrænses, idet artiklen bestemmer, at medlemsstaterne ikke må indføre nye begrænsninger i adgangen for andre medlemsstaters statsborgere til at etablere sig på vedkommende stats område;

11 for at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed pålægges det i artikel 57 Rådet at udstede direktiver, dels om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, dels om samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed;

12 formålet med denne artikel er således at forene etableringsfriheden med anvendelsen af nationale faglige regler, som er begrundet i samfundsmæssige hensyn, navnlig regler om organisationstilknytning, kvalifikationer, faglig etik, kontrol og ansvar, på betingelse af, at anvendelsen af disse regler ikke indebærer forskelsbehandling;

13 i den almindelige plan for ophævelse af restriktioner for etableringsfriheden, vedtaget den 18. december 1961 i medfør af traktatens artikel 54, har Rådet søgt ikke alene at fjerne åbenlys forskelsbehandling, men også enhver form for skjult forskelsbehandling, idet der under afsnit III, B som eksempel på restriktioner, der skal ophæves, anføres »vilkår, som i henhold til administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser eller ifølge administrativ praksis stilles for adgangen til eller udøvelsen af en selvstændig virksomhed, og som, omend de gælder uden hensyn til nationalitet, udelukkende eller hovedsagelig hindrer

udlændinges adgang til eller udøvelse af sådan virksomhed« (EFT anden serie IX, s. 7; org.ref. JO 1962, s. 36);

14 denne plan, der er udarbejdet med henblik på ophævelse af restriktioner for etableringsfriheden, indeholder nyttige anvisninger vedrørende sammenførelsen af de herfor gældende traktatsbestemmelser.

15 Det fremgår af de anførte bestemmelser under ét, at etableringsfriheden under hensyntagen til de faglige regler, der er begrundet i almindelige samfundshensyn, hører til traktatens mål;

16 for så vidt som fællesskabsretten selv ikke indeholder bestemmelser herom, kan disse mål gennemføres ved foranstaltninger, som træffes af medlemsstaterne, der i medfør af traktatens artikel 5 skal træffe »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner« og afholde sig fra »at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare«;

17 når den i artikel 52 foreskrevne etableringsfrihed derfor kan sikres i en medlemsstat enten i medfør af gældende love eller administrativt fastsatte bestemmelser eller i medfør af forvaltningens eller faglige sammenslutningers praksis, kan en person, der omfattes af fællesskabsretten, derfor ikke hindres i faktisk at udnytte denne frihed, alene fordi de i traktatens artikel 52 foreskrevne direktiver endnu ikke er blevet udstedt for et givet erhverv;

18 da den faktiske udnyttelse af etableringsfriheden således under visse omstændigheder kan afhænge af national lovgivning eller praksis, påhviler det vedkommende offentlige myndigheder — heriblandt de lovligt anerkendte faglige sammenslutninger — at sikre, at denne lovgivning eller praksis ikke anvendes i strid med det mål, som er fastsat i traktatens bestemmelser om etableringsfriheden;

19 navnlig ville det være en ulovlig begrænsning i denne frihed, såfremt en af traktaten omfattet person, som er indehaver af et af etableringslandets kompetente myndighed som ligestillet anerkendt eksamensbevis, og som ydermere opfyldte de i samme land gældende særlige betingelser for faglig uddannelse,

formentes adgang til at optage en givet erhvervsvirksomhed, alene fordi han ikke er i besiddelse af det nationale eksamensbevis, som svarer til det eksamensbevis, han er indehaver af, og som er blevet anerkendt som ligestillet.

20 Da den nationale retsinstans særligt har fremhævet virkningen af en anerkendt ligestilling »fra etableringslandets universitetsmyndighed«, er der under sagen rejst spørgsmål om, hvorvidt der med hensyn til ligestilling af eksamensbeviser må sondres mellem en studiemæssig anerkendelse fra et universitet, indrømmet med henblik på fortsættelse af bestemte studier, og en anerkendelse med erhvervsmæssig virkning, som er indrømmet med henblik på erhvervsudøvelse;

21 det fremgår af oplysningerne om dette forhold fra Kommissionen og fra de regeringer, som har indgivet indlæg, at der i adskillige medlemsstaters lovgivning og praksis efter forskellige regler sondres mellem den akademiske virkning og den erhvervsmæssige virkning af udenlandske eksamensbevisers anerkendelse;

22 da denne sondring hører under de forskellige staters nationale lovgivning, tilkommer det de nationale myndigheder at bedømme konsekvenserne heraf, dog under hensyn til fællesskabsrettens målsætninger;

23 i så henseende er det af betydning, at anerkendelse af faglige kvalifikationsbeviser med henblik på etablering sker i samtlige medlemsstater i så vidt omfang, som anerkendelsen er forenelig med de ovenfor anførte faglige krav;

24 det tilkommer herefter vedkommende nationale myndigheder under hensyn til de ovenfor anførte, af fællesskabsretten afledte krav at foretage en bedømmelse af de foreliggende faktiske omstændigheder, som sætter dem i stand til at afgøre, om en studiemæssig anerkendelse fra et universitet foruden akademisk virkning også kan gælde som fagligt kvalifikationsbevis;

25 den omstændighed, at en national lovgivning kun indeholder hjemmel til ligestilling i studiemæssigt øjemed, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at en sådan ligestilling ikke kan anerkendes som bevis på tilstrækkelige faglige kvalifikationer;

26 dette gælder navnlig, når et eksamensbevis, der er anerkendt i studiemæssigt øjemed, suppleres af et fagligt egnethedscertifikat, erhvervet i henhold til etableringslandets lovgivning.

27 Under disse omstændigheder må det stillede spørgsmål besvares således, at selv om de i artikel 57 foreskrevne direktiver ikke er udstedt, er det en restriktion, som er uforenelig med den i traktatens artikel 52 sikrede etableringsfrihed, såfremt det kræves, at en medlemsstats statsborger, som ønsker at udøve erhvervsmæssig virksomhed i en anden medlemsstat, såsom advokatvirksomhed, skal have erhvervet det ifølge etableringslandets lovgivning påkrævede nationale eksamensbevis, selv når det eksamensbevis, som den pågældende har erhvervet i sit oprindelsesland, af den kompetente myndighed er anerkendt som gyldigt i medfør af etableringslandets lovgivning, således at den pågældende har kunnet deltage i og bestå de særlige egnethedsprøver, der kræves bestået for udøvelse af den pågældende virksomhed.

Vedrørende sagsomkostningerne

28 De udgifter, der er afholdt af Den franske Republiks regering, Det forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

29 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, som verserer for Cour d'appel de Paris, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Cour d'appel de Paris ved dom afsagt i lukket retsmøde den 13. juli 1976, for ret:

Selv om de i artikel 57 foreskrevne direktiver ikke er udstedt, er det en restriktion, som er uforenelig med den i traktatens artikel 52 sikrede etableringsfrihed, såfremt det kræves, at en medlems-

stats statsborger, som ønsker at udøve erhvervsmæssig virksomhed i en anden medlemsstat, såsom advokatvirksomhed, skal have erhvervet det ifølge etableringslandets lovgivning påkrævede nationale eksamensbevis, selv når det eksamensbevis, som den pågældende har erhvervet i sit oprindelsesland, af den kompetente myndighed er anerkendt som gyldigt i medfør af etableringslandets lovgivning, således at den pågældende har kunnet deltage i og bestå de særlige egnethedsprøver, der kræves bestået for udøvelse af den pågældende virksomhed.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. april 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 29. MARTS 1977 [1]

Høje Ret.

Således som jeg anførte det i forbindelse med Reyners-sagen for omtrent 3 år siden, indebærer den økonomiske og sociale integration, som er det centrale mål for traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, at de retlige forbindelser mellem medlemsstaterne udvides, og at der som følge heraf indføres ret til fri etablering i hver enkelt af disse stater for »rettens hjælpere« som f.eks. advokater uden hensyn til deres nationalitet. Med andre ord skal enhver hindring for adgang til at optage og udøve dette liberale og selvstændige erhverv, som er begrundet i et nationalitetskriterium, fuldstændigt fjernes.

Jeg udtrykte ved samme lejlighed min forbavselse over, at gennemførelsen af denne ligebehandling, som etableringsretten kræver, endnu ikke 4 år efter udløbet af overgangsperioden var blevet fuldstændigt realiseret til trods for de efter min mening klare og ubetingede og derfor umiddelbart gældende bestemmelser i Rom-traktatens artikel 52.

Selv om Rådet ganske vist den 22. marts forrige år udstedte et direktiv om advokatvirksomhed, vedrører dette direktiv kun

1 – Oversat fra fransk.