



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 16. september 2020¹

Sag C-218/19

**Adina Onofrei
mod**

**Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris,
Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris,
Procureur général près la cour d'appel de Paris**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – fri bevægelighed for personer – etableringsfrihed – adgang til advokaterhvervet – dispensation fra kravet om videreuddannelse og erhvervsbevis – national praksis, hvorefter dispensationen begrænses til de tjenestemænd, der har beskæftiget sig med national ret på det nationale område og i den nationale offentlige forvaltning«

I. Indledning

1. Adina Onofrei (herefter »appellanten«) er både portugisisk og rumænsk statsborger. Hun har to kandidatgrader og en doktorgrad i jura fra Université Paris I og Université Paris II. Hun har været ansat i Europa-Kommissionen som fuldmægtig i mere end otte år. Hun ansøgte om optagelse i Ordre des avocats au barreau de Paris (herefter »advokatsamfundet i Paris«) under påberåbelse af en af de dispensationer, der er fastsat i fransk lovgivning med hensyn til betingelsen om at være i besiddelse af erhvervsbeviset (og således den obligatoriske faglige videreuddannelse) for »tjenestemænd i kategori A eller personer, der kan sidestilles med tjenestemænd i denne kategori, som har varetaget juridiske arbejdsopgaver i mindst otte år i en forvaltning eller offentlig tjeneste eller en international organisation«.

2. Advokatsamfundet i Paris meddelte appellanten afslag på hendes ansøgning med den begrundelse, at hun hverken er ansat i den franske offentlige forvaltning, har været udstationeret af den franske offentlige forvaltning i en international organisation eller har været beskæftiget på fransk område. Afgørelsen fra advokatsamfundet i Paris blev opretholdt med den begrundelse, at appellanten ikke havde godtgjort, at hun havde nogen tidligere erfaring med fransk ret. Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig), til hvilken der er blevet indgivet appel vedrørende retsspørgsmål, har nu stillet spørgsmål om, hvorvidt sådanne nationale regler, eller rettere deres fortolkning og anvendelse i praksis, er i overensstemmelse med artikel 45 TEUF og 49 TEUF.

¹ – Originalsprog: engelsk.

II. Retsforskrifter

3. Artikel 11 i loi no 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (lov 71-1130 af 31.12.1971 om reform af visse retlige og juridiske erhverv) («herefter lov 71-1130») bestemmer:

»Ingen kan udøve advokatvirksomhed uden at opfylde følgende betingelser:

1. være fransk statsborger, statsborger i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller i en part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [...]

2. som minimum have erhvervet en kandidatgrad i jura eller tilsvarende titler eller beviser med henblik på at få adgang til advokaterhvervet [...], jf. dog gennemførelsesbestemmelserne til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 som ændret og lovens bestemmelser om personer, der har udøvet visse funktioner eller aktiviteter i Frankrig

3. have erhvervet egnethedsbeviset som advokat, jf. dog de i stk. 2 nævnte bestemmelser, eller inden for rammerne af gensidig anerkendelse bestået den prøve, der er fastsat i nærværende artikel, sidste afsnit

4. ikke have begået handlinger, der har ført til en straffedom for handlinger i strid med standarderne for værdighed, redelighed og sædelighed

[...]

6. ikke have været erklæret personlig konkurs eller pålagt nogen anden sanktion [...]

4. Artikel 98 i décret no 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat (dekret 91-1197 af 27.11.1991 om advokatvirksomhed) (herefter »dekret 91-1197») fastsætter, at »[f]ølgende kan få dispensation fra teoretisk og praktisk uddannelse og egnethedsbevis som advokat:

1. notarer, fogeder, fuldmægtige ved handelsretterne, justitssekretærer og kuratorer i forbindelse med sanering og likvidation af virksomheder, tidligere forvaltere og justitssekretærer, advokater inden for industriel ejendomsret og tidligere patentadvokater (inden for opfindelser), der har udført deres funktioner i mindst fem år

2. universitetslektorer, lektorer med tidsbegrænset ansættelse og undervisere, hvis de har erhvervet en doktorgrad i jura, økonomi eller ledelse, der understøttes af fem års juridisk uddannelse i denne egenskab i uddannelses- og forskningsenheder

3. interne advokater, der har mindst otte års faglig praksis i en eller flere virksomheders juridiske afdeling

4. tjenestemænd og tidligere tjenestemænd i kategori A eller personer, der kan sidestilles med tjenestemænd i denne kategori, som har varetaget juridiske arbejdsopgaver i denne egenskab i mindst otte år i en forvaltning eller offentlig tjeneste eller en international organisation

5. advokater, der i mindst otte år har været involveret i en fagforenings juridiske arbejde

6. advokater, der er ansat af en advokat, en forening eller et advokatsamfund, eller af et kontor tilhørende en advokat eller jurist i Conseil d'État [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig)] og i Cour de cassation [(kassationsdomstol, Frankrig)], og som har mindst otte års erhvervserfaring i denne egenskab efter at have erhvervet den i artikel 11, stk. 2, i lov af 31. december 1971 omhandlede titel eller grad

7. ansatte hos et parlamentsmedlem eller en senators assistenter, der har udført en juridisk aktivitet i en overvejende ledende stilling i mindst otte år i denne egenskab.

De i stk. 3-7 nævnte personer kan have udført deres aktiviteter i flere af de i disse bestemmelser omfattede funktioner, forudsat at den samlede varighed af disse aktiviteter mindst svarer til otte år.«

5. I samme dekrets artikel 98-1, stk. 1, bestemmes:

»Personer, som har fået dispensation i henhold til artikel 98, skal for det i medfør af artikel 69 nedsatte udvælgelsespanel have bestået en prøve, der kontrollerer deres kendskab til faglig etik og forskrifter [...]«

III. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

6. Appellanten, der er portugisisk og rumænsk statsborger, har to kandidatgrader og en doktorgrad i jura fra Université Paris I og Université Paris II. Hun har i mere end otte år været ansat som fuldmægtig i Kommissionen, navnlig i generaldirektoratet for det indre marked og generaldirektoratet for konkurrence. Hun har i løbet af denne tid hovedsageligt beskæftiget sig med statsstøtte og kartelsager.

7. Appellanten ansøgte om optagelse i advokatsamfundet i Paris. Idet hun tilsyneladende opfyldte alle de øvrige betingelser i artikel 11 i lov 71-1130, herunder betingelsen om at have opnået en juridisk kandidateksamen i Frankrig, påberåbte hun sig artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 for at opnå dispensation fra det ellers obligatoriske erhvervsbevis, dvs. »certificat d'aptitude à la profession d'avocat« (egnethedsbevis som advokat) (herefter »egnethedsbeviset«).

8. I samme forbindelse ansøgte hun endvidere om dispensation fra den ellers krævede forberedende uddannelse, der, når den er afsluttet med tilfredsstillende resultat, udmunder i dette egnethedsbevis. Advokatsamfundet i Paris og dets formand har forklaret, at denne uddannelse varer i 18 måneder, omfatter et praktikophold hos et advokatfirma og afsluttes med beståelsen af en endelig prøve.

9. Det er appellants opfattelse, at den beskæftigelse, som hun har udøvet ved Kommissionen, opfylder betingelserne for dispensationen i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197.

10. Imidlertid meddelte advokatsamfundet i Paris afslag på hendes ansøgning, da appellanten hverken var tjenestemand i den franske offentlige forvaltning eller var udstationeret af den franske offentlige forvaltning i en international organisation. Advokatsamfundet i Paris anførte endvidere, at hendes erhvervs erfaring ikke var opnået på fransk område.

11. Appellanten anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig). Ved dom af 11. maj 2017 opretholdt denne domstol afgørelsen. Appeldomstolen fastslog, at appellants erhvervs erfaring skal vurderes in concreto med henblik på at fastslå, om appellants erfaring svarer til den uddannelse, de kundskaber og det ansvar, som tjenestemænd i kategori A har. Den fastslog endvidere, at det skal kontrolleres, at juristen besidder tilfredsstillende kendskab til national ret for at sikre den fulde, relevante og effektive udøvelse af retssubjekternes rettigheder.

12. Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig) nævnte herefter de relevante stillinger, som appellanten varetog inden for Kommissionens tjenestegrene. Den skitserede dernæst de specifikke opgaver, som appellanten udførte i disse stillinger. Appeldomstolen konkluderede på denne baggrund, at disse opgaver ikke viste nogen anvendelse af fransk ret, hvilket altså ikke kunne berettige, at det blev fastslået, at appellanten faktisk havde beskæftiget sig med national ret. Appellants juridiske erfaring opfyldte således ikke kriterierne i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197.

13. Appellanten har iværksat kassationsappel ved Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig). Det er hendes opfattelse, at Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig) fortolkede den relevante dispensation for indskrænkende i sin dom. Fortolkningen, som kræver, at erfaringen med fransk ret samt erhvervs erfaringen er opnået i Frankrig, overser efter hendes opfattelse den omstændighed, at EU-retten er en del af national ret. Dette indebærer indirekte forskelsbehandling, der favoriserer tjenestemænd i den franske offentlige forvaltning til fordel for EU-tjenestemænd, og udgør en restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsfriheden. Idet det anerkendes, at målet om at sikre en effektiv beskyttelse af retssubjekternes rettigheder, er de anvendte midler i denne henseende ikke egnede og går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik herpå. Appellanten har i denne henseende anfægtet måden, hvorpå hendes erhvervs erfaring blev vurderet. Hun har gjort gældende, at det ville have udgjort et mindre indgribende middel til at opfylde dette mål at have anmodet hende om at godtgøre sine kundskaber.

14. Den forelæggende ret har bemærket, at der bestemt kan opstå tvivl med hensyn til, om den omhandlede ordning kan anses for en restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsfriheden. Efter denne rets opfattelse er den omhandlede dispensation i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 undergivet tre kumulative betingelser, der kræver, at ansøgerne i) tilhører den franske offentlige forvaltning, ii) har opnået erhvervs erfaring i Frankrig og iii) har beskæftiget sig med fransk ret. Den forelæggende ret har endvidere anført, at det ikke i henhold til artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 kræves, at en ansøger godtgør at have kendskab til nationale retter og domstole eller den tilhørende retspleje.

15. Under disse omstændigheder har Cour de cassation (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er princippet om, at der ved traktaten om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, efter ændring nu traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er indført en særlig retsorden, som er integreret i medlemsstaternes retssystemer, og som skal anvendes af deres retsinstanser, til hinder for en national lovgivning, der gør tildelingen af en dispensation [fra] de betingelser om uddannelse og beviser, der i princippet er fastsat for adgangen til advokaterhvervet, betinget af et krav om, at den person, der ansøger om dispensation, har et tilstrækkeligt kendskab til national ret af fransk oprindelse, og dermed udelukker, at et lignende kendskab til EU-retten alene kan tages i betragtning?
- 2) Er artikel 45 [TEUF] og 49 [TEUF] til hinder for en national lovgivning, hvorefter en dispensation [fra] de betingelser om uddannelse og beviser, der i princippet er fastsat for adgangen til advokaterhvervet, er forbeholdt visse ansatte i den samme medlemsstats offentlige forvaltning, som i denne egenskab, i Frankrig, har varetaget juridiske arbejdsopgaver i en forvaltning eller offentlig tjeneste eller en international organisation, og dermed ikke kan indrømmes nuværende eller tidligere ansatte i EU-institutionerne, som i denne egenskab har varetaget juridiske arbejdsopgaver inden for en eller flere grene af EU-retten hos Europa-Kommissionen?»

16. Der er indgivet skriftlige indlæg af appellanten, advokatsamfundet i Paris og dets formand, den græske og den franske regering samt af Kommissionen. De samme procesdeltagere med undtagelse af den græske regering har også afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. juni 2020.

IV. Bedømmelse

17. Dette forslag til afgørelse er opbygget på følgende måde. Jeg vil først fokusere på de konkrete betingelser i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 og i denne forbindelse tillige præcisere det nøjagtige formål med den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål (A). Jeg vil derefter undersøge foreneligheden af de omhandlede betingelser, som beskrevet af den forelæggende ret, med artikel 45 TEUF og 49 TEUF (B).

A. Indledende bemærkninger

18. Inden vurderingen af, om den i hovedsagen omhandlede nationale ordning er forenelig med EU-retten, skal denne ordnings reelle indhold naturligvis fastlægges. Desværre er det ikke nogen enkel opgave i den foreliggende sag, som det vil blive forklaret i det næste afsnit.

1. Betingelserne i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197

19. Artikel 11, stk. 3, i lov 71-1130 bestemmer, at muligheden for at udøve advokatvirksomhed i Frankrig med forbehold for undtagelserne er betinget af et egnethedsbevis. Undtagelserne fra dette egnethedsbevis er fastsat i artikel 98 i dekret 91-1197.

20. Den i hovedsagen omhandlede dispensation er fastsat i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197. I henhold til dens ordlyd opstiller den tre betingelser: i) »tjenestemænd [...] i kategori A eller personer, der kan sidestilles med tjenestemænd i denne kategori«, ii) som har varetaget »juridiske arbejdsopgaver i mindst otte år«, og iii) som har varetaget juridiske arbejdsopgaver »i en forvaltning eller offentlig tjeneste eller en international organisation«.

21. Den forelæggende ret har anført, at denne dispensation *i henhold til retspraksis* skal forstås således, at ansøgerne skal opfylde tre kumulative betingelser: i) være ansat i den *franske* offentlige forvaltning, ii) hvor de har udført juridiske opgaver på *fransk* område og iii) har beskæftiget sig med *fransk* ret.

22. Jeg må indrømme, at jeg ikke umiddelbart kan se, på grundlag af hvilken betingelse i ordlyden af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 en sådan retspraksis og sådanne betingelser følger. Hverken den konkrete sag, eller hvad der synes at være den bredere anvendelsespraksis på nationalt plan, hjælper endvidere rigtigt fortolkeren med at forstå, hvilke betingelser der reelt gælder på nationalt plan i henhold til artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197.

23. For så vidt angår *hovedsagen* skal jeg for det første gøre opmærksom på, at advokatsamfundet i Paris har meddelt appellanten afslag på ansøgningen, fordi hun hverken var ansat i den franske offentlige forvaltning eller var udstationeret som sådan i en international organisation. Endvidere fremhævede advokatsamfundet i Paris med generel henvisning til »Cour de cassations [kassationsdomstol] retspraksis« i denne henseende, at appellants erhvervserfaring ligeledes ikke var opnået på fransk område.

24. Selv om Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig) opretholdt afslaget, støttede den for det andet ikke desto mindre sin konklusion på en anden begrundelse, nemlig at appellanten ikke opfyldte betingelsen vedrørende erfaring med fransk ret. Den fastslog, at vurderingen af den relevante erfaring med fransk ret skal foretages *in concreto*. Appeldomstolen konkluderede efter at have foretaget en sådan vurdering, at appellanten ikke havde godtgjort at have nogen erfaring med fransk ret.

25. Den forelæggende ret har for det tredje anført, at ansøgeren skal opfylde de tre *kumulative* betingelser nævnt i dette forslag til afgørelses punkt 21, for at den omhandlede dispensation kan finde anvendelse.

26. På det mere *generelle plan* bliver den nøjagtige brug af den omhandlede dispensation ikke meget klarere, når man står over for nogle af de eksempler fra national retspraksis, som er blevet fremlagt af den forelæggende ret og procesdeltagerne i den foreliggende sag. Disse eksempler afslører en betydelig variation med hensyn til fortolkningen af betingelserne i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197.

27. Hvad for det første angår *betingelsen om ansættelse i den franske offentlige forvaltning* er selve eksistensen af denne betingelse i høj grad blevet anfægtet af den franske regering. Regeringen har gjort gældende, at et sådan krav efter dens opfattelse hverken følger af artikel 11 i lov 71-1130, der alene nævner udøvelsen af aktiviteter i Frankrig², eller af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, der i princippet henviser til personer, der *sidestilles med* tjenestemænd i »kategori A« (»les personnes assimilées« i den franske originaltekst).

28. Nogle af eksemplerne fra retspraksis i den foreliggende sag vedrører ansøgninger, der er indgivet af tjenestemænd i De Forenede Nationer eller i Den Europæiske Union³. Grundene til, at disse ansøgninger ikke blev imødekommet, synes netop ikke at være baseret på manglende ansættelse i den franske offentlige forvaltning, men på manglende erfaring med fransk ret eller manglende opfyldelse af den territoriale betingelse. Jeg skal imidlertid endvidere gøre opmærksom på, at Cour d'Appel d'Aix-en-Provence (appeldomstolen i Aix-en-Provence, Frankrig) anerkendte, at de omhandlede betingelser var opfyldt af en tjenestemand i Fyrstendømmet Monaco, der havde fransk statsborgerskab. I en dom, der var genstand for en del drøftelser i retsmødet, fastslog denne appeldomstol, at Monacos lovgivning i høj grad kan sammenlignes med fransk lovgivning, og at de funktioner, som ansøgeren udførte, kunne kvalificeres som kategori A i forhold til franske tjenestemænd eller dem, der kan sidestilles hermed⁴. Ansøgningen om dispensation blev således imødekommet vedrørende en person, der tydeligvis *ikke var* ansat i den franske offentlige forvaltning.

29. I henhold til ordlyden af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 finder den omhandlede dispensation endvidere anvendelse på tjenestemænd, der har udøvet deres aktiviteter i en international organisation. Det er uklart, om dette element finder anvendelse på enhver tjenestemand i en international organisation (beliggende i Frankrig) eller, hvis det alene finder anvendelse på personer, der er ansat i den franske offentlige forvaltning, og som er blevet *udstationeret* i en international organisation. Afgørelsen fra advokatsamfundet i Paris i hovedsagen synes at været baseret på den sidstnævnte fortolkning.

30. Hvad for det andet angår *den territoriale betingelse* har den forelæggende ret forklaret, at denne også finder anvendelse, når den juridiske beskæftigelse er blevet udøvet i en international organisation. Det er opfattelsen, at en sådan fortolkning følger af artikel 11, stk. 2, i lov 71-1130. Denne bestemmelse omhandler dispensationen fra forpligtelsen til at have erhvervet en *kandidatgrad i jura* og præciserer, hvad der her er relevant, at den finder anvendelse på personer, der har udøvet visse funktioner i Frankrig. Det fremgår, at der i den nationale retspraksis også er krydshenvist til denne bestemmelse i forbindelse med vurderingen af dispensationen vedrørende *egnethedsbeviset*, selv om der ikke nævnes noget herom i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197.

2 – Jeg opfatter dette som en henvisning til artikel 11, stk. 2, i lov 71-1130, hvorefter der kan dispenseres fra kravet om en juridisk kandidatgrad med hensyn til personer, der har udøvet visse aktiviteter i Frankrig.

3 – Jf. f.eks. dom afsagt af Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig) af 12.5.2016, nr. 15/1546, og af Cass. 1ère Civ af 14.12.2016, nr. 15-26.635 (FR:CCASS:2016:C101411), af 11.5.2017, nr. 16-17.295 (FR:CCASS:2017:C100576), og af 5.7.2017, nr. 16-20.441 (FR:CCASS:2017:C100576).

4 – Dom afsagt af Cour d'Appel d'Aix-en-Provence (appeldomstolen i Aix-en-Provence, Frankrig) af 2.4.2015, nr. 14/15403.

31. Jeg kan forstå, at de kompetente franske myndigheder⁵ har fulgt en lignende argumentation med hensyn til dispensationerne beregnet til interne advokater (i henhold til artikel 98, stk. 3, i dekret 91-1197⁶) og personer, der har varetaget juridiske opgaver i fagforeninger (i henhold til samme dekrets artikel 98, stk. 5⁷). Derfor blev artikel 98, stk. 3 og 5, i lighed med artikel 98, stk. 4, ligeledes fortolket således, at de opstiller et territorialt krav, selv om disse bestemmelser i modsætning til artikel 11, stk. 2, i lov 71-1130 ikke indeholder et⁸.

32. Hvad for det tredje angår betingelsen om *erfaring med fransk ret*, synes det at være fastslået, at selv om begrebet »fransk ret« kan fortolkes således, at det omfatter EU-ret, kan det ikke begrænses til sidstnævnte. Jeg forstår, at denne fortolkning af begrebet »fransk ret«, sammenholdt med behovet for at fortolke den omhandlede dispensation strengt, førte til de gentagne afslag på ansøgninger fra EU-tjenestemænd.

33. Domstolen er bundet af den nationale lovgivning, således som denne er fremstillet af den forelæggende ret. Jeg vil derfor i det følgende vurdere foreneligheden med EU-retten af de tre (kumulative) betingelser, således som de er fremstillet i forelæggelsesafgørelsen og efter anmodning fra Domstolen er (gen)bekræftet i skriftlige forklaringer fra Cour de cassation (kassationsdomstol) og dens procureur général (anklagemyndigheden).

34. Imidlertid gør jeg i denne henseende endvidere opmærksom på to elementer, som jeg vil vende tilbage til i afslutningen af dette forslag til afgørelse. For det første synes der at være en vis diskrepans mellem undtagelsesbetingelserne, således som disse fremgår af ordlyden af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, og dem, der tilsyneladende anvendes i praksis. For det andet er der betydelige forskelle i den praktiske anvendelse af disse betingelser, der klart er mere omfattende, end at der i sager, der adskiller sig faktuel, nås forskellige resultater: Forskellen vedrører fortolkningen af selve de retlige betingelser.

2. Omformulering af de præjudicielle spørgsmål

35. Med sit første spørgsmål har den forelæggende ret spurgt til forpligtelsen i henhold til artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 til at have opnået *kendskab* til fransk ret. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om denne betingelse tager tilstrækkeligt hensyn til den omstændighed, at EU-retten kort sagt er en integreret del af medlemsstaternes nationale lovgivninger.

36. For det første fremgår det af forelæggelsesafgørelsen og de indlæg, der er indgivet til Domstolen, at begrebet »kendskab til fransk ret«, som er indeholdt i ordlyden af dette spørgsmål, snarere skal forstås som »*erfaring med fransk ret*«.

37. Det fremgår netop af de indlæg, der er indgivet i den foreliggende sag, samt af retsmødet, at de personer, der ansøger om at være omfattet af den omhandlede dispensation, ikke testes med hensyn til deres kendskab til fransk ret. De synes alene at blive underkastet en undersøgelse vedrørende fagetiske regler i henhold til artikel 98-1 i dekret 91-1197⁹.

38. I den foreliggende sag er det efter min opfattelse for det andet ikke nødvendigt at behandle det første præjudicielle spørgsmål særskilt. Spørgsmålet om arten af forholdet mellem Unionens retsorden og de nationale retsordener og graden af deres gensidige integration og indbyrdes afhængighed er bestemt et interessant spørgsmål. Imidlertid er det inden for rammerne af den foreliggende sag ikke

5 – I afgørelse af 6.7.2016, nr. 2016-551 QPC (FR:CC:2016:2016 551.QPC), bekræftede Conseil constitutionnel (forfatningsråd, Frankrig) denne argumentations overensstemmelse med den nationale forfatning.

6 – Dom afsagt af Cass. 1ère Civ af 28.3.2008, nr. 06-21.051, *Bulletin* 2008 I, nr. 90, og af 14.1.2016, nr. 15-11.305 (FR:CCASS:2016:C100036).

7 – Dom afsagt af Cass. 1ère Civ af 14.12.2016, nr. 14-25.800 (FR:CCASS:2016:C101410).

8 – Den samme territoriale betingelse blev endvidere anvendt hvad angår dispensationen vedrørende visse kategorier af universitetsprofessorer i henhold til artikel 98, stk. 2, i dekret 91-1197. Dom afsagt af Cass. 1ère Civ af 15.7.1999, nr. 97-13.079, *Bulletin* 1999 I, nr. 235, s. 152.

9 – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 5 ovenfor.

nødvendigt at dykke ned i et sådant spørgsmål, der fortjener en galilæisk dialog. I den foreliggende sag opstår dette spørgsmål faktisk kun inden for de meget mere begrænsede rammer for, hvad der med rimelighed kan kræves som relevant juridisk erfaring med henblik på optagelse i en medlemsstats advokatstand. Rent praktisk vil svaret på den forelæggende rets første spørgsmål således nødvendigvis blive behandlet i forbindelse med besvarelsen af det andet spørgsmål, men fra en mere snæver og pragmatisk vinkel.

39. Henset til disse elementer finder jeg det derfor hensigtsmæssigt at behandle begge præjudicielle spørgsmål samlet som et spørgsmål om, hvorvidt de tre betingelser, som den forelæggende ret har beskrevet, og som finder anvendelse i henhold til artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, er forenelige med artikel 45 TEUF og 49 TEUF.

B. Forenelighed med artikel 45 TEUF og 49 TEUF

40. Det skal indledningsvis erindres, at den foreliggende sag ikke er omfattet af direktiv 98/5/EF¹⁰. Denne ordning vedrører alene advokater, der er kvalificerede som advokater i deres hjemlande¹¹. Den foreliggende sag vedrører betingelserne for den *første* adgang til advokaterhvervet i en medlemsstat.

41. Det fremgår af retspraksis, »at i det omfang betingelserne for adgangen til et erhverv ikke er harmoniseret, kan medlemsstaterne frit fastsætte de kundskaber og kvalifikationer, der findes nødvendige for at udøve vedkommende erhverv [...]«¹².

42. EU-retten sætter ikke desto mindre grænser for udøvelsen af disse beføjelser. Nationale retsforordninger må ikke være til hinder for den faktiske udøvelse af de, i forhold til hvad der er relevant for nærværende sag, ved artikel 45 TEUF og 49 TEUF tilsikrede grundlæggende rettigheder¹³.

43. Den forelæggende ret har forklaret, at advokaterhvervet i Frankrig kan udøves både som selvstændig og som arbejdstager. Den nationale ordning skal derfor undersøges i lyset af begge traktatbestemmelser. Imidlertid er vurderingens hovedelement, navnlig vurderingen vedrørende begrænsninger og deres begrundelser, stort set det samme for begge bestemmelser.

1. Forskelsbehandling eller en adgangshindring?

44. Den foreliggende sag vedrører en person, der ikke ønsker at skifte mellem to forskellige medlemsstats faglige miljøer. Appellanten ønsker at sikre muligheden for at skifte mellem en ansættelse i Kommissionens forvaltning og advokaterhvervet i en medlemsstat.

10 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.2.1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT 1998, L 77, s. 36).

11 – Dom af 13.11.2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, præmis 45).

12 – Jf. f.eks. dom af 10.12.2009, Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), af 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis), og af 17.12.2015, X-Steuerberatungsgesellschaft (C-342/14, EU:C:2015:827, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

13 – Jf. vedrørende artikel 45 TEUF (tidligere artikel 39 EF) dom af 10.12.2009, Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

45. Det følger af fast retspraksis, at en EU-tjenestemand er vandrende arbejdstager. »[E]n [unions]borger, som arbejder i en anden medlemsstat end hjemstaten, [mister] nemlig ikke sin egenskab af arbejdstager [...], fordi han beklæder en stilling i en international organisation [...]«¹⁴. Det samme gør sig gældende hvad angår udøvelsen af de rettigheder, som unionsborgerne er tildelt i medfør af artikel 49 TEUF.

46. I forbindelse med den foreliggende sag er det min opfattelse, at en drøftelse af, hvorvidt de omhandlede betingelser udgør indirekte forskelsbehandling og/eller en hindring for den frie bevægelighed, kan holdes på et minimum. Dette skyldes, at de omhandlede betingelser efter min opfattelse udgør begge.

47. Hvad for det første angår anbringendet om indirekte forskelsbehandling skal det påpeges, at appellanten er rumænsk og portugisisk statsborger.

48. Artikel 45 TEUF (samt artikel 49 TEUF) »forbyder ikke alene åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat«¹⁵. Indirekte forskelsbehandling opstår, når den omhandlede nationale retsforordning »efter selve sin karakter er egnet til i højere grad at berøre vandrende end indenlandske arbejdstagere og dermed risikerer navnlig at stille de vandrende arbejdstagere ringere«¹⁶.

49. Jeg er enig med appellanten og Kommissionen i, at de omhandlede betingelser efter selve deres karakter naturligvis i højere grad vil berøre udenlandske statsborgere som appellanten. Det kan med nogenlunde rimelighed antages, at de fleste franske tjenestemænd også er franske statsborgere. Selv om den gældende regel således er baseret på et andet kriterium end nationalitet (ansættelse i den franske offentlige forvaltning og ikke fransk nationalitet), udgør en sådan regel klart et tilfælde af indirekte diskrimination på grundlag af nationalitet.

50. I retsmødet påpegede advokatsamfundet i Paris og dets formand, at afgørelsen vedrørende appellants ansøgning ikke var baseret på hendes nationalitet, og at den ville have været nøjagtigt den samme, hvis hun var fransk statsborger.

51. Jeg kan ikke se relevansen af dette argument. Det er tilstrækkeligt til at udløse vurderingen af mulig indirekte forskelsbehandling, at appellanten sandsynligvis stilles ringere som følge af en form for forskelsbehandling, der ydes beskyttelse imod (her nationalitet). Den omstændighed, at en anden også kunne befinde sig i den samme situation, selv om vedkommende ikke tilhører den beskyttede gruppe, er egentlig ikke relevant for den konklusion, at der foreligger en regel, der indirekte favoriserer egne statsborgere.

52. Den franske regering samt advokatsamfundet i Paris og dets formand har yderligere afvist den mulighed, at betingelserne, der hviler på praksis, kan udgøre indirekte forskelsbehandling, da personer, der udøver virksomhed i Frankrig og således har kendskab til fransk ret, og dem, der udøver virksomhed i en anden medlemsstat (eller som er ansat i Kommissionen) og således ikke har kendskab til fransk ret, ikke befinder sig i sammenlignelige situationer med hensyn til adgangen til advokaterhvervet, idet deres respektive færdigheder vedrører forskellige retsordener.

53. Jeg er ikke enig.

14 – Jf. f.eks. dom af 3.10.2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis), af 16.12.2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis for så vidt angår principerklæringen), af 16.2.2006, Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis), og af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypem (C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 45). Jf. endvidere dom af 30.4.2019, Wattiau mod Parlamentet (T-737/17, EU:T:2019:273, præmis 82 ff.).

15 – Jf. f.eks. dom af 28.6.2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, præmis 39), af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 25), eller af 5.2.2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, præmis 30).

16 – Dom af 23.5.1996, O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, præmis 20).

54. Det følger af retspraksis, at situationers sammenlignelige karakter skal vurderes i lyset af indholdet af og formålet med den nationale lovgivning, der indfører en forskellig behandling, samt i givet fald de principper, der gælder inden for det område, som den nationale lovgivning henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område¹⁷.

55. I den foreliggende sag indebærer dette, afhængigt af det valgte abstraktionsniveau, enten en drøftelse af, hvorvidt franske tjenestemænd og tjenestemænd i Kommissionen er sammenlignelige med hensyn til at ansøge om optagelse i advokatsamfundet i Frankrig (det overordnede formål) eller alternativt, hvorvidt de to persongrupper er sammenlignelige med hensyn til den specifikke dispensation, som appellanten ønsker at påberåbe sig (det specifikke formål).

56. Hvad angår det *overordnede* formål har jeg svært ved at se, hvorfor ikke enhver jurist generelt kan betragtes som sammenlignelig med henblik på optagelse i advokatsamfundet og advokaterhvervet.

57. Hvad dernæst angår dispensationens *specifikke* formål har den forelæggende ret forklaret, at denne dispensation, idet den underkaster adgangen til advokaterhvervet de i sagen omhandlede betingelser, har til formål at sikre retssubjekterne et effektivt forsvar og ligeledes god retspleje.

58. Hvis dette formål rent faktisk undersøges *in concreto* i lighed med nogle af de eksempler, der er henvist til i dette forslag til afgørelse¹⁸, har jeg igen svært ved at få øje på den manglende strukturelle sammenlignelighed mellem franske tjenestemænd og EU-tjenestemænd. Det, der efter sigende lægges vægt på, er dokumentationen af erfaring med fransk ret, ikke formodningen herom. Hvis det imidlertid ganske enkelt blev antaget, at kun en fransk tjenestemand har kendskab til fransk ret, uden at dette på nogen måde blev vurderet, ville en sådan formodning, idet dette skaber sine egne problemstillinger, stadig ikke benægte den iboende sammenlignelighed, henset til den specifikke undtagelses erklærede mål: at sikre, at en person, der er omfattet af undtagelsen, faktisk har de nødvendige kundskaber til at udøve advokatvirksomhed.

59. Under alle omstændigheder illustrerer denne drøftelse imidlertid to problemstillinger. For det første vedrører sådanne betragtninger faktisk allerede begrundelsen for den specifikke betingelse og ikke den overordnede sammenlignelighed. Denne sammenlignelighed opfattes normalt ganske bredt, netop for at fjerne diskussionen fra begrundelsesniveauet til sammenlignelighedsniveauet, idet argumenterne under begge overskrifter i vid udstrækning er af samme art¹⁹. For det andet kan de lovgivningsmæssige valg, som en medlemsstat træffer i en sådan sammenhæng, ikke anses for afgørende. Hvis dette var tilfældet, ville de i national lovgivning fastsatte kategorier føre til en udelukkelse af vurderingen af sammenligneligheden på EU-niveau og således udelukkelse af enhver retslig prøvelse²⁰.

60. Jeg kan på baggrund af disse betragtninger ikke andet end bekræfte, at de tre af den forelæggende ret beskrevne betingelser, der udløser anvendelsen af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, skaber indirekte forskelsbehandling, der favoriserer franske statsborgere med hensyn til adgangen til advokaterhvervet i Frankrig.

17 – Jf. i denne henseende dom af 7.3.2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis), af 26.6.2018, MB (Kønsskifte og arbejdsophørs pension) (C-451/16, EU:C:2018:492, præmis 42), og af 22.1.2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, præmis 42).

18 – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 11, 12 og 24 ovenfor.

19 – Jf. endvidere mit forslag til afgørelse Hornbach-Baumarkt (C-382/16, EU:C:2017:974, punkt 131), der illustrerer, hvordan det i Domstolens traditionelle bedømmelse inden for rammerne af de fire friheder i det væsentlige er de samme argumenter, der diskuteres i vurderingen af sammenlignelighed (hvis dette diskuteres separat) og begrundelse (proportionalitet).

20 – Jf. mit forslag til afgørelse MB (C-451/16, EU:C:2017:937, punkt 47), hvori den cirkelslutning, der bevirker, at det effektivt er umuligt at foretage nogen retslig prøvelse, hvis de kategorier, der er fastsat i den nationale lovgivning, skal anses for afgørende med hensyn til vurderingen af sammenlignelighed på EU-niveau, fremhæves.

61. Jeg er for det andet enig med appellanten og Kommissionen i, at disse betingelser ligeledes udgør en hindring for adgangen til advokaterhvervet i Frankrig.

62. Rækkevidden af artikel 45 TEUF og 49 TEUF er ikke begrænset til tilfælde af direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Disse bestemmelser er endvidere til hinder for foranstaltninger, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som »kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder«²¹.

63. Anvendelsen af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 kan hindre eller afskrække personer, der ønsker at udøve deres ret til fri bevægelighed eller etableringsret, fra at forlade deres oprindelsesmedlemsstat (eller med hensyn til, hvad der er relevant her, EU's forvaltning) for at udøve lønnet beskæftigelse eller etablere sig som advokat i Frankrig.

64. Betingelserne for anvendelsen af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 vedrørende ansættelse i den franske offentlige forvaltning, territorial erhvervs erfaring og erfaring med fransk ret udgør således også en restriktion for arbejdskraftens fri bevægelighed og for etableringsfriheden i henhold til artikel 45 TEUF og 49 TEUF.

2. Begrundelse

65. Uanset om de omhandlede betingelser behandles som indirekte forskelsbehandling eller en hindring for den frie bevægelighed, er det under alle omstændigheder nødvendigt at efterprøve, om de kan anses for begrundet i et af de legitime mål, som er nævnt i traktaten, eller i tvingende almene hensyn. Endvidere skal den pågældende ordning kunne sikre, at dette mål opnås, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå det pågældende mål²².

66. Det er gjort gældende, at det mål, som den omhandlede dispensation forfølger, er det effektive forsvar af retssubjekters rettigheder og god retspleje. I denne henseende, og som anført af den forelæggende ret, er beskyttelsen af forbrugere, herunder modtagerne af juridiske tjenesteydelser og en forsvarlig retspleje, hensyn, der kan anses for tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion af de grundlæggende friheder²³.

67. Jeg er helt enig. Jeg påpeger endvidere, at ingen af procesdeltagerne har bestridt legitimiteten af sådanne hensyn, der absolut kan begrunde foranstaltninger og betingelser, der begrænser adgangen til advokaterhvervet i en medlemsstat.

68. Når dette er sagt, skal det stadig undersøges, om de omhandlede betingelser opfylder proportionalitetskriteriet, som kræver, at forholdet mellem de *erklærede mål* og de *valgte midler* til at nå dem, vurderes. I denne sammenhæng er det ganske vigtigt at præcisere, at i) forbrugerbeskyttelse af modtagerne af juridiske tjenesteydelser samt ii) god retspleje i en sag som denne i det væsentlige kan koges ned til spørgsmålet om relevant erfaring, der således skulle gøre det muligt for en person, der

21 – Jf. f.eks. dom af 7.5.1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, præmis 15), af 5.2.2015, Kommissionen mod Belgien (C-317/14, EU:C:2015:63, præmis 22), eller af 20.12.2017, Simma Federspiel (C-419/16, EU:C:2017:997, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis). Jf. mit forslag til afgørelse Krah (C-703/17, EU:C:2019:450, punkt 53-85) for et sammendrag af retspraksis i denne henseende.

22 – Jf. f.eks. dom af 31.3.1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis), af 12.9.2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, præmis 50), eller af 13.7.2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 29).

23 – Jf. hvad angår begrundelser for restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser dom af 18.5.2017, Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:391, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Jf. endvidere dom af 12.12.1996, Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis), og af 25.7.1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331 præmis 16).

ønsker at udøve advokatvirksomhed i en medlemsstat, at være funktionsdygtig inden for dette system på fornuftig og selvstændig vis. Udløsningen af den omhandlede dispensation fritager trods alt ansøgerne fra den krævede forberedende juridiske uddannelse og den endelige prøve ved dens afslutning.

69. I det følgende vil jeg således bestræbe mig på at foretage en prøvelse af hver af de tre omhandlede betingelser, som den forelæggende ret har beskrevet: Kan en sådan betingelse siges at være både passende og nødvendig hvad angår det erklærede mål om at sikre, at personer, der ønsker at påberåbe sig den omhandlede dispensation, har tilstrækkeligt med relevant erfaring hvad angår advokaterhvervet?

a) Ansættelse i den franske offentlige forvaltning

70. Som anført i dette forslag til afgørelses punkt 27 og 28 ovenfor fortolkes det nøjagtige omfang af betingelsen om ansættelse i den franske offentlige forvaltning forskelligt.

71. Den forelæggende ret har anført, at denne betingelse kræver, at ansættelse i den franske offentlige forvaltning forstås som værende forskellig fra enhver anden forvaltning, det være sig i EU eller nationalt.

72. Den franske regering har på den anden side anfægtet denne fortolkning. Denne betingelse skal efter dennes opfattelse fortolkes bredt, så det endvidere omfatter EU-forvaltninger eller nationale forvaltninger ud over den franske. Kommissionens tjenestemænd i kategori AD kan efter denne regerings opfattelse ligeledes være omfattet af begrebet personer, der sidestilles med tjenestemænd i kategori A (personnes assimilées), der findes i ordlyden af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197. Den franske regering forklarede i retsmødet, at der ikke findes nogen klar definition af den sidstnævnte kategori. Det står alene klart, at tjenestemænd i kategori B og C ikke er omfattet, mens tjenestemænd, der ikke henhører under kategori A, B eller C, som f.eks. tjenestemænd i fængselsadministrationen eller militære tjenestemænd, formentlig er omfattet.

73. I den foreliggende sag synes den valgte fortolkning i afgørelsen fra advokatsamfundet i Paris at være den, som den forelæggende ret har givet udtryk for. Derimod var afgørelsen fra Cour d'Appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig) på linje med det, som den franske regering har foreslået: Den omstændighed, at appellantens tydeligvis ikke var ansat i den franske offentlige forvaltning, forhindrede ikke denne domstol i at foretage en vurdering in concreto af hendes tidligere erfaring.

74. Det er ikke Domstolens opgave at træffe afgørelse om fortolkningen af national ret. Jeg vil imidlertid blot påpege tre punkter.

75. Hvis for det første den fortolkning, der i sidste ende vælges, er en snæver fortolkning, der de facto giver udtryk for, at ansættelse i den franske offentlige forvaltning medfører, at dispensationen meddeles automatisk uden en ægte vurdering in concreto af betingelsen om erfaring med fransk ret af relevans for advokaterhvervet, ville en sådan betingelse efter min opfattelse *ikke være passende* til at nå det erklærede mål. Henset til mængden af tjenestemænd, der er omfattet af kategori A, og den forskelligartede og nogle gange snævre jobbeskrivelse, der kan forventes at være forbundet med at arbejde i visse kontorer, ville det være meget vanskeligt at antage, at alle disse personer automatisk ville have opnået den nødvendige erfaring og de nødvendige kundskaber med henblik på advokaterhvervet, navnlig i forhold til almindelig og uafhængig udøvelse af advokaterhvervet som selvstændig. En automatisk tildeling af dispensation, der alene hviler på en ansættelse i den franske offentlige forvaltning, ville derfor mildt sagt være for omfattende, henset til de tilstræbte mål.

76. For det andet har advokatsamfundet i Paris og dets formand gjort gældende, at der bestemt ikke er nogen automatik i den måde, hvorpå dispensationen indrømmes, og at alle ansøgninger om dispensation undergives en vurdering *in concreto*. Jeg gør opmærksom på, at samtlige procesdeltagere i retsmødet faktisk erklærede sig enige i, at der skal foretages en vurdering *in concreto*. Der var imidlertid fortsat forskellige opfattelser af præcist *hvad*, der skal vurderes *in concreto*, hvilket vil blive behandlet nedenfor med hensyn til den tredje betingelse.

77. Under alle omstændigheder er det imidlertid min opfattelse, at betingelsen om ansættelse i den franske offentlige forvaltning, selv hvis enhver automatik udelukkes, går ud over, hvad der er nødvendigt, henset til det ovenfor anførte mål. Dette mål er at sikre, at personer, der ønsker at påberåbe sig dispensationen, har relevant, praktisk kendskab til fransk ret, så de kan udøve advokatvirksomhed. Det er som allerede anført *for omfattende* i forhold til franske tjenestemænd og i væsentlig grad *ikke omfattende nok* i forhold til enhver, der ikke er en fransk tjenestemand, at sidestille dette mål med ansættelse i den franske offentlige forvaltning. Det står ganske klart for mig, at erfaring med og kendskab til fransk ret også kan opnås et andet sted end i den franske offentlige forvaltning. Det kan bestemt ikke udelukkes, at der findes nogle tjenestemænd i Kommissionen, der kan have arbejdet med franske retsanklagelser eller endda deltaget i retssager ved de franske domstole på deres arbejdsgivers vegne.

78. Hvad angår sidstnævnte aspekt ville betingelsen vedrørende ansættelse i den franske offentlige forvaltning begrænse de omhandlede friheder ud over, hvad der er nødvendigt, for så vidt som den ville udelukke ansøgere, der ikke er ansat i den franske offentlige forvaltning, men som effektivt kan have erhvervet relevant erfaring²⁴.

79. For det tredje forsvinder problemet med hensyn til den første af den forelæggende ret beskrevne betingelse imidlertid fuldstændigt, hvis den omhandlede betingelse, som den franske regering har gjort gældende, fortolkes bredt, således at den ligeledes omfatter tjenestemænd i EU's forvaltning, for så vidt som de kan betragtes som »andre personer, der sidestilles med tjenestemænd i kategori A«. Dette ville indebære, at sådanne personer ikke automatisk ville være udelukket fra at komme i betragtning med henblik på den omhandlede dispensation, og at der endvidere med hensyn til deres kvalifikationer kunne foretages en vurdering *in concreto* af deres tidligere erfaringer.

80. Det er således min foreløbige (og ganske betingede) konklusion, at artikel 45 TEUF og 49 TEUF er til hinder for betingelsen om ansættelse i den franske offentlige forvaltning, som gælder for dispensationen fra den faglige videreuddannelse og egnethedsbeviset som advokat i henhold til artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, for så vidt som anvendelsen af denne betingelse i praksis ikke giver mulighed for kontrol af den nødvendige erfaring med (national) ret hos de personer, der ikke er ansat i den franske offentlige forvaltning.

b) Den territoriale betingelse

81. Med hensyn til den territoriale betingelse kan jeg forstå, at denne betingelse anvendes uafhængigt og skal opfyldes *kumulativt* sammen med de to øvrige betingelser. Jeg kan endvidere forstå, at denne betingelse fortolkes således, at den kræver, at den nødvendige erfaring med fransk ret skal være opnået af ansøgeren, mens denne *erhvervsmæssigt var hjemmehørende* i Frankrig. Den nødvendige erfaring kan med andre ord aldrig være opnået, hvis ansøgerens offentlige arbejdsgiver har hjemsted uden for fransk område, selv om ansøgeren rent faktisk kan være beskæftiget med fransk ret, hvad enten det er for de franske domstole og således på fransk område eller på anden måde beskæftiger sig med spørgsmål, der vedrører fransk ret.

²⁴ – Jf. i denne retning dom af 7.5.1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, præmis 15), af 13.11.2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis), af 10.12.2009, Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis), og af 17.12.2009, Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, præmis 34). Jf. endvidere dom af 12.5.2005, Kommissionen mod Italien (C-278/03, EU:C:2005:281, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).

82. Såfremt dette faktisk er tilfældet, er det min opfattelse, at en sådan betingelse indeholder de samme problemstillinger som dem, der potentielt er konstateret med hensyn til betingelsen vedrørende ansættelse i den franske offentlige forvaltning som beskrevet ovenfor²⁵. Problemet er den iboende automatik, der ganske enkelt rammer forbi det erklærede mål.

83. Denne betragtning bekræftes yderligere af artikel 98, stk. 4, sidste led, i dekret 91-1197, hvoraf det følger, at denne dispensation, i det mindste ifølge denne bestemmelses ordlyd, kan indrømmes til de ansøgere, der påberåber sig erfaring fra en international organisation. Det kan ikke udelukkes, at man, når man arbejder for en organisation som UNESCO eller OECD, der har deres hjemsted i Frankrig, kan være beskæftiget med spørgsmål, der vedrører fransk ret, og involveret i en tvist for de franske domstole. Når dette er sagt, kan, såfremt garantien for dispensation i disse sager er automatisk (og desuden eventuelt begrænset til ansatte i den franske offentlige forvaltning, der er udstationeret i sådanne organisationer), de mål, der forfølges med de omhandlede betingelser, næppe nås.

84. Jeg når således den næste foreløbige (og igen noget betingede) konklusion, at artikel 45 TEUF og 49 TEUF er til hinder for den territoriale betingelse, der gælder for dispensationen fra den erhvervsmæssige uddannelse og egnethedsbeviset som advokat i henhold til artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197.

c) Erfaring med fransk ret

85. Jeg forstår det således, at betingelsen vedrørende erfaring med fransk ret er knyttet til kravet om at have »varetaget juridiske arbejdsopgaver«, som findes i ordlyden af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-9711 (»activités juridiques« i den franske originaltekst).

86. Man kan i denne sammenhæng ikke andet end fremhæve, at Domstolen i sin retspraksis i princippet allerede har anerkendt betydningen af erfaring med og kendskab til national ret med henblik på udøvelse af advokaterhvervet²⁶. Et krav om at have opnået en hel del juridisk erfaring for at blive fritaget fra det almindelige krav om erfaring inden optagelse i advokatsamfundet vil således principielt være en passende og nødvendig restriktion.

87. Imidlertid er situationen ikke særlig klar i den foreliggende sag. Faktisk er det den præcise genstand for den tidligere juridiske erfaring, som kræves i henhold til den relevante nationale lovgivning, der stadig er noget uklar både materielt og processuelt.

88. Idet der tages alle hensyn til den iboende fleksibilitet, der er nødvendig ved behandlingen af ansøgninger fra personer fra alle samfundslag, er det for det første fortsat uklart, hvad der helt præcist stilles krav om med udtrykket »varetaget juridiske arbejdsopgaver«.

89. Den intuitive fortolkning af begrebet »juridiske arbejdsopgaver« kan være i modstrid med »administrativt arbejde«. Som det fremgår af forklaringerne, navnlig forklaringen fra advokatsamfundet i Paris og dets formand, kræves der faktisk juridiske arbejdsopgaver af en vis kvalitet, hvilket skal gøre det muligt at fastslå, at erhvervs erfaringen effektivt har forberedt ansøgeren på udøvelsen af advokaterhvervet.

25 – Kommissionen har endvidere udtrykt tvivl om, hvorvidt den territoriale betingelse faktisk kræves opfyldt af ansatte i den franske offentlige forvaltning, der udøver deres funktioner uden for fransk område. Den har i denne forbindelse henvist til dom af 12.5.2016 afsagt af Cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig), nr. 15/15468, hvori det fastslås, at forskelsbehandling ikke kan følge af en sondring mellem ansatte i den franske offentlige forvaltning og internationale tjenestemænd, da de to statusser afspejler forskellige kundskaber.

26 – Jf. dom af 10.12.2009, Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, præmis 46), og af 22.12.2010, Koller (C-118/09, EU:C:2010:805, præmis 39).

90. Imidlertid er der i ordlyden af artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197 ikke henvist til erfaring med *national ret*. Dette er logisk set tilfældet, når det gælder ansøgere, der er tjenestemænd i kategori A, og som har arbejdet som advokat i internationale organisationer, eller som hovedsageligt eller tillige har beskæftiget sig med andre retsområder, som f.eks. EU-ret eller international ret, mens de arbejdede i Frankrig. Det fremgår af den diskussion, der opstod i retsmødet, at erfaring med EU-ret kan (eller endda skal) tages i betragtning, selv om det fortsat er uklart, i hvilket omfang denne erfaring kan kompensere for den manglende erfaring med national ret.

91. Det er endvidere uklart for mig, om udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed inden for *et hvilket som helst retsområde* er tilstrækkeligt til at opfylde kravet. I retsmødet opstod der også i denne henseende nogle lidet overbevisende drøftelser med eksempler på personer, der muligvis alene har beskæftiget sig med et meget snævert retsområde i hele den otteårige periode²⁷, og bemærkninger om, hvorvidt der faktisk kræves en bredere erfaring.

92. Det er endvidere uklart, hvorvidt der skal godtgøres en vis *retssagserfaring* ved de franske domstole og i hvilket omfang, eller om anden erfaring (som ikke er retssagserfaring) er tilstrækkelig. Jeg påpeger, at advokatsamfundet i Paris og dets formand synes at godtage den første mulighed, men de i den foreliggende sag fremlagte eksempler er hverken eksplicitte eller på anden måde overbevisende i denne henseende²⁸.

93. Det er således alene i denne sammenhæng, at der kan gives et brugbart svar på den forelæggende rets første spørgsmål²⁹. Hvis de myndigheder, der har til opgave at anvende artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, hvad angår indholdet af den påkrævede erfaring konsekvent kræver erfaring med fransk ret af alle ansøgere enten i form af dokumenteret retssagserfaring ved de franske domstole eller begrænset til retsområder, der er snævert forbundet sådanne områder, ville det være fuldt ud logisk at udelukke praktisk erfaring med EU-ret. Hvis derimod *enhver erfaring* med national ret i tilknytning til praktisk talt ethvert område inden for national ret imidlertid godtages, herunder de områder, der ligger relativt fjernt fra enhver relevant retssagserfaring, er der ingen grund til kun at udelukke erfaring med EU-ret fra områder med relevant erfaring³⁰.

94. Hvad for det andet angår processen med hensyn til kontrollen af betingelsen om erfaring med fransk ret har advokatsamfundet i Paris og dets formand samt den franske regering forklaret, at dette sker in concreto i hvert enkelt tilfælde. Hver ansøgning modtages først af en advokat, der er ansat af advokatsamfundet i Paris, som har til opgave at kontrollere, om sagen er fuldt oplyst, anmode ansøgeren om at supplere sagsakterne, hvis det er nødvendigt, og udarbejde et notat. Ansøgningen overgår derefter til et udvalg, der består af medlemmer og tidligere medlemmer af advokatsamfundet, og fordeles til en af dem, der interviewer ansøgeren og afgiver sin udtalelse vedrørende sagen til udvalget. Udvalget imødekommer enten ansøgningen eller, hvis dette viser sig ikke at være muligt, fremsender sagen til et administrativt organ, hvor ansøgeren kan blive hørt. Dette administrative

27 – Appellanten henviste i denne henseende til domme afsagt af den forelæggende ret, hvorefter det i forbindelse med dispensationen i henhold til artikel 98, stk. 3, i dekret 91-9711 vedrørende interne advokater fastslås, at der ikke kan kræves forskellige aktiviteter inden for forskellige retsområder. Jf. dom afsagt af Cass. 1ère Civ af 13.3.1996, pourvoi nr. 94-13.856, *Bulletin* 1996 I, nr. 131, s. 93, af 26.1.1999, pourvoi nr. 96-14.188, non publié au bulletin, af 11.2.2010, pourvoi nr. 09-11.324, non publié au bulletin.

28 – Appellanten henviste endvidere til en udtalelse af 18.1.2018 fra Conseil national des barreaux (det nationale advokatråd, Frankrig) og Commission Règles et usages (kommissionen for regler og praksis, Frankrig), der ikke forekommer særlig entydig i denne henseende. Af dokumentet fremgår det, at »det advokatsamfund, der har modtaget ansøgningen om optagelse, skal undersøge, hvilke aktiviteter der effektivt er udøvet på grundlag af beviser for de juridiske arbejdsopgaver i form af konsultationer, udarbejdelse eller håndtering af processkrifter. Det bevis, som ansøgeren skal fremlægge, er i princippet det certifikat, der er udstedt af arbejdsgiveren eller tidligere arbejdsgivere«. Min fremhævelse hvad angår det disjunktive »eller«.

29 – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 38 ovenfor.

30 – Hvis det, for at sige det rent ud ved hjælp af et hypotetisk eksempel, er muligt for eksempelvis en ansat i skattemyndigheden i Saint-Claude i Jura, der har otte års erhvervs erfaring udelukkende med momsager uden nogen sinde at have sat sin fod i en fransk domstol for at afgive et indlæg på vegne af staten, kan drage fordel af undtagelsen i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, fordi denne anses for at udføre »juridiske arbejdsopgaver«, da skal det samme bestemt være muligt for en tjenestemand i Kommissionen, der alene beskæftiger sig med EU-retlige spørgsmål uden nogensinde at afgive indlæg for de franske domstole. Dette skyldes ganske enkelt, at begge disse tilfælde i lyset af det *erklærede mål* for en sådan begrænsning (jf. dette forslag til afgørelses punkt 68 og 69 ovenfor) er lige tæt på (eller rettere lige langt fra) at have nogen relevant erfaring i retssagsførelse i fransk ret.

organ træffer herefter en formel afgørelse om sagen, der kan prøves ved en domstol. Ifølge advokatsamfundet i Paris og dets formand udelukker en sådan individuel og grundig vurdering al automatik. Til støtte for denne udtalelse henviste denne procesdeltager i retsmødet til adskillige eksempler på afgørelser om afslag fra advokatsamfundet i Paris vedrørende ansøgere, der ikke var i stand til at fremlægge beviser for juridiske aktiviteter, som de havde udført løbende, tilstrækkeligt, direkte eller personligt³¹.

95. Jeg forstår ud fra forklaringen, navnlig den, der blev afgivet i retsmødet, at formålet med vurderingen in concreto er at kontrollere, om ansøgeren har beskæftiget sig med »juridiske arbejdsopgaver« i modsætning til anden beskæftigelse. Ingen procesdeltager synes i denne henseende at have bestridt, at en sådan vurdering in concreto faktisk foretages, selv om den, som allerede nævnt og uanset den beskrevne undersøgelsesprocedure, fortsat er ganske uklar hvad angår dens nøjagtige rækkevidde³².

96. Alt i alt er betingelsen om relevant erfaring med fransk ret generelt en betingelse, der uden tvivl kan være både passende og nødvendig for de erklærede mål. Jeg fremhæver bevidst *fransk* ret: Hvis man ønsker at være beskæftiget i et retssystem og ønsker at få dispensation fra det almindeligt gældende krav om optagelse i advokatsamfundet i dette system, der vedrører den nødvendige uddannelse og en vellykket fuldførelse heraf i form af en endelig eksamen, da er det både fuldstændigt passende og nødvendigt at opnå en passende grad af praktisk erfaring med dette retssystem.

97. Imidlertid skal både betingelserne og deres anvendelse, uanset hvilken type krav der i denne henseende er fastsat i et system, være opstillet på en forudsigelig og sammenhængende måde for alle ansøgere, som ønsker optagelse. Dette bringer mig til et sidste tværgående punkt i dette forslag til afgørelse, som skal undersøges særskilt.

3. Sammenhængende og forudsigelige betingelser

98. Omstændighederne i den foreliggende sag er lidt særlige. Som allerede nævnt i de indledende bemærkninger³³ og yderligere beskrevet i den efterfølgende drøftelse, er de betingelser, som synes at finde anvendelse i henhold til artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, ikke alene noget forskellige, men har også et ganske begrænset tekstmæssigt grundlag i denne bestemmelse. Endvidere synes alle de omhandlede betingelser, hvilket Kommissionen passende gjorde gældende i retsmødet, at blive anvendt med en rimelig grad af fleksibilitet.

99. De tre betingelser, der er undersøgt i den foreliggende sag, er skabt i retspraksis. De rejser spørgsmål om sammenhæng og forudsigelighed i deres anvendelse, navnlig når de undersøges ud fra de begrænsninger af de ved traktaten sikrede friheder, som de udgør. Med hensyn til kravet om *sammenhæng* har Domstolen fastslået, at begrundelsen for restriktioner af de ved traktaterne sikrede friheder skal forfølge det erklærede mål på en sammenhængende og systematisk måde³⁴. Hvad angår kravet om *forudsigelighed* er sidstnævnte naturligvis forstærket, når de respektive restriktioner er klart defineret af generelt gældende normer.

31 – I denne henseende henviste advokatsamfundet i Paris og dets formand til dom afsagt af Cass. 1ère Civ af 22.1.2014, pourvoi nr. 12-26.622 (FR:CCASS:2014:C100056), og af 8.12.2009, pourvoi nr. 08-70.088, non publié au bulletin.

32 – Jf. punkt 10 og 23 ovenfor, hvoraf det fremgår, at denne vurdering hvad angår appellanten i hovedsagen synes at være begrænset til udtalelsen om, at hun in concreto ikke var ansat i den franske offentlige forvaltning.

33 – Jf. navnlig punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

34 – Jf. f.eks. dom af 6.11.2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 67), af 10.3.2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis), af 18.5.2017, Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:391, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis), af 29.7.2019, Kommissionen mod Østrig (Civilingeniører, patentagenter og dyrlæger) (C-209/18, EU:C:2019:632, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis), og af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed) (C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

100. Jeg antyder på ingen måde, at der ikke kan opnås en passende grad af sammenhæng og forudsigelighed gennem retspraksis, og at dette alene kan tilvejebringes ved lovgivning. Inden for de strengere rammer for begrænsninger af rettigheder, der alene kan ske »i overensstemmelse med loven«, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol således anerkendt, at en sådan restriktion ikke nødvendigvis skal fastlægges ved lovgivning. Den kan også pålægges i medfør af retspraksis. Imidlertid kræver udtrykket »i overensstemmelse med loven« ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke desto mindre, at lovgivningen skal være »tilstrækkeligt tilgængelig«, og at »en regel ikke kan anses for en »lov«, medmindre den er affattet tilstrækkeligt præcist til, at den retsundergivne kan tilpasse sin adfærd«³⁵. »De retsregler, som indgrebet bygger på, skal være tilstrækkeligt tilgængelige, præcise og forudsigelige i deres anvendelse«. I denne sammenhæng er »en regel [...] »forudsigelig«, for så vidt som den indeholder en foranstaltning til beskyttelse mod vilkårlige indgreb fra de offentlige myndigheders side«³⁶.

101. Når dette er sagt, er der tilfælde, hvor Domstolen har insisteret på strengere krav hvad angår de gældende reglers forudsigelighed³⁷. Hvis der imidlertid ses bort fra tilfælde omhandlende frihedsstraf i forskellige sammenhænge, hvor der naturligt gælder højere standarder³⁸, er det samme ikke nødvendigvis sandt med hensyn til fastlæggelsen af betingelserne for adgang til et erhverv. Selv om det bestemt kan accepteres, at sådanne standarder yderligere nuanceres i retspraksis, skal grænsen for forudsigelighed (og dermed tilgængelighed og præcision) stadig respekteres³⁹.

102. Jeg må indrømme, at jeg har temmelig svært ved at se, hvordan betingelserne, som drøftes i den foreliggende sag, opfylder disse krav, når de vurderes i forhold til disse kriterier. Det er ikke muligt for mig at se bort fra den betydelige diskrepans mellem på den ene side de skrevne regler som anført i artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, og på den anden side disse reglers anvendelse via de betingelser, der er behandlet i den foreliggende sag, sammenholdt med de mange uklare aspekter, med hensyn til hvad der reelt forstås ved disse betingelser, og hvordan de anvendes.

103. Jeg anerkender naturligvis de betydelige skønsbeføjelser, som medlemsstaterne har ved fastlæggelsen af betingelserne for adgang til et lovreguleret erhverv som advokaterhvervet, herunder dispensationerne fra disse betingelser, således at det sikres, at det alene er personer, der besidder de nødvendige kundskaber, der har adgang til det.

104. Jeg fornægter ligeledes ikke medlemsstaternes beføjelser til efter omstændighederne at fastsætte forholdsvis strenge kriterier hvad angår erfaring og kendskab til national ret, således som den franske regering understregede i retsmødet, og håndhæve dem for effektivt at øge beskyttelsen af retssubjekters rettigheder og god retspleje.

105. Betragtningerne i dette afsnit og gennem hele forslaget til afgørelse bygger derfor på ingen måde på det synspunkt, at der skal gives den bredest mulige adgang til de nationale advokatsamfund, herunder til personer, der ikke opfylder de nødvendige krav, og som således ikke kan frembyde de nødvendige garantier i relation til beskyttelsen af retssubjekternes rettigheder og god retspleje. Faktisk

35 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.4.1979, *The Sunday Times mod Det Forenede Kongerige* (nr. 1), sag nr. 6538/74 (CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, §§ 47-49 (i forbindelse med EMRK's artikel 10, stk. 2, og begrænsningen af ytringsfriheden)). Jf. endvidere i forbindelse med artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og med kommentarer til relevant retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:255, punkt 94-100).

36 – Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.6.2020, *Markus mod Letland*, sag nr. 17483/10 (CE:ECHR:2020:0611JUD001748310, § 66 og den deri nævnte retspraksis (inden for rammerne af en strafferetlig sanktion og en begrænsning af ejendomsretten)).

37 – Dom af 15.3.2017, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213). Jf. endvidere dom af 19.12.2019, *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 46).

38 – Dom af 15.3.2017, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213 præmis 42 og 43), hvoraf det fremgår, at »det kun [er] en almenyldig bestemmelse, der kan opfylde kravene om klarhed, forudsigelighed, tilgængelighed og navnlig beskyttelsen mod vilkårlighed«.

39 – Jf. analogt f.eks. dom af 26.11.2014, *Mascolo m.fl.* (C-22/13, C-61/13 – C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 88), af 11.4.2019, *Cobra Servicios Auxiliares* (C-29/18, C-30/18 og C-44/18, EU:C:2019:315, præmis 45 og 46 og den deri nævnte retspraksis), af 7.10.2019, *Safeway* (C-171/18, EU:C:2019:839, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.12.2019, *GRDF* (C-236/18, EU:C:2019:1120, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

forholder det sig snarere modsat. Det er min opfattelse, at en medlemsstat er i sin fulde ret til at kræve en forholdsvis streng standard for erhvervserfaring ved optagelse i advokatsamfundet, der, såfremt denne medlemsstat vælger det, indebærer, at der insisteres på ikke alene faktisk erfaring med *national* ret, men endda praktisk erfaring med *retssager* og møde for de nationale retter.

106. Det endelige resultat af dette forslag til afgørelse er et andet: Uanset hvor restriktiv en medlemsstat vælger at være, skal den være dette på en sammenhængende og gennemsigtig måde, således at alle ansøgere, borgere samt ikke-borgere, omfattes af de samme forudsigelige betingelser, der bliver anvendt på samme måde. En medlemsstat kan beslutte at være lempelig eller restriktiv, men den skal gøre dette *uden forskel*. En medlemsstat kan imidlertid ikke gennem en formodningsordning, der næppe er berettiget, og som alene har en begrænset tilknytning til det erklærede mål med hensyn til relevant erfaring (der i sig selv er blind over for nationalitet), effektivt anvende en ordning, der, set ud fra de for Domstolen foreliggende oplysninger, synes at være forholdsvis lempelig over for dens egne borgere, men mere restriktiv eller endda ekskluderende over for ikke-borgere.

107. Selv om rækkevidden af medlemsstaternes skønsbeføjelser på dette område således endnu en gang må fremhæves, skal denne skønsbeføjelse udøves på en måde, der bringer disse betingelser i overensstemmelse med de ovennævnte krav, således at der fastlægges klart definerede kriterier, der giver ansøgerne mulighed for at vide, hvad der forventes af dem, og på hvilket grundlag og i medfør af hvilke betingelser deres ansøgning vil blive vurderet og afgjort.

V. Forslag til afgørelse

108. Jeg foreslår Domstolen at besvare spørgsmålene fra Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) på følgende måde:

»Artikel 45 TEUF og 49 TEUF er til hinder for betingelsen om ansættelse i den franske offentlige forvaltning og den territoriale betingelse, som gælder for dispensationen fra den faglige videreuddannelse og advokaterhvervets egnethedsbevis i henhold til artikel 98, stk. 4, i dekret 91-1197, for så vidt som anvendelsen af disse betingelser i praksis udelukker en vurdering af den relevante erfaring med national ret hos tjenestemænd i Europa-Kommissionen.

Artikel 45 TEUF og 49 TEUF er under alle omstændigheder til hinder for, at adgangen til et lovreguleret erhverv i en medlemsstat underkastes betingelser, der ikke hviler på sammenhængende og forudsigelige kriterier, som ikke med rimelighed kan konstateres på forhånd af interesserede ansøgere.«