DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

10. december 2009 *

I sag C-345/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgericht Schwerin (Tyskland) ved afgørelse af 8. juli 2008, indgået til Domstolen den 28. juli 2008, i sagen:

Krzysztof Peśla

mod

Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, J.N. Cunha Rodrigues, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus og A. Ó Caoimh (refererende dommer),

* Processprog: tysk.

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. juli 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— K. Peśla ved Rechtsanwalt B. Kemper

— den tyske regering ved M. Lumma og J. Kemper, som befuldmægtigede

— den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget

— den græske regering ved E. Skandalou og S. Vodina, som befuldmægtigede

— Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af M. Collins, SC, D. Dodd, BL, og K. Keane, BL

— den ungarske regering ved J. Fazekas, K. Veres og M. Fehér, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— den finske regering ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Støvlbæk, M. Adam og M. Vollkommer, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 39 EF.

2 Denne anmodning er blevet fremsat inden for rammerne af en retssag mellem Krzysztof Peśla, der er polsk statsborger, og Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern vedrørende sidstnævntes afslag på at give Krzysztof Peśla adgang til forberedende praktik som juridisk praktikant (»Rechtsreferendar«), uden aflæggelse af egnethedsprøve i de obligatoriske juridiske fag, som kræves ved den første juridiske statseksamen.

Retsforskrifter

3 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at udøvelsen alle lovregulerede juridiske erhverv i Tyskland i princippet kræver, at ansøgeren har opnået »Befähigung zum Richteramt« (kvalifikation til embedet som dommer). I henhold til § 5, stk. 1, i Deutsches Richtergesetz (den tyske lov om dommere, herefter »DRiG«) erhverves denne kvalifikation af personer, der har afsluttet et juridisk studium ved et universitet med den første statseksamen og i tilknytning hertil afsluttet en forberedende praktikperiode med den anden statseksamen (»Rechtsreferendariat«, herefter »forberedende praktik«).

4 I henhold til DRiG's § 5a, stk. 2, består universitetsstudierne — som skal have varet mindst to år og været gennemført i Tyskland — af obligatoriske fag og specialfag samt valgfrie fag. De obligatoriske fag vedrører de grundlæggende områder inden for den borgerlige ret, kriminalret, offentlig ret og procesret, herunder de områder, der vedrører fællesskabsretten, den juridiske metode og filosofiske, historiske og sociologiske aspekter. Formålet med specialfagene er at supplere studiet, at uddybe de obligatoriske fag, som de er knyttet til, og at formidle en tværfaglig og international tilgang til retsvidenskaben.

5 I henhold til DRiG's § 5d, stk. 2, første punktum, skal indholdet af de fag, som indgår i den første statseksamen, have et sådant niveau, at de kan gennemføres på fire et halvt år. I medfør af lovens § 5, stk. 1, består den første statseksamen i en universitetseksamen omfattende forskellige specialfag og en statseksamen i obligatoriske fag. Ifølge § 5d, stk. 2, tredje punktum, består sidstnævnte eksamen af såvel skriftlige som mundtlige prøver.

6 I henhold til DRiG's § 5, stk. 2, skal indholdet af studiet og den forberedende praktik været afpasset hinanden. Ifølge lovens § 5b varer den forberedende praktik to år og

omfatter en tvungen praktikperiode og en eller flere valgfri praktikperioder. Ifølge samme bestemmelse finder de obligatoriske praktikperioder sted ved en civilret, anklagemyndigheden eller en kriminalret, ved en forvaltningsmyndighed eller en advokat. I henhold til DRiG's § 5d, stk. 3, første punktum, skal den skriftlige del af den anden statseksamen aflægges mellem den 18. og den 21. måned i praktikperioden.

7 DRiG's § 5b, stk. 4, bestemmer, at hver af de obligatoriske praktikperioder skal være af tre måneders varighed, med undtagelse af praktikperioden hos en advokat, der skal være af ni måneders varighed.

8 Som en del af denne uddannelse og i henhold til § 10 i Gerichtsverfassungsgesetz (herefter »GVG«) kan juridiske praktikanter, under opsyn af en dommer, behandle begæringer om retshjælp, høre en sags parter, med undtagelse af straffesager, optage bevis og føre den mundtlige forhandling. GVG's § 142, stk. 3, bestemmer, at juridiske praktikanter kan agere som stedfortræder for en tjenestemand ved anklagemyndigheden, under denne tjenestemands opsyn.

9 Det tilkommer hver delstat at fastsætte de nærmere regler herom. Ifølge § 21, stk. 3, i Gesetz über die Juristenausbildung im Land Mecklenburg-Vorpommern (herefter »JAG-M-V«) er den forberedende praktik, som fuldføres af en juridisk praktikant, en del af et offentligretligt uddannelsesforhold. De juridiske praktikanter modtager en månedlig underholdsstøtte i henhold til JAG-M-V's § 21a, stk. 2. I løbet af denne forberedende praktik er de underlagt tilsyn fra deres overordnede, og de skal modtage undervisning fra deres uddannelsesleder i henhold til § 36, stk. 1 og 2, i Verordnung zur Ausführung des Juristenausbildungsgesetzes (herefter »JAPO M-V«). I henholdt til JAG-M-V's § 24 afsluttes den forberedende praktik den dag, hvor praktikanten består eksamen eller den første omeksamen.

10 Det bestemmes i DRiG's § 6, stk. 1, at for at få adgang til den juridiske forberedende praktikperiode skal den første statseksamen være bestået. Hvis en statsborger i en medlemsstat i Den Europæiske Union i denne stat har bestået en juridisk embedseksamen, der giver den pågældende adgang i medlemsstaten til den postuniversitære uddannelse til erhvervet som advokat, kan han i Tyskland anmode om, at hans universitetsuddannelse anerkendes som ligeværdig med den første statseksamen. Når ansøgeren har opnået denne anerkendelse af ligeværdighed, kan den pågældende påbegynde den forberedende praktik.

11 Det fremgår af sagen, at DRiG's § 112a med overskriften »Bedømmelse af ligeværdighed med henblik på adgang til den juridiske forberedende praktikperiode« blev vedtaget efter afsigelse af Domstolen dom af 13. november 2003, Morgenbesser (sag C-313/01, Sml. I, s. 13467). Denne bestemmelse fastsætter:

»(1) Statsborgere i en medlemsstat i Den Europæiske Union, i en anden kontraherende stat i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller i Schweiz, som er i besiddelse af et bevis for en juridisk universitetsuddannelse, som er erhvervet i en af disse stater og dér giver adgang til den postuniversitære uddannelse til erhvervet som europæisk advokat i henhold til § 1 i Gesetz über die Tätigkeit europäischer Rechtsanwälte in Deutschland, får efter ansøgning adgang til den forberedende praktikperiode, hvis deres kundskaber og kvalifikationer svarer til de kundskaber og kvalifikationer, som attesteres ved en bestået statslig eksamen i obligatoriske fag i henhold til § 5, stk. 1.

(2) Bedømmelsen af de i henhold til stk. 1 krævede kundskaber og kvalifikationer omfatter beviset for universitetsuddannelsen og den fremlagte dokumentation, navnlig eksamensbeviser, certifikater eller andre kvalifikationsbeviser samt dokumentation for relevant erhvervserfaring. Såfremt det fremgår af bedømmelsen, at der ikke eller kun delvist foreligger ligeværdighed, gennemføres efter ansøgning en egnethedsprøve.

(3) Egnethedsprøven gennemføres som en statslig prøve, der aflægges på tysk, som vedrører de nødvendige kundskaber vedrørende tysk ret, og hvorved kvalifika-

tionerne med hensyn til at gennemføre den juridiske forberedende praktikperiode med godt resultat bedømmes. Emnerne for prøven er privatret, strafferet og offentlig ret og for hvert af områderne den tilhørende procesret. For så vidt angår de i foregående punktum nævnte retsområder, som ansøgeren ikke ved den i stk. 2, første punktum, nævnte bedømmelse har godtgjort, at han behersker, aflægges de skriftlige prøver, der henhører under den statslige eksamen i obligatoriske fag

(4) Egnethedsprøven er bestået, når

1. det antal skriftlige prøver, som i henhold til lovgivningen i den delstat, hvor prøven aflægges, kræves for at bestå den statslige eksamen i obligatoriske fag, dog mindst halvdelen af de prøver, som er foreskrevet i den statslige eksamen i obligatoriske fag, er bestået, og

2. skriftlige prøver inden for mindst to af de i stk. 3, andet punktum, nævnte retsområder er bestået, heraf mindst en prøve inden for området privatret.

Såfremt det inden for rammerne af bedømmelsen i henhold til stk. 2, første punktum, er blevet fastslået, at ansøgeren i tilstrækkelig grad behersker et af de i stk. 3, andet punktum, nævnte retsområder, anses prøverne på dette område for at være bestået.

(5) En ikke-bestået egnethedsprøve kan tages om én gang.

(6) Anerkendelse af ligeværdighed i henhold til stk. 1 har samme virkninger som en bestået første statseksamen som omhandlet i § 5, stk. 1.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Krzysztof Peśla afsluttede i december 2003 sit universitetsstudium ved det juridiske fakultet ved universitetet i Poznań (Polen) med erhvervelse af en kandidattitel. I januar 2005 blev han ved det juridiske fakultet ved Universität Frankfurt (Oder) (Tyskland), hvor han siden 1998 havde studeret sideløbende med studiet i Polen, efter at have fuldført den tysk-polske juristuddannelse tildelt den akademiske grad Master of German and Polish Law og i februar 2005 ligeledes den akademiske titel Bachelor of German and Polish Law.

13 I november 2005 indgav Krzysztof Peśla en ansøgning om at få adgang til den juridiske forberedende praktik i delstaten Mecklenburg-Vorpommern. Som begrundelse henviste han — idet han fremlagde supplerende kvalifikationsbeviser, såsom beviser for præstationer ved særskilte studiearrangementer, erhvervserfaring, kurser og uddannelsesforløb — til den ovennævnte Morgenbesser-dom.

