FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 19. MAJ 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Nærværende sag har sin baggrund i en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Cour d'appel de Colmar og er en fortsættelse af sag 136/78 (Sml. 1979, s. 437), som jeg herefter kalder »Auer I«. Der behøves en fortolkning af EØF-traktatens artikler 52-57 vedrørende etableringsfriheden i sammenhæng med to direktiver fra Rådet, nemlig direktiv 78/1026 af 18. december 1978 om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for dyrlæger (EFT L 362, s. 1) og 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).

2. De faktiske omstændigheder i sagen er uomtvistede. De fremgår for en stor del af dommen i Auer I og kan kort gengives som følger. Vincent Auer, der er østrigsk født, studerede veterinærmedicin i Wien, Lyon og endelig Parma, hvor han i 1956 fik dyrlægeeksamen. I 1958 etablerede han sig i Frankrig, hvor han virkede som dyrlæge, først som assistent hos franske dyrlæger og senere som selvstændig. Han blev fransk statsborger i 1961 og ansøgte derefter flere gange om autorisation til at udøve veterinærmedicin og -kirurgi, jfr. ministerielt dekret nr. 62-1481 af 27. november 1962. Efter bestemmelserne heri kan autorisation nemlig meddeles dyrlæger født i udlandet, som har erhvervet fransk statsborgerskab og er i besiddelse af et i udlandet udstedt veterinærdiplom, hvis ligestilling med fransk diplom er blevet anerkendt af et ved nævnte dekret oprettet undersøgelsesudvalg. Dette udvalg anerkendte imidlertid i Auer's tilfælde ikke ligestilling som nævnt, selv om sådan anerkendelse i øvrigt gives ved en række højere undervisningsanstalter i Frankrig. Auer's ansøgninger blev derfor afslået, og han blev flere gange tiltalt for ulovlig udøvelse af virksomhed som dyrlæge.

Under en af de straffesager, der herved blev tale om, stillede Cour d'appel de Colmar Domstolen det præjudicielle spørgsmål, der blev afgjort i Auer I. Ved den lejlighed (7. 2. 1979) fastslog Domstolen, at statsborgerne i en medlemsstat med hensyn til tidsrum, der ligger før det tidspunkt, hvor medlemsstaterne skulle have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets direktiver 1026 og 1027, ikke kunne påberåbe sig EØF-traktatens artikel 52 med henblik på at udøve virksomhed som dyrlæge i den pågældende medlemsstat på andre betingelser end i henhold til national lovgivning (præmis 30).

1 — Oversat fra italiensk.

I maj 1980 meddelte universitetet i Parma Auer et egnethedscertifikat vedrørende dyrlægeerhvervet. Han havde i mellemtiden fortsat virket som veterinærkirurg i Mulhouse; og som følge heraf, og fordi han også havde udskrevet recepter og kaldt sig dyrlæge henholdsvis den 26. januar og den 15. juni 1981, blev der af Ordre national des vétérinaires de France og Syndicat national des vétérinaires praticiens de France indgivet anmeldelse mod ham. Auer bestred ikke de faktiske omstændigheder, der lå til grund for anmeldelsen, men henviste til sine rettigheder i henhold til fællesskabsreglerne om etableringsfrihed. Han gjorde navnlig gældende, at den frist, medlemsstaterne havde fået til gennemførelse af bestemmelserne i direktiverne 1026 og 1027 var udløbet i december 1980, fra hvilken dato han ikke kunne frakendes retten til at virke som dyrlæge efter bestemmelserne i nævnte direktiver. Ifølge Auer har det endvidere afgørende betydning, at medlemsstaterne ifølge artikel 2 i direktiv 1026 er forpligtet til at anerkende de i artikel 3 nævnte eksamensbeviser, og et af disse, nemlig det i nævnte bestemmelses litra f) nævnte, er netop det eksamensbevis, han har erhvervet i Italien.

Underinstansen forkastede denne argumentation og kendte Auer skyldig i ulovlig udøvelse af dyrlægeerhvervet, idet han dog samtidig blev frifundet for visse af tiltalen omfattede forhold, hvorfor Auer blev idømt en bøde og pålagt at betale de borgerlige parter erstatning og deres omkostninger i anledning af sagen. Samtlige parter i sagen ankede til Cour d'appel de Colmar. Sidstnævnte ret fandt det »uacceptabelt«, at en person, der kom fra udlandet, og som var indehaver af et udenlandsk eksamensbevis, i Frankrig kunne udøve virksomhed som dyrlæge uden at behøve at være medlem af dyrlægeforeningen, og at denne person således kunne nyde videregående rettigheder end den person, der fra begyndelsen havde haft fransk statsborgerskab. Den udsatte derfor sagen og anmodede Domstolen om at tage stilling til, om et krav til en person i Auer's situation om medlemskab af en national forening som betingelse for udøvelse af dyrlægeerhvervet efter udløbet af den frist, medlemsstaterne har haft for at efterkomme direktiverne 1026 og 1027 er »en hindring for den etableringsfrihed, der er indført ved Rom-traktatens artikler 52 og 57«.

3. Dette spørgsmål skal jeg straks tage stilling til, men først finder jeg det rimeligt at give en kommentar til de bemærkninger, den forelæggende ret har fremsat vedrørende Auer's oprindelse. Jeg vil her benytte mig af Domstolens egne ord i Auer I; det hedder heri: »traktaten tillader ikke, at der ... sker forskelsbehandling af en medlemsstats statsborgere alt efter, på hvilket tidspunkt eller på hvilken måde de har erhvervet statsborgerskab i den pågældende stat« (præmis 28). Der er altså ikke forskel på den person, der har erhvervet statsborgerskab i en medlemsstat, og den der altid har haft sådant statsborgerskab. Auer har krav på den behandling, han ville have haft krav på, hvis han fra fødslen havde været fransk statsborger.

Dernæst, og selv om der her er tale om et punkt, som ingen har bestridt under denne sag, vil det være på sin plads at

nævne, at fællesskabsreglerne om etableringsfriheden ikke blot har virkninger i forholdet mellem en borger fra en medlemsstat og myndighederne i en anden medlemsstat. Såfremt en fællesskabsborger er i besiddelse af et eksamensbevis fra en anden medlemsstat end den, hvori han er statsborger, kan han også påberåbe sig dette bevis over for hjemlandets myndigheder (jfr. dommene i sag 115/78, Knoors mod Segretario di Stato per gli affari economici, Sml. 1979, s. 399, og 246/80, Broekmeulen mod Huisarts Registratie Commissie, Sml. 1981, s. 2311).

4. Jeg fortsætter, hvor jeg slap. Det problem, Domstolen skal tage stilling til, går, når bortses fra de ydre omstændigheder, i alt væsentligt ud på følgende: Kan en person, der er borger i en medlemsstat, og som i en anden medlemsstat har erhvervet et af de i direktiv 1026 nævnte eksamensbeviser, uden videre virke som dyrlæge i hjemstaten?

I artikel 2 i nævnte direktiv bestemmes, at »hver medlemsstat anerkender de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, der udstedes ... af de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 78/1027/EØF, og som er anført i artikel 3, ved på sit område at tildele dem samme virkning som de eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, den selv udsteder, for så vidt angår adgang til og udøvelse af virksomhed som dyrlæge«. Det eksamensbevis, Auer har erhvervet i Parma — »il diploma di laurea di dottore accompagnato dal diploma d'abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria« — er nævnt i artikel 3, litra f). Hvis eksamensbeviset er blevet udstedt »i overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 1027« er Frankrig derfor forpligtet til at anerkende det på lige fod med eksamensbeviset »Docteur-vétérinaire d'Etat«, jfr. samme bestemmelse, litra d).

Hvorledes forholder det sig nu egentlig med den overensstemmelse, der herved bliver tale om? De mindste krav vedrørende erhvervsuddannelsen, der ifølge artikel 1 skal være opfyldt af de personer, der er i besiddelse af de i direktiv 1026 nævnte eksamensbeviser, beskrives meget generelt (på samme måde forholder det sig med de krav vedrørende lægeuddannelsen, der findes i direktiv 75/363/EØF af 16. 6. 1975). En konkret afgørelse selv med sagkyndig bistand med hensyn til, om et eksamensbevis er udstedt »i overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 1027« synes således ikke mulig. Domstolen er dog ikke af denne grund ude af stand til at træffe en afgørelse. For de eksamensbeviser, der er erhvervet efter udstedelsen af sidstnævnte direktiv, må det nemlig lægges til grund, at der består overensstemmelse, idet staterne er forpligtede til at stille krav om, at eksamensbeviset attesterer, at de i artikel 1 nævnte kundskaber og erfaringer er til stede. For så vidt angår eksamensbeviser, der er erhvervet på et tidligere tidspunkt, kommer artikel 2, stk. 2, i direktiv 1026 til anvendelse; det bestemmes heri, at eksamensbeviset »skal ledsages af en attestation fra de kompetente myndigheder i udstedelseslandet gående ud på, at det er i overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 78/1027/EØF«.

Men under den mundtlige forhandling har Auer's advokat fremlagt et dokument udstedt den 3. december 1982 af dekanen ved fakultetet for veterinærmedicin ved universitetet i Parma; i dette dokument udtales det netop, at det eksamensbevis og det egnethedscertifikat, som Auer har erhvervet i 1956 og i 1980, er i overensstemmelse med artikel 1 i

direktiv 1027. De borgerlige parter, der har fået en vis tid til at undersøge nævnte dokument, har ikke anfægtet den udstedende myndigheds kompetence. Men de har imidlertid gjort gældende, at Domstolen må bortse fra dokumentet, da det er udstedt senere end tidspunktet for de forhold (januar og juni 1981), for hvilke der blev rejst tiltale mod Auer.

Jeg finder ikke dette synspunkt overbevisende. Efter det opstår retten til at virke som dyrlæge *ex nunc* gennem udstedelse af den i artikel 2, stk. 2, omhandlede attestation; tværtimod kan der ikke herske tvivl om, at nævnte ret — det er i alt fald også, hvad man kan læse ud af stk. 1 i samme artikel — alene skabes gennem tildelingen af eksamensbeviset. Ved attestationen *dokumenteres* det blot, at det tidligere udstedte eksamensbevis er (og altid har været) i overensstemmelse med direktiv 1027; men i og hermed godtgøres det, at indehaveren af eksamensbeviset lovligt har kunnet drive virksomhed som dyrlæge fra den dag, medlemsstaterne skulle have udstedt bestemmelserne til gennemførelse af de to direktiver. Forpligtelsen hertil skulle være opfyldt senest den 20. december 1980, altså før de forhold forelå, som gav anledning til straffesagen mod Auer.

Dette er ikke de borgerlige parters eneste indsigelse i henhold til artikel 1 i direktiv 1027. Deres repræsentant har nemlig desuden gjort gældende, at en person i Auer's situation ved den nationale ret må bevise, at han er i besiddelse af alle de bevismidler, der efter denne bestemmelse er fornødne. Der er til støtte herfor blevet henvist til artikel 15 i direktiv 1026, hvorefter »værtslandet ... i tilfælde af begrundet tvivl af en anden medlemsstats kompetente myndigheder [kan] kræve en bekræftelse på ægtheden af de eksamensbeviser ..., som er udstedt [i sidstnævnte stat] ..., samt en bekræftelse på, at den begunstigede opfylder alle de i direktiv 78/1027/EØF fastsatte uddannelsesbetingelser«.

Ej heller på dette punkt kan jeg erklære mig enig. Af reglens bogstav fremgår efter min mening klart to ting. For det første finder den kun anvendelse i tilfælde, i hvilke en medlemsstat nærer begrundet tvivl; Domstolen har ikke fået oplyst, at den franske regering stiller sig tvivlende med hensyn til ægtheden eller korrektheden af det Auer tildelte eksamensbevis (jfr. vedrørende fortolkningen af en bestemmelse, der er formuleret på tilsvarende vis, Domstolens dom af 22. 3. 1983, sag 42/82, Kommissionen mod Frankrig, præmis 32). For det andet er det, såfremt der virkelig består tvivl, den stat, der er i vildrede, der må sørge for det fornødne. Den kan efter artikel 15 anmode om en bekræftelse på forskellige punkter; nævnte bestemmelse stiller ikke krav om, at borgerne skal føre beviser for den nationale ret.

5. Jeg er af de anførte grunde af den overbevisning, at direktiv 1026 finder anvendelse i Auer's tilfælde. Herefter er det nødvendigt at tage stilling til, om direktivet er umiddelbart anvendeligt, dvs., om en person, der befinder sig i Auer's situation, kan støtte rettigheder på det ved national ret.

Domstolen har gentagne gange angivet, hvilke egenskaber ved et direktiv, der kan medføre, at det tillægges virkning som nævnt. Generaladvokat Reischl har givet en ganske udmærket redegørelse herfor i sit forslag til afgørelse i sag 148/78 (anklagemyndigheden mod Ratti, Sml. 1979, s. 1629, se navnlig s. 1651); afgørende er det — sagde han — om et direktiv efter dets art, opbygning og

ordvalg kan siges at indeholde klare, fuldstændige og præcise forpligtelser for medlemsstaterne, alene indeholder klart definerede betingelser og ikke overlader medlemsstaterne nogen skønsfrihed ved gennemførelsen. Og efter min mening svarer bestemmelsen i artikel 2, stk. 1, i direktiv 1026 ganske til denne karakteristik. Den deri omhandlede forpligtelse er præcis, eftersom de eksamensbeviser, der herefter skal anerkendes, specificeres i videst muligt omfang. Og bestemmelsens præcision forringes ikke ved den vaghed, hvormed der i artikel 1 i direktiv 1027 er redegjort for de uddannelsesmæssige mindstekrav, kandidaterne må opfylde; som anført under 4 er nemlig stk. 2 et praktisk hjælpemiddel mod de besværligheder, dette kan medføre. Ingen vil dernæst efter min mening kunne rejse tvivl om denne forpligtelses både klare og fuldstændige karakter.

Direktivet er altså umiddelbart anvendeligt, hvilket vil sige, at Frankrig, fordi det ikke inden for den fastsatte frist har gennemført direktivet, ikke over for en person i Auer's situation kan påberåbe sig, at det ikke har opfyldt de forpligtelser, der følger af direktivets regler (jfr. Domstolens dom i sag 8/81, Becker mod Finanzamt Münster-Innenstadt, Sml. 1982, s. 53, se navnlig s. 71). Og nævnte person kan gøre direktivets umiddelbare anvendelighed gældende over for det i dekret nr. 62/1481 omhandlede undersøgelsesudvalg eller over for dyrlægeforeningerne i det omfang, disse i henhold til de nationale regler om anerkendelse af eksamensbeviser udøver offentlig myndighed. Det er ikke min mening hermed at sige, at direktivets umiddelbare anvendelighed også er »horisontal«, altså i stand til at få virkninger i forholdet mellem privatpersoner. Men det kan påberåbes over for institutioner, der, selv om de ikke er egentlige statsorganer, dog i en vis forstand på statens vegne udøver offentligretlige beføjelser. Herved kan der i øvrigt henvises til Domstolens afgørelse vedrørende en offentlig låneinstitution, der handlede på vegne af en tysk delstat (sag 65/81, Reina mod Landeskredietbank Baden-Württemberg, Sml. 1982, s. 33).

6. Dette resultat bestrides af de borgerlige parter i sagen, de franske dyrlægeforeninger. Deres opfattelse går ud på, at forpligtelsen til at være medlem af foreningen ikke i og for sig udgør en overtrædelse af EØF-traktatens artikler 52 og 57; det er jo hensigten hermed at føre kontrol med adgangen til erhvervet samt overholdelsen af de med det forbundne pligter, og pligtmæssigt medlemskab er således begrundet i almennyttige hensyn og har ordre public-karakter.

Men som det fremgår af Domstolens dom i sag 118/75 (Watson og Belmann, Sml. 1976, s. 1185, se navnlig s. 1198-1199), er nationale regler, hvorefter personer, der er bosiddende i en medlemsstat, er forpligtet til at meddele myndighederne, hvilke statsborgere fra andre medlemsstater, de giver husly, ikke uforenelige med fællesskabsretten alene, såfremt de ikke indirekte indebærer en restriktion for den fri bevægelighed for personer. Efter min mening kan et tilsvarende princip anvendes på artiklerne 52 og 57. Efter min mening kan derfor de i den interne orden begrundede regler om, at indehavere af eksamensbeviser, der er erhvervet i andre medlemsstater skal

være medlem af en faglig forening, kun anses for lovlige, såfremt de ikke indirekte indebærer en restriktion for selvsamme frihed.

Nuvel, af sagens akter fremgår, at Auer gentagne gange har ansøgt om at blive medlem af den franske dyrlægeforening, og at hans ansøgning gentagne gange er blevet afslået. Når han ikke har ansøgt om medlemskab efter den 20. december 1980, er det sikkert fordi erfaringen havde belært ham om, at det ville være en nytteløs handling. I sidste ende er for en person med en »status« svarende til hans, altså en status, der er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne om dyrlægevirksomhed, den vilkårligt opstillede hindring for adgang til den faglige forening en uretmæssig begrænsning af etableringsfriheden.

7. På dette stadium i drøftelsen har diskussionen parterne imellem vedrørende virkningerne af artikel 4 i direktiv 1026 ikke længere nogen mening. Som bekendt anerkendes ved denne bestemmelse de rettigheder, der er erhvervet af de af medlemsstaternes statsborgere, hvis eksamensbeviser ikke opfylder de flere gange omtalte mindste krav til uddannelse (jfr. artikel 1 i direktiv 1027), og sikkert er det, at denne regel ikke i det foreliggende tilfælde kommer i betragtning. Reglens anvendelighed må faktisk være udelukket af grunde, der kun er alt for indlysende, såfremt Domstolen følger mit forslag til afgørelse. Reglen ville imidlertid også være uanvendelig, selv om dette ikke skulle ske, eftersom det er en betingelse for den af bestemmelsen omhandlede fordel, at virksomhed som dyrlæge »retmæssigt« er blevet udøvet i mindst tre år forinden, hvilken betingelse ikke i så fald kan hævdes opfyldt af en person i Auer's situation.

Det vil nu kunne indvendes, at de franske domstole aldrig har været særlig håndfaste over for Auer; de har f.eks. ikke påbudt ham at lukke sin praksis. Det er korrekt, men det ville være en overdrivelse at fortolke denne overbærenhed som en dom om Auer's handlingers overensstemmelse med fransk ret. Jeg er følgelig ikke enig med Kommissionen i, at den franske myndighed, der anser Auer's adfærd for retsstridig, så at sige handler *contra factum proprium.* Det går ej heller an i så henseende at fastslå, at det, da der i det foreliggende tilfælde er tale om en konflikt mellem nationale regler og fællesskabsregler, er de sidste, der må gives forrang, således at de førstnævnte er ugyldige og den på grundlag af dem for ulovlig ansete adfærd følgelig retmæssig. Forpligtelsen til at efterkomme direktiverne udløb faktisk den 20. december 1980, altså for sent hvis det skal fastslås, at de tre års retmæssige udøvelse af erhvervet var udløbet i det tidsrum, Auer handlede, som han gjorde.

8. Jeg har medtaget disse sidste bemærkninger for fuldstændighedens skyld. De udgør klart nok en redegørelse for et synspunkt, der ikke er mit. Jeg har den helt modsatte opfattelse. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det spørgsmål, Cour d'appel de Colmar ved dom af 16. september 1982 har forelagt i straffesagen mod Auer på følgende måde:

»En statsborger i en medlemsstat, der har ret til at drive virksomhed som dyrlæge i en anden medlemsstat, hvor han har fået udstedt et af de i artikel 3 i direktiv 78/1026 omhandlede eksamensbeviser, før nævnte direktiv var eller skulle have været gennemført, er berettiget til at virke som dyrlæge i sin hjemstat fra datoen for direktivets gennemførelse og senest med virkning fra den 20. december 1980, såfremt der i henhold til artikel 2, stk. 2, i samme direktiv, af de kompetente myndigheder i den stat, hvor han har erhvervet sit eksamensbevis, er meddelt ham attestation for, at dette eksamensbevis er i overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 78/1027. Den omstændighed, at vedkommende ikke er medlem af dyrlægeforeningen i hjemstaten, kan ikke hindre ham i at virke som dyrlæge i det omfang, pligtmæssigt medlemskab er et udtryk for en vilkårlig begrænsning af etableringsfriheden.«