CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 17 mei 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het door de Commissie tegen de Franse Republiek ingestelde beroep strekt tot vaststelling dat deze Lid-Staat, door niet de nodige maatregelen te treffen om onderdanen van een andere Lid-Staat, die in het bezit zijn van het ter zake vereiste Franse diploma, in staat te stellen zich als arts, verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger, verloskundige, beoefenaar der tandheelkunde of dierenarts in Frans Polynesië respectievelijk als dierenarts in Nieuw-Caledonië en onderhorigheden te vestigen of er diensten te verrichten, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 137 van besluit 80/1186/EEG van de Raad van 16 december 1980 [1] en artikel 176 van besluit 86/283/EEG van de Raad van 30 juni 1986 [2] betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Economische Gemeenschap. Deze bepalingen schrijven in dezelfde bewoordingen het volgende voor:

„Wat de regeling inzake vestiging en dienstverlening betreft, behandelen de bevoegde autoriteiten van de landen en gebieden de onderdanen en vennootschappen uit de Lid-Staten op voet van gelijkheid. Indien een Lid-Staat evenwel voor een bepaalde activiteit niet in staat is aan onderdanen of vennootschappen van de Franse Republiek, het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk der Nederlanden of het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland die in een land of gebied zijn gevestigd, alsmede aan de vennootschappen die onder de wetgeving van het betrokken land of gebied vallen en die aldaar zijn gevestigd, een behandeling van dezelfde aard te waarborgen, is de bevoegde autoriteit van dat land of gebied niet verplicht een dergelijke behandeling toe te kennen."

2. Volgens de Commissie wordt in ieder geval sinds de inwerkingtreding van de richtlijnen 75/362/EEG, 77/452/EEG, 80/154/EEG, 78/686 /EEG en 78/1026/EEG inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels van arts, verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger, verloskundige, beoefenaar der tandheelkunde en dierenarts aan deze wederkerigheidsvoorwaarde voldaan. Krachtens deze richtlijnen zijn de andere Lid-Staten namelijk onder de ter zake gestelde materiële en formele voorwaarden gehouden, de Franse — en ook de door andere Lid-Staten afgegeven — diploma's van arts, verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger, verloskundige, beoefenaar der tandheelkunde en dierenarts, die een onderdaan van de Franse Republiek bezit, te erkennen, zonder enige voorwaarde te mogen stellen met betrekking tot de plaats van vestiging van de betrokkene.

3. De Franse regering erkent, dat in deze richtlijnen a priori wordt uitgegaan van een vermoeden van wederkerigheid, daar immers een Frans onderdaan die onder de Polynesische regeling valt en in het bezit is van een diploma van een andere Lid-Staat, zich

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1980, L 361, blz. 1.

2 — PB 1986, L 175, blz. 1.

in die Lid-Staat zou moeten kunnen vestigen. Alleen indien de Lid-Staat waaruit de onderdaan die zich in een gebied overzee wil vestigen afkomstig is, deze wederkerigheid niet toekent, zou een onderdaan van deze Lid-Staat rechtens geen aanspraak op de vrijheid van vestiging hebben.

4. Met andere woorden, volgens de Franse regering is het algemene verbod in strijd met het gemeenschapsrecht. Haars inziens behelzen de gemeenschapsrichtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's, die als zodanig niet van toepassing zijn op de landen en gebieden overzee (dit is overigens ook de mening van de Commissie), geen wederkerigheidsvoorwaarde in de zin van artikel 176. Zij zouden enkel tot gevolg hebben, dat een algemene nationaliteitsbepaling in strijd is met het gemeenschapsrecht. De Franse regering tracht dit verbod waar het bestaat af te schaffen. Na de instelling van het onderhavige beroep is de wettelijke regeling van Nieuw-Caledonië reeds in overeenstemming gebracht met het gemeenschapsrecht. De Commissie heeft dat overigens erkend.

5. De Franse regering geeft toe dat het vraagstuk met betrekking tot Polynesië nog steeds niet is opgelost. De ingewikkeldheid van de materie zou verband houden met het specifieke karakter van de territoriale organisatie ter plaatse en met het feit dat de vast te stellen regelingen de bevoegdheden van zowel de centrale als van de plaatselijke autoriteiten raken. Gezien de context en de te volgen procedures zouden lange termijnen nodig zijn om de wettelijke regelingen aan het gemeenschapsrecht aan te passen.

6. Naar aanleiding van deze standpunten van partijen wil ik vier opmerkingen maken.

7. a) Alle door de Commissie genoemde richtlijnen zijn eveneens toepasselijk op onderdanen van de Lid-Staten die de betrokken werkzaamheden in loondienst uitoefenen of zullen uitoefenen. Artikel 135 EEG-Verdrag nu bepaalt het volgende:

„... het vrije verkeer van werknemers uit de landen en gebieden binnen de Lid-Staten en van werknemers uit de Lid-Staten binnen de landen en gebieden [zal] worden geregeld door later te sluiten overeenkomsten, waarvoor eenstemmigheid van de Lid-Staten is vereist."

Daar dergelijke overeenkomsten niet zijn gesloten, kan het beroep geen betrekking hebben op de uitoefening van de betrokken werkzaamheden in loondienst. Dit volgt ook uit de bewoordingen van het verzoekschrift, waarin slechts sprake is van vestiging en verrichten van diensten, waarmee in het taalgebruik van het Verdrag de werkzaamheden als zelfstandige worden bedoeld.

8. b) Met betrekking tot de moeilijkheden waarvan de Franse regering gewag maakt naar aanleiding van Frans Polynesië, dient te worden vastgesteld dat deze omstandigheden voor het Hof geen belemmering vormen om het verzoek van de Commissie toe te wijzen. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een Lid-Staat zich immers niet ten exceptieve op nationale bepalingen, praktijken of toestanden beroepen ter rechtvaardiging van de niet-eerbiediging van verplichtingen en termijnen die in communautaire rechtsnormen besloten liggen (zie met name arrest van 3 oktober 1984, zaak 254/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 3395).

9. c) Aangaande de aanpassing aan het gemeenschapsrecht in 1989 van de in Nieuw-Caledonië toepasselijke wettelijke regeling inzake vestiging en verrichting van diensten

als arts en dierenarts, kan worden opgemerkt, dat het Hof met name in het arrest van 18 januari 1990 (zaak C-287/87, Commissie/Helleense Republiek, Jurispr. 1990, blz. I-125) eraan herinnerde dat:

„Het voorwerp van een op grond van artikel 169 EEG-Verdrag ingesteld beroep wordt bepaald door het met redenen omkleed advies van de Commissie. Ook wanneer de niet-nakoming na ommekomst ... ongedaan is gemaakt, behoudt de Commissie een belang bij voortzetting van haar actie, met het oog op de bepaling van een grondslag voor eventuele aansprakelijkheid van de Lid-Staat wegens de niet-nakoming tegenover andere Lid-Staten, de Gemeenschap of particulieren."

Het beroep van de Commissie dient derhalve ook te worden toegewezen voor zover het Nieuw-Caledonië betreft.

10. d) Blijft nog de vraag of, zoals de Franse regering beweert, in de betrokken richtlijnen slechts van een vermoeden van wederkerigheid wordt uitgegaan, zodat in ieder concreet geval nog moet worden nagegaan, of de autoriteiten van de Lid-Staat waarvan een onderdaan zich in een land of gebied overzee zou willen vestigen, inderdaad een „behandeling van dezelfde aard" toekennen aan „onderdanen van de Franse Republiek ... die in een land of gebied zijn gevestigd" (zie de formulering van de artikelen 137 en 176 van de twee besluiten van de Raad).

11. Volgens mij kan deze „behandeling van dezelfde aard" door een Lid-Staat niet worden geweigerd zonder dat daarmee inbreuk wordt gemaakt op de ter zake toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht. Ik verklaar mij nader.

12. In artikel 132, lid 5, EEG-Verdrag wordt het volgende bepaald:

„In de betrekkingen tussen de Lid-Staten en de landen en gebieden wordt het recht van vestiging van de onderdanen en rechtspersonen op voet van non-discriminatie geregeld overeenkomstig de bepalingen en met toepassing van de procedures, bepaald in het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging, behoudens de krachtens artikel 136 vastgestelde bijzondere bepalingen."

13. De bijzondere bepalingen nu die krachtens artikel 136 zijn vastgesteld, regelen alleen het geval waarin een onderdaan van een Lid-Staat zich in een land of gebied overzee wil vestigen. Het gaat daarbij meer bepaald om de in casu in geding zijnde artikelen 137 en 176. Wanneer derhalve uit een land of gebied afkomstige personen zich in Europa willen vestigen, zijn de bepalingen en procedures van het hoofdstuk betreffende de vrijheid van vestiging en het beginsel van non-discriminatie van toepassing.

14. In dit verband moet worden beklemtoond dat, in tegenstelling tot artikel 135, EEG-Verdrag, volgens hetwelk „het vrije verkeer van werknemers ... *zal* worden geregeld door overeenkomsten", in artikel 132, lid 5, wordt bepaald dat „het recht van vestiging *wordt* geregeld *overeenkomstig* de bepalingen...".

15. Aangezien het in casu gaat om beroepen waarvoor richtlijnen zijn vastgesteld inzake de onderlinge erkenning van diploma's en houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, moeten deze richtlijnen worden geraadpleegd om na te gaan of daarin aan

de Lid-Staten een discretionaire bevoegdheid wordt gegeven met betrekking tot de al dan niet toelating van personen die voorheen in een land of gebied overzee waren gevestigd.

16. Dat de betrokken richtlijnen de Lid-Staten die discretionaire bevoegdheid niet verlenen, blijkt uit het feit dat zij alle het volgende artikel 2 bevatten:

„Elke Lid-Staat erkent de door de overige Lid-Staten aan de onderdanen van Lid-Staten ... afgegeven ... diploma's, certificaten en andere titels door daaraan, met betrekking tot de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden (van arts), op zijn grondgebied hetzelfde rechtsgevolg toe te kennen als aan de door hemzelf uitgereikte diploma's, certificaten en andere titels." [3]

17. Daar in deze richtlijnen derhalve geen onderscheid wordt gemaakt tussen onderdanen van de Lid-Staten al naar gelang zij op het Europees grondgebied van een Lid-Staat dan wel in een land of gebied overzee zijn gevestigd, is men wel gedwongen te concluderen dat uit die landen of gebieden afkomstige personen onbeperkt alle door die richtlijnen geboden voordelen genieten.

18. Men kan ook zeggen, dat hier sprake is van meer dan wederkerigheid, daar een Franse Polynesiër met een Frans diploma zich volgens deze richtlijnen immers in Duitsland kan vestigen, terwijl een Duitser zich niet in Polynesië kan vestigen, als hij alleen maar een Duits diploma heeft: hij moet een Frans diploma kunnen overleggen.

19. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet de nodige maatregelen te treffen om onderdanen van een andere Lid-Staat, die in het bezit zijn van het ter zake vereiste Franse diploma, in staat te stellen zich als arts, verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger, verloskundige, beoefenaar der tandheelkunde of dierenarts in Frans Polynesië respectievelijk als dierenarts in Nieuw-Caledonië en onderhorigheden te vestigen of er diensten te verrichten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 137 van besluit 80/1186/EEG van de Raad van 16 december 1980 en artikel 176 van besluit 86/283/EEG van de Raad van 30 juni 1986 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Economische Gemeenschap.

20. Dienovereenkomstig moet de Franse Republiek in de kosten van de procedure worden verwezen.

3 — Richtlijnen van de Raad 75/362/EEG van 16 juni 1975 („artsen", PB 1975, L 167, blz. 1); 77/432/EEG van 27 juni 1977 („ziekenverplegers", PB 1977, L 176, blz. 1); 78/686/EEG van 25 juli 1978 („beoefenaars der tandheelkunde", PB 1978, L 233, blz. 1); 78/1026/EEG van 18 december 1978 („dierenartsen", PB 1978, L 362, blz. 1); 80/154/EEG van 21 januari 1980 („verloskundigen", PB 1980, L 33, blz. 1).