DOMSTOLENS DOM
AF 7. FEBRUAR 1979 [1]

# Anklagemyndigheden mod Vincent Auer (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour d'appel de Colmar)

»Dyrlæger«

**Sag 136/78**

Sammendrag

*Etableringsfrihed — dyrlæger — eksamensbeviser erhvervet i en medlemsstat — udøvelse af erhvervet i en anden medlemsstat — betingelser — tidsrum før gennemførelsen af direktiverne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og samordning af de nationale bestemmelser*

*(EØF-traktaten, artiklerne 52 og 57; Rådets direktiver 78/1026 og 78/1027)*

Traktatens artikel 52 skal fortolkes således, at statsborgerne i en medlemsstat med hensyn til tidsrum, der ligger før det tidspunkt, hvor medlemsstaterne skal have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets direktiver 78/1026 og 78/1027 af 18. december 1978, ikke kan påberåbe sig denne bestemmelse med henblik på at udøve virksomhed som dyrlæge i den pågældende medlemsstat på andre betingelser end i henhold til national lovgivning.

I sag 136/78

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

mellem

ANKLAGEMYNDIGHEDEN,

og

VINCENT AUER, Mulhouse,

1 — Processprog: Fransk.

Borgerlige parter:

ORDRE NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES DE FRANCE

og

SYNDICAT NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 52 og 57,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

Forelæggelsesdommen og de skriftlige indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

### I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Vincent Auer, der er østrigsk født, studerede veterinærmedicin henholdsvis i Wien (Østrig), Lyon og endelig ved universitetet i Parma, hvor han den 1. december 1956 erhvervede diplomet »laurea in medicina veterinaria« (doktor i veterinærmedicin) og den 11. marts 1957 »Certificato di abilitazione provvisoria« (foreløbigt egnethedscertifikat), som begge blev udstedt af den kompetente myndighed, og hvoraf det fremgår, at nævnte diplom er et tilstrækkeligt kvalifikationsbevis for udøvelsen af virksomhed som dyrlæge. Auer drog herved fordel af overgangsbestemmelserne i den italienske lov af 8. december 1956, der *for fremtiden* foreskrev afholdelse af en statsek-

samen med henblik på udøvelsen af denne virksomhed.

I 1958 flyttede Auer til Mulhouse, hvor han praktiserede som dyrlæge, først under ledelse af en fransk dyrlæge og herefter som selvstændig. Efter at have erhvervet fransk statsborgerskab ansøgte han om at måtte blive omfattet af dekret nr. 62-1481 af 27. november 1962 »om udøvelse af veterinærmedicin og -kirurgi af dyrlæger, som har erhvervet eller generhvervet fransk statsborgerskab« (JORF (lovtidende) af 7. 12. 1962).

Dekretets artikel 1 bestemmer: »Ved anordninger udstedt af landbrugsministeren kan autorisation til udøvelse af veterinærmedicin og -kirurgi meddeles dyrlæger, som har erhvervet eller generhvervet fransk statsborgerskab, og som ikke har erhvervet statsdiplom som doktor, jf. Code rural artikel 340. Et af landbrugsministeren nedsat udvalg undersøger kvalifikationsbeviserne og afgiver udtalelse om ansøgernes faglige egnethed og deres hæderlighed«. Det bestemmes i dekretets artikel 2: »Følgende er omfattet af ovenstående bestemmelser:

1. . . .,

2. . . .,

3. dyrlæger, som ved fødslen var udlændinge, og som har erhvervet fransk statsborgerskab i henhold til beslutning fra det offentlige, såfremt de har boet i Frankrig i fem år efter tidspunktet for denne beslutning, eller såfremt de er over 35 år«.

Endelig bestemmer artikel 3: »Der kan ikke meddeles autorisation til udøvelse af veterinærmedicin og -kirurgi til en af artikel 2 omfattet dyrlæge, hvis han ikke har erhvervet enten et fransk veterinærdiplom eller det til udlændinge udstedte diplom som dyrlæge, eller det veterinærdiplom fra universiteterne i Paris, Lyon eller Toulouse, som er indført ved dekret af 18. august 1956, eller et i udlandet tildelt veterinærdiplom, hvis ligestilling med et fransk diplom er blevet anerkendt af det ved artikel 1 indførte undersøgelsesudvalg.«

Efter en ansøgning fra Auer afgav det ved dekret af 1962 nedsatte udvalg den 2. juli 1963 en negativ udtalelse, der i første række var begrundet med, at det diplom, som ansøgeren havde erhvervet ved universitetet i Parma, ikke kunne ligestilles med et veterinærdiplom, som udstedes af franske universiteter. Efter fornyet ansøgning afgav udvalget den 18. februar 1965 en udtalelse, hvori det fastholdt sit tidligere standpunkt, og som det også fremover fastholdt med samme begrundelse, hver gang Auer indgav en ny ansøgning, hvorunder han fremlagde dokumenter eller påberåbte sig nye forhold, således som det fremgår af udvalgets mødeprotokoller af 26. juli 1966, 22. oktober 1968 og 23. juni 1970. I den sidstnævnte protokol afgav udvalget også en negativ udtalelse om ansøgerens hæderlighed med den begrundelse, at han tidligere var dømt for ulovlig udøvelse af dyrlægevirksomhed.

