

ARREST VAN HET HOF

31 maart 1993 \*

In zaak C-19/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Stuttgart (Bondsrepubliek Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

D. Kraus

en

Land Baden-Württemberg,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag of enige andere relevante bepaling van het gemeenschapsrecht,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, C. N. Kakouris, M. Zuleeg en J. L. Murray, kamerpresidenten, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grevisse en M. Diez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- het Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door E. Schömb, Regierungsdirektor bij het Ministerie van Wetenschap en Kunst van Baden-Württemberg,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur H. Étienne en haar juridisch adviseur E. Lasnet, als gemachtigden,

\* Procestaal: Duits.

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van D. Kraus in eigen persoon, het Land Baden-Württemberg, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Cochrane van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door R. Plender, QC, en de Commissie ter terechtzitting van 20 november 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 januari 1993,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij beschikking van 19 december 1991, ingekomen bij het Hof op 24 januari 1992, heeft het Verwaltungsgericht Stuttgart (Bondsrepubliek Duitsland) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van met name artikel 48 van dit Verdrag, teneinde de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht te beoordelen van een regeling van een Lid-Staat, volgens welke in die staat het voeren van een academische titel die een zijner onderdanen in een andere Lid-Staat op grond van een postdoctorale studie heeft verkregen, aan een voorafgaande vergunning is onderworpen.
- 2 De vraag is gerezen in een geding tussen D. Kraus, Duits onderdaan, en het Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door het Ministerie van Wetenschap en Kunst, over de weigering van dit ministerie te erkennen dat het voeren van de academische titel die Kraus op grond van een postdoctorale studie in het Verenigd Koninkrijk had verkregen, niet onder de Duitse regeling inzake de voorafgaande vergunning valt.
- 3 Blijkens het aan het Hof toegezonden dossier mogen volgens de Duitse wet van 7 juni 1939 inzake het voeren van academische titels („Gesetz über die Führung

akademischer Grade", *Reichsgesetzblatt* 1939 I, blz. 985) de door Duitse universiteiten verleende academische titels zonder bijzondere vergunning worden gevoerd.

4 Daarentegen moeten Duitsers die een academische titel aan een buitenlandse universiteit hebben verkregen, voor het voeren van die titel in Duitsland vergunning hebben van het bevoegde ministerie van de betrokken deelstaat. Het vereiste van een individuele vergunning geldt ook voor buitenlanders, met inbegrip van gemeenschapsonderdanen, behalve wanneer zij voor een officiële missie of tijdelijk — ten hoogste drie maanden — en niet voor beroepsdoeleinden, in de Bondsrepubliek Duitsland verblijven; in die gevallen is het voldoende, dat zij volgens het recht van hun land van herkomst bevoegd zijn hun academische titels te voeren.

5 De vergunning kan voor aan bepaalde buitenlandse universiteiten behaalde academische titels bij algemene regeling worden verleend; de Duitse deelstaten die hier toe bevoegd zijn, hebben van die mogelijkheid echter alleen gebruik gemaakt voor door Franse en Nederlandse universiteiten verleende titels.

6 De vergunning tot het voeren van een buitenlandse academische titel in de Bondsrepubliek Duitsland moet worden aangevraagd door middel van een speciaal formulier waarbij een aantal stukken moet worden gevoegd. In Baden-Württemberg moet de aanvrager bovendien 130 DM aan leges betalen.

7 Volgens het Duitse wetboek van strafrecht wordt het zonder vergunning voeren van in het buitenland verworven academische titels gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of met een geldboete.

8 Kraus studeerde rechten in de Bondsrepubliek Duitsland en slaagde in 1986 voor het „erste juristische Staatsexamen”. Na een postdoctorale studie aan de universiteit te Edinburgh behaalde hij in 1988 de academische graad van „Master of Laws

(L.L. M.)". Na enige tijd als wetenschappelijk medewerker aan de universiteit van Tübingen te hebben gewerkt, volgde hij in Baden-Württemberg een aantal stages ter voorbereiding op het „zweite juristische Staatsexamen”.

- 9 In 1989 zond Kraus het Ministerie van Wetenschap en Kunst van Baden-Württemberg een kopie van zijn door de universiteit te Edinburgh afgegeven diploma, met het verzoek te bevestigen dat na deze kennisgeving niets meer in de weg stond aan het voeren van deze titel in de Bondsrepubliek Duitsland.
- 10 Het ministerie antwoordde hem, dat zijn aanvraag alleen in behandeling kon worden genomen, indien hij de volgens de Duitse regeling hiertoe voorgeschreven vergunning formeel zou aanvragen door middel van het desbetreffende formulier en onder overlegging van een officieel gewaarmerkt afschrift van zijn diploma. Kraus zond daarop een gewaarmerkt afschrift van zijn Edinburghs diploma, maar weigerde een formeel verzoek om een vergunning in te dienen, op grond dat het vereiste van een dergelijke vergunning voor het voeren van een in een andere Lid-Staat verworven academische titel een door het EEG-Verdrag verboden beperking van het vrije verkeer van personen en een discriminatie vormt, daar een dergelijke vergunning niet vereist is voor het voeren van aan Duitse universiteiten behaalde titels.
- 11 Kraus maakt de zaak daarop aanhangig bij het Verwaltungsgericht Stuttgart, dat besloot het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Handelt een Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen in strijd met artikel 48 EEG-Verdrag of enige andere bepaling van het gemeenschapsrecht, aan de hand waarvan het geschil kan worden opgelost, wanneer hij zijn onderdanen die in een andere Lid-Staat na een postdoctorale studie een academische titel hebben verworven die weliswaar geen toegang verleent tot een beroep maar toch nuttig is bij de uitoefening daarvan, slechts toestaat die titel op zijn grondgebied in de oorspronkelijke vorm te voeren nadat daarvoor van overheidswege vergunning is verleend, en hij het voeren van die titel zonder deze vergunning strafbaar stelt?”

- 12 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 13 Blijkens de aan het Hof toegezonden stukken komt de vraag van de verwijzende rechter in wezen erop neer, of de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag zich er tegen verzetten, dat een Lid-Staat een eigen onderdaan, die houder is van een in een andere Lid-Staat op grond van een postdoctorale studie verleende academische titel, verbiedt deze titel zonder voorafgaande administratieve vergunning op zijn grondgebied te voeren.
- 14 Voor de beantwoording van deze vraag dient allereerst te worden nagegaan, of het gemeenschapsrecht op een dergelijke situatie van toepassing is.
- 15 De verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen gelden weliswaar niet voor zuiver interne aangelegenheden van een Lid-Staat, doch het Hof heeft reeds geoordeeld (zie arresten van 7 februari 1979, zaak 115/78, Knoors, Jurispr. 1979, blz. 399, r. o. 24, en 3 oktober 1990, zaak C-61/89, Bouchoucha, Jurispr. 1990, blz. I-3551, r. o. 13), dat artikel 52 EEG-Verdrag niet aldus mag worden uitgelegd, dat eigen onderdanen van een bepaalde Lid-Staat van de toepassing van het gemeenschapsrecht worden uitgesloten, wanneer zij zich, doordat zij rechtmatig op het grondgebied van een andere Lid-Staat hebben verbleven en daar een door het gemeenschapsrecht erkende vakbekwaamheid hebben verworven, ten opzichte van hun staat van herkomst in een overeenkomstige positie bevinden als alle andere personen die de door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden genieten.
- 16 Dit geldt ook voor artikel 48 EEG-Verdrag. Zoals het Hof immers in het arrest Knoors (r. o. 20) heeft geoordeeld, vormen het in de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag gewaarborgde vrije verkeer van personen en recht van vestiging fundamentele vrijheden in het stelsel van de Gemeenschap, die niet volledig zouden worden verwezenlijkt, indien de Lid-Staten de toepassing van het gemeenschapsrecht zouden ontzeggen aan diegenen van hun onderdanen die, gebruikmakend van de in

het gemeenschapsrecht geboden faciliteiten, beroepskwalificaties hebben verworven in een andere Lid-Staat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten.

- 17 Ditzelfde geldt voor het geval dat een onderdaan van een Lid-Staat in aanvulling op zijn basisvorming een academische kwalificatie in een andere Lid-Staat heeft verworven, waarop hij zich na terugkeer in zijn land van herkomst wil beroepen.
- 18 Immers, ook al is het bezit van een na een postdoctorale studie verkregen academische titel normaal geen voorwaarde voor de toegang tot een al dan niet zelfstandig uitgeoefend beroep, toch is het voor degene die de titel mag voeren, een voordeel zowel voor de toegang tot een dergelijk beroep als voor de carrière daarin.
- 19 Aangezien een academische titel als die in het hoofdgeding het bezit van een aanvullende beroepskwalificatie bewijst en daarmee de geschiktheid van de houder om een bepaalde post te bezetten, alsmede, eventueel, zijn kennis van de taal waarin de titel werd verleend, kan die titel de toegang tot een beroep dus vergemakkelijken, doordat de houder betere aanwervingskansen heeft dan gegadigden die geen aanvullende kwalificatie naast de voor de post vereiste basisvorming kunnen aantonen.
- 20 In bepaalde gevallen kan het bezit van een in een andere staat na een postdoctorale studie verkregen academische titel zelfs een voorwaarde zijn voor de toegang tot bepaalde beroepen, wanneer hiervoor een bijzondere kennis is vereist zoals die welke blijkt uit het betrokken diploma. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn bij een postdoctoraal verworven juridisch diploma dat verlangd wordt voor de toegang tot een academische loopbaan op het gebied van het volkenrecht of het vergelijkend recht.
- 21 Bovendien kan de houder van een titel als die in het hoofdgeding zich bij de uitoefening van zijn beroepswerkzaamheid in een voordelige positie bevinden, voor

zover het bezit van die titel hem een betere bezoldiging of een snellere bevordering kan verschaffen ofwel hem tijdens zijn loopbaan toegang opent tot bepaalde specifieke posten die zijn voorbehouden voor personen met bijzonder hoge kwalificaties.

- 22 Ook de vestiging als zelfstandige, althans de uitoefening van een overeenkomstige beroepsactiviteit, wordt aanzienlijk vergemakkelijkt door het bezit van een in het buitenland verkregen academische titel naast de nationale diploma's die toegang tot het beroep geven.
- 23 Uit één en ander volgt, dat de positie van een gemeenschapsonderdaan die houder is van een in een andere Lid-Staat op grond van een postdoctorale studie verkregen academische titel, die de toegang tot een beroep, althans de uitoefening van een economische activiteit, vergemakkelijkt, onder het gemeenschapsrecht valt, zelfs waar het gaat om zijn betrekkingen met de Lid-Staat waarvan hij onderdaan is.
- 24 Opgemerkt zij evenwel dat, zo de aan het Hof gestelde vraag aldus onder het toepassingsgebied van het Verdrag valt, zij bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht door geen enkele bijzondere regeling wordt beheerst.
- 25 Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16), ziet immers niet op een academische titel als die waarvan sprake is in het hoofdgeding, die verkregen is aan het einde van slechts één studiejaar.
- 26 Wel verruimt richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PB 1992, L 209, blz. 25), de erkenningsregeling tot diploma's die een opleidingscyclus van ten minste een jaar afsluiten. Deze richtlijn is echter

vastgesteld na de feiten van het hoofdgeding en de termijn voor de omzetting in nationaal recht is nog niet verstreken.

- 27 Zolang de voorwaarden waaronder de houder van een op grond van een postdoctorale studie verkregen academische titel deze titel mag voeren in een andere Lid-Staat dan die waarin hij werd verleend, niet zijn geharmoniseerd, blijven de Lid-Staten in beginsel bevoegd, het voeren van een dergelijke titel op hun grondgebied te regelen.
- 28 Niettemin stelt het gemeenschapsrecht aan de uitoefening van die bevoegdheid door de Lid-Staten in zoverre grenzen, dat de desbetreffende nationale bepalingen geen belemmering mogen opleveren voor de feitelijke uitoefening van de in artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie in die zin arrest van 15 oktober 1987, zaak 222/86, Heylens, Jurispr. 1987, blz. 4097, r. o. 11).
- 29 Immers, zoals het Hof heeft verklaard (zie met name arrest van 7 juli 1976, zaak 118/75, Watson en Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1185, r. o. 16; arrest Heylens, reeds aangehaald, r. o. 8, en arrest van 7 juli 1992, zaak C-370/90, Singh, Jurispr. 1992, blz. I-4265, r. o. 15), vormen de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag de toepassing van een in artikel 3, sub c, EEG-Verdrag verankerd fundamenteel beginsel, naar luid waarvan de activiteit van de Gemeenschap in de zin van artikel 2 de verwijdering tussen de Lid-Staten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen omvat.
- 30 Door het einde van de overgangsperiode als termijn te stellen voor de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging, bevatten de artikelen 48 en 52 een duidelijke resultaatsverplichting, waarvan de uitvoering moet worden vergemakkelijkt door, maar niet afhankelijk gemaakt van gemeenschapsmaatregelen. De omstandigheid dat dergelijke maatregelen nog niet zijn vastgesteld, geeft de Lid-Staten niet het recht een aan het gemeenschapsrecht onderworpen persoon de feitelijke uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde vrijheden te ontzeggen.



- 31 Bovendien zijn de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag verplicht alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en zich te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen.
- 32 Derhalve staan de artikelen 48 en 52 in de weg aan een nationale regeling betreffende de voorwaarden voor het voeren van een in een andere Lid-Staat verkregen aanvullende academische titel, die, zelfs wanneer zij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, toch de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door gemeenschapsonderdanen, met inbegrip van de onderdanen van de Lid-Staat die de regeling heeft getroffen, kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken. Dit zou slechts anders zijn, indien een dergelijke regeling een rechtmatig, met het Verdrag verenigbaar doel zou nastreven en haar rechtvaardiging zou vinden in dwingende redenen van algemeen belang (zie in deze zin arrest van 28 april 1977, zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765, r. o. 12 en 15). In een dergelijk geval zou echter de toepassing van de betrokken nationale regeling ook geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zou zij niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie arrest van 20 mei 1992, zaak C-106/91, Ramrath, Jurispr. 1992, blz. I-3351, r. o. 29 e. v.).
- 33 Hieromtrent zij allereerst opgemerkt dat, zoals het Land Baden-Württemberg in zijn opmerkingen heeft uiteengezet, een nationale regeling als beschreven door de verwijzende rechter, ten doel heeft het publiek te beschermen tegen het misleidend gebruik van buiten de betrokken Lid-Staat verkregen academische titels.
- 34 Voorts zij opgemerkt dat het gemeenschapsrecht een Lid-Staat niet verbiedt bij gebreke van harmonisatie maatregelen te nemen om te verhinderen, dat de krachtens het Verdrag geschapen mogelijkheden worden misbruikt in strijd met het rechtmatig belang van deze staat (zie arrest Knoors, reeds aangehaald, r. o. 25).
- 35 De noodzaak een niet altijd deskundig publiek te beschermen tegen het ongeoorloofd gebruik van academische titels, die niet werden verleend overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het land waar de houder van de titel die wil voeren, vormt een gerechtvaardigd belang dat een beperking van de door het EEG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden in de betrokken Lid-Staat kan rechtvaardigen.

- 36 Bijgevolg is het op zichzelf niet onverenigbaar met de eisen van het gemeenschapsrecht, dat een Lid-Staat een procedure instelt voor het verlenen van een overheidsvergunning voor het voeren van academische titels die in een andere Lid-Staat op grond van een postdoctorale studie werden verleend, en het niet nakomen van deze procedure strafbaar stelt.
- 37 Gezien echter de vereisten van het gemeenschapsrecht met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel, dient een dergelijke regeling aan bepaalde voorwaarden te voldoen.
- 38 Zo dient allereerst de vergunningprocedure alleen ten doel te hebben na te gaan, of de in een andere Lid-Staat postdoctoraal verkregen academische titel regelmatig, op grond van een werkelijk voltooide studie, door een daartoe bevoegde instelling van hoger onderwijs is verleend.
- 39 Voorts moet de vergunningprocedure voor alle betrokkenen gemakkelijk toegankelijk zijn en mag zij in het bijzonder niet afhangen van de betaling van overdreven hoge administratieve kosten.
- 40 Bovendien moet de in rechtsoverweging 38 supra bedoelde verificatie van de academische titel door de nationale autoriteiten worden verricht volgens een procedure die beantwoordt aan de eisen van het gemeenschapsrecht inzake de feitelijke bescherming van de bij het Verdrag aan de gemeenschapsonderdanen verleende fundamentele rechten. Derhalve moet elk besluit waarbij de bevoegde nationale autoriteit een vergunning afwijst, in rechte kunnen worden getoetst op zijn rechtmatigheid ten opzichte van het gemeenschapsrecht, en moet de betrokkene kennis kunnen nemen van de gronden van dit jegens hem genomen besluit (arrest Heylens, reeds aangehaald, r. o. 14-17, en arrest van 7 mei 1991, zaak C-340/89, Vlasopoulou, Jurispr. 1991, blz. I-2357, r. o. 22).

- 41 Ten slotte hebben de nationale autoriteiten weliswaar het recht de niet-naleving van de vergunningprocedure strafbaar te stellen, maar de toegepaste sancties mogen niet onevenredig zijn aan de aard van de gepleegde overtreding. Hierbij staat het aan de nationale rechter te beoordelen, of de te dezen in de regeling van de betrokken Lid-Staat gestelde sancties niet zo zwaar zijn, dat zij een belemmering voor de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden vormen (zie arrest van 14 juli 1977, zaak 8/77, Sagulo, Jurispr. 1977, blz. 1495, r. o. 12 en 13).
- 42 Mitsdien moet op de vraag van de verwijzende rechter worden geantwoord, dat de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich er niet tegen verzetten, dat een Lid-Staat aan een van zijn onderdanen, die houder is van een in een andere Lid-Staat op grond van een postdoctorale studie verleende academische titel, verbiedt om deze titel zonder voorafgaande administratieve vergunning op zijn grondgebied te voeren. De vergunningprocedure mag evenwel enkel tot doel hebben, te verifiëren of de op grond van een postdoctorale studie verkregen academische titel regelmatig is verleend; de procedure moet gemakkelijk toegankelijk zijn en mag niet afhangen van de betaling van overdreven hoge administratieve kosten; elk besluit tot weigering van de vergunning moet in rechte kunnen worden getoetst; de betrokkene moet kennis kunnen nemen van de gronden van dit besluit, en de op te leggen sancties bij niet-naleving van de vergunningprocedure mogen niet onevenredig zijn aan de ernst van de overtreding.

### **Kosten**

- 43 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

## HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Stuttgart bij beschikking van 19 december 1991 gestelde vraag, verklaart voor recht:

De artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich er niet tegen verzetten, dat een Lid-Staat aan een van zijn onderdanen, die houder is van een in een andere Lid-Staat op grond van een postdoctorale studie verleende academische titel, verbiedt om deze titel zonder voorafgaande administratieve vergunning op zijn grondgebied te voeren. De vergunningprocedure mag evenwel enkel tot doel hebben, te verifiëren of de op grond van een postdoctorale studie verkregen academische titel regelmatig is verleend; de procedure moet gemakkelijk toegankelijk zijn en mag niet afhangen van de betaling van overdreven hoge administratieve kosten; elk besluit tot weigering van de vergunning moet in rechte kunnen worden getoetst; de betrokkene moet kennis kunnen nemen van de gronden van dit besluit, en de op te leggen sancties bij niet-naleving van de vergunningprocedure mogen niet onevenredig zijn aan de ernst van de overtreding.

Due            Kakouris            Zuleeg            Murray            Mancini

Schockweiler            Mointinho de Almeida            Grévisse            Diez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 31 maart 1993.

De griffier

De president

J.-G. Giraud

O. Due