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.

Indien die diploma's slechts gedeeltelijk overeenkomen, mogen bedoelde nationale autoriteiten van de betrokkene het bewijs verlangen, dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven. Daarbij staat het aan deze 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.

Wanneer in het gastland het vereiste geldt, dat de betrokkene een stage heeft doorlopen of praktijkervaring heeft opgedaan, staat het eveneens aan deze 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.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-340/89 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *Het juridisch kader en de feiten van het hoofdgeding*

Vlassopoulou, van Griekse nationaliteit, werd in 1982 toegelaten als advocaat bij de balie te Athene. In hetzelfde jaar promoveerde zij aan de universiteit te Tübingen. Sedert juli 1983 is zij werkzaam op een advocatenkantoor te Mannheim. Daarnaast oefent zij haar beroep nog steeds in Griekenland uit, maar het zwaartepunt van haar activiteit ligt te Mannheim.

Op 9 november 1984 verkreeg zij toestemming voor het behandelen van rechtszaken voor een ander, daaronder begrepen de adviespraktijk („Rechtsberatung") overeenkomstig § 1, lid 1, tweede alinea, sub 5, van het Rechtsberatungsgesetz, voor het Griekse recht en het gemeenschapsrecht.

Op 13 mei 1988 verzocht Vlassopoulou om toelating tot de balie en om vergunning tot het uitoefenen van het beroep van advocaat („Rechtsanwalt") bij het Amtsgericht Mannheim en de Landgerichten Mannheim en Heidelberg. Het Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten van de deelstaat Baden-Württemberg (hierna: het Ministerie) wees dat verzoek af, op grond

* Procestaal: Duits.

dat betrokkene niet voldeed aan de voorwaarden inzake bekwaamheid, in artikel 4 van de Bundesrechtsanwaltsordnung (BGBl. 1959 I, blz. 565; hierna: BRAO) gesteld voor de uitoefening van rechterlijke functies. Die voorwaarden zijn vervat in het Richtergesetz en de bedoelde bekwaamheid wordt geacht te zijn verworven door studie van de rechtswetenschappen aan een Duitse universiteit, het afleggen van het „Erste Staatsexamen" en het vervullen van een stage („Vorbereitungsdienst"), afgesloten met het „Zweite Staatsexamen". Van de universitaire studiejaren dienen er ten minste twee te zijn vervuld op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Bovendien, aldus het Ministerie, gaf artikel 52, tweede alinea, EEG-Verdrag de betrokkene niet het recht, op grond van haar in Griekenland verworven beroepskwalificatie haar beroep in de Bondsrepubliek Duitsland uit te oefenen.

Vlassopoulou's verzoek om een rechterlijke uitspraak over deze afwijzing werd door het Ehrengerichtshof (raad van de orde van Rechtsanwälte) afgewezen. Zij ging daarop in beroep bij het Bundesgerichtshof, dat bij beschikking van 18 september 1989 de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag heeft 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?"

2. *De procedure voor het Hof*

De verwijzingsbeschikking is op 3 november 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 7 februari 1990 schriftelijke opmerkingen ingediend door I. Vlassopoulou en het Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten, vertegenwoordigd door H. Schmolz als gemachtigde; op 5 februari 1990 door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder en H. Teske als gemachtigden; op 22 februari 1990 door de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, als gemachtigde, en op 27 februari 1990 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur F.-W. Albrecht en E. Lasnet als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Vlassopoulou, verzoekster in het hoofdgeding, geeft het Hof in overweging, de preju-

diciële vraag bevestigend te beantwoorden. Volgens het arrest van 12 juli 1984 (zaak 107/83, Klopp, Jurispr. 1984, blz. 2971) mag de in artikel 52, tweede alinea, EEG-Verdrag neergelegde regel van „nationale behandeling" er niet toe leiden, dat een burger van een andere Lid-Staat geen daadwerkelijk gebruik kan maken van zijn recht op vrije vestiging. Deze beperking van de regel van nationale behandeling is voor de vrijheid van dienstverrichting bevestigd in 's Hofs arrest van 25 februari 1988 (zaak 427/85, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1988, blz. 1123). Van een advocaat uit een andere Lid-Staat eisen, dat hij voldoet aan dezelfde voorwaarden voor toelating tot de balie als Duitse advocaten, is dus een met de vrijheid van vestiging onverenigbare beperking. Dergelijke voorwaarden moeten door het algemeen belang zijn gerechtvaardigd en mogen niet onevenredig zijn aan het ermee beoogde doel. De weigering om verzoekster tot de balie toe te laten, kan geen rechtvaardiging vinden in de bescherming van de consument, want in zijn arrest van 25 februari 1988 heeft het Hof beslist, dat dat argument niet kan worden tegengeworpen aan een advocaat die in het kader van dienstverrichting werkzaam is.

Uit artikel 52 EEG-Verdrag vloeit voort, dat de Lid-Staten passende procedures moeten invoeren om de toelating van advocaten uit andere Lid-Staten tot de balie te vergemakkelijken. In dit verband kan worden gewezen op het positieve advies van de Duitse delegatie over een in de Raadgevende Commissie van de Balies van de Europese Gemeenschap (CCBE) gedaan voorstel om een advocaat uit een Lid-Staat, die vijf jaar heeft samengewerkt met een Duitse advocaat, toe te staan werkzaam te zijn als rechtskundig adviseur voor het Duitse recht en als partijvertegenwoordiger voor de Duitse gerechten. Bovendien heeft een andere Lid-Staat, namelijk Frankrijk, reeds maatregelen getroffen (decreet 85-1123 van 23 oktober 1985 en een besluit van 24 december 1985), op grond waarvan advocaten die onderdaan zijn van een Lid-Staat, op Frans grondgebied praktijk kunnen uitoefenen met dezelfde rechten als Franse onderdanen. Verzoekster verklaart zich bereid, een zelfde soort proeve van bekwaamheid af te leggen als door de Franse wettelijke regeling is voorzien.

Verzoekster betwist, dat de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging van advocaten afhangt van de vaststelling van richtlijnen als bedoeld in artikel 57 van het Verdrag. Volgens het arrest van 21 juni 1974 (zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631), is de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 52 niet afhankelijk van de vaststelling van richtlijnen inzake de erkenning van diploma's. Noch richtlijn 89/48/EEG van 21 februari 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16), noch de Duitse wet waarbij die richtlijn in nationaal recht zal worden omgezet, zijn trouwens van toepassing op het geval waarom het in het hoofdgeding gaat. Genoemde richtlijn betreft enkel de toelating van een advocaat/onderdaan van de Gemeenschap, die zijn praktijk in het gastland begint en dus moet aantonen dat hij voldoende kennis van het recht van het gastland bezit. Verzoeksters geval ligt volstrekt anders, want zij bezit reeds een omvangrijke kennis van het Duitse recht. Om te beginnen heeft het Griekse recht voor tal van belangrijke materies, met name het burgerlijk recht en het strafrecht, het Duitse recht overgenomen. In de tweede plaats had het proefschrift waarop verzoekster is gepromoveerd, uitsluitend betrekking op Duits recht, en haar kennis van dit recht blijkt ook uit publikaties in Duitse juridische tijdschriften. Ten slotte behandelt zij zelfstandig zaken die voornamelijk betrekking hebben op het burgerlijk recht en het vreemdelingenrecht, ook al is dat onder verantwoordelijk-

heid van een Duitse advocaat. Door deze werkzaamheid heeft zij haar kennis aanzienlijk verdiept, in het bijzonder wat vragen van de praktijk en de deontologie betreft.

Het *Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten* (hierna: het ministerie) is van mening, dat de gestelde vraag ontkennend moet worden beantwoord. Ingevolge artikel 206 BRAO, zoals gewijzigd bij het Gesetz zur Änderung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte (BGBl. 1989 I, blz. 2135), heeft verzoekster het recht, zich onder haar oorspronkelijke Griekse titel in de Bondsrepubliek te vestigen. Aangezien zij vergunning heeft om beroepsmatig juridische zaken te behandelen, kan zij er bovendien praktijk uitoefenen als rechtskundig adviseur voor het Griekse recht en het gemeenschapsrecht.

Voor het voeren van de titel „Rechtsanwalt" en het uitoefenen van de daarmee corresponderende werkzaamheid dient echter te zijn voldaan aan de Duitse wettelijke voorwaarden inzake bekwaamheid, en aan die voorwaarden voldoet verzoekster nu eenmaal niet. Geen enkele bepaling maakt het voorts mogelijk, haar Griekse diploma als gelijkwaardig aan de Duitse kwalificaties te beschouwen. Het Griekse en het Duitse curriculum zijn bovendien inhoudelijk niet te vergelijken. Het door verzoekster bij haar promotie afgelegde examen is een universitair examen waaruit enkel blijkt dat zij in staat is, een nauw omschreven juridisch probleem op wetenschappelijke wijze te behandelen. Dat examen geeft dus geen toegang tot het beroep van Rechtsanwalt.

Dat verzoekster sinds vijf jaar vergunning heeft om beroepsmatig juridische zaken te behandelen, is evenmin relevant. De kennis die voor die vergunning vereist is, is niet te vergelijken met de eisen die aan een Duitse Rechtsanwalt worden gesteld.

Volgens artikel 52, tweede alinea, EEG-Verdrag omvat de vrijheid van vestiging weliswaar de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan, doch met de clausulering „overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld". Hieruit volgt, dat wanneer specifieke gemeenschapsregels terzake ontbreken, iedere Lid-Staat de vrijheid behoudt om regels te stellen voor de uitoefening van beroepswerkzaamheden op zijn grondgebied. Deze conclusie lijkt niet door de rechtspraak van het Hof te worden weersproken. In het arrest Klopp heeft het Hof enkel een nationale bepaling afgekeurd die een secundaire vestiging verbood; andere nationale voorschriften betreffende de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van advocaat en de uitoefening ervan achtte het daarentegen verenigbaar met artikel 52, tweede alinea. Het arrest van 25 februari 1988 (Commissie/Duitsland) betreft de vrijheid van dienstverrichting en niet de vrijheid van vestiging. In het arrest van 28 april 1977 (zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765) gaat het om een bijzonder geval, waarin het door de betrokkene in zijn herkomstland behaalde diploma reeds door de bevoegde instanties van het gastland was erkend. Dit nu is in de onderhavige zaak niet het geval.

Ten slotte wijst het Ministerie erop, dat artikel 57 EEG-Verdrag de Raad opdraagt, richtlijnen vast te stellen inzake enerzijds de onderlinge erkenning van diploma's en anderzijds de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten betreffende de toegang tot werk-

zaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan. Dergelijke richtlijnen zouden overbodig zijn indien artikel 52 het door verzoekster gestelde rechtsgevolg had. Het uitgangspunt van richtlijn 89/48 van de Raad is, dat de diverse nationale diploma's die voor de toegang tot in de Lid-Staten gereglementeerde beroepen noodzakelijk zijn, in beginsel gelijkwaardig zijn. De richtlijn staat de Lid-Staten echter toe, de erkenning van een diploma in bepaalde gevallen afhankelijk te stellen van aanvullende voorwaarden, te weten het vervullen van een aanpassingsstage of het afleggen van een proeve van bekwaamheid. Ingevolge artikel 12 van de richtlijn hebben de Lid-Staten tot 4 januari 1991 de tijd om de richtlijn volledig in nationaal recht om te zetten. De Duitse regering heeft inmiddels een desbetreffend ontwerp van wet ingediend en zodra die wet in werking is getreden, kan verzoekster in Duitsland tot de balie worden toegelaten.

De Duitse regering merkt voorts op, dat verzoekster niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot het beroep van Rechtsanwalt. De vergunning om de praktijk van rechtskundig adviseur uit te oefenen, onderstelt slechts kennis van het Griekse recht en het gemeenschapsrecht. In de Bondsrepubliek Duitsland heeft de „Rechtsberater" een ander juridisch statuut dan de „Rechtsanwalt" en het gebied waarop hij werkzaam is, is aanzienlijk beperkter. Ten slotte is de Duitse regering van oordeel, dat richtlijn 89/48 de in het arrest Gullung beschreven rechtssituatie als uitgangspunt heeft. Artikel 4, lid 1, sub b, van de richtlijn voorziet in bijzondere bepalingen voor de erkenning van diploma's die toegang geven tot juridische beroepen: het gastland mag verlangen dat de migrant hetzij een aanpassingsstage volbrengt hetzij een proeve van bekwaamheid aflegt.

Ook de *Duitse* en de *Italiaanse regering* geven het Hof in overweging, de gestelde vraag ontkennend te beantwoorden.

De *Commissie* merkt *in limine* op, dat de vraag van het Bundesgerichtshof uitsluitend betrekking heeft op het recht van vestiging en dat dit, anders dan de vrijheid van dienstverrichting, berust op het beginsel, dat de migrant in het gastland theoretisch onderworpen is aan alle verplichtingen die de eigen onderdanen hebben.

Volgens het arrest van 19 januari 1988 (zaak 292/86, Gullung, Jurispr. 1988, blz. 131), zo betogen zij, kan een Lid-Staat, wanneer een advocaat uit een andere Lid-Staat zich op zijn grondgebied wil vestigen onder de aldaar gebruikelijke beroepsaanduiding, de inschrijving van de betrokkene bij de balie afhankelijk stellen van de vervulling van door het nationale recht gestelde, niet-discriminerende voorwaarden. De toepassing van de Duitse wetgeving, die zowel voor Duitse burgers als voor burgers van andere Lid-Staten geldt, is met dat arrest in overeenstemming.

De Commissie gaat eveneens uit van het beginsel, dat wanneer specifieke gemeenschapsvoorschriften terzake ontbreken, elke Lid-Staat vrij is regels te stellen voor de uitoefening van het beroep van advocaat op zijn grondgebied, mits die regels geen discriminerende werking kunnen hebben. Een Lid-Staat kan voor de toegang tot het beroep van advocaat dus voorwaarden inzake bekwaamheid stellen, ook wanneer de betrokkene in een andere Lid-Staat reeds als

advocaat werkzaam is geweest of in het gastland het beroep van rechtskundig adviseur heeft uitgeoefend.

Men kan zich evenwel afvragen, of het wel in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht om aan een advocaat die reeds in een andere Lid-Staat is toegelaten, in alle gevallen de voorwaarden te stellen waaraan de kandidaten moeten voldoen die hun opleiding in het gastland hebben voltooid. Zouden de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag de uitoefening van het recht van vestiging juist niet moeten vergemakkelijken? Dienaangaande valt in de eerste plaats op te merken, dat richtlijn 77/249 van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten (PB 1977, L 78, blz. 17), de wederzijdse erkenning van de hoedanigheid van advocaat voorschrijft, hetgeen erop wijst, dat de kwalificaties voor dat beroep kunnen worden geacht in alle Lid-Staten dezelfde te zijn. In de tweede plaats wordt in de vijfde overweging van de considerans van richtlijn 89/48 verklaard, dat bij gebreke van communautaire coördinatiemaatregelen „elke ontvangende Lid-Staat waar een beroep is gereglementeerd, (...) verplicht is rekening te houden met in een andere Lid-Staat verworven kwalificaties en na te gaan of die met de door hem geëiste overeenstemmen".

De Commissie verwijst voorts naar twee arresten van het Hof waarin het ging om erkenning van diploma's wanneer er geen richtlijn in de zin van artikel 57 bestaat. In zijn arrest Thieffry preciseerde het Hof, dat wanneer de vrijheid van vestiging in een Lid-Staat kan worden verzekerd op grond van een nationale wettelijke regeling of een nationale praktijk, de Lid-Staten erop moeten toezien, dat die regeling of praktijk wordt toegepast op een wijze die in overeenstemming is met de in de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging omschreven doelstelling.

In zijn arrest van 15 oktober 1987 (zaak 222/86, Heylens, Jurispr. 1987, blz. 4097) had het Hof uit te maken, of de weigering de gelijkwaardigheid van een in een andere Lid-Staat afgegeven diploma te erkennen, gemotiveerd moet zijn en in rechte kan worden betwist. Het Hof preciseerde, dat bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid van een diploma in het kader van een door het nationale recht ingestelde erkenningsprocedure „uitsluitend mag worden gelet op het niveau van de kennis en bekwaamheden, dat de houder [van het buitenlandse diploma] mag worden geacht te bezitten, rekening houdend met de aard en de duur van de studie en de praktijkopleiding waarvan het de voltooiing bewijst".

Uit het arrest Heylens valt af te leiden, dat de Lid-Staten eveneens rekening moeten houden met de kwalificaties die de betrokkene in een andere Lid-Staat heeft verworven, ook wanneer hun eigen nationale recht geen bijzondere procedure voor de erkenning van diploma's kent. De Lid-Staten dienen dus te zorgen voor een passende procedure om de kwalificaties van de betrokkene te kunnen vergelijken met die welke het nationale recht vereist. De uitkomst van dat onderzoek zal het mogelijk maken te bepalen, of de kwalificaties gelijkwaardig zijn en of zij dus kunnen worden erkend. Is die gelijkwaardigheid niet volledig, dan dient men in elk geval na te gaan, in hoeverre men de nationale voorschriften met enige soepelheid kan hanteren; een heronderzoek van bestaande en gebleken kwalificaties moet worden vermeden.

Deze benadering van het probleem is, met enige aanpassingen, ook mogelijk bij het beroep van advocaat. § 112 van het Richtergesetz juncto § 92, lid 2, van het Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BGBl. 1971 I, blz. 1565 en 1807) voorziet in de gelijkwaardigheid van diploma's van bepaalde ontheemden en vluchtelingen. Ook de Franse wettelijke regeling kent een bijzondere vereenvoudigde procedure voor de toelating van onderdanen uit de andere Lid-Staten tot het beroep van advocaat in Frankrijk.

Deze uitlegging van de artikelen 5 en 52 EEG-Verdrag maakt de vaststelling van richtlijnen op grond van artikel 57 niet overbodig. Dit blijkt uit richtlijn 89/48, die na haar omzetting in nationaal recht situaties zal regelen als die welke aan de prejudiciële vraag ten grondslag ligt. Uitgangspunt van die richtlijn is, dat de hoger-onderwijsdiploma's die toegang geven tot gereglementeerde beroepen, goeddeels vergelijkbaar zijn. De richtlijn verliest echter niet uit het oog, dat er aanzienlijke verschillen kunnen bestaan zowel in de duur als in de inhoud van de opleidingen. Daarom staat artikel 4 het gastland toe, van de betrokkene een zekere compensatie te verlangen, hetzij in de vorm van beroepservaring indien de opleidingsduur aanzienlijk verschilt, hetzij in de vorm van een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid in geval van een sterk verschillende inhoud van de opleiding. De richtlijn vormt aldus voor de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging een stap vooruit ten opzichte van de huidige rechtssituatie, doordat zij de rechtszekerheid vergroot en een nauwkeurige regeling bevat van de mogelijkheden waarover het gastland beschikt wanneer de kwalificaties van de betrokkene niet aansluiten bij de vereisten van de nationale wetgeving.

De Commissie geeft in overweging, de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 52 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat, bij gebreke van gemeenschapsvoorschriften terzake, een Lid-Staat wiens wettelijke regeling de toegang tot het beroep van advocaat afhankelijk stelt van voorwaarden inzake de geschiktheid voor het vervullen van rechterlijke functies volgens het nationale recht, dit vereiste in beginsel ook kan stellen aan advocaten uit andere Lid-Staten, die met een beroep op het door het Verdrag gewaarborgde recht van vestiging zich als advocaat in eerstbedoelde Lid-Staat willen vestigen.

2) Ingevolge artikel 5 van het Verdrag zijn de Lid-Staten evenwel gehouden, bij de toepassing van hun toelatingsvoorschriften rekening te houden met de door de betrokkene in een andere Lid-Staat verworven kwalificaties, voor zover deze overeenkomen met de kwalificaties die door het nationale recht worden vereist."

Gordon Slynn
rechter-rapporteur