

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

22. rujna 1983.

„Veterinari – Sloboda poslovnog nastana – Izravni učinci direktiva”

U predmetu 271/82,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Cour d'appel de Colmar [Chambre des appels correctionnels] (Žalbeni sud u Colmaru, Francuska) [Kazneno žalbeno vijeće] u postupku koji se vodi pred tim sudom između

VINCENTA RODOLPHEA AUERA, u Mulhouseu, optuženika,

i

MINISTÈRE PUBLIC [Državno odvjetništvo],

stranke u građanskom postupku:

Ordre national des vétérinaires de France (Nacionalno udruženje veterinara Francuske), sa sjedištem u Parizu, djelujući preko svog predsjednika,

i

Syndicat national des vétérinaires praticiens de France (Nacionalni sindikat doktora veterinarske medicine Francuske), sa sjedištem u Parizu, djelujući preko svog predsjednika,

o tumačenju članaka 52. do 57. Ugovora o EEZ-u kao i direktiva Vijeća 78/1026 i 78/1027 od 18. prosinca 1978. (SL L 362, str. 1. i 7.),

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. O’Keeffe, predsjednik vijeća, G. Bosco i T. Koopmans, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini

tajnik: P. Heim

donosi sljedeću

PRESUDU

- 1 Odlukom od 16. rujna 1982., koju je Sud zaprimio 4. studenoga 1982., Žalbeni sud u Colmaru uputio je, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, prethodno pitanje o tumačenju članaka 52. i 57. istog ugovora, kao i direktiva Vijeća 78/1026 i 78/1027 od 18. prosinca 1979., od kojih je prva o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnoj veterinarskoj naobrazbi i sadrži mjere kojima je cilj olakšati učinkovito provođenje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, a druga o usklađivanju odredaba zakona i drugih propisa koje se odnose na djelatnosti veterinaru (SL L 362, str. 1. i 7.).
- 2 Pitanje je postavljeno u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv Vincenta Rudolpheu Auera, koji je optužen, između ostalog, za nezakonito bavljenje veterinarskom medicinom u Francuskoj. V. R. Auer, izvorno austrijski državljani, studirao je veterinarsku medicinu u Beču (Austrija), zatim u Lyonu i na kraju u Parmi (Italija), gdje je 1. prosinca 1956. stekao diplomu doktora veterinarske medicine (*laurea in medicina veterinaria*), 11. ožujka 1957. privremenu potvrdu o sposobnosti za bavljenje veterinarskom profesijom, a 2. svibnja 1980. potvrdu o ovlaštenju za tu istu profesiju. Godine 1958. uzeo je poslovni nastan u Francuskoj kako bi ondje obavljao svoju profesiju, prvo kao asistent francuskom veterinaru, a zatim u svojstvu samozaposlene osobe.
- 3 Postavši 1961. naturalizirani francuski državljani, V. R. Auer je u više navrata tražio dopuštenje za bavljenje medicinom i kirurgijom životinja u smislu ministarske odluke br. 62-1481 od 27. studenoga 1962., prema kojoj se spomenuto dopuštenje može odobriti veterinarima stranog podrijetla koji su stekli francusko državljanstvo i posjeduju veterinarsku diplomu stečenu u inozemstvu čiju je ekvivalentnost s francuskom diplomom priznala komisija osnovana u tu svrhu. Njegovi su zahtjevi međutim uvijek bili odbijani, s obzirom na to da spomenuta komisija u njegovu slučaju nije priznala ekvivalentnost, a valjanost njegove diplome priznata je „samo u akademskom smislu”. V. R. Auer stoga nije uspio dobiti upis u registar strukovnog udruženja koji je tražio.
- 4 Međutim, procjenjujući da je to odbijanje neopravdano, V. R. Auer je otvorio veterinarsku stanicu u Mulhouseu, u kojoj se počeo baviti svojom profesijom. Na pritužbe nacionalnog udruženja veterinaru u više je navrata protiv njega kazneno postupano zbog nezakonitog bavljenja veterinarskom medicinom. U okviru jednog od tih kaznenih postupaka, pokrenutog 1978., Žalbeni sud u Colmaru već se obratio Sudu s prvim prethodnim pitanjem kojim je želio utvrditi čini li zabrana obavljanja spomenute profesije u Francuskoj, osobi koja je pravo za bavljenje veterinarskom profesijom stekla u drugoj državi članici, ograničenje slobode poslovnog nastana priznate člancima 52. i 57. Ugovora.
- 5 U to doba članak 57. Ugovora o EEZ-u još nije primijenjen kad je riječ o pristupu veterinarskoj profesiji; Vijeće je dvije gore spomenute direktive donijelo tek 18. prosinca 1978. Direktive predviđaju, jedna u članku 18. stavku 1., a druga u članku 3. stavku 1., da države članice poduzimaju mjere potrebne za usklađivanje s tim direktivama u roku od dvije godine od obavijesti, odnosno 20. prosinca 1980.
- 6 Nakon što se V. R. Auer pozvao na izravnu primjenu odredaba predmetnih direktiva u svoju korist, odlukom od 7. veljače 1979. (Auer, 136/78, Zbornik str. 437.) Sud je smatrao:

- da se, za razdoblje prije datuma do kojeg su države članice morale donijeti potrebne mjere radi usklađivanja s predmetnim direktivama, državljani države članice, kako bi obavljali veterinarsku profesiju u toj državi, nisu mogli pozvati na druge uvjete osim uvjeta predviđenih nacionalnim zakonodavstvom;
 - da, nadalje, taj odgovor ne predviđa učinke spomenutih direktiva od trenutka kad su se države članice trebale uskladiti s njima;
 - i naposljetku da nijedna odredba Ugovora nije dopuštala da se državljane države članice tretira drukčije ovisno o razdoblju kad su ili načinu na koji su stekli državljanstvo te države.
- 7 Dana 20. prosinca 1980. Francuska Republika nije se još uskladila s gore spomenutim direktivama; izvršne mjere usvojene su tek zakonom br. 82899 od 20. listopada 1982. U međuvremenu, V. R. Auer nastavio je obavljati svoju profesiju u Mulhouseu, a da pritom i dalje nije bio upisan u registar strukovnog udruženja veterinara. Nastavno na još jednu pritužbu Nacionalnog udruženja veterinara Francuske i Francuskog nacionalnog sindikata veterinara, ponovno je protiv njega kazneno postupano zbog nezakonitog bavljenja veterinarskom medicinom, zbog činjenica utvrđenih 26. siječnja i 15. lipnja 1981. Te su činjenice iz razdoblja nakon isteka roka predviđenog za primjenu predmetnih direktiva, ali prije usvajanja francuskog zakona kojim su te direktive primijenjene.
- 8 Tijekom tog kaznenog postupka, V. R. Auer pozvao se na prava na temelju pravila Zajednice, ističući između ostalog da budući da je u vrijeme spornih činjenica istekao rok koji je državama članicama odobren da se usklade s gore navedenim direktivama, a da Francuska nije poduzela potrebne mjere da ih provede, odredbe direktiva postale su izravno primjenjive, te je stoga imao pravo baviti se svojom profesijom u Francuskoj.
- 9 Sud prvog stupnja nije prihvatio to obrazloženje. Procjenjujući „prvo, da je rješenje usvojeno odlukom Suda od 7. veljače 1979. izričito ograničeno na prijelazno razdoblje od dvije godine, iz čega se može naslutiti suprotno rješenje za kasnije razdoblje” i da je „drugo, nezamislivo da se osoba podrijetlom iz strane zemlje i sa stranom diplomom može u Francuskoj baviti veterinarskom strukom, a da se ne treba brinuti o upisu u strukovno udruženje, te tako imati više prava nego izvorni Francuzi koji posjeduju nacionalne diplome”, Žalbeni sud u Colmaru uputio je Sudu sljedeće prethodno pitanje:
- „Čini li činjenica da se, nakon što je istekao rok od dvije godine predviđen za poduzimanje potrebnih mjera za usklađivanje s direktivama 78/1026 i 78/1027, od osobe, koja je dobila pravo bavljenja veterinarskom profesijom u državi članici Europske zajednice koja joj je izdala diplome spomenute u članku 3. Direktive 78/1026 i stekla državljanstvo druge države članice, kao uvjet za obavljanje profesije zahtijeva upis u nacionalno strukovno udruženje predviđeno unutarnjim pravom te države, ograničenje slobode poslovnog nastana ustanovljeno člancima 52. i 57. Rimskog ugovora?”

- 10 Stranke u glavnom građanskom postupku, odnosno nacionalno udruženje i nacionalni sindikat veterinarara, primjećuju da diploma koju posjeduje V. R. Auer ni u čemu ne odgovara uvjetima naobrazbe predviđenima prvim člankom Direktive 78/1027, i da potvrda o ovlaštenju izdana optuženiku 2. svibnja 1980. nije potvrda da je on ispunio uvjete naobrazbe predviđene spomenutom odredbom.
- 11 V. R. Auer naglašava da članak 2. Direktive 78/1026 države članice obvezuje da priznaju diplome nabrojane u članku 3. i da su u točki (f) navedene diplome koje su mu izdane u Italiji. Iz toga za njega proizlazi pravo da u Francuskoj obavlja veterinarsku profesiju, jer Direktiva državama članicama nameće jasne, precizne i bezuvjetne obveze, te je stoga izravno primjenjiva u smislu da je fizička osoba može istaknuti protiv države članice koja nije ispunila svoju obvezu da se uskladi s njom u predviđenom roku. Komisija, u osnovi, dijeli to mišljenje.
- 12 Kako bi se ocijenili argumenti stranaka, prvo valja proučiti odredbe gore navedenih direktiva primjenjivih u ovom slučaju. Članak 2. prvi stavak Direktive 78/1026 određuje da „svaka država članica priznaje diplome, svjedodžbe i druge dokaze o formalnoj osposobljenosti koje su državljanima država članica izdale druge države članice sukladno prvom članku Direktive 78/1027 i nabrojane u članku 3., dajući im, što se tiče pristupa djelatnostima veterinarara i obavljanja istih, isti učinak na svom državnom području kao i diplomama, svjedodžbama i drugim dokazima o formalnoj osposobljenosti koje ona izdaje” [neslužbeni prijevod]. Drugi stavak dodaje da „kad je jedna od diploma, svjedodžbi ili drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti nabrojanih u članku 3. izdana prije primjene ove direktive, mora biti popraćena potvrdom koju su ispostavila nadležna tijela zemlje koja ju je izdala kojom se potvrđuje da je u skladu s prvim člankom Direktive 78/1027” [neslužbeni prijevod]. Članak 3. Direktive 78/1026 u točki (f), što se tiče dokaza o formalnoj osposobljenosti izdanih u Italiji, predviđa „*il diploma di laurea di dottore in medicina veterinaria accompagnato dal diploma di abilitazione all'esercizio della medicina veterinaria* koju je izdao ministar obrazovanja na temelju rezultata državnog nadležnog ocjenjivačkog tijela.” [neslužbeni prijevod]
- 13 Valja ustvrditi da diplome „*laurea*“ i „*abilitazione*“ koje posjeduje V. R. Auer točno odgovaraju onima koje su navedene u članku 3. točki (f) Direktive 78/1026, kao što to uostalom utvrđuje sam Žalbeni sud u Colmaru u svojoj odluci kojom predmet vraća na ponovno suđenje. Budući da su ti dokazi o formalnoj osposobljenosti izdani prije primjene Direktive (jedan 1956., drugi 1980.), odredba članka 2. drugog stavka je primjenjiva.
- 14 U pogledu toga, treba podsjetiti da je na raspravi odvjetnik V. R. Auera predočio dokument s nadnevkom 3. prosinca 1982., koji dolazi od dekana („*preside*”) Veterinarskog fakulteta Sveučilišta u Parmi, u kojem stoji da su „*diploma di laurea*” i „*certificatodi abilitazione*” izdani V. R. Auera, jedan 1956., drugi 1980., u skladu s prvim člankom Direktive 78/1027.
- 15 Okolnost da je ta potvrda napisana u razdoblju nakon činjenica koje su dovele do optužnice protiv V. R. Auera ni po čemu ne mijenja njegov pravni položaj, zato što dokument o kojem je riječ nema za učinak da „*ex nunc*” stvori pravo obavljanja veterinarske profesije, nego samo da dokaže da diplome izdane u ranijem razdoblju

jesu u skladu s Direktivom 78/1027. Stoga je uvjet predviđen člankom 2. drugim stavkom Direktive 78/1026 u ovom slučaju ispunjen.

