FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Jean Mischo
fremsat den 17. maj 1990 *

Hr. afdelingsformand,
de herrer dommere,

1. Kommissionen har sagsøgt Den Franske Republik med påstand om, at det statueres, at denne medlemsstat har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 137 i Rådets afgørelse 80/1186/EØF af 16. december 1980 [1] og artikel 176 i Rådets afgørelse 86/283/EØF af 30. juni 1986 [2], begge om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab. De to artikler er enslydende og indeholder følgende bestemmelse:

»For så vidt angår de ordninger, der kan finde anvendelse for etablering og tjenesteydelser, må landenes og territoriernes kompetente myndigheder ikke forskelsbehandle medlemsstaternes statsborgere og selskaber. Såfremt en medlemsstat for en given aktivitet ikke er i stand til at sikre statsborgere eller selskaber i henholdsvis Den Franske Republik, Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene eller Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, som er etableret i et land eller i et territorium, samt selskaber, der henhører under det pågældende lands eller territoriums egen lovgivning, og som er etableret der, imod, at der sker forskelsbehandling, er det pågældende lands eller territoriums kompetente myndighed ikke forpligtet til at sikre dem imod en lignende behandling.«

2. Kommissionen har anført, at dette krav om gensidighed under alle omstændigheder har været opfyldt senest fra datoen for gennemførelsen af direktiverne 75/362/EØF, 77/452/EØF, 80/154/EØF, 78/686/EØF og 78/1026/EØF om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger, sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje, jordemødre, tandlæger og dyrlæger. Medlemsstaterne er nemlig ifølge disse direktiver forpligtet til på de materielle og formelle betingelser, der gælder i hvert enkelt tilfælde, at anerkende franske eksamensbeviser lige så vel som eksamensbeviser, der er udstedt af en anden medlemsstat, for læger, sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje, jordemødre, tandlæger og dyrlæger, der indehaves af en person, der er statsborger i Den Franske Republik, og kan ikke herudover stille andre betingelser vedrørende nævnte statsborgers etableringssted.

3. Den franske regering har på sin side erkendt, at der ved disse direktiver er etableret en forhåndsformodning om gensidighed, når den franske statsborger, der er omfattet af de polynesiske regler og er indehaver af et eksamensbevis, der er udstedt af en anden medlemsstat, skal kunne etablere sig i denne

* Originalsprog: fransk.
1 — EFT L 361, s. 1.
2 — EFT L 175, s. 1.

medlemsstat. Kun såfremt den medlemsstat, som den borger, der ønsker at etablere sig i et oversøisk område, hidrører fra, ikke yder denne gensidighed, haves der ikke for en statsborger fra denne medlemsstat noget krav på fri etableringsret.

4. Efter den franske regerings opfattelse er det med andre ord det generelle forbud, som er i strid med fællesskabsretten. Denne regering mener, at de fællesskabsdirektiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, der ikke som sådanne finder anvendelse på de oversøiske lande og områder (heri er i øvrigt også Kommissionen enig) ikke indebærer gensidighed i den i artikel 176 forudsatte betydning. De gør blot en almindelig nationalitetsklausul retsstridig på baggrund af fællesskabsrettens bestemmelser. Den franske regering har bestræbt sig på at afskaffe dette forbud dér, hvor det findes. Den lovgivning, der finder anvendelse i Ny Kaledonien, er efter sagens anlæg blevet bragt i overensstemmelse med fællesskabsretten. Det har Kommissionen i øvrigt erkendt.

5. Den franske regering har anerkendt, at det er rigtigt, at spørgsmålet for så vidt angår Polynesien, endnu ikke er løst. Vanskeligheden i sagen er, at dette områdes territoriale ordning har en særlig beskaffenhed, og at de bestemmelser, der skal udstedes, rejser spørgsmål om afgrænsningen af de centrale myndigheders kompetence på den ene side og de lokale myndigheders på den anden side. Sammenhængen og de procedurer, der må følges, forklarer, at det tager lang tid at bringe den tilstræbte overensstemmelse til veje.

6. Disse meningstilkendegivelser fra sagens to parter giver mig anledning til fire bemærkninger.

7. a) Alle de af Kommissionen nævnte direktiver gælder også statsborgere fra medlemsstaterne, der udøver eller vil udøve de omhandlede erhverv som lønmodtagere. I EØF-Traktatens artikel 135 er det imidlertid bestemt, at

»... bestemmelser om fri bevægelighed for arbejdskraften fra disse lande og territorier inden for medlemsstaterne og for arbejdskraften fra medlemsstaterne inden for disse lande og territorier [fastsættes] ved senere overenskomster, som kræver medlemsstaternes enstemmige godkendelse«.

Nogen sådan overenskomst er imidlertid ikke blevet indgået, og Kommissionens søgsmål kan derfor ikke gælde udøvelsen af de omhandlede erhverv som lønmodtager. Det følger i øvrigt også af ordlyden af stævningen, hvori der kun er tale om etablering og udveksling af tjenesteydelser, hvilket i Traktatens sprogbrug vil sige udøvelse af selvstændig virksomhed.

8. b) For så vidt angår de vanskeligheder, den franske regering har fremdraget vedrørende Fransk Polynesien, må det fastslås, at Domstolen ikke på baggrund af dem kan være afskåret fra at tage Kommissionens påstand til følge. For det fremgår af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsretlige regler ikke overholdes (jf. bl. a. dom af 3. oktober 1984, Kommissionen mod Den Italienske Republik, 254/83, Sml. s. 3395).

9. c) Med hensyn til tilvejebringelsen i 1989 af overensstemmelse mellem den i Ny Kaledonien gældende lovgivning om etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser for

læger og veterinærkirurger bemærkes, at Domstolen bl. a. i dom af 18. januar 1990, Kommissionen mod Den Hellenske Republik (C-287/87, Sml. I, s. 125), har fastslået, at

»genstanden for en sag anlagt i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 fastlægges i Kommissionens begrundede udtalelse, og selv i det tilfælde, hvor traktatbruddet ophører efter udløbet af den frist, ..., er det stadig af interesse at opretholde søgsmålet med henblik på at fastlægge grundlaget for det ansvar, en medlemsstat som følge af traktatbruddet kan pådrage sig over for andre medlemsstater, Fællesskabet eller privatpersoner.«

Kommissionens påstand må derfor tages til følge også i det omfang, den gælder Ny Kaledonien.

10. d) Tilbage står at afgøre, om de omhandlede direktiver som anført af den franske regering blot skaber en formodning for gensidighed, og om det yderligere i hvert konkret tilfælde må efterprøves, om myndighederne i den medlemsstat, hvor en person, der ønsker at etablere sig på et oversøisk land eller territorium, kommer fra, virkelig sikrer »statsborgere... i Den Franske Republik, ... som er etableret i et land eller territorium« »en lignende behandling« (jf. affattelsen af artiklerne 137 og 176 i de to rådsafgørelser).

11. Efter min mening kan en sådan »lignende behandling« kun afslås af en medlemsstat under tilsidesættelse af de på området gældende fællesskabsretlige bestemmelser. Lad mig forklare mig nærmere.

12. EØF-Traktatens artikel 132, stk. 5, indeholder følgende bestemmelse:

»Medmindre der træffes særlige bestemmelser i henhold til artikel 136, gælder i forholdet mellem medlemsstaterne og disse lande og territorier uden nogen form for forskelsbehandling de i kapitlet om etableringsretten nævnte bestemmelser for deres statsborgere og selskabers ret til at etablere sig, ligesom de der nævnte fremgangsmåder finder tilsvarende anvendelse.«

13. Men de særlige bestemmelser, der er blevet udstedt i medfør af artikel 136, vedrører kun det tilfælde, hvor en statsborger fra en medlemsstat ønsker at etablere sig i et oversøisk land eller territorium. Der er netop tale om de i nærværende sag omtvistede artikler 137 og 176. For så vidt angår personer, der hidrører fra et land eller et område, og som ønsker at etablere sig i Europa, må man derfor henholde sig til bestemmelserne og fremgangsmåderne i kapitlet om etableringsretten og til princippet om forbud mod forskelsbehandling.

14. I denne sammenhæng må det fremhæves, at artikel 135 i Traktaten anvender ordene »... bestemmelser om fri bevægelighed for arbejdskraften... [*fastsættes*] ved senere overenskomster«, hvorimod det i artikel 132, stk. 5, hedder, at »[for... ret til at etablere sig] *gælder* de i kapitlet om etableringsretten nævnte bestemmelser«.

15. Da nærværende sag vedrører erhverv, for hvilke der er blevet udstedt direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, er det disse direktiver, der må lægges til grund ved undersøgelsen af, om medlems-

staterne herefter efter et skøn kan træffe afgørelse om adgangen til erhvervsudøvelse for personer, der hidtil har været etableret i et oversøisk land eller område.

16. Det kan medlemsstaterne ikke ifølge de nævnte direktiver, for disse indeholder alle i artikel 2 følgende bestemmelse:

»Hver medlemsstat anerkender de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der udstedes til medlemsstaternes statsborgere af de øvrige medlemsstater..., ved at tildele dem den samme virkning på sit område for så vidt angår adgang til og udøvelse af selvstændig virksomhed som (læge), som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder« [3].

17. Da der ikke i disse direktiver sondres mellem statsborgere fra medlemsstater, der er etableret på en medlemsstats europæiske område og statsborgere, der er etableret i et oversøisk land eller territorium, må man nødvendigvis drage den slutning, at personer hidrørende fra disse lande eller områder uden begrænsning opnår alle de fordele, direktiverne giver.

18. Man kan også sige, at der er tale om mere end gensidighed, idet en franskmand fra Polynesien, der er indehaver af et fransk eksamensbevis, ifølge disse direktiver kan etablere sig i Tyskland, mens en tysker ikke kan etablere sig i Polynesien, såfremt han kun er i besiddelse af et tysk eksamensbevis; han må kunne godtgøre at være i besiddelse af et fransk eksamensbevis.

19. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at statuere, at Den Franske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 137 i Rådets afgørelse 80/1186 af 16. december 1980 og artikel 176 i Rådets afgørelse 86/283 af 30. juni 1986, der begge omhandler de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, idet den ikke har truffet de foranstaltninger, som er nødvendige for at gøre det muligt for andre EF-statsborgere, der er indehavere af relevant fransk eksamensbevis, at etablere sig eller præstere tjenesteydelser som læge, sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje, jordemoder, tandlæge og dyrlæge på det oversøiske område Fransk Polynesien, og som dyrlæge i Ny Kaledonien og tilhørende områder.

20. I overensstemmelse hermed pålægges det Den Franske Republik at betale sagens omkostninger.

3 — Rådets direktiv 75/362/EØF af 16.6.1975... »læger« ... (EFT L 167, s. 1); Rådets direktiv 77/432/EØF af 27.6.1977... »sygeplejersker med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje« ... (EFT L 176, s. 1); Rådets direktiv 78/686/EØF af 25.7.1978... »tandlæger« ... (EFT L 233, s. 1); Rådets direktiv 78/1026/EØF af 18.12.1978... »dyrlæger« ... (EFT L 362, s. 1); Rådets direktiv 80/154/EØF af 21.1.1980... »jordemødre« ... (EFT L 33, s. 1).