ARREST VAN HET HOF

7 november 2000 *

In zaak C-168/98,

Groothertogdom Luxemburg, aanvankelijk vertegenwoordigd door N. Schmit, directeur internationale economische betrekkingen en samenwerking bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, later door P. Steinmetz, directeur juridische en culturele zaken bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden, bijgestaan door J. Welter, advocaat te Luxemburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van laatstgenoemde, Boulevard de la Pétrusse 100,

verzoeker,

tegen

Europees Parlement, aanvankelijk vertegenwoordigd door C. Pennera, afdelingshoofd bij de juridische dienst, en A. Baas, administrateur bij dezelfde dienst, later door C. Pennera en J. Sant'Anna, hoofdadministrateur bij de juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

en

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. C. Giorgi, juridisch adviseur, en F. Anton, lid van de juridische dienst, als gemachtigden, domicilie

* Procestaal: Frans.

gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerders,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, hoofd van de afdeling Europees recht van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, Bezuidenhoutseweg 67, 's-Gravenhage,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door D. Anderson, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

en door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Caeiro, juridisch hoofdadviseur, en B. Mongin, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniënten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PB L 77, blz. 36),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann (rapporteur), A. La Pergola, M. Wathelet en V. Skouris, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 25 januari 2000, waarbij het Groothertogdom Luxemburg was vertegenwoordigd door P. Steinmetz, bijgestaan door J. Welter, het Parlement door C. Pennera, de Raad door F. Anton, het Koninkrijk Spanje door M. López-Monís Gallego, het Koninkrijk der Nederlanden door J. van Bakel, adjunct juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, het Verenigd Koninkrijk door J. E. Collins, bijgestaan door M. Hoskins, Barrister, en de Commissie door B. Mongin,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 februari 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 4 mei 1998, heeft het Groothertogdom Luxemburg krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) verzocht om nietigverklaring van richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PB L 77, blz. 36).

2 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 16 september, 19 oktober, 11 november en 9 december 1998 zijn het Koninkrijk Spanje, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland als interveniënten toegelaten aan de zijde van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie.

Richtlijn 98/5

3 Richtlijn 98/5 is volgens de procedure van artikel 189 B EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 251 EG) vastgesteld op de grondslag van, enerzijds, artikel 49 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 40 EG) voor zover het de uitoefening van het beroep van advocaat in loondienst betreft, en, anderzijds, artikel 57, leden 1 en 2, eerste en derde zin, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 47,

leden 1 en 2, eerste en derde zin, EG) voor zover het de uitoefening van dit beroep als zelfstandige betreft.

4 Artikel 2, eerste alinea, van deze richtlijn bepaalt, dat elke advocaat het recht heeft permanent in elke andere lidstaat onder zijn oorspronkelijke beroepstitel de in artikel 5 omschreven werkzaamheden van advocaat uit te oefenen.

5 Volgens artikel 5, lid 1, van dezelfde tekst oefent de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat dezelfde werkzaamheden uit als de onder de relevante beroepstitel van de lidstaat van ontvangst werkzame advocaat en kan hij met name juridisch advies geven over het recht van de lidstaat van herkomst, het gemeenschapsrecht, het internationale recht en het recht van de lidstaat van ontvangst.

6 Artikel 5, lid 2, bepaalt evenwel, dat de lidstaten die op hun grondgebied een bepaalde categorie advocaten toestaan akten op te maken waarbij de bevoegdheid wordt verleend de goederen van overledenen te beheren, of waarbij onroerende zakelijke rechten worden gevestigd of overgedragen, hetgeen in andere lidstaten voor andere beroepen dan dat van advocaat is gereserveerd, de advocaat die onder zijn oorspronkelijke, in een van laatstgenoemde lidstaten verstrekte beroepstitel werkzaam is, van die werkzaamheden kunnen uitsluiten. Artikel 5, lid 3, voegt daaraan toe dat een lidstaat van ontvangst, voor de uitoefening van de werkzaamheden die met de vertegenwoordiging en de verdediging van een cliënt in rechte verband houden en voor zover het recht van deze lidstaat deze werkzaamheden voorbehoudt aan onder de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst werkzame advocaten, een onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat ertoe kan verplichten samen te werken met een advocaat die bij de geadieerde rechterlijke instantie optreedt en die in voorkomend geval tegenover die rechterlijke instantie verantwoordelijk is of samen te werken met een bij die rechterlijke instantie optredende „avoué". Voorts kunnen de lidstaten volgens deze bepaling ten behoeve van een goede werking van de rechtspleging specifieke regels vaststellen voor de toegang tot de hogere gerechtshoven, bijvoorbeeld dat er gespecialiseerde advocaten ingeschakeld moeten worden.

7 De artikelen 3, 4, 6 en 7 regelen de volgende punten:

— de inschrijving bij de bevoegde autoriteit van de advocaat die zijn beroep wenst uit te oefenen in een andere lidstaat dan waar hij zijn beroepskwalificatie heeft verworven;

— de benaming van de beroepstitel die wordt gebruikt door de advocaat die zijn werkzaamheden onder zijn oorspronkelijke beroepstitel uitoefent;

— de beroeps- en gedragsregels;

— de tuchtprocedures.

8 Artikel 10, lid 1, bepaalt dat de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat die aantoont gedurende ten minste drie jaar daadwerkelijk en regelmatig in het recht van de lidstaat van ontvangst, met inbegrip van het gemeenschapsrecht, werkzaam te zijn geweest, toegang heeft tot het beroep van advocaat van de lidstaat van ontvangst zonder een aanpassingsstage van maximaal drie jaar te moeten doorlopen of een proeve van bekwaamheid af te leggen, zoals vereist in artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1998 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).

9 Volgens artikel 10, lid 3, van richtlijn 98/5 kan ook de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat die aantoont gedurende ten minste drie jaar daadwerkelijk en regelmatig in de lidstaat van ontvangst, doch gedurende kortere tijd in het recht van deze lidstaat werkzaam te zijn geweest, van de bevoegde autoriteit van deze lidstaat onder bepaalde voorwaarden toestemming krijgen om toe te treden tot het beroep van advocaat van de lidstaat van ontvangst en dit beroep uit te oefenen onder de beroepstitel die in deze lidstaat met het beroep van advocaat verbonden is, zonder gehouden te zijn aan de in artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48 gestelde voorwaarden inzake een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid.

10 Volgens artikel 10, lid 2, kan de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel in een lidstaat van ontvangst werkzame advocaat te allen tijde om erkenning van zijn diploma overeenkomstig richtlijn 89/48 te verzoeken, teneinde in de lidstaat van ontvangst toe te treden tot het beroep van advocaat en dit beroep aldaar uit te oefenen onder de beroepstitel die in deze lidstaat met het beroep van advocaat verbonden is.

11 De artikelen 11 en 12 regelen de beroepsuitoefening in groepsverband.

12 Wanneer beroepsuitoefening in groepsverband is toegestaan voor advocaten die hun werkzaamheden onder de relevante beroepstitel in de lidstaat van ontvangst uitoefenen, dan mogen advocaten die hun werkzaamheden in deze lidstaat onder hun oorspronkelijke beroepstitel uitoefenen, krachtens artikel 11 onder bepaalde voorwaarden:

— hun beroepswerkzaamheden uitoefenen in het kader van een filiaal of agentschap van de groep waarvan zij lid zijn in hun lidstaat van herkomst;

— toetreden tot een vorm van beroepsuitoefening in groepsverband, wanneer zij afkomstig zijn uit eenzelfde groep of uit eenzelfde lidstaat van herkomst;

— hun beroep uitoefenen samen met andere, eveneens onder hun oorspronkelijke beroepstitel werkzame en uit verschillende lidstaten komende advocaten, en/of met advocaten van de lidstaat van ontvangst.

13 Artikel 12 bepaalt, dat de in groepsverband werkzame advocaten de naam van de groep waartoe zij in de lidstaat van herkomst behoren, mogen vermelden en dat de lidstaat van ontvangst kan eisen, dat bovendien de rechtsvorm van de groep in de lidstaat van herkomst en/of de namen van de in de lidstaat van ontvangst werkzame leden van de groep worden vermeld.

Ten gronde

14 Het Groothertogdom Luxemburg voert drie middelen aan, namelijk schending van artikel 52, tweede alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43, tweede alinea, EG), schending van artikel 57, lid 2, tweede zin, van het Verdrag en schending van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG).

15 De middelen keren zich tegen de artikelen 2, 5 en 11 van richtlijn 98/5 die, respectievelijk, het recht van de migrerende advocaat om onder zijn oorspronkelijke beroepstitel te praktiseren, het werkterrein van deze advocaat en de beroepsuitoefening in groepsverband betreffen.

Schending van artikel 52, tweede alinea, van het Verdrag

16 Het middel ontleend aan artikel 52, tweede alinea, van het Verdrag valt in twee onderdelen uiteen. Het eerste klaagt over invoering van een verschil in behandeling tussen eigen onderdanen en migranten, het tweede over aantasting van het algemeen belang van consumentenbescherming en van een goede rechtsbedeling.

Het eerste onderdeel

17 Het Groothertogdom Luxemburg voert aan, dat artikel 52, tweede alinea, van het Verdrag een migrerende zelfstandige gelijkstelt met zijn nationale evenknie. Deze regel van nationale behandeling betekent, dat de gelijkheid of niet-discriminatie dient te worden afgemeten aan de wetgeving van de lidstaat van ontvangst en niet aan die van de lidstaat van herkomst of oorsprong van de migrerende zelfstandige, en dat geen vestigingsrecht kan worden toegekend in strijd met de aan het recht van de verschillende lidstaten gemeenschappelijke dwingende beginselen die de vrije beroepen regelen.

18 Harmonisatie kan grond zijn, af te zien van toetsing van de kennis van het internationale recht, het gemeenschapsrecht en het recht van de lidstaat van herkomst, doch dit is uitgesloten ten aanzien van het nationale recht van de lidstaat van ontvangst. De te verwerven kennis van het nationale recht is immers in de lidstaten niet identiek en zelfs niet grotendeels gelijksoortig, dit in tegenstelling tot de in andere opleidingen overgedragen kennis. De specificiteit van de kennis van het nationale recht is overigens erkend in richtlijn 89/48.

19 Het Groothertogdom Luxemburg herinnert eraan, dat artikel 52 van het Verdrag een bijzondere uitdrukking is van het algemene beginsel van gelijke behandeling.

20 Door elke verplichting tot voorafgaande opleiding in het recht van de lidstaat van ontvangst af te schaffen en door migrerende advocaten toe te staan in dit recht te praktiseren, creëert richtlijn 98/5 echter een verschil in behandeling tussen eigen onderdanen en migranten die ongerechtvaardigd is uit hoofde van deze bepaling van het Verdrag, die de gemeenschapswetgever niet toestaat een vereiste van voorafgaande kwalificatie af te schaffen in een richtlijn die niet de harmonisatie van de opleidingsvoorwaarden betreft.

21 Richtlijn 98/5 miskent tevens het essentiële verschil dat tussen vestiging en dienstverrichting bestaat en dient te blijven bestaan, aangezien de dienstverrichtende advocaat reeds volgens richtlijn 77/249/EEG van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten (PB L 78, blz. 17) werkzaam kan zijn in het recht van de lidstaat van ontvangst zonder enige kennis van dit recht te hoeven aantonen.

22 Het Parlement en de Raad, ondersteund door interveniënten, betwisten het bestaan van een omgekeerde discriminatie. Zij menen, dat de onder hun oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaten zich in een andere situatie bevinden dan de onder de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst werkzame advocaten, aangezien voor de eersten diverse beperkingen gelden ten aanzien van de uitoefeningsvoorwaarden van hun werkzaamheid. In ieder geval behoort het niet tot de functies van artikel 52 van het Verdrag, het proces van liberalisatie van de toegang tot zelfstandige beroepsuitoefening te beperken.

23 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat het in laatstgenoemde bepaling vastgelegde discriminatieverbod slechts de specifieke uitdrukking is van het

algemene gelijkheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht en bijgevolg door de gemeenschapswetgever in acht moet worden genomen. Volgens dit beginsel mogen vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij een verschil in behandeling objectief gezien gerechtvaardigd is (zie, in die zin, arresten van 5 oktober 1994, Duitsland/ Raad, C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 67, en 15 april 1997, Bakers of Nailsea, C-27/95, Jurispr. blz. I-1847, punt 17).

24 In casu heeft de gemeenschapswetgever dit beginsel niet geschonden, aangezien de situatie van de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame migrerende advocaat niet vergelijkbaar is met die van de onder de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst werkzame advocaat.

25 In tegenstelling tot de laatstgenoemde, die alle werkzaamheden kan uitoefenen die in de lidstaat van ontvangst door advocaten mogen worden verricht of aan hen zijn voorbehouden, kunnen aan de eerste bepaalde werkzaamheden worden verboden en kunnen hen bepaalde verplichtingen worden opgelegd bij de vertegenwoordiging en verdediging van een cliënt in rechte.

26 Zo kan de lidstaat van ontvangst volgens artikel 5, lid 2, van richtlijn 98/5 onder bepaalde voorwaarden de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame migrerende advocaat verbieden om akten op te maken waarbij de bevoegdheid wordt verleend de goederen van overledenen te beheren, of waarbij onroerende zakelijke rechten worden gevestigd of overgedragen.

27 Ook kan de lidstaat van ontvangst op grond van artikel 5, lid 3, eerste alinea, de onder hun oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaten onder bepaalde voorwaarden verplichten samen te werken met een advocaat die onder de beroepstitel van deze staat bij de geadieerde rechterlijke instantie optreedt, of

samen te werken met een bij die rechterlijke instantie optredende „avoué". Op grond van de tweede alinea van hetzelfde artikel kunnen de lidstaten specifieke regels vaststellen voor de toegang tot de hogere gerechtshoven, bijvoorbeeld dat er gespecialiseerde advocaten ingeschakeld moeten worden.

28 Bovendien moet de advocaat die in een lidstaat zijn beroep onder zijn oorspronkelijke beroepstitel uitoefent, volgens artikel 4, lid 1, van richtlijn 98/5 van deze titel gebruik maken, die „dient te luiden... op een verstaanbare wijze en zodanig dat hij niet kan worden verward met de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst".

29 De klacht, dat de onder de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst werkzame advocaat wordt gediscrimineerd, is dus ongegrond. Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

Het tweede onderdeel

30 Het Groothertogdom Luxemburg stelt, dat het de geldigheid van richtlijn 98/5 betwist vanuit het oogpunt van consumentenbescherming en het belang van een goede rechtsbedeling. Volgens de rechtspraak van het Hof biedt de toepassing van beroepsregels op de advocaten, met name de regels inzake organisatie, bekwaamheid, deontologie, toezicht en aansprakelijkheid, de eindverbruikers de nodige garantie van integriteit en ervaring en verzekert zij een goede rechtsbedeling (arrest van 12 december 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Jurispr. blz. I-6511, punt 38). Door elke verplichting tot opleiding in het recht van de lidstaat van ontvangst af te schaffen doet richtlijn 98/5 evenwel afbreuk aan het algemeen belang, in het bijzonder dat van de consumentenbescherming, dat de verschillende lidstaten nastreven met het verplicht stellen van het bezit van een wettelijk gedefinieerde kwalificatie voor de toegang en de uitoefening van het beroep van advocaat. Toelaten dat de opleiding door beroepsuitoefening wordt verworven, betekent noodzakelijkerwijs dat de beroepsuitoefening voorafgaat aan de opleiding. De opvatting, dat de onder zijn oorspronkelijk beroepstitel werkzame advocaat niet in het hem onbekende nationale recht van de lidstaat van

ontvangst zal praktiseren, miskent de dwingende vereisten die het nemen van dit risico, dat los van het kwantitatief belang ervan onaanvaardbaar is, uitsluiten.

31 Het Parlement en de Raad, ondersteund door interveniënten, menen dat richtlijn 98/5 in de artikelen 4, 5, 6 en 7 rekening heeft gehouden met dwingende vereisten van algemeen belang, in het bijzonder die van consumentenbescherming. Het Parlement en het Verenigd Koninkrijk beklemtonen, dat de advocaten op grond van de gedragsregels hoe dan ook verplicht zijn om geen zaken te behandelen waarvan zij weten of moeten weten dat het hun aan de nodige kennis ter zake ontbreekt, en dat elke schending van deze regel een disciplinaire fout is.

32 Hierbij moet worden opgemerkt, dat bij gebreke van een communautair optreden de lidstaten onder bepaalde voorwaarden nationale regelingen kunnen vaststellen die een met het Verdrag verenigbaar rechtmatig doel nastreven en hun rechtvaardiging vinden in dwingende vereisten van algemeen belang, waaronder de consumentenbescherming. Zo kunnen zij in bepaalde omstandigheden maatregelen die het vrije verkeer belemmeren, vaststellen of handhaven. Het zijn met name die hinderpalen die de Gemeenschap krachtens artikel 57, lid 2, van het Verdrag mag afschaffen ter vergemakkelijking van de toegang tot en de uitoefening van zelfstandige beroepswerkzaamheden. Bij het vaststellen van dergelijke maatregelen houdt de gemeenschapswetgever rekening met het door de verschillende lidstaten nagestreefde algemeen belang en beschermt hij dit belang tot op een niveau dat in de Gemeenschap aanvaardbaar lijkt (zie, in die zin, arrest van 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punten 16 en 17). Voor de bepaling van het aanvaardbare beschermingsniveau beschikt hij over een beoordelingsmarge.

33 Verschillende van de bepalingen van richtlijn 98/5 bevatten regels die de consumentenbescherming en een goede rechtsbedeling beogen te waarborgen.

34 Zo moet de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame migrerende advocaat volgens artikel 4 zijn beroepswerkzaamheden uitoefenen onder deze titel, zodat de consument kan weten dat de advocaat aan wie hij de verdediging van zijn belangen toevertrouwt, zijn kwalificatie niet verworven heeft in de lidstaat van ontvangst en dat zijn oorspronkelijke opleiding niet noodzakelijk het nationale recht van deze staat omvatte.

35 Zoals reeds is vastgesteld, kan de lidstaat van ontvangst krachtens artikel 5, leden 2 en 3, onder bepaalde voorwaarden de migrerende advocaat bepaalde werkzaamheden verbieden en hem bepaalde verplichtingen opleggen ten aanzien van de vertegenwoordiging en verdediging van een cliënt in rechte.

36 Voor alle werkzaamheden die hij op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst uitoefent, onderwerpt artikel 6, lid 1, de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat niet alleen aan de beroeps- en gedragsregels van de lidstaat van herkomst, maar ook aan dezelfde beroeps- en gedragsregels als de advocaten die onder de relevante beroepstitel van de eerstgenoemde lidstaat praktiseren.

37 Volgens artikel 6, lid 3, kan de lidstaat van ontvangst van de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat verlangen, dat hij een beroepsaansprakelijkheidsverzekering afsluit of zich bij één beroepsgarantiefonds aansluit, een en ander volgens de door deze lidstaat vastgestelde regels, tenzij de betrokken advocaat reeds door een verzekering of garantie volgens de regels van zijn lidstaat van herkomst gedekt is. In geval van gedeeltelijke gelijkwaardigheid kan evenwel de afsluiting van een aanvullende verzekering of garantie worden geëist.

38 Krachtens artikel 7, lid 1, zijn de procedureregels, sancties en rechtsmiddelen van het tuchtrecht van de lidstaat van ontvangst van toepassing, indien de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat niet aan de in deze lidstaat geldende verplichtingen voldoet.

39 Op het gebied van het tuchtrecht voorziet artikel 7, leden 2 en 3, in wederzijdse informatie- en samenwerkingsverplichtingen voor de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst.

40 Artikel 7, lid 4, voegt daaraan toe, dat de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst beslist over het gevolg dat overeenkomstig de eigen regels van materieel en formeel recht moet worden gegeven aan de door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst jegens de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat gegeven tuchtrechtelijke beslissing.

41 Ten slotte bepaalt artikel 7, lid 5, dat de tijdelijke of de definitieve intrekking van de bevoegdheid tot uitoefening van het beroep door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst voor de betrokken advocaat automatisch het tijdelijke of definitieve verbod meebrengt zijn beroep onder zijn oorspronkelijke beroepstitel uit te oefenen in de lidstaat van ontvangst.

42 Overigens bevatten de voor advocaten geldende gedragsregels naar het voorbeeld van artikel 3.1.3 van de gedragscode van de Raad van de balies van de Europese Unie (CCBE) inderdaad meestal een tuchtrechtelijk sanctioneerbare verplichting — onverminderd de toepassing van de geldende aansprakelijkheidsregels — om geen zaken te behandelen waarvan de betrokken advocaten weten of moeten weten dat het hun aan de nodige kennis ter zake ontbreekt.

43 De gemeenschapswetgever heeft dus, om de uitoefening van de fundamentele vrijheid van vestiging voor een bepaalde groep migrerende advocaten te vergemakkelijken, aan een regeling die informatie van de consument combineert met beperkingen met betrekking tot de draagwijdte en de modaliteiten van de uitoefening van bepaalde beroepswerkzaamheden, cumulatie van de te respecteren beroeps- en gedragsregels, een verzekeringsverplichting en een tuchtregeling waarbij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong samenwerkt met die van de lidstaat van ontvangst, de voorkeur gegeven boven een systeem van

voorafgaand toezicht op een kwalificatie in het nationale recht van de lidstaat van ontvangst. Hij heeft de verplichting om het nationale recht te kennen dat toepasselijk is in de door de betrokken advocaat behandelde dossiers, niet geschrapt, maar heeft de advocaat enkel vrijgesteld van de verplichting, het bezit van deze kennis vooraf te bewijzen. Aldus heeft hij aanvaard, dat kennis in voorkomend geval geleidelijk via de praktijk wordt verkregen, wat vergemakkelijkt wordt door de met andere rechtsstelsels opgedane ervaring in de lidstaat van oorsprong. Hij heeft daarbij eveneens het afschrikkend effect van de tucht- en de beroepsaansprakelijkheidsregeling in aanmerking kunnen nemen.

44 Door zijn keuze voor deze soort en dit niveau van consumentenbescherming en van waarborging van een goede rechtsbedeling heeft hij de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet miskend.

45 Bijgevolg dient het tweede onderdeel van het eerste middel eveneens te worden afgewezen.

Schending van artikel 57, lid 2, tweede zin, van het Verdrag

46 In het kader van het tweede middel voert het Groothertogdom Luxemburg aan, dat richtlijn 98/5 niet had mogen worden vastgesteld met gekwalificeerde meerderheid van stemmen volgens de procedure van artikel 189 B van het Verdrag, maar was vaststelling met eenparigheid van stemmen overeenkomstig artikel 57, lid 2, tweede zin, van het Verdrag vereist.

47 Het herinnert aan de formulering van artikel 57, lid 2, van het Verdrag:

„Met hetzelfde doel [de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken] stelt de Raad... richtlijnen vast inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, over richtlijnen waarvan de uitvoering in ten minste een der lidstaten een wijziging van de in de wetgeving neergelegde beginselen betreffende de regeling van beroepen met zich meebrengt voor wat betreft opleiding en voorwaarden voor toegang van natuurlijke personen. In alle overige gevallen besluit de Raad volgens de procedure van artikel 189 B."

48 Naar zijn oordeel worden nu juist in meerdere lidstaten bestaande belangrijke beginselen betreffende de opleiding en de toegang van natuurlijke personen tot het beroep van advocaat gewijzigd door de artikelen 2, 5 en 11 van richtlijn 98/5.

49 Wat de opleiding betreft, is de wijziging duidelijk, omdat noch een voorafgaande opleiding in het recht van de lidstaat van ontvangst, noch een erkenning van gelijkwaardigheid na een proeve van bekwaamheid meer is vereist.

50 Wat de toegang betreft, brengt richtlijn 98/5 eveneens wijziging in de geldende beginselen, omdat:

— de artikelen 2 en 5 een onbeperkte uitoefening van het beroep van advocaat onder de oorspronkelijke titel mogelijk maken, hetgeen voorheen onmogelijk was in het overgrote deel van de lidstaten, en de verplichting om kennis van het recht van de lidstaat van ontvangst te verwerven voor migrerende advocaten opheffen;

— de uitoefening van het beroep van advocaat in groepsverband in artikel 11 wordt geliberaliseerd, ook in de lidstaten waar deze vorm van beroepsuitoefening en deze vorm van toegang niet was toegestaan.

51 In het bijzonder doorkruist richtlijn 98/5 het wettelijke beginsel, dat de kennis van het Luxemburgse recht van elke kandidaat voor het beroep van advocaat wordt getoetst, en doet daarmee afbreuk aan de consumentenbescherming.

52 De Raad en het Parlement stellen, dat artikel 57, lid 2, tweede zin, van het Verdrag strikt moet worden uitgelegd, aangezien het een uitzonderingsbepaling betreft ten opzichte van de gebruikelijke procedure. Zij menen, dat de toepassingsvoorwaarden van de genoemde bepaling in casu niet vervuld zijn. Het Parlement, ondersteund door het Koninkrijk Spanje, beklemtoont dat richtlijn 98/5 uitgaat van het beginsel van de onderlinge erkenning van de beroepstitels die verworven zijn volgens de in elke lidstaat voorziene modaliteiten, teneinde het recht van vestiging voor advocaten op basis van één van deze titels in het gehele grondgebied van de Gemeenschap te waarborgen. Het leidt hieruit af, dat de aangevochten handeling in dat opzicht valt onder artikel 57, lid 1, van het Verdrag. De Commissie betoogt, dat richtlijn 98/5 een mechanisme van onderlinge erkenning van toelatingen tot beroepsuitoefening invoert, dat als zodanig valt onder artikel 57, leden 1 en 2, eerste en derde zin, van het Verdrag.

53 Wat betreft de uitoefening van het beroep van advocaat in groepsverband, zijn de Raad, het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie van mening, dat het in elk geval hierbij gaat om de voorwaarden voor de beroepsuitoefening en niet om de wettelijke beginselen inzake de toegang tot het beroep.

54 Artikel 57, lid 1, van het Verdrag bepaalt:

„Teneinde de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken, stelt de Raad volgens de procedure van artikel 189 B richtlijnen vast inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels."

55 Richtlijn 98/5, die inderdaad beoogt de uitoefening van het beroep van advocaat op zelfstandige basis te vergemakkelijken, waarborgt in de artikelen 2 en 5, onverminderd bepaalde uitzonderingen, het recht van elke advocaat om permanent in elke andere lidstaat onder zijn oorspronkelijke beroepstitel dezelfde beroepswerkzaamheden uit te oefenen als een onder de relevante beroepstitel van de lidstaat van ontvangst werkzame advocaat, met inbegrip van de advisering in het nationale recht van deze laatste lidstaat.

56 Zij voert aldus een mechanisme van onderlinge erkenning van de beroepstitels in voor migrerende advocaten die onder hun oorspronkelijke beroepstitel werkzaam wensen te zijn. Dit mechanisme vult dat van richtlijn 89/48 aan, volgens hetwelk advocaten hun beroep zonder beperkingen kunnen uitoefenen onder de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst.

57 In tegenstelling tot wat het Groothertogdom Luxemburg heeft gesteld, vallen de artikelen 2 en 5 van richtlijn 98/5 dus binnen de werkingssfeer van artikel 57, lid 1, van het Verdrag en niet in die van lid 2, tweede zin, van hetzelfde artikel.

58 Bijgevolg gaat het argument, dat de in de wetgeving neergelegde beginselen inzake de regeling van beroepen in de zin van artikel 57, lid 2, tweede zin, van het

Verdrag zouden zijn gewijzigd en richtlijn 98/5 daarom met eenparigheid van stemmen had moeten worden goedgekeurd, voor de artikelen 2 en 5 van deze richtlijn niet op.

59 Wat artikel 11 van richtlijn 98/5 betreft, inzake de uitoefening van het beroep van advocaat in groepsverband, volstaat de vaststelling, dat daarin niet een voorwaarde voor de toegang tot het beroep van advocaat, maar een modaliteit van de uitoefening ervan wordt geregeld. Zoals het Parlement, de Raad, het Koninkrijk Spanje en de Commissie beklemtonen, verplicht deze bepaling bovendien de lidstaat van ontvangst niet om deze modaliteit toe te staan, indien hij de beroepsuitoefening in groepsverband niet toestaat aan de onder de relevante beroepstitel werkzame advocaten. Bijgevolg konden de regels inzake de uitoefening in groepsverband geldig krachtens artikel 57, lid 2, eerste en derde zin, van het Verdrag vastgesteld worden.

60 Het tweede middel moet derhalve worden afgewezen.

Schending van artikel 190 van het Verdrag

61 Het Groothertogdom Luxemburg stelt, dat de motivering van richtlijn 98/5 niet voldoet aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag, omdat geen serieuze rechtvaardiging wordt gegeven waarom het vereiste van verkrijging van een voorafgaande kwalificatie in het nationale recht van de lidstaat van ontvangst geheel is geschrapt. Evenmin wordt uitgelegd, waarom de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat vanaf de eerste dag onmiddellijke toegang tot het beroep moet worden verleend met alle bevoegdheden, ook in het nationale recht, en later een onbeperkte uitoefening onder deze titel moet worden toegestaan. Ten slotte acht verzoeker de motivering van de derde, vierde en veertiende overweging van de considerans gedeeltelijk tegenstrijdig. Hetgeen in deze overwegingen wordt gezegd in verband met de doelstelling, dat de migrerende advocaat na zekere tijd de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst dient te kunnen verkrijgen, is in strijd met de beslissing om de uitoefening onder de oorspronkelijke beroepstitel zonder tijdsbeperking toe te staan.

62 Er zij aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de omvang van de motiveringsplicht afhangt van de aard van de betrokken handeling. In het geval van handelingen van algemene strekking kan in de motivering worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen. Indien het door de instelling nagestreefde doel, wat het wezenlijke betreft, uit de betwiste handeling blijkt, zou het te ver gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen (zie, met name, arrest van 19 november 1998, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-150/94, Jurispr. blz. I-7235, punten 25 en 26).

63 In casu bevat richtlijn 98/5 een samenhangende en voldoende beschrijving van het geheel der omstandigheden die tot haar vaststelling hebben geleid:

— de afschaffing van hinderpalen tussen de lidstaten voor het vrije verkeer van personen en diensten vormt een van de doelstellingen van de Gemeenschap; dit vrije verkeer brengt voor de onderdanen van de lidstaten met name de mogelijkheid mee om als zelfstandige of in loondienst in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een beroep uit te oefenen (eerste overweging van de considerans);

— een in een lidstaat volledig bevoegd advocaat kan reeds op grond van richtlijn 89/48 erkenning van zijn diploma verlangen met het oog op vestiging in een andere lidstaat, teneinde toe te treden tot de advocatuur van de lidstaat van ontvangst en zijn beroep onder de beroepstitel van deze laatste uit te oefenen (tweede overweging van de considerans);

— op het gebied van het vrij verrichten van diensten is het krachtens richtlijn 77/249 advocaten van een lidstaat reeds toegestaan om, onder bepaalde voorwaarden, hun werkzaamheden uit te oefenen in een andere lidstaat en daarbij te praktiseren in het recht van de lidstaat van herkomst, het gemeenschapsrecht, het internationale recht en het recht van de lidstaat van ontvangst (tiende overweging van de considerans);

— het is thans slechts in enkele lidstaten toegestaan, dat advocaten uit andere lidstaten de werkzaamheden van advocaat onder hun oorspronkelijke beroepstitel, anders dan als dienstverrichting, uitoefenen; in de lidstaten waar deze mogelijkheid bestaat, wordt hieraan echter op zeer uiteenlopende wijze uitvoering gegeven; een dergelijke verscheidenheid aan situaties leidt tot ongelijkheid en mededingingsdistorsies bij de advocaten van de lidstaten en vormt een belemmering van het vrije verkeer (zesde overweging van de considerans).

64 Richtlijn 98/5 geeft de algemene doelstellingen aan, waarop zij is gericht:

— volledig gekwalificeerde advocaten die niet snel tot de advocatuur van de lidstaat van ontvangst kunnen toetreden door met goed gevolg een proeve van bekwaamheid zoals voorzien bij richtlijn 89/48 af te leggen, behoren deze integratie na afloop van een bepaalde periode van beroepsuitoefening in de lidstaat van ontvangst onder de oorspronkelijke beroepstitel te kunnen bereiken dan wel hun praktijk onder de oorspronkelijke beroepstitel te kunnen voortzetten (derde overweging van de considerans);

— een initiatief terzake op communautair niveau beoogt, enerzijds, naast de algemene erkenningsregel, voor advocaten een gemakkelijkere weg te openen tot toetreding tot de beroepsuitoefening in de lidstaat van ontvangst, en anderzijds tegemoet te komen aan de adviesbehoeften van de justitiabelen in verband met grensoverschrijdende transacties (vijfde overweging van de considerans);

— zij beoogt tevens een oplossing te bieden voor de problemen verband houdend met de mededingingsdistorsies en de belemmering van het vrije

verkeer, die veroorzaakt worden door de zeer uiteenlopende voorwaarden voor de beroepsuitoefening onder de oorspronkelijke titel in de lidstaten die dit reeds toestaan (zesde overweging van de considerans);

— de richtlijn wil een goede voorlichting van de consument veiligstellen, waartoe is bepaald dat de advocaten die niet in de advocatuur van de lidstaat van ontvangst zijn opgenomen, aldaar onder hun oorspronkelijke beroepstitel moeten praktiseren (negende overweging van de considerans).

65 Daarmee heeft de gemeenschapswetgever voldaan aan de motiveringseisen van artikel 190 van het Verdrag met betrekking tot de vaststelling van een handeling van algemene strekking.

66 In dat kader hoefde hij niet in het bijzonder te motiveren, waarom hij ter bereiking van zijn algemene doelstellingen heeft gekozen voor vrijstelling van het bewijs van een voorafgaande kwalificatie in het nationale recht van de lidstaat van ontvangst en voor verlening van het overeenkomstige recht tot onmiddellijke beroepsuitoefening in dit recht. Evenmin hoefde hij een bijzondere motivering te geven voor zijn op hetzelfde doel gerichte beslissing om het recht tot beroepsuitoefening in de lidstaat van ontvangst onder de oorspronkelijke beroepstitel niet te beperken in de tijd. De gemeenschapswetgever is overigens niet verplicht om tijdsbeperkingen te verbinden aan een maatregel ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging, aangezien deze vrijheid per definitie de mogelijkheid van een stabiele en duurzame deelneming aan het economisch leven van de lidstaat van ontvangst veronderstelt.

67 Ten slotte kan geen tegenstrijdigheid worden vastgesteld tussen de overwegingen van de considerans met betrekking tot de verkrijging van de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst door de migrerende advocaat na afloop van een bepaalde

periode, en de keuze van de gemeenschapswetgever om de beroepsuitoefening onder de oorspronkelijke beroepstitel zonder tijdsbeperking toe te staan. Deze twee vormen van beroepsuitoefening zijn immers verschillend geregeld; zo gelden voor de tweede bijzondere beperkingen in verband met de vrijstelling van het bewijs van een voorafgaande kwalificatie in het nationale recht van de lidstaat van ontvangst. Bovendien hoeft, zoals reeds is beklemtoond, de werking van een communautaire maatregel ter vergemakkelijking van de vrijheid van vestiging niet in de tijd beperkt te worden.

68 Derhalve dient het derde middel eveneens te worden afgewezen.

69 Aangezien geen van de drie aangevoerde middelen doel treft, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

70 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien het Groothertogdom Luxemburg in het ongelijk is gesteld, moet het in de kosten worden verwezen, conform de vordering van het Parlement en de Raad. Ingevolge artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moeten de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen. Het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zullen dan ook hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst het Groothertogdom Luxemburg in de kosten.**

3) **Verstaat dat het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen ieder hun eigen kosten dragen.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 november 2000.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias