Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 3 december 2020[1]

Zaak C-739/19

VK
tegen
An Bord Pleanála,
in tegenwoordigheid van
The General Council of the Bar of Ireland,
The Law Society of Ireland and the Attorney General

[verzoek van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten door advocaten – Richtlijn 77/249/EEG – Artikel 5 – Verplichting voor een in een andere lidstaat gevestigde advocaat die een cliënt in gedingen voor de nationale rechter vertegenwoordigt om samen te werken met een nationale advocaat – Mogelijkheid voor een partij die in een prejudiciële verwijzingsprocedure door een buitenlandse advocaat wordt vertegenwoordigd om zich door diezelfde advocaat te doen vertegenwoordigen in het vervolg van de nationale procedure”

I. Inleiding

1. In de onderhavige zaak betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU stelt de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) het Hof vier prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 5 van 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[2]. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen verzoeker in het hoofdgeding, VK, en An Bord Pleanála (raad voor ruimtelijke ordening) over de verplichting voor de buitenlandse advocaat van deze verzoeker om in het kader van diens vertegenwoordiging ten overstaan van de verwijzende rechter samen te werken met een bij de Ierse balie ingeschreven advocaat.

2. Artikel 5 van richtlijn 77/249 verduidelijkt niet wat de in deze bepaling bedoelde samenwerkingsverplichting precies inhoudt voor een in een andere lidstaat gevestigde advocaat/dienstverrichter, waardoor de lidstaten bij de omzetting van deze bepaling over een zekere beoordelingsmarge beschikken. De onderhavige zaak stelt het Hof in de gelegenheid om

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] PB 1977, L 78, blz. 17.

de reikwijdte van deze beoordelingsmarge te preciseren en meer concreet te bepalen in welke omstandigheden het gerechtvaardigd is om een dergelijke verplichting op te leggen. Met name zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag hoe de in artikel 56, eerste alinea, VWEU verankerde vrijheid van dienstverrichting kan worden verzoend met andere legitieme belangen, zoals de noodzaak om de bescherming te waarborgen van de justitiabele die gebruikmaakt van juridische diensten en de noodzaak om een goede rechtsbedeling te verzekeren, welke belangen deze bepaling beoogt te beschermen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

3. Artikel 1 van richtlijn 77/249 bepaalt:

„1. Deze richtlijn is binnen de daarin aangegeven grenzen en onder de daarin gestelde voorwaarden van toepassing op de werkzaamheden die advocaten bij wijze van dienstverrichting uitoefenen.

[...]

2. Onder ‚advocaat' wordt verstaan eenieder die gerechtigd is zijn beroepswerkzaamheden uit te oefenen onder een der volgende benamingen:

[...]

Duitsland: Rechtsanwalt

[...]".

4. Artikel 5 van richtlijn 77/249 bepaalt:

„Voor het uitoefenen van de werkzaamheden betreffende de vertegenwoordiging en de verdediging van een cliënt in rechte kan een lidstaat een advocaat, als bedoeld in artikel 1, de verplichting opleggen:

– overeenkomstig de plaatselijke voorschriften of gebruiken in de lidstaat van ontvangst te worden voorgesteld aan de president van het gerecht en in voorkomend geval aan de bevoegde deken;

– samen te werken met een advocaat die bij het betrokken gerecht praktijk uitoefent en die in voorkomend geval verantwoordelijk is tegenover dat gerecht of met een ‚avoué' of ‚procuratore' die bij dat gerecht praktijk uitoefent."

B. Iers recht

5. Artikel 2, lid 1, van de European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulation 1979 [verordening van 1979 inzake de vrijheid van dienstverrichting (advocaten); hierna: „verordening van 1979"], waarbij de bepalingen van richtlijn 77/249 in Iers recht zijn

omgezet, definieert het begrip „bezoekende advocaat” („visiting lawyer”), die bevoegd is praktijk uit te oefenen bij de rechterlijke instanties van een andere lidstaat, aan de hand van een verwijzing naar de lijst van artikel 1, lid 2, van richtlijn 77/249.

6. Artikel 6 van de verordening van 1979 bepaalt:

„Wanneer een bezoekende advocaat op het grondgebied van de staat werkzaamheden uitoefent met betrekking tot de vertegenwoordiging en de verdediging van een cliënt in rechte, werkt hij samen met een advocaat die bevoegd is om bij het betrokken gerecht praktijk uit te oefenen en die in voorkomend geval verantwoordelijk is tegenover dat gerecht.”

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

7. Verzoeker in het hoofdgeding, VK, is verwikkeld in een hoger-beroepsprocedure bij de Supreme Court met betrekking tot de kosten van de gerechtelijke procedure die is ingeleid tegen de bouwvergunning voor een faciliteit voor de inspectie van kadavers in de nabijheid van zijn boerderij.

8. De onderhavige verwijzing vindt plaats in het kader van een geschil dat reeds eerder het voorwerp vormde van een prejudiciële verwijzing door de Supreme Court, die is uitgemond in het arrest van 17 oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833).

9. VK had besloten om ten overstaan van de Supreme Court zijn eigen verdediging op zich te nemen.

10. Bij het Hof van Justitie van de Europese Unie werd hij vertegenwoordigd door O, een in Duitsland gevestigde Duitse advocate (Rechtsanwältin).

11. Na de uitspraak van het arrest van 17 oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), is de zaak terugverwezen naar de Supreme Court, zodat deze met inachtneming van de uit het arrest van het Hof voortvloeiende uitlegging van de relevante bepalingen van Unierecht een uitspraak kon doen in het door VK ingestelde hoger beroep.

12. In deze context wilde VK O, een advocaat die niet bevoegd is om in Ierland praktijk uit te oefenen, opdragen zijn belangen ten overstaan van de Supreme Court te behartigen.

13. De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 6 van de verordening van 1979, dat „buitenlandse” bezoekende advocaten ertoe verplicht om, in procedures waarin partijen zelf in rechte mogen optreden, gebruik te maken van de diensten van een nationale advocaat, verenigbaar is met het Unierecht.

14. Met name vraagt hij zich af welke uitlegging moet worden gegeven aan het arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98), waarin het Hof heeft onderzocht of een lidstaat mag voorschrijven dat een bezoekende advocaat moet samenwerken met een nationale advocaat. In wezen wenst de verwijzende rechter te vernemen of dit arrest tot gevolg heeft dat de verplichting tot samenwerking ongeldig is indien de door de advocaat/dienstverrichter te vertegenwoordigen partij naar nationaal recht gerechtigd zou zijn om zelf in rechte op te treden.

15. De verwijzende rechter wijst erop dat de verplichting om „samen te werken" van beperkte omvang is. Zo hoeft de nationale advocaat niet de gevolmachtigde advocaat te zijn of de advocaat die de zaak aan de rechter voorlegt. Het wordt aan de twee betrokken advocaten, dat wil zeggen de advocaat/dienstverrichter en de advocaat die overeenkomstig het Ierse recht praktijk uitoefent, overgelaten om hun onderlinge rol af te bakenen. De rol van de advocaat die overeenkomstig het Ierse recht praktijk uitoefent, houdt veeleer in dat hij wordt aangewezen als de advocaat die de advocaat/dienstverrichter bijstaat wanneer met het oog op een goede vertegenwoordiging van de cliënt en het naar behoren in acht nemen van de verplichtingen ten overstaan van de aangezochte rechter kennis of advies nodig is, juist vanwege het feit dat de bezoekende advocaat mogelijk slechts een beperkte kennis heeft van potentieel relevante aspecten van het nationale recht, de nationale praktijk, de nationale procedure of de nationale beroepsethiek. De omvang van deze samenwerking hangt dus in sterke mate af van de omstandigheden van elk concreet geval, aangezien er een reëel risico bestaat dat een bezoekende advocaat onbedoeld zijn verplichtingen jegens zijn cliënt of jegens de aangezochte rechter niet nakomt als hij niet ten minste een advocaat die overeenkomstig het Ierse recht praktijk uitoefent, heeft aangewezen om hem op deze gebieden bij te staan.

16. Tot slot wijst de verwijzende rechter erop dat een van de deontologische verplichtingen van elke advocaat die een partij ten overstaan van de Ierse rechter vertegenwoordigt, erin bestaat dat hij alle relevante rechtsgebieden onderzoekt en alle juridische elementen – zij het van wetgevende of van jurisprudentiële aard –die van invloed kunnen zijn op het goede procesverloop, onder de aandacht van de rechter brengt. Deze verplichting geldt ook wanneer het betrokken element ongunstig is voor de door die advocaat verdedigde zaak. Deze verplichting wordt beschouwd als een kenmerk van de procedures in *common-law*-landen, waar het in hoofdzaak de partijen zijn – en niet de rechter zelf – die het nodige onderzoek verrichten om de rechter in staat te stellen een deugdelijke uitspraak over rechtsvragen te doen. Het spreekt voor zich dat dit niet opgaat wanneer partijen zichzelf vertegenwoordigen. In dergelijke gevallen moet de rechter al het mogelijk in het werk stellen om de rechtsvragen te behandelen zonder dat een van beide of beide partijen door een advocaat wordt/worden bijgestaan.

17. In deze omstandigheden heeft de Supreme Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is het voor een lidstaat verboden om gebruik te maken van de optie in artikel 5 van [richtlijn 77/249], op grond waarvan een lidstaat een advocaat die een cliënt in rechte vertegenwoordigt ertoe kan verplichten ‚samen te werken met een advocaat die bij het betrokken gerecht praktijk uitoefent', in alle gevallen waarin een partij die de bezoekende advocaat in een dergelijke procedure wenst te vertegenwoordigen, het recht heeft om zichzelf te vertegenwoordigen?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, op basis van welke factoren moet de nationale rechter dan beoordelen of het is toegestaan om een verplichting om ‚samen te werken' op te leggen?

3) Zou met name het opleggen van een beperkte verplichting om ‚samen te werken', zoals [...] beschreven in de [...] verwijzingsbeslissing, neerkomen op een evenredige inbreuk op de vrijheid van advocaten om diensten te verrichten, die gerechtvaardigd is uit hoofde van het algemeen belang, te weten de noodzaak om de eindgebruikers van juridische diensten te beschermen en de noodzaak om een goede rechtsbedeling te waarborgen?

4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, geldt dit standpunt dan in alle omstandigheden en zo niet, met welke factoren moet de nationale rechter dan rekening houden bij de beoordeling of een dergelijke verplichting in een bepaald geval kan worden opgelegd?"

IV. Procedure bij het Hof

18. De verwijzingsbeslissing van 4 oktober 2019 is ter griffie van het Hof ingekomen op 8 oktober 2019.

19. VK, de General Council of the Bar of Ireland, de Law Society of Ireland, de Ierse en de Spaanse regering alsook de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend binnen de termijn van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

20. Bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang van 14 juli 2020 heeft het Hof de Ierse regering vragen ter schriftelijke beantwoording gesteld. De schriftelijke opmerkingen in antwoord op de in die maatregel tot organisatie van de procesgang gestelde vragen zijn binnen de gestelde termijn ingediend.

21. Ter terechtzitting van 23 september 2020 hebben de procesgemachtigden van VK, de General Council of the Bar of Ireland, de Law Society of Ireland, de Ierse en de Spaanse regering alsook de Commissie opmerkingen ingediend.

V. Juridische analyse

A. Inleidende opmerkingen

22. De interne markt van de Unie is een hoeksteen van de Europese integratie en een motor voor groei en werkgelegenheid die onder meer voorziet in het vrij verrichten van diensten, zoals verankerd in artikel 56, eerste alinea, VWEU. Het verlenen van juridische diensten – meer concreet het verstrekken van juridisch advies en de vertegenwoordiging in rechte ten overstaan van de gerechtelijke autoriteiten – door advocaten, wat de kern van de onderhavige zaak is[3], valt dus onder de door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden.

23. De verlening van juridische diensten heeft een aantal bijzondere kenmerken die intrinsiek verbonden zijn met de verschillende tradities van de lidstaten. De uitoefening van het beroep van advocaat vereist in het algemeen namelijk een uitstekende kennis van alle regels die uit deze tradities voortvloeien. Door zijn lange en complexe geschiedenis kent Europa echter tal van tradities die kunnen worden toegeschreven aan de diversiteit van de rechtsculturen, waarvan elke haar eigen specifieke kenmerken heeft.[4] Ondanks de vele culturele uitwisselingen die tussen de

[3] Het is van belang te preciseren om welke diensten het in casu gaat, omdat de activiteiten van een advocaat een breed scala aan taken kunnen beslaan. Zoals advocaat-generaal Léger opmerkt in zijn conclusie in de zaak Wouters e.a. (C-309/99, EU:C:2001:390, punt 50), concentreren de activiteiten van de advocaat zich van oudsher rond twee hoofdtaken: enerzijds de juridische advisering (waaronder het geven van adviezen, het voeren van onderhandelingen en het redigeren van bepaalde stukken) en anderzijds de verlening van bijstand aan en de vertegenwoordiging van de cliënt in en buiten rechte.

[4] Zie in dit verband Visegrády, A., „Legal Cultures in the European Union", *Acta Juridica Hungarica*, deel 42, nr. 3-4 (2001), blz. 203, die heel globaal een onderscheid maakt tussen de Romaanse, de Germaanse, de Scandinavische en de Angelsaksische rechtsfamilie (*common law*).

Europese naties hebben plaatsgevonden [5] en de onderlinge aanpassing van de wetgevingen die in het kader van het integratieproces is bevorderd, blijven de rechtsstelsels en de rechterlijke organisatie van de lidstaten namelijk geworteld in hun respectieve tradities, hetgeen niet alleen tot uiting komt op institutioneel niveau, maar ook op het niveau van het recht en de beroepsregels. Hoe belangrijk het behoud van een dergelijke diversiteit aan rechtstradities ook is, het moge duidelijk zijn dat dit belemmeringen kan opleveren voor de uitoefening van het beroep van advocaat. Een advocaat zal zich doorgaans genoodzaakt zien om zich de in een andere lidstaat geldende regels eigen te maken alvorens daar zijn diensten te kunnen verlenen, hetgeen een zekere inspanning vergt om zich aan te passen.

24. Teneinde de grensoverschrijdende verrichting van juridische diensten zoveel mogelijk te faciliteren en de uit de verschillen tussen de nationale rechtsstelsels voortvloeiende belemmeringen op te heffen, heeft de Uniewetgever verschillende handelingen van afgeleid recht vastgesteld, waaronder richtlijn 77/249, die de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van de vrijheid van dienstverlening beoogt te vergemakkelijken. Deze richtlijn voorziet in de wederzijdse en automatische erkenning van de beroepskwalificaties van advocaten die in hun lidstaat zijn gekwalificeerd en in de mogelijkheid om deze activiteit onder bepaalde voorwaarden in andere lidstaten uit te oefenen. Een van de voorwaarden die de lidstaten krachtens artikel 5 van deze richtlijn mogen opleggen, is de verplichting voor de advocaat/dienstverrichter om „samen te werken met een advocaat die bij het betrokken gerecht praktijk uitoefent en die in voorkomend geval verantwoordelijk is tegenover dat gerecht”.

25. De onderhavige zaak biedt het Hof de mogelijkheid om de reikwijdte te verduidelijken van de discretionaire vrijheid waarover de lidstaten met betrekking tot de wijze van toepassing van deze voorwaarde beschikken. In dit kader zal met name aandacht moeten worden besteed aan de vraag, hoe de vrijheid van dienstverlening kan worden verzoend met andere legitieme belangen die op dit gebied worden erkend, zoals de noodzaak tot waarborging van de bescherming van de justitiabele die gebruikmaakt van deze diensten en de noodzaak om een goede rechtsbedeling te verzekeren, die deze voorwaarde in beginsel geacht wordt te beschermen.

26. Vanuit die invalshoek bezien zou de verplichting om samen te werken met een advocaat die praktijk uitoefent bij het aangezochte gerecht, met als doel om naleving van de toepasselijke regels te waarborgen, te restrictief kunnen blijken in verhouding tot de doelstellingen die ermee worden nagestreefd. Men mag niet uit het oog verliezen dat deze voorwaarde er uiteindelijk op neerkomt dat de justitiabele de kosten gemoeid met het gelijktijdige beroep op de diensten van twee advocaten zal moeten dragen, met als mogelijk gevolg dat hij wordt ontmoedigd om voor zijn rechten op te komen. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beschermt het recht van eenieder om zich in rechte te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Dit recht waarborgt de daadwerkelijke toegang tot de rechter, wat een

[5] De Geneefse schrijver, filosoof en musicus Jean-Jacques Rousseau schreef in de 18e eeuw: „il n’y a plus aujourd’hui de Français, d’Allemands, d’Espagnols, d’Anglais même, quoi qu’on en dise; il n’y a que des Européens”.

essentieel element is van de rechtsstaat.[6] Met deze inleidende opmerkingen wil ik het grote belang benadrukken van de door het Hof te geven antwoorden op de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter.

B. Eerste, tweede en derde prejudiciële vraag

27. De eerste drie vragen van de verwijzende rechter, die tezamen moeten worden onderzocht, komen er in wezen op neer of het recht van een advocaat om een partij in een andere lidstaat te vertegenwoordigen op grond van richtlijn 77/249 afhankelijk mag worden gesteld van de door die staat aan die advocaat opgelegde verplichting om met een nationale advocaat samen te werken wanneer de partij die de advocaat in rechte wil vertegenwoordigen, het recht heeft om zichzelf te vertegenwoordigen ten overstaan van het betrokken gerecht en, zo ja, hoe deze verplichting kan worden geformuleerd.

1. De verplichting om samen te werken met een nationale advocaat vormt op zich een beperking van het vrij verrichten van juridische diensten

28. Richtlijn 77/249 is vastgesteld op grond van artikel 59 EEG, thans artikel 56 VWEU. Zoals ik in mijn inleidende opmerkingen reeds heb aangegeven, geeft richtlijn 77/249 uitvoering aan de vrijheid van dienstverlening in die zin dat zij de daadwerkelijke uitoefening van deze vrijheid door advocaten beoogt te vergemakkelijken. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat artikel 56 VWEU niet alleen de afschaffing vereist van iedere vorm van discriminatie van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit of van de omstandigheid dat hij in een andere lidstaat is gevestigd dan die waar de dienst moet worden verricht, maar tevens de opheffing van iedere beperking – ook indien deze zonder onderscheid voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten geldt – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt.[7]

29. Ik acht het van belang om er in dit verband op te wijzen dat elke verplichting om met een nationale advocaat „samen te werken" op zich een beperking van de vrijheid van dienstverlening door advocaten in de zin van de hiervoor aangehaalde rechtspraak vormt, aangezien de justitiabele die gebruik wil maken van de diensten van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter hierdoor wordt opgezadeld met extra kosten in verband met de gelijktijdige inschakeling van een nationale advocaat. Dit zou de justitiabele kunnen ontmoedigen, vooral in zaken van grensoverschrijdende aard, die vaak de toepassing van het Unierecht en van de wetten van diverse rechtsstelsels vergen. Niet alleen zou de justitiabele worden belemmerd om gebruik te maken van de diensten van een „buitenlandse" advocaat, maar ook deze advocaat zou hierdoor

6 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, punten 37 en 39) en arrest van 22 december 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, punten 31 en 59). Meer specifiek met betrekking tot de rol van de advocaat bepaalt artikel 1.1. van het *Charter of core principles of the European legal profession & Code of conduct for European lawyers* (Handvest van de kernbeginselen van de Europese juridische beroepsgroep en gedragscode voor Europese juristen), Raad van de balies van Europa (CCBE), 2019, dat „in een samenleving die gebaseerd is op respect voor het recht, de advocaat een prominente rol vervult. Zijn taak beperkt zich niet tot het getrouw uitvoeren van een mandaat in het kader van de wet. Hij dient toe te zien op de eerbiediging van de rechtsstaat en de belangen te behartigen van degenen wier rechten en vrijheden hij verdedigt. Het is de plicht van de advocaat om niet alleen de zaak van zijn cliënt te bepleiten, maar ook om zijn raadsman te zijn. Respect voor de taak van de advocaat is een essentiële voorwaarde voor de rechtsstaat en een democratische samenleving."

7 Arresten van 26 februari 2020, Stanleyparma en Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, punt 17); 10 maart 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, punt 98); 12 september 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, punt 44); 18 maart 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, punt 57), en 19 december 2012, Commissie/België (C-577/10, EU:C:2012:814, punt 38).

worden geraakt, omdat hij zijn diensten niet in een andere lidstaat dan zijn lidstaat van herkomst zou kunnen aanbieden. Wat met name de positie van de in een andere lidstaat gevestigde advocaat aangaat, wil ik opmerken dat deze advocaat in strijd met artikel 57 VWEU niet in staat is om, onder dezelfde voorwaarden als die welke de lidstaat waar de dienst wordt verricht aan zijn eigen onderdanen oplegt, zijn werkzaamheden tijdelijk in deze staat uit te oefenen.

30. Dit gezegd zijnde, herinner ik eraan dat de vrijheid van dienstverlening, die onderdeel uitmaakt van de in de Verdragen verankerde fundamentele beginselen, slechts kan worden beperkt door regels die *gerechtvaardigd* worden door dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken en *evenredig* zijn in verhouding tot dat doel.[8] Het feit dat de Uniewetgever de lidstaten de mogelijkheid heeft gegeven om een dergelijke beperking krachtens artikel 5 van richtlijn 77/249 in te voeren, betekent niet dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid over een onbeperkte discretionaire vrijheid beschikken. Integendeel, een dergelijke beperking moet voldoen aan de hiervoor genoemde vereisten, zoals het Hof heeft verklaard in het arrest in de zaak Commissie/Duitsland[9], dat van bijzonder belang is voor de analyse van de onderhavige zaak.

31. De zaak Commissie/Duitsland had betrekking op een door de Commissie ingesteld beroep wegens niet-nakoming, in het kader waarvan het Hof grondig moest onderzoeken of de artikelen 59 en 60 EEG en richtlijn 77/249 zich verzetten tegen een Duitse wettelijke regeling op grond waarvan in een andere lidstaat gevestigde bezoekende advocaten verplicht waren om met een Duitse advocaat samen te werken wanneer zij diensten met betrekking tot de vertegenwoordiging en verdediging van een cliënt in rechte verrichten. In zijn arrest kwam het Hof tot de conclusie dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens deze bepalingen op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. Het onderzoek van het Hof spitste zich daarbij toe op een analyse van de rechtvaardiging en de evenredigheid van de bij de Duitse wettelijke regeling ingevoerde beperking. Aangezien het afgeleide recht, uitgelegd in het licht van het primaire recht, het beslissende criterium is bij de vaststelling van de verenigbaarheid met het Unierecht van de betrokken Ierse wetgeving, stel ik voor om de opzet van de analyse te volgen zoals die in het voorgaande punt is beschreven.

32. Het is belangrijk om te onderstrepen dat de onderhavige zaak, niettegenstaande de parallellen, in procedureel opzicht verschilt van de zaak Commissie/Duitsland. De regels voor het beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU zijn namelijk niet van toepassing, met name wat de bevoegdheid van het Hof betreft. Met het door hem krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter een uitlegging van het Unierecht te verkrijgen met het oog op de toepassing daarvan op het bij hem aanhangige geding. Het Hof kan zich derhalve slechts indirect uitspreken over de vraag of de Ierse wetgeving verenigbaar is met het Unierecht, namelijk door de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens te verschaffen die deze nodig heeft om daarover zelf een uitspraak te kunnen doen.[10]

33. Om een duidelijk antwoord op de prejudiciële vragen te kunnen geven, moet eerst worden bepaald wat de precieze strekking van de betrokken Ierse wetgeving is, rekening houdend met de uitlegging die daaraan door de nationale rechterlijke instanties wordt gegeven. Zoals het Hof heeft opgemerkt in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Commissie/Duitsland, bevat richtlijn 77/249 geen toelichting op de uitdrukkingen „samenwerken" en „verantwoordelijk

8 Arrest van 19 september 2017, Commissie/Ierland (Registratiebelasting) (C-552/15, EU:C:2017:698, punt 74).

9 Arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98, punten 12 en 13).

10 Arresten van 15 december 1993, Hünermund e.a. (C-292/92, EU:C:1993:932, punt 8); 31 januari 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59, punt 50), en 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punt 23).

tegenover dat gerecht”[11], waardoor de lidstaten dus een zekere ruimte bij de omzetting ervan hebben. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Ierse wetgeving de bewoordingen van artikel 5 van richtlijn 77/249 in wezen overneemt. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie, die ogenschijnlijk naar zijn „praktische instructies” verwijst, die gedetailleerde procedurevoorschriften met betrekking tot de uitoefening van de aan richtlijn 77/249 ontleende rechten behelst, „volgt” de bepaling waarin deze verplichting wordt opgelegd, te weten artikel 6 van de verordening van 1979, „de formulering van artikel 5 van richtlijn 77/249 op de voet”.

34. Het lijkt er echter op dat deze bepaling doorgaans soepel wordt toegepast. Volgens de verwijzende rechter kent de Ierse wetgeving „een minimale verplichting om toegang te hebben tot een advocaat die overeenkomstig het Ierse recht praktijk uitoefent en zo nodig bijstand verleent op het gebied van het nationale recht, de nationale praktijk of de proces- of beroepsregels”. Daarnaast stelt de verwijzende rechter dat „de ten tijde van de uitspraak van het Hof in zaak 427/85, Commissie/Duitsland, geldende verplichting naar Duits recht een veel ruimere strekking had dan de verplichting naar Iers recht zou hebben, indien het Ierland werd toegestaan om de verplichting tot samenwerking op te leggen”. Op basis van deze gegevens moet de betrokken Ierse wetgeving worden getoetst aan artikel 56 VWEU en richtlijn 77/249.

35. Los van de vraag in welke mate de in de Ierse wetgeving opgenomen verplichting tot samenwerking mogelijk een inbreuk oplevert, lijdt het geen twijfel dat deze voorwaarde op zich, om de in deze conclusie uiteengezette redenen, een beperking van het vrij verrichten van diensten vormt.[12] De essentiële vraag die in de onderhavige zaak rijst, is of er dwingende redenen van algemeen belang zijn die een dergelijke beperking rechtvaardigen en, zo ja, of deze beperking in verhouding staat tot de door de nationale wetgever nagestreefde doelstellingen. De mate waarin inbreuk op de vrijheid van dienstverlening wordt gemaakt, kan een belangrijke rol spelen in het kader van de analyse van de evenredigheid en moet worden bepaald aan de hand van de modaliteiten van de door de Ierse wetgeving voorgeschreven samenwerking.

2. Een goede rechtsbedeling en bescherming van de justitiabele zijn dwingende redenen van algemeen belang

36. Wat betreft de dwingende redenen van algemeen belang die een dergelijke beperking kunnen rechtvaardigen, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de Ierse wetgeving twee belangen beoogt te beschermen, namelijk een goede rechtsbedeling en bescherming van de justitiabele als eindgebruiker. Vervolgens moet worden nagegaan of deze doelstellingen in de rechtsorde van de Unie worden erkend als dwingende redenen van algemeen belang.

37. In dit verband merk ik om te beginnen op dat het Hof in punt 23 van het arrest Commissie/Duitsland heeft verklaard dat „wanneer [...] richtlijn [77/249] toelaat, dat de lidstaten de advocaat/dienstverrichter verplichten samen te werken met een plaatselijke advocaat, [...] zij daarmee [wil] bereiken, dat eerstgenoemde in staat wordt gesteld de hem door zijn cliënt opgedragen taak te vervullen *met inachtneming van de eisen die een goede rechtsbedeling stelt*.[13] Zo gezien moet de verplichting om met een plaatselijke advocaat samen te werken, hem de nodige ondersteuning verzekeren bij zijn optreden in het kader van een ander dan het hem

11 Arrest van 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988:98, punt 22).

12 Zie punt 29 van deze conclusie.

13 Arrest van 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988/98). Cursivering van mij.

vertrouwde rechtsstelsel, *terwijl het betrokken gerecht daaraan de zekerheid ontleent, dat de advocaat/dienstverrichter daadwerkelijk over die ondersteuning beschikt en derhalve in staat is de toepasselijke proces- en beroepsregels volledig in acht te nemen*".

38. Deze passage van dit arrest, waarin het Hof uitlegt welk doel de wetgever met artikel 5 van richtlijn 77/249 voor ogen stond, vat ik op als een uitdrukkelijke erkenning dat een goede rechtsbedeling een dwingende reden van algemeen belang is die in beginsel kan rechtvaardigen dat aan de bezoekende advocaat een verplichting tot samenwerking met een nationale advocaat wordt opgelegd.

39. Wat de bescherming van de justitiabele als consument betreft, wil ik erop wijzen dat dit belang in zekere zin samenvalt met het belang van een goede rechtsbedeling, aangezien de verdediging en de daadwerkelijke vertegenwoordiging van de cliënt ten overstaan van de nationale rechterlijke instanties eveneens voor een groot deel afhangen van een goede professionele voorbereiding van de gevolmachtigde advocaat. Een advocaat met een grondige kennis van het toepasselijke recht en de geldende beroepsregels zal zeker zowel kunnen voldoen aan de eisen van het stelsel van rechtsbescherming als aan de eisen van degene te wiens behoeve de juridische diensten worden verleend.[14] Deze belangen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en vormen als het ware twee zijden van dezelfde medaille, zoals blijkt uit talloze zaken waarin het Hof zich heeft uitgesproken over de voorwaarden voor het verlenen van juridische diensten in de lidstaten. In die zaken zijn beide belangen tegelijk aangevoerd als dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van deze fundamentele vrijheid kunnen rechtvaardigen, en zijn door het Hof ook erkend als zodanig.

40. Allereerst wil ik de aandacht vestigen op de gevoegde zaken die aanleiding hebben gegeven tot het arrest Cipolla e.a.[15], waarin het Hof heeft vastgesteld dat „[de] bescherming van de consument, met name degenen ten behoeve van wie door personen die betrokken zijn bij de rechtspleging gerechtelijke diensten worden verricht, en voorts van een goede rechtsbedeling, [...] tot de doelstellingen [behoren] die kunnen worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van de vrijheid van dienstverlening kunnen rechtvaardigen". Vervolgens wil ik eraan herinneren dat het Hof in de aan het arrest Reisebüro Broede[16] ten grondslag liggende zaak heeft opgemerkt dat „de toepassing van beroepsregels, met name de regels inzake organisatie, bekwaamheid, deontologie, toezicht en aansprakelijkheid, op de advocaten, de [eindgebruikers] van juridische diensten immers de nodige garantie van integriteit en ervaring [biedt] en [...] een goede rechtsbedeling [verzekert]". Meer recent heeft het Hof in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Lahorgue[17], geconstateerd dat „de bescherming van de justitiabele als eindgebruiker van de juridische diensten en een goede rechtsbedeling met name samen[hangen] met vereisten inzake toezicht op de dienstverrichter". De onderhavige zaak vertoont geen bijzondere kenmerken die een andere conclusie zouden kunnen wettigen. Derhalve moeten de uit deze rechtspraak voortvloeiende beginselen worden toegepast op het onderhavige geval.

[14] In zijn conclusie in de zaak Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:107, punt 56) heeft advocaat-generaal Wathelet verklaard dat er in de rechtsorde van de Unie een gemeenschappelijke opvatting van de rol van de advocaat bestaat, namelijk die van een beroepsbeoefenaar die betrokken is bij de rechtspleging en die geheel onafhankelijk en in het overwegend belang van deze rechtspleging de door zijn cliënt benodigde rechtskundige bijstand moet verlenen. De pendant van deze bescherming is de beroepstucht, die in het algemeen belang is opgelegd en aan toezicht is onderworpen.

[15] Arrest van 5 december 2006 (C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758, punt 64).

[16] Arrest van 12 december 1996 (C-3/95, EU:C:1996:487, punt 38).

[17] Arrest van 18 mei 2017 (C-99/16, EU:C:2017:391, punt 35).

41. In de rechtsorde van de Unie vormen een goede rechtsbedeling en de bescherming van de justitiabele als eindgebruiker dus dwingende redenen van algemeen belang die kunnen rechtvaardigen dat aan de bezoekende advocaat de verplichting wordt opgelegd om met een nationale advocaat samen te werken.

3. Toetsing van de modaliteiten van de door de Ierse wetgeving voorgeschreven samenwerking aan de ingeroepen belangen

42. De vraag of de verplichting om met een nationale advocaat samen te werken daadwerkelijk gerechtvaardigd is in het licht van de ingeroepen belangen, moet worden beantwoord door de modaliteiten van de Ierse wetgeving te toetsen aan bepaalde objectieve criteria. Zoals reeds gezegd, licht richtlijn 77/249 niet nader toe wat onder het begrip „samenwerken" moet worden verstaan, waardoor de lidstaten een zekere speelruimte hebben bij de omzetting ervan, mochten zij besluiten om gebruik te maken van de hun bij artikel 5 van richtlijn 77/249 toegekende bevoegdheid. In theorie zijn dus verschillende manieren denkbaar waarop de samenwerking met een nationale advocaat gestalte kan worden gegeven, waarvan sommige meer beperkingen voor de vrijheid van dienstverlening kunnen opleveren dan andere.

43. In het licht van deze omstandigheid moeten deze modaliteiten worden getoetst aan objectieve criteria, teneinde eventueel onoverkomelijke belemmeringen te voorkomen waardoor de uitoefening van deze fundamentele vrijheid illusoir zou worden. Tot de objectieve criteria die in de rechtspraak van het Hof worden erkend en die ik in casu relevant acht, behoren de vereisten van *coherentie* en *evenredigheid*, die ik hieronder zal toepassen.[18] Volgens vaste rechtspraak is nationale wetgeving slechts geschikt om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen wanneer zij de verwezenlijking van dat doel daadwerkelijk coherent en systematisch nastreeft.[19] Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel mogen beperkingen van de fundamentele vrijheden niet verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.[20] Hieronder zal ik sommige aspecten van de modaliteiten van de Ierse wetgeving bespreken die naar mijn mening twijfel oproepen omtrent de verenigbaarheid ervan met het Unierecht.

a) Incoherente aard van het vereiste om met een nationale advocaat samen te werken hoewel de justitiabele het recht heeft zichzelf te vertegenwoordigen

44. Een van de meest opmerkelijke aspecten van de betrokken wetgeving is dat het verplicht is om met een nationale advocaat samen te werken ondanks het feit dat de justitiabele over de mogelijkheid beschikt om zonder procesvertegenwoordiging te verschijnen. Blijkens de verwijzingsbeslissing vloeit deze mogelijkheid voort uit een door het Ierse grondwettelijke recht gewaarborgd fundamenteel recht op toegang tot de rechter en met name tot de hoogste rechter. In tegenstelling tot rechtspersonen mogen natuurlijke personen zichzelf vertegenwoordigen in alle procedures. In alle andere gevallen waarin een partij moet (in het geval van

[18] Aangezien in de opmerkingen van de nationale rechter en de belanghebbende partijen uitsluitend wordt ingegaan op de vereisten van *coherentie* en *evenredigheid* en verder niemand betwist dat de Ierse wetgeving *geschikt* is om de in punt 36 van deze conclusie genoemde doelstellingen te verwezenlijken, zal ik mijn analyse toespitsen op deze twee criteria.

[19] Arresten van 19 juli 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punt 37); 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punt 43); 12 juni 2014, Digibet en Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punt 26), en 14 november 2018, Memoria en Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punt 52).

[20] Arresten van 6 november 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597); 27 oktober 2005, Commissie/Spanje (C-158/03, niet gepubliceerd, EU:C:2005:642, punt 48), en 19 december 2018, Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, punt 76).

vennootschappen) of wil (in het geval van natuurlijke personen) worden vertegenwoordigd, dient zij een advocaat in te schakelen die volgens de geldende regels bevoegd is om in Ierland praktijk uit te oefenen.

45. In dit verband moet worden geconstateerd dat de Ierse wetgeving veel gelijkenissen vertoont met de Duitse wetgeving die door het Hof is onderzocht in de zaak die ten grondslag lag aan het arrest Commissie/Duitsland, waar het nationale rechtsstelsel de justitiabele in bepaalde gevallen toestond om zelf voor de rechterlijke instanties van die lidstaat te verschijnen.[21] Een ander punt van overeenkomst dat ik in dit verband van belang acht, is dat de Duitse wetgeving zonder uitzondering voorzag in de verplichting om een nationale advocaat in te schakelen wanneer de justitiabele afzag van zijn recht om zichzelf in rechte te verdedigen en ervoor koos om de diensten van een in een andere lidstaat gevestigde advocaat in te huren.

46. Volgens het Hof waren er in die omstandigheden geen overwegingen van algemeen belang die konden rechtvaardigen dat een advocaat die in een andere lidstaat bij een balie is ingeschreven en beroepsmatig diensten verricht, verplicht wordt met een Duitse advocaat samen te werken.[22] Derhalve kwam het Hof tot het oordeel dat een advocaat/dienstverrichter, die voor het overige overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 77/249 bij al zijn werkzaamheden voor Duitse gerechten de in die lidstaat geldende beroepsregels in acht moest nemen, door de Duitse wettelijke regeling niet verplicht kon worden, in gerechtelijke procedures waarin volgens Duits recht bijstand van een advocaat niet vereist was, samen te werken met een bij het betrokken gerecht ingeschreven advocaat.[23] Het Hof concludeerde dat voor zover deze verplichting als gevolg van de algemene formulering van de Duitse wettelijke regeling ook in die gerechtelijke procedures gold, die regeling in strijd was met de artikelen 59 en 60 EEG (thans artikelen 56 en 57 VWEU) en met richtlijn 77/249.[24]

47. Van belang is dat het Hof deze rechtspraak heeft herhaald in de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/Frankrijk[25] en waarin een Franse wettelijke regeling centraal stond die de advocaat/dienstverrichter ertoe verplichtte om ook voor werkzaamheden waarvoor het Franse recht de bijstand van een advocaat niet dwingend voorschreef, samen te werken met een bij een Franse balie ingeschreven advocaat.[26] Kortom, de essentiële kenmerken die ik zojuist heb genoemd en die de aandacht van het Hof hebben getrokken in de zaak die ten grondslag lag aan het arrest Commissie/Duitsland[27], waren eveneens inherent aan het Franse rechtsstelsel. Om deze reden kon het oordeel van het Hof dan ook niet anders uitvallen. Met een verwijzing naar de motivering van voornoemd arrest heeft het Hof geoordeeld dat de Franse Republiek de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rustten krachtens de artikelen 59 en 60 EEG (thans artikelen 56 en 57 VWEU) en richtlijn 77/249.[28]

48. Het Hof baseerde zijn redenering duidelijk op het feit dat de betrokken nationale wetgeving niet coherent was. Inderdaad kan redelijkerwijs niet worden volgehouden dat de doelstelling van consumentenbescherming en een goede rechtsbedeling weliswaar niet uitsluit dat een partij zelf in rechte optreedt, maar dat die partij niettemin moet worden belemmerd om gebruik te maken van

[21] Arrest van 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988:98, punt 13).

[22] Arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98, punt 14).

[23] Arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98, punt 15).

[24] Arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98, punt 15).

[25] Arrest van 10 juli 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302).

[26] Arrest van 10 juli 1991, Commissie/Frankrijk (C-294/89, EU:C:1991:302, punt 18).

[27] Arrest van 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988:98, punt 13).

[28] Arrest van 10 juli 1991, Commissie/Frankrijk (C-294/89, EU:C:1991:302, punten 17-20).

de diensten van een advocaat die bevoegd is om zijn beroep in een andere lidstaat uit te oefenen en die aan alle deontologische verplichtingen is onderworpen die met zijn beroepsstatus verbonden zijn.

49. Ik stel dan ook voor om de beginselen uit de arresten van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98), en 10 juli 1991, Commissie/Frankrijk (C-294/89, EU:C:1991:302), toe te passen op de onderhavige zaak en de verwijzende rechter mee te delen dat hij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wetgeving streng dient te toetsen aan het coherentiecriterium, met behulp van de hem daartoe door het Hof te verschaffen noodzakelijke uitleggingselementen. Met de overwegingen in deze conclusie wil ik het Hof van dienst zijn bij het uitwerken van die uitleggingselementen.

b) Het ontbreken van een mogelijkheid naar nationaal recht dat de justitiabele zich doet vertegenwoordigen door iemand die geen advocaat is, is geen doorslaggevende factor bij het bepalen van de coherente aard van dit recht

50. In tegenstelling tot wat sommige van de belanghebbende partijen, te weten de Law Society of Ireland en de General Council of the Bar of Ireland, betogen, betwijfel ik of de omstandigheid dat de nationale wetgeving niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid voor de justitiabele voorziet om zich te doen vertegenwoordigen door iemand die geen advocaat is, een doorslaggevende factor is bij het bepalen van de coherente aard van deze wetgeving.

51. Het argument dat voornoemde deelnemers aan de procedure hebben aangevoerd teneinde uit te sluiten dat de in het arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98), geformuleerde beginselen worden toegepast op de onderhavige zaak, is gebaseerd op een lezing van dat arrest als zou het Hof het van doorslaggevend belang hebben geacht dat de Duitse wetgeving justitiabelen toestond om hetzij in persoon te verschijnen hetzij zich te doen vertegenwoordigen door iemand die niet tot advocaat is opgeleid.
Volgens deze redenering mogen voornoemde beginselen niet op de onderhavige zaak worden toegepast, omdat dit laatste naar Iers recht niet is toegestaan: de justitiabele heeft uitsluitend de keuze om ofwel in persoon te verschijnen ofwel zich door een advocaat te doen vertegenwoordigen.

52. Zoals ik hiervoor echter heb uiteengezet[29], heeft het Hof geconcludeerd dat de Duitse wetgeving niet aan het coherentievereiste voldeed op grond dat het verplicht was om met een nationale advocaat samen te werken ofschoon de justitiabele over de mogelijkheid beschikte om zonder procesvertegenwoordiging te verschijnen. Uit de motivering van het arrest Commissie/Duitsland komt naar voren dat de naar Duits recht geldende mogelijkheid om zich te doen vertegenwoordigen door iemand die niet het beroep van advocaat uitoefent, slechts een bijkomend element was dat het Hof in zijn overtuiging heeft gesterkt.[30] Het eerste kenmerk volstaat om te kunnen concluderen dat de regels van het nationale stelsel incoherent zijn.

53. Deze lezing wordt bovendien bevestigd door de motivering van het arrest Commissie/Frankrijk, waaruit blijkt dat de door het Hof onderzochte Franse wetgeving onder meer de hiervoor genoemde twee elementen bevatte, namelijk het vereiste dat de advocaat/dienstverrichter samenwerkt met een nationale advocaat ondanks het feit dat de

[29] Zie punten 44-49 van deze conclusie.

[30] Zie arrest van 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988:98, punt 13 en dictum), waar het Hof enkel overwoog dat volgens het Duitse recht „geen bijstand van een advocaat [was] vereist", zonder dit nader toe te lichten.

justitiabele tevens de keuze heeft om zelf in rechte te verschijnen, welk element ook de aandacht van het Hof heeft getrokken. De herhaalde vermelding van dit kenmerk van de Franse wetgeving duidt erop, welke factor van doorslaggevend belang was bij de analyse. [31]

54. Het betoog van deze belanghebbende partijen lijkt derhalve gebaseerd te zijn op een onjuiste uitlegging van de rechtspraak van het Hof, die moet worden afgewezen. Het feit dat de Ierse wetgeving op dit punt afwijkt van de wetgeving die in voornoemde zaken is onderzocht, sluit derhalve niet uit dat de in de rechtspraak van het Hof geformuleerde beginselen worden toegepast en dat dus wordt geconcludeerd dat de Ierse wetgeving de in punt 36 van deze conclusie genoemde doelstellingen niet op coherente wijze nastreeft.

c) Het Ierse rechtskader lijkt in uitzonderlijke gevallen te voorzien in de mogelijkheid dat de justitiabele zich doet vertegenwoordigen door iemand die geen advocaat is

55. Los van het voorgaande wil ik erop wijzen dat het Ierse rechtskader niet zo duidelijk is als voornoemde belanghebbende partijen het in hun beschrijving doen voorkomen. Sommige tegenstrijdigheden in de uiteenzetting van het rechtskader, wat betreft de mogelijkheid voor de justitiabele om zich te doen vertegenwoordigen door iemand die niet het beroep van advocaat uitoefent, doen bij mij de gedachte postvatten dat ook dit element in aanmerking kan worden genomen bij het onderzoek naar de coherente aard van de betrokken nationale wetgeving.

56. Ten eerste blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van voornoemde partijen dat de rechtzoekende leek aanspraak kan maken op een beperkte vorm van bijstand, omdat iemand die niet bevoegd is hem in rechte te vertegenwoordigen, hem bijvoorbeeld van advies zou kunnen dienen of aantekeningen voor hem zou kunnen maken. Een dergelijke persoon, die in het Ierse recht ook wel bekend staat als een „McKenzie-vriend", heeft echter niet het recht om in de hoedanigheid van advocaat op te treden of de zaak te voeren. Deze informatie wordt bevestigd door de toelichting van de verwijzende rechter dat een dergelijke persoon slechts fungeert als administratieve hulp, zodat de betrokken partij haar zaak zo goed mogelijk kan bepleiten. Een „McKenzie-vriend" heeft met name niet het recht om als vertegenwoordiger van de partij de zaak voor de Supreme Court te bepleiten. In beperkte gevallen is dit wél mogelijk, maar uitsluitend als de partij die zichzelf vertegenwoordigt, een handicap heeft die haar belet haar zaak uiteen te zetten en te bepleiten.

57. Ten tweede betoogt verzoeker in het hoofdgeding dat een rechtzoekende leek in Ierland inderdaad mag worden vertegenwoordigd door een niet-beroepsbeoefenaar, hoewel het een uitzondering op de regel is. Meer concreet lijkt een dergelijke vertegenwoordiging in zeldzame gevallen te kunnen worden toegestaan wanneer de justitiabele die zichzelf vertegenwoordigt daar bij de aangezochte rechter om verzoekt. Volgens verzoeker in het hoofdgeding is deze mogelijkheid niet voorzien in de wet, maar behoort het tot de discretionaire bevoegdheid van de rechter. Ik wil erop wijzen dat deze stellingen zijn gebaseerd op informatie die de Attorney General, in zijn hoedanigheid van onder andere belanghebbende partij in de onderhavige zaak, heeft verstrekt. Bovendien heeft de Ierse regering deze informatie over het Ierse rechtsstelsel

[31] Zie arrest van 10 juli 1991, Commissie/Frankrijk (C-294/89, EU:C:1991:302, punten 18 en 19 en dictum), waar het Hof overwoog dat het Franse recht „de bijstand van een advocaat niet dwingend voorschrijft", zonder de kenmerken van die bijstand nader toe te lichten.

uitdrukkelijk bevestigd in haar schriftelijke antwoord op de vraag die het Hof haar had gesteld in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang.[32] Derhalve moet worden aangenomen dat dit een correcte weergave van het Ierse rechtskader vormt.

58. Op grond van de voorgaande constateringen neig ik naar de zienswijze van verzoeker in het hoofdgeding, die onder de aandacht van het Hof brengt dat het Ierse recht, net zoals het geval was in de zaak die tot het arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98), heeft geleid, de justitiabele toestaat om zich te doen vertegenwoordigen door iemand die geen advocaat is. Het feit dat dit in Ierland slechts bij uitzondering is toegestaan, staat niet aan een vergelijking van de nationale rechtsstelsels in de weg. Integendeel, zoals verzoeker in het hoofdgeding terecht opmerkt, is de vertegenwoordiging door niet-juristen ook in Duitsland een uitzondering op de regel en is dit ook daar alleen toegestaan wanneer het openbaar belang van een goede rechtsbedeling geen vertegenwoordiging door een jurist vereist.[33]

59. Derhalve moet – onverminderd de beoordeling ter zake van het nationale recht, die aan de verwijzende rechter is voorbehouden – worden geconcludeerd dat de eventuele mogelijkheid voor een justitiabele om zich te doen vertegenwoordigen door iemand die geen advocaat is, een element is waarmee eveneens rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van de coherente aard van de Ierse wetgeving.

d) Belang van de procesregels in het common-law*-stelsel voor de conformiteitstoets*

1) Samenvatting van de redenering van de verwijzende rechter en sommige belanghebbende partijen

60. De verwijzende rechter vraagt zich af of het op de *common law* gebaseerde Ierse stelsel van rechtsbescherming eraan in de weg zou kunnen staan dat de in het arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98), geformuleerde beginselen worden toegepast op de onderhavige zaak, zoals door sommige belanghebbende partijen wordt gesteld. Hij licht toe dat in het Ierse stelsel van rechtsbescherming het noodzakelijke juridische onderzoek moet worden verricht door de advocaten van partijen en dat het hun taak is om de voor de justitiabele gunstige (en ongunstige) rechtsaspecten onder de aandacht van de aangezochte rechter te brengen, terwijl de rechter zelf veeleer een lijdelijke rol vervult. Met andere woorden, de procesregels leggen een wezenlijk deel van het juridisch onderzoek neer bij de partijen, zoals dat in *common-law*-landen gebruikelijk lijkt te zijn. Wanneer de justitiabele echter niet door een advocaat wordt vertegenwoordigd, rust deze taak op de aangezochte rechter. De verwijzende rechter wijst in dit

[32] Verzoeker in het hoofdgeding en de Ierse regering verwijzen naar het arrest van de Supreme Court in de zaak Coffey v. Environmental Protection Agency [2014] 2 IR 125. De mogelijkheid om de vertegenwoordiging van een rechtzoekende leek door een andere leek toe te staan, lijkt voort te vloeien uit punt 38 van dat arrest.

[33] In het Duitse burgerlijke procesrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen „Bevollmächtigte" en „Beistand", die in respectievelijk § 79, lid 2, en § 90 van de Zivilprozessordnung (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) worden geregeld. Hun functie is, algemeen gezegd, het vertegenwoordigen en bijstaan van de justitiabele ten overstaan van de rechterlijke instanties, en beiden mogen verklaringen namens de justitiabele afleggen, ook al valt niet te ontkennen dat hun respectieve bevoegdheden in belangrijke mate van elkaar verschillen. Er hoeft niet noodzakelijkerwijs sprake van juristen te zijn. Het is uitdrukkelijk toegestaan dat volwassen familieleden deze taken op zich nemen. Alleen de „Bevollmächtigte" dient een advocaat te zijn wanneer dit wettelijk verplicht is. De „Beistand" is in de regel iemand die heel dicht bij de justitiabele staat, zijn volledige vertrouwen heeft en in staat is om de zaak uiteen te zetten. De rechter kan hun tussenkomst weigeren wanneer zij niet aan de wettelijke criteria voldoen of wanneer zij niet in staat zijn om de zaak naar behoren voor te leggen [zie Krüger, W., en Rauscher, T. (red.), *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 6e druk, München, C.H. Beck, 2020]. Soortgelijke bepalingen zijn opgenomen in andere wetboeken van rechtsvordering, zoals bijvoorbeeld in § 67, leden 2 en 7, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek van bestuursrechtspraak) en in § 22, lid 1, van het Bundesverfassungsgerichtsgesetz (wet inzake het federaal constitutioneel hof) [zie Posser, H., en Wolff, H.A. (red.), *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 54e druk, München, C.H. Beck, 2020].

verband op de problemen die dit voor de aangezochte rechter oplevert en stelt vraagtekens bij de mogelijkheid om de justitiabele toe te staan om af te zien van de mogelijkheid zich door een advocaat te doen vertegenwoordigen en in plaats daarvan zelf in rechte op te treden of een beroep te doen op iemand die niet het beroep van advocaat uitoefent.

2) Antwoord op het betoog dat de Ierse rechtsorde een bijzonder kenmerk vertoont

i) Samenvatting van de conclusies die kunnen worden getrokken uit de analyse van de rechtspraak

61. Om te beginnen stel ik vast dat dit betoog, dat uitgaat van de premisse dat het Ierse rechtsstelsel een bijzonder kenmerk vertoont, in feite juist datgene poogt te betwisten wat ik zojuist in deze conclusie heb aangetoond op basis van een analyse van de rechtspraak van het Hof. Volgens mij is het duidelijk dat de Ierse wetgeving dezelfde essentiële kenmerken vertoont als die op grond waarvan het Hof in voornoemde zaken heeft vastgesteld dat de Duitse en de Franse wetgeving coherentie ontbeerden, namelijk het vereiste om met een nationale advocaat samen te werken, ondanks het feit dat de justitiabele de mogelijkheid heeft om zonder procesvertegenwoordiging te verschijnen.[34] Ik zie bovendien niet in, welk specifiek kenmerk van het Ierse rechtsstelsel, vergeleken met de andere rechtsstelsels, een andere conclusie zou kunnen wettigen dan de conclusie die in voornoemde zaken met betrekking tot de inachtneming van het coherentievereiste is getrokken.

62. Verder merk ik nog op dat dit betoog eigenlijk wil benadrukken dat de Ierse wetgeving niet in de mogelijkheid voor de justitiabele voorziet om zich te doen vertegenwoordigen door iemand die geen advocaat is. In dit verband volstaat de opmerking dat deze omstandigheid, zoals ik reeds heb aangetoond, niet van doorslaggevend belang is bij het vaststellen van de coherente aard van de nationale wetgeving[35] en dat het Ierse rechtskader bovendien, anders dan wordt beweerd, in uitzonderlijke gevallen wel degelijk in deze mogelijkheid lijkt te voorzien, net zoals de Duitse rechtsorde.[36] Dit betoog tast de conclusies die ik in het kader van mijn analyse heb getrokken, niet aan, zodat het moet worden afgewezen. Om niet in herhaling te vervallen, volsta ik met een verwijzing naar mijn opmerkingen dienaangaande.

ii) Gestelde specifieke kenmerken van het common-law*-stelsel van rechtsbescherming*

63. Dit gezegd zijnde, merk ik op dat de verwijzende rechter lijkt te suggereren dat het adagium „iura novit curia" in het *common-law*-stelsel van rechtsbescherming in het geheel niet geldt of althans, vergeleken met het Europese continentale rechtsstelsel, een tamelijk beperkte betekenis heeft in gedingen waar verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Ik betwijfel echter of dit zo categorisch kan worden gesteld. Om die reden acht ik het nodig om daarover enkele korte opmerkingen te maken.

64. Zoals advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie in de gevoegde zaken C-430/93 en C-431/93, Van Schijndel en Van Veen[37], heeft aangegeven, „[komt men] wellicht in de verleiding te veronderstellen, dat er een essentieel verschil bestaat tussen twee fundamenteel verschillende soorten procedures in de lidstaten: een onderscheid tussen, in het algemeen gesproken, het

[34] Zie punten 46-49 van deze conclusie.

[35] Zie punten 50-54 van deze conclusie.

[36] Zie punten 57 en 58 van deze conclusie.

[37] Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de gevoegde zaken Van Schijndel en Van Veen (C-430/93 en C-431/93, EU:C:1995:185).

continentale stelsel enerzijds en het Engelse, Ierse en Schotse stelsel anderzijds. In die zienswijze wordt de rechter in de continentale stelsels geacht de wet te kennen (‚iura novit curia' of ‚curia novit legem'); hij dient de juiste rechtsregels toe te passen op de feiten zoals die door de partijen aan de rechter zijn voorgedragen (‚da mihi factum, dabo tibi ius'); en indien nodig, zal hij daartoe zijn eigen juridisch onderzoek starten. In de Engelse, Ierse en Schotse stelsels daarentegen heeft de rechter een minder actieve, of zelfs passieve rol: de procedure is in het algemeen gebaseerd op de veronderstelling dat de rechter geen onafhankelijke wetskennis bezit, doch afhankelijk is van de stellingen die de raadsmannen van partijen hebben aangevoerd, en dat hij in wezen dient te beslissen op basis van hun stellingen alleen. Eén commentator verklaarde: ‚Het meest opvallende kenmerk van de Engelse procedure is wellicht, dat de regel curia novit legem nooit deel heeft uitgemaakt en nooit deel zal uitmaken van het Engelse recht.'" [38] Het betoog van de verwijzende rechter dat de aangezochte rechter zich als gevolg van zijn procesregels niet op zijn eigen juridische kennis kan beroepen in een geding, gaat naar mijn mening precies van die premisse uit.

65. Ik wil er niettemin aan herinneren dat advocaat-generaal Jacobs concluderend heeft gesteld dat „[dergelijke] contrasten tussen verschillende categorieën rechtsstelsels [...] bij nader onderzoek vaak [blijken] te worden *overdreven*". Hij lichtte toe dat „[zelfs] in geval van civiele procedures, waar het contrast het duidelijkst is – het is waarschijnlijk nauwelijks aanwezig in straf- of administratieve procedures, waar andere beginselen gelden – [...] *het onderscheid tussen de beide benaderingen nauwelijks [kan] worden volgehouden*". [39] Hij noemde daarbij een aantal concrete voorbeelden ter weerlegging van de stelling betreffende de vermeende verschillen tussen het stelsel van rechtsbescherming in de *common law* en de continentale rechtsbeschermingsstelsels.

66. Wat de gestelde specifieke kenmerken van het Ierse stelsel van rechtsbescherming aangaat, wil ik in algemene zin in herinnering roepen dat de rechtsstelsels van alle lidstaten hun eigen specifieke kenmerken hebben. Ik verwijs dienaangaande naar mijn inleidende opmerkingen, waarin ik het rijke culturele erfgoed van Europa, met inbegrip van de rechtstradities, heb geschilderd. [40] Gelet op de in artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU neergelegde verplichting van de Unie om de rijke verscheidenheid van cultuur te eerbiedigen, lijkt het mij ongepast om aan een bepaald nationaal stelsel van rechtsbescherming een „geprivilegieerde" status toe te kennen ten opzichte van de andere stelsels. Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke benadering zou indruisen tegen het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, dat de Unie overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU heeft te eerbiedigen.

67. Ik denk echter dat een dergelijke benadering in dit geval ook niet noodzakelijk is, aangezien de Uniewetgever reeds rekening heeft gehouden met de uitdagingen voor de voltooiing van de interne markt op het gebied van de juridische dienstverlening die deze diversiteit met zich meebrengt, door de lidstaten in artikel 5 van richtlijn 77/249 de bevoegdheid toe te kennen om van een in een andere lidstaat gevestigde advocaat te verlangen dat hij met een nationale advocaat samenwerkt. Het doel van deze samenwerking tussen de juristen van verschillende lidstaten is juist om ervoor te zorgen dat de vereisten van de respectieve rechtsbeschermingsstelsels in acht worden genomen, terwijl tegelijkertijd zoveel mogelijk wordt bevorderd dat de vrijheid van juridische dienstverlening daadwerkelijk kan worden uitgeoefend. De mogelijkheid voor een in een andere lidstaat gevestigde bezoekende advocaat om – indien nodig en wanneer dit objectief

[38] Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de gevoegde zaken Van Schijndel en Van Veen (C-430/93 en C-431/93, EU:C:1995:185, punt 33).

[39] Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de gevoegde zaken Van Schijndel en Van Veen (C-430/93 en C-431/93, EU:C:1995:185, punt 34). Cursivering van mij.

[40] Zie punt 23 van deze conclusie.

gerechtvaardigd lijkt – gebruik te maken van de adviezen van een nationale advocaat die de nodige kennis van het relevante stelsel van rechtsbescherming heeft, is immers een voordeel dat zijn aanpassing aan de nieuwe beroepsomgeving kan vergemakkelijken, waarmee het dus mogelijk wordt om grensoverschrijdende juridische diensten te verlenen.[41] Aangezien artikel 5 van richtlijn 77/249 leidt tot invoering van een mechanisme dat het mogelijk maakt om in voldoende mate rekening te houden met eventueel aan de nationale rechtstradities gerelateerde specifieke kenmerken, komt het mij voor dat de door de verwijzende rechter en sommige belanghebbende partijen geuite zorgen ongefundeerd zijn.

68. In het licht van de voorgaande overwegingen acht ik het niet gepast om aan de gestelde verschillen tussen de rechtsbeschermingsstelsels van de betrokken lidstaten een al te groot gewicht toe te kennen. Dit geldt a fortiori in een zaak als de onderhavige, waar is vastgesteld dat de onderzochte procesregels dezelfde incoherenties vertonen. Naar mijn mening zou het Hof zijn aandacht veeleer moeten toespitsen op het onderzoek van de coherentie en de evenredigheid van de Ierse wettelijke regeling die hier aan de orde is.

e) De betrokken Ierse wetgeving dreigt de justitiabele in een lastig parket te brengen waardoor mogelijk inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de verdediging en het recht op toegang tot de rechter

69. Bovendien betwijfel ik op grond van overwegingen in verband met het evenredigheidscriterium of de betrokken Ierse wetgeving verenigbaar is met het Unierecht. Meer concreet stel ik vast dat de justitiabele onvermijdelijk voor de keuze wordt gesteld om hetzij zelf voor de rechter te verschijnen hetzij een nationale advocaat in te schakelen. Niemand kan immers serieus beweren dat de justitiabele niet wordt belet om gebruik te maken van de diensten van de „buitenlandse" advocaat die zijn vertrouwen geniet (zonder dat hij een nationale advocaat moet inschakelen). In de praktijk zal de verplichting om de kosten in verband met het gelijktijdig inschakelen van twee advocaten te dragen, de justitiabele er hoogstwaarschijnlijk toe nopen om zijn eigen verdediging op zich te nemen. Het is niet uit te sluiten dat dit uit het oogpunt van de rechten van de verdediging en de toegang tot de rechter tot onaanvaardbare situaties zal leiden. Zoals de omstandigheden van het onderhavige geval aantonen, te weten het feit dat verzoeker in het hoofdgeding niet in staat is om zichzelf te verdedigen en om twee advocaten te betalen, dreigt de justitiabele ernstige nadelen te ondervinden, met name in bestuursrechtelijke gedingen, waar hij de strijd moet aangaan met de staat en diens aanzienlijke middelen.

70. Ik onderschrijf het argument van verzoeker in het hoofdgeding dat de justitiabele zich uit het oogpunt van bescherming van de eindgebruikers van juridische diensten in een bijzonder lastig parket bevindt wanneer hij zich vanwege de praktische onmogelijkheid om gebruik te maken van de diensten van een grensoverschrijdende dienstverlener genoodzaakt ziet om zelf in rechte op te treden en het hoofd te bieden aan alle uitdagingen die gepaard gaan met het voeren van zijn eigen

[41] Zie punten 23 en 24 van deze conclusie.

verdediging. Zoals verzoeker in het hoofdgeding terecht opmerkt, bevinden deze justitiabelen zich in een moeilijke positie in landen met een *common-law*-stelsel van rechtsbescherming, waar de nadruk vooral ligt op het voeren van pleidooi voor de rechter. [42]

71. Wanneer een rechtzoekende leek moet kiezen om ofwel zijn eigen verdediging te voeren ofwel zich te doen vertegenwoordigen door een advocaat die zijn vertrouwen geniet en waarmee hij goede ervaring heeft, ligt het antwoord op de vraag wat de meeste bescherming biedt, voor de hand. Het moge duidelijk zijn dat zowel het belang van bescherming van de eindgebruikers van juridische diensten als het belang van een goede rechtsbedeling beter gediend is met de aanwezigheid van een advocaat in de rechtszaal, of dat nu een nationale advocaat is of een advocaat die in een andere lidstaat is gevestigd, omdat hij het best in staat is om heldere en relevante juridische argumenten aan te voeren en ervoor te zorgen dat de juiste informatie onder de aandacht van de rechter wordt gebracht. [43]

72. Het lijkt me dan ook duidelijk dat het ideale scenario waarin de hiervoor genoemde belangen het best worden behartigd, er één is waarin de justitiabele kan rekenen op de diensten van de advocaat van zijn keuze. Een dergelijk scenario eerbiedigt de beginselen die de bijzondere relatie tussen de advocaat en zijn cliënt kenmerken, namelijk hun contractuele vrijheid, maar vooral ook het wederzijds vertrouwen. [44] Wanneer deze advocaat geen nationale advocaat is, dat wil zeggen wanneer hij in een andere lidstaat is gevestigd, wat kan gebeuren in zaken met een grensoverschrijdend karakter, zou het in beginsel voldoende moeten zijn dat de advocaat voldoet aan objectieve criteria waaruit kan worden afgeleid dat hij in staat is om de vertegenwoordiging van de justitiabele op zich te nemen. Uit het oogpunt van evenredigheid acht ik een dergelijke maatregel veel minder beperkend dan de verplichting voor de bezoekende advocaat om met een nationale advocaat samen te werken. Ik kom nog meer uitvoerig terug op het aspect van de evenredigheid. Aangezien deze nationale advocaat hun doorgaans volslagen onbekend zal zijn, zal de verplichting tot samenwerking een aanzienlijke coördinatie-inspanning van de justitiabele en de bezoekende advocaat vergen, hetgeen voor alle partijen een omslachtige en kostbare administratieve belemmering kan worden en in sommige gevallen wellicht buitensporige proporties zal aannemen. Het recht op doeltreffende rechterlijke bescherming mag echter niet afhankelijk zijn van iemands financiële middelen.

[42] Zie in die zin Bakshi, P.M., „Pleadings: Role and Significance", *Journal of the Indian Law Institute*, deel 34, nr. 3 (juli-september 1992), blz. 355, die opmerkt dat de wijze van pleidooi voeren in het verleden van groot belang was geworden in Engeland, hetgeen de aandacht had getrokken van rechters en advocaten; Clark, C.E., „History, Systems and Functions of Pleading", *Virginia Law Review*, nr. 11, 1925, blz. 525 e.v., zet uiteen dat het stelsel van pleidooi voeren na de verovering van Normandië in Engeland is ingevoerd en een echte „wetenschap" is geworden die de moeite van het cultiveren waard is; Thornburg, E.G., „Defining Civil Disputes: Lessons from Two Jurisdictions", *Melbourne University Law Review*, deel 35, nr. 1, november 2011, blz. 211, legt uit dat de procedure in het Engelse *common-law*-stelsel aanvankelijk slechts uit een mondelinge fase bestond en dat pas vanaf de 15e eeuw tevens is voorzien in een fase waarin de procespartijen schriftelijke opmerkingen kunnen indienen.

[43] Zoals advocaat-generaal Bobek in zijn conclusie in de gevoegde zaken Uniwersytet Wrocławski en Polen/REA (C-515/17 P en C-561/17 P, EU:C:2019:774, punt 103) heeft opgemerkt, „[speelt] [...] de vertegenwoordiging in rechte [in het algemeen] een cruciale rol bij een goede rechtsbedeling. Zonder behoorlijke vertegenwoordiging in rechte kan de verzoeker mogelijk niet alle nodige argumenten in zijn voordeel naar voren brengen en kan de rechter hiervan mogelijk geen kennis nemen". Zie ook het reeds aangehaalde Handvest van de kernbeginselen van de Europese juridische beroepsgroep en gedragscode voor Europese juristen, toelichting 11, blz. 7, punt 6, waar de advocaat onder meer wordt omschreven als „een schakel die onontbeerlijk is voor een goede rechtsbedeling". Zie ook blz. 9, beginsel (i): „het eerbiedigen van de rechtsstaat en het leveren van een bijdrage tot een goede rechtsbedeling".

[44] Advocaat-generaal Bobek heeft er in zijn conclusie in de gevoegde zaken Uniwersytet Wrocławski en Polen/REA (C-515/17 P en C-561/17 P, EU:C:2019:774, punt 111) op gewezen dat „[voor] zover zich [in] de praktijk in de lidstaten een gemeenschappelijk thema aftekent, [...] het [is] dat vertegenwoordiging in rechte primair een kwestie van privékeuze en (tweezijdige) contractvrijheid is. *De cliënt is vrij om zijn advocaat te kiezen en de advocaat is in beginsel vrij om zijn cliënten te kiezen*. De relatie is *gebaseerd op vertrouwen*. Elke inmenging in die relatie moet gebaseerd zijn op ernstige redenen waarom er een duidelijke en dwingende noodzaak bestaat om ‚de verzoeker tegen zijn advocaat te beschermen'. Wanneer er problemen aan het licht komen, worden deze bovendien door de respectieve toezichthoudende instanties in het kader van tuchtrechtelijke of andere procedures adequater behandeld". Cursivering van mij.

73. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de betrokken Ierse wetgeving nadelige gevolgen dreigt te hebben voor het doel dat er in theorie mee wordt nagestreefd. In plaats van de daadwerkelijke toegang tot de rechter te garanderen, is het eerder waarschijnlijk dat deze toegang wordt beperkt, doordat de opties van de justitiabele worden beperkt, waardoor mogelijk inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de verdediging.

74. Inderdaad hangt het van de omstandigheden van het concrete geval af of een dergelijk scenario bewaarheid wordt. De wijze waarop de Ierse wetgeving door de nationale rechterlijke instanties wordt toegepast, is daarbij een bepalende factor. Derhalve kan niet met zekerheid worden vastgesteld of de Ierse wetgeving daadwerkelijk inbreuk maakt op de rechten van de verdediging. Het is aan de verwijzende rechter om dat, rekening houdend met onder meer dit aspect, te onderzoeken.

f) De Ierse wetgeving is van algemene strekking en houdt onvoldoende rekening met de omstandigheden van het concrete geval

75. De betrokken Ierse wetgeving wordt ook gekenmerkt door het feit dat zij van *algemene strekking* is aangezien zij *geen enkele uitzondering* op de verplichting om met een nationale advocaat samen te werken lijkt te kennen. Een *te grote rigiditeit* van de wetgeving als zodanig of bij de toepassing ervan door de nationale rechterlijke instanties zou problemen kunnen opleveren in het licht van het evenredigheidscriterium. Dit moet nader worden onderzocht.

76. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie wordt de advocaat/dienstverrichter geacht om de nationale gerechten de naam mee te delen van een advocaat die overeenkomstig het Ierse recht praktijk uitoefent en hem zou kunnen bijstaan voor het geval dat hij hulp nodig mocht hebben bij vraagstukken van nationaal recht, de nationale praktijk, de nationale procedure of de nationale beroepsregels. Blijkbaar laat de wetgeving het aan de bezoekende advocaat en de nationale advocaat over om hun respectieve rollen in elk concreet geval af te bakenen, zodat de beide beroepsbeoefenaren hun samenwerking betrekkelijk soepel kunnen organiseren. Wat dit betreft lijkt de inbreuk op de vrijheid van dienstverlening niet verder te gaan dan nodig is om de beoogde doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken.

77. Een ander argument dat pleit voor de evenredigheid van een nationale wetgeving als de in casu centraal staande wetgeving, die een *soepele organisatie van de samenwerking* tussen de bezoekende advocaat en de nationale advocaat toestaat, is te vinden in de rechtspraak van het Hof. Uit de arresten Commissie/Duitsland [45] en Commissie/Frankrijk [46] volgt namelijk dat „de advocaat/dienstverrichter en de plaatselijke advocaat, die beiden zijn onderworpen aan de beroepsregels die gelden in de lidstaat van ontvangst, in staat worden geacht om *tezamen*, met inachtneming van die beroepsregels en op basis van hun professionele zelfstandigheid, *hun samenwerking in een vorm te gieten* die in overeenstemming is met het hun gegeven mandaat". Ik interpreteer deze passage aldus dat het Hof er principieel voorstander van is dat een nationaal regelgevend kader wordt vastgesteld dat zowel de autonomie die het beroep van advocaat van oudsher geniet, als de belangen van de justitiabele eerbiedigt. De bescherming van deze belangen vereist echter een aanzienlijke mate van flexibiliteit om recht te kunnen doen aan de specifieke kenmerken van het concrete geval. De juridische belangen die in elke zaak op het spel staan, de specialisatie en de ervaring van de advocaten en het vertrouwen dat de justitiabele in hen stelt, vereisen een passend optreden dat is afgestemd op de respectieve situatie.

45 Arrest van 25 februari 1988 (427/85, EU:C:1988:98, punt 24). Cursivering van mij.

46 Arrest van 10 juli 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302, punt 31).

78. Weliswaar heeft het Hof hieraan toegevoegd dat „dit [niet] betekent [...] dat de nationale wetgever niet het algemene kader voor de samenwerking van de beide advocaten kan vastleggen", maar ten eerste slaat dit uitsluitend op „het algemene kader voor de samenwerking" en ten tweede is de uitoefening van deze bevoegdheid afhankelijk van de voorwaarde dat „[de] uit de desbetreffende bepalingen voortvloeiende verplichtingen [...] niet onevenredig zijn aan het [...] met de verplichting tot samenwerking beoogde doel".[47] Aangezien de Ierse wetgeving deze samenwerking tussen advocaten niet in detail lijkt te regelen doch dit aan hen zelf overlaat, lijkt een toetsing daarvan aan deze voorwaarden mij niet nodig.

79. Ik kom tot de voorlopige conclusie dat de Ierse wetgeving *in algemene zin* voldoet aan de eisen van het evenredigheidsbeginsel. Deze wetgeving doet namelijk precies wat het Hof destijds als *de ideale benadering* beschouwde, namelijk dat het aan de advocaten wordt overgelaten om samen, met inachtneming van die beroepsregels en op basis van hun professionele zelfstandigheid, hun samenwerking in een vorm te gieten die in overeenstemming is met het hun gegeven mandaat.

80. Ondanks de flexibiliteit waarmee deze regeling wordt toegepast, deel ik het standpunt van sommige belanghebbende partijen, met name verzoeker in het hoofdgeding en de Commissie, dat er *omstandigheden denkbaar zijn waarin de verplichting voor de bezoekende advocaat om met een nationale advocaat samen te werken, weinig zinvol is*. Ik denk hierbij vooral aan het geval waarin de „buitenlandse" advocaat, dankzij zijn opleiding of beroepservaring, over de nodige kennis beschikt om de justitiabele in gedingen bij de nationale rechter te kunnen vertegenwoordigen en verdedigen. Daarnaast kan worden gedacht aan eenvoudige zaken die de „buitenlandse" advocaat op eigen kracht zou kunnen behandelen.

81. Het komt mij voor dat het vereiste om gebruik te maken van de diensten van een nationale advocaat in die omstandigheden erop neerkomt dat deze een louter „symbolische" rol vervult, dat wil zeggen een rol die van generlei belang is voor de rechtspleging of voor de justitiabele. Wél worden de justitiabele en de bezoekende advocaat nog steeds geconfronteerd met de reeds in deze conclusie genoemde financiële en praktische perikelen. Hieruit volgt dat dit vereiste in de omstandigheden die ik hierboven heb geschetst, duidelijk verder gaat dan noodzakelijk is om de door de Ierse wetgeving beschermde legitieme belangen te verwezenlijken, zodat het als onevenredig moet worden beschouwd.

82. Dat geldt in het bijzonder in een situatie als die van het hoofdgeding, waar vaststaat dat de advocaat die verzoeker in het hoofdgeding vertegenwoordigt, weliswaar in Duitsland haar beroepsopleiding heeft genoten, maar het beroep van advocaat meer dan tien jaar in Ierland heeft uitgeoefend op grond van de rechten die zij ontleent aan 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[48]. Ik wijs erop dat richtlijn 98/5 strekt tot uitvoering van het in artikel 57 EEG (thans artikel 53 VWEU) verankerde vestigingsrecht. In tegenstelling tot de vrijheid van dienstverlening, die de dienstverrichter in staat stelt om, onder dezelfde voorwaarden als die welke de lidstaat aan zijn eigen onderdanen oplegt, zijn activiteit *tijdelijk* uit te oefenen in de lidstaat waar de dienst wordt geleverd, omvat het recht van vestiging het recht op toegang tot en de uitoefening van activiteiten anders dan in loondienst en het recht om ondernemingen op te richten en te

[47] Arresten van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98, punt 25), en 10 juli 1991, Commissie/Frankrijk (C-294/89, EU:C:1991:302, punt 32).

[48] PB 1998, L 77, blz. 36.

besturen met het oog op de *permanente* uitoefening van een activiteit in een stabiel en duurzaam kader, onder dezelfde wettelijke voorwaarden als die welke de lidstaat van vestiging aan zijn eigen onderdanen oplegt.

83. Volgens mij kan in die omstandigheden redelijkerwijs worden verwacht dat een „buitenlandse" advocaat in zekere zin vertrouwd raakt met het rechtsstelsel van de lidstaat van ontvangst, met inbegrip van het nationale recht en de beroepsregels. Verondersteld mag dus worden dat hij in staat zal zijn het beroep van advocaat op relatief zelfstandige wijze uit te oefenen.

84. Deze zienswijze vindt steun in overweging 14 van richtlijn 98/5, waaruit duidelijk volgt dat „de lidstaat van ontvangst [...] te allen tijde gehouden is met de reeds op het grondgebied van deze lidstaat verworven beroepservaring rekening te houden" en dat „na drie jaar daadwerkelijke en regelmatige beroepsuitoefening in de lidstaat van ontvangst in het recht van die lidstaat, met inbegrip van het [Unierecht], redelijkerwijs valt aan te nemen dat [de uit een andere lidstaat afkomstige] advocaten de noodzakelijke bekwaamheid hebben verworven om zich volledig in de advocatuur van de lidstaat van ontvangst te kunnen integreren". Voor zover de advocaat van verzoeker in het hoofdgeding aan de voorwaarden van richtlijn 98/5 heeft voldaan, zou er geen twijfel over haar integratie in de Ierse advocatuur mogen bestaan.

85. Verder is nog van belang dat deze advocaat verzoeker in het hoofdgeding reeds heeft vertegenwoordigd voor de nationale rechterlijke instanties en het Hof, waar de zaak inhoudelijk betrekking had op het Unierecht [49] en niet op het nationale recht, en waar de te beantwoorden vragen verband hielden met de kosten en de eventuele schadevergoeding wegens schending van Unierechtelijke bepalingen, vragen dus die niet de wezenlijke bijstand van een nationale advocaat vergen.

86. Onverminderd de aan de verwijzende rechter voorbehouden feitelijke vaststellingen, lijken de omstandigheden van het hoofdgeding dus een meer genuanceerde benadering te rechtvaardigen. De verwijzende rechter moet nagaan of de betrokken Ierse wetgeving daadwerkelijk rekening houdt met de omstandigheden van het concrete geval en, zo ja, of die omstandigheden tot een soepeler toepassing van die wetgeving of zelfs tot ontheffing van de samenwerkingsverplichting nopen.

87. Welke criteria de verwijzende rechter precies moet hanteren om te bepalen of de samenwerkingsverplichting in een specifiek geval kan worden opgelegd, is een vraag die het onderwerp vormt van de vierde prejudiciële vraag. Omwille van de duidelijkheid verdient het dan ook de voorkeur om dit meer diepgaand te onderzoeken in het kader van de analyse van die vraag.

88. In dit stadium van de analyse volstaat het voor ogen te houden dat de verplichting tot samenwerking niet onevenredig lijkt voor zover deze verplichting beperkt is tot het meedelen aan de nationale rechter van de naam van een advocaat die overeenkomstig het Ierse recht praktijk uitoefent en die de bezoekende advocaat zo nodig zou kunnen bijstaan, terwijl het aan de beroepsbeoefenaren wordt overgelaten om hun respectieve rol in elk concreet geval af te bakenen.

[49] Opgemerkt zij dat de zaak Klohn (C-167/17), waar de advocaat verzoeker in het hoofdgeding had vertegenwoordigd bij het Hof, betrekking had op een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Supreme Court, dat wil zeggen de verwijzende rechter in de onderhavige zaak, waar de uitlegging centraal stond van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB 2003, L 156, blz. 17).

89. Voor zover echter mocht blijken dat deze verplichting te strikt is om voldoende rekening te kunnen houden met diverse aspecten van het concrete geval zoals ik die in mijn voorgaande opmerkingen heb genoemd, betwijfel ik of deze verplichting wel evenredig is. Een uitlegging van de Ierse wetgeving door de verwijzende rechter overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel zou ertoe kunnen bijdragen dat onverenigbaarheid met het Unierecht wordt voorkomen.

4. Beantwoording van de eerste, de tweede en de derde prejudiciële vraag

90. Gelet op de voorgaande overwegingen ben ik van oordeel dat een lidstaat slechts gebruik kan maken van de in artikel 5 van richtlijn 77/249 geboden mogelijkheid wanneer de beperking die aan de onder deze richtlijn vallende partij wordt opgelegd, wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om dat doel te verwezenlijken en evenredig is in verhouding tot het ermee nagestreefde doel. Hoewel het aan de nationale rechter staat om te beoordelen of dit het geval is wanneer de in richtlijn 77/249 bedoelde partij iemand wil vertegenwoordigen die het recht heeft om zonder procesvertegenwoordiging voor de aangezochte rechter te verschijnen, lijkt de beperking een dergelijk doel dan niet op coherente wijze te kunnen verwezenlijken.

91. Daarnaast ben ik van mening dat, ingeval het in beginsel passend is om gebruik te maken van de in artikel 5 van richtlijn 77/249 geboden mogelijkheid, een stelsel zoals dat waarin het Ierse recht voorziet en dat slechts voorschrijft dat aan nationale gerechten de naam wordt meegedeeld van een advocaat die overeenkomstig het Ierse recht praktijk uitoefent en die de bezoekende advocaat zo nodig zou kunnen bijstaan, terwijl het aan de bezoekende advocaat en de nationale advocaat wordt overgelaten om in elk concreet geval hun respectieve rol af te bakenen, als een evenredige inbreuk op de vrijheid van dienstverlening moet worden beschouwd.

C. Vierde prejudiciële vraag

1. Noodzaak van een Unierechtconforme uitlegging van de nationale wetgeving teneinde aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen

92. Met zijn vierde vraag verzoekt de verwijzende rechter om een verduidelijking van de verplichting voor een in een andere lidstaat gevestigde bezoekende advocaat om met een nationale advocaat samen te werken. De verwijzende rechter wil weten of het Unierecht toestaat dat een dergelijke verplichting in alle omstandigheden wordt opgelegd en, zo niet, welke factoren de nationale rechter in aanmerking moet nemen om te bepalen of een dergelijke verplichting kan worden opgelegd.

93. Zoals ik in mijn analyse van de eerste drie prejudiciële vragen heb uiteengezet, vormt een stelsel zoals dat waarin het Ierse recht voorziet, gelet op de voorgeschreven wijze van samenwerking, een evenredige inbreuk op de vrijheid van dienstverlening. Ik wil hierbij echter preciseren dat deze conclusie uitgaat van de premisse dat het absoluut noodzakelijk is om gebruik te maken van de in artikel 5 van richtlijn 77/249 geboden mogelijkheid om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken die de betrokken wetgeving nastreeft, te weten het waarborgen van de bescherming van de justitiabele en het verzekeren van een goede rechtsbedeling.

94. De Ierse wetgeving waarbij artikel 5 van richtlijn 77/249 wordt omgezet en waarbij de verplichting tot samenwerking wordt opgelegd, roept twijfel omtrent de evenredigheid ervan op, omdat zij in alle gevallen van toepassing lijkt te zijn zonder voldoende rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Ik heb er al op gewezen dat een dergelijke verplichting in bepaalde omstandigheden zinledig kan worden. Gelet op de mate waarin een dergelijke maatregel afdoet aan de uitoefening van de vrijheid van dienstverlening, lijkt het mij duidelijk dat deze maatregel als onevenredig en dus als onverenigbaar met artikel 5 van richtlijn 77/249, zoals uitgelegd in het licht van artikel 56 VWEU, zou moeten worden aangemerkt, indien zij op strikte wijze, zonder uitzonderingen toe te staan, moest worden toegepast in gevallen waarin de toepasselijke dwingende redenen van algemeen belang niet dreigen te worden ondermijnd door de diensten van een bezoekende advocaat die in een zaak pleidooi wenst te voeren zonder door een nationale advocaat te worden begeleid.

95. Tot die omstandigheden behoort onder meer het geval dat de advocaat/dienstverrichter dankzij zijn opleiding of beroepservaring over de nodige kennis beschikt om de justitiabele in gedingen bij de nationale rechter te vertegenwoordigen en te verdedigen. Daarnaast kan worden gedacht aan zaken van geringe complexiteit waarvoor het niet nodig is een nationale advocaat in te schakelen. Wat al deze gevallen met elkaar gemeen hebben, is dat de bezoekende advocaat doorgaans in staat zal zijn om de justitiabele zelf te vertegenwoordigen, terwijl tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de hiervoor genoemde legitieme belangen.

96. Ik acht het van essentieel belang om op basis van de voorgaande overwegingen een aantal objectieve criteria te ontwikkelen, teneinde de verwijzende rechter in staat te stellen met zekerheid te bepalen in welke gevallen een soepeler toepassing van de samenwerkingsverplichting of zelfs een ontheffing daarvan is aangewezen. Op die manier kan de verwijzende rechter het evenredigheidsbeginsel toepassen waar dit hem passend voorkomt. De conforme uitlegging van de nationale wetgeving die uit de toepassing van deze criteria voortvloeit, verzekert aldus dat deze wetgeving in overeenstemming is met het Unierecht.

2. Door de verwijzende rechter te hanteren criteria om te bepalen of een verplichting tot samenwerking moet worden opgelegd

97. Een eerste categorie criteria aan de hand waarvan de verwijzende rechter zal kunnen bepalen of een verplichting tot samenwerking in verhouding staat tot de legitieme belangen die door de nationale wetgeving worden nagestreefd, houdt verband met de *opleiding* en de *beroepservaring* van de advocaat/dienstverrichter in Ierland. Eventuele studies en stages in het recht van die lidstaat kunnen nuttige aanwijzingen opleveren over zijn beroepsbekwaamheid op het gebied van het formele en materiële recht, de juridische terminologie en de beroepsregels. Ook de omstandigheid dat de advocaat de justitiabele in de betrokken zaak (of in verwante zaken) reeds voor andere rechterlijke instanties van dezelfde lidstaat heeft mogen vertegenwoordigen, kan een nuttige aanwijzing zijn.

98. Een tweede categorie relevante criteria omvat de *aard van de zaak*, de *complexiteit van de zaak* en het *toepasselijke rechtsgebied*. Zo zouden bijvoorbeeld zaken die niet bijzonder complex zijn en niet noodzakelijkerwijs de tussenkomst van een nationale advocaat vereisen, aan de bezoekende advocaat alleen kunnen worden toevertrouwd. Ook voor zaken die onder het internationale recht of het Unierecht vallen, zou niet noodzakelijkerwijs in de medewerking van een nationale advocaat hoeven te worden voorzien, omdat deze rechtsgebieden naar hun aard

het zuiver nationale kader overschrijden. In zaken die uitsluitend onder het Ierse recht vallen en waarvoor wellicht een zekere mate van specialisatie vereist is, zou daarentegen een belangrijke rol voor een nationale advocaat kunnen zijn weggelegd.

99. Deze opsomming van objectieve criteria is geenszins limitatief, maar dient veeleer ter illustratie van de omstandigheden die een soepeler benadering kunnen rechtvaardigen wanneer moet worden bepaald of in een concreet geval een samenwerkingsverplichting moet worden opgelegd. Ik wil bovendien onderstrepen dat de te hanteren criteria slechts richtsnoeren zijn, aangezien de verwijzende rechter de omstandigheden van de zaak zelf zal moeten vaststellen in het kader van de uitoefening van zijn beoordelingsvrijheid. Met betrekking tot de details van de te volgen procedure lijkt het mij wenselijk dat het reglementeren van de modaliteiten aan de bevoegde nationale autoriteiten wordt toevertrouwd. Onverminderd de bevoegdheden waarover de verwijzende rechter krachtens het Ierse recht beschikt, denk ik dat het voor deze rechter mogelijk moet zijn om een soortgelijke procedure uit te werken als die welke hij in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld voor gevallen waarin een rechtzoekende leek zich door een andere leek wil doen vertegenwoordigen. [50]

100. De voorgestelde benadering biedt bovendien het voordeel dat daarmee wordt tegemoetgekomen aan de door de verwijzende rechter geuite zorgen dat het risico bestaat dat het aan iemand die niet aan de vereisten van een goede rechtsbedeling en een doeltreffende bescherming van de justitiabele voldoet, zou moeten worden toegestaan om in rechte op te treden. Door zichzelf ervan te vergewissen dat de in een andere lidstaat gevestigde advocaat/dienstverrichter daadwerkelijk voldoet aan de criteria waaruit blijkt dat hij voldoende bekwaam is om de vertegenwoordiging van de justitiabele in een bij hem aanhangig geding op zich te nemen, kan de verwijzende rechter verzekeren dat voornoemde legitieme belangen naar behoren in aanmerking worden genomen.

3. Antwoord op de vierde prejudiciële vraag

101. In het licht van het voorgaande kom ik tot de volgende conclusie. Mocht het Hof al oordelen dat het in het kader van het Ierse stelsel is toegestaan om de in artikel 5 van richtlijn 77/249 bedoelde verplichting op te leggen, dan zou het niettemin onevenredig zijn om een dergelijke benadering op strikte wijze, zonder de mogelijkheid van uitzonderingen, te hanteren wanneer de toepasselijke dwingende redenen van algemeen belang niet dreigen te worden ondermijnd door de diensten van een bezoekende advocaat die in een zaak pleidooi wenst te voeren zonder door een nationale advocaat te worden begeleid. Het stelsel moet daarentegen de specifieke omstandigheden van de zaak in aanmerking kunnen nemen, rekening houdend met de specifieke opleiding en ervaring van de betrokken dienstverlener en met de aard van de procedure waaraan deze dienstverlener wenst deel te nemen, alsook met de complexiteit van de zaak en het toepasselijke rechtsgebied.

[50] Zie punt 57 van deze conclusie.

VI. Conclusie

102. In het licht van de voorgaande overwegingen stel ik het Hof voor om de prejudiciële vragen van de Supreme Court te beantwoorden als volgt:

„– Een lidstaat kan slechts gebruikmaken van de mogelijkheid waarin artikel 5 van 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 voorziet wanneer de beperking die aan de onder die richtlijn vallende partij wordt opgelegd, wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om dat doel te verwezenlijken en evenredig is in verhouding tot het ermee nagestreefde doel. Hoewel het aan de nationale rechter staat om te beoordelen of dit het geval is wanneer de in richtlijn 77/249 bedoelde partij iemand wil vertegenwoordigen die het recht heeft om zonder procesvertegenwoordiging voor de aangezochte rechter te verschijnen, lijkt de beperking een dergelijk doel dan niet op coherente wijze te kunnen verwezenlijken.

– Ingeval het in beginsel passend is om gebruik te maken van de in artikel 5 van richtlijn 77/249 geboden mogelijkheid, moet een stelsel zoals dat waarin het Ierse recht voorziet en dat slechts voorschrijft dat een advocaat wordt aangewezen die bevoegd is om voor de aangezochte nationale rechter op te treden en die heeft aanvaard om aan de procedure deel te nemen, als een evenredige inbreuk op de vrijheid van dienstverlening worden beschouwd.

– Het zou echter onevenredig zijn om een dergelijke benadering op strikte wijze, zonder de mogelijkheid van uitzonderingen, te hanteren wanneer de toepasselijke dwingende redenen van algemeen belang niet dreigen te worden ondermijnd door de beoogde dienstverlening. In een stelsel zoals dit waarin het Ierse recht voorziet moeten daarentegen de specifieke omstandigheden van de zaak in aanmerking kunnen worden genomen, rekening houdend met de specifieke opleiding en ervaring van de betrokken dienstverlener en de aard van de procedure waaraan deze dienstverlener wenst deel te nemen, alsook met de complexiteit van de zaak en het toepasselijke rechtsgebied.”