CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 19 MEI 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze door de Cour d'appel te Colmar naar u verwezen zaak vormt de voortzetting van zaak 136/78 (Jurispr. 1979, blz. 437), hierna te noemen: „Auer 1". Het ging daarin om de uitlegging van de artikelen 52 en 57 EEG-Verdrag — betreffende de vrijheid van vestiging — in verband met twee richtlijnen van de Raad: richtlijn nr. 78/1026 van 18 december 1978 inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels van dierenarts (PB L 362 van 1978, blz. 1) en richtlijn nr. 78/1027, eveneens van 18 december 1978, inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van dierenarts (PB L 362 van 1978, blz. 7).

2. De feiten zijn in confesso. Zij zijn goeddeels weergegeven in het arrest Auer 1 en ik zal ze als volgt samenvatten. V. Auer, Oostenrijker van geboorte, studeerde diergeneeskunde, achtereenvolgens te Wenen, Lyon en Parma, waar hij in 1956 zijn diploma („Laurea") behaalde. In 1958 vestigde hij zich in Frankrijk, waar hij een praktijk als dierenarts had, aanvankelijk als assistent van een Franse dierenarts en later zelfstandig. Na zijn naturalisatie tot Fransman, in 1961, verzocht hij, met een beroep op het ministerieel decreet van 27 november 1962, nr. 62/1481, meermalen tot de uitoefening van de diergeneeskunde en de diergeneeskundige chirurgie te worden toegelaten. Volgens dit decreet kunnen namelijk dierenartsen van buitenlandse herkomst die de Franse nationaliteit hebben verkregen en in het bezit zijn van een buitenlands uitgereikt vakdiploma dat door de daartoe ingestelde onderzoekscommissie als gelijkwaardig aan een Frans diploma is erkend, tot bedoelde uitoefening worden toegelaten. In het geval Auer heeft bedoelde commissie evenwel, anders dan bepaalde academische instituten in Frankrijk, die gelijkwaardigheid niet erkend. Zijn verzoeken werden derhalve verworpen en wegens onbevoegde uitoefening van zijn beroep stond hij meermalen terecht.

In één dier procedures stelde de Cour d'appel te Colmar u de prejudiciële vraag waarover u zich in het arrest Auer 1 hebt uitgesproken. Op 7 februari 1979 hebt u voor recht verklaard dat de onderdanen van een Lid-Staat gedurende het tijdvak voorafgaande aan de datum waarop de Lid-Staten de noodzakelijke maatregelen zullen moeten hebben getroffen om aan richtlijnen nrs. 1026 en 1027 te voldoen, op artikel 52 EEG-Verdrag geen beroep kunnen doen teneinde het beroep van dierenarts in die Lid-Staat op andere dan de door de nationale wetgeving gestelde voorwaarden te kunnen uitoefenen (r. o. 30).

1 — Vertaald uit het Italiaans.

In mei 1980 verleende de Universiteit te Parma Dr. Auer een certificaat van toelating tot de uitoefening van de diergeneeskunde. Inmiddels had hij zijn praktijk als diergeneeskundig chirurg te Mulhouse voortgezet; te dier zake alsook wegens de verstrekking van geneesmiddelen en het optreden als diergeneeskundige op 26 januari en 25 juni 1981, moest hij, op aangifte van de Ordre National des Vétérinaires de France en het Syndicat des Vétérinaires Praticiens de France, terecht staan. Auer betwistte de hem ten laste gelegde feiten niet, maar beriep zich ten exceptieve op aanspraken die hij aan de gemeenschapsrechtelijke bepalingen betreffende het recht van vestiging zou kunnen ontlenen. Met name zou de termijn waarbinnen de Lid-Staten maatregelen ter uitvoering van richtlijnen nrs. 1026 en 1027 konden nemen, in december 1980 zijn verstreken; sindsdien zou niemand hem de bevoegdheid tot uitoefening van zijn beroep volgens de in bedoelde richtlijnen vastgelegde regelen, kunnen ontzeggen. Voorts verklaarde hij doorslaggevend te achten dat in artikel 2 van richtlijn nr. 1026 aan de Lid-Staten de verplichting wordt opgelegd de in artikel 3 opgesomde diploma's te erkennen, en onder letter f zou juist het hem in Italië verstrekte diploma zijn vermeld.

De rechter in eerste aanleg verwierp deze redenering; hem van enkele telastgelegde feiten vrijsprekend, verklaarde hij hem schuldig aan onbevoegde beroepsuitoefening, met veroordeling tot betaling van een geldboete en tot vergoeding van de aan de civiele partijen opgekomen schaden en kosten. Alle partijen wendden zich in beroep tot de Cour d'appel te Colmar. Deze verklaarde het „ondenkbaar" te achten dat iemand die afkomstig is uit het buitenland en houder van een buitenlands diploma, het beroep van dierenarts in Frankrijk zou kunnen uitoefenen zonder verplicht te zijn zich in het desbetreffende register te doen inschrijven en aldus meer rechten zou hebben dan een geboortig Fransman. Het Hof van Beroep heeft evenwel het geding geschorst, met verzoek aan ons Hof om een uitspraak over de vraag of het een beperking van de bij de artikelen 52 en 57 ingestelde vrijheid van vestiging inhoudt, wanneer van iemand in de positie van Dr. Auer, als voorwaarde voor de uitoefening van de diergeneeskunde, wordt verlangd dat hij zich bij een nationale orde doet inschrijven, terwijl de termijn waarbinnen de Lid-Staten hun wettelijke maatregelen aan richtlijnen nrs. 1026 en 1027 konden conformeren, is verstreken.

3. Ik zal aanstonds zeggen wat ik hiervan denk. Ik wil evenwel de bezwaren die de verwijzende rechter aan de herkomst van Dr. Auer meende te moeten ontlenen, niet onweersproken laten. Ik zal mij daarbij bedienen van de bewoordingen door uw Hof in het arrest-Auer 1 gebezigd: „Geen enkele bepaling van het Verdrag laat ... een ongelijke behandeling toe van de onderdanen van een Lid-Staat wegens het tijdstip of de wijze waarop zij de nationaliteit van die Staat hebben verworven" (r. o. 28). Van verschil in behandeling tussen iemand die onderdaan van een Lid-Staat is geworden en een ander die het altijd geweest is, kan dus geen sprake zijn. Dr. Auer heeft recht op dezelfde behandeling waarop hij aanspraak had kunnen maken indien hij als Fransman zou zijn geboren.

Voorts zij er, ook al heeft niemand het tegendeel beweerd, op gewezen dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen be-

treffende de vrijheid van vestiging niet slechts de betrekkingen tussen de burger van een Lid-Staat en de overheid van een andere staat bestrijken. Is zijn vakdiploma hem in een andere Staat toegekend, dan kan betrokkene het ook jegens de overheid van zijn land inroepen (vlg. de arresten, gewezen in de zaken 115/78, Knoors/staatssecretaris economische zaken, Jurispr. 1979, blz. 399 en 246/80, Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie, Jurispr. 1981, blz. 23).

4. Keren wij terug tot ons uitgangspunt. Van bijkomstigheden afgezien, ziet het probleem dat om een oplossing vraagt, er als volgt uit: kan een burger van een Lid-Staat, die in een andere Lid-Staat een der in richtlijn nr. 1026 genoemde titels heeft verkregen, het beroep van diergeneeskundige zonder meer ook in zijn eigen staat uitoefenen? Volgens artikel 2 der richtlijn erkent „elke Lid-Staat ... de door de overige Lid-Staten ... overeenkomstig artikel 1 van richtlijn nr. 78/1027/EEG afgegeven en in artikel 3 vermelde diploma's, certificaten en andere titels door daaraan met betrekking tot de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van dierenarts, op zijn grondgebied eenzelfde rechtsgevolg toe te kennen als aan de door hemzelf uitgereikte diploma's, certificaten en andere titels." De door Dr. Auer te Parma behaalde titel — „diploma di laurea di dottore accompagnato dal diploma di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria" — is in artikel 3 onder f vermeld. Aan die titel zal dus, indien zij „overeenkomstig artikel 1 van richtlijn nr. 1027" is afgegeven, in Frankrijk hetzelfde rechtsgevolg moeten worden toegekend als aan het aldaar geldende, in artikel 3 onder d vermelde, „diplome de docteur-vétérinaire d'Etat."

Hoe staat het nu met bedoelde „overeenkomst(igheid)"? De minimumopleidingseisen die in artikel 1 worden gesteld aan de houders van de diploma's die in richtlijn nr. 1026 zijn opgesomd, worden in zeer algemene bewoordingen omschreven (hetzelfde geldt trouwens voor de eisen, in richtlijn nr. 75/363/EEG van 16 juni 1975 aan geneeskundigen gesteld). In concreto schijnt dus, ook met de hulp van deskundigen, niet te kunnen worden vastgesteld of een titel „overeenkomstig artikel 1 van richtlijn nr. 1027" is afgegeven. Dit maakt het Hof evenwel niet onbevoegd. Titels die na de vaststelling van laatstgenoemde richtlijn zijn afgegeven, mogen worden geacht met artikel 1 in overeenstemming te zijn, immers de Staten zijn gehouden te verlangen dat uit de titel van de in artikel 1 bedoelde kennis en ervaring blijkt. Mochten titels eerder zijn afgegeven, dan kan men te rade gaan met artikel 2, tweede alinea, van richtlijn nr. 1026, volgens hetwelk het diploma moet „vergezeld gaan van een door de bevoegde autoriteiten van het land van afgifte opgestelde verklaring waarin wordt bevestigd dat zij in overeenstemming met artikel 1 van richtlijn nr. 78/1027/EEG zijn."

Welnu, tijdens de mondelinge behandeling is door de verdediging van Dr. Auer een op 3 december 1982 door de voorzitter van de diergeneeskundige faculteit van de Universiteit van Parma afgegeven document overgelegd, waarin met zoveel woorden wordt verklaard dat het „diploma di laurea" en het „certificato di abilitazione" die in 1956 en 1980 aan Auer zijn uitgereikt, in overeenstemming zijn met artikel 1 van richtlijn nr. 1027.

De civiele partijen, aan wie enige tijd werd gelaten om het document te onderzoeken, hebben de bevoegdheid van het orgaan dat het document afgaf, niet betwist. Nochtans zijn zij van mening dat het Hof er geen acht op zou mogen slaan, omdat de afgifte heeft plaatsgevonden na de (tussen 1 januari en juni 1981 gelegen) dagen waarop de aan Dr. Auer telastgelegde feiten hebben plaatsgevonden.

Dit standpunt vermag mij niet te overtuigen. Het komt erop neer dat de afgifte van het in artikel 2, tweede alinea, bedoelde getuigschrift *ex nunc* recht op uitoefening van het beroep van diergeneeskundige geeft; het lijdt evenwel geen twijfel — en ligt in ieder geval in de eerste alinea van het artikel besloten — dat alleen de toekenning van het diploma bedoeld recht doet ontstaan. Het getuigschrift *verzekert* slechts dat het eerder toegekende diploma overeenkomstig richtlijn nr. 1027 is afgegeven en altijd afgegeven geweest is, en eo ipso staat vast dat de houder van het diploma het beroep van diergeneeskundige mocht uitoefenen met ingang van de dag waarop de Lid-Staten maatregelen ter uitvoering van beide richtlijnen hadden moeten nemen. Die verplichting is op 20 december 1980 komen te vervallen, i.e. vóór de feiten die tot vervolging van Dr. Auer hebben geleid.

Dit is niet het enige bezwaar dat de civiele partijen aan artikel 1 van richtlijn nr. 1027 ontlenen. Hunnerzijds is betoogd dat iemand in de positie van Dr. Auer ten overstaan van de nationale rechter heeft te bewijzen dat hij aan alle in de bepalingen gestelde eisen voldoet. Dit zou besloten liggen in artikel 15 van richtlijn nr. 1026, volgens welke „de ontvangende Lid-Staat . . ., in geval van gegronde twijfel, van de bevoegde autoriteiten van een andere Lid-Staat bevestiging [kan] verlangen van de echtheid van de in die Lid-Staat afgegeven . . . diploma's, alsmede de bevestiging van het feit dat begunstigde heeft voldaan aan alle in richtlijn 78/1027/EEG gestelde opleidingsvoorwaarden."

Ook daarmede ben ik het niet eens. Uit de tekst der bepaling blijkt mijns inziens duidelijk tweeërlei: zij geldt slechts voor gevallen waarin een Lid-Staat gegronde twijfel koestert, en voor het Hof is niet gebleken dat de Franse regering de echtheid of waarde van Dr. Auers diploma in twijfel trekt (vgl. voor de uitlegging van een in soortgelijke bewoordingen vervatte bepaling, het arrest op 22 maart 1983 gewezen in de zaak 42/82, Commissie t. Frankrijk, r.o. 32). In de tweede plaats moet, waar zulk een twijfel gerezen is, de twijfelende staat in het geweer komen. Artikel 15 machtigt de staat tot het verlangen van bepaalde bevestigingen; het verplicht betrokkene niet tot een bewijslevering voor de nationale rechter.

5. Op grond van een en ander acht ik richtlijn nr. 1026 op Dr. Auer van toepassing. Thans moet worden nagegaan of de richtlijn ook rechtstreeks werkt, dat wil zeggen of iemand in de positie van Dr. Auer er voor de nationale rechter een beroep op kan doen.

Welke kenmerken een richtlijn moet vertonen, wil er rechtstreekse werking aan worden toegekend, is door het Hof meermalen gepreciseerd. In de zaak 148/78 (Openbaar Ministerie t. Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629, inz. blz. 1651) heeft de advocaat-generaal Reischl die kenmerken als volgt samengevat: aard, opzet en tekst van de richtlijn moeten de conclusie toelaten dat daarin aan de Lid-

Staten duidelijke, volledige en nauwkeurig omschreven voorwaarden worden opgelegd, terwijl de Lid-Staten bij de uitvoering van die verplichtingen geen vrijheid is gelaten. Het komt mij nu voor dat artikel 2, tweede alinea, aan die omschrijving voldoet. De erin opgelegde verplichting is welbepaald omdat de te erkennen titels er zo gespecificeerd mogelijk in zijn opgesomd. En de vaagheid waarmede in artikel 1 van richtlijn nr. 1027 de *standaard*eisen waaraan de houders der diploma's ten minste moeten voldoen, zijn omschreven, doet daaraan niet af: zoals ik onder 4 heb opgemerkt, kan dit euvel met behulp van de tweede alinea zeer wel worden verholpen. Dat men hier dus met een duidelijke en volledige verplichting te doen heeft, kan mijns inziens door niemand in twijfel worden getrokken.

De richtlijn werkt dus rechtstreeks, hetgeen medebrengt dat Frankrijk, dat er niet tijdig uitvoering aan heeft gegeven, tegen iemand als Dr. Auer geen beroep mag doen op het feit dat het zelf met de nakoming der richtlijn in gebreke is gebleven (men zie het arrest, gewezen in zaak 8/81, Becker t. Finanzamt Münster-Innenstadt, Jurispr. 1982, blz. 53, inz. blz. 71). Daarentegen kan betrokkene zich wel degelijk op de richtlijn beroepen, wanneer hij te maken krijgt met de in decreet nr. 62/1481 bedoelde commissie van onderzoek en voormelde „ordre" en „syndicat", uitoefenende de openbare bevoegdheden die hun zijn toegekend in de nationale voorschriften nopens de erkenning van diploma's. Ik wil daarmede niet zeggen dat de richtlijn ook „horizontaal" werkt in die zin dat zij ook voor de betrekkingen tussen particulieren zou gelden. Zij kan daarentegen wel worden ingeroepen tegen instellingen die, ofschoon geen eigenlijke staatsorganen, op een of andere wijze het overheidsbeleid uitvoeren. In die zin heeft het Hof zich trouwens uitgesproken, toen het ging om een bankinstelling naar publiekrecht die in het belang van een Land optrad (vgl. het arrest, gewezen in de zaak 75/81, Reina t. Landeskreditbank Baden-Württemberg, Jurispr. 1982, blz. 33).

6. „Ordre" en „syndicat" van de Franse diergeneeskundigen zijn het daarmede niet eens; zij achten een verplichting tot inschrijving in het register als zodanig niet met de artikelen 52 en 57 EEG-Verdrag in strijd; bedoeld om de toegang tot het beroep te controleren en de beroepsethiek te doen eerbiedigen, zou die verplichting haar rechtvaardiging vinden in het algemeen belang, terwijl ook het openbaar welzijn ermede gediend zou zijn.

Maar volgens het arrest, gewezen in de zaak 118/75 (Watson and Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1185, inz. blz. 1198-1199) zijn nationale rechtsvoorschriften, die ingezetenen van een Lid-Staat verplichten de overheid in kennis te stellen van de identiteit van op hun grondgebied verblijvende onderdanen van andere Lid-Staten, met het gemeenschapsrecht niet onverenigbaar, mits de vrijheid van verkeer niet indirect wordt ingeperkt. Ik meen dat een dergelijk principe ook voor de artikelen 52 en 57 heeft te gelden. Het komt mij derhalve voor dat voorschriften van openbare orde waarbij de houders van in andere Lid-Staten verkregen diploma's verplicht worden zich in

een register te doen inschrijven, slechts rechtmatig zijn te achten zolang er geen indirecte beperking van bedoelde vrijheid in besloten ligt.

Maar blijkens de feiten heeft Dr. Auer zich meermalen in het register der Franse diergeneeskundigen willen inschrijven en viel hem telkens een weigering ten deel. Als hij na 20 december 1980 geen verzoeken meer heeft ingediend, mag het er voor worden gehouden dat hij ervan heeft afgezien omdat de ervaring hem geleerd had dat zulks zinloos was. Kortom, voor iemand van de „status" van Dr. Auer, i.e. met een status die zich met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen betreffende de uitoefening van het beroep van diergeneeskundige verdraagt, houdt een willekeurige weigering van inschrijving in de „ordre" een onrechtmatige inperking van het vestigingsrecht in.

7. De discussie, tussen partijen gevoerd over de rechtsgevolgen van artikel 4 van richtlijn nr. 1026, lijkt daarmede haar belang te hebben verloren. Zoals bekend, worden in die bepalingen de verkregen rechten erkend van onderdanen van een Lid-Staat wier titels niet beantwoorden aan het geheel van de minimum-opleidingseisen (artikel 1 van richtlijn nr. 1027); en vaststaat dat daarvan in casu geen sprake is. De toepasselijkheid der bepaling zou zonder meer uitgesloten zijn te achten, indien het Hof de door mij in overweging gegeven oplossing zou aanvaarden. Indien niet, dan zou het niet anders worden, immers de in het artikel voorziene faciliteit kan slechts worden verleend indien de dierengeneeskunde tenminste drie jaar lang „op wettige wijze" werd verricht, en juist in dit veronderstelde geval zou Auer zich niet op zulk een wettige uitoefening kunnen beroepen.

Er wordt op gewezen dat de Franse overheid het Auer niet al te moeilijk heeft gemaakt; zo werd geen last gegeven tot sluiten van zijn kliniek. Dit moge waar zijn, maar het zou te ver gaan aan deze lankmoedigheid het oordeel te willen aflezen dat zijn gedragingen met het Franse recht in overeenstemming zijn. Ik ben het dan ook niet met de Commissie eens dat de Franse overheid, het gedrag van Dr. Auer onrechtmatig achtend op enigerlei wijze met zichzelf in strijd komt. Het gaat in dit verband ook niet aan te zeggen dat, waar in casu nationaal recht en gemeenschapsrecht met elkander in strijd komen, het gemeenschapsrecht moet prevaleren, hetgeen zou medebrengen dat het nationaal recht als ongeldig is te beschouwen en een handelwijze die, aan dat nationale recht getoetst, onrechtmatig werd bevonden, als rechtmatig zou zijn te beschouwen. De verplichting om aan de richtlijnen uitvoering te geven, is komen te vervallen op 20 december 1980, en toen was het te laat om te kunnen staande houden dat, ten tijde van Auers voormelde handelwijze, de drie jaren van rechtmatige uitoefening van zijn beroep waren verstreken.

8. Ik heb deze argumenten ten overvloede besproken; het is echter wel duidelijk dat er een opvatting uit spreekt die niet de mijne is. Mijn standpunt is eraan tegengesteld. Ik stel het Hof dan ook voor de prejudiciële vragen door de Cour d'appel te Colmar bij vonnis van 16 september 1982 in de strafzaak tegen Dr. Auer gesteld, als volgt te beantwoorden:

„De burger van een Lid-Staat, die tot de uitoefening van het beroep van diergeneeskundige bevoegd is in een andere Lid-Staat, waar hem het diploma bedoeld in artikel 3 van richtlijn nr. 78/1026 is uitgereikt alvorens er aan die richtlijn uitvoering werd — of moest worden — gegeven, is in zijn eigen staat tot uitoefening van dat beroep bevoegd sinds de dag waarop er aan de richtlijn uitvoering werd gegeven dan wel, uiterlijk, met ingang van 20 december 1980, mits de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat waar hij het diploma verkreeg, hem krachtens artikel 2, tweede alinea, der richtlijn een certificaat hebben uitgereikt waarin bedoeld diploma met artikel 1 van richtlijn nr. 78/1027 in overeenstemming wordt verklaard. Dat betrokkene van de beroepsorganisatie der diergeneeskundigen in zijn eigen staat geen lid is, belet hem de uitoefening van het beroep niet voor zover de verplichting tot dat lidmaatschap de vrijheid van vestiging willekeurig blijkt te beperken."