CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN van 28 november 1990 *

Mijnheer de President,
Mijne heren Rechters,

Achtergrond

1. Irene Vlassopoulou, van Griekse nationaliteit, behaalde in 1977 een diploma in de rechten aan de universiteit te Athene. Na het afleggen van een toelatingsproef werd zij in 1982 toegelaten als advocaat bij de balie te Athene. Eveneens in 1982 promoveerde zij, magna cum laude, aan de universiteit te Tübingen op een proefschrift getiteld *Der eheliche Hausrat im Familien- und Erbrecht.* Het proefschrift was gewijd aan het Duitse recht, en ter voorbereiding van haar promotie volgde zij tussen 1978 en 1981 een aantal cursussen in Duits recht aan de rechtsfaculteit van Tübingen.

Op 9 november 1984 verkreeg zij toestemming voor het behandelen van andermans rechtszaken, daaronder begrepen de adviespraktijk („Rechtsberatung") overeenkomstig § 1, lid 1, tweede alinea, sub 5, van het Rechtsberatungsgesetz [1], voor het Griekse recht en het gemeenschapsrecht. Ook op het gebied van het Duitse recht praktizeert zij sinds juli 1983 in samenwerking met twee advocaten uit Mannheim, bij wie zij ook kantoor houdt. Hoewel zij haar inschrijving aan de balie te Athene heeft behouden en aldaar haar beroep nog steeds uitoefent, ligt het zwaartepunt van haar professionele activiteit te Mannheim. Voor de verwijzende rechter heeft zij erop gewezen dat zij, voor wat betreft haar praktijk in het Duitse recht, zelfstandig werkt en met cliënten contact heeft, zij het dat zulks gebeurt onder verantwoordelijkheid en toezicht van een van de twee Duitse advocaten waarmee zij samenwerkt. Ten slotte vermeld ik nog dat zij, naast haar proefschrift, twee artikelen over Grieks recht heeft gepubliceerd in het Duitse tijdschrift *IPRax.*

2. Op 13 mei 1988 verzocht Vlassopoulou om toelating tot de balie en om vergunning tot het uitoefenen van het beroep van advocaat („Rechtsanwalt" of, in haar geval, „Rechtsanwältin") bij het Amtsgericht Mannheim en de Landgerichten Mannheim en Heidelberg. Dat verzoek werd evenwel afgewezen door het Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten van de deelstaat Baden-Württemberg (hierna: het Ministerie), op grond dat betrokkene niet voldeed aan de voorwaarden die artikel 4 van de Bundesrechtsanwaltsordnung [2] (hierna: BRAO) stelt voor de toegang tot de advocatuur, namelijk het verkrijgen van de bekwaamheid voor de uitoefening van rechterlijke functies. Bedoelde bekwaamheid wordt volgens het Richtergesetz [3] geacht te

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Wet van 13 december 1935, BGBl. III, blz. 303.

2 — BGBl. 1959, I, blz. 565, gewijzigd door de wet van 13 december 1989, BGBl. 1989, I, blz. 2135.

3 — De huidige versie is vervat in de bekendmaking van 19 april 1972, BGBl. I, blz. 713.

zijn verworven door studie van de rechtswetenschappen aan een Duitse universiteit, het afleggen van het „Erstes Staatsexamen" en het vervullen van een stage („Vorbereitungsdienst"), afgesloten met het „Zweites Staatsexamen".

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 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?"

3. Met het voorgaande is de thans voorliggende rechtsvraag duidelijk gesteld: staan de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging een Lid-Staat (de „ontvangende" Lid-Staat) toe om onderdanen van een andere Lid-Staat de toegang tot een beroep (in dit geval dat van advocaat) te ontzeggen om de enkele reden dat niet formeel is voldaan aan de voorwaarden die deze Lid-Staat aan eigen onderdanen stelt? Of bestaat er daarentegen een verplichting om rekening te houden met de in een andere Lid-Staat of in de ontvangende Lid-Staat verworven kwalificaties en ervaring, en na te gaan of die met de door de ontvangende Lid-Staat geëiste kwalificaties en ervaring overeenstemmen?

Vooraleer een blik te werpen op de bij het Hof ingediende opmerkingen, wijs ik er voor alle duidelijkheid op dat de voorliggende rechtsvraag de vrijheid van vestiging betreft, en niet het vrij verrichten van diensten. Het is Vlassopoulou er met andere woorden niet om te doen haar diensten als Grieks advocate aan cliënten in de Bondsrepubliek aan te bieden (waartoe zij overigens gerechtigd is op basis van richtlijn 77/249/EEG[4]); veeleer wil zij zich in de Bondsrepubliek vestigen als advocate in de zin van de wetgeving van deze staat, dat wil zeggen door het verkrijgen van de titel en het uitoefenen van het beroep van Rechtsanwalt.

Het antwoord op de prejudiciële vraag kan ook (nog) niet worden gegeven met verwijzing naar de regels die zijn vervat in richtlijn 89/48/EEG, betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten[5], omdat de termijn voor de omzetting van deze richtlijn pas op 4 januari 1991 verstrijkt.[6]

4 — Richtlijn van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten, PB 1977, L 78, blz. 17.

5 — Richtlijn van de Raad van 21 december 1988, PB 1989, L 19, blz. 16.

6 — De Bondsrepubliek heeft ter uitvoering van de richtlijn op 6 juli 1990 een wet vastgesteld (zie BGBl. 1990, I, blz. 1349), die evenwel pas op 1 januari 1991 in werking treedt (zie artikel 6 van die wet).

De bij het Hof ingediende opmerkingen

4. De Duitse en de Italiaanse regering alsmede het Ministerie stellen voor de prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden, daarbij verwijzend naar de bewoordingen van het tweede lid van artikel 52 van het Verdrag en de rechtspraak van het Hof inzake het recht van vestiging.

Bekijken we eerst de tekst van het tweede lid van artikel 52. Daarin wordt bepaald:

„De vrijheid van vestiging omvat (...) 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."

De Duitse en Italiaanse regering en het Ministerie wijzen erop dat de bepalingen inzake de vrijheid van vestiging, anders dan deze betreffende de vrijheid van dienstverrichting, berusten op het beginsel dat de migrant in de ontvangende Lid-Staat principieel onderworpen is aan alle verplichtingen die deze Lid-Staat aan zijn eigen onderdanen oplegt. Zij betogen voorts dat wanneer (zoals in casu het geval is) specifieke gemeenschapsvoorschriften terzake ontbreken, elke Lid-Staat vrij is regels te stellen voor de toegang tot en de uitoefening van een beroep op zijn grondgebied, zo lang die regels maar geen discriminerende werking hebben ten aaanzien van de onderdanen van andere Lid-Staten. Deze zienswijze zien zij bevestigd in de arresten Klopp[7] en Gullung[8].

7 — Arrest van 12 juli 1984, zaak 107/83, Ordre des avocats au barreau de Paris/Klopp, Jurispr. 1984, blz. 2971.

8 — Arrest van 19 januari 1988, zaak 292/86, Gullung/Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne, Jurispr. 1988, blz. 111.

Hun besluit luidt dat, om als Rechtsanwältin in de Bondsrepubliek te worden toegelaten, Vlassopoulou zich te schikken heeft naar de voor Duitse onderdanen geldende regels, dat wil zeggen moet voldoen aan de in het Richtergesetz gestelde examen- en stagevereisten. Een procedure die zou toelaten om op een andere wijze verworven kwalificaties en ervaring te erkennen of te toetsen op hun overeenstemming met de door het Richtergesetz gestelde eisen is overigens niet voorhanden, aldus nog het Ministerie.

5. De kern van Vlassopoulou's betoog kan als volgt worden weergegeven. Als advocaat reeds toegelaten aan de balie van Athene waar zij ingeschreven blijft, wil zij zich thans ook als advocaat in de Bondsrepubliek vestigen. Hoewel de in het Richtergesetz gestelde examen- en stagevereisten zonder onderscheid van toepassing zijn op personen van Duitse nationaliteit en onderdanen van de andere Lid-Staten, betoogt Vlassopoulou dat deze vereisten niet ten aanzien van advocaten uit een andere Lid-Staten kunnen worden toegepast zonder daarbij acht te slaan op de door die advocaat reeds opgedane professionele en academische kwalificaties, in het bijzonder kwalificaties in verband met het recht van de ontvangende Lid-Staat. Vlassopoulou betwist met andere woorden niet het recht van een Lid-Staat om voor de toegang tot het beroep van advocaat bepaalde academische en professionele kwalificaties te eisen, maar wel het feit dat onderdanen van andere Lid-Staten aan die vereisten slechts op één enkele manier kunnen voldoen. Dit laatste brengt volgens haar een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van vestiging teweeg, die enkel kan worden verholpen wanneer de academische en professionele kwalificaties van buitenlandse advocaten worden onderzocht op

hun gelijkwaardigheid, en wanneer buitenlandse advocaten in voorkomend geval de gelegenheid wordt geboden door middel van een éénmalige proeve van bekwaamheid het bewijs te leveren dat zij aan de gestelde bekwaamheidsvereisten voldoen. Zij heeft zich daartoe overigens bereid verklaard.

De rechtspraak inzake de vrijheid van vestiging

6. Bij wijze van uitgangspunt wil ik eraan herinneren dat het in artikel 52 vervatte discriminatieverbod een concretisering is van het gelijkheidsbeginsel van artikel 7 van het Verdrag, dat de hoeksteen vormt van elk van de grondslagen van de Gemeenschap, met name van het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal. In de rechtspraak van het Hof betreffende het vrij verkeer van werknemers, het vrij verkeer van vestiging en het vrij verkeer van diensten en goederen wordt sinds lang aanvaard dat de regels omtrent de gelijkheid van behandeling niet alleen de zichtbare discriminaties op grond van nationaliteit verbieden, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden.[9] Deze uitlegging beschouwt het Hof als noodzakelijk om de doeltreffende werking van een der grondbeginselen van de Gemeenschap te waarborgen.[10] Precies met het oog op het vrijwaren van het nuttig effect van de grondslagen van de Gemeenschap heeft het Hof bovendien ook geoordeeld dat een nationale regeling, ook al bevat zij geen direct aanwijsbare discriminatie naar nationaliteit, toch onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht wanneer zij grensoverschrijdende vestigingen binnen de Gemeenschap bemoeilijkt, zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging kan worden aangewezen. Voor wat betreft het recht van vestiging blijkt dit voornamelijk uit de arresten Klopp en Wolf en Dorchain, in mindere mate uit het arrest Gullung.

7. In Klopp had een Duits advocaat om inschrijving aan de Parijse balie verzocht. Zijn inschrijving werd afgewezen om de enkele reden dat hij reeds in een andere Lid-Staat (namelijk de Bondsrepubliek) als advocaat kantoor hield. In dit verband bepaalden de Franse wetgeving en de statuten van de Parijse balie dat een advocaat slechts één kantoor mag hebben, dat moet zijn gevestigd binnen het ambtsgebied van het gerecht waarbij hij is toegelaten. De Franse orde van advocaten en de Franse regering hadden voor het Hof aangevoerd, dat artikel 52 voor de toegang tot en de uitoefening van het recht van vrije vestiging verwijst naar de voorwaarden die de Lid-Staat van vestiging stelt. Aangezien bedoelde beperking zonder onderscheid van toepassing was op Franse onderdanen en op onderdanen van andere Lid-Staten, zou er geen sprake zijn van discriminering. Het Hof beaamde (r. o. 17 van het arrest) dat blijkens de tekst en de context van artikel 52 EEG-Verdrag elke Lid-Staat, bij gebreke van specifieke gemeenschapsbepalingen terzake, vrij is om de uitoefening van het beroep van advocaat op zijn grondgebied te regelen. Maar het Hof voegde daaraan toe:

9 — Voor het eerst in het arrest van 12 februari 1974, zaak 152/73, Sotgiu/Deutsche Bundespost, Jurispr. 1974, blz. 153, r. o. 11 (een nationale wetgeving mag werknemers niet aan een verschillende behandeling onderwerpen omdat zij niet op het nationale grondgebied verblijven), recent bevestigd in het arrest van 30 mei 1989, zaak 33/88, Allué/Università degli Studi di Venezia, Jurispr. 1989, blz. 1591, r. o. 11 (de beperking in een Italiaanse wet van de duur van de tewerkstelling van lesgevers vreemde taal aan de universiteit, een beperking die niet geldt voor het overige personeel van de universiteiten, is een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit omdat slechts 25% van de betrokken lesgevers de Italiaanse nationaliteit hebben).

10 — Zie het arrest Sotgiu, geciteerd in vorige voetnoot, r. o. 11.

„Dit betekent echter niet, dat de wettelijke regeling van een Lid-Staat van een advocaat kan verlangen dat hij in de gehele Gemeenschap slechts op één plaats kantoor houdt. Een dergelijke restrictieve uitlegging zou er immers toe leiden, dat een advocaat die zich eenmaal in een bepaalde Lid-Staat heeft gevestigd, van de hem door het Verdrag gewaarborgde vrijheid om zich in een andere Lid-Staat te vestigen, enkel maar gebruik kan maken indien hij zijn reeds bestaande vestiging opgeeft" (r. o. 18).

Deze affirmatie werd kracht bijgezet met verwijzing naar de tekst van artikel 52, waarin het Hof een algemeen beginsel las volgens hetwelk het recht van vestiging mede de mogelijkheid omvat om, met inachtneming van de voor het beroep geldende gedragsregels, binnen de Gemeenschap meer dan één centrum van werkzaamheid in te richten en te behouden (r. o. 19). Meer specifiek in verband met de uitoefening van het beroep van advocaat bevestigde het Hof dat de ontvangende Lid-Staat weliswaar de bevoegdheid heeft om van de ingeschreven advocaten op zijn grondgebied te verlangen dat zij hun werkzaamheden zo verrichten, dat zij voldoende contact houden met hun cliënten en met de rechterlijke instanties en dat zij de voor het beroep geldende gedragsregels in acht nemen. Maar:

„Deze eisen mogen echter niet tot gevolg hebben, dat het onderdanen van andere Lid-Staten onmogelijk wordt gemaakt om het hun door het Verdrag gewaarborgde recht van vestiging daadwerkelijk uit te oefenen.

In dit verband zij opgemerkt, dat met de huidige transport- en telecommunicatiemiddelen een passend contact met de rechterlijke instanties en de cliënten kan worden verzekerd. Evenzo vormt het bestaan van een tweede kantoor in een andere Lid-Staat geen belemmering voor de toepassing van de voor het beroep geldende gedragsregels in de ontvangende Lid-Staat" (r. o. 20 en 21).

Het arrest Klopp bevestigt aldus dat een zonder onderscheid van toepassing zijnde regel toch in strijd kan zijn met artikel 52 EEG-Verdrag, en met name wanneer deze regel op grensoverschrijdende vestigingen van onderdanen uit andere Lid-Staten een last legt die de daadwerkelijke uitoefening van de hen door het Verdrag gewaarborgde vestigingsvrijheid verhindert, zonder dat zulks op grond van objectieve redenen gerechtvaardigd kan worden.

8. De uitspraak in Klopp werd bevestigd in het arrest Gullung, dat de vraag betrof of een in Duitsland gevestigde advocaat zich in Frankrijk mocht vestigen zonder zich te storen aan de in Frankrijk geldende regel dat het beroep van advocaat de inschrijving aan een balie veronderstelt.[11] Het Hof herhaalde dat artikel 52 van het Verdrag de Lid-Staten, bij gebreke van specifieke gemeenschapsbepalingen terzake, het recht geeft om de toegang tot en de uitoefening van een beroep (waaronder dat van advocaat) te onderwerpen aan voorwaarden die ook gelden voor de eigen onderdanen.[12] Het Hof stelde vast dat de betwiste regel zonder onderscheid van toepassing was, maar ging eveneens na of deze regel objectief gerechtvaardigd kon worden geacht:

„(...) dat de in bepaalde Lid-Staten bestaande verplichting om zich bij een balie te laten inschrijven, naar gemeenschapsrecht wettig is, mits die inschrijving openstaat voor onderdanen van alle Lid-Staten zonder onderscheid. Die verplichting heeft immers met name tot doel, de moraliteit van de advocaat en de naleving van de beroepsregels te waarborgen en het tuchtrechtelijke toezicht op zijn werkzaamheid mogelijk te ma-

11 — De advocaat in kwestie was vroeger om disciplinaire redenen van de lijst van de Franse orde geschrapt.

12 — Zie r. o. 28 van het arrest.

ken, welk doel alleszins bescherming verdient." (r. o. 29)

9. In het arrest Wolf en Dorchain van 1988 [13] diende het Hof zich uit te spreken over een Belgische regeling die vrijstelling verleende van bijdrageplicht in het stelsel van de sociale zekerheid van *zelfstandigen* aan personen die in België als hoofdberoep arbeid in loondienst verrichtten, maar deze vrijstelling onthield aan personen die in het buitenland als hoofdberoep arbeid in loondienst verrichtten. Het Hof stelde uitdrukkelijk dat de betwiste regeling geen directe of indirecte discriminatie op grond van nationaliteit inhield, en dat artikel 7 van het Verdrag dus niet was geschonden. [14] Toch achtte het de regeling in strijd met artikel 52 (en met artikel 48) van het Verdrag. Het herinnerde aan het arrest Klopp, waarin werd bevestigd dat de vrijheid van vestiging eveneens het recht omvat om binnen de Gemeenschap meer dan één centrum van werkzaamheid in te richten en te behouden. [15] Het voegde daaraan toe:

„De verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van personen beogen dus, het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker te maken om het even welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de Gemeenschap, en staan in de weg aan een nationale regeling die deze onderdanen minder gunstig behandelt wanneer zij op het grondgebied van meer dan één Lid-Staat werkzaam willen zijn.

(De betwiste Belgische regeling) ... leidt tot een minder gunstige behandeling van de uitoefening van beroepswerkzaamheden buiten het grondgebied van die Lid-Staat. De artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag verzetten zich derhalve tegen een dergelijke regeling." (r. o. 13 en 14 van het arrest)

Ten slotte stipte het arrest aan dat, aangezien de betwiste Belgische regeling geen bijkomende sociale bescherming (dat wil zeggen een recht op bijkomende prestaties in het stelsel van de zelfstandigen) aan de betrokkenen verleende, de eruit voortvloeiende belemmering van de uitoefening van beroepswerkzaamheden in meer dan één Lid-Staat niet uit dien hoofde gerechtvaardigd kon worden geacht. [16]

10. Uit deze arresten blijkt dat het Hof in artikel 52 van het Verdrag niet alleen een verbod ziet van discriminatie naar nationaliteit, maar dat het ook in de weg staat aan een nationale regeling die voor om het even welk beroep het de gemeenschapsonderdanen, zonder objectieve rechtvaardiging, minder gemakkelijk maakt hun beroep buiten het grondgebied van de eigen Lid-Staat uit te oefenen. Meer bepaald verzet artikel 52 zich tegen een nationale regeling die gemeenschapsonderdanen „minder gunstig behandelt wanneer zij (zoals Vlassopoulou) op het grondgebied van meer dan één Lid-Staat werkzaam willen zijn".

De verplichting om rekening te houden met reeds verworven kwalificaties

11. Volgens Vlassopoulou is uit artikel 52 van het Verdrag een verplichting af te leiden om, bij de beoordeling of een onderdaan van een andere Lid-Staat beantwoordt aan

13 — Arrest van 7 juli 1988, gevoegde zaken 154/87 en 155/87, RSVZ/Wolf en Dorchain, Jurispr. 1988, blz. 3897. Zie ook het gelijkluidende arrest van dezelfde datum in zaak 143/87, Stanton/RSVZ, Jurispr. 1988, blz. 3877.

14 — Zie r. o. 8 en 9 van het arrest.

15 — Zie r. o. 11 en 12 van het arrest.

16 — Zie r. o. 15 van het arrest.

de voor de toegang tot een bepaald beroep gestelde vereisten, rekening te houden met de kwalificaties die deze persoon reeds bezit. Dat houdt in dat deze kwalificaties moeten beoordeeld worden op hun overeenstemming met de door het nationale recht gestelde vereisten en dat met de mate van overeenstemming terdege rekening moet gehouden worden, met name door het vervuld achten van het geheel of een deel van de door het nationale recht vereiste kwalificaties.

Ik ben het in wezen daarmee eens. De verplichting om rekening te houden met de door een persoon verworven kwalificaties lijkt me voort te vloeien uit het door het Hof erkende verbod in hoofde van de Lid-Staten om het de gemeenschapsonderdanen moeilijker te maken dan nodig is om hun beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de Gemeenschap, in het bijzonder wanneer zij zich op het grondgebied van meer dan één Lid-Staat willen vestigen. Die verplichting strekt ertoe te voorkomen dat gemeenschapsonderdanen die zich in een andere Lid-Staat willen vestigen, ongunstiger behandeld worden door hen te onderwerpen aan een onnodige vermenigvuldiging, of een onnodige verzwaring, van toelatingsvereisten.

Ik moge beklemtonen dat ik zodoende niet in het minst de stelling van de Duitse en de Italiaanse regering in twijfel trek, voor zover die inhoudt dat de migrant in beginsel onderworpen is aan de door de ontvangende Lid-Staat gestelde regels voor de toegang tot en de uitoefening van een beroep, zolang die regels geen discriminerende werking hebben *maar ook*, zo moet eraan worden toegevoegd gelet op de rechtspraak van het Hof, zolang zij de uitoefening van een beroep op het grondgebied van meer dan één Lid-Staat niet onnodig bemoeilijken. Die toevoeging is belangrijk omdat precies daarop de verplichting steunt van de ontvangende Lid-Staat om rekening te houden met reeds verworven kwalificaties, een verplichting die genoemde regeringen ontkennen.

12. Terloops wil ik erop wijzen dat een dergelijke verplichting door het Hof ook werd aanvaard op het gebied van het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van goederen, in situaties die parallellen vertonen met de thans voorliggende. Wat het vrij verkeer van diensten betreft: in het arrest Webb [17] ging het om de vraag of de Lid-Staten het ter beschikking stellen van arbeidskrachten op hun grondgebied mogen binden aan een stelsel van voorafgaande vergunningen. Het Hof beantwoordde die vraag in bevestigende zin met verwijzing naar de bijzondere aard van de arbeidsbetrekkingen die eigen zijn aan de activiteit van een uitzendkantoor en de bescherming van de rechtmatige belangen van de betrokken werknemers. [18] Tegelijkertijd wees het er echter op dat het opleggen van een vergunning het beoogde doel zou voorbijschieten wanneer de voorwaarden die voor de afgifte van een vergunning worden gesteld, een onnodige herhaling opleveren vergeleken met de bewijsstukken en waarborgen die in de staat van vestiging reeds zijn vereist; daarom moet bij het onderzoek van de aanvraag en de afgifte van de vergunning rekening worden gehouden met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter reeds in de Lid-Staat van vestiging heeft verschaft. [19]

17 — Arrest van 17 december 1981, zaak 279/80, Jurispr. 1981, blz. 3305.

18 — Zie r. o. 18 van het arrest.

19 — Zie r. o. 20 van het arrest. In het eerdere arrest Van Wesemael van 18 januari 1979, gevoegde zaken 110/78 en 111/78, Jurispr. 1979, blz. 35, had het Hof reeds geoordeeld dat het vereiste van een vergunning voor het verlenen van arbeidsbemiddelingsdiensten niet gerechtvaardigd is wanneer de arbeidsbemiddelaar in de Lid-Staat van vestiging reeds houder is van een vergunning afgegeven onder voorwaarden welke vergelijkbaar zijn met die gesteld door de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, en wanneer in de Lid-Staat van vestiging ook gepast toezicht wordt gehouden op elke vorm van arbeidsbemiddeling (zie r. o. 24 tot en met 30 van het arrest).

Wat het vrij verkeer van goederen betreft: in het arrest Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten[20] (dat werd gewezen op dezelfde dag als het arrest Webb) ging het om de invoer in één Lid-Staat van een in een andere Lid-Staat rechtmatig in de handel gebracht goed. De Lid-Staat van invoer stelde het gebruik van het bewuste goed afhankelijk van een voorafgaande toelating die werd verleend op basis van een laboratoriumonderzoek. Het Hof erkende dat dergelijke regeling viel onder de uitzondering van artikel 36, maar wees er tegelijkertijd op dat de Lid-Staten moeten bijdragen aan een verlichting van de controles in het intracommunautaire handelsverkeer, en dus niet nodeloos de herhaling mogen eisen van technische of chemische analyses en proeven die reeds in een andere Lid-Staat zijn verricht.[21]

De gelijkenis met de rechtspraak van het Hof betreffende het vrij verkeer van diensten en van goederen houdt daar evenwel op. Die rechtspraak gaat inderdaad duidelijk verder dan een verplichting om rekening te houden met reeds verworven kwalificaties. Terwijl inzake het recht van vestiging (bij het ontbreken van een specifieke regeling op communautair vlak) wordt uitgegaan van de principiële toelaatbaarheid van nationale regulering, geldt dit niet voor het vrij verkeer van goederen, en geldt dat minder voor het vrij verkeer van diensten. Inzake vrij verkeer van *goederen* wordt immers sinds het arrest Cassis de Dijon aanvaard, dat goederen die in één Lid-Staat rechtmatig zijn vervaardigd of gecommercialiseerd ook in een andere Lid-Staat mogen worden ingevoerd. Met andere woorden, wederzijdse erkenning van wetgeving is daar de algemene regel: belemmeringen van het vrij verkeer van goederen als gevolg van dispariteiten van nationale regelingen worden *slechts* aanvaard voor zover deze regelingen noodzakelijk zijn om te voldoen aan dwingende vereisten en aan die vereisten niet reeds werd tegemoet gekomen door in het land van herkomst verrichte controles.[22]
Zo wordt ook op het gebied van het vrij verkeer van *diensten* aanvaard dat dit verkeer *slechts* kan worden onderworpen aan regelingen die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat werkzaam is, *en* die hun rechtvaardiging vinden in het algemeen belang, voor zover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd.[23] In overeenstemming daarmee staat richtlijn 77/249/EEG, betreffende de vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten[24], toe dat personen die de advocatuur in de onderscheiden Lid-Staten uitoefenen door de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht als advocaat worden erkend.

De omstandigheid dat de rechtspraak van het Hof op het gebied van het vrij verkeer van goederen en diensten beduidend verder

20 — Arrest van 17 december 1981 in zaak 272/80, Jurispr. 1981, blz. 3277, bevestigd in het arrest van 11 mei 1989, zaak 25/88, Wurmser, Jurispr. 1989, blz. 1105.

21 — Zie r. o. 13 tot en met 15 van het arrest.

22 — Zie het arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe („Cassis de Dijon"), Jurispr. 1979, blz. 649, r. o. 8, sindsdien stelselmatig bevestigd, onder meer in het arrest van 14 juli 1988, zaak 407/85, 3 Glocken e. a./USL Centro-Sud e. a., Jurispr. 1988, blz. 4233, r. o. 9 tot en met 11.

23 — Zie het arrest van 4 december 1986, zaak 205/84, Commissie/Bondsrepubliek Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 3755, r. o. 25. Zie ook reeds het arrest Van Wesemael, reeds aangehaald in noot 19, het arrest Webb, reeds aangehaald in noot 17, en het recente arrest van 27 maart 1990, zaak C-113/89, Rush Portuguesa, Jurispr. 1990, blz. 1417.

24 — Hiervoor reeds aangehaald in noot 4.

gaat dan op het gebied van de vrijheid van vestiging mag evenwel niet uit het oog doen verliezen dat ook de vrijheid van vestiging, als een minimumvereiste, verlangt dat de Lid-Staten bij de toepassing van nationale regelen in verband met de toegang tot een bepaald beroep rekening houden met reeds verworven kwalificaties.

13. Met het voorgaande neem ik derhalve afstand van het standpunt van de Duitse regering en het Ministerie, die ter terechtzitting hebben betoogd dat er op het gebied van de vrijheid van vestiging, anders dan voor het vrij verkeer van diensten en goederen, geen enkele erkenningsverplichting zou bestaan. Immers, zo menen zij, een advocaat die zich in een andere Lid-Staat wil vestigen moet zich vertrouwd maken met een geheel verschillend rechtssysteem; de kwalificaties en ervaring die hij opdeed in zijn Lid-Staat van oorsprong of in de Lid-Staat van ontvangst zijn daartoe niet relevant. Deze argumentatie overtuigt me niet, omdat zij er van uitgaat dat er geen enkele betekenisvolle overeenstemming kan bestaan tussen de nationale rechtssystemen in de Gemeenschap en de wijze waarop de rechtspraktijk in de verschillende Lid-Staten wordt beoefend, een veronderstelling die mij moeilijk houdbaar lijkt in het licht van de historische verwantschap tussen een aantal nationale rechtsstelsels van de Lid-Staten[25] en de manier waarop de rechtsbedeling is georganiseerd. Daarenboven, en vooral, gaat zij voorbij aan de inspanningen die een advocaat uit een andere Lid-Staat zich heeft getroost om zich vertrouwd te maken met het rechtssysteem en de rechtspraktijk van de Lid-Staat waar hij zijn beroep eveneens wil uitoefenen.

Daarmee is niet gezegd dat de bestaande verschillen tussen de Lid-Staten geen toelatingsprocedure voor advocaten uit andere Lid-Staten zouden rechtvaardigen, maar de vrijheid van vestiging en de uitoefening van een beroep op het gehele grondgebied van de Gemeenschap zouden mijns inziens op ongerechtvaardigde wijze worden belemmerd wanneer bij de aanvraag om toelating van een advocaat uit een andere Lid-Staat *helemaal geen* rekening zou hoeven te worden gehouden met reeds verworven kwalificaties en de overeenstemming ervan met de door het recht van de ontvangende Lid-Staat vereiste kwalificaties.

Deze gedachte lag ook aan de basis van het arrest Thieffry.[26] Weliswaar lagen de feiten daar eenvoudiger dan in de thans voorliggende zaak, omdat de gelijkwaardigheid van een Belgisch einddiploma in de rechten met een Frans einddiploma daar al (door een Franse universiteit) was erkend, en eveneens het door de Franse wetgeving vereiste „certificat d'aptitude à la profession d'avocat" na het afleggen van een examen was verkregen.[27] De weigering van de bevoegde overheden om de toegang tot het beroep te verlenen op de enkele grond dat de betrokkene niet in het bezit was van het *nationale* diploma was in die omstandigheden duidelijk in strijd met artikel 52 van het Verdrag.[28] Ook in dit arrest stelde het Hof

25 — In dit verband verdient te worden opgemerkt dat Vlassopoulou, zonder daarin door de Duitse regering en het Ministerie te worden tegengesproken, heeft betoogd dat grote delen van het Griekse burgerlijke recht en burgerlijk procesrecht in grote mate overeenstemmen met het Duitse recht.

26 — Arrest van 28 april 1977, zaak 71/76, Jurispr. 1977, blz. 765.

27 — Zie r. o. 2 van het arrest.

28 — Zie r. o. 19 van het arrest.

evenwel in het algemeen dat het aan de Lid-Staten staat om hun wettelijke regelingen of handelwijzen toe te passen overeenkomstig de in de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging omschreven doelstelling — een verplichting waaraan de Franse overheid overigens in het algemeen had voldaan door in de mogelijkheid te voorzien de gelijkwaardigheid van academische en professionele kwalificaties op hun overeenstemming met de door de eigen wetgeving vereiste kwalificaties te toetsen.[29] Bovendien benadrukte het Hof dat het van belang is dat bewijzen van beroepsbekwaamheid voor vestigingsdoeleinden zoveel mogelijk als verenigbaar is met de nationale beroepsvereisten, in elke Lid-Staat worden erkend.[30]

Verband met richtlijn 89/48/EEG

14. De verplichting om rekening te houden met reeds verworven kwalificaties vloeit voor, zoals hiervoor uiteengezet, uit artikel 52 van het Verdrag, dat sinds het einde van de overgangsperiode directe werking heeft verkregen[31], en bestaat ook bij afwezigheid van een regeling op communautair vlak. Inderdaad, het Hof heeft reeds meermaals beslist dat het ontbreken van richtlijnen op basis van artikel 57 een Lid-Staat niet veroorlooft aan een justitiabele het daadwerkelijk genot van de vrijheid van vestiging te ontzeggen.[32]

Dergelijke richtlijnen zijn bestemd om de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging te vergemakkelijken maar conditioneren haar niet. De uitvaardiging ervan is dan ook niet overbodig geworden ingevolge de rechtstreekse werking, sedert het einde van de overgangsperiode, van artikel 52 en de daarin besloten verplichtingen.[33]

Hiermee is meteen het verband gelegd met richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's.[34] Zoals de titel van de richtlijn uitdrukt gaat het in de richtlijn van om een *algemeen* erkenningsstelsel. Met andere woorden, waar artikel 52 de ontvangende Lid-Staat enkel verplicht rekening te houden met de mate van overeenstemming tussen reeds (in de Lid-Staat van oorsprong en van ontvangst) verworven kwalificaties en de door de Lid-Staat van ontvangst vereiste kwalificaties[35] — enkel wanneer dit onderzoek uitwijst dat de reeds verworven kwalificaties in het concrete geval geheel of gedeeltelijk gelijkwaardig zijn aan de door het nationaal recht vereiste kwalificaties, zal de aanvrager er zich op kunnen beroepen — gaat de richtlijn verder. Zij impliceert immers dat de Lid-Staten in het algemeen de gelijkwaardigheid erkennen van de beroepsreglementeringen in de verschillende Lid-Staten, zodat de in één bepaalde Lid-Staat gevestigde beoefenaar van een gereglementeerde beroepsactiviteit *het recht verkrijgt zich in alle andere Lid-Staten te vestigen*, eventueel mits het bewijs van beroepservaring en het volbrengen van een aanpassings-

29 — Zie r. o. 15 tot en met 18 van het arrest.

30 — Zie r. o. 23 van het arrest.

31 — Voor het eerst bevestigd in het arrest van 21 juni 1974, zaak 2/74, Reyners/België, Jurispr. 1974, blz. 631, r. o. 3 tot en met 32.

32 — Zie, naast het in de vorige voetnoot reeds aangehaalde arrest Reyners, het arrest Thieffry, reeds aangehaald in voetnoot 26, r. o. 8, en het arrest van 28 juni 1977, zaak 11/77, Patrick, Jurispr. 1977, blz. 1199, r. o. 10 tot en met 13, dat werd bevestigd in het arrest van 15 oktober 1987, zaak 222/86, Heylens, Jurispr. 1987, blz. 4097, r. o. 11 en 12.

33 — Aldus het hierboven aangehaalde arrest Reyners, r. o. 30 en 31.

34 — Hiervoor reeds aangehaald in noot 5.

35 — Het bestaan van die verplichting wordt overigens ook in de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn erkend.

stage of het afleggen van een proeve van bekwaamheid.[36]

Tenuitvoerlegging van de verplichting om rekening te houden met verworven kwalificaties

15. Zoals reeds gezegd vloeit de hiervoor beschreven verplichting voort uit artikel 52 EEG-Verdrag, een direct werkende verdragsbepaling. Dat het hier een direct werkende communautairrechtelijke verplichting betreft, neemt evenwel niet weg dat er vaak een nauwkeurig onderzoek vereist zal zijn omtrent de mate van overeenstemming tussen in binnen- of buitenland verworven kwalificaties.[37]. Zo een onderzoek moet door de nationale overheden worden uitgevoerd in het kader van een concrete aanvraag om toelating tot een gereglementeerd beroep, krachtens de op hen uit hoofde van artikel 5 van het Verdrag rustende verplichting om de rechtsbescherming te waarborgen die voor de gemeenschapsonderdanen voortvloeit uit direct werkende bepalingen van gemeenschapsrecht. Verder moet zo een onderzoek, bij ontbreken van een gemeenschapsregeling, worden uitgevoerd met inachtneming van de toepasselijke nationale regels, met dien verstande evenwel dat de uitoefening van het direct werkende gemeenschapsrecht door de bewuste nationale regels niet onmogelijk mag worden gemaakt[38] en dat de toepassing van die regels zoveel mogelijk in overeenstemming moet worden gebracht met de in de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging omschreven doelstelling.[39] Het komt mij voor dat er bij het uitvoeren van dat onderzoek inspiratie kan worden gezocht bij regels van nationaal recht die toelaten om de overeenstemming te beoordelen van in het buitenland verworven gelijkwaardige academische en professionele kwalificaties; met dien verstande dat daarenboven rekening moet worden gehouden met de door de betrokkene in het land van ontvangst verworven kwalificaties.

De identificatie van dergelijke regels staat aan de nationale rechter. Toch wil ik hierna even ingaan op een aantal regelingen die ook ter terechtzitting werden besproken en straks nog in een ander verband aan de orde komen.[40]

16. Op de eerste plaats zou ik willen wijzen op het op 3 oktober 1990 in werking getre-

36 — Zie artikel 4 van de richtlijn. Normalerwijze komt de aanvrager het recht toe te kiezen tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid. Voor „beroepen voor de uitoefening waarvan een precieze kennis in het nationaal recht vereist is en waarvoor het verstrekken van adviezen en/of verlenen van bijstand op het gebied van het nationale recht een wezenlijk en vast onderdeel van de uitoefening van beroepsactiviteit is" mag de ontvangende Lid-Staat, in afwijking van dit beginsel, ofwel een aanpassingsstage, ofwel een proeve van bekwaamheid voorschrijven (zie artikel 4, lid 1, sub b, in fine).

37 — Overigens rijst deze moeilijkheid, krachtens de arresten Webb en Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, op dezelfde wijze op het gebied van het vrij verkeer van diensten en van goederen.

38 — Zie het arrest van 5 maart 1980, zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. 1980, blz. 617, r. o. 10, het arrest van 16 december 1976, zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989, r. o. 5, en het arrest van 16 december 1976, zaak 45/76, Comet, Jurispr. 1976, blz. 2043, r. o. 15 en 16, en het arrest van 9 juli 1985, zaak 179/84, Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301, r. o. 17. Zie ook het arrest van 19 juni 1990, zaak C-213/89, The Queen/Secretary of State for Transport, *ex parte* Factortame, Jurispr. 1990, blz. I-2433.

39 — Aldus de arresten van 28 april 1977, zaak 71/76, Thieffry, reeds aangehaald in noot 26, en van 15 oktober 1987, zaak 226/86, Heylens, Jurispr. 1987, blz. 4097.

40 — Ik kan mij voorstellen dat er ook nog andere elementen bestaan waarmee rekening zal moeten worden gehouden. Zo bij voorbeeld lijkt het waarschijnlijk dat, bij gelegenheid van de toelating van Vlassopoulou tot het doctoraatsprogramma aan de universiteit te Tübingen, reeds een beoordeling werd gemaakt van haar vroegere academische vorming en de vergelijkbaarheid ervan met de juridische opleiding in de Bondsrepubliek. Uit het hiervoor besproken arrest Thieffry blijkt dat de nationale autoriteiten met een dergelijke beoordeling terdege rekening moeten houden (zie r. o. 20 tot en met 26 van het arrest).

den Einigungsvertrag tussen de Bondsrepubliek en de (vroegere) Duitse Democratische Republiek. In dit Verdrag wordt bepaald dat alle in de Duitse Democratische Republiek afgelegde examens of verworven diploma's en bewijzen van vakbekwaamheid worden gelijkgesteld met examens, diploma's en bewijzen van vakbekwaamheid die in de rest van de Bondsrepubliek werden afgelegd of verworven, en dat zij dezelfde rechten verlenen *ingeval* zij als gelijkwaardig te beschouwen zijn.[41] De gelijkwaardigheid wordt op aanvraag vastgesteld door de van geval tot geval bevoegde instantie.[42] In een bijlage bij het verdrag wordt bepaald dat een „Rechtsanwalt" die in de vroegere Duitse Democratische Republiek toegelaten is, op gelijke voet staat („steht gleich") met een krachtens de BRAO in de Bondsrepubliek toegelaten Rechtsanwalt; met andere woorden hij hoeft niet te voldoen aan de in het Richtergesetz gestelde voorwaarden om in de Bondsrepubliek als Rechtsanwalt te worden toegelaten.[43]

Op de tweede plaats is er artikel 92 van het Bundesvertriebenengesetz[44], waarvan de tweede paragraaf krachtens artikel 112 van het Richtergesetz van toepassing blijft. Luidens deze tweede paragraaf moeten examens en bekwaamheidsgetuigschriften die door „Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlinge" voor 8 mei 1945 werden behaald, erkend worden *wanneer* zij gelijkwaardig zijn aan daarmee overeenstemmende examens of getuigschriften die in de Bondsrepubliek bestaan. Paragraaf 3 van artikel 92 van het Bundesvertriebenengesetz bepaalt dat éénzelfde beginsel geldt voor diploma's die na 8 mei 1945 werden behaald.[45] Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van het Ministerie verduidelijkt dat deze erkenningsmogelijkheid ingegeven is door de (inhoudelijke) overeenstemming die bestaat tussen de opleiding waarvan de erkenning wordt gevraagd en de in de Bondsrepubliek bestaande opleiding.

Een gelijkaardige bepaling is te vinden in het Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet van 25 april 1951.[46] Paragraaf 15 van deze wet bepaalt dat in het buitenland afgelegde examens van „heimatlose Ausländer" in de Bondsrepubliek erkend moeten worden

41 — Zie artikel 37 van het Einigungsvertrag.

42 — Ibid.

43 — Zie Bijlage I, hoofdstuk III, vakgebied A, afdeling II, nr. 2 van het Einigungsvertrag. De toelating tot het beroep van Rechtsanwalt in de Duitse Democratische Republiek maakt het voorwerp uit van het op 13 september 1990 getroffen *Rechtsanwaltsgesetz*. Zie het *Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik* 1990, I, nr. 61, blz. 1504. Deze wet vereist in het algemeen rechtsstudies aan een Oostduitse universiteit, in voorkomend geval aangevuld met een zekere beroepspraktijk (zie § 4 van de wet). Het Einigungsvertrag biedt bovendien aan inwoners van de vroegere Duitse Democratische Republiek de mogelijkheid een proeve van bekwaamheid af te leggen [zie bijlage II, hoofdstuk III, vakgebied A, afdeling III, nr. 1, onder (e)], en voorziet eveneens in een aantal „overgangsregelen" ten voordele van advocaten-stagiairs en studenten uit de vroegere Duitse Democratische Republiek, waarvan sommigen tot eind 1992 lopen [zie bijlage I, hoofdstuk III, vakgebied A, afdeling III, sub 8(y)].

44 — De huidige versie lijkt deze te zijn die is vervat in de bekendmaking van 3 september 1971, BGBl. I, blz. 1565.

45 — In de Duitse doctrine wordt de stelling verdedigd dat, aangezien § 112 van het Richtergesetz enkel naar de tweede paragraaf van artikel 92 van het Vertriebenengesetz verwijst, een erkenning van dergelijke na 8 mei 1945 behaalde diploma's in de rechten *op grond van het Richtergesetz* niet mogelijk blijkt. Zie G en J. Schmidt-Räntsch, *Kommentar zum deutschen Richtergesetz*, vierde uitgave, 1988, paragraaf 1 bij § 112. Dit sluit echter niet uit dat de criteria die op basis van deze paragraaf werden ontwikkeld voor de beoordeling van de gelijkwaardigheid van examens of getuigschriften in het algemeen, als leidraad kunnen gebruikt worden bij het onderzoek waarvan sprake in nrs. 11 tot en met 15.

46 — BGBl. I, blz. 269.

wanneer zij als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd aan in de Bondsrepubliek bestaande examens.

17. Zoals men merkt strekt elk van voorgaande procedures ertoe (al dan niet) de gelijkwaardigheid te erkennen van elders behaalde diploma's en getuigschriften. De hiervoor (nrs. 11 tot en met 13) geschetste verplichting ex artikel 52 EEG gaat niet zover aangezien zij er niet toe strekt de gelijkwaardigheid van diploma's of getuigschriften te erkennen, maar wel om de mate van overeenstemming te beoordelen tussen reeds (in de eigen of een andere Lid-Staat) verworven kwalificaties en de door het nationale recht geëiste kwalificaties. Dat onderzoek zal normalerwijze niet op een erkenning van diploma's of getuigschriften uitlopen maar eventueel resulteren in het als vervuld beschouwen van een deel van de door het nationale recht vereiste kwalificaties. Toch kan de ervaring die in het kader van de hiervoor beschreven procedures is verworven met betrekking tot de vergelijkbaarheid van elders behaalde diploma's en getuigschriften van nut zijn bij het ten uitvoer leggen van de hiervoor geschetste verplichting.

Schending van het gelijkheidsbeginsel?

18. Op de terechtzitting heeft Vlassopoulou betoogd dat een aantal van de hiervoor genoemde bepalingen niet enkel als inspiratiebron relevant zijn voor het nakomen van voornoemde verplichting ex artikel 52. Volgens haar zijn bepalingen zoals deze van het Einigungsvertrag en het Bundesvertriebenengesetz aan te merken als een door de artikelen 7 en 52 van het Verdrag verboden discriminatie ten nadele van onderdanen van de andere Lid-Staten van de Gemeenschap, die immers aan een ongunstiger behandeling worden onderworpen.

Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Duitse regering erkend dat in het Einigungsvertrag een preferentiële behandeling van een aantal Duitse onderdanen besloten ligt, maar heeft er tegelijk op gewezen dat het Einigungsvertrag een eenmalige gebeurtenis is, gebaseerd op uitzonderlijke omstandigheden. Daarop kan slechts geantwoord worden dat het gemeenschapsrecht in de weg staat van *elke* ermee onverenigbare nationale wetgevende handeling, welke ook het motief ervan zij [47], en dat een Lid-Staat geen afbreuk kan doen aan de gelding van een rechtstreeks werkende bepaling van gemeenschapsrecht door het sluiten van een verdrag met een andere Staat. [48]

Evenmin zou een verschil in behandeling gerechtvaardigd kunnen worden door de omstandigheid dat *niet alle* personen van Duitse nationaliteit op de bewuste voorkeursbehandeling aanspraak kunnen maken. Op dit punt kan een parallel worden getrokken met de interpretatie van artikel 30 EEG-Verdrag: in een recent arrest benadrukte het Hof dat een maatregel die slechts een gedeelte van de nationale produkten bevoordeelde ten opzichte van buitenlandse produkten, niet op grond van die omstandigheid aan het verbod van artikel 30 kon ontsnappen, aangezien alle produkten die van het preferentieel regime genoten, nationale produkten waren. [49]

47 — Zie bij voorbeeld het arrest van 17 december 1970, zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide, Jurispr. 1970, blz. 1125, r. o. 3, en het arrest van 9 maart 1978, zaak 106/77, Administratie van de Staatsfinanciën/Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629, r. o. 17 en 18.

48 — Zie bij voorbeeld het arrest van 14 juli 1976, gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer, Jurispr. 1976, blz. 1279, r. o. 42 tot en met 44, en het arrest van 27 september 1988, zaak 235/87, Matteucci/Franse Gemeenschap van België, Jurispr. 1988, blz. 5589, r. o. 18 en 19, en het dictum.

49 — Zie het arrest van 20 maart 1990, zaak C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana/Unità Sanitaria Locale nr. 2 di Carrara, Jurispr. 1990, blz. I-889, r. o. 12 en 13.

19. De hele vraag is echter of een door artikel 7 van het Verdrag verboden discriminatie aanwezig kan worden geacht. In de rechtspraak van het Hof wordt immers aanvaard dat de verschillende behandeling van niet vergelijkbare gevallen niet zonder meer wijst op discriminatie.[50] Welnu, in het geval van het Bundesvertriebenengesetz zou men kunnen gewagen van een preferentiële behandeling van een omwille van historische omstandigheden benadeelde groep.

In het geval van het Einigungsvertrag geldt de preferentiële behandeling voor al wie in de vroegere Duitse Democratische Republiek bepaalde studies heeft doorlopen of een bepaalde beroepservaring heeft opgedaan. Vlassopoulou meent dat dit criterium discriminerend van aard is en betwist dat het een naar gemeenschapsrecht gerechtvaardigde doelstelling nastreeft. Ikzelf ben geneigd de in het Einigungsvertrag vervatte regeling gerechtvaardigd te achten omdat zij te aanzien is als een preferentiële behandeling van een eveneens omwille van historische omstandigheden benadeelde groep. Met ander woorden, het gaat erom, in de lijn van het EEG-Verdrag, een achterstand recht te trekken die een groep gemeenschapsonderdanen heeft opgelopen in vergelijking met alle andere onderdanen.

Conclusie

20. Op grond van voorgaande overwegingen stel ik voor de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

De in artikel 52 EEG-Verdrag besloten verplichting om gemeenschapsonderdanen niet minder gunstig te behandelen wanneer zij op het grondgebied van meer dan één Lid-Staat werkzaam willen zijn, moet aldus worden uitgelegd, dat de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat bij het beoordelen van een aanvraag om toelating tot het beroep van advocaat („Rechtsanwalt") vanwege een onderdaan van een andere Lid-Staat — die in de eigen Lid-Staat als advocaat is toegelaten en werkzaam is en die in de Lid-Staat waar om toelating wordt verzocht reeds als raadsman („Rechtsbeistand") is toegelaten en werkzaam is — dienen na te gaan in welke mate de academische en professionele kwalificaties die de aanvrager verworven heeft in de Lid-Staat van oorsprong en van ontvangst, overeenstemmen met deze die door het nationale recht voor de toegang tot dat beroep worden vereist, en dat zij met deze overeenstemming dienen rekening te houden.

50 — Zie bij voorbeeld het arrest van 17 juli 1963, zaak 13/63, Italië/Commissie, Jurispr. 1963, blz. 349, op blz. 375, en het arrest van 23 februari 1983, zaak 8/82, Wagner/BALM, Jurispr. 1983, blz. 371, r. o. 18.