- 16 Gore navedene odredbe Direktive 78/1026 za svaku državu članicu daju jasne, sveobuhvatne, precizne i bezuvjetne obveze, ne ostavljajući mjesta diskrecijskim ocjenama. U tim uvjetima, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, fizička se osoba može pred nacionalnim sudom pozvati na odredbe direktive Zajednice koju dotična država članica nije provela ili je nepotpuno provela. Takav je slučaj s V. R. Auerom, kojem se stoga ne smije osporiti pravo da se u Francuskoj bavi veterinarskom medicinom, na temelju sveučilišnih diploma i dokaza o formalnoj osposobljenosti stečenih u Italiji, od datuma kad je Francuska Republika trebala provesti predmetne direktive.
- 17 Što se tiče konkretnog pitanja koje je postavio nacionalni sud kojim se želi utvrditi ima li državljanin države članice koji je u drugoj državi članici dobio dokaze o formalnoj osposobljenosti koji ga ovlašćuju za bavljenje veterinarskom profesijom pravo obavljati spomenutu profesiju čak i ako nije upisan u registar strukovnog udruženja, stranke u glavnom građanskom postupku ističu da se dotična osoba ne može izuzeti od obveze upisa iako su diplome ili svjedodžbe koje posjeduje valjane.
- 18 U pogledu toga, valja utvrditi da su upis ili obvezno članstvo u organizaciji ili strukovnom tijelu spomenuti u više odredaba Direktive 78/1026 – između ostalog u prvoj uvodnoj izjavi i u člancima 7. i 12. – te se moraju smatrati zakonitim budući da im je cilj zajamčiti etičnost i poštovanje etičkih načela, kao i disciplinsku kontrolu djelatnosti veterinarara, a to su zahtjevi koji zavređuju zaštitu. Zakonodavne odredbe država članica koje propisuju obvezan upis u strukovno udruženje stoga kao takve nisu nespojive s pravom Zajednice.
- 19 Međutim, kao što to priznaju i same stranke u građanskom postupku, usklađenost spomenute obveze s pravom Zajednice podliježe uvjetu da se poštuju temeljna načela tog prava, a osobito načelo nediskriminacije. Naime, upis u registar strukovnog udruženja ne može se uskratiti iz razloga koji ne poštuju valjanost dokaza o formalnoj strukovnoj naobrazbi dobivenog u drugoj državi članici, ako je taj dokaz među onima koje su sve države članice i njihova strukovna udruženja, kao tijela zadužena za javnu funkciju, dužni priznati na temelju prava Zajednice. Stoga, zakonodavstvo koje predviđa kaznene ili upravne postupke protiv veterinarara koji obavlja svoju profesiju, a nije upisan u strukovno udruženje, ako mu je spomenuti upis uskraćen povredom prava Zajednice, nije u skladu s pravom Zajednice budući da lišava svakog korisnog učinka odredbe Ugovora i Direktive 78/1026 kojoj je cilj, prema drugoj uvodnoj izjavi, olakšati učinkovito provođenje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga veterinarara.
- 20 Stoga na pitanje koje je postavio Žalbeni sud u Colmaru u tom smislu valja odgovoriti da:
 - državljanin države članice ovlašten za obavljanje veterinarske profesije u drugoj državi članici koja mu je izdala jednu od diploma, svjedodžbi ili drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti iz članka 3. Direktive 78/1026, ima pravo čak i prije nego što je ta direktiva primijenjena spomenutu profesiju obavljati u prvoj državi od 20. prosinca 1980., pod uvjetom da su mu nadležna tijela države u kojoj je

stekao diplomu izdala potvrdu kojom se potvrđuje da je ta diploma usklađena s propisima iz prvog članka Direktive 78/1027;

- izostanak upisa u nacionalno udruženje veterinara ne može spriječiti obavljanje profesije i opravdati pokretanje kaznenog postupka zbog nezakonitog obavljanja profesije kad je taj upis uskraćen povredom prava Zajednice.

Troškovi

- 21 Troškovi Komisije Europskih zajednica, koja je podnijela očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD (prvo vijeće),

odlučujući o pitanjima koja mu je uputio Cour d'appel de Colmar (Žalbeni sud u Colmaru, Francuska) [Chambre des appels correctionnels] [Kazneno žalbeno vijeće] svojom odlukom od 16. rujna 1982., odlučuje:

- **državljanin države članice ovlašten za obavljanje veterinarske profesije u drugoj državi članici koja mu je izdala jednu od diploma, svjedodžbi ili drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti iz članka 3. Direktive 78/1026 ima pravo čak i prije nego što je ta direktiva primijenjena pomenutu profesiju obavljati u prvoj državi od 20. prosinca 1980., pod uvjetom da su mu nadležna tijela države u kojoj je stekao diplomu izdala potvrdu kojom se potvrđuje da je ta diploma usklađena s propisima iz prvog članka Direktive 78/1027;**
- **izostanak upisa u nacionalno udruženje veterinara ne može spriječiti obavljanje profesije i opravdati pokretanje kaznenog postupka zbog nezakonitog obavljanja profesije kad je taj upis uskraćen povredom prava Zajednice.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 22. rujna 1983.

[Potpisi]