ARREST VAN HET HOF
7 mei 1991 *

In zaak C-340/89,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesgerichtshof, in het aldaar aanhangig geding tussen

I. Vlassopoulou,

en

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

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 52 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven,
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— I. Vlassopoulou, advocaat te Athene,

* Procestaal: Duits.

— het Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door H. Schmolz als gemachtigde,

— de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder, Regierungsdirektor van het Bundesministerium für Wirtschaft, en H. Teske, Ministerialrat van het Bundesministerium der Justiz, als gemachtigden,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs F.-W. Albrecht en E. Lasnet als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van I. Vlassopoulou, vertegenwoordigd door W. Oehler; het Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door H. Schmolz en M. Storz; de Duitse regering; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, als gemachtigde; en de Commissie, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. Lasnet en door B. Langeheine, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, ter terechtzitting van 10 oktober 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 november 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 18 september 1989, ingekomen bij het Hof op 3 november daaraanvolgend, heeft het Bundesgerichtshof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 52 EEG-Verdrag.

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen I. Vlassopoulou, een tot de balie te Athene toegelaten advocate met de Griekse nationaliteit, en het Duitse Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (hierna: het Ministerie), dat heeft geweigerd, haar vergunning te verlenen tot de uitoefening van het beroep van advocaat (Rechtsanwalt) bij het Amtsgericht Mannheim en bij de Landgerichten Mannheim en Heidelberg.

3 Naast haar Griekse diploma's verwierf Vlassopoulou aan de universiteit van Tübingen (Duitsland) de titel van doctor in de rechtsgeleerdheid. Sedert juli 1983 is zij werkzaam op een Duits advocatenkantoor te Mannheim en in november 1984 kreeg zij toestemming voor het behandelen van rechtszaken voor een ander overeenkomstig het Rechtsberatungsgesetz (BGBl. III, blz. 303) voor het Griekse recht en het gemeenschapsrecht. Voor het Duitse recht werkt Vlassopoulou onder toezicht van één van haar Duitse collega's van het advocatenkantoor.

4 Op 13 mei 1988 verzocht Vlassopoulou het Ministerie om toelating tot de balie. Het Ministerie wees dat verzoek af, op grond dat Vlassopoulou de in paragraaf 4 van de Bundesrechtsanwaltsordnung (BGBl. 1959 I, blz. 565; hierna: BRAO) voor toelating tot de advocatuur vereiste bekwaamheid voor de uitoefening van rechterlijke functies niet bezat. Kort samengevat wordt deze bekwaamheid verworven door een rechtenstudie aan een Duitse universiteit, het afleggen van het eerste staatsexamen en het vervullen van een voorbereidende stage, afgesloten met het tweede staatsexamen. Bovendien, zo stelde het Ministerie, gaf artikel 52 EEG-Verdrag betrokkene niet het recht, op grond van haar in Griekenland verworven beroepskwalificatie haar beroep in de Bondsrepubliek Duitsland uit te oefenen.

5 Daarop wendde Vlassoupoulou zich tot het Ehrengerichtshof (raad van orde van advocaten), dat haar verzoek om een rechterlijke beslissing afwees. Zij stelde daarop beroep in bij het Bundesgerichtshof. Dit kwam tot de conclusie dat het geding een vraag over de uitlegging van artikel 52 EEG-Verdrag deed rijzen en heeft het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Is het in strijd met de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 52 EEG-Verdrag, wanneer een onderdaan van de Gemeenschap, die reeds in zijn land van herkomst als advocaat is toegelaten en werkzaam is, en die in het land van vestiging sinds vijf jaar als raadsman is toegelaten en tevens bij een aldaar gevestigd advocatenkantoor werkzaam is, enkel overeenkomstig de wettelijke regels van het land van vestiging tot de advocatuur in dat land wordt toegelaten?"

6 Voor een nadere uiteenzetting van het rechtskader, de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hieronder slechts weergegeven voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

7 Volgens artikel 52, tweede alinea, EEG-Verdrag omvat „de vrijheid van vestiging (...) de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan (...) overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld".

8 Volgens de Italiaanse en de Duitse regering blijkt uit deze bepaling, dat de Lid-Staten, zolang gemeenschapsregels ter coördinatie van de voorwaarden voor de toegang tot de zelfstandige werkzaamheid van advocaat en de uitoefening daarvan, alsmede richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's ontbreken, de toelating tot de balie afhankelijk mogen stellen van de vervulling van door het nationale recht gestelde, niet discriminerende voorwaarden.

9 In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat de Lid-Staten, bij gebreke van harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot een beroep, mogen vaststellen welke kennis en bekwaamheden voor de uitoefening van dat beroep vereist zijn en de overlegging mogen verlangen van een diploma waaruit het bezit van die kennis en bekwaamheden blijkt (zie het arrest van 15 oktober 1987, zaak 222/86, Unectef, Jurispr. 1987, blz. 4097, r. o. 10).

10 Vaststaat, dat er nog geen maatregel krachtens artikel 57, lid 2, EEG-Verdrag is getroffen voor de harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van advocaat.

11 Bij de indiening van het verzoek van Vlassopoulou op 13 mei 1988 was er evenmin een richtlijn inzake de onderlinge erkenning van diploma's voor de toegang tot het beroep van advocaat krachtens artikel 57, lid 1, EEG-Verdrag vastgesteld.

12 Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogere-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16), die de Lid-Staten vóór 4 januari 1991 ten uitvoer moesten leggen, is op de onderhavige feiten niet van toepassing.

13 In de tweede plaats moet er evenwel aan worden herinnerd, dat artikel 52, door de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging op het einde van de overgangsperiode te fixeren, een nauwkeurig omschreven resultaatsverplichting oplegt welker nakoming moest worden vergemakkelijkt, maar niet geconditioneerd, door de geleidelijke uitvoering van een programma van maatregelen (zie het arrest van 28 juni 1977, zaak 11/77, Patrick, Jurispr. 1977, blz. 1199, r. o. 10).

14 Voorts volgt uit het arrest van 28 april 1977 (zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765, r. o. 16) dat, voor zover het gemeenschapsrecht zelf niets naders bepaalt, de doelstellingen van het Verdrag en met name de vrijheid van vestiging hun verwezenlijking kunnen vinden in maatregelen van de Lid-Staten, die volgens artikel 5 EEG-Verdrag gehouden zijn „alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de Instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren" en zich te onthouden „van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen."

15 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat nationale kwalificatievereisten, ook wanneer zij worden toegepast zonder discriminatie op grond van nationaliteit, tot gevolg kunnen hebben, dat de uitoefening door onderdanen van andere Lid-Staten van het hun in artikel 52 EEG-Verdrag gewaarborgde recht van vestiging, wordt belemmerd. Dit kan het geval zijn, wanneer in de nationale voorschriften geen rekening wordt gehouden met door de betrokkene reeds in een andere Lid-Staat verworven kennis en bekwaamheden.

16 Hieruit volgt, dat een Lid-Staat die moet beslissen op een verzoek om toelating tot een beroep dat naar nationaal recht slechts toegankelijk is voor degene die over een diploma of een beroepskwalificatie beschikt, rekening moet houden met de diploma's, certificaten en andere titels die de betrokkene met het oog op de uitoefening van hetzelfde beroep in een andere Lid-Staat heeft verworven, door de uit die diploma's blijkende bekwaamheden te vergelijken met de in de nationale regeling verlangde kennis en ervaring.

17 Deze onderzoeksprocedure moet de autoriteiten van het gastland 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 het arrest van 15 oktober 1987, zaak 222/86, reeds aangehaald, r. o. 13).

18 In het kader van dit onderzoek kan een Lid-Staat evenwel rekening houden met objectieve verschillen met betrekking tot zowel het rechtskader van het betrokken beroep in de Lid-Staat van herkomst als het werkterrein ervan. In het geval van het beroep van advocaat mag een Lid-Staat derhalve overgaan tot een vergelijkend onderzoek van de diploma's, rekening houdend met de tussen de betrokken nationale rechtsordes vastgestelde verschillen.

19 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 Lid-Staat 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 het gastland van de betrokkene het bewijs verlangen, dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven.

20 Daarbij staat het aan de bevoegde nationale autoriteiten om te beoordelen, of de in het gastland door studie of praktische ervaring verworven kennis volstaat voor het bewijs dat de ontbrekende kennis is verworven.

21 Wanneer in het gastland het vereiste geldt, dat de betrokkene een stage heeft doorlopen of praktijkervaring heeft opgedaan, staat het eveneens aan de bevoegde nationale autoriteiten om te beoordelen, of in het land van herkomst dan wel in het gastland opgedane beroepservaring geheel of gedeeltelijk kan worden geacht aan dit vereiste voldoen.

22 Tot slot moet erop worden gewezen, dat de nationale autoriteiten bij hun onderzoek naar de vraag of de uit het buitenlandse diploma blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met die welke in de wettelijke regeling van het gastland zijn voorgeschreven, een procedure moeten volgen die in overeenstemming is met de eisen van het gemeenschapsrecht betreffende de effectieve bescherming van de door het Verdrag aan de gemeenschapsonderdanen verleende fundamentele rechten. Hieruit volgt, dat elk besluit vatbaar moet zijn voor beroep in rechte met het oog op de toetsing van de wettigheid ervan aan het gemeenschapsrecht en dat de belanghebbende kennis moet kunnen nemen van de redenen van het jegens hem genomen besluit (zie het arrest van 15 oktober 1987, zaak 222/86, reeds aangehaald, r. o. 17).

23 Bijgevolg moet op de vraag van het Bundesgerichtshof worden geantwoord, dat artikel 52 EEG-Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat, bij wie een vergunning tot het uitoefenen van het beroep van advocaat wordt aangevraagd door een gemeenschapsonderdaan die in zijn land van herkomst reeds tot de uitoefening van dat beroep is toegelaten en in genoemde Lid-Staat reeds als rechtskundig adviseur werkzaam is, dienen te onderzoeken in hoeverre de uit het door de belanghebbende in zijn land van herkomst behaalde diploma blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met die welke door de wettelijke regeling van het gastland worden vereist; indien die diploma's slechts gedeeltelijk overeenkomen, kunnen bedoelde nationale autoriteiten van de betrokkene het bewijs verlangen, dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven.

Kosten

24 De kosten door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de regering van de Italiaanse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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,

uitspraak doende op de door het Bundesgerichtshof bij beschikking van 18 september 1989 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 52 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat, bij wie een vergunning tot het uitoefenen van het beroep van advocaat wordt aangevraagd door een gemeenschapsonderdaan die in zijn land van herkomst reeds tot de uitoefening van dat beroep is toegelaten en in genoemde Lid-Staat reeds als rechtskundig adviseur werkzaam is, dienen te onderzoeken in hoeverre de uit het door de belanghebbende in zijn land van herkomst behaalde diploma blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met die welke door de wettelijke regeling van het gastland worden vereist; indien die diploma's slechts gedeeltelijk overeenkomen, kunnen bedoelde nationale autoriteiten van de betrokkene het bewijs verlangen, dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven.

Due Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn

Kakouris Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 mei 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due