DOMSTOLENS DOM
7. maj 1991 *

I sag C-340/89,

angående en anmodning, som Bundesgerichtshof i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Irène Vlassopoulou

mod

Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 52,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— advokat Irène Vlassopoulou, Athen,

* Processprog: tysk.

— Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg ved Dr. Schmolz,

— Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Regierungsdirektor i Forbundsøkonomiministeriet Ernst Röder og Ministerialrat i Forbundsjustitsministeriet Horst Teske, som befuldmægtigede,

— den italienske regering ved avvocato dello Stato Pier Georgio Ferri, som befuldmægtiget, og

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter Friedrich-Wilhelm Albrecht og Étienne Lasnet, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. oktober 1990 er afgivet mundtlige indlæg af Irène Vlassopoulou ved professor Wolfgang Oehler, Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg ved Dr. Schmolz og Storz, den tyske regering, den italienske regering ved avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, som befuldmægtiget, og Kommissionen ved juridisk konsulent Étienne Lasnet og Bernd Langeheine, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. november 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 18. september 1989 indgået til Domstolen den 3. november 1989 har Bundesgerichtshof i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 52.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Irène Vlassopoulou, der er græsk statsborger og advokat i Athen, og Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (herefter benævnt »ministeriet«), der har nægtet at beskikke hende som Rechtsanwalt (advokat) ved Amtsgericht Mannheim samt Landgericht Mannheim og Landgericht Heidelberg.

3 Irène Vlassopoulou har ud over sine græske eksamensbeviser også erhvervet graden »Doktor der Rechte« ved universitetet i Tübingen (Tyskland). Hun har siden juli 1983 været beskæftiget i et tysk advokatfirma i Mannheim. I november 1984 fik hun i henhold til Rechtsberatungsgesetz (lov om juridisk rådgivningsvirksomhed 1935, BGBl. III, s. 303) tilladelse til at varetage juridiske anliggender for tredjemand vedrørende græsk ret og fællesskabsret. For så vidt angår tysk ret, er en tysk kollega i advokatfirmaet ansvarlig for det arbejde, Irène Vlassopoulou udfører.

4 Den 13. maj 1988 ansøgte Irène Vlassopoulou ministeriet om beskikkelse som Rechtsanwalt. Ministeriet afslog ansøgningen med den begrundelse, at Irène Vlassopoulou ikke opfyldte betingelserne for at blive beskikket som dommer, hvilket i henhold til § 4 i Bundesrechtsanwaltsordnung (forbundslov om advokatvirksomhed 1959, BGBl. I, s. 565) er en betingelse for beskikkelse som Rechtsanwalt. Disse betingelser går i det væsentlige ud på, at vedkommende skal have gennemført et juridisk studium ved et tysk universitet, bestået den første statsprøve (»erste Staatsprüfung«), været i praktisk juridisk virksomhed (»Vorbereitungsdienst«) og derefter bestået den anden statsprøve (»zweite Staatsprüfung«). Ministeriet anførte endvidere, at ansøgeren ikke i henhold til EØF-Traktatens artikel 52 har ret til at udøve virksomhed i Forbundsrepublikken Tyskland på grundlag af de erhvervsmæssige kvalifikationer, hun har erhvervet i Grækenland.

5 Irène Vlassopoulou indbragte denne afgørelse for Ehrengerichtshof (det tyske advokatnævn), der afslog hendes anmodning om en judiciel afgørelse. Hun anlagde straks sag til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesgerichtshof, der fandt, at sagen rejser et spørgsmål om fortolkning af EØF-Traktatens artikel 52, og besluttede at forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Er det i strid med etableringsfriheden i henhold til EØF-Traktatens artikel 52, at en statsborger i Fællesskabet, der allerede er beskikket som advokat og driver virksomhed som sådan i sit hjemland, og som i fem år har haft tilladelse til at drive juridisk rådgivningsvirksomhed i værtslandet og ligeledes er beskæftiget i et advokatfirma med hjemsted dér, kun kan beskikkes som advokat i værtslandet efter reglerne i dettes lovgivning?«

6 Vedrørende hovedsagens retlige og faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Det bemærkes, at i henhold til Traktatens artikel 52, stk. 2, »indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed... på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere«.

8 Efter den italienske og den tyske regerings opfattelse fremgår det af denne bestemmelse, at så længe der hverken findes fællesskabsbestemmelser om samordning af betingelserne for adgang til og udøvelse af selvstændig virksomhed som advokat eller direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, er medlemsstaterne berettiget til i national ret at fastsætte betingelser for beskikkelse som advokat, der ikke indebærer forskelsbehandling.

9 Hertil bemærkes for det første, at i det omfang, betingelserne for at udøve et givet 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, Unectef, Sml. s. 4097, præmis 10).

10 Det står fast, at der endnu ikke er udstedt bestemmelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 57, stk. 2, om harmonisering af betingelserne for adgangen til at optage advokatvirksomhed.

11 Endvidere bemærkes, at da Irène Vlassopoulou den 13. maj 1988 indgav ansøgningen, var der ikke i medfør af Traktatens artikel 57, stk. 1, udstedt et direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, der giver adgang til advokaterhvervet.

12 Direktiv 89/48/EØF 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 Rådet udstedte den 21. december 1988, og som medlemsstaterne skal efterkomme senest den 4. januar 1991, finder ikke anvendelse i denne sag.

13 Dernæst bemærkes, at ved at bestemme, at etableringsfriheden skal være gennemført ved udløbet af overgangsperioden, foreskriver artikel 52 en præcis forpligtelse til at nå dette resultat, hvis opfyldelse skal lettes, men ikke være betinget af iværksættelsen af en plan med gradvise foranstaltninger (jf. dom af 28.6.1977, sag 11/77, Patrick, Sml. s. 1199, præmis 10).

14 Det fremgår i øvrigt af dom af 28. april 1977, (sag 71/76, Thieffry, Sml. s. 765, præmis 16), at for så vidt som fællesskabsretten selv ikke indeholder bestemmelser herom, kan Traktatens mål — og herunder navnlig etableringsfriheden — gennemføres ved foranstaltninger, som træffes af medlemsstaterne, der i medfør af Traktatens artikel 5 skal træffe »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne Traktat eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner« og afholde sig fra »at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne Traktats målsætning i fare«.

15 Det må i denne forbindelse fastslås, at selv om nationale regler om bestemte kvalifikationer anvendes uden forskelsbehandling med hensyn til nationalitet, kan de have til følge, at statsborgere i andre medlemsstater hindres i at udøve etableringsretten, der er sikret i Traktatens artikel 52. Dette kan være tilfældet, såfremt der ved de pågældende nationale regler ikke tages hensyn til kundskaber og kvalifikationer, som vedkommende allerede har erhvervet i en anden medlemsstat.

16 Det følger heraf, at når der til en medlemsstat indgives ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer, skal medlemsstaten tage hensyn til eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som vedkommende har erhvervet med henblik på at kunne udøve dette erhverv i en anden medlemsstat, idet den skal foretage en sammenligning mellem den kompetence, der er dokumenteret ved beviserne, og de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i de nationale regler.

17 Værtslandets myndigheder skal ved denne undersøgelse objektivt kunne konstatere, at indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis har 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 i landet selv udstedte eksamensbevis. Ved denne vurdering af spørgsmålet om ligestilling af det udenlandske eksamensbevis skal der alene tages hensyn til det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som en person med et sådant eksamensbevis må formodes at have opnået, når henses til indholdet og varigheden af den teoretiske og praktiske uddannelse, der ifølge eksamensbeviset er gennemført (jf. dom af 15.10.1987, sag 222/86, a. st., præmis 13).

18 En medlemsstat kan imidlertid ved denne undersøgelse tage hensyn til de objektive forskelle, der findes både med hensyn til de retsforskrifter vedrørende det pågældende erhverv, der gælder i oprindelsemedlemsstaten, og virkefeltet herfor. Hvad angår advokatvirksomhed, kan en medlemsstat således foretage en sammenlignende undersøgelse af eksamensbeviser, således at der tages hensyn til forskelle mellem de pågældende nationale retsforskrifter.

19 Hvis det på grundlag af sammenligningen af eksamensbeviserne kan konstateres, at de kundskaber og kvalifikationer, der er dokumenteret ved det udenlandske eksamensbevis, svarer til de krav, der stilles i de nationale bestemmelser, er medlemsstaten forpligtet til at anerkende, at eksamensbeviset opfylder disse krav. Hvis der ved sammenligningen derimod kun fremgår delvis overensstemmelse mellem kundskaberne og kvalifikationerne, er værtslandet berettiget til at kræve, at vedkommende dokumenterer, at han har erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer.

20 Det tilkommer i denne forbindelse de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at vurdere, om de kundskaber, der er erhvervet i værtslandet — enten ved studier eller ved praktisk erfaring — er tilstrækkelige til at dokumentere, at vedkommende har de manglende kundskaber.

21 Hvis der efter værtslandets regler kræves en praktisk uddannelse eller erhvervspraktik, tilkommer det ligeledes de nationale myndigheder at vurdere, om en erhvervserfaring, der er erhvervet enten i oprindelsesmedlemsstaten eller i værtslandet, helt eller delvis kan anses for tilstrækkelig til at opfylde dette krav.

22 Endelig bemærkes, at undersøgelsen af, om der er overensstemmelse mellem de kundskaber og kvalifikationer, som er dokumenteret ved det udenlandske eksamensbevis, og dem, der kræves i henhold til værtslandets lovgivning, skal foretages af de nationale myndigheder på en måde, der er i overensstemmelse med kravene i fællesskabsretten med hensyn til den effektive beskyttelse af de grundrettigheder, som ved Traktaten er tillagt statsborgerne i Fællesskabet. Heraf følger, at enhver afgørelse skal kunne indbringes for domstolene med henblik på prøvelse af dens lovlighed efter fællesskabsretten, og at vedkommende skal kunne få kendskab til afgørelsens begrundelse (jf. dom af 15.10.1987, sag 222/86, a. st., præmis 17).

23 Det af Bundesgerichtshof stillede spørgsmål må herefter besvares med, at EØF-Traktatens artikel 52 skal fortolkes således, at når der til en medlemsstats myndigheder indgives ansøgning om beskikkelse som advokat af en statsborger i Fællesskabet, der allerede er beskikket som advokat i sin hjemstat og i værtslandet virker som juridisk rådgiver, skal de undersøge, i hvilket omfang de kundskaber og kvalifikationer, der fremgår af det eksamensbevis, som vedkommende har erhvervet i sit hjemland, svarer til kravene i værtslandets lovgivning. Såfremt der kun er delvis overensstemmelse mellem disse eksamensbeviser, kan de pågældende nationale myndigheder kræve, at vedkommende godtgør, at han har erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer.

Sagens omkostninger

24 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands og Den Italienske Republiks regeringer og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som Bundesgerichtshof har forelagt ved kendelse af 18. september 1989, for ret:

EØF-Traktatens artikel 52 skal fortolkes således, at når der til en medlemsstats myndigheder indgives ansøgning om beskikkelse som advokat af en statsborger i Fællesskabet, der allerede er beskikket som advokat i sin hjemstat og i værtslandet virker som juridisk rådgiver, skal de undersøge, i hvilket omfang de kundskaber og kvalifikationer, der fremgår af det eksamensbevis, som vedkommende har erhvervet i sit hjemland, svarer til kravene i værtslandets lovgivning. Såfremt der kun er delvis overensstemmelse mellem disse eksamensbeviser, kan de pågældende nationale myndigheder kræve, at vedkommende godtgør, at han har erhvervet de manglende kundskaber og kvalifikationer.

Due Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn

Kakouris Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. maj 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident