FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 28. november 1990 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

Sagens baggrund

1. Irène Vlassopoulou, der er græsk statsborger, bestod i 1977 juridisk kandidateksamen ved universitetet i Athen. Hun blev i 1982 beskikket som advokat efter at have bestået adgangsprøven. Ligeledes i 1982 erhvervede hun graden »Doktor der Rechte« ved universitetet i Tübingen med udmærkelsen »magna cum laude« efter at have forsvaret en afhandling med titlen *Der eheliche Hausrat im Familien- und Erbrecht* (formueforholdet mellem ægtefæller i familie- og arveretten). Afhandlingen vedrørte tysk ret, og Irène Vlassopoulou deltog fra 1978 til 1981 i en række kurser ved det retsvidenskabelige fakultet i Tübingen, mens hun forberedte denne.

Den 9. november 1984 fik Irène Vlassopoulou i henhold til § 1, stk. 1, andet led, nr. 5, i Rechtsberatungsgesetz [1] (lov om juridisk rådgivningsvirksomhed) tilladelse til at varetage juridiske anliggender, herunder at være juridisk rådgiver, for tredjemand vedrørende græsk ret og fællesskabsret. Hun har siden juli 1983 været beskæftiget med tysk ret i samarbejde med to advokater i Mannheim, som hun også har kontor hos. Selv om hun stadig er beskikket som advokat i Athen og praktiserer dér, er hun primært beskæftiget i Mannheim. Irène Vlassopoulou har over for den forelæggende ret anført, at hun arbejder selvstændigt med tysk ret og rådgiver klienter, selv om en af de to tyske advokater i advokatfirmaet er ansvarlig for og fører tilsyn med det arbejde, hun udfører. Endelig vil jeg gerne nævne, at hun ud over doktorafhandlingen har offentliggjort to artikler om græsk ret i det tyske tidsskrift *IPRax*.

2. Irène Vlassopoulou ansøgte den 13. maj 1988 om beskikkelse som advokat (»Rechtsanwalt« eller i hendes tilfælde »Rechtsanwältin«) 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 at blive beskikket som dommer, hvilket i henhold til § 4 i Bundesrechtsanwaltsordnung [2] (forbundslov om advokatvirksomhed, herefter benævnt »BRAO«) er en betingelse for beskikkelse som Rechtsanwalt. Betingelserne for at blive beskikket som dommer er i

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Lov af 13.12.1935, BGBl. III, s. 303.

2 — BGBl. 1959, I, s. 565, som ændret ved lov af 13.12.1989 (BGBl. I, s. 2135).

henhold til Richtergesetz[3] (lov om dommeres virksomhed), 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«).

Irène Vlassopoulou anmodede Ehrengerichtshof (det tyske advokatnævn) om en judiciel afgørelse, men dette blev afslået. Hun anlagde herefter sag til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesgerichtshof, der 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?«

3. Med disse bemærkninger er det retlige spørgsmål i denne sag klart afgrænset: Kan en medlemsstat (værtslandet) i henhold til Traktatens bestemmelser om etableringsfrihed nægte statsborgere fra en anden medlemsstat adgang til et erhverv (i dette tilfælde som advokat), alene fordi vedkommende formelt ikke opfylder de betingelser, der stilles til medlemsstatens egne statsborgere? Eller gælder der en forpligtelse til at tage hensyn til kvalifikationer og erfaring, der er erhvervet i en anden medlemsstat end værtslandet, og undersøge, om disse svarer til de kvalifikationer og den erfaring, der kræves i værtslandet?

Før jeg går over til de indlæg, der er indgivet til Domstolen, skal jeg for tydelighedens skyld præcisere, at det foreliggende spørgsmål vedrører etableringsfriheden og ikke retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Med andre ord drejer det sig for Irène Vlassopoulou ikke om at tilbyde tjenesteydelser som græsk advokat til klienter i Forbundsrepublikken Tyskland (hvilket hun i øvrigt er berettiget til i henhold til direktiv 77/249/EØF[4]). Hun vil tværtimod etablere sig i Forbundsrepublikken Tyskland som advokat i henhold til denne stats lovgivning, dvs. erhverve ret til at anvende betegnelsen og udøve virksomhed som »Rechtsanwalt« (advokat).

Det præjudicielle spørgsmål kan (på nuværende tidspunkt) heller ikke besvares på grundlag af reglerne i direktiv 89/48/EØF om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed[5], idet fristen for gennemførelse af dette direktiv først udløber den 4. januar 1991[6].

3 — Den gældende version findes i bekendtgørelse af 19.4.1972, BGBl. I, s. 713.

4 — Rådets direktiv af 22.3.1977 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters fri udveksling af tjenesteydelser (EFT L 78, s. 17).

5 — Rådets direktiv af 21.12.1988 (EFT 1989 L 19, s. 16).

6 — Forbundsrepublikken Tyskland har den 6.7.1990 vedtaget en lov om gennemførelse af direktivet (BGBl. I, s. 1349), som imidlertid først træder i kraft den 1.1.1991 (jf. lovens § 6).

De skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen

4. Den tyske og den italienske regering samt ministeriet har med henvisning til ordlyden af Traktatens artikel 52, stk. 2, og Domstolens praksis vedrørende etableringsretten foreslået, at det præjudicielle spørgsmål besvares benægtende.

Lad os først se på ordlyden af artikel 52, stk. 2. Det hedder i bestemmelsen:

»... etableringsfriheden [indebærer] adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed... på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere«.

Den tyske og den italienske regering samt ministeriet har anført, at bestemmelserne om etableringsfriheden i modsætning til bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser bygger på det princip, at den, der vil etablere sig, i værtslandet skal opfylde alle de betingelser, dette stiller til sine egne statsborgere. Når der (som i det foreliggende tilfælde) ikke findes særlige fællesskabsretlige bestemmelser for det pågældende område, kan enhver medlemsstat frit fastsætte regler for adgangen til at optage og udøve et bestemt erhverv på dens område, når blot disse bestemmelser ikke indebærer forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater. Dette synspunkt støttes ifølge de to regeringer og ministeriet af Klopp-dommen [7] og Gullung-dommen [8].

7 — Dom af 12.7.1984 (sag 107/83, Advokatsamfundet i Paris mod Klopp, Sml. s. 2971).

8 — Dom af 19.1.1988, sag 292/86 (Gullung mod Conseils de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne, Sml. s. 111).

Hvis Irène Vlassopoulou vil beskikkes som advokat i Forbundsrepublikken Tyskland, må hun derfor opfylde de betingelser, der stilles til tyske statsborgere, dvs. de i Richtergesetz fastsatte betingelser om prøver og praktisk juridisk virksomhed. Ministeriet har endvidere anført, at der i øvrigt ikke findes en fremgangsmåde, hvorefter kvalifikationer og erfaring, der er erhvervet i udlandet, kan anerkendes, eller hvorefter det kan undersøges, om disse svarer til kravene i Richtergesetz.

5. Kernen i Irène Vlassopoulous anbringender kan sammenfattes således: Som advokat med beskikkelse i Athen vil hun nu — samtidig med, at hun bibeholder denne beskikkelse — også etablere sig som advokat i Forbundsrepublikken Tyskland. Selv om betingelserne i Richtergesetz om prøver og praktisk juridisk virksomhed gælder uden forskel for tyske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, er det Irène Vlassopoulous opfattelse, at disse betingelser ikke kan anvendes på advokater fra en anden medlemsstat, uden at der samtidig tages hensyn til de erhvervsmæssige og akademiske kvalifikationer, vedkommende advokat allerede har erhvervet, navnlig kvalifikationer vedrørende værtslandets ret. Irène Vlassopoulou anfægter således ikke, at en medlemsstat som forudsætning for beskikkelse som advokat kan fastsætte krav om visse akademiske og erhvervsmæssige kvalifikationer, men hun gør indsigelse imod, at statsborgere fra andre medlemsstater kun kan opfylde disse betingelser på én måde. Dette er efter hendes opfattelse en uberettiget indskrænkning i etableringsfriheden, som kun kan afhjælpes ved, at der foretages en undersøgelse af, om udenlandske advokaters akademiske og erhvervsmæssige kva-

lifikationer kan ligestilles med de nationale krav, og ved i givet fald at give udenlandske advokater lejlighed til ved en egnethedsprøve at dokumentere, at vedkommende opfylder de fastsatte kvalifikationskrav. Irène Vlassopoulou har i øvrigt erklæret sig villig til at aflægge en sådan prøve.

Retspraksis vedrørende etableringsfriheden

6. Indledningsvis vil jeg gerne minde om, at forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 52 er en præcisering af lighedsprincippet i EØF-Traktatens artikel 7, hvorpå samtlige Fællesskabets grundlag bygger, nemlig den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser, varer og kapital. Domstolen har i sin praksis vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser og de frie varebevægelser gennem lang tid anerkendt, at ligebehandlingsprincippet ikke blot indebærer et forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling, begrundet i nationalitet, men også mod alle skjulte former for forskelsbehandling, hvorved det samme faktisk bliver resultatet, selv om forskelsbehandlingen udøves på grundlag af andre kriterier[9]. Denne fortolkning er efter Domstolens opfattelse nødvendig for at garantere effektiviteten af et af Fællesskabets grundlæggende principper[10]. Det er netop for at sikre den tilsigtede virkning af Fællesskabets grundlag, at Domstolen endvidere har fastslået, at nationale regler, der vanskeliggør etablering i flere medlemsstater i Fællesskabet, og som ikke er objektivt berettigede, er uforenelige med fællesskabsretten, også selv om de ikke indeholder en umiddelbart påviselig forskelsbehandling begrundet i nationalitet. For så vidt angår etableringsretten, fremgår dette navnlig af Klopp-dommen og Wolf og Dorchain-dommen, samt til en vis grad også af Gullung-dommen.

7. I Klopp-sagen havde en tysk advokat søgt om beskikkelse som advokat i Paris. Ansøgningen blev afslået alene med den begrundelse, at han allerede havde kontor i en anden medlemsstat (Forbundsrepublikken Tyskland). De franske bestemmelser og vedtægterne for Advokatsamfundet i Paris indeholdt en bestemmelse om, at en advokat kun må have ét forretningssted, der skal ligge i retskredsen for den tribunal de grande instance, ved hvilken han har nedsat sig. Advokatsamfundet og den franske republik gjorde for Domstolen gældende, at Traktatens artikel 52 med hensyn til adgangen til og udøvelsen af etableringsfriheden henviser til de af etableringsstaten fastsatte vilkår. Da den omhandlede begrænsning anvendtes uden forskel på franske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, var der ikke tale om forskelsbehandling. Domstolen udtalte (dommens præmis 17), at det fremgår af EØF-Traktatens artikel 52 og bestemmelsens kontekst, at så længe der ikke foreligger detaljerede fællesskabsregler på området, kan hver medlemsstat frit fastsætte regler for udøvelsen af advokaterhvervet på sit område. Domstolen tilføjede imidlertid:

9 — Første gang i dom af 12.2.1974 (sag 152/73, Sotgiu mod Deutsche Bundespost, Sml. s. 153, præmis 11); arbejdstagere må ikke i henhold til nationale bestemmelser behandles anderledes, fordi de ikke har bopæl i det pågældende land, senest på ny fastslået i dom af 30.5.1989 (sag 33/88, Allué mod Università degli studi di Venezia, Sml. s. 1591, præmis 11); det er indirekte forskelsbehandling, der er begrundet i nationalitet, at ansættelse som lektor i fremmedsprog ved et universitet i henhold til en italiensk lov er tidsbegrænset, hvilket ikke er tilfældet for universitets øvrige personale, når henses til, at kun 25% af de pågældende lærere er italienske statsborgere.

10 — Jf. Sotgiu-dommen, a. st., præmis 11.

»Denne regel indebærer imidlertid ikke, at lovgivningen i en medlemsstat kan pålægge en advokat kun at have ét forretningssted på hele Fællesskabets område. En sådan indskrænkende fortolkning ville bevirke, at når en advokat én gang havde nedsat sig i en bestemt medlemsstat, kunne han ikke længere påberåbe sig Traktatens friheder med henblik på at etablere sig i en anden medlemsstat, medmindre han opgav sit allerede eksisterende forretningssted« (præmis 18).

Det bekræftes således i Klopp-dommen, at en regel kan være i strid med Traktatens artikel 52, selv om den anvendes uden forskel, navnlig når reglen hindrer statsborgere fra andre medlemsstater i at etablere sig i flere medlemsstater, således at de ikke faktisk kan udøve den etableringsfrihed, der er garanteret i Traktaten, uden at dette er objektivt begrundet.

Dette synspunktet blev ifølge Domstolen bekræftet af selve ordlyden af artikel 52, hvorefter etableringsretten også omfatter retten til under iagttagelse af de faglige regler at indrette og opretholde mere end ét centrum for erhvervsudøvelse på Fællesskabets område (præmis 19). Hvad særligt angår advokater, fastslog Domstolen, at det må anerkendes, at værtslandet har ret til at stille krav til advokater, der er beskikket på dens område, om, at de udøver deres erhverv på en måde, hvorved de kan opretholde tilstrækkelig kontakt med deres klienter og justitsmyndighederne samt iagttage de kollegiale regler. Men Domstolen udtalte videre:

8. Domstolen har i Gullung-dommen bekræftet praksis fra Klopp-dommen. Gullung-sagen vedrørte spørgsmålet, om en advokat, der er etableret i Tyskland, kan etablere sig i Frankrig uden at overholde de dér gældende regler, hvorefter udøvelse af advokatvirksomhed forudsætter en beskikkelse [11]. Domstolen henviste til, at så længde der ikke foreligger detaljerede fællesskabsregler på området, kan medlemsstaterne i henhold til Traktatens artikel 52 frit fastsætte regler for adgangen til at optage og udøve et erhverv (herunder som advokat), når disse også gælder for statens egne statsborgere [12]. Domstolen fandt, at den omhandlede bestemmelse gjaldt uden forskelsbehandling, men undersøgte, om den var objektivt begrundet:

»Disse krav kan imidlertid ikke medføre, at statsborgere fra andre medlemsstater hindres i faktisk at udøve den etableringsret, som er garanteret dem i Traktaten.

»... det krav om beskikkelse, som er fastsat af visse medlemsstater, må betragtes som lovligt i forhold til fællesskabsretten, men dog på betingelse af, at statsborgere i alle medlemsstater kan opnå en sådan beskikkelse uden forskelsbehandling. Kravet om beskikkelse skal nemlig sikre en god vandel og overholdelse af de faglige principper samt den disciplinære kontrol med advokaters virksomhed; det forfølger derfor et formål, som fortjener beskyttelse« (præmis 29).

Det bemærkes herved, at vore dages transport- og kommunikationsmidler giver mulighed for at sikre en hensigtsmæssig kontakt med justitsmyndighederne og klienterne. Desuden bemærkes, at eksistensen af et andet forretningssted i en anden medlemsstat ikke hindrer anvendelsen af de faglige regler i modtagelsesstaten« (præmis 20 og 21).

11 — Den pågældende advokat var tidligere frakendt retten til at udøve advokatvirksomhed af disciplinære grunde.

12 — Jf. anførte dom, præmis 28.

9. I Wolf og Dorchain-sagen fra 1988 [13] var der forelagt Domstolen et spørgsmål vedrørende belgiske regler, hvorefter personer, der som hovedbeskæftigelse var beskæftiget som lønmodtager i Belgien, var fritaget for at betale bidrag til den sociale sikringsordning for *selvstændige erhvervsdrivende*, mens denne fritagelse ikke gjaldt for personer, der som hovedbeskæftigelse var lønmodtager i udlandet. Domstolen fastslog udtrykkeligt, at de omhandlede regler ikke indebar en direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, således at der ikke forelå en overtrædelse af Traktatens artikel 7 [14]. Domstolen fandt imidlertid, at reglerne var i strid med Traktatens artikel 52 (og 48). Domstolen henviste i denne forbindelse til Klopp-dommen, hvori den havde udtalt, at etableringsfriheden omfatter retten til at oprette og opretholde mere end ét centrum for erhvervsudøvelsen på Fællesskabets område [15]. Den tilføjede:

»Alle Traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal således gøre det lettere for EF-borgerne at udøve erhvervsmæssig virksomhed af enhver art på hele Fællesskabets område; yderligere indeholder de et forbud mod en national ordning, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udvide deres aktiviteter uden for en enkelt medlemsstats område.

(De omhandlede belgiske regler) ... begrænser muligheden for at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse uden for denne medlemsstats område. Sådanne regler er derfor i strid med Traktatens artikler 48 og 52« (dommens præmis 13 og 14).

Endelig bemærkede Domstolen, at da de pågældende ikke i kraft af de omtvistede nationale regler opnåede yderligere social sikring (dvs. ret til tillægsydelser i henhold til ordningen for selvstændige erhvervsdrivende), kunne begrænsningen af udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed uden for en enkelt medlemsstats område under ingen omstændigheder begrundes [16].

10. Det fremgår af disse domme, at Domstolen fortolker Traktatens artikel 52 således, at den ikke kun indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men at bestemmelsen også er til hinder for nationale regler, der uden objektiv begrundelse gør det vanskeligt for EF-borgere at udøve en hvilken som helst form for virksomhed uden for deres egen medlemsstats område. Artikel 52 er navnlig til hinder for en national ordning, som kan skade EF-borgerne, »såfremt de (som Irène Vlassopoulou) ønsker at udvide deres aktiviteter uden for en enkelt medlemsstats område.«

Pligten til at tage hensyn til allerede erhvervede kvalifikationer

11. Irène Vlassopoulou har anført, at det kan udledes af EØF-Traktatens artikel 52, at der ved undersøgelsen af, om en statsborger fra en anden medlemsstat opfylder

13 — Dom af 7.7.1988 (de forenede sager 154/87 og 155/87, Inasti mod Wolf og Dorchain, Sml. s. 3897). Jf. ligeledes dom af samme dag (sag 143/87, Stanton mod Inasti, Sml. s. 3877).

14 — Anførte dom, præmis 8 og 9.

15 — Anførte dom, præmis 11 og 12.

16 — Anførte dom, præmis 15.

betingelserne for at kunne få adgang til et bestemt erhverv, skal tages hensyn til kvalifikationer, som vedkommende allerede besidder. Dette indebærer, at det skal undersøges, om disse kvalifikationer svarer til de kvalifikationskrav, der er fastsat i national lovgivning, og der skal tages hensyn til, i hvilket omfang kvalifikationerne svarer til hinanden, når det skal afgøres, om de i national ret fastsatte betingelser helt eller delvis er opfyldt.

Jeg er i det væsentlige enig i dette. Forpligtelsen til at tage hensyn til allerede erhvervede kvalifikationer fremgår efter min opfattelse af Domstolens praksis, hvorefter det er forbudt at gøre det vanskeligere end nødvendigt for EF-borgerne at udøve deres erhverv på hele Fælleskabets område, navnlig når de ønsker at udvide deres aktiviteter uden for en enkelt medlemsstats område. Det skal gennem denne forpligtelse forhindres, at statsborgere i Fællesskabet, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, stilles ringere ved, at der fastsættes unødigt mange og belastende betingelser.

Jeg skal understrege, at jeg ikke på nogen måde drager den tyske og den italienske regerings opfattelse i tvivl, når de gør gældende, at personer, der etablerer sig på en anden medlemsstats område, principielt er omfattet af værtslandets bestemmelser om adgang til at optage og udøve et erhverv, når disse bestemmelser ikke indebærer en forskelsbehandling, men bestemmelserne må *heller ikke* — og dette må tilføjes på grundlag af Domstolens praksis — unødigt vanskeliggøre udøvelsen af et erhverv i mere end én medlemsstat. Denne tilføjelse er vigtig, for det er netop i henhold til denne betingelse — der bestrides af de to regeringer — at værtslandet skal tage hensyn til allerede erhvervede kvalifikationer.

12. Jeg vil gerne her indskyde, at Domstolen har anerkendt en tilsvarende forpligtelse vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser og de frie varebevægelser i tilfælde, der minder om den foreliggende sag. For så vidt angår den frie udveksling af tjenesteydelser, skal jeg henvise til Webb-dommen [17]. Denne sag vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kunne betinge udlejning af arbejdskraft på sit område af en bevilling. Domstolen besvarede spørgsmålet bekræftende på grund af den særlige karakter af forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere ved denne virksomhedsform og beskyttelsen af de pågældende arbejdstageres berettigede interesser [18]. Domstolen bemærkede dog samtidig, at et krav om bevilling går ud over det tilsigtede mål, såfremt de betingelser, der stilles for udstedelse af bevilling, blot er en gentagelse af den dokumentation og den sikkerhed, der kræves i etableringsstaten. Der skal derfor ved behandlingen af ansøgninger om og udstedelse af bevillinger tages hensyn til de krav om dokumentation og sikkerhed, som tjenesteyderen allerede må opfylde i den medlemsstat, hvor han er etableret [19].

17 — Dom af 17.12.1981 (sag 279/80, Sml. s. 3305).

18 — Anførte dom, præmis 18.

19 — Anførte dom, præmis 20. I en tidligere dom af 18.1.1979 (de forenede sager 110/78 og 111/78, Van Wesemael, Sml. s. 35) havde Domstolen allerede udtalt, at det ikke var berettiget at betinge udøvelsen af engageringsvirksomhed af en bevilling, når engageringsbureauet allerede i den medlemsstat, hvor det var etableret, havde en bevilling, som var udstedt på tilsvarende vilkår som dem, der kræves af den stat, hvori tjenesteydelsen udførtes, og når tjenesteyderens virksomhed i den førstnævnte stat var undergivet en tilstrækkelig kontrol, som omfatter enhver engageringsvirksomhed (jf. dommens præmis 24-30).

For så vidt angår de frie varebevægelser, skal jeg henvise til dommen i sagen Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten[20] (der er afsagt samme dag som Webb-dommen). Sagen drejede sig om indførsel til en medlemsstat af et produkt, der lovligt var bragt i omsætning i en anden medlemsstat. Anvendelsen af det pågældende produkt var i indførselsmedlemsstaten betinget af en forudgående godkendelse, der blev udstedt på grundlag af en laboratorieundersøgelse. Domstolen fastslog, at denne ordning faldt ind under undtagelsen i artikel 36, men udtalte samtidig, at medlemsstaterne er forpligtet til at bidrage til en lempelse af kontrolforanstaltningerne i samhandelen inden for Fællesskabet. Medlemsstaterne kan derfor ikke stille krav om tekniske og kemiske analyser og forsøg, når disse allerede er udført i en anden medlemsstat[21].

Ligheden med Domstolens praksis vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser og frie varebevægelser slutter imidlertid her. Denne praksis går langt videre end at stille krav om, at der skal tages hensyn til allerede erhvervede kvalifikationer. Mens medlemsstaterne med hensyn til etableringsretten (i mangel af særlige fællesskabsregler) principielt er berettiget til at fastsætte nationale regler, gælder dette ikke, for så vidt angår frie varebevægelser, og for så vidt angår den frie udveksling af tjenesteydelser kun i begrænset omfang. Med hensyn til frie *varebevægelser* har det siden »Cassis de Dijon«-dommen været anerkendt, at et produkt, der lovligt er fremstillet eller bragt i omsætning i en medlemsstat, også må indføres til andre medlemsstater. Her er udgangspunktet med andre ord en gensidig anerkendelse af lovgivningerne. Hindringer for de frie varebevægelser, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger, kan *kun* accepteres i det omfang, disse bestemmelser er nødvendige af tvingende hensyn, og disse hensyn ikke allerede er tilgodeset ved de i oprindelseslandet gennemførte kontrolforanstaltninger[22].

For så vidt angår den frie udveksling af *tjenesteydelser*, kan denne *kun* begrænses ved regler, der påhviler enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på værtslandets område, *og* som er begrundet i almene hensyn i det omfang, disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, som tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret[23]. I overensstemmelse med denne praksis kan personer, som driver virksomhed som advokat i de forskellige medlemsstater, i henhold til direktiv 77/249 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser[24] blive anerkendt som advokat i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres.

Selv om Domstolens praksis vedrørende frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser går væsentligt længere end praksis

20 — Dom af 17.12.1981 (sag 272/80, Sml. s. 3277), der er bekræftet ved dom af 11.5.1989 (sag 25/88, Wurmser, Sml. s. 1105).

21 — Anførte dom, præmis 13-15.

22 — Jf. dom af 20.2.1979 (sag 120/78, Rewe, kaldet »Cassis de Dijon«-dommen, Sml. s. 649, præmis 8). Dommen er fulgt fast i Domstolens praksis, jf. bl.a. dom af 14.7.1988 (sag 407/85, 3 Glocken m.fl. mod USL Centro-Sud m.fl., Sml. s. 4233, præmis 9-11).

23 — Jf. dom af 4.12.1986 (sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 27). Jf. ligeledes Van Wesemael-dommen (nævnt ovenfor i note 19), Webb-dommen (nævnt ovenfor i note 17) og nylig dom af 27.3.1990 (sag C-113/89, Rush Portuguesa, Sml. I, s. 1417).

24 — Nævnt ovenfor i note 4.

vedrørende etableringsfriheden, må det ikke overses, at medlemsstaterne i kraft af etableringsfriheden som et mindstekrav ved anvendelse af deres nationale bestemmelser om adgangen til et bestemt erhverv skal tage hensyn til allerede erhvervede kvalifikationer.

13. Jeg er således ikke enig med den tyske regering og ministeriet, der under retsmødet har gjort gældende, at der — i modsætning til, hvad der gælder med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser og frie varebevægelser — ikke er en anerkendelsespligt, for så vidt angår etableringsfriheden. De har henvist til, at en advokat, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, skal sætte sig ind i et helt andet retssystem. De kvalifikationer og den erfaring, han har erhvervet i oprindelses- eller værtslandet er i denne forbindelse uden betydning. Denne argumentation forekommer mig ikke overbevisende. Den forudsætter nemlig, at der ikke er nogen nævneværdig overensstemmelse mellem de nationale retssystemer i de forskellige medlemsstater og den måde, hvorpå der i praksis udøves juridisk virksomhed. Dette er ikke holdbart, når henses til, at en række af de nationale retssystemer[25] og retsplejens organisation i medlemsstaterne er nært beslægtede. Og hvad mere er, tages der ikke med denne argumentation hensyn til den indsats, som en advokat fra en anden medlemsstat har gjort, for at sætte sig ind i retssystemet og praktisk juridisk virksomhed i den medlemsstat, hvor han også ønsker at etablere sig.

Jeg siger ikke hermed, at forskellene mellem medlemsstaterne ikke kan berettige en godkendelsesprocedure for advokater fra andre medlemsstater. Etableringsretten og udøvelsen af et erhverv på hele Fællesskabets område ville imidlertid efter min opfattelse blive unødigt indskrænket, hvis der i forbindelse med en ansøgning om beskikkelse fra en advokat fra en anden medlemsstat *slet ikke* skulle tages hensyn til allerede erhvervede kvalifikationer og disses overensstemmelse med kvalifikationskravene i værtslandets lovgivning.

Denne tankegang lå også bag Thieffry-dommen[26]. De faktiske omstændigheder var ganske vist enklere end i den foreliggende sag, idet et belgisk eksamensbevis for juridisk kandidateksamen allerede var anerkendt i Frankrig (af et fransk universitet) som ligestillet med et fransk eksamensbevis, og Thieffry havde efter bestået eksamen erhvervet egnethedsbevis som advokat, »certificat d'aptitude à la profession d'avocat« som foreskrevet i fransk lovgivning[27]. Det var under disse omstændigheder klart i strid med Traktatens artikel 52, at de kompetente myndigheder havde nægtet vedkommende beskikkelse, alene fordi han ikke var i besiddelse af det *nationale* eksamensbevis[28]. I

25 — Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at Irène Vlassopoulou — uden at den tyske regering og ministeriet har bestridt det — har anført, at væsentlige dele af den græske formueret og civilproces i stor udstrækning svarer til tysk ret.

26 — Dom af 28.4.1977 (sag 71/76, Sml. s. 765).

27 — Anførte dom, præmis 2.

28 — Anførte dom, præmis 19.

dommen udtalte Domstolen imidlertid generelt, at det påhviler medlemsstaterne i national lovgivning og praksis at sikre, at denne lovgivning eller praksis anvendes i overensstemmelse med det mål, som er fastsat i Traktatens bestemmelser om etableringsfriheden — en forpligtelse, som de franske myndigheder i øvrigt generelt overholdt, idet der var mulighed for at undersøge, om de akademiske og erhvervsmæssige kvalifikationer svarede til de krav, der stilles i national ret[29]. Endelig bemærkede Domstolen, at det er af betydning, at anerkendelse af faglige kvalifikationsbeviser med henblik på etablering sker i samtlige medlemsstater i så vidt omfang, som anerkendelsen er forenelig med de nationale faglige krav[30].

Sådanne direktiver skal lette gennemførelsen af etableringsfriheden, men er ikke en betingelse herfor. Udstedelse af disse er således ikke blevet overflødig, fordi artikel 52 og de deri indeholdte forpligtelser efter overgangsperioden gælder umiddelbart[33].

Sammenhængen med direktiv 89/48

14. Som jeg allerede har sagt, følger forpligtelsen til at tage hensyn til allerede erhvervede kvalifikationer af Traktatens artikel 52, der efter udløbet af overgangsperioden gælder umiddelbart[31], og forpligtelsen gælder, selv om der ikke er fastsat nærmere fællesskabsbestemmelser herom. Domstolen har i adskillige tilfælde fastslået, at den omstændighed, at der ikke er udstedt direktiver i medfør af artikel 57, ikke berettiger en medlemsstat til at fratage en af fællesskabsretten omfattet person retten til faktisk at udnytte etableringsfriheden[32].

Jeg har dermed påvist sammenhængen med Rådets direktiv 89/48 af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser[34]. Som det fremgår af direktivets titel, indeholder dette en *generel* ordning for anerkendelse. Mens virkningen af artikel 52 således med andre ord alene er at pålægge værtslandet at tage hensyn til, i hvilket omfang kvalifikationer, der allerede er erhvervet (i oprindelsesstaten eller værtslandet), svarer til de kvalifikationskrav, som stilles i værtslandet[35] — kun når undersøgelsen viser, at de allerede erhvervede kvalifikationer i det konkrete tilfælde helt eller delvis svarer til de i national ret fastsatte kvalifikationskrav, kan ansøgeren påberåbe sig disse — går direktivet længere. Dette indebærer således, at medlemsstaterne generelt anerkender, at erhvervsreguleringen i de forskellige medlemsstater kan ligestilles. Den, der udøver et lovreguleret erhverv i en bestemt medlemsstat, *får således ret til at etablere sig i alle andre medlemsstater*, eventuelt betinget af, at han beviser, at han har erhvervserfaring og gen-

29 — Anførte dom, præmis 15-18.

30 — Anførte dom, præmis 23.

31 — Dette er første gang fastslået i dom af 21.6.1974 (sag 2/74, Reyners mod Belgien, Sml. s. 631, præmis 3-32).

32 — Jf. — ud over Reyners-dommen (nævnt ovenfor i note 31) — Thieffry-dommen (nævnt ovenfor i note 26, præmis 18) og dom af 28.6.1977 (sag 11/77, Patrick, Sml. s. 1199, præmis 10-13), der er bekræftet ved dom af 15.10.1987 (sag 222/86, Heylens, Sml. s. 4097, præmis 11 og 12).

33 — Dom nævnt ovenfor i note 31, præmis 30 og 31.

34 — Nævnt ovenfor i note 5.

35 — Denne forpligtelse fremgår i øvrigt også af femte betragtning til direktivet.

nemgår en prøvetid eller består en egnethedsprøve [36].

Gennemførelse af forpligtelsen til at tage hensyn til allerede erhvervede kvalifikationer

15. Som sagt følger ovennævnte forpligtelse af EØF-Traktatens artikel 52, der gælder umiddelbart. Selv om der således er tale om en umiddelbart gældende fællesskabsretlig bestemmelse, ændrer det ikke ved det forhold, at der ofte skal foretages en nøje undersøgelse af, i hvilken udstrækning de i ind- og udlandet erhvervede kvalifikationer kan sidestilles [37]. En sådan undersøgelse bør foretages af de nationale myndigheder i forbindelse med en konkret ansøgning om adgang til et lovreguleret erhverv i overensstemmelse med deres forpligtelse i henhold til EØF-Traktatens artikel 5 til at sikre borgerne den retssikkerhed, der følger af umiddelbart gældende fællesskabsbestemmelser. Undersøgelsen må i mangel af fællesskabsregler foretages i overensstemmelse med relevante nationale bestemmelser. Disse bestemmelser må imidlertid ikke umuliggøre udøvelsen af de rettigheder, der følger af de umiddelbart gældende fællesskabsbestemmelser [38], og det må i videst muligt omfang sikres, at disse regler anvendes i overensstemmelse med målene i traktatbestemmelserne om etableringsfriheden [39]. Det er min opfattelse, at de nationale myndigheder ved undersøgelsen kan hente støtte i de bestemmelser, hvorefter det undersøges, i hvilket omfang akademiske og erhvervsmæssige kvalifikationer, der er erhvervet i udlandet, kan ligestilles, men således at der også tages hensyn til de kvalifikationer, vedkommende har erhvervet i værtslandet.

Det tilkommer den nationale ret at finde frem til disse regler. Jeg vil dog kort komme ind på en række af de regler, der også blev berørt under den mundtlige forhandling, og som vil blive omtalt senere i anden sammenhæng [40].

16. For det første skal jeg henvise til Einigungsvertrag (enhedstraktaten) mellem For-

36 — Jf. direktivets artikel 4. Ansøgeren kan normalt vælge mellem en prøvetid eller en egnethedsprøve, men »For erhverv, for hvis udøvelse det er nødvendigt at have nøje kendskab til national ret, og i forbindelse med hvilke rådgivning og/eller bistand med hensyn til national ret indgår som et væsentligt og fast element, kan værtslandet som en fravigelse af dette princip foreskrive en prøvetid eller en egnethedsprøve« [jf. artikel 4, stk. 1, litra b), in fine].

37 — Der foreligger i øvrigt ifølge dommene i Webb-sagen og sagen Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten den samme vanskelighed med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser og de frie varebevægelser.

38 — Jf. dom af 5.3.1980 (sag 265/78, Ferwerda, Sml. s. 617, præmis 10), dom af 16.12.1976 (sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5), dom af 16.12.1976 (sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 15 og 16) og dom af 9.7.1985 (sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 17). Jf. ligeledes dom af 19.6.1990 (sag C-213/89, The Queen mod Secretary of State for Transport, ex parte Factortame, Sml. I, s. 2433).

39 — Jf. dom af 28.4.1977 (sag 71/76, Thieffry, nævnt ovenfor i note 26) og dom af 15.10.1987 (sag 222/86, Heylens, nævnt ovenfor i note 32).

40 — Jeg kan forestille mig, at der også skal tages hensyn til andre forhold. F. eks. er der sandsynligvis i forbindelse med, at Irène Vlassopoulou blev godkendt som doktorand ved Universitetet i Tübingen, foretaget en vurdering af hendes tidligere akademiske uddannelse og dennes overensstemmelse med den juridiske uddannelse i Forbundsrepublikken Tyskland. Det fremgår af den tidligere omtalte Thieffry-dom, at de nationale myndigheder skal tage hensyn til en sådan undersøgelse (jf. dommens præmis 20-26).

bundsrepublikken Tyskland og Den (tidligere) Tyske Demokratiske Republik, der trådte i kraft den 3. oktober 1990. Ifølge denne traktat er alle prøver, der er aflagt, og alle eksamensbeviser, der er erhvervet i Den Tyske Demokratiske Republik og de øvrige dele af Forbundsrepublikken, ligestillede og giver samme rettigheder, *såfremt* de i det væsentlige har samme indhold [41]. Det afgøres efter ansøgning af vedkommende myndighed, om dette er tilfældet [42]. Det er i et bilag til traktaten bestemt, at en Rechtsanwalt, der var beskikket i Den Tyske Demokratiske Republik, ligestilles med en Rechtsanwalt, der i Forbundsrepublikken er beskikket i henhold til BRAO. Vedkommende behøver med andre ord ikke at opfylde betingelserne i Richtergesetz for at blive beskikket i Forbundsrepublikken [43].

For det andet skal jeg henvise til § 92 i Bundesvertriebenengesetz (lov om flygtninge og fordrevne) [44], hvis stk. 2 ikke er ændret, jf. § 112 i Richtergesetz. Efter denne bestemmelse skal eksamener og eksamensbeviser, som fordrevne og flygtninge fra Den Sovjetiske Zone har aflagt eller erhvervet før 8. maj 1945, anerkendes, såfremt de kan sidestilles med tilsvarende eksamener og eksamensbeviser i Forbundsrepublikken. Det fremgår af § 92, stk. 3, i Bundesvertriebenengesetz, at det samme princip gælder for eksamener og eksamensbeviser, som er aflagt eller erhvervet efter den 8. maj 1945 [45]. Ministeriets repræsentant har under retsmødet oplyst, at denne mulighed for anerkendelse beror på den (indholdsmæssige) lighed mellem den uddannelse, der ønskes anerkendt, og uddannelsen i Forbundsrepublikken.

Der findes en tilsvarende bestemmelse i Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet af 25. april 1951 [46] (lov om retsstillingen for hjemløse udlændinge på Forbundsrepublikkens område). I henhold til denne lovs § 15 anerkendes udenlandske eksamener, der er aflagt af

41 — Jf. artikel 37 i Einigungsvertrag.

42 — A. st.

43 — Jf. bilag I, kapitel III, afdeling A, afsnit II, nr. 2, i Einigungsvertrag. Beskikkelse som Rechtsanwalt i Den Tyske Demokratiske Republik er reguleret ved Rechtsanwaltsgesetz af 13.9.1990 (jf. *Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik* 1990, I, nr. 61, s. 1504). Ifølge denne lov kræves det principielt, at vedkommende har gennemført et juridisk studium ved et østtysk universitet, eventuelt suppleret med en vis praktisk erfaring (jf. lovens § 4). Endvidere kan indbyggere i det tidligere DDR i henhold til Einigungsvertrag aflægge en egnethedsprøve [jf. bilag II, kapital III, afdeling A, afsnit III, nr. 1, litra e)], og traktaten indeholder også en række overgangsbestemmelser til fordel for Rechtsanwaltsassistenten og studerende fra det tidligere DDR. Nogle af disse er gældende frem til udgangen af 1992 [jf. bilag I, kapitel III, afdeling A, afsnit III, nr. 8, litra y)].

44 — Den gældende udgave synes at være den, der fremgår af bekendtgørelse af 3.9.1971, BGBl. I, s. 1565.

45 — I den tyske juridiske teori er der forfattere, der mener, at da § 112 i Richtergesetz kun henviser til § 92, stk. 2, i Bundesvertriebenengesetz, synes det ikke retligt muligt at anerkende eksamener og eksamensbeviser, der er aflagt og erhvervet efter den 8.5.1945, *i henhold til Richtergesetz* (jf. G. og J. Schmidt-Räntsch: *Kommentar zum deutschen Richtergesetz*, 4. udgave, 1988, note 1 til § 112). Dette udelukker imidlertid ikke, at de kriterier for, om eksamener og beviser kan ligestilles, der er udviklet på grundlag af dette stk., generelt kan anvendes som vejledende ved den i punkt 11-15 omtalte undersøgelse.

46 — BGBl. I, s. 269.

hjemløse udlændinge, i Forbundsrepublikken, når de kan sidestilles med de tilsvarende indenlandske eksamener.

17. Formålet med alle de nævnte bestemmelser er åbenbart at tage stilling til, om eksamensbeviser og certifikater, der er erhvervet i udlandet, skal anerkendes. Den tidligere nævnte (punkt 11-13) forpligtelse i EØF-Traktatens artikel 52 går ikke så vidt, da denne ikke går ud på, at eksamensbeviser og certifikater skal anerkendes som ligestillede, men kun vedrører vurderingen af, i hvilket omfang kvalifikationer, der allerede er erhvervet (i den pågældende eller en anden medlemsstat), svarer til kvalifikationskravene i national ret. Denne undersøgelse vil normalt ikke føre til, at eksamensbeviser og certifikater anerkendes, men at en del af de kvalifikationer, der kræves i national ret, anses for erhvervet. Erfaringerne fra de ovennævnte procedurer med hensyn til sammenligneligheden af eksamensbeviser og certifikater, der er erhvervet i udlandet, kan imidlertid være til nytte ved gennemførelsen af den tidligere fastlagte forpligtelse.

Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet?

18. Irène Vlassopoulou har under retsmødet gjort gældende, at en række af de ovennævnte bestemmelser ikke kun er af betydning som tilskyndelse til at overholde forpligtelsen i artikel 52. Bestemmelser som de, der findes i Einigungsvertrag og Bundesvertriebenengesetz, er efter hendes opfattelse en forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater, der er i strid med EØF-Traktatens artikel 7 og 52, idet disse stilles ringere.

Den tyske regerings befuldmægtigede har under retsmødet indrømmet, at Einigungsvertrag indebærer en fortrinsstilling for en række tyske statsborgere, men dette kan henføres til, at denne traktat er helt enestående og beror på ganske usædvanlige omstændigheder. Til dette kan jeg kun sige, at fællesskabsretten er til hinder for enhver dermed stridende national retsakt, uanset hvilke omstændigheder denne beror på [47], og at en medlemsstat ikke ved at indgå en traktat med en anden stat kan hindre gennemførelsen af en umiddelbart gældende fællesskabsbestemmelse [48].

En forskellig behandling kan heller ikke begrundes med, at den omhandlede fortrinsstilling *ikke gælder alle* tyske statsborgere. Der kan her drages en parallel til fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 30. Domstolen har således i en nyligt afsagt dom fastslået, at den omstændighed, at en foranstaltning ikke begunstiger alle, men kun en del af de indenlandske varer i forhold til udenlandske varer, ikke kan bevirke, at den omhandlede foranstaltning ikke bliver omfattet af forbuddet i Traktatens artikel 30 [49], idet alle de af præferenceordningen omfattede varer er indenlandske varer.

47 — Jf. f.eks. dom af 17.12.1970 (sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, Sml. s. 235, præmis 3) og dom af 9.3.1978 (sag 106/77, Det italienske finansministerium mod Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 17 og 18).

48 — Jf. f.eks. dom af 14.7.1976 (de forenede sager 3/76, 4/76 og 6/76, Kramer, Sml. s. 1279, præmis 42-45) og dom af 27.9.1988 (sag 235/87, Matteucci mod Communauté française de Belgique, Sml. s. 5589, præmis 18 og 19 og domskonklusionen).

49 — Jf. dom af 20.3.1990 (sag C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana mod Unità sanitaria locale n° 2 di Carrara, Sml. I, s. 889, præmis 12 og 13).

19. Det er imidlertid afgørende, om der er tale om en forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til EØF-Traktatens artikel 7. Det er nemlig anerkendt i Domstolens praksis, at det forhold, at uensartede situationer behandles forskelligt, ikke i sig selv er forskelsbehandling [50]. Med hensyn til Bundesvertriebenengesetz kunne man således sige, at der var tale om en fortrinsstilling for en persongruppe, der af historiske grunde var blevet stillet ringere.

Hvad angår Einigungsvertrag gælder fortrinsstillingen for alle, der har gennemført bestemte studier eller har opnået en bestemt erhvervserfaring i det tidligere DDR. Irène Vlassopoulou er af den opfattelse, at dette kriterium indebærer en forskelsbehandling og har bestridt, at det dermed forfulgte mål kan begrundes i relation til fællesskabsretten. Jeg hælder til den opfattelse, at bestemmelserne i Einigungsvertrag er berettigede, da der er tale om en fortrinsstilling for en persongruppe, der ligeledes af historiske grunde er blevet stillet ringere. Det drejer sig altså om — i relation til EØF-Traktaten — at lade en gruppe statsborgere i Fællesskabet indhente et efterslæb i forhold til alle andre EF-borgere.

Sammenfatning

20. Jeg foreslår herefter, at det stillede spørgsmål besvares på følgende måde:

»Den forpligtelse, der følger af EØF-Traktatens artikel 52, til ikke at diskriminere statsborgere i Fællesskabet, der ønsker at udvide deres virksomhed ud over en enkelt stats område, skal fortolkes således, at en medlemsstats myndigheder, der skal behandle en ansøgning om beskikkelse som advokat ('Rechtsanwalt') fra en statsborger fra en anden medlemsstat — der er beskikket og udøver virksomhed som advokat i hjemlandet, og som allerede har tilladelse til at drive og driver virksomhed som juridisk rådgiver ('Rechtsbeistand') i den medlemsstat, i hvilken der ansøges om beskikkelse — skal undersøge, i hvilket omfang de akademiske og erhvervsmæssige kvalifikationer, ansøgeren har erhvervet i oprindelseslandet og i værtslandet, svarer til de krav, der stilles i national ret som betingelse for adgang til dette erhverv, og tage hensyn hertil.«

50 — Jf. f.eks. dom af 17.7.1963 (sag 13/63, Italien mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 433) og dom af 23.2.1983 (sag 8/82, Wagner mod BALM, Sml. s. 371, præmis 18).