DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. september 2006 *

I sag C-193/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 29. april 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Maidani og A. Bordes, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved S. Schreiner, som befuldmægtiget, bistået af avocat L. Dupong,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans og A. Rosas samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, K. Lenaerts (refererende dommer), E. Juhász, E. Levits, A. Ó Caoimh og L. Bay Larsen,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Sławiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. marts 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. maj 2006,

afsagt følgende

Dom

1 I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT L 77, s. 36), idet det over for advokater, der har opnået beskikkelse i en anden medlemsstat og ønsker at etablere sig på dets område under hjemlandets advokattitel, opretholder krav om sprog-

kundskaber, et forbud mod at udøve virksomhed med domicilering af selskaber samt en forpligtelse til hvert år at fremlægge bevis for registrering i hjemlandet.

Retsforskrifter

Direktiv 98/5

2 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 98/5 bestemmer:

»Enhver advokat har i en hvilken som helst anden medlemsstat ret til varigt at udøve de i artikel 5 nævnte former for advokatvirksomhed under hjemlandets advokattitel.«

3 Artikel 3 i direktiv 98/5 med overskriften »Registrering hos en kompetent myndighed« bestemmer:

»1. En advokat, der ønsker at udøve virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor han har fået sin beskikkelse, skal lade sig registrere hos denne medlemsstats kompetente myndighed.

2. Værtslandets kompetente myndighed registrerer advokaten efter fremlæggelse af bevis for vedkommendes registrering hos hjemlandets kompetente myndighed. Værtslandets kompetente myndighed kan kræve, at det af hjemlandets kompetente myndighed udstedte bevis højst er tre måneder gammelt ved fremlæggelsen. Værtslandets kompetente myndighed giver hjemlandets kompetente myndighed underretning om denne registrering.

[...]«

4 Artikel 5 i direktiv 98/5 med overskriften »Aktivitetsområde« bestemmer:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 2 og 3 kan en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, udøve den samme form for advokatvirksomhed som advokater, der udøver virksomhed under værtslandets relevante advokattitel, og kan navnlig rådgive om hjemlandets retssystem, EF-ret, international ret og værtslandets retssystem. Under alle omstændigheder skal han overholde de procedureregler, som gælder med hensyn til de nationale domstole.

2. Medlemsstater, der på deres område tillader en bestemt kategori advokater at oprette dokumenter, der giver bemyndigelse til at behandle dødsboer, eller som vedrører stiftelse eller overdragelse af rettigheder over fast ejendom, hvilket i andre medlemsstater er forbeholdt andre professioner end advokater, kan fra denne form for virksomhed udelukke advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, når denne er opnået i en af sidstnævnte medlemsstater.

3. Hvad angår udøvelse af virksomhed i forbindelse med repræsentation og forsvar af en klient for retten kan værtslandet, i det omfang denne form for virksomhed i

henhold til værtslandets retsregler er forbeholdt advokater, der udøver virksomhed under denne medlemsstats advokattitel, pålægge advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, enten at handle sammen med en advokat, der har møderet for den ret, der skal behandle sagen, og som i givet fald ville være ansvarlig over for denne ret, eller sammen med en »avoué«, der har møderet for den pågældende ret.

For at sikre, at retsvæsenet fungerer tilfredsstillende, kan medlemsstaterne dog udarbejde særbestemmelser for adgang til de øverste retsinstanser, f.eks. anvendelse af specialiserede advokater.«

5 Stk. 2 i artikel 7 i direktiv 98/5, der har overskriften »Disciplinærsager«, bestemmer:

»Før en disciplinærsag indledes over for en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, skal værtslandets kompetente myndighed hurtigst muligt give hjemlandets kompetente myndighed underretning herom med fremlæggelse af alle relevante oplysninger.

Første afsnit finder tilsvarende anvendelse, når en disciplinærsag indledes af hjemlandets kompetente myndighed, som skal give værtslandets (landenes) kompetente myndighed underretning herom.«

6 Artikel 10 i direktiv 98/5 med titlen »Ligestilling med advokater i værtslandet« indeholder følgende bestemmelser:

»1. En advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, og som godtgør, at han i mindst tre år faktisk og regelmæssigt har beskæftiget sig med

værtslandets retssystem, herunder EF-ret, fritages for at opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/48/EØF [Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT L 19, s. 16)], når han ønsker adgang til advokaterhvervet i værtslandet. Ved »faktisk og regelmæssig udøvelse af virksomhed« forstås en reel udøvelse af virksomhed uden afbrydelser bortset fra dem, der følger af begivenheder i det daglige liv.

[...]

3. En advokat, der udøver virksomhed under sit hjemlands advokattitel, og som godtgør, at han i mindst tre år faktisk og regelmæssigt har udøvet virksomhed i værtslandet, men kun i kortere tid har beskæftiget sig med denne medlemsstats retssystem, kan uden at skulle opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/48 [...], med tilladelse fra værtslandets kompetente myndighed få adgang til advokaterhvervet i denne medlemsstat og få ret til at udøve dette erhverv under den titel, der svarer hertil i værtslandet, på nedenstående betingelser og vilkår:

a) Værtslandets kompetente myndighed tager hensyn til, om advokaten faktisk og regelmæssigt har udøvet virksomhed i den ovenfor anførte periode, i hvilken udstrækning han har kendskab til og faglig erfaring i værtslandets retssystem, herunder faglige og etiske regler.

[...]«

7 Stk. 1 i artikel 13 i direktiv 98/5, der har overskriften »Samarbejde mellem værtslandets og hjemlandets kompetente myndigheder samt tavshedspligt«, bestemmer:

»For at lette anvendelsen af nærværende direktiv og undgå, at dets bestemmelser eventuelt anvendes alene med det formål at omgå de i værtslandet gældende regler, skal værtslandets kompetente myndighed og hjemlandets kompetente myndighed arbejde nært sammen og yde hinanden bistand.«

De nationale bestemmelser

8 Udøvelse af advokaterhvervet og af virksomhed med domicilering af selskaber er i Luxembourg reguleret ved henholdsvis lov af 10. august 1991 om advokaterhvervet (*Mémorial* A 1991, s. 1110, herefter »lov af 10. august 1991«) og lov af 31. maj 1999 om domicilering af selskaber (*Mémorial* A 1999, s. 1681, herefter »lov af 31. maj 1999«).

9 Disse love er ændret ved lov af 13. november 2002 om gennemførelse i luxembourgsk ret af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, og om (1) ændring af lov af 10. august 1991 om advokaterhvervet, som ændret, og (2) ændring af lov af 31. maj 1999 om domicilering af selskaber (*Mémorial* A 2002, s. 3202, herefter »lov af 13. november 2002«).

10 Artikel 5 i lov af 10. august 1991 bestemmer:

»Ingen kan udøve advokaterhvervet uden at være optaget i advokatfortegnelsen hos en advokatforening, der er hjemmehørende i Storhertugdømmet Luxembourg.«

11 Artikel 6 i lov af 10. august 1991 bestemmer følgende:

»(1) En ansøger kan kun blive optaget i advokatfortegnelsen, hvis han

a) fremlægger den fornødne garanti for hæderlighed

b) kan dokumentere, at han opfylder vilkårene for at komme i praktik.

Bestyrelsen for advokatforeningen kan undtagelsesvist fritage ansøgere, som har tilendebragt deres praktikperiode i hjemlandet og udøvet advokatvirksomhed i mindst fem år, for visse af betingelserne for at komme i praktik.

c) er luxembourgsk statsborger eller statsborger i en anden EU-medlemsstat. Ansøgere, der ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat, kan af bestyrelsen for advokatforeningen efter høring af justitsministeren fritages for denne betingelse, såfremt det kan dokumenteres, at der er tale om gensidighed fra

den pågældende medlemsstats side. Tilsvarende gælder for ansøgere, der har status som politiske flygtninge, og som har opnået asyl i Storhertugdømmet Luxembourg.

(2) Forud for optagelsen i advokatfortegnelsen aflægger ansøgerne efter indstilling af formanden for advokatforeningen eller dennes stedfortræder følgende ed for Cour de cassation: »Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État; de ne pas m'écarter du respect dû aux tribunaux; de ne conseiller ou défendre aucune cause que je ne croirais pas juste en mon âme et conscience.« [Jeg sværger troskab over for Storhertugen og lydighed over for statens forfatning og love; jeg sværger, at jeg vil udvise den behørige respekt for domstolene, og at jeg hverken vil rådgive i eller føre nogen sag, som jeg ikke på ære og samvittighed anser for retfærdig.]«

12 Disse betingelser for registrering er blevet ændret ved artikel 14 i lov af 13. november 2002. Ved denne artikel tilføjedes bl.a. et litra d) til artikel 6, stk. 1, i lov af 10. august 1991, som opstiller følgende betingelse for registrering:

»behersker lovgivningssproget og administrations- og retssproget i henhold til lov af 24. februar 1984 om sprogordningen«.

13 Lovgivningssproget er i artikel 2 i lov af 24. februar 1984 om sprogordningen (*Mémorial* A 1984, s. 196) fastlagt således:

»Retsakter og gennemførelsesbestemmelser hertil affattes på fransk. Såfremt de ledsages af en oversættelse, er alene den franske version retsgyldig.

I tilfælde, hvor administrative forskrifter, som ikke er omfattet af det foregående stykke, udstedes af et statsligt eller kommunalt organ eller et organ i en offentlig virksomhed på et andet sprog end fransk, er det alene teksten på det sprog, som vedkommende organ har anvendt, der er retsgyldig.

Denne artikel berører ikke gældende bestemmelser på internationale konventioners område.«

14 For administrations- og retssproget gælder i henhold til artikel 3 i lov af 24. februar 1984 om sprogordningen følgende:

»I omtvistede eller ikke-omtvistede forvaltningsanliggender og for domstolene kan det franske, det tyske eller det luxembourgske sprog anvendes, medmindre andet følger af specialbestemmelser på bestemte områder.«

15 I henhold til artikel 3, stk. 1, i lov af 13. november 2002 skal en advokat, der har opnået beskikkelse i en anden medlemsstat end Storhertugdømmet Luxembourg (herefter en »europæisk advokat«), være optaget i advokatfortegnelsen hos en luxembourgsk advokatforening for at kunne udøve virksomhed under sit hjemlands advokattitel i Luxembourg.

16 Samme lovs artikel 3, stk. 2, bestemmer:

»Den bestyrelse for en advokatforening i Storhertugdømmet Luxembourg, der behandler en europæisk advokats ansøgning om at udøve sit erhverv under

hjemlandets advokattitel, optager den europæiske advokat i foreningens advokatfortegnelse efter en samtale, der giver bestyrelsen mulighed for at kontrollere, at den europæiske advokat i det mindste har de sprogkundskaber, som er angivet i artikel 6, stk. 1, litra d), i lov af 10. august 1991, og på grundlag af fremlæggelsen af de dokumenter, der er anført i artikel 6, stk. 1, litra a), artikel 6, stk. 1, litra c), første punktum, og artikel 6, stk. 1, litra d), i lov af 10. august 1991, og af et bevis for den pågældende europæiske advokats registrering hos den kompetente myndighed i hjemlandet. Der skal fremlægges et sådant bevis fra hjemlandet hvert år i årets første måned, og beviset må højst være tre måneder gammelt.

[...]«

17 I sin oprindelige affattelse bestemte artikel 1, stk. 1, i lov af 31. maj 1999:

»Såfremt et selskab etablerer hjemsted hos en tredjemand med henblik på dér at udøve virksomhed inden for selskabets formål, og denne tredjemand leverer tjenesteydelser af nogen art med tilknytning til denne virksomhed, skal selskabet og den pågældende tredjemand, der betegnes »domiciliataire«, indgå en skriftlig såkaldt domicileringsaftale.

Alene registrerede medlemmer af et af følgende lovregulerede erhverv, som er etableret i Storhertugdømmet Luxembourg, kan udøve virksomhed med domicilering: kreditinstitutter eller andre erhvervsdrivende inden for finanssektoren eller forsikringssektoren, advokater, revisorer.«

18 Stk. 2 i denne bestemmelse er blevet ændret ved artikel 15 i lov af 13. november 2002 på følgende måde:

»Alene registrerede medlemmer af et af følgende lovregulerede erhverv, som er etableret i Storhertugdømmet Luxembourg, kan udøve virksomhed med domicilering: kreditinstitutter eller andre erhvervsdrivende inden for finanssektoren eller forsikringssektoren, advokater med møderet for domstolene, som er optaget på liste I i advokatfortegnelsen i henhold til artikel 8, stk. 3, i lov af 10. august 1991 [...] som ændret, revisorer.«

19 I henhold til artikel 8, stk. 3, i lov af 10. august 1991, som ændret ved artikel 14 V, i lov af 13. november 2002, omfatter advokatfortegnelsen hos hver advokatforening fire lister, nemlig:

»1. Liste I over advokater, der opfylder betingelserne i artikel 5 og 6, og som har bestået den i loven foreskrevne prøve ved afslutningen af praktikperioden.

2. Liste II over advokater, der opfylder betingelserne i artikel 5 og 6.

3. Liste III over æresadvokater.

4. Liste IV over advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel.«

Den administrative procedure

20 Kommissionen modtog i 2003 en klage, hvori det blev påpeget, at der fandtes hindringer for europæiske advokaters varige udøvelse af advokaterhvervet i Storhertugdømmet Luxembourg under hjemlandets advokattitel. Disse hindringer bestod for det første i, at optagelse af europæiske advokater i advokatfortegnelsen hos en advokatforening i Storhertugdømmet Luxembourg i henhold til lov af 13. november 2002 er betinget af en kontrol af sprogkundskaber, for det andet at opretholdelse af denne registrering i henhold til samme lov er betinget af, at der hvert år fremlægges et bevis for registrering hos hjemlandets kompetente myndighed, og endelig i forbuddet over for europæiske advokater mod at udøve virksomhed med domicilering af virksomheder i Luxembourg.

21 Den 17. oktober 2003 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Storhertugdømmet Luxembourg og opfordrede det til at besvare skrivelsen inden for en frist på to måneder. Den luxembourgske regering svarede ved skrivelse af 23. december 2003.

22 Den 9. juli 2004 fremsatte Kommissionen i henhold til artikel 226 EF en begrundet udtalelse over for Storhertugdømmet Luxembourg, hvori den gav dette en frist på to måneder til at efterkomme udtalelsen. Storhertugdømmet Luxembourg besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 23. september 2004.

23 Da Kommissionen ikke fandt, at Storhertugdømmet Luxembourgs redegørelser som svar på den begrundede udtalelse var tilfredsstillende, besluttede den at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Første anbringende om forudgående kontrol af sprogkundskaber

Parternes argumenter

24 Kommissionen har gjort gældende, at registrering af en europæisk advokat hos værtslandets kompetente myndighed i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 98/5 kun kan gøres betinget af administrative formaliteter og ikke, som det herudover er foreskrevet i artikel 3, stk. 2, i lov af 13. november 2002, en forudgående kontrol af sprogkundskaber.

25 Den henviser i denne henseende til dom af 7. november 2000 i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet (sag C-168/98, Sml. I, s. 9131), og navnlig denne doms præmis 43.

26 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at registrering af europæiske advokater, der ønsker at udøve deres erhverv under hjemlandets advokattitel, ikke kan være undergivet samme, navnlig sproglige, krav som registrering af advokater, der ønsker at udøve deres erhverv under værtslandets advokattitel.

27 Den har endelig fremhævet, at det henset til arten af de sager, som almindeligvis behandles af europæiske advokater, ikke er uomgængeligt nødvendigt, at disse har kendskab til værtslandets sprog.

28 Storhertugdømmet Luxembourg har først gjort gældende, at kravet om sprogkundskaber finder anvendelse uden forskel for alle advokater, der ønsker at blive optaget i advokatfortegnelsen hos en luxembourgsk advokatforening. En advokat kan således ikke under påberåbelse af at være udlænding gøre krav på at udtrykke sig over for luxembourgske myndigheder eller retsinstanser på et andet sprog end de gældende administrations- og retssprog i Luxembourg.

29 Endvidere har denne medlemsstat, med henvisning til dom af 4. juli 2000, Haim (sag C-424/97, Sml. I, s. 5123), vedrørende tandlægeerhvervet, gjort gældende, at denne doms præmisser, hvori der henvises til nødvendigheden af en pålidelig kommunikation med klienter, myndigheder og brancheorganisationer i værtslandet, taler til fordel for et krav til europæiske advokater om sprogkundskaber.

30 Den luxembourgske regering har i denne forbindelse anført, at det, eftersom en europæisk advokat har ret til at rådgive om det luxembourgske retssystem, er berettiget at kræve, at en sådan advokat behersker de sprog, som sætter ham i stand til at læse og forstå luxembourgske retsakter.

31 Den har påpeget, at inden for strafferetten affattes politirapporter vedrørende færdselsulykker generelt på tysk, hvilket også gælder for luxembourgsk skattelovgivning, hvilket indebærer, at retspraksis og kommentarer skal læses på tysk.

32 Den luxembourgske regering har tillige fremhævet, at en luxembourgsk part, der fører sin egen sag som selvmøder for de lavere retsinstanser, hvor bistand fra en advokat med møderet for domstolene ikke er obligatorisk, som regel vælger at udtrykke sig på luxembourgsk. Et stort antal luxembourgere udtrykker sig endvidere kun på deres modersmål, når de konsulterer en advokat.

33 Denne regering har endvidere bemærket, at gældende luxembourgske faglige og etiske regler udelukkende er affattet på fransk.

Domstolens bemærkninger

34 Som det fremgår af sjette betragtning til direktiv 98/5, har fællesskabslovgiver med dette direktiv navnlig tilsigtet at gøre op med forskellene mellem de nationale regler om betingelserne for registrering hos de kompetente myndigheder, som lå til grund for uligheder og hindringer for den frie bevægelighed (jf. i denne retning tillige dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 64).

35 I denne sammenhæng er det i artikel 3 i direktiv 98/5 fastsat, at en advokat, der ønsker at udøve virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor han har fået sin beskikkelse, skal lade sig registrere hos denne medlemsstats kompetente myndighed, som skal foretage registreringen »efter fremlæggelse af bevis for vedkommendes registrering hos hjemlandets kompetente myndighed«.

36 Henset til det formål med direktiv 98/5, som er fremstillet i denne doms præmis 34, må det lægges til grund, at fællesskabslovgiver med dette direktivs artikel 3 har gennemført en fuldstændig harmonisering af betingelserne for at udnytte den ret, som direktivet giver.

37 Fremlæggelsen for værtslandets kompetente myndighed af bevis for registreringen hos hjemlandets kompetente myndighed fremstår således som den eneste betingelse,

der kan stilles for den registrering i værtslandet, der giver en advokat adgang til at udøve virksomhed dér under hjemlandets advokattitel.

38 Denne analyse bekræftes af bemærkningerne til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (KOM(94) 572 endelig), hvor det i bemærkningerne til artikel 3 præciseres, at »[m]edlemskab [af værtslandets kompetente organ] indtræder automatisk, når ansøgeren fremlægger bevis for medlemskab af det kompetente organ i hjemlandet«.

39 Som Domstolen allerede har fastslået, har fællesskabslovgiver med henblik på at lette udøvelsen af den grundlæggende ret til etablering for en bestemt kategori af vandrende advokater afstået fra at indføre et system med forudgående kontrol af kundskaber (jf. dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 43).

40 Det er dermed ikke tilladt i henhold til direktiv 98/5, at registrering af en europæisk advokat hos værtslandets kompetente myndighed kan gøres betinget af en samtale, der skal gøre det muligt for den nævnte myndighed at bedømme, om vedkommende behersker denne medlemsstats sprog.

41 Som fremhævet af Kommissionen, er opgivelsen af en forudgående kontrol af europæiske advokaters kundskaber, herunder sprogkundskaber, imidlertid i direktiv 98/5 knyttet sammen med en række regler, hvormed det tilsigtes at sikre et acceptabelt niveau i Fællesskabet for beskyttelsen af borgerne og sikring af en ordnet retspleje (jf. dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 32 og 33).

42 Således tilsigtes det med forpligtelsen i henhold til artikel 4 i direktiv 98/5 for europæiske advokater til at udøve deres virksomhed i værtslandet under hjemlandets advokattitel, ifølge niende betragtning til dette direktiv at gøre det muligt at sondre mellem disse advokater og advokater, som er integreret i værtslandets advokaterhverv, således at borgeren informeres om, at den advokat, han beder om at varetage sine interesser, ikke har fået sin beskikkelse i værtslandet (jf. i denne retning dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 34) og ikke nødvendigvis besidder de relevante sprogkundskaber for at kunne behandle hans sag.

43 Med hensyn til virksomhed i forbindelse med repræsentation og forsvar af en klient for retten står det i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, i direktiv 98/5 medlemsstaterne frit for at pålægge europæiske advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, enten at handle sammen med en advokat, der har møderet for den ret, der skal behandle sagen, og som i givet fald ville være ansvarlig over for denne ret, eller sammen med en »avoué«, der har møderet for den pågældende ret. Denne adgang, som Storhertugdømmet Luxembourg har udnyttet for så vidt angår de retshandlinger og procedurer, som i medfør af luxembourgske love og administrative forskrifter er forbeholdt advokater med møderet for domstolene, således som det fremgår af artikel 5, stk. 4, i lov af 13. november 2002, gør det muligt at afhjælpe eventuelle mangler med hensyn til en europæisk advokats beherskelse af retssprogene i værtslandet.

44 I medfør af artikel 6 og 7 i direktiv 98/5 skal en europæisk advokat overholde ikke blot hjemlandets faglige og etiske regler, men også værtslandets, idet han ellers vil kunne pådrage sig disciplinære sanktioner og ifalde professionsansvar (jf. dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 36-41). Etiske regler for advokater foreskriver normalt, i lighed med, hvad der gælder efter den fagetiske kodeks, som er vedtaget af Conseil des barreaux de l'Union européenne [rådet for advokatforeninger i Den Europæiske Union] (CCBE) en forpligtelse — hvis tilsidesættelse kan medføre disciplinære foranstaltninger — til ikke at tage sager, som de pågældende advokater ved eller burde vide falder uden for deres kompetence, eksempelvis på grund af manglende sprogkundskaber (jf. i denne retning dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 42). Kontakten med klienter, myndigheder og brancheorganisationer i værtslandet kræver, ligesom iagttagelsen af fagetiske regler fastsat af myndighederne i denne

medlemsstat, at den europæiske advokat er i besiddelse af de relevante sprogkundskaber eller får bistand, hvis kundskaberne ikke er tilstrækkelige.

45 Desuden skal det understreges, som Kommissionen har gjort, at et af formålene med direktiv 98/5 i henhold til dets femte betragtning består i »ved at give advokater mulighed for varigt at udøve virksomhed i værtslandet under hjemlandets advokattitel, [at imødekomme] behovet hos klienter, der på grund af øgede forretningsmellemværender som følge af navnlig det indre marked søger rådgivning i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner, der ofte involverer international ret, EF-ret og national ret«. Efter omstændighederne vil sådanne internationale sager ligesom sager, der henhører under lovgivningen i en anden medlemsstat end værtslandet, ikke kræve et lige så godt kendskab til sproget i sidstnævnte medlemsstat som det, der kræves for at behandle sager, hvor det er lovgivningen i denne medlemsstat, der finder anvendelse.

46 Endelig bemærkes, at ligestillingen af europæiske advokater med værtslandets advokater, som direktiv 98/5 ifølge sin 14. betragtning har til formål at lette, i medfør af dette direktivs artikel 10 kræver, at vedkommende godtgør, at han i mindst tre år faktisk og regelmæssigt har beskæftiget sig med værtslandets retssystem, eller i tilfælde af kortere varighed godtgør øvrigt kendskab til samt uddannelse eller erhvervserfaring vedrørende dette retssystem. En sådan bestemmelse gør det muligt for en europæisk advokat, der ønsker at blive integreret i værtslandets advokaterhverv, at blive fortrolig med den nævnte medlemsstats sprog.

47 Herefter skal det fastslås, at den luxembourgske lovgivning, idet den gør registrering af en europæisk advokat hos den kompetente nationale myndighed betinget af en forudgående kontrol af sprogkundskaber, er i strid med artikel 3 i direktiv 98/5.

48 Heraf følger, at Kommissionens første anbringende skal tages til følge.

Det andet anbringende om forbuddet for europæiske advokater mod at udøve virksomhed med domicilering af selskaber i Luxembourg

Parternes argumenter

49 Kommissionen har gjort gældende, at forbuddet for europæiske advokater mod at udøve virksomhed med domicilering af selskaber i Luxembourg er i strid med artikel 5 i direktiv 98/5.

50 Den har tilføjet, at en europæisk advokat ikke kan sammenlignes med en luxembourgsk advokat, der henhører under liste II i advokatfortegnelsen, og som ligeledes er underlagt et forbud mod at udøve sådan virksomhed. Mens denne liste vedrører advokater, der har fået adgang til praktikperioden, og hvis endelige beskikkelse afhænger af resultatet af prøven ved afslutningen af denne, er en europæisk advokat en fuldt kvalificeret advokat.

51 Kommissionen har endvidere anført, at kravet om kendskab til national luxembourgsk ret ikke kan begrunde en begrænsning af europæiske advokaters virksomhed.

52 Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, at den luxembourgske lovgiver ud fra hensynet til den offentlige orden i lov af 31. maj 1999 har villet forbeholde

virksomhed med domicilering af selskaber for advokater, der er fortrolige med national lovgivning og praksis på området, ud fra et ønske om at dæmme op for en uheldig udvikling i forbindelse med fiktiv domicilering af selskaber til skade for det luxembourgske markeds omdømme.

53 Storhertugdømmet Luxembourg har henvist til, at en »domiciliataire« i henhold til lov af 31. maj 1999 har til opgave at kontrollere, at det selskab, som er domicileret hos ham, overholder de lovbestemte betingelser for adgang til at drive erhvervsvirksomhed samt de nationale bestemmelser om udarbejdelse af regnskaber og indkaldelse til generalforsamlinger, og at udøvelse af virksomhed med domicilering af selskaber forudsætter en faglig erfaring og et godt kendskab til lovgivningen på det selskabsretlige område, hvilket er grunden til, at den luxembourgske lovgiver har udelukket advokatpraktikanter optaget på liste II i advokatfortegnelsen samt europæiske advokater fra denne virksomhed.

54 Den luxembourgske regering har endvidere anført, at advokater, der er fuldt kvalificerede i hjemlandet, ikke sidestilles med værtslandets advokater, så længe de udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, men at de i henhold til direktiv 98/5 har mulighed for at blive integreret i advokaterhvervet i værtslandet efter en periode, der anses for nødvendig for at opnå faglig erfaring i denne medlemsstat, og på de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 10.

Domstolens bemærkninger

55 Som det fremgår af sjette betragtning til direktiv 98/5, er et af formålene med direktivet at fastsætte de nærmere betingelser for, at advokater, der udøver

virksomhed under hjemlandets advokattitel, kan udøve advokatvirksomhed, bl.a. med hensyn til deres aktivitetsområde, med henblik på dels at gøre op med de forskelligartede nationale situationer på området samt den forskelsbehandling og de hindringer for den frie bevægelighed, som var en følge heraf, dels at give advokater og klienter de samme muligheder i samtlige medlemsstater.

56 Med henblik herpå fastslås i artikel 2 og 5 i direktiv 98/5 princippet om, at en europæisk advokat med forbehold af undtagelserne i artikel 5's stk. 2 og 3 har ret til at udøve den samme form for erhvervsvirksomhed som en advokat, der udøver virksomhed under værtslandets advokattitel.

57 På denne baggrund er medlemsstaterne, som anført af Kommissionen, ikke bemyndiget til at fastsætte andre undtagelser til dette princip i national ret end dem, der udtrykkeligt og udtømmende er angivet i artikel 5, stk. 1 og 2, i direktiv 98/5.

58 Det er imidlertid ubestridt, at virksomhed med domicilering hverken kan høre under undtagelsen i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 98/5 eller undtagelsen i samme artikels stk. 3.

59 Hvad angår risikoen for en uheldig udvikling som anført af den luxembourgske regering kan et sådant forhold ikke påberåbes for at begrunde, at der indføres eller opretholdes nationale bestemmelser, der tilsidesætter det princip, som er fastslået i artikel 5, stk. 1, i direktiv 98/5, og hvis undtagelser er genstand for harmoniserede regler i samme artikels stk. 2 og 3 (jf. analogt dom af 25.2.2003, sag C-59/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1759, præmis 38).

60 Det skal i øvrigt understreges, at direktiv 98/5 bl.a. foreskriver kumulering af de faglige og etiske regler, som den europæiske advokat skal overholde, pligt til at tegne en advokatansvarsforsikring eller tilslutte sig en for advokater etableret garantifond samt en disciplinærordning, som hjemlandets og værtslandets kompetente myndigheder samarbejder om (jf. i denne retning dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, præmis 43).

61 Herefter skal det fastslås, at den luxembourgske lovgivning, idet den forbyder europæiske advokater at udøve virksomhed med domicilering af selskaber i Luxembourg, er i strid med artikel 5 i direktiv 98/5.

62 Heraf følger, at Kommissionens andet anbringende skal tages til følge.

Det tredje anbringende om pligt til hvert år at fremlægge et bevis for registrering hos den kompetente myndighed i hjemlandet

Parternes argumenter

63 Kommissionen har anført, at dette krav fortsat indgår i lov af 13. november 2002, selv om Storhertugdømmet Luxembourg i sit svar på den begrundede udtalelse angav, at den havde taget argumentationen i udtalelsen, hvorefter det omhandlede krav udgør en uberettiget administrativ byrde henset til bestemmelserne i direktiv 98/5, til efterretning.

64 Storhertugdømmet Luxembourg har i denne henseende begrænset sig til at henvise til det nævnte svar.

Domstolens bemærkninger

65 Den luxembourgske regering har hverken i svaret på den begrundede udtalelse eller under proceduren for Domstolen fremført noget forhold, der kan rejse tvivl om, at dette tredje anbringende er velbegrundet.

66 I skrivelse af 23. december 2003 som svar på Kommissionens åbningsskrivelse af 17. oktober 2003 gjorde regeringen gældende, at den anfægtede foranstaltning er nødvendig for at kontrollere, at europæiske advokater til stadighed opfylder betingelsen om registrering hos hjemlandets kompetente myndighed.

67 Som fremhævet af Kommissionen under den administrative procedure, er det imidlertid fastsat i artikel 7, stk. 2, i direktiv 98/5, at hjemlandets kompetente myndighed skal give værtslandets eller værtslandenes kompetente myndighed underretning i tilfælde af, at der indledes en disciplinærsag mod en advokat, der udøver virksomhed uden for hjemlandet under dettes advokattitel.

68 Videre er værtslandets kompetente myndighed og hjemlandets kompetente myndighed i henhold til det nævnte direktivs artikel 13 forpligtet til at arbejde nært sammen og yde hinanden bistand.

69 Sådanne forholdsregler gør det muligt for værtslandets myndighed at sikre sig, at europæiske advokater til stadighed opfylder betingelsen om registrering hos hjemlandets kompetente myndighed.

70 Det formelle krav i henhold til den luxembourgske lovgivning fremstår derfor som en administrativ foranstaltning, der er uforholdsmæssig i forhold til det tilsigtede formål og dermed uberettiget henset til direktiv 98/5.

71 Herefter skal det fastslås, at den luxembourgske lovgivning, idet den pålægger europæiske advokater en forpligtelse til hvert år at fremlægge et bevis for registrering i hjemlandet, er i strid med direktiv 98/5.

72 Heraf følger, at Kommissionens tredje anbringende skal tages til følge.

73 Samlet skal det på ovenstående baggrund fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 98/5, idet det gør registrering hos den nationale kompetente myndighed af europæiske advokater, der ønsker at udøve virksomhed i Storhertugdømmet Luxembourg under hjemlandets advokattitel, betinget af en forudgående kontrol af sprogkundskaber, forbyder disse advokater at udøve virksomhed med domicilering af selskaber og forpligter dem til hvert år at fremlægge et bevis for registrering hos hjemlandets kompetente myndighed.

Sagens omkostninger

74 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen

har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Storhertugdømmet Luxembourg har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, idet det gør registrering hos den nationale kompetente myndighed af europæiske advokater, der har opnået beskikkelse i en anden medlemsstat end Storhertugdømmet Luxembourg, og som ønsker at udøve virksomhed under hjemlandets advokattitel i denne medlemsstat, betinget af en forudgående kontrol af sprogkundskaber, forbyder disse advokater at udøve virksomhed med domicilering af selskaber og forpligter dem til hvert år at fremlægge et bevis for registrering hos hjemlandets kompetente myndighed.**

2) **Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger.**

Underskrifter