Auer, der uanset afslagene på ansøgningerne havde etableret sig og praktiseret som dyrlæge, blev den 17. oktober 1974 af Tribunal de grande instance de Mulhouse (underretten) dømt for ulovlig udøvelse af dyrlægevirksomhed og misbrug af titlen som dyrlæge. Den 17. november 1977 blev han på ny dømt for samme overtrædelser af samme ret.

Efter appel fra Auer forelagde Cour d'appel de Colmar, som fandt, at tvisten rejste spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Udgør et forbud rettet til en person, der har erhvervet ret til at udøve virksomhed som dyrlæge i en af De europæiske Fællesskabers medlemsstater, og som derefter har erhvervet statsborgerskab i en anden medlemsstat, mod at udøve nævnte virksomhed i sidstnævnte stat, en begrænsning af etableringsfriheden, der er indført ved Rom-traktatens artikel 52, og hvad angår adgangen til selvstændig erhvervsvirksomhed, ved samme traktats artikel 57?«

Forelæggelsesdommen af 9. maj 1978 blev registreret på Domstolen den 14. juni 1978. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af appellanten i hovedsagen (herefter benævnt appellanten), den franske regering, og Ordre national de Vétérinaires de France, Syndicat national des Vétérinaires (Frankrig) og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

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

## II — Indlæg i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

### *A — Indlæg fra appellanten*

Appellanten har i første række anført, at den nationale ret — med fuld ret — har antaget, at en statsborger i en medlemsstat kan påberåbe sig EØF-traktatens bestemmelser mod hindringer, der lægges i vejen for hans etablering i hans eget land. Dette synspunkt er tiltrådt af Kommissionen og er i overensstemmelse med generaladvokatens forslag til afgørelse i *Thieffry*-sagen (71/76, dom af 28. 4. 1977, Sml. s. 765). Appellanten har herefter foretaget en undersøgelse af betydningen af traktatens artikler 52 og 57 på baggrund af de afslag, der er blevet meddelt ham på at udøve virksomhed som dyrlæge, og anfører under henvisning til Domstolens dom af 28. april 1977 i sag 71/76 (allerede nævnt), at man må forkaste den opfattelse, hvorefter det ganske enkelt skal antages, at kravet om et nationalt eksamensbevis må opretholdes, så længe der ikke er vedtaget fællesskabsdirektiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.

Ved at sammenholde traktatens artikler 5, 52 og 57 og *Thieffry*-dommens præmisser vil det fremgå, at de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde, der forelægges dem, har pligt til at undersøge de kvalifikationsbeviser og færdigheder, som en statsborger i en medlemsstat, der ønsker at etablere sig på det nationale område, måtte være i besiddelse af, idet fordelen ved etableringsfriheden ikke kan nægtes alene under henvisning til, at de direktiver, som er omhandlet i artikel 57, endnu ikke er vedtaget.

I lyset af *Thieffry*-dommen må denne undersøgelse — i betragtning af dels den akademiske ligestilling mellem henholdsvis de italienske og franske eksamensbeviser og kvalifikationsbeviser som doktor i veterinærmedicin — en ligestilling, der er blevet anerkendt af det ved dekret af 1962 indførte udvalg — dels hans faglige færdigheder, der attesteres af en lang og tilfredsstillende praksis — føre til den konklusion, at de afslag, som er meddelt den pågældende, og det heraf følgende forbud mod at udøve virksomhed som dyrlæge udgør begrænsninger af etableringsfriheden, som er uforenelige med traktatens artikler 52 og 57.

*B — Indlæg fra Ordre national des Vétérinaires de France og Syndicat national des Vétérinaires (Borgerlige parter i hovedsagen)*

Ifølge de borgerlige parter i hovedsagen (herefter benævnt borgerlige parter) drejer tvisten sig hverken om traktatens artikel 52 eller dennes karakter af en bestemmelse med direkte virkning — som ikke anfægtes, eftersom appellanten er fransk statsborger — men om rækkevidden af bestemmelserne om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser som omhandlet i artikel 57, navnlig hvad angår eksamensbeviser som dyrlæge, samt deres virkning med hensyn til etableringsfriheden. I så henseende fremstår to regelsæt, dels af EØF-traktatens bestemmelser, dels af Domstolens retspraksis.

For det første gælder der visse undtagelser fra den direkte virkning af artikel 52, navnlig hvad angår lægegerning eller lignende virksomhed eller af farmaceutisk virksomhed (artikel 57, stk. 3), som skyldes de dybtgående forskelle mellem de forskellige medlemsstaters systemer.

For det andet: selv om det ved *Thieffry*-dommen (allerede nævnt) og *Patrick*-dommen (sag 11/77, dom af 28. 6. 1977, Sml. s. 1199), for så vidt angår spørgsmålet om den kompetente nationale myndigheds anerkendelse af ligestilling for et udenlandsk eksamensbevis, blev statueret, at artikel 52 kan påberåbes af statsborgere, der godtgør at være i besiddelse af et kvalifikationsbevis, som etableringsstatens kompetente myndigheder anerkender som ligestillet med det kvalifikationsbevis, som den pågældende stat kræver for sine egne borgere, fremhævede generaladvokaten i *Thieffry*-sagen (Sml. s. 765) — idet han undgik at tage et principielt standpunkt — at den af ham foreslåede løsning, som blev tiltrådt af Domstolen, i vidt omfang var inspireret af sagens konkrete omstændigheder og ikke kunne udgøre et generelt præjudikat.

Ifølge de borgerlige parter fører anvendelsen af ovenstående regler til den konklusion, at der ikke i appellantens tilfælde er sket noget indgreb i etableringsfriheden. I så henseende har de i første række gjort gældende, at Auer ikke er i stand til at bevise, at han har ret til at udøve dyrlægevirksomhed i Italien. Den italienske lov, som fritager indehaverne af et før den 21. december 1956 erhvervet universitetsdiplom — hvilket er tilfældet for appellantens vedkommende — fra statseksamen for udøvelse af virksomhed som dyrlæge, forbeholder nemlig alene fordelen ved denne overgangsbestemmelse for diplomindehavere med italiensk statsborgerskab. Da det af ansøgeren påberåbte eksamensbevis ikke gør det muligt for ham at udøve dyrlægevirksomhed i den medlemsstat, hvor eksamensbeviset er opnået, kan der ikke være tale om at tillægge samme eksamensbevis større virkning i en anden medlemsstat.

For det andet, og subsidiært, er det de borgerlige parters opfattelse, at Auer, selv om han opfylder denne forudgående indledende betingelse, ikke kan blive omfattet af etableringsfriheden. Det er for det første ubestrideligt, at hans italienske kvalifikationsbevis ikke giver ham nogen som helst ret til at udøve de offentlige funktioner, som franske dyrlæger udøver, hvilket forbud følger af traktatens artikel 55. For det andet kan etableringsfriheden ikke påberåbes, så længe der ikke er udstedt de i traktatens artikel 57, stk. 3, omhandlede direktiver.

Endelig har det aldrig været anerkendt, at Auer's italienske diplom er ligestillet med det franske statsdiplom for dyrlæger, fordi uddannelsen ved universitetet i Parma er mindre krævende end den tilsvarende franske uddannelse. De borgerlige parter anfører, at nægtelsen af ligestilling på ingen måde er sket på grundlag af overvejelser om nationalitet eller diplomer, men udenlukkende efter faglige krav. De har herved påberåbt sig

en udtalelse af 16. januar 1969 fra Frankrigs Conseil d'État, som fastslår, at »en dyrlæge, der kun er indehaver af et veterinærdiplom tildelt i udlandet, hvis ligestilling med et fransk eksamensbevis ikke er anerkendt af undersøgelsesudvalget, under ingen omstændigheder — uanset hvilke kvalifikationsbeviser og arbejder, han påberåber sig — kan få autorisation til at praktisere veterinærmedicin og -kirurgi i Frankrig«.

Følgelig konkluderer de borgerlige parter, at Domstolen bør kende for ret, at der ikke under de foreliggende omstændigheder har foreligget nogen begrænsning af etableringsfriheden.

*C — Indlæg fra den franske regering*

Den franske regering har i første række fremhævet, at formålet med traktatens artikler 7, 52 og 57, således som de er blevet præciseret af Domstolen, navnlig i *Reyners*-dommen (sag 2/74 af 21. 6. 1974, Sml. s. 631), er at sikre de andre medlemsstaters statsborgere fordelen ved national behandling. Dette problem er imidlertid irrelevant i nærværende sag, eftersom Auer er fransk statsborger, og den omstændighed, at han er blevet det ved naturalisation, er uden betydning. Det problem, der skal løses, er det samme, uanset om Auer er fransk statsborger eller statsborger i en anden medlemsstat, og det vedrører den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser i forhold til etableringsfriheden, hvad enten anerkendelsen er foreskrevet ved fællesskabsbestemmelser eller ved bilaterale overenskomster mellem medlemsstater.

Hvad den første mulighed angår, har traktaten ifølge den franske regering forkastet princippet om automatisk anerkendelse af eksamensbeviser for visse former for virksomhed, der kræver særlige faglige kvalifikationer. En anerkendelse af ligestilling bør altså ske i henhold til en procedure efter artikel 57, som foreskriver vedtagelse af direktiver, som gør det muligt at fastslå et uddannelsesniveau, der er ens i de forskellige medlemsstater. Erhvervet som dyrlæge er en af de former for virksomhed, som kræver særlige faglige kvalifikationer. Da der imidlertid ikke på tidspunktet for de omstændigheder, som den nationale ret skal behandle, var vedtaget noget fællesskabsdirektiv, kan en statsborger i en medlemsstat kun få ret til at etablere sig, såfremt ligestillingen af hans eksamensbevis er anerkendt af den kompetente myndighed i den stat, hvor han har til hensigt at udøve sin virksomhed.

Vedrørende den anden mulighed er det tilstrækkeligt at konstatere, at der ikke findes nogen bilateral overenskomst mellem Frankrig og Italien om anerkendelse af vetrinærdiplomer, hvorhos det undersøgelsesudvalg, som blev nedsat ved dekret nr. 62-1481, i øvrigt afslog at anerkende ligestillingen af Auer's eksamensbevis med den begrundelse, at de italienske eksamensbeviser var utilstrækkelige. Den franske regering er derfor af den opfattelse, at der må gives et benægtende svar på det af Cour d'appel de Colmar stillede spørgsmål.

*D — Indlæg fra Kommissionen*

Kommissionen har redegjort for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, og den har herved anført, at det fremgår af sagsakterne i den for den nationale ret verserende sag, at appellanten i adskillige år har udøvet virksomhed som dyrlæge i

Frankrig »til sine mange kunders fulde tilfredshed«. I retlig henseende har Kommissionen derefter anført, at det stillede spørgsmål har to aspekter:

— Det første angår problemet, om en statsborger i en medlemsstat i sin egen stat kan påberåbe sig fællesskabsretlige bestemmelser for med retsvirkning at gøre de faglige kvalifikationer, han har erhvervet i en anden medlemsstat, gældende i den pågældende stat.

— Det andet vedrører betydning og virkninger af den akademiske anerkendelse af eksamensbeviser fra universiteter ud fra synspunktet om egnethed til at udøve en bestemt profession, så længe der ikke findes fællesskabsdirektiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.

Vedrørende statsborgernes rettigheder over for deres hjemstat.

Det er Kommissionens opfattelse, at da den frie bevægelighed for personer er et grundlæggende princip i traktaten, kan man ikke forestille sig en ordning med fri bevægelighed, der ikke omfatter samtlige statsborgere i samtlige medlemsstater. Det er derfor uantageligt, at de fællesskabsborgere, der opfylder betingelserne for at være omfattet af den frie bevægelighed i hele Fællesskabet, kan bevæge sig, etablere sig og udføre tjenesteydelser i samtlige medlemsstater, men dog ikke i den stat, hvori de er statsborgere.

Virkningen af den frie bevægelighed for personer er, at der bliver flere, som kan installere sig med deres familie og opdrage deres børn i lande, hvori de ikke har statsborgerskab. Såfremt børnene får deres erhvervsuddannelse i værtslandet, vil de — hvis fordelen ved den frie bevægelighed reserveres udlændinge — kunne blive forhindret i at retablere sig i det land, hvis nationalitet de har bevaret, mens de vil kunne etablere sig i en hvilken som helst anden medlemsstat.

Selv om formuleringen af artikel 52 giver anledning til diskussion, fordi den kun tager sigte på situationen i hver enkelt medlemsstat for statsborgere fra andre medlemsstater, må den imidlertid placeres i sammenhæng med artiklerne 48 og 59, som ikke indeholder begrænsninger af denne art. Det fremgår imidlertid af Domstolens retspraksis i sagerne 118/75, *Watson og Belmann*, (dom af 7. 7. 1976, Sml. s. 1185) og 48/75, *Royer*, (dom af 8. 4. 1976, Sml. s. 497), at artiklerne 48, 52 og 59 hviler på de samme principper, og at de derfor skal fortolkes ensartet.

I direktiverne om lægegerning (direktiverne 75/362 og 75/363 af 16. 6. 1975 — EFT 167, s. 1), gerningen som sygeplejerske (direktiverne 77/452 og 77/453 af 27. 6. 1977 — EFT L 176, s. 1) og tandlægegerningen (direktiv 78/686 af 25. 7. 1978 — EFT L 233, s. 1) har Rådet i øvrigt indført pligt til anerkendelse i samtlige medlemsstater bortset fra dem, hvori eksamensbeviset er udstedt uden at drage nogen sondring på grundlag af indehaverens nationalitet.

Kommissionen har endelig anført, at den omstændighed, at der er erhvervet statsborgerskab i værtslandet efter erhvervelse af eksamensbevis i en anden medlemsstat, ikke ændrer dens konklusioner. Følgelig er den af den opfattelse, at der, for så vidt angår det første aspekt af det af Cour d'appel de Colmar stillede spørgsmål, må gives følgende svar:

»Det forhold, at en medlemsstat nægter sine egne statsborgere fordelene i medfør af de fællesskabsretlige bestemmelser på etableringsområdet, og navnlig anerken-

delsen af de i en anden medlemsstat opnåede kvalifikationer, udgør en ved EØF-traktatens artikel 52 forbudt begrænsning af etableringsfriheden.«

Vedrørende virkningerne af den akademiske anerkendelse af eksamensbeviser.

Ifølge Kommissionen vedrører dette aspekt af spørgsmålet problemet om, hvorvidt de kompetente nationale myndigheder, hvis opgave er at meddele anerkendelse af ligestilling for et eksamensbevis, uden at krænke traktatens artikel 52 frit kan udøve deres skøn på det pågældende område.

Ifølge Kommissionen må spørgsmål besvares i lyset af Domstolens dom af 28. april 1977 (sag 71/76 *Thieffry*), hvoraf man kan udlede nedenstående principper, der kan hidføre en løsning for de situationer, som udviser samme særegenheder som den foreliggende sag.

— Begrænsningerne i den fundamentale ret, som udgøres af etableringsfriheden, må fortolkes indskrænkende, og vedtagelse af direktiver i medfør af artikel 57 er ikke en betingelse for anvendelsen af artikel 52.

— Etableringsfriheden må ikke desto mindre bringes i overensstemmelse med anvendelsen af ikke-diskriminerende faglige regler, der er begrundet af almene hensyn, navnlig reglerne om faglige kvalifikationer.

— Da de direktiver, som er omhandlet i traktatens artikel 57, ikke er vedtaget, kan medlemsstaterne ikke uden at krænke traktatens artikel 5 blot skjule sig bag en national ordning, der som betingelse for adgang til en vis virksomhed kræver indehavelse af et eksamensbevis, udstedt af en national undervisningsinstitution.

— Den omstændighed, at et udelandsk eksamensbevis er anerkendt som ligestillet — men udelukkende i akademisk henseende — i medfør af national lovgivning, tillader ikke i sig selv, at der gives afslag på at anerkende en sådan ligestilling i form af et fagligt egnethedsbevis. Derimod tilkommer det de kompetente myndigheder at undersøge samtlige faktiske omstændigheder for at afgøre, om en sådan ligestilling med begrænset virkning kan gælde som fagligt egnethedsbevis, samtidig med at det forbliver foreneligt med overholdelsen af legitime faglige krav.

Kommissionen udleder af disse principper, at enhver interesseret må have adgang til ved alle egnede midler at godtgøre den ønskede ligestilling, også selv om der ikke eksisterer ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser eller nogen praksis i den offentlige forvaltning eller hos de faglige sammenslutninger, som foreskriver procedurer til anerkendelse af ligestilling for udenlandske eksamensbeviser. Domstolen kan ikke træde i stedet for det undersøgelsesudvalg, der er nedsat ved dekret nr. 62-1481, for at afgøre, om den akademiske ligestilling i enkelttilfælde kan anerkendes som grundlag for faglig egnethed, men det fremgår klart af *Thieffry*-dommen, der allerede er nævnt, at den kompetente nationale myndighed har pligt til at undersøge hver enkelt situation in concreto, og at myndigheden ikke herved kan se bort fra den af den pågældende erhvervede faglige erfaring og de omstændigheder, hvorunder han har udøvet sin erhvervsmæssige virksomhed.

Når undersøgelsen foretages, må man søge hjælp i løsningerne i de fællesskabsdirektiver, der allerede er vedtaget på området for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser. De indeholder alle

bestemmelser om anerkendelse af erhvervede rettigheder, hvilket fører til fastslåelse af ligestilling for eksamensbeviser, der er udstedt tidligere end direktivets iværksættelse, selv om eksamensbeviserne ikke opfylder de uddannelsesmæssige mindstekrav, som foreskrives i det koordinerende direktiv, på det tidspunkt hvor de suppleres med konstateringen af, at den pågældende virksomhed er blevet udøvet faktisk og lovligt i et vist antal år, der er fastsat ved det enkelte direktiv.

Sikkert er, at det direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser i veterinærmedicin, som for øjeblikket drøftes i Rådet, indeholder en tilsvarende bestemmelse. Det følger heraf, at eksamensbeviset fra et italiensk universitet giver sin indehaver ret til at udøve virksomhed som dyrlæge i samtlige medlemsstater, når indehaveren kan godtgøre, at han har udøvet denne virksomhed faktisk og lovligt.

Under disse omstændigheder kan det franske undersøgelsesudvalg ikke længere undlade at anerkende den civilretlige virkning af et italiensk eksamensbevis, der er udstedt af universitetet i Parma eller et andet universitet, og som støttes af, at virksomheden er udøvet i en vis periode.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at der vedrørende det andet aspekt af det af den forelæggende ret stillede spørgsmål svares som følger: »Der foreligger en begrænsning, der er uforenelig med den ved traktatens artikel 52 sikrede etableringsfrihed, såfremt der over for en statsborger i en medlemsstat — der med alle retlige og faktiske midler kan bevise, at hans faglige kvalifikationer, som er godtgjort ved et eksamensbevis, som han har erhvervet i en anden medlemsstat end værtsstaten, og som i påkommende tilfælde støttes af faktisk og lovlig udøvelse af erhvervet, svarer til de i etableringslandet stillede faglige krav — stilles krav om et nationalt eksamensbevis for at kunne udøve virksomhed som dyrlæge«.

Appellanten i hovedsagen, repræsenteret af advokat Thieffry, Paris, de borgerlige parter i hovedsagen, repræsenteret af advokat Petit, Paris, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede Leleux, har afgivet mundtlige indlæg.

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

## Præmisser

1 Ved dom af 9. maj 1978, indgået til Domstolen den 14. juni s.å., har Cour d'appel de Colmar i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»Udgør et forbud rettet til en person, der har erhvervet ret til at udøve virksomhed som dyrlæge i en af De europæiske Fællesskabers medlemsstater, og som derefter har erhvervet statsborgerskab i en anden medlemsstat, mod at udøve nævnte virksomhed i sidstnævnte stat, en begrænsning af etableringsfri-

heden, der er indført ved Rom-traktatens artikel 52, og hvad angår adgangen til selvstændig erhvervsvirksomhed, ved samme traktats artikel 57?«;

2 dette spørgsmål er rejst under en straffesag for bl.a. ulovlig udøvelse af dyrlægevirksomhed i Frankrig;

3 Auer, som oprindeligt var østrigsk statsborger, studerede veterinærmedicin i henholdsvis Wien (Østrig), Lyon og ved universitetet i Parma, hvor han den 1. december 1956 erhvervede diplom som doktor i veterinærmedicin (laurea in medecina veterinaria) og den 11. marts 1957 et foreløbigt certifikat for egnethed til udøvelse af virksomhed som dyrlæge, hvilket blev udstedt af et udvalg ved nævnte universitet;

4 det pågældende certifikat blev udstedt i medfør af overgangsbestemmelserne i den italienske lov af 8. december 1956, hvorefter udøvelsen af virksomhed som dyrlæge for fremtiden — foruden erhvervelse af diplom som doktor i veterinærmedicin — var betinget af bestået af en statseksamen, idet indehaverne af et diplom, erhvervet før lovens ikrafttrædelse, dog var fritaget fra at aflægge den pågældende eksamen, forudsat de fremlagde et foreløbigt egnethedscertifikat, der blev udstedt af et udvalg, som var nedsat med henblik herpå, navnlig ved universiteterne;

5 efter at Auer havde slået sig ned i Frankrig og den 4. oktober 1961 var blevet fransk statsborger ved naturalisation, anmodede han gentagne gange om at blive omfattet af bestemmelserne i det franske dekret nr. 62-1481 af 27. november 1962 »om udøvelse af veterinærmedicin og -kirurgi af dyrlæger, som har erhvervet eller generhvervet fransk statsborgerskab« (JORF (lovtidende) af 7. 12. 1962, s. 12014);

6 ifølge det nævnte dekrets artikel 1, stk. 1, kan landbrugsministeren ved anordning meddele autorisation til udøvelse af veterinærmedicin og -kirurgi til dyrlæger, som har erhvervet eller generhvervet fransk statsborgerskab, og som ikke har erhvervet statsdiplom som doktor, jf. Code rural artikel 340;

7 samme dekrets artikel 1, stk. 2, bestemmer, at et af landbrugsministeren nedsat udvalg undersøger kvalifikationsbeviserne og afgiver udtalelse om ansøgernes faglige egnethed og deres hæderlighed, og i artikel 3 foreskriver dekretet, at der ikke kan meddeles autorisation til de pågældende, medmindre de har erhvervet enten visse klart angivne franske diplomer eller »et i udlandet tildelt veterinærdiplom, hvis ligestilling med et fransk diplom er blevet anerkendt af det ved artikel 1 indførte undersøgelsesudvalg«;

8 det kompetente udvalg mente ikke, at det med henblik på udøvelse af virksomhed som dyrlæge kunne anerkende, at Auer's diplom ligestilledes med et fransk diplom, hvorfor hans ansøgninger gentagne gange blev afslået, men han praktiserede alligevel som dyrlæge, hvilket gav anledning til retsforfølgning imod ham;

9 det forelagte spørgsmål skal i det væsentlige afklare, om Auer i medfør af de fællesskabsretlige bestemmelser om etableringsfriheden, der gjaldt på tidspunktet for den lovovertrædelse, som den nationale ret behandler, i Frankrig kunne påberåbe sig sin i Italien erhvervede ret til at udøve virksomhed som dyrlæge.

10 Den situation, som den nationale ret skal tage stilling til, angår en fysisk person, der er statsborger i den medlemsstat, hvor han har fast bopæl, og som påberåber sig traktatens bestemmelser om etableringsfrihed med henblik på i den nævnte medlemsstat at opnå autorisation til at udøve virksomhed som dyrlæge, skønt han ikke er indehaver af de diplomer, som kræves af landets statsborgere i så henseende, men er i besiddelse af kvalifikationsbeviser og diplomer, der er erhvervet i en anden medlemsstat, og som hjemler ham ret til at udøve den pågældende virksomhed i denne anden medlemsstat;

11 det må ligeledes fremhæves, at spørgsmålet tager sigte på retsstillingen på det tidspunkt, da traktatens artikel 57, stk. 1, om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser endnu ikke var gennemført med hensyn til udøvelse af virksomhed som dyrlæge;

12 dette område er siden blevet reguleret ved Rådets direktiv 78/1026 af 18. december 1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for dyrlæger, omfattende foranstaltninger, som

skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 362, s. 1), suppleret af Rådets direktiv 78/1027 af samme dato om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som dyrlæge (EFT L 362, s. 7);

13 ifølge artiklerne 18 og 3 i henholdsvis det første og andet direktiv træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktiverne inden to år efter den meddelelse, de har modtaget herom;

14 det må derfor undersøges, om og eventuelt i hvilket omfang bestemmelserne i traktatens artikler 52-57 på det pågældende tidspunkt kunne påberåbes af etableringslandets statsborgere under omstændigheder som ovenfor angivet.

15 De nævnte bestemmelser skal fortolkes under hensyn til deres placering i traktatens almindelige system og dennes mål;

16 i henhold til traktatens artikel 3 indebærer Fællesskabets virke med henblik på oprettelsen af et fællesmarked bl.a., at hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser fjernes;

17 traktatens artikel 7 bestemmer, at al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, er forbudt inden for traktatens anvendelsesområde;

18 den frie bevægelighed for personer skal således bidrage til oprettelsen af et fællesmarked, på hvilket medlemsstaternes statsborgere har mulighed for at udøve deres økonomiske virksomhed, idet de overalt på Fællesskabets område kan etablere sig eller udføre tjenesteydelser.

19 Hvad angår etableringsfriheden, er virkeliggørelsen af dette mål i første række påbegyndt ved traktatens artikel 52, der bestemmer, dels at »de restriktioner, som hindrer statsborgere i en Medlemsstat i frit at etablere sig på en anden Medlemsstats område, gradvis [skal] ophæves i løbet af overgangspe-

rioden«, dels at etableringsfriheden indebærer adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed »på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere«;

20 artikel 52, der har direkte virkning, og som ved overgangsperiodens udløb skal sikre national behandling, angår kun — og kan kun angå — statsborgerne fra de andre medlemsstater i den enkelte medlemsstat, idet værtslandets borgere pr. definition allerede er omfattet af de nævnte regler.

21 Det følger imidlertid af traktatens artikler 54 og 57, at etableringsfriheden ikke fuldt ud er sikret ved anvendelsen af reglen om national behandling, idet denne anvendelse opretholder alle andre hindringer end dem, der følger af manglende statsborgerskab i værtslandet, navnlig sådanne, der følger af foskellen i de betingelser, som erhvervelsen af en relevant faglig uddannelse er underkastet i de forskellige nationale lovgivninger;

22 med henblik på fuldstændigt at sikre etableringsfriheden bestemmer traktatens artikel 54, at Rådet vedtager en almindelig plan for ophævelse af begrænsningerne i denne frihed, og artikel 57 foreskriver, udover andre foranstaltninger, at Rådet skal udstede direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser;

23 det følger af den almindelige opbygning — både af de almindelige planer af 18. december 1961, som blev vedtaget til gennemførelse af traktatens artikler 54 og 63 (EFT anden serie IX, s. 3 og 7), og af de til gennemførelse af de nævnte planer udstedte direktiver — at den af foranstaltningerne til liberalisering på områderne for etablering og tjenesteydelser omfattede personkreds uden undtagelse skal fastlægges, således at der ikke sondres efter de pågældendes nationalitet;

24 denne opfattelse er, navnlig for så vidt som den tager sigte på retsvirkningerne af den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, i overensstemmelse med den almindelige regel i traktatens artikel 7, hvorefter al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, er forbudt inden for traktatens anvendelsesområde;

25 hvad angår udøvelsen af virksomhed som dyrlæge, er opfattelsen desuden blevet bekræftet fuldt ud af en erklæring vedrørende definitionen af de af direktiverne omfattede personer, som er optaget i protokollatet fra det møde i Rådet, hvorunder direktiverne dels om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, dels om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som dyrlæge blev vedtaget;

26 det hedder nemlig i den pågældende erklæring, at »Rådet skal gentage, at der er enighed om, at etableringsfriheden, navnlig for indehaverne af eksamensbeviser erhvervet i andre af Fællesskabets lande, skal sikres under de samme betingelser for både statsborgerne i de andre medlemsstater og for statsborgerne i den pågældende medlemsstat, således som det i øvrigt gælder for de andre direktiver«.

27 Det fremgår både af formuleringen af det Domstolen forelagte spørgsmål og af præmisserne i den nationale rets afgørelse, at retten også ønsker oplyst, om den omstændighed, at den pågældende ved naturalisation opnåede fransk statsborgerskab på et senere tidspunkt end det, på hvilket han havde erhvervet de af ham påberåbte italienske diplomer og eksamensbeviser, kan påvirke svaret på spørgsmålet.

28 Traktaten tillader ikke, at der inden for dens anvendelsesområde sker forskelsbehandling af en medlemsstats statsborgere alt efter, på hvilket tidspunkt eller på hvilken måde de har erhvervet statsborgerskab i den pågældende stat, når de på det tidspunkt, hvor de mener sig omfattet af de fællesskabsretlige bestemmelser, er statsborgere i en medlemsstat, og når de øvrige betingelser for anvendelse af den af dem påberåbte regel desuden er opfyldt;

29 ved vurderingen af, hvilke rettigheder der kan gøres gældende af en statsborger i en medlemsstat i et tidsrum, der ligger enten før eller efter det, der er fastsat i de ovennævnte direktiver, er det tidspunkt, hvor den pågældende erhverver status som statsborger i en medlemsstat, irrelevant, når han dog har statsborgerskab på det tidspunkt, hvor han påberåber sig de fællesskabsretlige bestemmelser, hvis fordele er betinget af status som statsborger i en medlemsstat;

30 det følger af ovenstående betragtninger, at traktatens artikel 52 skal fortolkes således, at statsborgerne i en medlemsstat med hensyn til tidsrum, der ligger før det tidspunkt, hvor medlemsstaterne skal have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets direktiver 78/1026 og 78/1027 af 18. december 1978, ikke kan påberåbe sig denne bestemmelse med henblik på at udøve virksomhed som dyrlæge i den pågældende medlemsstat på andre betingelser end i henhold til national lovgivning;

31 dette svar foregriber ikke retsvirkningerne af de ovennævnte direktiver fra det tidspunkt, hvor medlemsstaterne skal have efterkommet dem.

Vedrørende sagsomkostningerne

32 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Den franske Republik og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har indgivet skriftlige indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

33 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Cour d'appel de Colmar ved dom af 9. maj 1978, for ret:

**Traktatens artikel 52 skal fortolkes således, at statsborgerne i en medlemsstat med hensyn til tidsrum, der ligger før det tidspunkt, hvor medlemsstaterne skal have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets direktiver 78/1026 og 78/1027 af 18. december**

**1978, ikke kan påberåbe sig denne bestemmelse med henblik på at udøve virksomhed som dyrlæge i den pågældende medlemsstat på andre betingelser end i henhold til national lovgivning.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

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

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 12. DECEMBER 1978 [1]

*Høje Ret.*

Denne sag er forelagt Domstolen ved en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Cour d'appel de Colmar. Den rejser vigtige spørgsmål om fortolkningen af EØF-traktatens artikler 52 ff vedrørende etableringsfriheden.

Dr. Vincent Auer, appellanten ved Cour d'appel, blev født i Østrig i 1924. Han havde oprindeligt østrigsk statsborgerskab. Efter krigen indledte han studier i veterinærmedicin ved Wiens universitet men blev, angiveligt p. g. a. økonomiske vanskeligheder, forhindret i at afslutte dem. Senere fik han stipendier til at studere henholdsvis ved École nationale Vétérinaire i Lyon og ved Parmas universitet. Ved det sidstnævnte erhvervede han den 1. december 1956 doktorgraden i veterinærmedicin og den 11. marts 1957 et foreløbigt egnethedscertifikat »certificato di abilitazione provvisoria«. En italiensk lov af 8. december 1956 (nr. 1378), som indførte en statseksamen i veterinærkirurgi foreskrev i en overgangsbestemmelse, at en doktor i veterinærmedicin med italiensk statsborgerskab, der havde opnået sin grad før den 21. december 1956, ved forevisning

1 — Oversat fra engelsk.