DOMSTOLENS DOM

7. november 2000 *

I sag C-168/98,

Storhertugdømmet Luxembourg, først ved afdelingschef N. Schmit, Afdelingen for Internationale Økonomiske Forbindelser og Samarbejde, og derefter ved afdelingschef P. Steinmetz, Afdelingen for Retlige og Kulturelle Anliggender, begge Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, bistået af advokat J. Welter, Luxembourg, og med valgt adresse hos denne, 100, boulevard de la Pétrusse,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet, først ved kontorchef C. Pennera og fuldmægtig A. Baas og derefter ved C. Pennera og ekspeditionssekretær J. Sant'Anna, alle Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

og

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent M.C. Giorgi og F. Anton, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i

* Processprog: fransk.

Luxembourg hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgte,

støttet af

Kongeriget Spanien ved statens advokat, M. López-Monís Gallego, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

Kongeriget Nederlandene ved kontorchef M.A. Fierstra, Afdelingen for Europæisk Ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, Bezuidenhoutseweg 67, Haag,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Anderson, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent A. Caeiro og B. Mongin, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Europa-Parlamentet 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),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann (refererende dommer), A. La Pergola, M. Wathelet og V. Skouris, samt dommerne D.A.O. Edward, J. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 25. januar 2000 er afgivet mundtlige indlæg af Storhertugdømmet Luxembourg ved P. Steinmetz, bistået af advokat J. Welter, af Parlamentet ved C. Pennera, af Rådet ved F. Anton, af Kongeriget Spanien ved M. López-Monís Gallego, af Kongeriget Nederlandene ved konsulent J. van Bakel, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongerige ved J.E. Collins, bistået af barrister M. Hoskins, og af Kommissionen ved B. Mongin,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. februar 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. maj 1998 har Storhertugdømmet Luxembourg anlagt sag i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), med påstand om annullation af Europa-Parlamentet 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).

2 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 16. september, den 19. oktober, den 11. november og den 9. december 1998 er der givet Kongeriget Spanien, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Kongeriget Nederlandene og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for de af Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union nedlagte påstande.

Direktiv 98/5

3 Direktiv 98/5 er vedtaget i overensstemmelse med fremgangsmåden efter traktatens artikel 189 B (efter ændring nu artikel 251 EF) samt på grundlag af EF-traktatens artikel 49 (efter ændring nu artikel 40 EF), for så vidt som direktivet indeholder bestemmelser om udøvelse af advokaterhvervet som lønmodtager, og på grundlag af EF-traktatens artikel 57, stk. 1, og artikel 57, stk. 2, første og tredje punktum (efter ændring nu artikel 47, stk. 1, og

artikel 47, stk. 2, første og tredje punktum, EF), for så vidt som det indeholder bestemmelser om udøvelse af advokaterhvervet som selvstændig.

4 Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer, at enhver advokat har ret til i en hvilken som helst anden medlemsstat varigt at udøve de i artikel 5 nævnte former for advokatvirksomhed under hjemlandets advokattitel.

5 Ifølge direktivets artikel 5, stk. 1, 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.

6 Ifølge artikel 5, stk. 2, kan 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, dog fra denne form for virksomhed udelukke advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, når denne er opnået i en af sidstnævnte medlemsstater. Det tilføjes i artikel 5, stk. 3, at 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. Endvidere kan medlemsstaterne ifølge samme bestemmelse for at sikre, at retsvæsenet fungerer tilfredsstillende, udarbejde særbestemmelser for adgang til de øverste retsinstanser, f.eks. anvendelse af specialiserede advokater.

7 Artikel 3, 4, 6 og 7 indeholder regler om følgende forhold:

— bestemmelser om, at en advokat, som ønsker at udøve virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor han har opnået beskikkelse, skal registreres hos en kompetent myndighed

— ordlyden af den advokattitel, som anvendes af en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel

— faglige og etiske regler

— disciplinærsager.

8 Artikel 10, stk. 1, bestemmer, at 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, kan udøve erhverv som advokat i værtslandet uden at opfylde betingelsen om at have gennemgået en prøvetid på højst tre år eller at have bestået en egnethedsprøve, dvs. betingelserne i artikel 4, stk. 1, litra b), i 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 1989 L 19, s. 16).

9 Ifølge artikel 10, stk. 3, i direktiv 98/5 kan 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, ligeledes uden at skulle opfylde betingelserne om en prøvetid eller en egnethedsprøve 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 ret til at udøve dette erhverv under den titel, der svarer hertil i værtslandet, såfremt han opfylder visse supplerende betingelser, som det tilkommer værtslandets kompetente myndighed at vurdere.

10 Ifølge artikel 10, stk. 2, kan en advokat, der i et værtsland udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, til enhver tid anmode om, at hans eksamensbevis anerkendes i henhold til direktiv 89/48 med henblik på at få adgang til advokaterhvervet i værtslandet og på at udøve virksomhed under den advokattitel, der svarer til dette erhverv i denne medlemsstat.

11 Artikel 11 og 12 vedrører udøvelse af advokatvirksomhed gennem advokatfællesskaber.

12 Når udøvelse af advokatvirksomhed gennem advokatfællesskaber er tilladt i værtslandet for advokater, der udøver virksomhed under værtslandets relevante advokattitel, har advokater, der udøver virksomhed i dette land under hjemlandets advokattitel, efter artikel 11 på visse betingelser mulighed for:

— at udøve advokatvirksomhed gennem en filial eller et agentur oprettet af det advokatfællesskab, de er medlem af i hjemlandet

— at udøve en form for advokatfællesskab, når de kommer fra samme advokatfællesskab eller samme hjemland

— at udøve virksomhed gennem et fællesskab med andre advokater, der også udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, og som kommer fra forskellige medlemsstater, og/eller med advokater fra værtslandet.

13 Ifølge artikel 12 kan advokater, der driver virksomhed i et sådant advokatfællesskab, anføre betegnelsen på det advokatfællesskab, de er medlem af i hjemlandet, og værtslandet kan kræve, at det ud over denne betegnelse angives, hvilken retlig form advokatfællesskabet har i hjemlandet, og/eller navnene på de personer i advokatfællesskabet, der udøver virksomhed i værtslandet.

Realiteten

14 Storhertugdømmet Luxembourg har fremført tre anbringender til støtte for påstanden om annullation, nemlig at der foreligger en tilsidesættelse af henholdsvis EF-traktatens artikel 52, stk. 2 (efter ændring nu artikel 43, stk. 2, EF), traktatens artikel 57, stk. 2, andet punktum, og EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).

15 Til støtte for sine anbringender anfægter sagsøgeren artikel 2, 5 og 11 i direktiv 98/5, som vedrører henholdsvis vandrende advokaters ret til at udøve virksomhed under hjemlandets advokattitel, sådanne advokaters aktivitetsområde og udøvelse af advokatvirksomhed gennem advokatfællesskaber.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 52, stk. 2

16 Anbringendet, som baseres på traktatens artikel 52, stk. 2, er opdelt i to led, hvoraf det første støttes på, at indlændinge og vandrende personer behandles forskelligt, og det andet på, at der er sket en tilsidesættelse af almene hensyn, dels hensynet til beskyttelsen af forbrugerne, dels hensynet til en ordnet retspleje.

Første led

17 Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, at traktatens artikel 52, stk. 2, indfører et princip om ligestilling af vandrende selvstændige erhvervsdrivende med tilsvarende indenlandske erhvervsdrivende. Denne regel om national behandling indebærer, at ligebehandlingen, eller ikke-diskrimineringen, skal vurderes på grundlag af lovgivningen i værtslandet og ikke på grundlag af lovgivningen i den vandrende selvstændige erhvervsdrivendes oprindelses- eller hjemland, og at der ikke kan indrømmes nogen etableringsret i strid med tvingende principper for uafhængige erhverv, som er fælles for medlemsstaternes retssystemer.

18 Ifølge sagsøgeren kan en harmonisering ganske vist begrunde en fritagelse for enhver kontrol med advokaters kendskab til international ret, EF-ret og national ret i hjemlandet, men ikke for deres kendskab til national ret i værtslandet. Det kendskab til national ret, som er nødvendigt, er nemlig ikke ens, endsige sammenligneligt fra medlemsstat til medlemsstat i modsætning til den viden, der fås inden for andre uddannelser. I øvrigt anerkender direktiv 89/48, at kendskabet til national ret har en specifik karakter.

19 Storhertugdømmet Luxembourg anfører endvidere, at traktatens artikel 52 er et konkret udtryk for det generelle ligebehandlingsprincip.

20 Ved at ophæve enhver forpligtelse til forudgående uddannelse i værtslandets retssystem og ved at gøre det muligt for vandrende advokater at beskæftige sig med dette retssystem indebærer direktiv 98/5 en forskelsbehandling mellem indlændinge og vandrende personer, som er uberettiget efter nævnte traktatbestemmelse, der ikke indeholder hjemmel for fællesskabslovgiver til at ophæve et krav om forudgående kundskaber ved et direktiv, som ikke vedrører harmoniseringen af uddannelseskravene.

21 Sagsøgeren tilføjer, at direktiv 98/5 herved tillige sætter sig ud over den væsentlige forskel, som består — og som bør bestå — mellem etablering og præstation af tjenesteydelser, da Rådets direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser (EFT L 78, s. 17) i sig selv giver en tjenesteydende advokat mulighed for at praktisere inden for værtslandets retssystem uden at godtgøre kendskab hertil.

22 Parlamentet og Rådet, støttet af de intervenerende parter, bestrider, at der foreligger omvendt forskelsbehandling. De gør gældende, at advokater, som udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, og advokater, som udøver virksomhed under værtslandets advokattitel, befinder sig i to forskellige situationer, idet de førstnævnte er undergivet flere restriktioner hvad angår betingelserne for udøvelsen af deres virksomhed. Under alle omstændigheder hører fastsættelsen af grænser for den fremadskridende liberalisering af adgangen til udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed ikke til de funktioner, som traktatens artikel 52 skal opfylde.

23 Vedrørende det anførte må det fastslås, at forbuddet mod forskelsbehandling i sidstnævnte bestemmelse blot er en konkretisering af det almindelige ligheds-

princip, der hører til fællesskabsrettens grundlæggende principper, der som sådan skal respekteres af fællesskabslovgiver. Dette princip kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 67, og af 15.4.1997, sag C-27/95, Bakers of Nailsea, Sml. I, s. 1847, præmis 17).

24 Det må i den foreliggende sag fastslås, at fællesskabslovgiver ikke har tilsidesat dette princip, da en vandrende advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, og en advokat, der udøver virksomhed under værtslandets advokattitel, ikke befinder sig i sammenlignelige situationer.

25 Den sidstnævnte advokat kan nemlig udøve al den form for virksomhed, som værtslandet giver advokater adgang til eller forbeholder dem, hvorimod den førstnævnte kan udelukkes fra visse former for virksomhed og pålægges visse forpligtelser ved repræsentation og forsvar af en klient for retten.

26 Således kan værtslandet ifølge artikel 5, stk. 2, i direktiv 98/5 på visse betingelser udelukke vandrende advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, fra adgangen til at oprette dokumenter, der giver bemyndigelse til at behandle dødsboer, eller som vedrører stiftelse eller overdragelse af rettigheder over fast ejendom.

27 På samme måde kan værtslandet ifølge artikel 5, stk. 3, første afsnit, på visse betingelser pålægge advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, enten at handle sammen med en advokat, der udøver virksomhed under værtslandets advokattitel, og som har møderet for den ret, der skal

behandle sagen, eller sammen med en »avoué«, der har møderet for den pågældende ret. Ifølge samme bestemmelses andet afsnit kan medlemsstaterne udarbejde særbestemmelser for adgang til de øverste retsinstanser, f.eks. anvendelse af specialiserede advokater.

28 Desuden skal det fremhæves, at en advokat, der udøver virksomhed i en medlemsstat under hjemlandets advokattitel, ifølge artikel 4, stk. 1, i direktiv 98/5 er forpligtet til at udøve virksomheden under denne titel, der »skal angives... på en sådan måde, at enhver forveksling med værtslandets advokattitel undgås«.

29 Anbringendet om, at der foreligger en forskelsbehandling til skade for advokater, som udøver virksomhed under værtslandets advokattitel, er derfor ubegrundet. Følgelig må første led af første anbringende forkastes.

Andet led

30 Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, at det er hensynet til forbrugerne og til en ordnet retspleje, som har foranlediget det til at anfægte gyldigheden af direktiv 98/5. Det understreger, at anvendelsen af de faglige regler for advokater — især regler om organisationstilknytning, kvalifikationer, faglig etik, kontrol og ansvar — ifølge Domstolens praksis giver de endelige forbrugere af juridiske tjenesteydelser den nødvendige garanti for advokatens vandel og erfaring og for en ordnet retspleje (Domstolens dom af 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 38). Ved at afskaffe enhver forpligtelse til uddannelse i værtslandets retssystem tilsidesætter direktiv 98/5 almene hensyn, navnlig beskyttelsen af forbrugerne, som medlemsstaterne forfølger med fastsættelse af de krav om forudgående kundskaber — hvis indhold er nærmere fastlagt i lovgivningen — som skal være opfyldt for at få adgang til advokaterhvervet. Hvis der gives tilladelse til at erhverve sådanne kundskaber ved udøvelse af advokaterhvervet, vil det betyde, at dette erhverv kan udøves, inden kundskaberne er erhvervet. Såfremt man desuden forudsætter, at en advokat, som udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, ikke vil praktisere inden for værtslandets nationale retssystem, som han ikke kender, sætter man sig ud

over tvingende hensyn, der bør udelukke, at man løber en sådan risiko, da risikoens størrelse ikke bør påvirke vurderingen af det rimelige i en sådan adgang, så længe denne er principielt uacceptabel.

31 Parlamentet og Rådet, støttet af intervenienterne, har gjort gældende, at direktiv 98/5 tilgodeser tvingende almene hensyn i artikel 4, 5, 6 og 7, navnlig hensynet til beskyttelsen af forbrugerne. Parlamentet og Det Forenede Kongerige fremhæver, at advokater i hvert fald efter bestemmelserne om faglig etik er forpligtet til ikke at tage sager, som de ved eller burde vide falder uden for deres kompetence, og at en overtrædelse af denne regel udgør en tilsidesættelse af deres forpligtelser, som kan medføre disciplinæransvar.

32 Det bemærkes, at medlemsstaterne, når der ikke foreligger samordning på fællesskabsplan, under visse betingelser kan træffe nationale foranstaltninger, hvormed der forfølges et lovmæssigt formål, som er foreneligt med traktaten, og som er begrundet i tvingende almene hensyn, der bl.a. omfatter forbrugerbeskyttelsen. Medlemsstaterne kan således under visse omstændigheder træffe eller opretholde foranstaltninger, der udgør hindringer for den frie bevægelighed. Det er navnlig sådanne hindringer, traktatens artikel 57, stk. 2, giver Fællesskabet mulighed for at fjerne for at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. I forbindelse med vedtagelsen af sådanne foranstaltninger tager Fællesskabet de almene hensyn, som de enkelte medlemsstater forfølger, i betragtning og vedtager et beskyttelsesniveau for disse hensyn, som forekommer acceptabelt i Fællesskabet (jf. i denne retning dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 16 og 17). Der tilkommer fællesskabslovgiver et skøn ved fastsættelsen af et acceptabelt beskyttelsesniveau.

33 I den foreliggende sag må det konstateres, at flere bestemmelser i direktiv 98/5 indeholder regler til beskyttelse af forbrugerne og til sikring af en ordnet retspleje.

34 Således bestemmer artikel 4, at en vandrende advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, skal udøve virksomheden under denne titel, hvorved forbrugeren informeres om, at den fagmand, han beder om at varetage sine interesser, ikke har opnået beskikkelsen i værtslandet, og at hans oprindelige uddannelse ikke nødvendigvis omfatter dettes retssystem.

35 Ifølge artikel 5, stk. 2 og 3, kan værtslandet som anført ovenfor under visse betingelser udelukke vandrende advokater fra at praktisere inden for visse områder og pålægge dem visse forpligtelser med hensyn til repræsentation og forsvar af en klient for retten.

36 Ifølge artikel 6, stk. 1, er en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, underkastet ikke blot de faglige og etiske regler i hjemlandet, men også de samme faglige og etiske regler som de advokater, der udøver virksomhed under værtslandets advokattitel, for så vidt angår alle de former for virksomhed, han udøver på dette lands område.

37 Ifølge artikel 6, stk. 3, kan værtslandet pålægge en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, at tegne en advokatforsikring eller at tilslutte sig en for advokater etableret garantifond efter de regler, værtslandet fastlægger herfor, medmindre den pågældende advokat i forvejen er omfattet af en sådan ordning i overensstemmelse med de i hans hjemland gældende regler, dog således at værtslandet kan kræve, at der tegnes en supplerende forsikring eller stilles en supplerende garanti, såfremt der kun er delvis ækvivalens.

38 Ifølge artikel 7, stk. 1, finder værtslandets retsplejeregler, sanktioner og retsmidler anvendelse, dersom en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, tilsidesætter de i værtslandet gældende forpligtelser.

39 Ifølge artikel 7, stk. 2 og 3, påhviler der hjemlandets og værtslandets kompetente myndigheder en gensidig forpligtelse til information og samarbejde i disciplinærsager.

40 Ifølge artikel 7, stk. 4, afgør hjemlandets kompetente myndighed efter sine egne formelle og materielle regler, hvilke konsekvenser der skal drages af den afgørelse, værtslandets kompetente myndighed har truffet over for en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel.

41 Endelig bestemmer artikel 7, stk. 5, at den omstændighed, at hjemlandets kompetente myndighed midlertidigt eller definitivt fratager advokaten retten til at udøve advokatvirksomhed, automatisk medfører, at den pågældende advokat midlertidigt eller definitivt mister retten til at udøve virksomhed i værtslandet under hjemlandets advokattitel.

42 Endvidere bemærkes, at fagetiske regler for advokater, i lighed med, hvad der gælder efter artikel 3.1.3 i den fagetiske kodeks, som er vedtaget af Rådet for Advokater i Det Europæiske Fællesskab (CCBE), normalt foreskriver 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, hvilket ikke berører anvendelsen af de pågældende ansvarsregler.

43 Det fremgår således, at fællesskabslovgiver med henblik på at lette den grundlæggende ret til etablering for en bestemt kategori af vandrende advokater, frem for at indføre et system med forudgående kontrol af kendskabet til værtslandets nationale retssystem, har foretrukket en ordning, der indeholder en kombination af flere elementer, nemlig information af forbrugerne, begrænsninger i udstrækningen af eller betingelserne for udøvelsen af visse områder af erhvervet, samtidig overholdelse af de faglige og etiske regler i mere end ét land, en forpligtelse til at tegne forsikring samt en disciplinærordning, hvorom hjemlandet og værtslandets kompetente myndighed samarbejder. Fællesskabs-

lovgiver har ikke ophævet forpligtelsen til at besidde kendskab til den nationale ret, som finder anvendelse i de sager, den pågældende advokat overtager, men har kun fritaget denne for på forhånd at skulle godtgøre kendskabet hertil. Herved har fællesskabslovgiver anerkendt, at et sådant kendskab i givet fald kan erhverves gradvis i kraft af praksis, idet kendskabet hertil lettes ved den erfaring, den pågældende i hjemlandet har erhvervet sig inden for andre retsområder. Fællesskabslovgiver har endvidere kunnet tage hensyn til den præventive virkning af disciplinærordningen og advokatansvaret.

44 Ved at foretage et sådant valg vedrørende forbrugerbeskyttelsens karakter og niveau og vedrørende garantien for en ordnet retspleje har fællesskabslovgiver ikke overskredet grænserne for sit skøn.

45 Følgelig må også andet led af første anbringende forkastes.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 57, stk. 2, andet punktum

46 Til støtte for sit andet anbringende anfører Storhertugdømmet Luxembourg, at direktiv 98/5 ikke burde være vedtaget med kvalificeret flertal efter proceduren i traktatens artikel 189 B, men med enstemmighed i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, andet punktum.

47 Sagsøgeren henviser herved til ordlyden af traktatens artikel 57, stk. 2:

»Med samme mål for øje [for at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed] udsteder Rådet... direktiver om samordning af medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, udsteder direktiver, hvis gennemførelse i mindst én af medlemsstaterne medfører en ændring af bestående lovgivningsprincipper for erhvervsreguleringen, der vedrører uddannelse og adgangsbetingelser for fysiske personer. I andre tilfælde træffer Rådet afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 189 B«.

48 Efter sagsøgerens opfattelse ændrer direktiv 98/5 med artikel 2, 5 og 11 netop grundlæggende principper i flere medlemsstater for uddannelsen og adgangen til advokaterhvervet for fysiske personer.

49 Hvad angår uddannelsen er ændringen åbenbar, da der ikke længere hverken kræves nogen forudgående uddannelse i værtslandets retssystem eller nogen anerkendelse af ligestillingen efter en egnethedsprøve.

50 Hvad angår adgangen til advokaterhvervet ændres principperne herfor også ved direktiv 98/5, da dette:

— i artikel 2 og 5 indeholder hjemmel til en uindskrænket udøvelse af advokaterhvervet under hjemlandets advokattitel, hvilket tidligere var udelukket i langt de fleste medlemsstater, og ophæver forpligtelsen for vandrende advokater til at erhverve kendskab til værtslandets retssystem

— ved artikel 11 liberaliserer udøvelse af advokatvirksomhed gennem advokatfællesskaber, herunder i de medlemsstater, som hidtil ikke har tilladt denne form for udøvelse af advokatvirksomhed og denne fremgangsmåde for adgangen til advokaterhvervet.

51 Sagsøgeren fremhæver i særdeleshed, at direktiv 98/5 til skade for forbrugerne ophæver det bestående lovgivningsprincip om kontrol med, at enhver, der ønsker at udøve advokatvirksomhed, har kendskab til luxembourgsk ret.

52 Rådet og Parlamentet har gjort gældende, at bestemmelsen i traktatens artikel 57, stk. 2, andet punktum, skal fortolkes indskrænkende, da den er en undtagelsesbestemmelse i forhold til de almindelige regler vedrørende fremgangsmåden for vedtagelse af de pågældende retsakter. Ifølge Rådet og Parlamentet er betingelserne for anvendelsen af denne bestemmelse ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Parlamentet, støttet af Kongeriget Spanien, har fremhævet, at direktiv 98/5 fastsætter et princip om gensidig anerkendelse af de faglige kvalifikationsbeviser, som er erhvervet efter de betingelser, som er fastsat herfor af hver enkelt medlemsstat, med henblik på at sikre advokaters ret til etablering på hele Fællesskabets område i medfør af et af disse kvalifikationsbeviser. Ifølge Parlamentet omfattes den anfægtede retsakt derfor af traktatens artikel 57, stk. 1. Kommissionen har gjort gældende, at direktiv 98/5 indfører en ordning for gensidig anerkendelse af tilladelser til at udøve virksomhed, der som sådan er omfattet af traktatens artikel 57, stk. 1, og stk. 2, første og tredje punktum.

53 Hvad angår udøvelsen af advokatvirksomhed gennem advokatfællesskaber anfører Rådet, Kongeriget Nederlandene og Kommissionen, at dette i hvert fald vedrører vilkårene for udøvelse af erhvervet og ikke hører til lovgivningsprincipperne vedrørende adgangen hertil.

54 Vedrørende det anførte bemærkes, at traktatens artikel 57, stk. 1, bestemmer således:

»For at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed udsteder Rådet efter fremgangsmåden i artikel 189 B direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser.«

55 Det må herefter konstateres, at direktiv 98/5, der bl.a. har til formål at lette udøvelsen af erhvervet som selvstændig advokat, i artikel 2 og 5 bestemmer, at enhver advokat, med visse undtagelser, har ret til varigt at udøve den samme form for advokatvirksomhed under hjemlandets advokattitel som advokater, der udøver virksomhed under værtslandets relevante advokattitel, herunder ret til at rådgive om værtslandets nationale ret.

56 Direktivet indfører således en ordning for gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser for vandrende advokater, som ønsker at udøve virksomhed under hjemlandets advokattitel. Denne ordning supplerer ordningen efter direktiv 89/48, hvis formål for advokaters vedkommende er at gøre det muligt at udøve advokaterhvervet uden begrænsninger under værtslandets advokattitel.

57 I modsætning til det af Storhertugdømmet Luxembourg hævdede, omfattes artikel 2 og 5 i direktiv 98/5 følgelig af anvendelsesområdet for traktatens artikel 57, stk. 1, og ikke af artikel 57, stk. 2, andet punktum.

58 Som følge heraf kan argumentet om, at der er foretaget en ændring af de bestående lovgivningsprincipper for erhvervsreguleringen i traktatens artikel 57,

stk. 2, andet punktums forstand — hvilken ændring ville have krævet enstemmighed ved vedtagelsen af direktiv 98/5 — ikke tillægges vægt for så vidt angår direktivets artikel 2 og 5.

59 Hvad angår direktivets artikel 11, som vedrører udøvelsen af advokatvirksomhed gennem advokatfællesskaber, må det konstateres, at denne bestemmelse ikke vedrører en betingelse for adgangen til advokaterhvervet, men et vilkår for udøvelse heraf. Som anført af Parlamentet, Rådet, Kongeriget Spanien og Kommissionen, pålægger denne artikel desuden ikke værtslandet at tillade en sådan virksomhedsform, hvis værtslandet ikke tillader advokatfællesskaber for advokater, som udøver virksomhed under den relevante advokattitel. Reglerne om advokatfællesskaber kunne derfor lovligt vedtages i medfør af traktatens artikel 57, stk. 2, første og tredje punktum.

60 Af det anførte følger, at det andet anbringende må forkastes.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 190

61 Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, at direktiv 98/5 tilsidesætter begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190, da det ikke indeholder en reel begrundelse for opgivelsen af ethvert krav om forudgående kendskab til værtslandets nationale ret. Det indeholder heller ikke nogen forklaring på, hvorfor det er nødvendigt, dels at der fra første dag gives en advokat, som udøver advokatvirksomhed under hjemlandets advokattitel, umiddelbar adgang til at udøve erhvervet uden indskrænkninger i kompetenceområdet, inklusive inden for national ret, dels at han derefter kan udøve virksomhed under denne titel uden begrænsninger. Endelig finder sagsøgeren, at begrundelsen i tredje, fjerde og fjortende betragtning delvis er selvmodsigende. De udtalelser i disse betragtninger, som vedrører vandrende advokaters opnåelse af værtslandets advokattitel efter en vis periode, forekommer at være i strid med ordningen om, at det er lovligt at udøve advokatvirksomhed under hjemlandets advokattitel i ubegrænset tid.

62 Det bemærkes, at begrundelsespligtens omfang ifølge fast retspraksis afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almengyldige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde. Hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, ville være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. bl.a. dom af 19.11.1998, sag C-150/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 7235, præmis 25 og 26).

63 I den foreliggende sag indeholder direktiv 98/5 en sammenhængende og tilstrækkelig beskrivelse af de omstændigheder som helhed, som har ført til dets vedtagelse:

— Fjernelsen af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne er et af Fællesskabets mål, og denne frie bevægelighed indebærer bl.a. ret til for medlemsstaternes statsborgere at udøve et erhverv enten som selvstændig eller som lønmodtager i en anden medlemsstat end den, hvor de har erhvervet deres faglige kvalifikationer (første betragtning).

— En advokat, der er fuldt kvalificeret i en medlemsstat, kan allerede nu i medfør af direktiv 89/48 anmode om at få sit eksamensbevis anerkendt for at etablere sig i en anden medlemsstat med henblik på at blive integreret i advokaterhvervet i værtslandet og udøve virksomhed dér under dette lands advokattitel (anden betragtning).

— Hvad angår udveksling af tjenesteydelser kan advokater i en medlemsstat allerede efter direktiv 77/249 på visse betingelser udøve virksomhed i en anden medlemsstat og herved praktisere inden for hjemlandets retssystem, EF-retten, international ret og værtslandets retssystem (tiende betragtning).

— Kun nogle få medlemsstater tillader, at advokater fra andre medlemsstater udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel på deres område på anden måde end i form af tjenesteydelser; i de medlemsstater, hvor en sådan mulighed består, er de herfor gældende betingelser desuden meget forskellige, og så forskelligartede situationer fører til forskelsbehandling og konkurrenceforvridning mellem medlemsstaternes advokater og udgør en hindring for den frie bevægelighed (sjette betragtning).

64 Direktiv 98/5 angiver endvidere de generelle formål, som det forfølger:

— De fuldt kvalificerede advokater, som ikke hurtigt integreres i advokaterhvervet i værtslandet, navnlig ved at bestå den i direktiv 89/48 omhandlede egnethedsprøve, bør kunne opnå en sådan integration, efter at de i en periode har udøvet advokatvirksomhed i værtslandet under hjemlandets advokattitel, eller de bør kunne fortsætte deres virksomhed under hjemlandets advokattitel (tredje betragtning).

— En aktion på området, der gennemføres på fællesskabsplan, tilsigter dels at gøre det lettere for advokater at blive integreret i advokaterhvervet i værtslandet end det er muligt efter den generelle ordning for gensidig anerkendelse, dels at imødekomme behovet hos klienter for rådgivning på i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner (femte betragtning).

— Det har endvidere til formål at løse de problemer i forbindelse med konkurrencefordrejninger og hindringer for den frie bevægelighed, som beror

på, at der gælder meget forskellige vilkår for udøvelse af erhvervet under hjemlandets advokattitel i de medlemsstater, som i forvejen tillader dette (sjette betragtning).

— Direktivet har til formål at sikre forbrugerne fyldestgørende information ved at foreskrive, at de advokater, der endnu ikke er integreret i advokaterhvervet i værtslandet, skal udøve deres virksomhed i denne stat under hjemlandets advokattitel (niende betragtning).

65 Det fremgår således, at fællesskabslovgiver har opfyldt den begrundelsespligt, som traktatens artikel 190 foreskriver i forbindelse med vedtagelsen af en almengyldig retsakt.

66 Fællesskabslovgiver behøvede ikke som følge af denne forpligtelse at give en særlig begrundelse for sin beslutning om med henblik på gennemførelsen af sine generelle mål at fritage for godtgørelse af et forudgående kendskab til værtslandets nationale ret og tildele den hermed sammenhængende ret til umiddelbar udøvelse af advokaterhvervet inden for dette lands retssystem. Fællesskabslovgiver var heller ikke forpligtet til at give en særlig begrundelse for sin beslutning om med henblik på gennemførelsen af de samme generelle mål ikke at tidsbegrænse retten til udøvelse af virksomhed i værtslandet under hjemlandets advokattitel. I øvrigt er fællesskabslovgiver ikke forpligtet til at fastsætte tidsmæssige begrænsninger for en foranstaltning til at lette udøvelsen af etableringsfriheden, da denne pr. definition indebærer muligheden for en fast og varig deltagelse i værtslandets økonomiske liv.

67 Endelig kan der ikke konstateres nogen modstrid mellem, på den ene side, betragtningerne vedrørende vandrende advokaters opnåelse af værtslandets advokattitel efter en vis periode og, på den anden side, fællesskabslovgivers

beslutning om at give en tidsubegrænset adgang til at udøve virksomhed under hjemlandets advokattitel. De to former for udøvelse af advokaterhvervet er nemlig undergivet særskilte ordninger, og der er knyttet særlige betingelser til den sidstnævnte, som har sammenhæng med fritagelsen for godtgørelse af et forudgående kendskab til værtslandets nationale ret. Som tidligere anført, skal en fællesskabsforanstaltning til at lette etableringsfriheden ikke undergives nogen begrænsning af dens tidsmæssige virkning.

68 Herefter må også tredje anbringende forkastes.

69 Da ingen af de tre anbringender er blevet taget til følge, må de sagsøgte herefter frifindes.

Sagens omkostninger

70 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Storhertugdømmet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Kommissionen bærer derfor deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**

2) **Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.**

3) **Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident