ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

2 december 2010 *

In zaak C-225/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Giudice di pace di Cortona (Italië) bij beslissing van 23 april 2009, ingekomen bij het Hof op 19 juni 2009, in de procedure

Edyta Joanna Jakubowska

tegen

Alessandro Maneggia,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Levits, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, M. Ilešič (rapporteur) en M. Safjan, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: N. Jääskinen,
griffier: M.-A. Gaudissart, hoofd van administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 juni 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— E. Jakubowska, vertegenwoordigd door M. Frigessi di Rattalma, avvocato,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili en L. Ventrella, avvocati dello Stato,

— Ierland, vertegenwoordigd door D. J. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door M. Collins, SC,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door R. Somssich, M. Fehér en Z. Tóth als gemachtigden,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes als gemachtigde,

— de Sloveense regering, vertegenwoordigd door N. Pintar Gosenca als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Støvlbæk en E. Montaguti als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 3, lid 1, sub g, EG, 4 EG, 10 EG, 81 EG en 98 EG, 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 (PB L 78, blz. 17), van richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PB L 77, blz. 36), alsook van de

algemene beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en eerbiediging van de verworven rechten.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen E. Jakubowska en A. Maneggia betreffende een vordering tot het betalen van schadevergoeding, dat aanleiding heeft gegeven tot de momenteel voor de Giudice di pace di Cortona (vrederechter van Cortona) aanhangige procedure, in de loop waarvan de advocaten die Jakubowska verdedigden zijn geschrapt van het tableau van de Ordine degli Avvocati di Perugia [orde van advocaten van Perugia (Italië)].

Rechtskader

Recht van de Unie

Richtlijn 77/249

3 Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 77/249 luidt als volgt:

„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."

4 Artikel 6 van deze richtlijn bepaalt:

„Elke lidstaat kan advocaten in loondienst die door een arbeidsovereenkomst aan een overheids- of een particuliere onderneming zijn verbonden, uitsluiten van de uitoefening van de werkzaamheden betreffende de vertegenwoordiging en de verdediging in rechte van deze onderneming, voor zover de in deze staat gevestigde advocaten niet gemachtigd zijn deze werkzaamheden uit te oefenen."

5 Gelet op de verschillende taalversies van voornoemd artikel 6 en teneinde te waarborgen dat alle versies dezelfde betekenis hebben, moeten de woorden „ente pubblico o privato" in de Italiaanse versie van dit artikel aldus worden gelezen dat zij doelen op het begrip „publiek- of privaatrechtelijke onderneming" (impresa pubblica o privata).

Richtlijn 98/5

6 Artikel 3 van richtlijn 98/5 luidt:

„1. De advocaat die zijn beroep wenst uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar hij zijn beroepskwalificatie heeft verworven, is gehouden zich bij de bevoegde autoriteit van die lidstaat in te schrijven.

2. De bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst gaat op vertoon van de verklaring van inschrijving bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst over tot inschrijving van de advocaat. [...]

[...]"

7 Artikel 6, lid 1, van diezelfde richtlijn bepaalt:

„Onafhankelijk van de beroeps- en gedragsregels waaraan hij in de lidstaat van herkomst is onderworpen, is de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat voor alle werkzaamheden die hij op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst uitoefent, aan dezelfde beroeps- en gedragsregels onderworpen als advocaten die onder de relevante beroepstitel van de laatstbedoelde lidstaat praktiseren."

8 Artikel 7, lid 1, van voornoemde richtlijn luidt als volgt:

„Indien de onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzame advocaat niet aan de in de lidstaat van ontvangst geldende verplichtingen voldoet, zijn de procedureregels, de sancties en de middelen van beroep van de lidstaat van ontvangst van toepassing."

9 Artikel 8 van richtlijn 98/5 luidt:

„De in de lidstaat van ontvangst onder zijn oorspronkelijke beroepstitel ingeschreven advocaat mag zijn beroep in loondienst bij een andere advocaat, bij een samenwerkingsverband van advocaten of een advocatenkantoor of bij een publiek- of privaatrechtelijke onderneming uitoefenen, voor zover de lidstaat van ontvangst zulks voor de onder de beroepstitel van die lidstaat ingeschreven advocaten toestaat."

10 Gelet op de verschillende taalversies van voornoemd artikel 8 en teneinde te waarborgen dat alle versies dezelfde betekenis hebben, moeten de woorden „ente pubblico o privato" in de Italiaanse versie van dit artikel aldus worden gelezen dat zij doelen op het begrip „publiek- of privaatrechtelijke onderneming" (impresa pubblica o privata).

Nationale regeling

11 Artikel 3, tweede alinea, van koninklijk wetsdecreet nr. 1578 van 27 november 1933 tot regeling van de beroepen van „avvocato" en „procuratore legale" (Regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore legale, *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia* nr. 281 van 5 december 1933), na wijziging in wet omgezet bij wet nr. 36 van 22 januari 1934 (*Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia* nr. 24 van 30 januari 1934), bepaalt:

„[De uitoefening van met name het beroep van advocaat is] onverenigbaar met elke betrekking of functie bezoldigd door de staat, de provinciën, de gemeenten [...] en in het algemeen elk bestuursorgaan of elke openbare instelling die is onderworpen aan het toezicht of de controle van de staat, de provinciën of de gemeenten."

12 Artikel 1, leden 56 en 56 bis, van wet nr. 662 van 23 december 1996 houdende maatregelen tot rationalisering van de overheidsfinanciën (Legge 23 dicembre 1996, n. 662, misure di razionalizzazione della finanza pubblica; gewoon supplement bij GURI nr. 303 van 28 december 1996), zoals gewijzigd bij koninklijk wetsdecreet nr. 79 van 28 maart 1997 houdende dringende maatregelen tot sanering van de overheidsfinanciën (Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), na wijzigingen in wet omgezet bij wet nr. 140 van 28 mei 1997 (GURI nr. 123 van 29 mei 1997, blz. 5; hierna: „legge nr. 662/96"), luidt als volgt:

„56. De [...] wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de inschrijving in de beroepsregisters verbieden, zijn niet van toepassing op diegenen die deeltijds bij de overheid werken, op voorwaarde dat hun arbeidsprestatie niet meer bedraagt dan 50 percent van een voltijdarbeid.

56 bis. De bepalingen die de inschrijving in de registers en de uitoefening van beroepswerkzaamheden door in lid 56 bedoelde personen verbieden, zijn afgeschaft. De andere bepalingen inzake de voorwaarden voor inschrijving in de beroepsregisters en inzake de uitoefening van deze werkzaamheden, blijven wel van toepassing. De in de beroepsregisters ingeschreven ambtenaren die een beroepswerkzaamheid uitoefenen, mogen geen beroepstaken uitvoeren voor bestuursorganen; deze ambtenaren mogen geen juridische bijstand verlenen in zaken waarin een bestuursorgaan partij is."

13 Artikel 1 van wet nr. 339 van 25 november 2003 houdende regels inzake de onverenigbaarheid van de uitoefening van het beroep van advocaat (Legge 25 novembre 2003, n. 339, recante norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato, GURI nr. 279 van 1 december 2003, blz. 6; hierna: „legge nr. 339/2003"), die in werking is getreden op 2 december 2003, bepaalt:

„De bepalingen van artikel 1, leden 56, 56 bis en 57 van legge nr. [662/96] zijn niet van toepassing op de inschrijving op het tableau van de Orde van advocaten. Daarop blijven de beperkingen en verbodsbepalingen van koninklijk wetsdecreet nr. 1578 van 27 november 1933, na wijziging omgezet bij wet nr. 36 van 22 januari 1934, en zijn latere wijzigingen, van toepassing."

14 Artikel 2 van dezelfde wet luidt:

„1. De ambtenaren die op het tableau van de Orde van advocaten werden ingeschreven na de inwerkingtreding van legge nr. 662/96 en die nog steeds zijn ingeschreven, kunnen kiezen voor het behoud van hun arbeidsbetrekking. Zij dienen dit mee te delen aan de raad van de Orde waarbij zij zijn ingeschreven, uiterlijk 36 maanden na de inwerkingtreding van de onderhavige wet.

Bij gebreke van een dergelijke kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, gaan de raden van de Orden van advocaten ambtshalve over tot schrapping van de inschrijving op het tableau.

2. De ambtenaar heeft in het in lid 1 bedoelde geval het recht om te worden teruggeplaatst in zijn voltijdbaan.

3. Binnen de in lid 1 bedoelde termijn van 36 maanden kan de ambtenaar ervoor kiezen zijn arbeidsbetrekking te beëindigen en bijgevolg zijn inschrijving op het tableau van de Orde van advocaten te handhaven.

4. De deeltijds werkende ambtenaar die voor het beroep van advocaat heeft gekozen in de zin van de onderhavige wet, behoudt vijf jaar lang het recht om binnen de drie maanden na zijn verzoek daartoe, te worden teruggeplaatst als voltijds medewerker op de dienst waar hij werkte in de betrekking die hij op het tijdstip van de keuze uitoefende bij het bestuursorgaan, voor zover het niet om een overtallige betrekking gaat. In voorkomend geval wordt zijn anciënniteit geschorst tijdens de periode waarin hij niet in dienst was en begint zij opnieuw te lopen vanaf de datum van terugplaatsing."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Jakubowska heeft Maneggia gedagvaard voor de Giudice di pace di Cortona. Zij vorderde van hem een schadevergoeding van 200 EUR voor de onopzettelijke schade die hij aan haar voertuig had toegebracht.

16 In het kader van dit geding werd Jakubowska vertegenwoordigd door Mazzolai en Nardelli, beiden als advocaat ingeschreven bij de orde van advocaten van Perugia. Als deeltijds tewerkgestelde ambtenaren vielen zij onder het toepassingsgebied van artikel 1, leden 56 en 56 bis, van legge nr. 662/96.

17 Na de inwerkingtreding van legge nr. 339/2003 en het verstrijken van de in artikel 2, lid 1, van deze wet neergelegde termijn, stelde de Raad van de orde van advocaten van Perugia twee beschikkingen vast waarbij voornoemde advocaten van het tableau van de orde werden geschrapt. Het hoofdgeding was op dat tijdstip nog aanhangig voor de verwijzende rechter.

18 Jakubowska heeft daarop een memorie ingediend waarbij zij verzocht om verder door haar advocaten te kunnen worden verdedigd, op grond dat legge nr. 339/2003 in strijd is met het EG-verdrag en met de algemene beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en eerbiediging van de verworven rechten.

19 In die omstandigheden heeft de Giudice di pace di Cortona de behandeling van de zaak geschorst en het Hof volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten de artikelen 3, sub g, [EG], 4 [EG], 10 [EG], 81 [EG] en 98 EG aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals die van de artikelen 1 en 2 van legge nr. 339/2003 [...], die opnieuw de regel invoert dat werknemers in de publieke sector die deeltijds werken, het beroep van advocaat niet mogen uitoefenen en die deze werknemers die reeds zijn toegelaten tot het beroep van advocaat, verbiedt om dit te doen, door te bepalen dat die advocaten door de bevoegde Raad van de orde van advocaten van de balie worden geschrapt, behoudens wanneer de werknemer kiest voor beëindiging van het dienstverband?

2) Moeten de artikelen 3, sub g, [EG], 4 [EG], 10 [EG] en 98 EG aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals die van de artikelen 1 en 2 van legge nr. 339/2003 [...]?

3) Moet artikel 6 van richtlijn 77/249 [...] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die van de artikelen 1 en 2 van legge nr. 339/2003 [...] wanneer die nationale regeling ook geldt voor advocaten in loondienst die uit hoofde van de vrije dienstverlening het beroep van advocaat uitoefenen?

4) Moet artikel 8 van richtlijn 98/5 [...] aldus worden uitgelegd dat het niet geldt voor advocaten die deeltijds in de publieke sector werken?

5) Verzetten de algemene beginselen van [het recht van de Unie] van bescherming van gewettigd vertrouwen en [eerbiediging van de] verworven rechten zich tegen een nationale regeling zoals die van de artikelen 1 en 2 van legge nr. 339/2003 [...], die opnieuw de regel invoert dat werknemers in de publieke sector die deeltijds werken, het beroep van advocaat niet mogen uitoefenen en die ook geldt voor advocaten die reeds aan de balie waren ingeschreven op de datum van inwerkingtreding van [deze wet], die in artikel 2 enkel voorziet in een kort ‚moratorium' voor het maken van de keuze tussen werken [in de publieke sector] en de uitoefening van het beroep van advocaat?"

20 In antwoord op de schriftelijke vragen die het Hof op grond van artikel 54 bis van het Reglement voor de procesvoering aan de gemachtigden van Jakubowska heeft gesteld, heeft Nardelli bij brief van 31 mei 2010 een verklaring van de orde van advocaten van Perugia voorgelegd, waaruit blijkt dat hij formeel blijft ingeschreven op het tableau van deze orde tot op het tijdstip waarop deze orde op de hoogte wordt gesteld

van de datum van betekening van de beslissing van de Nationale raad van de orde van advocaten om Nardelli's beroep tegen de beslissing tot schrapping te verwerpen.

21 Bij dezelfde brief heeft Nardelli het Hof ervan op de hoogte gesteld dat Mazzolai afstand had gedaan van het mandaat ad litem waarover hij in het hoofdgeding beschikte. Hij deelde eveneens mee dat Jakubowska een bijzondere volmacht had toegekend aan Frigessi di Rattalma om haar te verdedigen ter terechtzitting voor het Hof.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

22 Vooraf moet worden opgemerkt dat aan de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen niet wordt afgedaan door het feit dat deze vragen geen enkele band vertonen met het voorwerp van de door Jakubowska tegen Maneggia ingestelde vordering. Deze vragen helpen de verwijzende rechter immers bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een nationale regeling waarvan de toepassing in het hoofdgeding een procesincident heeft veroorzaakt. Aangezien dit incident deel uitmaakt van de onderhavige zaak, mag de verwijzende rechter het Hof vragen stellen over de uitlegging van de regels van het recht van de Unie die volgens hem relevant zijn in dat verband.

23 Zonder de mogelijkheid tot het indienen van een dergelijk verzoek om een prejudiciële beslissing ter discussie te stellen, hebben bepaalde regeringen die hun opmerkingen hebben ingediend bij het Hof, alsook de Europese Commissie, nochtans excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen ten aanzien van de door de Giudice di pace di Cortona gestelde vragen.

24 De Ierse en de Oostenrijkse regering benadrukken dat alle elementen van het hoofdgeding die betrekking hebben op de bevoegdheid van de gemachtigden van Jakubowska om het beroep van advocaat uit te oefenen, binnen één enkele lidstaat zijn gesitueerd. De door de verwijzende rechter aan de orde gestelde problemen van Unierecht zijn dus louter hypothetisch, zodat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

25 Volgens de Hongaarse regering valt de door de verwijzende rechter vermelde Italiaanse wettelijke regeling in ieder geval buiten het toepassingsgebied van de bepalingen van het recht van de Unie betreffende de uitoefening van het beroep van advocaat, aangezien deze nationale regeling ambtenaren betreft, terwijl richtlijnen 77/249 en 98/5 betrekking hebben op de uitoefening van dit beroep door advocaten die ofwel als zelfstandige werken ofwel in loondienst zijn bij een andere advocaat, een samenwerkingsverband van advocaten of een onderneming.

26 De Commissie is de mening toegedaan dat de derde vraag hypothetisch is en dus niet-ontvankelijk, aangezien deze vraag betrekking heeft op de uitoefening van het beroep van advocaat onder het stelsel van vrije dienstverrichting, terwijl de wettelijke regeling van het hoofdgeding betrekking heeft op de vestiging als advocaat.

27 De Commissie koestert ook twijfels omtrent de ontvankelijkheid van de vijfde vraag, aangezien de Italiaanse wetgeving in verband waarmee om uitlegging van de algemene beginselen van recht van de Unie wordt verzocht, niet is vastgesteld ter uitvoering van verplichtingen die het Unierecht aan de Republiek Italië heeft opgelegd.

28 In het licht van die excepties van niet-ontvankelijkheid, zij eraan herinnerd dat op prejudiciële vragen betreffende het Unierecht een vermoeden van relevantie rust. Het

Hof kan een verzoek van een nationale rechter slechts afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie in die zin met name arresten van 5 december 2006, Cipolla e.a., C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punt 25, en 1 juni 2010, Blanco Pérez en Chao Gómez, C-570/07 en C-571/07, Jurispr. blz. I-4629, punt 36).

29 Wat de eerste, de tweede en de vierde vraag betreft, blijkt echter niet kennelijk dat de gevraagde uitlegging geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het in het kader van het hoofdgeding gerezen procesincident, noch dat het vraagstuk van hypothetische aard is.

30 Enerzijds zij eraan herinnerd dat een wet die voor het gehele grondgebied van een lidstaat geldt in voorkomend geval de handel tussen de lidstaten nadelig kan beïnvloeden in de zin van artikel 81 EG (zie in die zin arrest van 19 februari 2002, Arduino, C-35/99, Jurispr. blz. I-1529, punt 33, en arrest Cippola e.a., reeds aangehaald, punt 45). Bijgevolg zijn de eerste en de tweede vraag, die ertoe strekken te vernemen of de regels van het recht van de Unie inzake mededinging zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling zoals legge nr. 339/2003, niet kennelijk irrelevant.

31 Wat de vierde vraag betreft zij er anderzijds op gewezen dat, zoals de Italiaanse regering en de Commissie ter terechtzitting hebben opgemerkt, de in artikel 8 van richtlijn 98/5 neergelegde regel niet enkel tot doel heeft om aan advocaten die zich in de lidstaat van ontvangst hebben ingeschreven onder een in een andere lidstaat verworven beroepstitel, dezelfde rechten toe te kennen als de advocaten die in de lidstaat van ontvangst zijn ingeschreven onder een in diezelfde lidstaat verworven beroepstitel. Deze regel voorkomt immers eveneens dat deze laatsten het slachtoffer worden van

omgekeerde discriminatie, waarbij hun regels zouden worden opgelegd die niet gelden voor advocaten die in de lidstaat van ontvangst zijn ingeschreven onder een in een andere lidstaat verworven beroepstitel.

32 Dat de procedure tot schrapping van het tableau van de orde van advocaten van Perugia, die aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële vragen, advocaten betreft die hun beroep uitoefenen in Italië onder de aldaar verworven beroepstitel, leidt er geenszins toe dat de vierde prejudiciële vraag hypothetisch is. De gevraagde uitlegging van artikel 8 van richtlijn 98/5 zal de verwijzende rechter integendeel helpen bij de beoordeling of legge nr. 339/2003 een omgekeerde discriminatie in het leven roept die in strijd is met het recht van de Unie.

33 Aan de ontvankelijkheid van de vierde vraag wordt overigens niet afgedaan door de argumentatie van de Hongaarse regering volgens welke legge nr. 339/2003, voor zover zij betrekking heeft op ambtenaren, geen enkele van de in artikel 8 van richtlijn 98/5 bedoelde situaties regelt, aangezien dit artikel enkel advocaten betreft die „in loondienst bij een andere advocaat, bij een samenwerkingsverband van advocaten of een advocatenkantoor of bij een publiek- of privaatrechtelijke onderneming" werken.

34 In dat verband zij eraan herinnerd dat de afwijking waarnaar de Hongaarse regering verwijst, namelijk de niet-toepasselijkheid van het Unierecht op ambtenaren, enkel geldt voor betrekkingen die een deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden en dus een bijzondere band met de staat veronderstellen. De regels van het Unierecht inzake vrij verkeer blijven daarentegen wel van toepassing op betrekkingen die weliswaar onder de staat of onder andere publiekrechtelijke instanties ressorteren, maar die geen enkele medewerking aan taken van de overheid in eigenlijke zin inhouden (zie in die zin met name arresten van 30 september 2003, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, Jurispr. blz. I-10391, punten 39 en 40, en 10 december 2009, Peśla, C-345/08, Jurispr. blz. I-11677, punt 31).

35 Volgens vaste rechtspraak moet een in het openbaar bestuur geïntegreerde eenheid die werkzaamheden uitoefent met een economisch karakter die niet vallen onder de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag, worden beschouwd als een „publiekrechtelijke onderneming" in de zin van artikel 8 van richtlijn 98/5 (zie in die zin arresten van 27 oktober 1993, Decoster, C-69/91, Jurispr. blz. I-5335, punt 15; 14 september 2000, Collino en Chiappero, C-343/98, Jurispr. blz. I-6659, punt 33, en 26 maart 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commissie, C-113/07 P, Jurispr. blz. I-2207, punt 82).

36 Hieruit volgt dat het toepassingsgebied van legge nr. 339/2003 — die, gelezen in samenhang met koninklijk wetsdecreet nr. 1578 van 27 november 1933 waarnaar zij verwijst, de advocaten betreft die zijn ingeschreven op het tableau van één van de Orden van advocaten van de Republiek Italië en die eveneens zijn tewerkgesteld bij een administratie of een openbare instelling die is onderworpen aan toezicht of controle van de Republiek Italië of één van haar lokale autoriteiten — samenvalt met het toepassingsgebied van artikel 8 van richtlijn 98/5 wat de advocaten betreft die zijn tewerkgesteld bij een entiteit die, hoewel onderworpen aan de controle van de Italiaanse overheid of één van haar lokale autoriteiten, een „publiekrechtelijke onderneming" vormt.

37 Gelet op een en ander moet het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk worden geacht wat de eerste, de tweede en de vierde prejudiciële vraag betreft.

38 Wat daarentegen de derde vraag betreft, die betrekking heeft op richtlijn 77/249 en dus op de uitoefening van het beroep van advocaat onder het stelsel van vrije dienstverrichting, moet worden vastgesteld dat een antwoord van het Hof op deze vraag niet nuttig kan zijn voor de verwijzende rechter. Het voor deze rechter gerezen incident betreft immers de vraag of de schrapping van advocaten op grond van legge nr. 339/2003 verenigbaar is met het recht van de Unie. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, gaat het in dat verband om de vestiging als advocaat, met andere

woorden een door richtlijn 98/5 geregelde materie, en niet om de uitoefening van het beroep van advocaat onder het stelsel van vrije dienstverrichting.

39 Bijgevolg moet het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk worden verklaard wat de derde prejudiciële vraag betreft.

40 Wat ten slotte de vijfde vraag betreft, volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de Giudice di pace di Cortona het Hof er met deze vraag om verzoekt, met verwijzing naar zijn rechtspraak inzake het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, de ongunstige wijziging te onderzoeken die legge nr. 339/2003 heeft veroorzaakt voor diegenen die tegelijkertijd het beroep van advocaat en een deeltijdbetrekking bij een openbare instelling willen uitoefenen. Legge nr. 339/2003 heeft immers het voor deze belanghebbenden gunstigere regime van legge nr. 662/96 afgeschaft.

41 Niettemin kan worden volstaan met op te merken dat het Hof, zonder te moeten oordelen over het door de Commissie opgeworpen middel van niet-ontvankelijkheid, geen nuttig antwoord op deze vraag kan geven, aangezien hem de daartoe noodzakelijk elementen ontbreken.

42 Wat het rechtszekerheidsbeginsel betreft, volgt uit vaste rechtspraak dat een wettelijke regeling die nadelige gevolgen voor particulieren heeft, duidelijk en nauwkeurig moet zijn en dat de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar moet zijn (arrest van 14 september 2010, Akzo Nobel Chemicals en Akcros Chemicals/Commissie, C-550/07 P, Jurispr. blz. I-8301, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof kan echter noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit de bij hem ingediende opmerkingen opmaken in welk opzicht of om welke reden de duidelijkheid of de voorzienbaarheid van legge nr. 339/2003 ter discussie staat.

43 Hoogstens heeft de verwijzende rechter de vraag inzake dit beginsel toegelicht door aan te geven dat legge nr. 339/2003 terugwerkende kracht heeft, hetgeen in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Deze gestelde terugwerkende kracht van legge nr. 339/2003 is daarentegen duidelijk in strijd met de eveneens in de verwijzingsbeslissing vermelde vaststelling dat de inwerkingtreding van deze wet het, tot op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, door legge nr. 662/96 toegekende recht tot gelijktijdige uitoefening onverlet laat. Legge nr. 339/2003 stelt bovendien een overgangsperiode van drie jaar vast om te vermijden dat de door haar ingevoerde wijziging onmiddellijk zou moeten worden toegepast.

44 Wat het vertrouwensbeginsel betreft, staat vast dat de justitiabelen niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die de nationale autoriteiten in het kader van hun beoordelingsvrijheid kunnen wijzigen (arrest van 10 september 2009, Plantanol, C-201/08, Jurispr. blz. I-8343, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Gelet op deze vaste rechtspraak, heeft het geen zin dat het Hof een prejudiciële vraag onderzoekt zoals de vijfde vraag die de rechter in het kader van de onderhavige procedure heeft gesteld, zonder dat het Hof beschikt over een minimale beschrijving van de elementen die in het hoofdgeding zijn aangevoerd om aan te tonen dat de wetgever, bij het vaststellen van de aan de orde zijnde regeling, niet gewoon de bestaande wettelijke regeling heeft gewijzigd voor de toekomst.

45 In casu heeft de verwijzende rechter in wezen enkel uiteengezet dat legge nr. 339/2003 op ingrijpende en volgens sommigen verrassende wijze het voorheen op grond van legge nr. 662/96 van kracht zijnde stelsel heeft gewijzigd. Dat de wetgever een nieuwe wet heeft vastgesteld en dat deze wet aanzienlijk verschilt van de voorheen geldende wet, biedt het Hof echter geen voldoende basis om tot een weloverwogen oordeel te komen over de vijfde vraag.

46 Uit een en ander volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing eveneens niet-ontvankelijk is wat de vijfde prejudiciële vraag betreft.

Ten gronde

De eerste en de tweede vraag

47 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 3, lid 1, sub g, EG, 4 EG, 10 EG, 81 EG en 98 EG zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling zoals de artikelen 1 en 2 van legge nr. 339/2003, die deeltijds werkende ambtenaren verbiedt het beroep van advocaat uit te oefenen, ook al zijn zij toegelaten tot de uitoefening van dit beroep, door te bepalen dat zij moeten worden geschrapt van het tableau van de orde van advocaten.

48 Hoewel artikel 81 EG als zodanig slechts betrekking heeft op het gedrag van ondernemingen en niet op wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten, neemt dit niet weg dat dit artikel, gelezen in samenhang met artikel 10 EG, voorschrijft dat de lidstaten geen maatregelen, zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard, nemen of handhaven die het nuttig effect van de op ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken (zie reeds aangehaalde arresten Arduino, punt 34, en Cipolla e.a., punt 46).

49 Het Hof heeft met name geoordeeld dat strijdigheid met de artikelen 10 EG en 81 EG bestaat wanneer een lidstaat het tot stand komen van met artikel 81 EG strijdige mededingingsregelingen oplegt of begunstigt of de werking ervan versterkt, dan wel aan zijn eigen regeling het overheidskarakter ontneemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere

marktdeelnemers te delegeren (zie reeds aangehaalde arresten Arduino, punt 35, en Cipolla e.a., punt 47).

50 Dat een lidstaat de organen van een beroepsvereniging, zoals de raden van de orden van advocaten van de verschillende balies, verplicht ambtshalve de inschrijving op het tableau van de orde van advocaten te schrappen van beroepsbeoefenaars die eveneens deeltijds ambtenaar zijn en die niet binnen een gestelde termijn hebben gekozen voor het behoud van hun inschrijving op het tableau of voor het behoud van de arbeidsbetrekking met de openbare instelling die hen tewerkstelt, betekent echter niet dat deze lidstaat aan zijn eigen regeling het overheidskarakter heeft ontnomen. Voornoemde raden oefenen immers geen enkele invloed uit op de automatische door de wet voorgeschreven vaststelling van de beslissingen tot schrapping.

51 Om soortgelijke redenen kan van een nationale wettelijke regeling zoals aan de orde in het hoofdgeding niet worden gesteld dat zij met artikel 81 EG strijdige mededingingsregelingen oplegt of begunstigt.

52 Aan die overwegingen wordt geenszins afbreuk gedaan door artikel 3, lid 1, sub g, EG, dat een optreden van de Europese Unie vooropstelt inzake een regime waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst, noch door de artikelen 4 EG en 98 EG, die de invoering van een economisch beleid beogen met inachtneming van het beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging.

53 Uit een en ander volgt dat op de eerste en de tweede prejudiciële vraag moet worden geantwoord dat de artikelen 3, lid 1, sub g, EG, 4 EG, 10 EG, 81 EG en 98 EG zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die deeltijds werkende ambtenaren, ook al zijn zij toegelaten tot de uitoefening van het beroep van advocaat, toch

verbiedt dit beroep uit te oefenen, en die hun schrapping van het tableau van de orde van advocaten oplegt.

De vierde vraag

54 Zoals in de verwijzingsbeslissing is uiteengezet, wenst de Giudice di pace di Cortona met zijn vierde vraag in wezen te vernemen of de door artikel 8 van richtlijn 98/5 aan de lidstaat van ontvangst geboden mogelijkheid om de uitoefening van bepaalde soorten van arbeidsbetrekkingen door in die lidstaat ingeschreven advocaten te regelen en in voorkomend geval te beperken, ook geldt ten opzichte van advocaten die deze betrekkingen slechts deeltijds willen uitoefenen.

55 Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het nuttig er onmiddellijk aan te herinneren dat de wetgever van de Unie met richtlijn 98/5 met name een einde heeft willen maken aan de verschillen tussen de nationale regels inzake de voorwaarden voor inschrijving als advocaat (arrest van 19 september 2006, Wilson, C-506/04, Jurispr. blz. I-8613, punt 64).

56 Het Hof heeft reeds verduidelijkt dat richtlijn 98/5, gelet op deze doelstelling, de voorwaarden voor inschrijving bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst volledig heeft geharmoniseerd en in wezen nog enkel de overlegging aan deze bevoegde autoriteit van een verklaring van inschrijving bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst vereist (zie in die zin reeds aangehaald arrest Wilson, punten 65 tot 67).

57 Zoals ondubbelzinnig voortvloeit uit artikel 6 van richtlijn 98/5, zijn advocaten die zijn ingeschreven in de lidstaat van ontvangst onder hun in een andere lidstaat verworven beroepstitel, niettemin onderworpen aan alle beroeps- en gedragsregels die gelden in de lidstaat van ontvangst. In tegenstelling tot de voorwaarden voor inschrijving, zijn deze regels echter niet geharmoniseerd, zodat zij aanzienlijk kunnen verschillen van de regels die gelden in de lidstaat van herkomst. De niet-naleving van deze regels kan luidens artikel 7, lid 1, van richtlijn 98/5, overigens leiden tot schrapping van de inschrijving in de lidstaat van ontvangst.

58 Vastgesteld moet worden dat artikel 8 van richtlijn 98/5 betrekking heeft op een bijzondere categorie van de beroeps- en gedragsregels waarnaar artikel 6 van deze richtlijn verwijst, namelijk de regels die bepalen in hoeverre ingeschreven advocaten hun beroep „in loondienst bij een andere advocaat, bij een samenwerkingsverband van advocaten of een advocatenkantoor of bij een publiek- of privaatrechtelijke onderneming [mogen] uitoefenen".

59 Door de ruime formulering die de wetgever van de Unie aan artikel 8 heeft gegeven, heeft dit artikel betrekking op het geheel van regels dat de lidstaat van ontvangst heeft ingevoerd tot vermijding van de belangenconflicten die volgens hem kunnen voortvloeien uit een situatie waarin een advocaat enerzijds is ingeschreven op het tableau van de orde van advocaten en anderzijds is tewerkgesteld bij een andere advocaat, een samenwerkingsverband van advocaten of een advocatenkantoor of een publiek- of privaatrechtelijke onderneming.

60 Het verbod dat legge nr. 339/2003 aan de in Italië ingeschreven advocaten oplegt om, zelfs maar tijdelijk, te zijn tewerkgesteld bij een openbare instelling, maakt deel uit van de door artikel 8 van richtlijn 98/5 bedoelde regels, althans voor zover dit verbod betrekking heeft op de gelijktijdige uitoefening van het beroep van advocaat en een arbeidsbetrekking bij een publiekrechtelijke onderneming.

61 Dat de aldus door de Republiek Italië ingevoerde regelgeving als strikt kan worden beschouwd, vormt op zich overigens geen probleem. De afwezigheid van belangenconflicten is voor de uitoefening van het beroep van advocaat immers cruciaal en veronderstelt met name dat de advocaat een onafhankelijke positie inneemt jegens overheidsorganen en andere marktdeelnemers door wie hij zich nimmer mag laten beïnvloeden (zie in die zin arrest van 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, Jurispr. blz. I-1577, punten 100 tot 102). De in dat verband vastgestelde regels mogen inderdaad niet verder gaan dan wat noodzakelijk is ter voorkoming van belangenconflicten. Of het door legge nr. 339/2003 opgelegde verbod evenredig is, hoeft in het kader van de onderhavige vraag echter niet te worden onderzocht, aangezien deze vraag geen betrekking heeft op die kwestie.

62 Zoals reeds werd opgemerkt bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van deze vraag, is het tot slot van belang te benadrukken dat op grond van artikel 8 van richtlijn 98/5 de regels van de lidstaat van ontvangst van toepassing zijn op alle in deze lidstaat ingeschreven advocaten, zowel wanneer zij zijn ingeschreven onder een in deze lidstaat verworven beroepstitel als wanneer zij zijn ingeschreven onder een in een andere lidstaat verworven beroepstitel.

63 Onder voorbehoud van nader onderzoek van legge nr. 339/2003 door de Italiaanse rechterlijke instanties, lijkt deze wet echter niet uitsluitend van toepassing te zijn op Italiaanse advocaten, zodat er geen sprake is van omgekeerde discriminatie. Deze wet beoogt inderdaad de advocaten die er belang bij hebben een arbeidsbetrekking uit te oefenen bij instanties die zijn onderworpen aan toezicht of controle van de Republiek Italië of haar lokale autoriteiten. Niettemin kunnen de advocaten die zijn ingeschreven op het tableau van één van de Orden van advocaten van de Republiek Italië en die dus onder het verbod op de gelijktijdige uitoefening van een dergelijke arbeidsbetrekking vallen, niet enkel Italiaanse onderdanen zijn, maar evenzeer onderdanen van andere lidstaten, op zijn minst voor zover het gaat om dienstbetrekkingen bij publiekrechtelijke ondernemingen.

64 Gelet op alle voorgaande overwegingen, moet op de vierde prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 8 van richtlijn 98/5 aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaat van ontvangst is toegestaan om aan de aldaar ingeschreven en — deeltijds of voltijds — bij een andere advocaat, een samenwerkingsverband van advocaten of een advocatenkantoor of een publiek- of privaatrechtelijke onderneming tewerkgestelde advocaten beperkingen op te leggen inzake de gelijktijdige uitoefening van het beroep van advocaat en de voornoemde arbeidsbetrekking, mits die beperkingen niet verder gaan dan wat noodzakelijk is ter voorkoming van belangenconflicten en van toepassing zijn op alle in die lidstaat ingeschreven advocaten.

Kosten

65 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) De artikelen 3, lid 1, sub g, EG, 4 EG, 10 EG, 81 EG en 98 EG verzetten zich niet tegen een nationale wettelijke regeling die deeltijds werkende ambtenaren, ook al zijn zij toegelaten tot de uitoefening van het beroep van advocaat, toch verbiedt dit beroep uit te oefenen, en die hun schrapping van het tableau van de orde van advocaten oplegt.

2) Artikel 8 van de 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, moet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaat van ontvangst is toegestaan om aan de aldaar ingeschreven en — deeltijds of voltijds — bij een andere advocaat, een samenwerkingsverband van advocaten of een advocatenkantoor of een publiek- of privaatrechtelijke onderneming tewerkgestelde advocaten beperkingen op te leggen inzake de gelijktijdige uitoefening van het beroep van advocaat en de voornoemde arbeidsbetrekking, mits die beperkingen niet verder gaan dan wat noodzakelijk is ter voorkoming van belangenconflicten en van toepassing zijn op alle in die lidstaat ingeschreven advocaten.

ondertekeningen