

MORGENBESSER

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

13 november 2003 *

In zaak C-313/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Corte suprema di cassazione (Italië), in het aldaar aanhangige geding tussen

Christine Morgenbesser

en

Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 10 EG, 12 EG, 14 EG, 39 EG, 43 EG en 149 EG,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward (rapporteur), waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. La Pergola en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- C. Morgenbesser, vertegenwoordigd door G. Borneto avvocato,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia, bijgestaan door G. Fiengo, avvocato dello Stato,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en M. Patakia als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van C. Morgenbesser, vertegenwoordigd door G. Conte, avvocato, en G. Borneto; de Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova, vertegenwoordigd door M. Condinanzi, avvocato; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door A. Cingolo, avvocato dello Stato, en de Commissie, vertegenwoordigd door E. Traversa, ter terechtzitting van 16 januari 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 maart 2003,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 19 april 2001, ingekomen bij het Hof op 8 augustus daaraanvolgend, heeft de Corte suprema di cassazione krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 10 EG, 12 EG, 14 EG, 39 EG, 43 EG en 149 EG.
- 2 Deze vraag is gerezen in een cassatieberoep dat C. Morgenbesser heeft ingesteld tegen de beslissing van de Consiglio Nazionale Forense (Nationale Raad van de orde) (Italië) houdende bevestiging van de beslissing waarbij de Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova (Raad van de Orde van advocaten van Genua; hierna: „Raad van de orde van Genua”) had geweigerd haar in te schrijven in het register van „praticanti.”

Het rechtskader

De communautaire regeling

- 3 Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16) is volgens artikel 2 ervan van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of loontrekkende een gereguleerd beroep in een ontvangende lidstaat willen uitoefenen.
- 4 Artikel 1 van richtlijn 89/48 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) diploma: alle diploma's, certificaten en andere titels dan wel elk geheel van dergelijke diploma's, certificaten en andere titels:

— afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die is aangewezen overeenkomstig zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen,

— waaruit blijkt dat de houder met succes een postsecundaire studiecycclus van ten minste drie jaar of een gelijkwaardige deeltijdstudie heeft gevolgd aan een universiteit of een instelling voor hoger onderwijs of een andere

instelling van hetzelfde opleidingsniveau en, in voorkomend geval, dat hij met succes de beroepsopleiding heeft gevolgd die in aanvulling op de postsecundaire studiecycclus wordt vereist, en

— waaruit blijkt dat de houder de vereiste beroepskwalificaties bezit om tot een gereguleerd beroep in die lidstaat te worden toegelaten of om dat uit te oefenen,

wanneer de met het diploma, het certificaat of de andere titel afgesloten opleiding overwegend in de Gemeenschap is genoten [...]

[...]

[...]

c) gereguleerd beroep: de gereguleerde beroepsactiviteit of het geheel van gereguleerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen;

d) gereguleerde beroepsactiviteit: een beroepsactiviteit, voorzover de toegang tot of de uitoefening dan wel een van de wijzen van uitoefening daarvan, in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen

direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma. Wijzen van uitoefening van een gereguleerde beroepsactiviteit zijn met name:

— de uitoefening onder het voeren van een beroepstitel, indien het voeren van deze titel beperkt blijft tot bezitters van een diploma, dat is vastgelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen;

[...]

[...]

f) aanpassingsstage: de uitoefening van een gereguleerd beroep in de ontvangende lidstaat onder verantwoordelijkheid van een gekwalificeerde beoefenaar van het betrokken beroep en eventueel gekoppeld aan een aanvullende opleiding. De stage wordt beoordeeld. De nadere regels voor de aanpassingsstage en de beoordeling alsmede de status van de migrerende stagiair worden door de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat vastgesteld;

g) proeve van bekwaamheid: een controle, uitsluitend de beroepskennis van de aanvrager betreffende, die door de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat wordt verricht en die tot doel heeft te beoordelen of deze de bekwaamheid bezit om in deze lidstaat een gereguleerd beroep uit te oefenen.

Ten behoeve van deze controle stellen de bevoegde autoriteiten op basis van een vergelijking tussen de in deze lidstaat vereiste opleiding en de opleiding die de aanvrager heeft ontvangen, een lijst op van de vakgebieden die niet bestreken worden door het diploma of de titel(s) die de aanvrager overlegt.

Bij de proeve van bekwaamheid moet in aanmerking worden genomen dat de aanvrager in de lidstaat van oorsprong of herkomst een gekwalificeerde beroepsbeoefenaar is. De proef heeft betrekking op de vakgebieden die moeten worden gekozen uit die welke op de lijst staan en waarvan de kennis een wezenlijke voorwaarde is om het beroep in de ontvangende lidstaat te kunnen uitoefenen. Deze proef kan ook betrekking hebben op de kennis van de deontologie die in de ontvangende lidstaat op de betrokken activiteiten van toepassing is. De voorschriften betreffende de proeve van bekwaamheid worden door de bevoegde autoriteiten van die staat vastgesteld met inachtneming van het gemeenschapsrecht.

In de ontvangende lidstaat wordt de status van de aanvrager die zich op de proeve van bekwaamheid aldaar wenst voor te bereiden, door de bevoegde autoriteiten van die lidstaat vastgesteld.”

5 Artikel 3, eerste alinea, sub a, van richtlijn 89/48 schrijft voor:

„Wanneer in de ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een diploma, mag de bevoegde autoriteit een onderdaan van een lidstaat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien:

- a) de aanvrager in het bezit is van het diploma dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten dan wel deze activiteit aldaar uit te oefenen, en dat in een lidstaat behaald is [...]"
- 6 Ingevolge artikel 4 van richtlijn 89/48 mag de ontvangende lidstaat de toegang tot een gereguleerd beroep afhankelijk stellen van bepaalde voorwaarden. Zo bepaalt artikel 4, lid 1, sub b, dat artikel 3 van deze richtlijn niet belet dat de ontvangende lidstaat van de aanvrager verlangt „dat hij een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar volbrengt of een proeve van bekwaamheid aflegt”.
- 7 Artikel 4, lid 1, sub b, tweede alinea, van richtlijn 89/48 bepaalt bovendien, dat „[v]oor beroepen voor de uitoefening waarvan een precieze kennis van het nationale recht vereist is en waarvoor het verstrekken van adviezen en/of verlenen van bijstand op het gebied van het nationale recht een wezenlijk en vast onderdeel van de uitoefening van beroepsactiviteit is, [...] de ontvangende lidstaat, in afwijking van dit beginsel, ofwel een aanpassingsstage, ofwel een proeve van bekwaamheid [kan] voorschrijven”.
- 8 Op 16 februari 1998 hebben het Europees Parlement en de Raad richtlijn 98/5/EG ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven, vastgesteld (PB L 77, blz. 36).

De nationale regeling

De basisbepalingen inzake het beroep van „avvocato”

- 9 De belangrijkste bepalingen inzake de toegang tot en de uitoefening van het beroep van „avvocato” in Italië zijn opgenomen in regio decreto legge nr. 1578,

Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore (koninklijk voorlopig wetsbesluit nr. 1578 houdende organisatie van de beroepen van „avvocato” en „procuratore”) van 27 november 1933 (GURI nr. 281, van 5 december 1933, blz. 5521; hierna: „decreto-legge nr. 1578/33”). (Het statuut van „procuratore” werd afgeschaft bij legge nr. 27 van 27 februari 1997.)

10 Ingevolge artikel 17, eerste alinea, punten 1 en 4 tot en met 6, van decreto-legge nr. 1578/33 is voor de inschrijving op het tableau van „avvocati” vereist dat de betrokkene:

— Italiaans onderdaan is,

— houder is van een door een Italiaanse universiteit afgegeven of bekrachtigd rechtendiploma („laurea in giurisprudenza”),

— gedurende ten minste twee opeenvolgende jaren ná het behalen van het rechtendiploma een stage („periodo di pratica”) in een kantoor van een „avvocato” heeft volbracht en de civiel- en strafrechtelijke terechtzittingen heeft bijgewoond, dan wel gedurende dezelfde periode werkzaam is geweest als procesvertegenwoordiger in gedingen voor de rechtbanken („esercitato il patrocinio”), en

— is geslaagd voor een proeve van bekwaamheid voor de uitoefening van het beroep.

- 11 De in deze bepaling gestelde nationaliteitsvoorwaarde wordt geacht voor de onderdanen van de Gemeenschap te zijn opgeheven bij legge nr. 146, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea, legge comunitaria 1993 (wet nr. 146 houdende bepalingen ter nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Italiaanse lidmaatschap van de Europese Gemeenschap, communautaire wet 1993) van 22 februari 1994 (gewone bijlage bij *GURI* nr. 52, van 4 maart 1994), doch de tekst van de bepaling werd nooit gewijzigd.

- 12 De stage is geregeld in artikel 8 van decreto-legge nr. 1578/33. De houders van een rechtendiploma die deze stage volbrengen (hierna: „praticanti”), worden ingeschreven in een speciaal register dat wordt bijgehouden door de Raad van de orde bij de rechtbank van het ambtsgebied waar zij wonen. Zij zijn onderworpen aan de tuchtbevoegdheid van deze raad.

- 13 Volgens artikel 17, tweede alinea, van decreto-legge nr. 1578/33 is voor de inschrijving in het register van praticanti tevens vereist dat de betrokkene houder is van een door een Italiaanse universiteit afgegeven of bekrachtigd rechtendiploma.

- 14 Overeenkomstig artikel 8 van decreto-legge nr. 1578/33 worden de praticanti, na één jaar inschrijving in het register, binnen bepaalde grenzen en „gedurende een periode van ten hoogste zes jaar”, toegelaten tot de vertegenwoordiging van procespartijen in gedingen bij de rechtbanken van het district waaronder de betrokken orde valt. In strafzaken kunnen zij worden aangewezen als toegevoegd „avvocato” bij dezelfde rechtbanken en binnen dezelfde perken, alsook het ambt van openbaar ministerie uitoefenen en als verweerder of vertegenwoordiger van het openbaar ministerie beroep instellen. De praticanti die na één jaar worden toegelaten tot de uitoefening van deze activiteiten bij de rechtbanken, worden „praticanti-patrocianti” genoemd.

De bepalingen tot uitvoering van richtlijnen 89/48 en 98/5

- 15 Richtlijn 89/48 is uitgevoerd bij decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 115 van 27 januari 1992 (GURI nr. 40, van 18 februari 1992, blz. 6; hierna: „decreto legislativo nr. 115/92”).
- 16 Artikel 1 van dit decreto legislativo, met als titel: „Erkenning van diploma's betreffende een in de Europese Gemeenschap gevolgde beroepsopleiding”, bepaalt:

„1. De in een lidstaat van de Europese Gemeenschap afgegeven diploma's tot afsluiting van een beroepsopleiding en waarvan het bezit volgens de wettelijke regeling van die staat een voorwaarde voor de uitoefening van een beroep vormt [...], worden in Italië erkend onder de bij dit decreto legislativo vastgestelde voorwaarden.

2. De erkenning wordt aan de gemeenschapsonderdaan verleend om in Italië, als zelfstandige of als loontrekkende, het beroep uit te oefenen dat overeenstemt met het beroep dat hij mag uitoefenen in het land waarin het in vorig lid bedoelde diploma is afgegeven.

3. De diploma's worden erkend indien zij worden overgelegd samen met een verklaring dat de aanvrager met succes een hoger-onderwijscyclus van ten minste 3 jaar [...] heeft gevolgd aan een universiteit of een instelling voor hoger onderwijs of een andere instelling die hetzelfde opleidingsniveau verstrekt.”

17 Artikel 2 van decreto legislativo nr. 115/92 bepaalt:

„In dit decreto legislativo wordt verstaan onder beroep:

- a) de activiteiten waarvoor de inschrijving bij een orde, op een tableau of op een lijst bijgehouden door de administratie of door een openbare instelling is vereist, indien de inschrijving afhankelijk is gesteld van een beroepsopleiding die aan de in artikel 1, lid 3, gestelde voorwaarden voldoet;

[...]

- c) de activiteiten die worden uitgeoefend onder het voeren van een beroepstitel die is voorbehouden aan diegenen die een beroepsopleiding hebben gevolgd die aan de in artikel 1, lid 3, gestelde voorwaarden voldoet.”

18 Artikel 5, lid 1, van decreto legislativo nr. 115/92 bepaalt:

„De beroepsopleiding die uit de erkende diploma's blijkt en aan de criteria van artikel 1, lid 3, of van artikel 4 van dit decreto legislativo voldoet, kan bestaan uit:

- a) een hoger-onderwijscyclus die met succes werd gevolgd;

- b) een beroepsstage onder leiding van een stagemeeester en afgesloten met een examen;

- c) een periode van beroepsactiviteit onder leiding van een gekwalificeerd beoefenaar van het beroep [...]"

19 Artikel 6, tweede alinea, van decreto legislativo nr. 115/92 bepaalt:

„De erkenning is afhankelijk van het met goed gevolg afleggen van een proeve van bekwaamheid voor de beroepen van [...] avvocato [...]"

20 Artikel 8, leden 1 en 2, van decreto legislativo nr. 115/92 luidt:

„1. De proeve van bekwaamheid omvat een examen om na te gaan of de aanvrager voldoende kennis heeft van het beroep en van de deontologie en om zijn bekwaamheid om het beroep uit te oefenen te beoordelen, waarbij in aanmerking wordt genomen dat de aanvrager in de lidstaat van oorsprong of herkomst een gekwalificeerde beroepsbeoefenaar is.

2. De vakgebieden waarop het examen betrekking heeft, moeten worden gekozen op basis van hun belang voor de uitoefening van het beroep.”

21 Artikel 9 van decreto legislativo nr. 115/92 luidt:

„In overleg met de minister voor Coördinatie van het gemeenschapsbeleid en de minister van Universiteiten en Wetenschappelijk en Technologisch Onderzoek, en na advies van de Raad van State, stelt de bevoegde minister bedoeld in artikel 11 bij decreet algemene bepalingen en richtlijnen vast voor de toepassing van de artikelen 5, 6, 7 en 8 met betrekking tot de verschillende beroepen en de desbetreffende beroepsopleidingen.”

22 Wat de juridische beroepen betreft, bepaalt bijlage A bij decreto legislativo nr. 115/92 dat de minister van Justitie met de erkenning van de titel van „avvocato” wordt belast.

23 De erkenningsprocedure wordt geregeld in artikel 12 van decreto legislativo nr. 115/92, volgens hetwelk de erkenningsaanvraag samen met de stukken betreffende de te erkennen titels wordt ingediend bij de bevoegde minister, die binnen een termijn van vier maanden vanaf indiening van de aanvraag bij decreet een beslissing neemt.

24 Richtlijn 98/5 is uitgevoerd bij decreto legislativo nr. 96 van 2 februari 2001 (gewone bijlage bij *GURI* nr. 79, van 4 april 2001). Het statuut van de praticanti en van de patrocinanti wordt in dit decreto legislativo niet geregeld.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

- 25 Morgenbesser, een Frans onderdaan die in Italië woont, heeft op 27 oktober 1999 bij de Raad van de orde van Genua een aanvraag tot inschrijving in het register van praticanti ingediend. Zij beriep zich daartoe op de „maîtrise en droit” (diploma na vier van de vijf jaar rechtenstudie) die zij in 1996 in Frankrijk had behaald. Na gedurende acht maanden als jurist in een advocatenkantoor te Parijs te hebben gewerkt, is zij in april 1998 gaan werken bij een kantoor van „avvocati” waarvan de leden zijn ingeschreven bij de balie van Genua, en het is in dit kantoor dat zij op het tijdstip van de terechtzitting voor het Hof werkzaam was.
- 26 Op 4 november 1999 heeft de Raad van de orde van Genua haar aanvraag afgewezen op grond van artikel 17, eerste alinea, punt 4, van decreto-legge nr. 1578/33, volgens hetwelk het bezit van een door een Italiaanse universiteit afgegeven of bekrachtigd diploma een voorwaarde is voor inschrijving in het register van praticanti.
- 27 Tegen deze beslissing heeft Morgenbesser beroep ingesteld bij de Consiglio Nazionale Forense, die bij beslissing van 12 mei 2000 haar beroep heeft verworpen, omdat zij in Frankrijk niet gemachtigd was, het beroep van advocaat uit te oefenen, en niet de beroepstitel bezat die vereist is om in Italië in het register van praticanti te worden ingeschreven.
- 28 Vervolgens heeft Morgenbesser bij de Università degli Studi te Genua een aanvraag tot erkenning van haar „maîtrise en droit” ingediend. De Consiglio di Corso di Laurea in Giurisprudenza van deze universiteit heeft de erkenning afhankelijk gesteld van het volgen van een verkort studieprogramma van twee jaar, van het slagen voor dertien examens en van het maken van een proefschrift.

- 29 Tegen deze laatste beslissing heeft Morgenbesser beroep ingesteld bij het Tribunale amministrativo regionale della Liguria (Italië) en het vonnis van deze rechterlijke instantie van 5 december 2001, waarbij het beroep werd toegewezen, is op zijn beurt aangevochten voor de Consiglio di Stato (Italië).
- 30 Ondertussen had Morgenbesser cassatieberoep ingesteld tegen de beslissing van de Consiglio Nazionale Forense van 12 mei 2000.
- 31 In het kader van dit cassatieberoep heeft de Corte suprema di cassazione de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Kan, los van erkenning en bekrachtiging, een aan een onderdaan van de Gemeenschap in een lidstaat (in casu Frankrijk) afgegeven diploma krachtens de regels van het EG-Verdrag [...] inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten (de artikelen 10 EG, 12 EG, 14 EG, 39 EG en 43 EG [...]) alsook artikel 149 EG [...] automatisch geldend worden gemaakt voor de inschrijving in het register van personen die de stageperiode volgen die vereist is om te worden toegelaten tot de balie in een andere lidstaat (in casu Italië)?”

De prejudiciële vraag

- 32 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat in de prejudiciële vraag slechts naar de artikelen 10 EG, 12 EG, 14 EG, 39 EG, 43 EG en 149 EG wordt verwezen omdat Morgenbesser zich op deze artikelen beroept.

- 33 Uit deze beschikking volgt echter dat de Corte suprema di cassazione met haar vraag in wezen wenst te vernemen of het gemeenschapsrecht eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een lidstaat de inschrijving van de houder van een in een andere lidstaat behaald rechtendiploma in het register van personen die de stage volgen die vereist is om tot de balie te worden toegelaten, weigeren op de enkele grond dat het diploma niet door een universiteit van de eerste lidstaat is afgegeven of bekrachtigd.
- 34 Uit de formulering van de vraag blijkt dat zij wordt gesteld „los van erkenning en bekrachtiging”. De aanvraag tot erkenning van de „maîtrise en droit” die Morgenbesser in Frankrijk heeft behaald, is immers de inzet van een ander geding dat voor de Consiglio di Stato dient (zie punten 28 en 29 van dit arrest).

De bij het Hof ingediende opmerkingen

- 35 Morgenbesser is van mening dat de activiteit van een praticante en meer bepaald van een praticante-patrocinante onder het begrip „gereguleerd beroep” in de zin van richtlijn 89/48 valt, aangezien enerzijds deze activiteiten het zelfstandig beheer van lopende zaken, het verlenen van advies aan cliënten en, in bepaalde gevallen, de vertegenwoordiging van cliënten als eiser of verweerder behelzen, en anderzijds de beroepsregels van de balie van toepassing zijn.
- 36 Het in artikel 17, eerste alinea, punt 4, van decreto-legge nr. 1578/33 gestelde vereiste van een voorafgaande erkenning van het diploma door een Italiaanse universiteit is haars inziens in strijd met richtlijn 89/48. Deze richtlijn maakt het mogelijk, op basis van een in een lidstaat behaald diploma een beroep uit te oefenen in een andere lidstaat, want de diploma's die aan de voorwaarden van deze richtlijn voldoen, zijn automatisch gelijkwaardig.

- 37 Voor het geval dat richtlijn 89/48 niet van toepassing zou zijn, betoogt Morgenbesser, onder verwijzing naar het arrest van 8 juli 1999, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Jurispr. blz. I-4773), dat artikel 43 EG eist dat de autoriteit bevoegd voor de behandeling van de aanvragen om toegang tot het beroep, in casu de Raad van de orde van Genua, de kennis van de aanvrager beoordeelt en vergelijkend onderzoekt en zich daarbij uitsluitend baseert op haar „maîtrise en droit”.
- 38 De Raad van de orde van Genua betoogt dat de praticanti noch een „geregulementeerd beroep” in de zin van richtlijn 89/48 noch een „activiteit” in de zin van de artikelen 43 EG en volgende uitoefenen, doch gewoon in opleiding zijn.
- 39 De Deense regering is van oordeel dat richtlijn 89/48 niet op het hoofdgeding van toepassing is, omdat de opleiding die vereist is om toegang tot het beroep te krijgen, niet is voltooid. De beginselen die het Hof in zijn arrest van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Jurispr. blz. I-2357) heeft geformuleerd, eisen niet dat het buitenlandse diploma automatisch wordt erkend, maar alleen dat de kennis en de kwalificaties die uit het in een andere lidstaat behaalde diploma blijken, vergelijkend worden onderzocht. Een in een andere lidstaat volbrachte stage zou evenwel krachtens artikel 5 van richtlijn 89/48 kunnen worden erkend.
- 40 De Italiaanse regering betoogt dat het in het hoofdgeding gaat om de erkenning van academische titels, die moet worden onderscheiden van de erkenning van beroepstitels.
- 41 De Commissie is van mening dat alleen de activiteiten die gewoonlijk op duurzame en permanente wijze worden uitgeoefend, als een „geregulementeerd beroep” in de zin van richtlijn 89/48 kunnen worden beschouwd. De Commissie twijfelt eraan of de in het geding zijnde activiteit van praticante onder dit begrip valt.

- 42 Indien richtlijn 89/48 niet van toepassing is, zouden de algemene beginselen inzake de uitlegging van artikel 43 EG, zoals geformuleerd in het reeds aangehaalde arrest Vlassopoulou en in het arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165), zich kunnen verzetten tegen een nationale regeling waarbij de inschrijving in het register van personen die een stage volgen, afhankelijk wordt gesteld van de erkenning, door een universiteit van de lidstaat waar de aanvrager van plan is die stage te volgen, van het door een andere lidstaat afgegeven rechtendiploma, wanneer voor die erkenning is vereist dat de aanvrager een verkort studieprogramma volgt, voor dertien examens slaagt en een proefschrift maakt. Overigens zou Morgenbesser niet de gelegenheid hebben gehad aan te voeren dat zij op het tijdstip van haar aanvraag tot inschrijving in het register van praticanti al voltijds werkzaam was geweest in Italiaanse advocatenkantoren.

Antwoord van het Hof

- 43 Voor het antwoord op de prejudiciële vraag moet eerst worden nagegaan of richtlijn 98/5 betreffende het beroep van advocaat of richtlijn 89/48 betreffende de onderlinge erkenning van diploma's wel van toepassing is op een persoon zoals verzoekster in het hoofdgeding. Zo deze richtlijnen niet van toepassing zijn, moet vervolgens worden onderzocht of de artikelen 39 EG of 43 EG, in de uitlegging die het Hof er met name in het reeds aangehaalde arrest Vlassopoulou aan heeft gegeven, kunnen worden ingeroepen in een situatie als die in het hoofdgeding.
- 44 Gelet op de bewoordingen van de prejudiciële vraag dient vooraf te worden gepreciseerd, dat noch richtlijn 98/5, noch richtlijn 89/48, noch de artikelen 39 EG en 43 EG eisen dat een diploma's zonder meer „automatisch” wordt erkend.
- 45 Richtlijn 98/5 betreft uitsluitend de advocaat die in zijn lidstaat van herkomst alle kwalificaties voor dit beroep heeft verworven, zodat de richtlijn niet van toepassing is op personen die nog niet de beroepskwalificatie hebben verworven die vereist is om het beroep van advocaat uit te oefenen. Deze richtlijn is dus niet van toepassing op een geval als dat in het hoofdgeding.

- 46 Ingevolge artikel 2 is richtlijn 89/48 van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of loontrekkende een „gereguleerd beroep” in een ontvangende lidstaat willen uitoefenen.
- 47 Morgenbesser betoogt dat zij niet de toegang tot het beroep van „avvocato” als zodanig vordert, doch, in dit stadium, de toegang tot het beroep van praticante. Volgens haar vallen de activiteiten van een praticante onder het begrip „gereguleerd beroep” in de zin van richtlijn 89/48. Aangezien de enige voorafgaande voorwaarde voor de toegang tot dit beroep een rechtendiploma is, zou zij zich op haar „maîtrise en droit” kunnen beroepen om toegang tot dit beroep te krijgen. Een niet te verwaarlozen aantal praticanti en praticanti-patrocianti die niet voor de eindproef zijn geslaagd, zouden hun juridische activiteiten blijven uitoefenen zonder evenwel uit het register van praticanti te worden geschrapt.
- 48 Volgens de definitie van artikel 1, sub c, van richtlijn 89/48 is een gereguleerd beroep „de gereguleerde beroepsactiviteit of het geheel van gereguleerde beroepsactiviteiten die in een lidstaat dit beroep vormen” en volgens de definitie van artikel 1, sub d, is de gereguleerde beroepsactiviteit een „beroepsactiviteit, voorzover de toegang tot of de uitoefening dan wel een van de wijzen van uitoefening daarvan, in een lidstaat krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk is gesteld van het bezit van een diploma”.
- 49 Een beroep moet dus als gereguleerd in de zin van richtlijn 89/48 worden beschouwd wanneer de toegang tot de betrokken beroepsactiviteit of de uitoefening daarvan wordt geregeld krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen tot invoering van een regeling die ertoe leidt dat deze beroepsactiviteit uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, en dat de toegang ertoe wordt ontzegd aan degenen die niet aan deze voorwaarden voldoen (zie arrest van 1 februari 1996, Aranitis, C-164/94, Jurispr. blz. I-135, punt 19, en arrest Fernández de Bobadilla, reeds aangehaald, punt 17).

- 50 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde toegang tot de activiteiten van praticante en van praticante-patrocinante alsook de uitoefening van deze activiteiten worden geregeld bij wettelijke bepalingen tot invoering van een regeling die deze activiteiten voorbehoudt aan personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, en de toegang ertoe ontzegt aan personen die niet aan deze voorwaarden voldoen.
- 51 Volgens deze bepalingen wordt de uitoefening van deze activiteiten opgevat als het praktische gedeelte van de opleiding die is vereist om toegang te krijgen tot het beroep van „avvocato”. Indien de praticante-patrocinante na afloop van zes jaar niet slaagt voor de in artikel 17, eerste alinea, punt 6, van decreto-legge nr. 1578/33 bepaalde proef, is hij ingevolge deze bepaling niet langer gemachtigd de activiteiten die hij in die hoedanigheid uitoefende, voort te zetten.
- 52 In deze omstandigheden kan de activiteit van praticante-patrocinante niet als een „gereguleerd beroep” in de zin van richtlijn 89/48 worden aangemerkt, en moet deze activiteit worden onderscheiden van het beroep van „avvocato”.
- 53 De omstandigheid dat een niet te verwaarlozen aantal praticanti-patrocinanti die niet voor de eindproef zijn geslaagd, hun juridische activiteiten blijven uitoefenen en niet uit het register van praticanti worden geschrapt, kan niet tot gevolg hebben dat de activiteiten van praticante of van patrocinate, op zichzelf beschouwd, als een gereguleerd beroep in de zin van richtlijn 89/48 worden aangemerkt.
- 54 Bovendien blijkt dat Morgenbesser, die in Frankrijk geen „certificat d’aptitude à la profession d’avocat” (certificaat van bekwaamheid voor het beroep van advocaat) (CAPA) heeft behaald, niet de beroepskwalificaties bezit die nodig zijn om als „stagiair” tot de balie van deze lidstaat te worden toegelaten. In deze omstandigheden vormt haar „maîtrise en droit” op zich geen „diploma, certificaat of andere titel” in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 89/48.

- 55 Bijgevolg kan Morgenbesser zich niet beroepen op richtlijn 89/48.
- 56 Gelet op het voorgaande moet worden onderzocht of de artikelen 39 EG en 43 EG van toepassing zijn op het hoofdgeding. Alleen wanneer deze bepalingen niet van toepassing zijn, moeten de andere verdragsbepalingen die de verwijzende rechter in zijn vraag heeft vermeld, worden onderzocht.
- 57 Volgens de rechtspraak, waarvan de beginselen werden geformuleerd in het reeds aangehaalde arrest *Vlassopoulou*, zijn de autoriteiten van een lidstaat bij het onderzoek van een aanvraag van een onderdaan van een andere lidstaat om toelating tot uitoefening van een gereguleerd beroep verplicht rekening te houden met de beroepskwalificatie van de betrokkene door de uit zijn diploma's, certificaten en andere titels alsmede uit zijn relevante beroepservaring blijkende beroepsbekwaamheid te vergelijken met de door de nationale wettelijke regeling voor de uitoefening van dat beroep vereiste beroepskwalificatie (zie laatstelijk arrest van 16 mei 2002, *Commissie/Spanje*, C-232/99, *Jurispr. blz. I-4235*, punt 21).
- 58 Die verplichting geldt voor alle diploma's, certificaten en andere titels alsmede voor de relevante ervaring van de betrokkene, ongeacht of zij in een lidstaat dan wel in een derde land zijn verworven, en verdwijnt niet door de vaststelling van richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's (zie arrest van 14 september 2000, *Hocsmann*, C-238/98, *Jurispr. blz. I-6623*, punten 23 en 31, en arrest *Commissie/Spanje*, reeds aangehaald, punt 22).
- 59 Volgens de Raad van de orde van Genua vormt de activiteit van praticante een opleiding, waarop de artikelen 39 EG en 43 EG niet van toepassing zijn.

- 60 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde stage behelst echter de uitoefening van activiteiten die in de regel worden vergoed hetzij door de cliënt, hetzij door het kantoor waar de praticante werkzaam is, met het oog op toegang tot een gereguleerd beroep waarop artikel 43 EG van toepassing is. Voorzover de vergoeding van de praticante de vorm van een loon aanneemt, kan artikel 39 EG eveneens van toepassing zijn.
- 61 Zowel artikel 39 EG als artikel 43 EG kan dus van toepassing zijn op een situatie als die in het hoofdgeding. De analyse verschilt echter niet naargelang het vrije verkeer van werknemers of de vrijheid van vestiging wordt aangevoerd als rechtsgrond om zich te verzetten tegen de weigering, door de Raad van de orde van Genua in zijn hoedanigheid van autoriteit die bevoegd is voor de inschrijving in het register van praticanti, om voor deze inschrijving rekening te houden met het in een andere lidstaat behaalde rechtendiploma en met de verworven beroepservaring.
- 62 Zoals het Hof al heeft gepreciseerd, wordt de uitoefening van het recht van vestiging belemmerd wanneer in de nationale regeling geen rekening wordt gehouden met de kennis en de kwalificaties die de betrokkene in een andere lidstaat heeft verworven. De bevoegde nationale autoriteiten moeten derhalve nagaan of de aldus opgedane kennis volstaat voor het bewijs dat de ontbrekende kennis is verworven (zie de reeds aangehaalde arresten Vlassopoulou, punten 15 en 20, en Fernández de Bobadilla, punt 33).
- 63 In deze context gaat het, anders dan de Italiaanse regering stelt, in een geval als dat in het hoofdgeding niet louter om de erkenning van academische titels.
- 64 Weliswaar kan de erkenning, voor academische of civiele doeleinden, van een in een lidstaat behaald diploma nuttig, en zelfs doorslaggevend, zijn voor de inschrijving aan de balie van een andere lidstaat (zie in dit verband arrest van 28 april 1977, Thieffry, 71/76, Jurispr. blz. 765).

- 65 Daaruit volgt echter niet dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat voor de verificaties die zij in omstandigheden als die in het hoofdgeding moet verrichten, de academische gelijkwaardigheid van het diploma waarop de betrokkene zich beroept, met het normaliter van de onderdanen van die lidstaat vereiste diploma moet onderzoeken.
- 66 Met het diploma van de betrokkene, zoals een door een Franse universiteit verleende „maîtrise en droit”, moet dus rekening worden gehouden bij de beoordeling van het geheel van de academische en beroepsopleidingen waarop de betrokkene zich kan beroepen.
- 67 Bijgevolg staat het aan de bevoegde autoriteit om overeenkomstig de beginselen die het Hof in de reeds aangehaalde arresten Vlassopoulou en Fernández de Bobadilla heeft geformuleerd, na te gaan of en in welke mate de kennis die uit het in een andere lidstaat afgegeven diploma blijkt en de in deze andere lidstaat verworven bekwaamheden of beroepservaring, alsmede de ervaring die werd opgedaan in de lidstaat waar de aanvrager zich wenst in te schrijven, moeten worden geacht — zij ten dele — te voldoen aan de voorwaarden die voor de toegang tot de betrokken activiteit gelden.
- 68 Deze onderzoeksprocedure moet de autoriteiten van de ontvangende lidstaat in staat stellen, er zich objectief van te overtuigen dat de houder van het buitenlandse diploma over kennis en bekwaamheden beschikt die zo niet identiek, dan toch ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke uit het binnenlandse diploma blijken. Bij deze beoordeling van de gelijkwaardigheid van het buitenlandse diploma mag uitsluitend worden gelet op het niveau van de kennis en bekwaamheden dat de houder ervan mag worden geacht te bezitten, rekening houdend met de aard en de duur van de studie en de praktijkopleiding waarvan het de voltooiing bewijst (zie arrest van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 13, en arrest Vlassopoulou, reeds aangehaald, punt 17).

- 69 In het kader van dit onderzoek kan een lidstaat evenwel rekening houden met objectieve verschillen met betrekking tot zowel het rechtskader van het betrokken beroep in de lidstaat van herkomst als het werkterrein ervan. In het geval van het beroep van advocaat mag een lidstaat derhalve overgaan tot een vergelijkend onderzoek van de diploma's, rekening houdend met de tussen de betrokken nationale rechtsorden vastgestelde verschillen (arrest Vlassopoulou, reeds aangehaald, punt 18).
- 70 Wanneer dit vergelijkend onderzoek van de diploma's tot de conclusie leidt dat de uit het buitenlandse diploma blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met de in de nationale wettelijke regeling gestelde eisen, moet de lidstaat erkennen dat dit diploma aan de in de nationale regeling gestelde voorwaarden voldoet. Wanneer echter blijkt dat deze kennis en bekwaamheden slechts gedeeltelijk overeenkomen, mag de ontvangende lidstaat het bewijs verlangen dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven (arrest Vlassopoulou, reeds aangehaald, punt 19).
- 71 Daarbij staat het aan de bevoegde nationale autoriteiten om te beoordelen of de in de ontvangende lidstaat door studie of praktische ervaring verworven kennis volstaat voor het bewijs dat de ontbrekende kennis is verworven (arrest Vlassopoulou, reeds aangehaald, punt 20).
- 72 Gelet op het voorgaande moet aan de verwijzende rechter worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een lidstaat de inschrijving van de houder van een in een andere lidstaat behaald rechtendiploma in het register van personen die de stage volgen die vereist is om tot de balie te worden toegelaten, weigeren op de enkele grond dat het rechtendiploma niet door een universiteit van de eerste lidstaat is afgegeven, bekrachtigd of als gelijkwaardig erkend.

Kosten

- 73 De kosten door de Italiaanse en de Deense regering alsook door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Corte suprema di cassazione bij beschikking van 19 april 2001 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het gemeenschapsrecht staat eraan in de weg dat de autoriteiten van een lidstaat de inschrijving van de houder van een in een andere lidstaat behaald rechtendiploma in het register van personen die de stage volgen die vereist is om tot de balie te worden toegelaten, weigeren op de enkele grond dat het rechtendiploma niet door een universiteit van de eerste lidstaat is afgegeven, bekrachtigd of als gelijkwaardig erkend.

Edward

La Pergola

von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 november 2003.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris