DOMSTOLENS DOM

den 7 november 2000 *

I mål C-168/98,

Storhertigdömet Luxemburg, inledningsvis företrätt av N. Schmit, directeur des relations économiques internationales et de la coopération, utrikesministeriet, därefter av P. Steinmetz, directeur des affaires juridiques et culturelles, samma ministerium, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten J. Welter, Luxemburg, delgivningsadress: advokatbyrån J. Welter, 100, boulevard de la Pétrusse, Luxemburg,

sökande,

mot

Europaparlamentet, inledningsvis företrätt av avdelningschefen C. Pennera, rättstjänsten, och handläggaren A. Baas, samma avdelning, därefter av C. Pennera och avdelningsdirektören J. Sant'Anna, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europaparlamentet, Kirchberg, Luxemburg,

och

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiske rådgivaren M.C. Giorgi och F. Anton, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska

* Rättegångsspråk: franska.

investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören A. Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Spaniens ambassad, 4—6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

av

Konungariket Nederländerna, företrätt av M.A. Fierstra, chef för avdelningen för europeisk rätt vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Bezuidenhoutseweg, 67, Haag,

av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av D. Anderson, barrister, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

och av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren A. Caeiro och B. Mongin, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls (EGT L 77, s. 36),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann (referent), A. La Pergola, M. Wathelet, V. Skouris samt domarna D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen och F. Macken,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 25 januari 2000 av Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av P. Steinmetz, biträdd av advokaten J. Welter, parlamentet, företrätt av C. Pennera, rådet, företrätt av F. Anton, Konungariket Spanien, företrätt av M. López-Monís Gallego, Konungariket Nederländerna, företrätt av biträdande juridiske rådgivaren J. van Bakel, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Förenade kungariket, företrätt av J.E. Collins, biträdd av M. Hoskins, barrister, och kommissionen, företrädd av B. Mongin,

och efter att den 24 februari 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Storhertigdömet Luxemburg har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 4 maj 1998, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG) väckt talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls (EGT L 77, s. 36).

2 Domstolens ordförande beslutade den 16 september, den 19 oktober, den 11 november respektive den 9 december 1998 att tillåta Konungariket Spanien, Europeiska gemenskapernas kommission, Konungariket Nederländerna samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervenera till stöd för Europaparlamentet och Europeiska unionens råd.

Direktiv 98/5

3 Direktiv 98/5 har antagits enligt förfarandet i artikel 189b i EG-fördraget (nu artikel 251 EG i ändrad lydelse), med stöd av artikel 49 i EG-fördraget (nu artikel 40 EG i ändrad lydelse) vad gäller direktivets bestämmelser om utövande av advokatyrket som anställd, och med stöd av artikel 57.1 och 57.2 första och tredje meningen i EG-fördraget (nu artikel 47.1 och 47.2 första och tredje

meningen EG i ändrad lydelse) vad gäller direktivets bestämmelser om utövande av advokatyrket som egen företagare.

4 I artikel 2 första stycket i direktivet stadgas att en advokat skall ha rätt att under den yrkestitel som gäller i hemlandet, permanent och i varje annan medlemsstat, utöva sådan advokatverksamhet som närmare anges i artikel 5.

5 I artikel 5.1 i samma direktiv stadgas att en advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland får utföra samma slag av uppgifter som en advokat som utövar verksamhet under den relevanta yrkestitel som gäller i värdlandet och får bland annat tillhandahålla juridisk rådgivning angående hemlandets rätt, gemenskapsrätten, internationell rätt och värdlandets rätt.

6 Enligt artikel 5.2 får emellertid de medlemsstater som på sitt territorium tillåter en bestämd kategori advokater att upprätta sådana rättsakter som ger behörighet att förvalta dödsbon eller som ger upphov till eller överför rättigheter till fast egendom, vilket i andra medlemsstater är förbehållet andra yrkesutövare än advokater, att från sådan verksamhet utesluta en advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel, när denna har erhållits i en av dessa medlemsstater. I artikel 5.3 stadgas vidare att värdlandet vid utövande av verksamhet som rör företrädande och försvar av en klient inför rätta — om detta lands rätt förbehåller sådan verksamhet för advokater som utövar verksamhet under inhemsk yrkestitel — kan föreskriva att en advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland skall arbeta tillsammans med antingen en advokat som har rätt att uppträda inför domstolen i fråga och som, om det behövs, skall vara ansvarig inför den domstolen, eller med en "avoué" som har rätt att uppträda inför domstolen. Enligt bestämmelsen är det vidare tillåtet för medlemsstaterna att föreskriva särskilda regler för tillträde till de högsta domstolarna, som till exempel att specialiserade advokater skall anlitas, för att garantera ett väl fungerande rättsväsen.

7 Artiklarna 3, 4, 6 och 7 innehåller regler angående följande:

— Registrering hos behörig myndighet av en advokat, som önskar utöva verksamhet i en annan medlemsstat än den i vilken han har förvärvat sin auktorisation.

— Utformningen av den yrkestitel som skall användas av en advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland.

— Tillämpliga yrkesregler och etiska regler.

— Disciplinära förfaranden.

8 Enligt artikel 10.1 kan en advokat, som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland och som har bedrivit faktisk och regelbunden verksamhet under minst tre år i värdlandet, med avseende på värdlandets rätt inklusive EG-rätten, få tillträde till advokatyrket i värdlandet utan att behöva uppfylla de villkor om en anpassningstid om högst tre år eller ett lämplighetsprov som anges i artikel 4.1 b i rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT L 19 1989, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192).

9 I artikel 10.3 i direktiv 98/5 stadgas att även en advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland och som har bedrivit faktisk och regelbunden verksamhet i värdlandet under minst tre år, men endast under en kortare tid med avseende på värdlandets rätt, av den behöriga myndigheten i nämnda land — på villkor att myndigheten tar hänsyn till vissa andra faktorer — får ges tillträde till advokatyrket i den medlemsstaten och rätt att använda den yrkestitel som motsvarar yrket i värdlandet, utan att behöva uppfylla de villkor om en anpassningstid om högst tre år eller ett lämplighetsprov som anges i artikel 4.1 b i direktiv 89/48.

10 Enligt artikel 10.2 får en advokat, som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland, i ett värdland när som helst ansöka om att hans examensbevis skall erkännas enligt direktiv 89/48 så att han kan få tillträde till advokatyrket i värdlandet och utöva det under den yrkestitel som motsvarar yrket i värdlandet.

11 Artiklarna 11 och 12 rör utövande av advokatverksamhet i grupp.

12 När verksamhet i advokatgrupper är tillåtet i värdlandet, för advokater som utövar sin verksamhet under den relevanta yrkestitel som gäller i värdlandet, får advokater som utövar verksamhet i värdlandet under den yrkestitel som gäller i hans hemland enligt artikel 11

— utöva yrkesverksamhet vid en filial eller ett kontor som är inrättat av en advokatgrupp i hemlandet i vilken de är medlemmar,

— utöva verksamhet i en advokatgrupp, om de kommer från samma advokatgrupp eller samma hemland, och

— utöva verksamhet gemensamt med andra advokater som också utövar sin verksamhet under en yrkestitel som gäller i hemlandet och som kommer från olika medlemsstater och/eller med advokater från värdlandet.

13 Enligt artikel 12 kan advokater som sålunda utövar verksamhet i grupp använda namnet på den advokatgrupp de tillhör i hemlandet, men värdlandet får kräva att de, utöver detta namn, anger gruppens rättsliga natur i hemlandet och/eller namnen på de personer i gruppen som utövar verksamhet i värdlandet.

Prövning i sak

14 Storhertigdömet Luxemburg har åberopat tre grunder för ogiltigförklaring: Överträdelse av artikel 52 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 43 andra stycket EG i ändrad lydelse), överträdelse av artikel 57.2 andra meningen i fördraget och överträdelse av artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG).

15 Till stöd för de åberopade grunderna har sökanden ifrågasatt artiklarna 2, 5 och 11 i direktiv 98/5, vilka rör den migrerande advokatens rätt att utöva verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland, advokatens verksamhetsområde respektive yrkesutövningen i grupp.

Överträdelse av artikel 52 andra stycket i fördraget

16 Den grund som rör artikel 52 andra stycket i fördraget består av två delar. Den första delen hänför sig till inrättandet av en särbehandling mellan inhemska och migrerande advokater. Den andra delen hänför sig till ett åsidosättande av det allmänna intresset av dels konsumentskydd, dels god rättskipning.

Den första delgrunden

17 Storhertigdömet Luxemburg har hävdat att artikel 52 andra stycket i fördraget stadgar en princip om att migrerande egenföretagare skall vara likställda med sina inhemska kolleger. Denna regel om nationell behandling inbegriper att jämlikheten, eller icke-diskrimineringen, skall föreligga i förhållande till värdlandets lagstiftning, och inte i förhållande till lagstiftningen i det land som den migrerande egenföretagaren kommer från eller lagstiftningen i dennes hemland och att etableringsfrihet inte kan medges i strid mot de bindande principer som gäller för självständig yrkesverksamhet och som är gemensamma för de olika medlemsstaternas rättsordningar.

18 Sökanden har gjort gällande att det är otänkbart att ge dispens från kontroll av kunskaper i värdlandets rättsordning, även om en harmonisering kan rättfärdiga dispens beträffande internationell rätt, gemenskapsrätt och hemlandets rättsordning.

De kunskaper som behöver förvärvas i respektive medlemsstats nationella rättsordning sammanfaller nämligen inte och liknar inte ens varandra i någon vidare utsträckning, till skillnad från de kunskaper för vilka dispens kan ges inom ramen för andra utbildningar. Den speciella arten som kunskaper i nationell rätt utgör har för övrigt erkänts i direktiv 89/48.

19 Storhertigdömet Luxemburg har erinrat om att artikel 52 i fördraget utgör ett särskilt uttryck för den allmänna principen om likabehandling.

20 Direktiv 98/5 inför emellertid enligt sökanden en särbehandling genom att befria migrerande advokater från alla skyldigheter till föregående utbildning i värdlandets rättsordning och tillåta dem att utöva verksamhet avseende denna rätt. Sådan särbehandling strider mot nämnda fördragsbestämmelse, som inte ger gemenskapslagstiftaren rätt att undanröja ett krav på föregående auktorisation genom ett direktiv som inte innehåller regler om harmonisering av utbildningen.

21 Sökanden har tillagt att direktiv 98/5 samtidigt förnekar den väsentliga skillnad som finns, och som bör bestå, mellan etablering och tillhandahållande av tjänster genom att rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster (EGT L 78, s. 17; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 196) i sig möjliggör för den advokat som tillhandahåller tjänster att utöva verksamhet avseende värdlandets rättsordning utan att behöva visa att han har några kunskaper i denna rättsordning.

22 Parlamentet och rådet har med stöd av intervenienterna bestritt att en omvänd diskriminering föreligger. De gör bedömningen att de advokater som utövar sin verksamhet under den yrkestitel som gäller i deras hemland befinner sig i en annan situation än de advokater som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i värdlandet, eftersom de förstnämnda är underställda ett flertal restriktioner med avseende på villkoren för utövandet av sin verksamhet. I vart fall är artikel 52 i fördraget inte avsedd att föreskriva begränsningar i rätten att starta verksamhet som egenföretagare.

23 I detta hänseende erinrar domstolen om att förbudet mot diskriminering i artikeln endast utgör ett speciellt uttryck för den allmänna principen om likabehandling,

som hör till de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna, som måste respekteras av gemenskapslagstiftaren och som innebär att lika situationer inte får behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se för ett liknande resonemang dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, punkt 67, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-171, och av den 15 april 1997 i mål C-27/95, Bakers of Nailsea, REG 1997, s. I-1847, punkt 17).

24 I förevarande fall har gemenskapslagstiftaren inte handlat i strid mot sagda princip, eftersom migrerande advokater som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i deras hemland inte befinner sig i en likadan situation som den som advokater som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller för värdlandet befinner sig i.

25 Till skillnad från de sistnämnda, som kan ägna sig åt all sådan verksamhet som värdlandet har möjliggjort för eller förbehållit advokater, kan de förstnämnda nämligen förbjudas att utöva viss verksamhet och underställas vissa skyldigheter för att få företräda och försvara en klient inför domstol.

26 Artikel 5.2 i direktiv 98/5 ger sålunda på vissa villkor möjlighet för värdlandet att från verksamhetsfältet för en migrerande advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland utesluta upprättandet av sådana rättsakter som ger behörighet att förvalta dödsbon eller som ger upphov till eller överför rättigheter till fast egendom.

27 Vidare ger artikel 5.3 första stycket på vissa villkor möjlighet för värdlandet att föreskriva att en advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland skall arbeta tillsammans med antingen en advokat som utövar verksamhet under yrkestitel som gäller i värdlandet, och som har rätt att

uppträda inför domstolen i fråga, eller med en "avoué" som har rätt att uppträda inför domstolen. Enligt det andra stycket i samma artikel har medlemsstaterna rätt att föreskriva särskilda regler för tillträde till de högsta domstolarna, som till exempel att specialiserade advokater skall anlitas.

28 Det skall dessutom understrykas att en advokat som utövar verksamhet i en medlemsstat under den yrkestitel som gäller i hans hemland enligt artikel 4.1 i direktiv 98/5 skall utöva verksamheten under denna titel, vilken "skall anges... på ett tydligt sätt för att undvika varje förväxling med värdlandets yrkestitel".

29 Den framställda invändningen om diskriminering till skada för den advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i värdlandet är således ogrundad. Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på den första delgrunden.

Den andra delgrunden

30 Storhertigdömet Luxemburg har sagt sig bestrida direktivets giltighet i konsumenternas och den goda rättskipningens intresse. Sökanden har vidare understrukit att tillämpningen av reglerna för advokaters yrkesutövning, särskilt reglerna om organisation, kvalifikation, yrkesetik, kontroll och ansvar, enligt domstolens rättspraxis säkerställer att advokaterna har den integritet och erfarenhet som konsumenter av juridiska tjänster har rätt att kräva och som är nödvändiga förutsättningar för en god rättskipning (dom av den 12 december 1996 i mål C-3/95, Reisebüro Broede, REG 1996, s. I-6511, punkt 38). Genom att befria migrerande advokater från alla skyldigheter till föregående utbildning i värdlandets rättsordning är direktiv 98/5 emellertid oförenligt med allmänintresset, i synnerhet i fråga om konsumentskydd, som de olika medlemsstaterna har sökt uppnå genom att kräva en lagstadgad auktorisation för tillträde till advokatyrket och utövande av det. Om utbildning tillåts ske genom utövande, måste utövandet nödvändigtvis föregå utbildningen. Att hävda att en advokat som utövat verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland inte skulle utöva verksamhet med avseende på värdlandets nationella rättsordning, som han

inte känner till, vore att underskatta de tvingande hänsyn på grund av vilka en sådan risk inte får tas.

31 Parlamentet och rådet har med stöd av intervenienterna hävdat att tvingande hänsyn hänförliga till allmänintresset, i synnerhet konsumentskyddsintresset, har beaktats i artiklarna 4, 5, 6 och 7 i direktiv 98/5. Parlamentet och Förenade kungariket har understrukit att advokater enligt reglerna om yrkesetik i vart fall är skyldiga att inte åta sig fall som de vet eller borde veta att de saknar tillräcklig kompetens för och att varje överträdelse av denna regel kan bli föremål för ett disciplinärt förfarande.

32 Domstolen erinrar om att en medlemsstat, då det inte föreligger någon samordning på gemenskapsnivå, på vissa villkor kan besluta om nationella åtgärder för att uppnå ett mål som är förenligt med fördraget och som är motiverat av tvingande hänsyn hänförliga till allmänintresset, till vilka konsumentskyddet hör. De kan sålunda under vissa omständigheter besluta om eller bibehålla åtgärder som hindrar den fria rörligheten för varor. Det är just sådana hinder som gemenskapen enligt artikel 57.2 i fördraget får ta bort för att underlätta upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. När gemenskapslagstiftaren vidtar åtgärder i detta syfte, skall den ta hänsyn till de mål av allmänintresse som de olika medlemsstaterna eftersträvar och fastställa en skyddsnivå som synes acceptabel i gemenskapen (se för ett liknande resonemang dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkterna 16 och 17). Gemenskapen har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av den acceptabla skyddsnivån.

33 I förevarande fall skall konstateras att direktiv 98/5 innehåller ett flertal bestämmelser vars syfte är konsumentskydd och att upprätthålla skyddet för en god rättskipning.

34 Enligt artikel 4 är sålunda en migrerande advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland skyldig att utöva verksamheten under denna titel, så att klienten vet att den yrkesman till vilken han anförtror försvaret av sina intressen inte har fått sin auktorisation i värdlandet och att dennes ursprungliga utbildning inte nödvändigtvis omfattar värdlandets rättsordning.

35 Som redan har påpekats ger artikel 5.2 och 5.3 på vissa villkor möjlighet för värdlandet att förbjuda den migrerande advokaten att utöva viss verksamhet samt möjlighet att underställa honom vissa skyldigheter för att få företräda och försvara en klient inför domstol.

36 Enligt artikel 6.1 omfattas en advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel inte bara av de etiska och andra regler för yrket som är tillämpliga i hemlandet, utan även av samma yrkesmässiga och etiska regler som gäller för de advokater som utövar verksamhet under den relevanta yrkestiteln i värdlandet, och detta gäller för all verksamhet som han utövar på värdlandets territorium.

37 Enligt artikel 6.3 får värdlandet kräva att en advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland är täckt av en försäkring för yrkesansvar eller omfattas av en garantifond för yrket, i enlighet med de bestämmelser som värdlandet föreskriver för värdlandets territorium, såvida inte den berörda advokaten redan åtnjuter sådant skydd i enlighet med hemlandets bestämmelser. Om det senare skyddet inte är helt likvärdigt med det förra, har värdlandet emellertid möjlighet att kräva att en tilläggsförsäkring tecknas eller att en kompletterande garanti ställs.

38 Om en advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland åsidosätter de skyldigheter som åvilar honom i värdlandet, skall enligt artikel 7.1 detta lands regler om disciplinära förfaranden, disciplinpåföljder och bestämmelser om överklagande tillämpas.

39 I artikel 7.2 och 7.3 föreskrivs en ömsesidig upplysnings- och samarbetsplikt mellan hemlandets och värdlandets respektive behöriga myndighet inom ramen för disciplinära förfaranden.

40 I artikel 7.4 görs tillägget att hemlandets behöriga myndighet i enlighet med sina egna processuella och materiella regler skall avgöra vilka följderna skall bli av ett beslut som värdlandets behöriga myndighet har fattat inom ramen för ett disciplinärt förfarande beträffande en advokat som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hans hemland.

41 I artikel 7.5 stadgas slutligen att den omständigheten att hemlandets behöriga myndighet tillfälligt eller slutgiltigt drar in auktorisationen att utöva advokatverksamhet automatiskt skall innebära att den berörda advokaten tillfälligt eller slutgiltigt fråntas rätten att utöva verksamhet i värdlandet under den yrkestitel som gäller i hans hemland.

42 Det skall för övrigt observeras att de etiska regler som är tillämpliga för advokatyrket, i likhet med artikel 3.1.3. i de etiska regler som har antagits av Rådgivande kommittén för advokatsamfunden i Europeiska unionen, oftast innehåller en skyldighet, som är sanktionerad inom ramen för ett disciplinförfarande, att inte åta sig fall som de ifrågavarande yrkesmännen vet eller borde veta att de saknar tillräcklig kompetens för, utan att detta påverkar tillämpningen av gällande ansvarsregler.

43 Gemenskapslagstiftaren har sålunda tydligen, för att underlätta åtnjutandet av den grundläggande etableringsfriheten för en bestämd kategori av migrerande advokater framför ett system med förhandskontroll av kompetensen i värdlandets rättsordning, föredragit ett regelverk som inbegriper konsumentupplysning, begränsningar av rätten att utöva viss yrkesverksamhet och de närmare villkoren för utövning av denna verksamhet, ett flertal yrkesregler och etiska regler som skall respekteras, en skyldighet att teckna försäkring och ett disciplinförfarande som inbegriper både hemlandets och värdlandets behöriga myndigheter. Lag-

stiftaren har inte undanröjt advokaternas skyldighet att känna till den nationella rätt som är tillämplig i de fall de ansvarar för utan har endast bestämt att de inte i förväg behöver styrka denna kännedom. Lagstiftaren har tillåtit att advokater i förekommande fall får tillgodogöra sig kunskaper successivt genom yrkesutövning, vilket underlättas genom den erfarenhet som advokaterna har fått från andra rättsordningar i hemlandet. Lagstiftaren har även kunnat ta hänsyn till den avskräckande effekt som reglerna om disciplinförfarande och yrkesansvar har.

44 Genom valet av ett sådant tillvägagångssätt och ett sådant mått av konsumentskydd och garanti för den goda rättskipningen har gemenskapslagstiftaren inte överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

45 Talan kan därför inte heller vinna bifall på den andra delgrunden.

Överträdelse av artikel 57 andra stycket andra meningen i fördraget

46 Som sin andra grund har Storhertigdömet Luxemburg hävdat att direktiv 98/5 inte borde ha antagits med kvalificerad majoritet enligt förfarandet i artikel 189b i fördraget utan enhälligt, med tillämpning av artikel 57.2 andra meningen i fördraget.

47 Storhertigdömet Luxemburg har erinrat om lydelsen av artikel 57.2 i fördraget:

"[För att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare] skall rådet... utfärda direktiv om samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. Rådet skall genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet besluta om direktiv vilkas genomförande i åtminstone någon medlemsstat medför ändring av gällande principer inom yrkeslagstiftningen såvitt avser utbildning och tillträdesvillkor för fysiska personer. I andra fall skall rådet besluta enligt förfarandet i artikel 189b."

48 Enligt Storhertigdömet Luxemburg ändrar direktiv 98/5, genom dess artiklar 2, 5 och 11, i ett flertal medlemsstater, just viktiga gällande principer angående fysiska personers utbildning och tillträde till advokatyrket.

49 Beträffande utbildning hävdas att ändringen är uppenbar, eftersom det inte längre är nödvändigt att ha genomgått en föregående utbildning i värdlandets rättsordning eller att ha avlagt ett prov för att visa att likvärdig skicklighet har uppnåtts.

50 Även de principer som styr tillträde påstås ha ändrats genom direktiv 98/5, eftersom detta

— genom artiklarna 2 och 5 tillåter utövande av advokatyrket fullt ut under den yrkestitel som gäller i hemlandet, vilket tidigare var omöjligt i det stora flertalet medlemsstater, och för migrerande advokater undanröjer skyldigheten att förvärva kunskaper i värdlandets rättsordning,

— genom artikel 11 liberaliserar advokatverksamhet som bedrivs i grupp, däribland i de medlemsstater som inte tidigare tillät denna form av verksamhet och denna form av tillträde till verksamheten.

51 Sökanden understryker i synnerhet att direktiv 98/5 slutligen upphäver den lagstadgade principen om kontroll av att de som vill utöva advokatyrket har tillräckliga kunskaper i luxemburgsk rätt, vilket går ut över konsumentskyddet.

52 Rådet och parlamentet har gjort gällande att artikel 57.2 andra meningen i fördraget skall tolkas strikt, eftersom det är en undantagsbestämmelse som avviker från det generellt tillämpliga förfarandet. De anser att förutsättningarna för att tillämpa nämnda bestämmelse inte är uppfyllda i förevarande fall. Parlamentet har med stöd av Konungariket Spanien anfört att direktiv 98/5 inför principen om ett ömsesidigt erkännande av yrkestitlar som har uppnåtts på de sätt som varje medlemsstat har föreskrivit, för att säkerställa advokaters etableringsrätt på grund av en sådan titel på gemenskapens territorium i sin helhet. Parlamentet drar slutsatsen att den omtvistade rättsakten i detta hänseende omfattas av artikel 57.1 i fördraget. Kommissionen gör för sin del gällande att direktiv 98/5 inför en ordning för ömsesidigt erkännande av behörighet att utöva verksamhet och att den som sådan omfattas av artikel 57.1 och 57.2 första och tredje meningen i fördraget.

53 Rådet, Konungariket Nederländerna och kommissionen hävdar beträffande utövande av advokatyrket i grupp att detta i vart fall är att hänföra till formerna för yrkesutövningen och inte till principerna för tillträde till yrket.

54 Det skall erinras om att artikel 57.1 i fördraget föreskriver följande:

"För att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare skall rådet enligt förfarandet i artikel 189b utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis."

55 Det skall vidare konstateras att direktiv 98/5, vars främsta syfte är att underlätta utövande av advokatyrket som egenföretagare, genom sina artiklar 2 och 5, med vissa undantag, ger varje advokat rätt att i varje annan medlemsstat under den yrkestitel som gäller i hans hemland stadigvarande utöva samma yrkesverksamhet som de advokater som utövar verksamhet under den yrkestitel som dessa har erhållit av värdlandet, inklusive rådgivning beträffande detta lands nationella rättsordning.

56 Direktivet inför således en ordning för ömsesidigt erkännande av yrkestitlarna för de migrerande advokater som önskar utöva verksamhet under den yrkestitel som gäller i deras hemland. Denna ordning kompletterar den ordning som har införts genom direktiv 89/48, vilket beträffande advokater har till syfte att tillåta obegränsad yrkesutövning under den yrkestitel som gäller i värdlandet.

57 I motsats till vad Storhertigdömet Luxemburg har hävdat omfattas artiklarna 2 och 5 i direktiv 98/5 således av tillämpningsområdet för artikel 57.1 i fördraget, och inte av tillämpningsområdet för artikel 57.2 andra meningen.

58 Argumentet att det föreligger en ändring av gällande prnciper inom yrkeslagstiftningen i den mening som avses i artikel 57.2, andra meningen, i fördraget,

vilket skulle ha gjort ett enhälligt antagande av direktiv 98/5 nödvändigt, saknar följaktligen relevans beträffande artiklarna 2 och 5 i direktivet.

59 Beträffande artikel 11 i direktiv 98/5, som rör utövande i grupp av advokatyrket, räcker det att konstatera att artikeln inte reglerar ett villkor för tillträde till advokatyrket utan en form för utövande av detta. Som parlamentet, rådet, Konungariket Spanien och kommissionen har påpekat tvingar denna bestämmelse dessutom inte värdlandet att tillåta en sådan utövningsform om staten inte tillåter utövande i grupp för advokater som utövar verksamhet under den relevanta yrkestiteln. Reglerna om utövande i grupp har därför lagligen kunnat antas med stöd av artikel 57.2 första och tredje meningen i fördraget.

60 Av det anförda framgår att talan inte kan vinna bifall på den andra grunden.

Överträdelse av artikel 190 i fördraget

61 Storhertigdömet Luxemburg har gjort gällande att motiveringsskyldigheten, som stadgas i artikel 190 i fördraget, har åsidosatts i direktiv 98/5, eftersom detta inte på ett seriöst sätt rättfärdigar undanröjandet av alla krav på föregående auktorisation avseende värdlandets rättsordning. Direktivet innehåller enligt sökandens mening inte heller någon förklaring till varför det är nödvändigt att å ena sidan göra yrket omedelbart tillgängligt med full kompetens, inklusive beträffande nationell rätt, från och med den första dagen för advokater som utövar verksamhet under den yrkestitel som gäller i hemlandet och å andra sidan tillåta en fortsatt obegränsad verksamhetsutövning under denna yrkestitel. Slutligen har sökanden givit uttryck för uppfattningen att motiveringarna i det tredje, fjärde respektive fjortonde övervägandet delvis motsäger varandra. Uttrycken i dessa överväganden, som handlar om syftet att migrerande advokater skall få använda den yrkestitel som gäller i hemlandet efter en viss tid, motsäger valet att bemyndiga utövande av verksamhet under den yrkestitel som gäller i hemlandet utan begränsning i tiden.

62 Det skall erinras om att motiveringsskyldighetens omfattning enligt fast rättspraxis är beroende av beskaffenheten av rättsakten i fråga och att, vad beträffar rättsakter med allmän giltighet, motiveringen kan begränsas till den generella helhet som har lett fram till antagandet av den och de allmänna syften som skall uppnås med den. Om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten, behövs inte någon särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts (se i synnerhet dom av den 19 november 1998 i mål C-150/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1998, s. I-7235, punkterna 25 och 26).

63 I förevarande fall innehåller direktiv 98/5 en sammanhängande och tillräcklig beskrivning av den generella helhet som har lett fram till antagandet av detsamma. I direktivet anges nämligen följande:

— Avskaffande av hinder för den fria rörligheten för personer och tjänster mellan medlemsstaterna är ett av gemenskapens mål. För medlemsstaternas medborgare innebär detta bland annat rätt att utöva ett yrke antingen som egen företagare eller som anställd i en annan medlemsstat än den där de erhållit sin auktorisation (första övervägandet).

— En advokat som har alla de kvalifikationer som krävs i en medlemsstat kan redan nu med stöd av direktiv 89/48 kräva att få sitt examensbevis godkänt för att etablera sig i en annan medlemsstat för att integreras i advokatyrket i värdlandet och där utöva advokatyrket under den yrkestitel som gäller i den medlemsstaten (andra övervägandet).

— När det gäller tillhandahållande av tjänster är det enligt direktiv 77/249 redan på vissa villkor tillåtet för advokater från en medlemsstat att i en annan medlemsstat utöva verksamhet med tillämpning av sina hemländers rätt, gemenskapsrätt, internationell rätt och värdlandets rätt (tionde övervägandet).

— Endast några medlemsstater tillåter att advokater från andra medlemsstater under den yrkestitel som gäller i deras hemland bedriver advokatverksamhet på medlemsstaternas territorium på ett annat sätt än genom att tillhandahålla tjänster. I de medlemsstater där det finns en sådan möjlighet är emellertid bestämmelserna mycket olika. Sådana olikheter medför ojämlik behandling och snedvridning av konkurrensen för medlemsstaternas advokater och utgör hinder för den fria rörligheten (sjätte övervägandet).

64 Direktiv 98/5 anger även de allmänna syften som är avsedda att uppnås genom direktivet:

— Fullt kvalificerade advokater som inte snabbt integreras i värdlandets advokatyrke, till exempel genom att genomgå ett lämplighetsprov enligt direktiv 89/48/EEG, bör kunna uppnå en sådan integrering efter en viss tid, under vilken de bedrivit advokatverksamhet i värdlandet under den yrkestitel som gäller i hemlandet eller fortsätta sin verksamhet under denna yrkestitel.

— En åtgärd inom detta område på gemenskapsnivå syftar dels till att ge advokater större möjlighet till integration i advokatyrket i värdlandet än vad en generell ordning för erkännande skulle göra, dels till att tillgodose klienternas behov i samband med gränsöverskridande transaktioner (femte övervägandet).

— Direktivet syftar även till att lösa de problem med snedvridning av konkurrensen och hinder för den fria rörligheten som uppstår på grund av

de mycket olika bestämmelser för utövande av advokatyrket under den yrkestitel som gäller i hemlandet som tillämpas i de medlemsstater som tillåter sådan verksamhetsutövning (sjätte övervägandet).

— Direktivet syftar till att tillförsäkra klienterna tillräcklig information genom att stadga att advokater som inte är integrerade i värdlandets advokatyrke i denna stat måste utöva sin verksamhet under den yrkestitel som gäller i hemlandet (nionde övervägandet).

65 Det framgår sålunda att gemenskapslagstiftaren inom ramen för antagandet av en rättsakt med allmän giltighet har uppfyllt den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 190 i fördraget.

66 Denna skyldighet medför inte att gemenskapslagstiftaren har varit tvungen att särskilt motivera beslutet att bevilja dispens från kravet på föregående auktorisation avseende värdlandets rättsordning och att bevilja en därmed sammanhängande rätt till omedelbar yrkesutövning avseende denna rättsordning för att uppnå de allmänna syftena. Lagstiftaren har inte heller varit tvungen att särskilt motivera beslutet att, för att uppnå samma syften, inte tidsbegränsa rätten att utöva verksamhet i värdlandet under den yrkestitel som gäller i hemlandet. För övrigt är gemenskapslagstiftaren inte tvungen att tidsbegränsa en åtgärd vars syfte är att underlätta utövandet av etableringsfriheten, eftersom denna frihet per definition förutsätter en möjlighet till stabilt och kontinuerligt deltagande i värdlandets ekonomi.

67 Slutligen kan ingen motsägelse konstateras mellan å ena sidan de överväganden som har att göra med syftet att den migrerande advokaten skall kunna förvärva värdlandets yrkestitel efter en viss tid och å andra sidan gemenskapslagstiftarens

val att tillåta utövande av verksamhet under den yrkestitel som gäller i hemlandet utan tidsbegränsning. Dessa två former av yrkesutövning är nämligen underställda olika regelverk, och den andra utövningsformen har egna begränsningar som omgärdar dispensen från kravet på en föregående auktorisation avseende värdlandets rättsordning. En gemenskapsrättslig åtgärd som syftar till att underlätta utövandet av etableringsfriheten behöver dessutom, såsom har understrukits, inte ha tidsbegränsad verkan.

68 Överklagandet kan under dessa omständigheter inte heller bifallas med stöd av den tredje grunden.

69 Eftersom talan inte kan bifallas på någon av de tre grunder som har åberopats, skall talan ogillas.

Rättegångskostnader

70 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Storhertigdömet Luxemburg har tappat målet, skall det i enlighet med parlamentets och rådets yrkande härom förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Konungariket Spanien, Konungariket Nederländerna, Förenade kungariket och kommissionen skall således bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Storhertigdömet Luxemburg skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien, Konungariket Nederländerna, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann

Sevón Schintgen Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 november 2000.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande