kunne få kendskab til afgørelsens begrundelse.

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. Det tilkommer i denne forbindelse nævnte myndigheder 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.

Hvis der efter værtslandets regler kræves en praktisk uddannelse eller erhvervspraktik, tilkommer det ligeledes disse 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.

# RETSMØDERAPPORT
## i sag C-340/89 *

### I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Hovedsagens retlige og faktiske omstændigheder*

Irène Vlassopoulou, der er græsk statsborger, blev beskikket som advokat i Athen i 1982. Hun erhvervede samme år graden »Doktor der Rechte« ved universitetet i Tübingen. Siden juli 1983 har hun arbejdet i et tysk advokatfirma i Mannheim. Hun virker stadig som advokat i Grækenland, men hun er primært beskæftiget i Mannheim.

Den 9. november 1984 fik Irène Vlassopoulou i henhold til § 1, stk. 1, andet led, nr. 5, i Rechtsberatungsgesetz (lov om juridisk rådgivningsvirksomhed) tilladelse til at varetage juridiske anliggender, herunder at være juridisk rådgiver, for tredjemand vedrørende græsk ret og fællesskabsret.

Irène Vlassopoulou ansøgte den 13. maj 1988 om beskikkelse som Rechtsanwalt (advokat) ved Amtsgericht Mannheim samt Landgericht Mannheim og Landgericht Heidelberg. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (herefter benævnt »ministeriet«) afslog hendes ansøgning med den begrundelse, at hun ikke opfyldte betingelserne for

* Processprog: tysk.

at blive beskikket som dommer, hvilket i henhold til § 4 i Bundesrechtsanwaltsordnung (forbundslov om advokatvirksomhed, BGBl. 1959 I, s. 565, herefter benævnt »BRAO«) er en betingelse for beskikkelse som Rechtsanwalt. Betingelserne for at blive beskikket som dommer er fastsat i Richtergesetz (lov om dommeres virksomhed). De 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«). Mindst to år af det juridiske studium skal gennemføres ved et universitet på Forbundsrepublikkens område. Ministeriet anførte endvidere, at ansøgeren ikke i henhold til EØF-Traktatens artikel 52, stk. 2, har ret til at udøve virksomhed i Forbundsrepublikken Tyskland på grundlag af de erhvervsmæssige kvalifikationer, hun har erhvervet i Grækenland.

Irène Vlassopoulou anmodede Ehrengerichtshof (det tyske advokatnævn) om en judiciel afgørelse, men dette blev afslået. Hun anlagde straks sag til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesgerichtshof, der den 18. september 1989 besluttede at udsætte sagen og 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?«

2. *Retsforhandlinger for Domstolen*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 3. november 1989.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 7. februar 1990 af Irène Vlassopoulou og Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg ved Dr. Schmolz, som befuldmægtiget, den 5. februar 1990 af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Ernst Röder og Horst Teske, som befuldmægtigede, den 22. februar 1990 af Den Italienske Republiks regering ved avvocato dello Stato Pier Georgio Ferri, som befuldmægtiget, og den 27. februar 1990 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter Friedrich-Wilhelm Albrecht og Étienne Lasnet, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

## II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

*Irène Vlassopoulou* har anført, at spørgsmålet bør besvares bekræftende. Det fremgår

ifølge hende af dommen af 12. juli 1984 (sag 107/83, Klopp, Sml. s. 2971), at reglen om national behandling i EØF-Traktatens artikel 52, stk. 2, ikke må føre til, at statsborgere fra andre medlemsstater faktisk forhindres i at udøve den frie etableringsret. Denne indskrænkning i princippet om national behandling er med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser bekræftet ved Domstolens dom af 25. februar 1988 (sag 427/85, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1123). Det er således en utilladelig indskrænkning i etableringsfriheden at kræve, at en advokat fra en anden medlemsstat skal opfylde de samme betingelser for beskikkelse som tyske advokater. Sådanne betingelser skal være begrundet i alemene hensyn og må ikke stå i misforhold til formålet. Afslaget på Irene Vlassopoulous ansøgning om beskikkelse kan ikke begrundes i hensynet til forbrugerbeskyttelsen, idet Domstolen i dommen af 25. februar 1988 har fastslået, at dette synspunkt ikke kan gøres gældende over for en tjenesteydende advokat.

Endvidere har Irène Vlassopoulou anført, at det følger af EØF-Traktatens artikel 52, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der er egnede til at lette adgangen til at blive beskikket som advokat i de øvrige medlemsstater. Hun har i denne forbindelse henvist til, at den tyske delegation i Den Rådgivende Kommission for Advokaterne i Det Europæiske Fællesskab (CCBE) er gået ind for et forslag, hvorefter en advokat fra en medlemsstat, der i fem år har arbejdet sammen med en advokat fra værtslandet, skal være berettiget til at rådgive vedrørende national ret og til at møde i retten som fuldmægtig for parterne. Endvidere har en anden medlemsstat, nemlig Frankrig, allerede fastsat bestemmelser (ved dekret nr. 85-1123 af 22. oktober 1985 og anordning af 24. december 1985), hvorefter enhver advokat, der er statsborger i en medlemsstat, kan virke som sådan på denne stats område med samme rettigheder som landets egne statsborgere. Irène Vlassopoulou har erklæret sig indforstået med at gennemgå en egnethedsprøve som den, der er foreskrevet i de franske bestemmelser.

Irène Vlassopoulou har bestridt, at den faktiske udøvelse af etableringsfriheden for advokater er betinget af, at de i Traktatens artikel 57 omhandlede direktiver udstedes. Det fremgår således af dommen af 21. juni 1974 (sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631), at artikel 52's umiddelbare anvendelighed ikke er betinget af, at der er udstedt direktiver om anerkendelse af eksamensbeviser. I øvrigt finder hverken 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) eller den tyske gennemførelseslov anvendelse i hovedsagen. Direktivet vedrører efter Irène Vlassopoulou's opfattelse alene spørgsmålet om beskikkelse af en advokat fra Fællesskabet, der skal til at påbegynde udøvelsen af sit erhverv i værtslandet, og som derfor må dokumentere at besidde tilstrækkelig viden om denne stats retsorden. Irène Vlassopoulou's situation er en ganske anden, idet hun allerede har en betydelig viden om tysk ret. For det første er tysk ret på væsentlige områder, navnlig med hensyn til formueretten og strafferetten, reciperet i græsk ret. Endvidere har Irène Vlassopoulou i sin doktorafhandling udelukkende behandlet tysk ret. Hendes artikler i tyske juridiske tidsskrifter dokumenterer også hendes kendskab til tysk ret. Endelig behandler hun selvstændigt sager, fortrinsvis vedrørende formueret samt

udlændinge- og sociallovgivningen, selv om det sker under en tysk advokats ansvar. Hun har gennem denne virksomhed forøget sin viden, navnlig med hensyn til praktiske og fagetiske spørgsmål.

*Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* har foreslået, at det stillede spørgsmål besvares benægtende. Irène Vlassopoulou er i henhold til § 206 i BRAO som affattet ved »Gesetz zur Änderung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte« af 13. december 1989 (BGBl. I, s. 2135) berettiget til at etablere sig i Forbundsrepublikken Tyskland under den betegnelse, der anvendes i oprindelseslandet Grækenland. Efter at hun har fået tilladelse til erhvervsmæssigt at varetage juridiske anliggender for tredjemand, kan hun være rådgiver med hensyn til græsk ret og fællesskabsret.

Det er derimod en forudsætning for at anvende betegnelsen »Rechtsanwalt« og udøve virksomhed som sådan, at vedkommende opfylder de krav, der stilles i tysk ret. Irène Vlassopoulou opfylder ikke disse betingelser. Der findes heller ikke retsforskrifter, hvorefter hendes græske eksamensbevis kan anses for ligestillet med de tyske kvalifikationer. Desuden kan det græske og det tyske uddannelsesforløb ikke sammenlignes indholdsmæssigt. Den prøve, Irène Vlassopoulou aflagde i forbindelse med erhvervelse af doktorgraden, er en universitetsprøve, der kun skal godtgøre, at doktoranden er i stand til at behandle et afgrænset juridisk spørgsmål videnskabeligt. Denne prøve giver således ikke adgang til at virke som advokat.

Det forhold, at Irène Vlassopoulou i fem år har haft tilladelse til at varetage juridiske anliggender for tredjemand, er efter ministeriets opfattelse uden betydning. De kundskaber, der kræves for at få denne tilladelse, kan ikke sammenlignes med de krav, der stilles til en tysk advokat.

Ministeriet har videre anført, at etableringsfriheden i henhold til EØF-Traktatens artikel 52, stk. 2, indebærer adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed »på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere«. Medlemsstaterne kan, så længe der ikke er udstedt særlige fællesskabsretlige forskrifter på dette område, frit fastsætte bestemmelser om udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed på deres område. Denne konklusion afkræftes ikke af Domstolens praksis. Domstolen har i Klopp-dommen kun erklæret forskrifter, hvorefter en sekundær etablering er forbudt, for uforenelige med artikel 52, stk. 2, mens andre nationale forskrifter vedrørende betingelserne for beskikkelse som advokat og udøvelse af virksomhed som sådan blev anset for forenelige med bestemmelsen. Dommen af 25. februar 1988, Kommissionen mod Tyskland, vedrører kun retten til fri udveksling af tjenesteydelser og ikke etableringsfriheden. I dom af 28. april 1977 (sag 71/76, Thieffry, Sml. s. 765) har Domstolen kun taget stilling til et særligt tilfælde, hvor det eksamensbevis, som vedkommende havde erhvervet i oprindelseslandet, allerede var anerkendt af de kompetente myndigheder i værtslandet. Det er ikke tilfældet i denne sag.

Ministeriet har endelig anført, at Rådet ifølge EØF-Traktatens artikel 57 skal udstede direktiver dels om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, dels om samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervs-

virksomhed. Sådanne direktiver ville være overflødige, hvis der til artikel 52 var knyttet den af Irène Vlassopoulou påståede retsfølge. I Rådets direktiv 89/48 forudsættes det, at de forskellige nationale »eksamensbeviser«, der kræves for at udøve lovregulerede erhverv, principielt er ligestillede. Direktivet er dog ikke til hinder for, at medlemsstaterne under visse betingelser som forudsætning for anerkendelse af et eksamensbevis kræver, at vedkommende gennemgår en prøvetid eller består en egnethedsprøve. Medlemsstaterne har i henhold til direktivets artikel 12 frist indtil 4. januar 1991 til at gennemføre dette. Forbundsregeringen har fremlagt udkast til gennemførelsesloven, og ifølge dette vil Irene Vlassopoulou efter lovens ikrafttræden kunne blive beskikket som Rechtsanwalt i Forbundsrepublikken Tyskland.

Den tyske regering har videre anført, at Irène Vlassopoulou ikke opfylder betingelserne for beskikkelse som Rechtsanwalt. Tilladelsen til at virke som juridisk rådgiver forudsætter kun kendskab til græsk ret og fællesskabsret. En juridisk rådgiver har i Forbundsrepublikken Tyskland en anden retlig stilling end en advokat, og hans virkefelt er væsentligt mindre. Endelig tager direktiv 89/48 udgangspunkt i den retsstilling, der er fastlagt i Gullung-dommen. Direktivets artikel 4, stk. 1, litra b), indeholder særregler med hensyn til anerkendelse af eksamensbeviser, der giver indehaveren adgang til juridiske erhverv. Efter disse regler kan værtslandet således kræve, at ansøgeren gennemgår en prøvetid eller består en egnethedsprøve.

*Den tyske regering* og *den italienske regering* har ligeledes foreslået, at det af Bundesgerichtshof stillede spørgsmål besvares benægtende.

*Kommissionen* har indledningsvis anført, at det af Bundesgerichtshof forelagte spørgsmål kun vedrører etableringsretten, der — i modsætning til den frie udveksling af tjenesteydelser — bygger på det princip, at den indvandrer, der ønsker at præstere tjenesteydelser, principielt skal opfylde alle de betingelser, som er fastsat for landets egne statsborgere.

De har anført, at det følger af dom af 19. januar 1988 (sag 292/86, Gullung, Sml. s. 111), at når en statsborger i en medlemsstat vil etablere sig i et værtsland under den betegnelse, der anvendes for advokater i oprindelsesstaten, kan værtslandet betinge beskikkelse som advokat af, at vedkommende opfylder betingelserne herfor i national ret, når disse ikke indebærer en forskelsbehandling. Tysk ret, der gælder for både tyske statsborgere og for statsborgere fra andre medlemsstater, er i overensstemmelse med denne dom.

Kommissionen forudsætter ligeledes, at enhver medlemsstat — i mangel af relevante fælleskabsretlige bestemmelser — frit kan fastsætte betingelser for udøvelse af advokatvirksomhed på dens område, når blot disse ikke indebærer en forskelsbehandling. En medlemsstat kan derfor betinge beskikkelse som advokat af, at vedkommende har visse kvalifikationer, selv om ansøgeren allerede

virker som advokat i en anden medlemsstat eller har tilladelse til at drive virksomhed som juridisk rådgiver i vedkommende stat.

Kommissionen finder det imidlertid tvivlsomt, om det er i overensstemmelse med fællesskabsretten, at en person, der beskikket som advokat i en anden medlemsstat, uden nogen begrænsning skal opfylde de betingelser, som stilles til ansøgere, der har gennemført deres uddannelse i værtslandet. Det er et spørgsmål, om medlemsstaterne ikke i henhold til EØF-Traktatens artikel 5 skal lette den frie bevægelighed. Kommissionen har i denne forbindelse for det første anført, at Rådets direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser (EFT L 78, s. 17) indeholder bestemmelse om gensidig anerkendelse af advokater, hvilket tyder på, at udøverne af dette erhverv i alle medlemsstater har sammenlignelige kvalifikationer. Dernæst fremgår det af femte betragtning til direktiv 89/48, at i mangel af fællesskabskoordinering skal »de værtslande, i hvilke udøvelsen af et bestemt erhverv er lovreguleret, ... tage hensyn til de kvalifikationer, der er erhvervet i anden medlemsstat, og vurdere, om de svarer til de kvalifikationer, som landet selv kræver«.

Endvidere har Kommissionen henvist til to domme, hvori Domstolen har behandlet spørgsmålet om medlemsstaternes anerkendelse af eksamensbeviser også i tilfælde, hvor der ikke er udstedt direktiver i henhold til artikel 57. Domstolen fastslog i Thieffry-dommen, at da etableringsfriheden i en medlemsstat kan sikres ved national lovgivning eller praksis, påhviler det de kompetente myndigheder at sikre, at denne lovgivning eller praksis anvendes i overensstemmelse med traktatbestemmelserne om etableringsfriheden.

Herudover har Domstolen i dom af 15. oktober 1987 (sag 222/86, Heylens, Sml. s. 4097) taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt et afslag på anerkendelse af et i en anden medlemsstat udstedt eksamensbevis som ligestillet skal begrundes og skal kunne indbringes for domstolene. Domstolen fastslog, at når de nationale myndigheder behandler sager om anerkendelse af udenlandske eksamensbeviser, skal der ved vurderingen af spørgsmålet om ligestilling »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«.

Efter Kommissionens opfattelse kan det udledes af Heylens-dommen, at medlemsstaterne skal tage hensyn til de kvalifikationer, som ansøgeren har erhvervet i en anden medlemsstat, også når der ikke i deres nationale ret for et bestemt erhverv er fastsat en fremgangsmåde for anerkendelse af eksamensbeviser, der er udstedt i andre medlemsstater. Medlemsstaterne skal derfor fastsætte bestemmelser, hvorefter ansøgerens kvalifikationer på passende måde sammenlignes med de krav, der stilles i national ret. Det afhænger af resultatet af sammenligningen, om kvalifikationerne kan ligestilles, således at eksamensbeviset kan anerkendes. Hvis kvalifikationerne ikke fuldt ud kan ligestilles, må det dernæst undersøges, i hvilket omfang der kan indrømmes lettelser i de nationale krav. En fornyet prøve vedrørende allerede eksisterende og påviselige kvalifikationer skal således undgås.

Kommissionen har anført, at denne fremgangsmåde kan tilpasses advokaterhvervet. I henhold til § 112 i Richtergesetz, sammenholdt med § 92, stk. 2, i Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (lov om fordrevne og flygtninge, BGBl. 1971 I, s. 1565 og 1807), kan eksamensbeviser, som visse fordrevne og flygtninge har erhvervet, anerkendes som ligestillede. Endvidere findes der i fransk ret en særlig, forenklet sagsbehandling ved beskikkelse af en statsborger fra en anden medlemsstat som advokat.

Ifølge Kommissionen er det med denne fortolkning af EØF-Traktatens artikel 5 og 52 ikke overflødigt at udstede direktiver i medfør af artikel 57. Dette fremgår af en gennemgang af direktiv 89/48, som vil løse den sag, der danner grundlag for forelæggelsesspørgsmålet, så snart det er gennemført i national ret. Det er i direktivet forudsat, at eksamensbeviser for videregående uddannelser, der giver adgang til lovregulerede erhverv, i vidt omfang er sammenlignelige. Sådanne eksamensbeviser skal i henhold til direktivets artikel 3 anerkendes. Det er ikke i direktivet ladt ude af betragtning, at der er væsentlige forskelle både med hensyn til uddannelsernes varighed og deres indhold. Værtslandet kan derfor i henhold til artikel 4 som en form for kompensation forlange, at ansøgeren enten har en vis erhvervserfaring, når der er væsentlig forskel i uddannelsernes varighed, eller gennemgår en prøvetid eller består en egnethedsprøve, når der er væsentlig forskel i uddannelsernes indhold. Direktivet indebærer således et fremskridt i gennemførelsen af den frie bevægelighed i forhold til den gældende retsstilling, idet det øger retssikkerheden og på en præcis måde fastsætter bestemmelser om de muligheder, som værtslandet har, når ansøgerens kvalifikationer ikke svarer til de nationale krav.

Kommissionen har foreslået, at det stillede spørgsmål besvares på følgende måde:

»1) Traktatens artikel 52 skal fortolkes således, at når det efter en medlemsstats lovgivning er en betingelse for beskikkelse som advokat, at vedkommende opfylder betingelserne i national ret for at blive beskikket som dommer, kan medlemsstaten i mangel af fællesskabsretlige bestemmelser på dette område principielt stille dette krav over for advokater fra andre medlemsstater, der med henvisning til den i Traktaten fastslåede etableringsret vil etablere sig som advokat på førstnævnte medlemsstats område.

2) Medlemsstaterne skal imidlertid i henhold til Traktatens artikel 5 ved anvendelsen af deres bestemmelser om beskikkelse tage hensyn til de kvalifikationer, som ansøgeren har erhvervet i en anden medlemsstat, for så vidt disse svarer til de kvalifikationer, der er fastsat i den nationale lovgivning«.

Gordon Slynn
Refererende dommer