14 Ved afgørelse af 27. marts 2007 afslog Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern ansøgningen om konstatering af ligeværdighed som omhandlet i DRiG's § 112a. Ifølge Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern var kriteriet for ligeværdighedsbedømmelsen, om der forelå de kundskaber, som godtgøres ved at bestå den første statseksamen i obligatoriske fag i henhold til DRiG's § 5, stk. 1. Kundskaber vedrørende udenlandsk ret kunne ikke anerkendes som ligeværdige, henset til forskellene i forhold til tysk ret. Ifølge dette afslag er det krav om kundskaber vedrørende tysk ret, der er en forudsætning for at erhverve de kvalifikationsbeviser, som Krzysztof Peśla opnåede i

forbindelse med sin Master of German and Polish Law, lettere at opfylde end det, der kræves for at bestå de skriftlige prøver ved den første statseksamen i obligatoriske fag.

15 Det fremgik imidlertid af afslaget, at Krzysztof Peśla efter ansøgning kunne deltage i en egnethedsprøve i henhold til DRiG's § 112a, stk. 3.

16 Den 27. april 2007 anlagde Krzysztof Peśla sag ved den forlæggende ret til prøvelse af afgørelsen af 27. marts 2007. Til støtte for søgsmålet gjorde han hovedsageligt gældende, at den af Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern foretagne vurdering af ligeværdighed er i strid med de kriterier, der er udviklet i Domstolens praksis. Såfremt de kundskaber og kvalifikationer vedrørende tysk ret, som kræves ved den første juridiske statseksamen, bruges som ligeværdighedskriterium, vil et udenlandsk uddannelsesbevis aldrig nogensinde kunne opfylde et sådant kriterium, eftersom der sædvanligvis ikke undervises i tysk ret i de andre medlemsstater.

17 Subsidiært anfægtede Krzysztof Peśla afslaget, for så vidt som der ikke var taget tilstrækkeligt hensyn til de kundskaber, han har erhvervet i Tyskland i forbindelse med studiet, praktikpladser, beskæftigelse som assistent for to professorer samt ved manuduktion.

18 Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern har gjort gældende, at det anfægtede afslag er berettiget, idet de opnåede kundskaber ikke kan anerkendes som ligeværdige.

19 Da Verwaltungsgericht Schwerin finder, at løsningen af den tvist, som er indbragt for den, afhænger af, hvilke krav artikel 39 EF stiller til en anerkendelse af ligeværdighed som omhandlet i DRiG's § 112a, stk. 1, 2 og 6, har retten besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med artikel 39 EF, at der kun sker anerkendelse af ligeværdighed [af kvalifikationer] som omhandlet i [DRiG's] § 112a, stk. 1 og 2, hvis det på grundlag af den fremlagte dokumentation kan fastslås, at EU-borgeren er i besiddelse af de kundskaber og kvalifikationer, som efterprøves ved (den tyske juridiske) eksamen i obligatoriske fag i henhold til DRiG's § 5, stk. 1?

2) Hvis spørgsmål 1 besvares benægtende:

Følger det af artikel 39 EF, at det eneste kriterium for en bedømmelse af ligeværdighed [af kvalifikationer] […], som er i overensstemmelse med fællesskabsretten, er, om den af EU-borgeren i EU erhvervede universitetseksamen samt den af ham fremlagte yderligere dokumentation for uddannelse og erfaringer med hensyn til (intellektuelt) uddannelsesniveau og studieindsats er sammenlignelig med den […] første […] statseksamen?

3) Såfremt også spørgsmål 2 besvares benægtende:

Er det foreneligt med artikel 39 EF, hvis anerkendelse af ligeværdighed som omhandlet i [DRiG's] § 112a, stk. 1 og 2, indholdsmæssigt tager udgangspunkt i det obligatoriske pensum til den (tyske juridiske) første statseksamen, men der på baggrund af den andetsteds på Fællesskabets område allerede gennemførte juridiske uddannelse stilles »lavere« krav?«

Om de præjudicielle spørgsmål

20 De to første spørgsmål, som behandles samlet, vedrører problemet om, hvilke kundskaber der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om en person, der ansøger om direkte adgang til en juridisk forberedende praksis — uden at have bestået de herfor foreskrevne prøver — besidder et kundskabsniveau, der svarer til det, der normalt kræves for at få adgang til en sådan praktik i den pågældende medlemsstat. Det første spørgsmål angår således problemet, om de nævnte kundskaber skal vedrøre værtsmedlemsstatens retssystem, mens det med det andet spørgsmål derimod skal afklares, om kundskaberne vedrørende en anden medlemsstats retssystem, henset til såvel uddannelsesniveauet som den tidsmæssige indsats, kan anses for ligeværdige med dem, der kræves for at få adgang til en sådan forberedende praktik som juridisk praktikant i værtsmedlemsstaten.

21 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten kræver, at det kundskabsniveau vedrørende værtsmedlemsstatens retssystem, der er en forudsætning for at få adgang til den forberedende praktik, som skal være udført inden den anden juridiske statseksamen, og inden der gives adgang til de juridiske erhverv, i et vist omfang kan sænkes med henblik på at fremme den frie bevægelighed for personer.

Om de to første spørgsmål

22 I forbindelse med besvarelsen af de to første spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at en person, som befinder sig i en situation som den, Krzysztof Peśla befinder sig i, ikke i hovedsagen kan beråbe sig afledt fællesskabsret for at opnå anerkendelse af sine akademiske kvalifikationer og sin erhvervserfaring med henblik på at få adgang til den praktiske del af uddannelsen, der er nødvendig for at få adgang til de juridiske erhverv i Tyskland.

23 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT L 77, s. 36) vedrører nemlig kun advokater, der er fuldt kvalificerede som advokater i deres hjemlande (jf. Morgenbesser-dommen, præmis 45). Derudover fremgår det af sagen, at den virksomhed, som udøves af en juridisk praktikant, anses for at udgøre den praktiske del af den uddannelse, der er nødvendig for at få adgang til de juridiske erhverv i Tyskland. Heraf følger, at denne virksomhed ikke kan betegnes som et »lovreguleret erhverv« som omhandlet i Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT 1989 L 19, s. 16), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/19/EF af 14. maj 2001 (EFT L 206, s. 1), der kan adskilles fra de egentlige juridiske erhverv i Tyskland, såsom advokaterhvervet (jf. analogt Morgenbesser-dommen, præmis 46-55).

24 Som det blev bekræftet under retsmødet, havde Krzysztof Peśla ikke på tidspunktet for de i hovedsagen omhandlede omstændigheder erhvervet de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er nødvendige for at udøve advokaterhvervet i Polen.

25 Det fremgår af Domstolens praksis, at såvel artikel 39 EF, som de præjudicielle spørgsmål udtrykkeligt henviser til, som artikel 43 EF finder anvendelse på en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen.

26 Det fremgår for det første af sagen og navnlig af den tyske regerings indlæg, at de juridiske praktikanter i praktikperioden dels skal anvende de juridiske kundskaber, de har erhvervet under studiet, i praksis og dermed under vejledning fra deres uddannelsesleder bidrage til den virksomhed, som sidstnævnte udøver, dels under uddannelsen modtager et vederlag i form af en månedlig underholdsstøtte. I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at eftersom de juridiske praktikanter udøver faktisk og reel lønnet beskæftigelse, skal de betragtes som arbejdstagere i artikel 39 EF's forstand (jf. i denne retning dom af 17.3.2005, sag C-109/04, Kranemann, Sml. I, s. 2421, præmis 12-18).

27 For det andet er den i tysk ret foreskrevne forberedende praktik en uddannelse og er en nødvendig forudsætning for bl.a. at kunne udøve advokaterhvervet i Tyskland, der er et lovreguleret erhverv, som artikel 43 EF finder anvendelse på (jf. analogt Morgenbesser-dommen, præmis 60).

28 Det skal ligeledes bemærkes, at anvendelsen af disse to artikler ikke kan udelukkes i hovedsagen med henvisning til undtagelserne i henholdsvis artikel 39, stk. 4, EF om »ansættelser i den offentlige administration« og i artikel 45, stk. 1, EF om »virksomhed, som varigt eller lejlighedsvis er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i en medlemsstat«.

29 For så vidt som en juridisk praktikant gennemfører en del af sin praktikperiode uden for den offentlige sektor, er det for det første tilstrækkeligt at henvise til, at begrebet »ansættelser i den offentlige administration« ikke omfatter ansættelse hos en privatretlig fysisk eller juridisk person, uanset hvilke opgaver den ansatte udfører (jf. dom af 29.10.1998, sag C-114/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6717, præmis 33, og Kranemann-dommen, præmis 19).

30 Selv om en del af den forberedende praktik, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til Kranemann-dommen, skulle udføres uden for den offentlige sektor, bemærkes, at for så vidt som en juridisk praktikant udfører en del af sin uddannelse ved en almindelig civilret, en forvaltningsmyndighed, anklagemyndigheden eller en kriminalret, handler praktikanten, således som den tyske regering har understreget under retsmødet, ifølge en uddannelsesleders anvisninger og under dennes opsyn, således som det i øvrigt fremgår af de bestemmelser i GVG og JAPO M-V, der er henvist til i denne doms præmis 8 og 9.

31 Dermed finder undtagelsen i artikel 39, stk. 4, EF ikke anvendelse på en juridisk praktikants virksomhed, da undtagelsen ikke finder anvendelse på stillinger, der uanset

deres placering under staten eller andre offentlige organer ikke indebærer deltagelse i opgaver, der henhører under den egentlige offentlige administration (jf. bl.a. dom af 17.12.1980, sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3881, præmis 11, og af 30.9.2003, sag C-47/02, Anker m.fl., Sml. I, s. 10447, præmis 59).

32 For det andet skal undtagelsen i artikel 45, stk. 1, EF begrænses til virksomhed, som i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed (jf. bl.a. dom af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631, præmis 45, af 13.7.1993, sag C-42/92, Thijssen, Sml. I, s. 4047, præmis 8, og af 31.5.2001, sag C-283/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4363, præmis 20).

33 Af tilsvarende grunde som dem, der er anført i denne doms præmis 30, er en juridisk praktikants virksomhed ikke omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen i artikel 45, stk. 1, EF, uanset om den udøves i den offentlige sektor (jf. ligeledes analogt Thijssen-dommen, præmis 22 og 23).

34 Det skal ligeledes bemærkes, 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, ligesom de kan kræve et eksamensbevis fremlagt som dokumentation for sådanne kundskaber og kvalifikationer (jf. dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 10, af 7.5.1991, sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357, præmis 9, og af 7.5.1992, sag C-104/91, Aguirre Borrell m.fl., Sml. I, s. 3003, præmis 7).

35 Det skal ligeledes bemærkes, at fællesskabsretten sætter grænser for medlemsstaternes udøvelse af denne beføjelse, for så vidt som de herom udstedte nationale retsforskrifter ikke må udgøre en uberettiget hindring for den faktiske udøvelse af de ved artikel 39 EF og 43 EF tilsikrede grundlæggende friheder (jf. dommen i sagen Heylens m.fl., præmis 11, og dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 28 og 32).

36 I denne forbindelse fremgår det af Domstolens praksis, at nationale regler om bestemte kvalifikationer kan, uanset om de anvendes uden forskelsbehandling med hensyn til nationalitet, hindre udøvelsen af disse grundlæggende friheder, såfremt der med de omhandlede nationale regler ses bort fra kundskaber og kvalifikationer, der allerede er erhvervet af den pågældende i en anden medlemsstat (jf. i denne retning Vlassopoulou-dommen, præmis 15, Kraus-dommen, præmis 32, og dom af 22.3.1994, sag C-375/92, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 923, præmis 18, samt Morgenbesser-dommen, præmis 61 og 62).

37 Heraf følger, at en medlemsstats myndigheder, når de behandler en ansøgning fra en statsborger i en anden medlemsstat om at få adgang til en forberedende praktikperiode med henblik på at udøve et reguleret erhverv, er forpligtet til at tage hensyn til vedkommendes faglige kvalifikationer, idet de skal foretage en sammenligning mellem på den ene side de kvalifikationer, der er dokumenteret ved vedkommendes eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser samt hans relevante erhvervserfaring, og på den anden side de krav om faglige kvalifikationer, der ifølge national ret stilles med henblik på udøvelsen af det pågældende erhverv (jf. i denne retning bl.a. Vlassopoulou-dommen, præmis 16, og Morgenbesser-dommen, præmis 57 og 58).

38 Denne retspraksis er udtryk for udmøntningen af et princip, som hører til de grundlæggende friheder i EF-traktaten (jf. i denne retning dom af 14.9.2000, sag C-238/98, Hocsman, Sml. I, s. 6623, præmis 24, og af 22.1.2002, sag C-31/00, Dreessen, Sml. I, s. 663, præmis 25). Som det bl.a. følger af Morgenbesser-dommens præmis 61, er vurderingen den samme, uanset om det er arbejdskraftens frie bevægelighed eller etableringsfriheden, der påberåbes for at anfægte et afslag som det i hovedsagen omhandlede på at optage en ansøger fra en anden medlemsstat end Forbundsrepublikken Tyskland til forberedende praktik, uden at den pågældende aflægger egnethedsprøven i de obligatoriske juridiske fag ved den første statseksamen.

39 Som Domstolen flere gange har fastslået, skal den procedure med sammenlignende undersøgelse, der er nævnt i denne doms præmis 37, give værtsmedlemsstatens myndigheder mulighed for objektivt at fastslå, om indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis har de kundskaber og kvalifikationer, som er, om ikke identiske med, så dog i det mindste på samme niveau som de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det nationale eksamensbevis. Ved denne vurdering af spørgsmålet om ligeværdigheden af det udenlandske bevis skal der alene tages hensyn til det kundskabs- og

kvalifikationsniveau, som en person med et sådant bevis må formodes at have opnået, når henses til indholdet og varigheden af den teoretiske og praktiske uddannelse, der ifølge eksamensbeviset er gennemført (jf. dommen i sagen Heylens m.fl., præmis 13, Vlassopoulou-dommen, præmis 17, dommen i sagen Aguirre Borrell m.fl., præmis 12, og dom af 22.3.1994, Kommissionen mod Spanien, præmis 13, samt Morgenbesser-dommen, præmis 68).

40 Hvis det på grundlag af sammenligningen af eksamensbeviserne kan konstateres, at de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det udenlandske eksamensbevis, svarer til de krav, der stilles i de nationale bestemmelser, er medlemsstaten forpligtet til at anerkende, at eksamensbeviset opfylder de i disse forskrifter fastsatte krav. Hvis der ved sammenligningen derimod kun fremgår delvis overensstemmelse mellem kundskaberne og kvalifikationerne, er værtsmedlemsstaten berettiget til at kræve, at vedkommende dokumenterer, at han har erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer (jf. Vlassopoulou-dommen, præmis 19, dommen i sagen Aguirre Borrell m.fl., præmis 14, og dom af 8.7.1999, sag C-234/97, Fernández de Bobadilla, Sml. I, s. 4773, præmis 32, Morgenbesser-dommen, præmis 70, samt dom af 7.10.2004, sag C-255/01, Markopoulos m.fl., Sml. I, s. 9077, præmis 64 og 65).

41 Det tilkommer i denne forbindelse de nationale kompetente myndigheder at vurdere, om de kundskaber, der er erhvervet i værtsmedlemsstaten — enten ved studier eller ved praktisk erfaring — er tilstrækkelige til at dokumentere, at vedkommende har de manglende kundskaber (Vlassopoulou-dommen, præmis 20, Fernández de Bobadilla-dommen, præmis 33, og Morgenbesser-dommen, præmis 71).

42 Krzysztof Peśla har med henvisning til den retspraksis, der er anført i de tre foregående præmisser, og navnlig præmis 68 samt første punktum i præmis 70 i Morgenbesser-dommen, gjort gældende, at hvis en national bestemmelse, såsom DRiG's § 112a, stk. 1 og 2, skal anvendes i overensstemmelse med fællesskabsretten, skal der først og fremmest tages hensyn til de kundskaber og kvalifikationer, som er erhvervet i oprindelsesmedlemsstaten, i det foreliggende tilfælde Republikken Polen, og i givet fald skal der kun subsidiært tages hensyn til de kundskaber og kvalifikationer, som er erhvervet i værtsmedlemsstaten, i det foreliggende tilfælde Forbundsrepublikken Tyskland. Han er af den opfattelse, at hvis kundskaber og kvalifikationer vedrørende tysk ret anvendes som målestok ved den sammenligning, der skal foretages, vil et

udenlandsk eksamensbevis aldrig kunne opfylde disse krav, eftersom der normalt ikke undervises i tysk ret i de øvrige medlemsstater. Yngre jurister, som har opnået deres kvalifikationer i en anden medlemsstat end Forbundsrepublikken Tyskland, er således ifølge Krzysztof Peśla i praksis udelukket fra den frie bevægelighed.

43 Denne argumentation er baseret på en urigtig fastslåelse af den retspraksis, som den støttes på.

44 Ifølge denne retspraksis kan en medlemsstat i forbindelse med den sammenligning, der er henvist til i denne doms præmis 37 og 39-41, tage hensyn til de objektive forskelle, der findes både med hensyn til de retsforskrifter vedrørende det pågældende erhverv, der gælder i oprindelsesmedlemsstaten, og dette erhvervs aktivitetsområde. Hvad angår advokatvirksomhed kan en medlemsstat derfor foretage en sammenligning af eksamensbeviser, således at der tages hensyn til forskelle mellem de pågældende nationale retsordener (jf. Vlassopoulou-dommen, præmis 18, og Morgenbesser-dommen, præmis 69).

45 Som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 37, og i modsætning til, hvad Krzysztof Peśla hævder, skal de kundskaber, der attesteres ved et eksamensbevis, der er udstedt i en anden medlemsstat, og de kvalifikationer og/eller den erhvervserfaring, der er opnået i en anden medlemsstat, samt den erfaring, der er opnået i den medlemsstat, hvor kandidaten ønsker optagelse, undersøges i forhold til de faglige kvalifikationer, der kræves ifølge værtsmedlemsstatens lovgivning (jf. tillige i denne retning dommen i sagen Aguirre Borrell m.fl., præmis 11, og dom af 1.2.1996, sag C-164/94, Aranitis, Sml. I, s. 135, præmis 31, Dreessen-dommen, præmis 24, og Morgenbesser-dommen, præmis 67).

46 Derfor kan den omstændighed, at studiet af en medlemsstats ret, henset til uddannelsesniveauet og den tidsmæssige indsats, kan anses for sammenligneligt med det studium, der kan formidle de kundskaber, der attesteres ved de i en anden medlemsstat krævede kvalifikationer, ikke i sig selv føre til en forpligtelse til inden for rammerne af den i denne doms præmis 37 og 39-41 anførte sammenlignende

undersøgelse at give de kundskaber, der attesteres ved de i førstnævnte medlemsstat opnåede kvalifikationer, som i det væsentlige vedrører denne medlemsstats ret, forrang for de kundskaber, som kræves i de nationale bestemmelser i den medlemsstat, hvor kandidaten anmoder om adgang til den erhvervsmæssige uddannelse, som er en forudsætning for adgang til de juridiske erhverv. Som den forelæggende ret har anført, er den ultimative virkning af Krzysztof Peślas principale anbringende, at en kandidat vil kunne få adgang til den forberedende praktik uden at have noget som helst kendskab til tysk ret og det tyske sprog.

47 For så vidt som Krzysztof Peśla subsidiært har gjort gældende, at Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern ikke fuldt ud tog hensyn til de kundskaber vedrørende tysk ret, som han havde erhvervet i løbet af sine universitetsstudier i Tyskland, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det i den foreliggende sag ikke tilkommer Domstolen at afgøre, om det var berettiget, at de tyske myndigheder anså de af Krzysztof Peśla fremlagte kvalifikationsbeviser for utilstrækkelige.

48 I lyset af det ovenstående skal de to første spørgsmål besvares med, at artikel 39 EF skal fortolkes således, at ved bedømmelsen af uddannelsers ligeværdighed, som foretages efter en anmodning om direkte adgang til den juridiske forberedende praktik — uden først at have bestået de herfor foreskrevne prøver — skal der som målestok anvendes de kundskaber, som er attesteret ved de kvalifikationer, der kræves i den medlemsstat, hvor kandidaten har anmodet om adgang til den forberedende praktik.

Om det tredje spørgsmål

49 Med det tredje spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om der i forbindelse med den ligeværdighedsbedømmelse, der skal foretages i henhold til denne doms præmis 37 og 39-41, skal foretages en i det mindste let sænkning af kravene til de foreskrevne kundskaber vedrørende værtsmedlemsstatens ret for at sikre den effektive virkning af artikel 39 EF.

50 I denne forbindelse kræver den effektive virkning af artikel 39 EF ikke, at adgangen til et erhverv i en medlemsstat skal underlægges lavere krav en dem, der normalt kræves opfyldt af medlemsstatens egne borgere.

51 I den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 34-41, 44 og 45, har Domstolen anerkendt nødvendigheden af at forene de kvalifikationskrav, der er foreskrevet for udøvelsen af et givet erhverv, med kravene til den faktiske udøvelse af de grundlæggende friheder, der er sikret ved artikel 39 EF og 43 EF (jf. i denne retning navnlig dommen i sagen Heylens m.fl., præmis 13).

52 Det fremgår af denne retspraksis at den ligeværdighedsbedømmelse, der er henvist til i denne doms præmis 39, skal foretages på baggrund af den samlede akademiske og erhvervsmæssige uddannelse, som vedkommende kan gøre gældende, med henblik på at afgøre, om denne samlede vurdering kan anses for, om end kun delvis, at opfylde betingelserne for adgangen til den pågældende virksomhed (jf. i denne retning navnlig Morgenbesser-dommen, præmis 66 og 67). Såfremt denne sammenlignende undersøgelse viser, at denne samlede uddannelse ikke, eller kun delvist opfylder disse betingelser, er værtsmedlemsstaten — således som det fremgår af denne doms præmis 40 — berettiget til at kræve, at vedkommende godtgør, at han har erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer.

53 Den omstændighed, at en værtsmedlemsstat således skal tage hensyn til kundskaber, som kun delvist svarer til dem, der attesteres ved de erhvervsmæssige kvalifikationer, der kræves i henhold til dens nationale lovgivning, og dette på anden måde end ved prøver, der går forud for tildeling af denne kvalifikation, bidrager allerede til at lette den frie bevægelighed for personer, der særligt følger af artikel 39 EF. Uden en sådan forpligtelse vil den manglende fremlæggelse af et sådant eksamensbevis, som normalt kræves af værtsmedlemsstatens borgere, i sig selv kunne udgøre en alvorlig hindring for adgangen til de juridiske erhverv i denne medlemsstat (jf. i denne retning Morgenbesser-dommen, præmis 64-67).

54 Følgelig kan der ikke gives Krzysztof Peśla medhold i argumentationen om, at artikel 39 EF ville blive tømt for sit indhold, såfremt værtsmedlemsstaten kunne kræve,

at kandidaten skal have samme kundskabsniveau vedrørende dens nationale ret som det, der attesteres ved den faglige kvalifikation, som kræves i denne stat for adgang til de nævnte erhverv.

55 Det fremgår desuden af sagen, at det forventes, at en juridisk praktikant fra starten af den forberedende praktik assisterer sin uddannelsesleder og påtager sig praktiske opgaver under dennes ledelse. Det vil i denne sammenhæng kunne anses for nødvendigt, at praktikanten, inden han anvender sine juridiske evner i praksis i forbindelse med sådanne opgaver, har samme kundskaber vedrørende tysk ret som dem, der attesteres ved den første statseksamen i obligatoriske fag. Henset navnlig til den gradvise indlæring, forekommer det under alle omstændigheder at være meget vanskeligt inden for den fastsatte periode at tilegne sig de kundskaber, der er nødvendige for med rimelig udsigt at kunne bestå den anden juridiske statseksamen med et godt resultat.

56 Det bemærkes, at artikel 39 EF, også selv om den ikke som sådan påbyder en sænkning af niveauet, der i situationer som de i hovedsagen omhandlede kræves med hensyn til kundskaber vedrørende værtsmedlemsstatens ret, ikke kan fortolkes således, at den fratager medlemsstaterne muligheden for at lempe kvalifikationskravene.

57 Heraf følger, at artikel 39 EF ikke i sig selv påbyder, at en medlemsstats myndigheder ved undersøgelsen af en anmodning fra en statsborger i en anden medlemsstat om at få adgang til en praktik, der — ligesom den forberedende praktik — er en forudsætning for senere udøvelse af et reguleret juridisk erhverv, inden for rammerne af den ligeværdighedsbedømmelse, der skal foretages i medfør af fællesskabsretten, skal stille lavere krav til kandidatens juridiske kundskaber end dem, der attesteres ved den kvalifikation, der i denne medlemsstat kræves for at kunne få adgang til denne praktik. Artikel 39 EF er imidlertid ikke til hinder for, at der foretages en mere fleksibel fortolkning af en sådan kvalifikation.

58 Muligheden for en delvis anerkendelse som den, der er henvist til i denne doms præmis 52, må imidlertid ikke blot forblive fiktiv i praksis.

59 Når det følger af sammenligningen af de pågældende kandidaters kvalifikationer og de krævede kundskaber, at der kun er en delvis overensstemmelse, er værtsmedlemsstaten ikke ubetinget berettiget til, i alle disse tilfælde, uafhængigt af det større eller mindre omfang af de konstaterede delkundskaber, at kræve, at der aflægges egnethedsprøver af samme omfang. Manglen på en passende opdeling af de fag, der er genstand for en sammenlignende undersøgelse som omhandlet i denne doms præmis 37, vil nemlig kunne indebære, at en delvis anerkendelse af kvalifikationer er udelukket i praksis, således at de pågældende kandidater dermed efterfølgende skal kunne bevise, at de ikke blot har erhvervet de manglende kundskaber, men også dem, der inden for rammerne af den nævnte sammenlignende undersøgelse vil kunne anerkendes som svarende til det krævede niveau.

60 Det skal imidlertid præciseres, at for så vidt som en bestået national juridisk eksamen, såsom den første statseksamen, udgør bevis for, at der er erhvervet omfattende og samtidigt dybtgående kundskaber vedrørende de omhandlede retsområder, kan det krav om opdeling af fag, der er henvist til i foregående præmis, ikke medføre, at enkelte punktvise kundskaber vedrørende visse aspekter af de omhandlede retsområder er tilstrækkelige til en delvis anerkendelse af den pågældendes kvalifikationer.

61 I hovedsagen tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om den ordning, der er indført ved DRiG's § 112a, således som anvendt af de kompetente nationale myndigheder, giver de personer, der har tilstrækkeligt omfattende og dybtgående kundskaber vedrørende en betydelig undergruppe af fag, som samlet er genstand for den sammenlignende undersøgelse i henhold til DRiG's § 112a, stk. 1 og 2, mulighed for at blive fritaget for forpligtelsen til at aflægge samtlige de i § 112a, stk. 3, omhandlede prøver.

62 Den tyske regering har i denne forbindelse, som svar på et spørgsmål fra Domstolen under retsmødet, anført, at i en situation, hvor en kandidat f.eks. har kundskaber vedrørende tysk civilret, som svarer til de krav, der gælder i forbindelse med den sammenlignende undersøgelse, der er omhandlet i DRiG's § 112a, stk. 1 og 2, uden dog at kunne godtgøre, at vedkommende har tilsvarende kundskaber vedrørende den tyske civile retsplejelov, er det muligt ved den i § 112a, stk. 3, omhandlede egnethedsprøve udelukkende at efterprøve kundskaber vedrørende tysk civilprocesret.

63 Det skal desuden bemærkes, at den i DRiG's § 112a, stk. 1, omhandlede undersøgelse af kundskaber og kvalifikationer i praksis forekommer at være mindre krævende end den første statseksamen. Det fremgår nemlig af sagen, at i modsætning til en juridisk kandidat, der har studeret i Tyskland, er en kandidat fra en anden medlemsstat hverken forpligtet til at bestå prøverne i specialfag eller de mundtlige prøver.

64 Under disse omstændigheder fremgår det ikke umiddelbart, at den mulighed for en delvis gensidig anerkendelse af opnåede kundskaber, som der bl.a. henvises til i denne doms præmis 52, blot er fiktiv inden for rammerne af ordningen i DRiG's § 112a, hvilket det dog tilkommer den forelæggende ret — som alene har kompetence til at fortolke national ret — at undersøge.

65 Henset til det ovenfor anførte skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 39 EF skal fortolkes således, at den ikke som sådan påbyder, at en medlemsstats myndigheder ved undersøgelsen af en anmodning fra en statsborger i en anden medlemsstat om at få adgang til en praktik, der — ligesom den forberedende praktik — er en forudsætning for senere udøvelse af et reguleret juridisk erhverv, inden for rammerne af den ligeværdighedsbedømmelse, der skal foretages i medfør af fællesskabsretten, skal stille lavere krav til kandidatens juridiske kundskaber end dem, der attesteres ved den kvalifikation, der i denne medlemsstat kræves for at kunne få adgang til denne praktik. Det skal imidlertid præciseres, dels at denne artikel ikke er til hinder for en lempelse af kravene, dels at det er vigtigt, at muligheden for delvis gensidig anerkendelse af

kundskaber, som den pågældende har godtgjort, ikke blot forbliver fiktiv i praksis, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) Artikel 39 EF skal fortolkes således, at ved bedømmelsen af uddannelsers ligeværdighed, som foretages efter en anmodning om direkte adgang til den juridiske forberedende praktik — uden først at have bestået de herfor foreskrevne prøver — skal der som målestok anvendes de kundskaber, som er attesteret ved de kvalifikationer, der kræves i den medlemsstat, hvor kandidaten har anmodet om adgang til den forberedende praktik.

2) Artikel 39 EF skal fortolkes således, at den ikke som sådan påbyder, at en medlemsstats myndigheder ved undersøgelsen af en anmodning fra en statsborger i en anden medlemsstat om at få adgang til en praktik, der — ligesom den forberedende praktik — er en forudsætning for senere udøvelse af de regulerede juridiske erhverv i Tyskland, inden for rammerne af den ligeværdighedsbedømmelse, der skal foretages i medfør af fællesskabsretten, skal stille lavere krav til kandidatens juridiske kundskaber end dem, der attesteres ved den kvalifikation, der i denne medlemsstat kræves for at kunne

få adgang til denne praktik. Det skal imidlertid præciseres, dels at denne artikel ikke er til hinder for en lempelse af kravene, dels at det er vigtigt, at muligheden for delvis gensidig anerkendelse af kundskaber, som den pågældende har godtgjort, ikke blot forbliver fiktiv i praksis, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter