DOMSTOLENS DOM

10. december 2002 *

I sag C-362/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K. Banks, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Irland ved D. J. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af D. McGuinness, SC, og D.R. Phelan, BL, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT L 77, s. 36), idet Irland ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller ikke har underrettet Kommissionen herom,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet (refererende dommer), M. Wathelet og C.W.A. Timmermans samt dommerne D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. september 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. september 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998

om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT L 77, s. 36), idet Irland ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller ikke har underrettet Kommissionen herom.

2 Artikel 16, stk. 1, første afsnit, i direktiv 98/5 bestemmer:

»Medlemsstaterne vedtager de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for senest den 14. marts 2000 at efterkomme dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.«

Den administrative procedure

3 Eftersom Kommissionen ikke havde modtaget meddelelse fra Irland om de foranstaltninger, der var truffet til gennemførelse af direktiv 98/5 i den irske retsorden, fremsendte Kommissionen den 8. august 2002 i henhold til artikel 226 EF en åbningsskrivelse til den irske regering, hvori den opfordrede denne til at fremkomme med sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

4 Den irske regering besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 16. januar 2001, modtaget af Kommissionen den 17. januar 2001, dvs. mere end tre måneder efter, at den indrømmede frist på to måneder var udløbet. Den irske regering anførte i det væsentlige, at forslagene til de love og administrative bestemmelser, som var nødvendige for gennemførelsen af direktiv 98/5, stadig var under behandling, og at disse bestemmelser i princippet ville træde i kraft i begyndelsen af 2001.

5 Den 24. januar 2001 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for Irland, hvori den opfordrede Irland til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktivet inden for en frist på to måneder. Kommissionen anførte bl.a., i den begrundede udtalelses punkt 3, at der »[i]ndtil dato [...] ikke [var] modtaget noget officielt svar« fra den irske regering. Kommissionen fandt derfor, at Irland ikke havde vedtaget nogen gennemførelsesbestemmelser eller havde underrettet Kommissionen herom, og at det var berettiget at fremsende en begrundet udtalelse.

6 Den irske regering besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 29. januar 2001, idet den henviste til, at den allerede havde fremsendt sine bemærkninger til Kommissionen, og vedlagde en kopi af sin skrivelse af 16. januar 2001. Denne anden besvarelse indeholdt ingen nye oplysninger.

7 Kommissionen har ikke efterfølgende modtaget andre oplysninger.

Formaliteten

8 I stævningen har Kommissionen gjort gældende, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser, idet Irland ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre direktiv 98/5 inden for den fastsatte frist. Kommissionen har fremhævet, at Irland ikke har bestridt det påståede traktatbrud.

9 I svarskriftet har den irske regering imidlertid gjort gældende, at den sag, der er anlagt imod Irland, skal afvises, fordi Kommissionen ikke har overholdt betingelserne for at fremsætte en begrundet udtalelse. Regeringen har gjort

gældende, at det er med urette, at Kommissionen i den begrundede udtalelse har hævdet, at den ikke havde modtaget noget svar på åbningsskrivelsen. Den har anført, at den har gjort Kommissionen opmærksom på, at dette ikke er i overensstemmelse med forskrifterne, og at Kommissionen i stedet for at anlægge sag ved Domstolen først skulle have taget dens bemærkninger i betragtning og i en ny begrundet udtalelse skulle have redegjort for, hvorfor den anså de irske myndigheders besvarelse for utilstrækkelig. Til støtte herfor har den irske regering bl.a. henvist til Domstolens kendelse af 11. juli 1995, sag C-266/94, Kommissionen mod Spanien (Sml. I, s. 1975, præmis 24-26), som vedrørte et traktatbrudssøgsmål, der var anlagt under identiske omstændigheder. I kendelsen fastslog Domstolen, at den administrative procedure ikke var forløbet forskriftsmæssigt, og at det derfor var åbenbart, at den af Kommissionen anlagte sag måtte afvises.

10 Den irske regering har tilføjet, at Kommissionen i stævningen har erkendt, at den administrative procedure ikke er forløbet forskriftsmæssigt.

11 I replikken har Kommissionen gjort gældende, for det første, at den irske regerings bemærkninger ikke fremkom rettidigt, eftersom de blev fremsendt til Kommissionen noget efter, at den i åbningsskrivelsen fastsatte tomånedersfrist var udløbet. Kommissionen finder, at det er med rette, at den ikke har taget den irske regerings besvarelse i betragtning, »allerede fordi denne besvarelse fremkom kort tid før fremsættelsen af den begrundede udtalelse«.

12 For det andet har Kommissionen anført, at selv om de af den irske regering fremsendte bemærkninger var fremkommet rettidigt, kunne de ikke have medført, at den havde ændret opfattelse med hensyn til, om der forelå et traktatbrud. Følgelig har Kommissionen gjort gældende, at det under alle omstændigheder var berettiget at fremsætte en begrundet udtalelse, og at det forhold, at den har undladt at tage de nævnte bemærkninger i betragtning, hvilket den ikke bestrider, ikke kan medføre, at den sag, den har anlagt mod Irland, skal afvises.

13 Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at de betingelser, hvorunder Domstolen i kendelsen i sagen Kommissionen mod Spanien fandt, at det i denne sag anlagte traktatbrudssøgsmål måtte afvises, under alle omstændigheder ikke er opfyldt i den foreliggende sag. Ifølge Kommissionen har Domstolen ikke fastslået, at en sag anlagt mod en medlemsstat skal afvises, såfremt de af medlemsstaten fremsatte bemærkninger ikke er blevet taget i betragtning, men har udelukkende fastslået, at den pågældende sag skulle afvises, fordi der var truffet nationale foranstaltninger, hvorved det omhandlede direktiv var blevet gennemført delvis, og fordi Kongeriget Spaniens besvarelse var fremkommet inden udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i åbningsskrivelsen. Disse to omstændigheder foreligger ikke i denne sag.

14 Indledningsvis skal det bemærkes — i modsætning til, hvad Kommissionen synes at have gjort gældende — at selv om det godtgøres, at det var berettiget at fremsætte en begrundet udtalelse, kan dette forhold ingenlunde rette op på en mangel, som den administrative fase af traktatbrudsproceduren er behæftet med.

15 Den i artikel 226 EF foreskrevne procedure omfatter to på hinanden følgende faser, nemlig en administrativ procedure og en retssag for Domstolen.

16 Den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat mulighed for at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser eller til at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (dom af 2.2.1988, sag 293/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 305, præmis 13, ovennævnte kendelse i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 16, og dom af 13.12.2001, sag C-1/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9989, præmis 53).

17 En forskriftsmæssig administrativ procedure udgør en med EF-traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 53).

18 Den administrative procedure forfølger således følgende tre formål: at gøre det muligt for medlemsstaten at bringe det eventuelle traktatbrud til ophør, at sætte den i stand til at udøve sin ret til kontradiktion, og at afgrænse tvistens genstand ved henblik på en eventuel sag ved Domstolen.

19 Det er godtgjort, at Kommissionen modtog den irske regerings bemærkninger syv dage før den fremsatte en begrundet udtalelse over for Irland. Der er ikke nogen fællesskabsretlige bestemmelser, hvori det er fastsat, at manglende overholdelse af den af Kommissionen fastsatte frist for besvarelse af åbningsskrivelsen medfører, at medlemsstatens bemærkninger ikke tages i betragtning. Det påhvilede således principielt Kommissionen i sin begrundede udtalelse at redegøre for sin stillingtagen til disse bemærkninger, inden den præciserede, hvilke klagepunkter den ville opretholde, i stedet for urigtigt at hævde, at den ikke havde modtaget noget officielt svar fra Irland.

20 Kommissionen har imidlertid ikke gjort det umuligt for Irland at bringe traktatbruddet til ophør og har ikke skadet medlemsstatens ret til kontradiktion. Den omstændighed, at Kommissionen har undladt at tage Irlands bemærkninger i betragtning, har i øvrigt ikke haft nogen betydning for afgrænsningen af tvistens genstand. Det fremgår nemlig af denne doms præmis 4, at Irland i sit svar på Kommissionens åbningsskrivelse blot har meddelt, at de gennemførelsesforanstaltninger, som var under behandling, ville blive vedtaget.

21 Under disse omstændigheder, og uanset hvor beklagelig den måde, hvorpå den administrative procedure er forløbet, forekommer at være, kan den begrundede udtalelse ikke anses for at være behæftet med en væsentlig mangel, som kan medføre, at det af Kommissionen anlagte traktatbrudssøgsmål skal afvises.

22 Det følger heraf, at sagen skal antages til realitetsbehandling.

Traktatbruddet

23 Da direktiv 98/5 om udøvelse af advokaterhvervet ikke er blevet gennemført inden for den fastsatte frist, hvilket den irske regering i øvrigt har erkendt, bør Kommissionen gives medhold i sin påstand.

24 Det skal således fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 98/5, idet Irland ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet.

Sagens omkostninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Irland har tabt sagen, bør det pålægges Irland at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, idet Irland ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet.**

2) **Irland betaler sagens omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Timmermans Edward La Pergola

Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. december 2002.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident