

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

föredraget den 15 december 1994 *

A — Inledning

brev eller ha anställt någon föreståndare med de nödvändiga kvalifikationerna.

1. I de förenade mål som föreligger till bedömning är fråga om sju fall av begäran om förhandsavgörande från Tribunal de grande instance i Charleville-Mézières med identisk formulering av tolkningsfrågan, som handlar om konsekvenserna av genomförandet av direktiv 82/489/EEG¹ genom medlemsstaternas rättsakter. Direktivet innehåller åtgärder för att underlätta den faktiska utövningen av etableringsrätten och rätten att fritt tillhandahålla tjänster för frisörer.

3. I lagen nr 46-1173² (nedan kallad lagen) om regleringen av tillträdeskraven för frisörsyrket föreskrivs i artikel 3, att antingen innehavaren av en frisörsalong eller föreståndaren måste ha avgångsbetyg från en yrkesskola för frisörer eller mästarbrev. En undantagsbestämmelse finns endast beträffande kommuner med färre än 2 000 invånare, vilken emellertid i föreliggande fall uppenbarligen inte spelar någon roll.

4. Den som bryter mot bestämmelsen kan jämlikt artikel 5 i lagen dömas till påföljd. De påföljder som stadgas är böter och vid återfall till och med stängning av företaget. Frågan om ansvar behandlas i artikel 5 jämförd med artikel 3 i lagen.

2. Bakgrunden till samtliga mål är ett antal åtal mot personer, som påstås ha drivit frisörsalonger utan att varken ha avgångsbetyg från en yrkesskola för frisörer eller mästar-

5. Av den mycket kort hållna begäran om förhandsbesked framgår, att den fråga det

* Originalspråk: tyska.

1 — Rådets direktiv 82/489/EEG av den 19 juli 1982 (EGT L 218, s. 24).

2 — Lag nr 46-1173 av den 23 maj 1946, "portant sur la réglementation des conditions d'accès à la profession de coiffeur" (JORF av den 24 maj 1946, s. 4539), ändrad genom lag nr 87-343 av den 22 maj 1987 angående genomförande av direktivet 82/489/EEG (JORF av den 23 maj 1987, s. 5650).

gäller att besvara är om lagen nr 87-343 av den 22 maj 1987 angående genomförandet av direktivet 82/489 innebär en mot gemenskapsrätten stridande diskriminering mellan egna medborgare och medborgare i de andra medlemsstaterna. Genom lag nr 87-343 tillades en artikel 3 1° till lagen. I denna artikel, som är en tillämpning av artikel 2 i direktivet 82/489³, undantas medborgare i de andra medlemsstaterna från kraven i artikel 3, såvida de har utövat frisörsyrket i en annan medlemsstat på följande villkor:

1) Yrkesverksamheten måste ha utövats faktiskt och rättsenligt med avseende på de föreskrifter angående frisörers verksamhet som gäller i den stat där yrket utövats.

2) Denna måste i övrigt ha utövats i självständig ställning eller i ledande ställning med ansvar för driften för företaget under en period om sex år. Denna period kan förkortas till tre år om vederbörande inför den i förekommande fall behöriga franska myndigheten kan styrka

— antingen att han dessförinnan genomgått en utbildning på minst tre år, vilken han avslutat med ett av staten eller vederbörande yrkessammanslutning godkänt examensbevis i enlighet med de föreskrifter som reglerar tillträdet till yrket i den stat där detta utövas,

— eller att han som arbetstagare har utövat yrket under minst fem år.

6. Dessutom uppställs i överensstämmelse med artikel 2.2 i direktivet⁴ åldersgränser och tidsmässiga gränser för yrkesutövningens längd⁵.

3 — Denna har följande lydelse: "(1) För det fall en medlemsstat ställer villkor på allmänna, kommersiella eller yrkesmässiga kunskaper och färdigheter för tillträdet till eller utövandet av de i artikel 1 omnämnda förvärvsverksamheterna, så erkänner den berörda medlemsstaten såsom tillräckligt bevis på dessa färdigheter och kunskaper att förvärvsverksamheterna utövats faktiskt och rättsenligt i en annan medlemsstat i följande fall:

a) När verksamheten utövats kontinuerligt under sex år i självständig ställning eller i ledande ställning med ansvar för driften av företaget.

b) När verksamheten utövats kontinuerligt under tre år i självständig ställning eller i ledande ställning med ansvar för driften av företaget, om vederbörande kan styrka att han dessförinnan genomgått en utbildning för det aktuella yrket om minst tre år, vilken bekräfts genom ett av staten godkänt examensbevis eller vilken godkänts av vederbörande yrkesorganisation.

c) När verksamheten utövats kontinuerligt under tre år i självständig ställning, om vederbörande kan styrka att han har utövat det aktuella yrket under minst fem år som arbetstagare.

Världstaten kan, för det fall den ställer olika kvalifikationskrav på herr- eller damfrisörsverksamhet, kräva av medborgare i de andra medlemsstaterna att den verksamhet som denne utövat eller den yrkesutbildning som denne genomgått avsett samma bransch som denna avser att utöva i värdlandet.

(2) I de fall som nämns i stycke 1 a och c ovan, får verksamheten inte ha avslutats för mer än 10 år sedan, räknat från tidpunkten för ansökan jämlikt artikel 3. Den i stycke 1 a och c ovan omnämnda verksamheten i självständig ställning eller i ledande ställning med ansvar för driften för företaget måste ha utövats efter det att vederbörande fyllt 20 år."

4 — Jfr not 3.

5 — "1° L'exercice de cette activité doit avoir été effectif et licite au regard des dispositions régissant l'activité de coiffeur dans l'Etat du lieu d'exercice.

2° Elle doit en outre avoir été exercée à titre indépendant ou comme dirigeant chargé de la gestion de l'entreprise pendant une période continue de six ans. Cette période est ramenée à trois ans si l'intéressé justifie devant les autorités françaises chargées d'en vérifier l'authenticité:

— soit qu'il a subi une formation préalable d'au moins trois ans sanctionnée par un diplôme reconnu par l'Etat ou un organisme professionnel compétent, selon les dispositions qui régissent l'accès à la profession dans l'Etat du lieu d'exercice;

— soit qu'il a exercé la profession à titre salarié pendant cinq ou moins.

Pour l'appréciation de la durée d'exercice requise à titre indépendant ou comme dirigeant chargé de la gestion de l'entreprise, il n'est tenu compte que de l'activité exercée après l'âge de vingt ans, sauf dans le cas où l'intéressé justifie d'une période de formation d'au moins trois ans sanctionnée par un diplôme reconnu dans les conditions mentionnées ci-dessus.

3° Cette activité ne doit pas avoir pris fin plus de dix ans avant la date à laquelle l'intéressé demande à être dispensé de la condition de diplôme prévue à l'article 3; cette condition n'est toutefois pas exigée dans le cas où l'intéressé justifie d'une période de formation d'au moins trois ans sanctionnée par le diplôme mentionné au 2° ci-dessus. ..."

7. I slutet av den av en artikel bestående lagen 87-343 stadgas, att föreskrifterna skall gälla som övergångsregler till dess en samordning av utbildningskraven för utövandet av frisörsyrket har skett till vilken EG:s medlemsstater har förpliktat sig.

8. I ett circulaire nr 88010 av den 27 juli 1988 rörande tillämpningen av lagen nr 87-343 heter det bland annat att föreskrifterna i lagen av den 22 maj 1987 även skall tillämpas på frisörer med franskt medborgarskap för det fall de har förvärvat kvalifikationerna i en annan av EEG:s medlemsstater än Frankrike.

9. Den domstol som begärt förhandsavgörande utgår — utan att nämna det uttryckligen — uppenbarligen ifrån att de för medborgare från andra medlemsstater i gemenskapen än Frankrike gällande föreskrifterna är gynnsamare än de som gäller för franska medborgare utan anknytning till gemenskapen. Den domstol som begärt förhandsavgörandet ställer följande fråga:

”Leder artiklarna 3 och 3-1 i lagen nr 46-1173 av den 23 maj 1946 med hänsyn till den på grund av EG-direktivet 82/489/EEG av den 19 juli 1982 utfärdade lagen nr 87-343 av den 22 maj 1987 till en diskriminering mellan franska medborgare och medborgare i de andra medlemsstaterna?”

B — Ställningstagande

10. Uppfattar man den fråga som ställs i begäran om förhandsavgörande bokstavligt så är det en fråga om tolkning av medlemsstaternas rätt, vilket EG-domstolen inte är behörig att handlägga⁶. Enligt fast praxis omformulerar EG-domstolen å andra sidan flertydiga prejudiciella frågor respektive frågor om tolkningen av eller förenligheten mellan medlemsstaternas rätt och gemenskapsrätten i ljuset av den gemenskapsrättsliga problematiken. EG-domstolen eftersträvar, genom att besvara den omformulerade frågan, att ge den domstol som begärt förhandsavgörandet de kriterier som den behöver för att avgöra den aktuella tvisten⁷.

11. Den franska regeringen föreslår å sin sida att frågan skall omformuleras. Frågan som ställs i begäran om förhandsavgörande syftar, enligt den franska regeringen, till att få klarhet i om direktivet 82/489 och artikel 52 i EG-fördraget skall tolkas på så sätt att de hindrar en lagstiftning från medlemsstaternas sida som medför en diskriminering mellan egna medborgare och medborgare i de andra medlemsstaterna.

12. EG-kommissionen vinnlägger sig om att se frågan som ställs i begäran om förhands-

6 — Dom av den 17 november 1993 i mål C-285/92 (Twec Provinciën, Rec. 1993 s. I-6045, punkt 10) och dom av den 18 juni 1991 i mål C-369/89 (Piageme, Rec. 1991 s. I-2971, punkt 7).

7 — Målen C-285/92 och C-369/89, på anförd ställe.

avgörande i sitt sammanhang. Frågan går, enligt EG-kommissionen, i själva verket ut på om den franska lagstiftningen, på det sätt som framgår av artiklarna 3 och 3 1° i 1946 års lag, framkallar en omvänd diskriminering beträffande franska medborgare som utbildat sig i Frankrike, och vid jakande svar, om gemenskapsrätten tillåter ett sådant tillstånd.

yrkesutbildningen. Direktivet talar i så mån för sig självt. I övervägandena 4 och 5 heter det:

13. Sammanfattningsvis skall frågan, enligt min uppfattning, förstås på följande sätt. Är en genom artikel 3 och 3-1 i lagen 46-1173 förorsakad omvänd diskriminering förenlig med gemenskapsrätten, särskilt vad avser direktiv 82/489 och artikel 52 i EG-fördraget?

14. Innan den fråga som ställs i begäran om förhandsavgörande⁸ besvaras gör EG-kommissionen några anmärkningar beträffande gemenskapsrättens ståndpunkt vad beträffar etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster för frisörer. Frisörsyrket är inte reglerat i alla medlemsstaterna. Endast några medlemsstater kräver avgångsbetyg för tillträde till yrket, medan andra medlemsstater inte kräver några specialkunskaper. Mot denna bakgrund utfärdade rådet direktivet 82/489 rörande *underlättandet av den faktiska utövningen* av etableringsrätten och rätten att fritt tillhandahålla tjänster för frisörer. Direktivet innehåller *inte* någon gemenskapsrättslig definition på frisörsyrket och följaktligen inte någon samordning av

”En samordning på detta område synes för närvarande inte vara möjlig. Den utgör emellertid ett mål som bör uppnås fortast möjligt.

Till dess att denna samordning har uppnåtts är det inte desto mindre önskvärt och möjligt att underlätta rörligheten för frisörer inom gemenskapen genom att de värdstater som har reglerat den nämnda verksamheten, uppställer såsom tillräckligt villkor, att denna faktiskt utövats i självständig ställning eller i ledande ställning med ansvar för driften för företaget i ursprungsstaten under en lämpligt avpassad och inte alltför långt tillbaka liggande tidsrymd, för att därigenom tillförsäkra att vederbörande har de yrkeskunskaper som krävs i värdstaten.”

15. Varje medlemsstat är alltså fortfarande behörig att reglera de på dess territorium gällande kraven på utbildning, tillträde till yrke och yrkesbeteckningar. Gemenskapsrätten kräver endast *erkännande av yrkesutövning* i

8 — Med det genom tolkning bestämda innehållet.

en annan medlemsstat i enlighet med villkoren i artikel 2 i direktivet 82/489⁹.

16. EG-kommissionen är av den uppfattningen att det franska rättsläget helt och hållet överensstämmer med de gemenskapsrättsliga kraven, vilket den också uppgav som svar på Ernest Glinns parlamentariska interpellation nr 839/92¹⁰.

17. Också den franska regeringen stöder sig på övervägandena och direktivets materiella innehåll, vilka ställs mot det franska rättsläget, och drar därav slutsatsen att de nationella rättsakterna står i samklang med gemenskapsrätten. Den franska regeringen påpekar också att franska medborgare inte diskrimineras, vilket med hänsyn till EG-domstolens rättspraxis¹¹ uttryckligen är reglerat i cirkulär nr 88010. I de föreliggande fallen rör det sig dock om omständigheter som inte har någonsomhelst anknytning till utlandet. Eftersom det rör sig om rent interna omständigheter kan varken direktiv 82/489 eller artikel 52 i EG-fördraget tillämpas.

18. När det gäller att besvara den konkreta rättsfrågan måste beaktas att medlemsstaterna enligt det nu rådande rättsläget inom gemenskapsrätten är behöriga att utfärda de yrkesregler som skall gälla på deras territorium¹². Såvida det inte finns någon harmonisering på gemenskapsplanet kan olikheter mellan medlemsstaternas rättsordningar inte inkräkta på etableringsfriheten i enlighet med artikel 52. EG-domstolen har nyligen i en dom i mål C-379/92¹³ med avseende på tekniska regler för havssjöfarten uttalat följande:

”De svårigheter som detta kan leda till för dessa företag gör inte intrång på etableringsfriheten i enlighet med artikel 52 i EEG-fördraget. Dessa svårigheter skulle nämligen i princip inte vara av annat slag än de som kan återföras på olikheter mellan nationella rättsföreskrifter, till exempel vad beträffar löne-kostnader sociala avgifter eller skattesystemet.”¹⁴

19. Det finns i övrigt inga hållpunkter för att det skulle finnas någon motsättning mellan

12 — Detta ändras inte heller av tillkomsten av rådets direktiv 92/51/EEG av den 18 juni 1992 angående en andra allmän reglering av erkännandet av yrkeskompetensbevis i tillägg till direktiv 89/48/EEG (EGT nr L 209, 24.7.1992, s. 25), vilken, enligt artikel 17, skulle vara genomförd senast den 18 juni 1994. Inte heller ett ömsesidigt generellt godkännande av examensbevis befriar franska medborgare från kravet på avgångsbetyg för att få vara verksamma i självständig ställning i Frankrike.

13 — Dom av den 14 juli 1994 i mål C-379/92 (Peralta, Rec. 1994 s. I-3453).

14 — Jfr punkt 34 i domen Peralta.

9 — Jfr fotnot 3 ovan.

10 — EGT nr C 247, 24.9.1992, s. 42.

11 — Dom av den 7 februari 1979 i mål 115/78 (Knoors, Rec. 1979 s. 399).

direktiv 82/489 — ett rent erkännandedirektiv — och de franska genomförandeföreskrifterna av vilka man skulle kunna dra den slutsatsen att lagen strider mot gemenskapsrätten, vilket i förekommande fall skulle kunna leda till en anpassning eller en gemenskapsrättskonform tolkning av de franska föreskrifterna.

20. Artikel 52 i EG-fördraget skulle kunna tillämpas såvida de som berörs av föreskrifterna åberopar sig på det diskrimineringsförbud som denna innehåller¹⁵. Likabehandlingsprincipen i artikel 52 innehåller i första hand ett krav på likabehandling med egna medborgare. Dessa kan däremot endast åberopa sig på artikel 52 om de uppfyller kraven på en för gemenskapsrätten relevant omständighet. Detta är exempelvis fallet när en egen medborgare genomgått en utbildning i en annan av gemenskapens medlemsstater eller ägnat sig åt yrkesverksamhet som han önskar dra nytta av i hemlandet. De som gynnas av gemenskapsrätten kan alltså i detta sammanhang också vara värdlandets medborgare¹⁶. Denna situation synes cirkulär 88010 ta hänsyn till. Det tillåter uttryckligen franska medborgare att åberopa de föreskrifter som utfärdats för att genomföra direktivet 82/489 såvida de uppfyller kraven på en för gemenskapsrätten relevant omständighet.

15 — Dom av den 9 juni 1977 i mål 90/76 (Van Ameyde, Rec. 1977 s. 1091, punkt 27).

16 — Jfr målet Knoors, omnämnt ovan.

21. Annorlunda förhåller det sig då omständigheterna rör rent interna förhållanden. EG-domstolen har i fast praxis uttalat att gemenskapsrätten¹⁷, särskilt artikel 52¹⁸, inte kan tillämpas på sådana omständigheter som rör rent interna förhållanden.

22. Gemenskapsrättens indifferent gentemot omständigheter som rör rent interna förhållanden hindrar att man åberopar gemenskapsrätten i de fall någon drabbas av så kallad "omvänd diskriminering", det vill säga när egna medborgare kommer i en sämre position än medborgare från de andra medlemsstaterna. Den omvända diskrimineringen framkallas i många fall först genom gemenskapsrätten, då denna ger medborgarna från andra medlemsstater rättigheter som går utöver likabehandlingen med egna medborgare¹⁹.

17 — Jfr domen av den 28 mars 1979 i mål 175/78 (Saunders, Rec. 1978 s. 1129, punkt 11 f), dom av den 15 januari 1986 i mål 44/84 (Hurd, Rec. 1986 s. 29, punkt 55 f), dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90 (Höfner och Elser, Rec. 1991 s. I-1979, punkt 37).

18 — Dom av den 20 april 1988 i mål 204/87 (Bekaert, Rec. 1988 s. 2029, punkt 12), dom av den 3 oktober 1990 i de förenade målen C-54/88, C-91/88 och C-14/89 (Nino, Rec. 1990 s. I-3537, punkt 11), dom av den 28 januari 1992 i de förenade målen C-330/90 och C-331/90 (Lopez Brea och Hidalgo Palacios, Rec. 1992 s. I-323, punkt 9), dom av den 19 mars 1992 i mål C-60/90 (Batista Morais, Rec. 1992 s. I-2085, punkterna 7—9), jfr också dom av den 26 januari 1993 i mål C-112/91 (Werner, Rec. 1993 s. I-429).

19 — Till exempel rätten till uppehåll och kvarvarande för familjemedlemmar med medborgarskap i en tredje stat, jfr dom av den 18 oktober 1990 i de förenade målen C-297/88 och C-197/89 (Dzodzi, Rec. 1990 s. I-3783), eller erkännandet av den rättsenliga yrkesutövningen i en medlemsstat som bevis för kvalifikationsvillkor.

23. Gemenskapsrätten hindrar emellertid i sådana fall inte tillämpningen av en likabehandlingsprincip i nationell rätt ²⁰.

24. En bedömning av den föreliggande problematiken från gemenskapsrättslig utgångspunkt ifrågasätts inte genom domen i Lancry-målet av den 9 augusti 1994 ²¹ i vilket EG-domstolen hade att avgöra om "octroi de mer" var förenlig med gemenskapsrätten. "Octroi de mer" är en avgift på införseln av varor till de franska utomeuropeiska departementen (D.O.M.) utan hänsyn till deras ursprung. Avseende den delaspekt som gällde införseln av varor från det franska moderlandet till D.O.M. framfördes av såväl rådet som den spanska regeringen den uppfattningen att det rörde sig om en omständighet som hänförde sig helt och hållet till förhållandena inom en enda medlemsstat, vilket innebar att den primära gemenskapsrättens bestämmelser inte var tillämplbara ²².

25. Denna uppfattning delades inte av EG-domstolen, som istället förklarade "octroi de mer" i dess helhet oförenlig med

artikel 9 i fördraget. EG-domstolen motiverade sitt ställningstagande för det första med tullområdets enhetlighet, vilket skulle påverkas lika mycket genom uttagandet av en avgift vid en regional gräns som vid en nationsgräns ²³. För det andra utgår EG-domstolen från att avgiften inte utgör en omständighet som hänför sig helt och hållet till förhållandena inom en enda medlemsstat, eftersom den tas ut på alla produkter, oberoende av varans ursprung, som införs till D.O.M. ²⁴.

26. I det fall som nu skall bedömas förhåller det sig helt annorlunda. Till att börja med är det inte fråga om ett problem rörande den fria rörligheten av varor, vilket med hänsyn till ett enhetligt tullområde förutsätter lika förhållanden inom hela gemenskapen. Det rör sig snarare om en aspekt av den fria rörligheten för personer i form av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. I den mån några harmoniseringsföreskrifter inte har utfärdats måste man finna sig i att det föreligger skillnader mellan de olika medlemsstaternas regelverk ²⁵. Dessutom råder det inget tvivel om att faran för negativ diskriminering endast realiseras i de fall då omständigheterna rör rent interna förhållanden, eftersom de tillämpliga yrkesbestämmelserna inte har någon ytterverkan.

20 — Jfr dom av den 28 januari 1992 i mål C-332/90 (Steen I, Rec. 1992 s. I-341) och dom av den 16 juni 1994 i mål C-132/93 (Steen II, Rec. 1994 s. I-2715).

21 — Dom av den 9 augusti 1994 i de förenade målen C-363/93 och C-407—411/93 (Lancry, Rec. 1994 s. I-3957).

22 — Jfr punkt 23 i domen.

23 — Jfr punkt 25 ff i domen.

24 — Jfr punkt 30 ff i domen.

25 — Jfr till exempel domen i målet Peralta, omnämnd ovan.

C — Förslag till avgörande

27. Som resultat av de ovan nämnda övervägandena föreslår jag följande svar på den fråga som ställts i begäran om förhandsavgörande:

En genom artikel 3 och 3-1 tillskapad omvänd diskriminering utgör en omständighet rörande ett rent internt förhållande på vilket gemenskapsrätten inte är tillämplig.