

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

17 juli 2014 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van personen – Toegang tot beroep van advocaat – Mogelijkheid tot weigering van inschrijving op tableau van orde van advocaten van onderdanen van een lidstaat die hun beroepskwalificatie als advocaat in een andere lidstaat hebben verkregen – Rechtsmisbruik”

In de gevoegde zaken C-58/13 en C-59/13,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio Nazionale Forense (Italië) bij beslissingen van 29 september 2012, ingekomen bij het Hof op 4 februari 2013, in de procedures

Angelo Alberto Torresi (C-58/13),

Pierfrancesco Torresi (C-59/13)

tegen

Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Macerata,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Iľešič, L. Bay Larsen (rapporteur), E. Juhász en M. Safjan (kamerpresidenten), A. Rosas, D. Šváby, M. Berger, S. Rodin, F. Biltgen en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 februari 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- A. Torresi en P. Torresi, vertegenwoordigd door C. Torresi, avvocato,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González en S. Centeno Huerta als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door R.-H. Radu, R.-I. Hatieganu en A.-L. Crişan als gemachtigden,

- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door M. Gómez-Leal en L. Visaggio als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Vitro en P. Mahnič Bruni als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti en H. Støvlbæk als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 april 2014,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging en de geldigheid van artikel 3 van richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PB L 77, blz. 36).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee dingen tussen, respectievelijk, A. Torresi en P. Torresi en de Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata (raad van toezicht van de orde van advocaten te Macerata; hierna: „raad van toezicht van Macerata“) over de weigering van laatstgenoemde om hun verzoeken om inschrijving op de aparte lijst van de tableau van advocaten in te willigen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Punt 6 van de considerans van richtlijn 98/5 is als volgt verwoord:

„Overwegende dat een maatregel op communautair niveau eveneens gerechtvaardigd is wegens het feit dat het thans slechts in enkele lidstaten is toegestaan dat advocaten uit andere lidstaten de werkzaamheden van advocaat onder hun oorspronkelijke beroepstitel, anders dan als dienstverrichting, uitoefenen; dat hieraan echter in de lidstaten waar deze mogelijkheid bestaat op zeer uiteenlopende wijze uitvoering wordt gegeven, bijvoorbeeld wat het werkterrein en de verplichte inschrijving bij de bevoegde autoriteiten betreft; dat een dergelijke verscheidenheid aan situaties tot ongelijkheid en mededingingsdistorsies bij de advocaten van de lidstaten leidt en een belemmering voor het vrije verkeer vormt; dat slechts een richtlijn tot vaststelling van de voorwaarden voor de beroepsbeoefening, anders dan als dienstverrichting, door advocaten onder de oorspronkelijke beroepstitel hiervoor een oplossing kan bieden en advocaten en justitiabelen in alle lidstaten dezelfde mogelijkheden kan bieden“.
- 4 Volgens artikel 1, lid 1, ervan heeft bedoelde richtlijn tot doel om de permanente uitoefening van het beroep van advocaat, hetzij als zelfstandige, hetzij in loondienst, in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven, te vergemakkelijken.
- 5 Artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 98/5, „Het recht van beroepsuitoefening onder de oorspronkelijke beroepstitel“, bepaalt:

„Elke advocaat heeft het recht permanent in elke andere lidstaat onder zijn oorspronkelijke beroepstitel de in artikel 5 omschreven werkzaamheden van advocaat uit te oefenen.“
- 6 In artikel 3 van diezelfde richtlijn, „Inschrijving bij de bevoegde autoriteit“, is in de leden 1 en 2 het volgende opgenomen:

„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. Zij kan eisen dat bij de overlegging van die verklaring de afgifte ervan door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst niet meer dan drie maanden voordien is geschied. Zij stelt de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst van de inschrijving in kennis.”

Italiaans recht

7 De Italiaanse republiek heeft richtlijn 98/5 in nationaal recht omgezet bij wetsdecreet nr. 96 van 2 februari 2001 (gewoon supplement bij GURI nr. 79 van 4 april 2001; hierna: „wetsdecreet nr. 96/2001”). Artikel 6 hiervan, „Inschrijving”, luidt als volgt:

„1. Om in Italië permanent het beroep van advocaat uit te oefenen dienen de onderdanen van de lidstaten die houder zijn van een van de titels bedoeld in artikel 2 zich in te schrijven op een aparte lijst van het tableau in het ressort van het gerecht waarin zij duurzaam hun woonplaats hebben of waar zij kantoor houden, met inachtneming van de regelgeving over de socialezekerheidsverplichtingen.

2. Om op de aparte lijst van het tableau te kunnen worden ingeschreven, moet de aanvrager zijn ingeschreven bij de bevoegde beroepsorganisatie van de lidstaat van herkomst.

3. De aanvraag tot erkenning dient vergezeld te gaan van de volgende documenten:

- a) nationaliteitscertificaat van een lidstaat van de Europese Unie of een verklaring die daarvoor in de plaats komt;
- b) woonplaatscertificaat of een verklaring die daarvoor in de plaats komt, met opgave van de plaats waar kantoor gehouden wordt;
- c) bewijs van inschrijving bij de beroepsorganisatie van de lidstaat van herkomst dat uiterlijk drie maanden vóór de datum van indiening van de aanvraag is afgegeven, of een verklaring die daarvoor in de plaats komt.

[...]

6. Binnen 30 dagen na de indiening of de aanvulling van de aanvraag gelast de raad van toezicht de inschrijving op de aparte lijst van het tableau, na te zijn nagegaan of aan de gestelde voorwaarden is voldaan en of er gronden voor onverenigbaarheid voorliggen, en geeft hij daarvan kennis aan de overeenkomstige autoriteit in de lidstaat van herkomst.

7. De aanvraag kan niet worden afgewezen dan nadat de belanghebbende is gehoord. De beslissing moet met redenen zijn omkleed en binnen 15 dagen in zijn volledige versie aan de belanghebbende en aan de Officier van Justitie worden betekend [...]

8. Indien de Raad van toezicht niet binnen de termijn die is vastgesteld in artikel 6 op de aanvraag heeft beslist, heeft de belanghebbende de mogelijkheid om binnen 10 dagen na het verstrijken van die termijn beroep in te stellen bij de Consiglio Nazionale Forense [nationale orde van advocaten], die ten gronde over de aanvraag beslist.

9. Door inschrijving op de aparte lijst van het tableau heeft de gevestigde advocaat passief kiesrecht, met uitsluiting van actief kiesrecht.

[...]”

8 Krachtens koninklijk wetsdecreet nr. 1578 van 27 november 1933, na wijziging omgezet bij wet nr. 36 van 1934, zoals later gewijzigd (*Gazzetta Ufficiale* nr. 24 van 30 januari 1934),

kan tegen elke beslissing van de Consiglio Nazionale Forense beroep op grond van middelen ontleend aan de wettigheid worden ingesteld bij de verenigde kamers van de Corte suprema di cassazione (hoogrechtshof).

Hoofdingeding en prejudiciële vragen

- 9 Nadat zij hun universitair diploma in de rechten in Italië hadden verkregen, hebben de heren Torresi ieder een universitair diploma Spaans recht behaald en zijn zij op 1 december 2011 ingeschreven als advocaat op het tableau van de Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife (balie van Santa Cruz de Tenerife, Spanje).
- 10 Op 17 maart 2012 hebben de heren Torresi krachtens artikel 6 van wetsdecreet nr. 96/2001 bij de raad van toezicht van Macerata een aanvraag ingediend tot inschrijving op de aparte lijst van het tableau van advocaten voor advocaten die houder zijn van een beroepstitel die in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek is afgegeven en die in de Italiaanse Republiek zijn gevestigd (hierna: „gevestigde advocaten”).
- 11 De raad van toezicht van Macerata heeft niet binnen de in artikel 6, lid 6, van wetsdecreet nr. 96/2001 voorgeschreven termijn van 30 dagen op de aanvraag tot inschrijving beslist.
- 12 De heren Torresi hebben zich dan ook met op respectievelijk 19 en 20 april 2012 ingestelde beroepen tot de Consiglio Nazionale Forense gewend, opdat deze op hun aanvragen tot inschrijving zou beslissen. Ter ondersteuning van hun beroepen hebben zij aangevoerd dat de enige voorwaarde die krachtens de toepasselijke regelgeving voor de gevraagde inschrijvingen werd gesteld, de overlegging van een „bewijs van inschrijving bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst”, in casu het Koninkrijk Spanje, was.
- 13 De Consiglio Nazionale Forense is echter van oordeel dat de situatie van een persoon die zich, nadat hij in een lidstaat een diploma rechten heeft bepaald, naar een andere lidstaat begeeft om daar de titel van advocaat te verkrijgen en vervolgens onmiddellijk naar de eerste lidstaat terug te keren om daar een beroepsactiviteit uit te oefenen, niet in overeenstemming blijkt te zijn met de doelstellingen van richtlijn 98/5 en misbruik van recht kan opleveren.
- 14 Aangezien hij twijfels koesterde over de uitlegging en de geldigheid van artikel 3 van richtlijn 98/5, heeft de Consiglio Nazionale Forense, nadat hij in herinnering had gebracht dat hij door het Hof bevoegd was verklaard tot het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing (arrest Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411), de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
 - „1) Moet artikel 3 van [richtlijn 98/5] in het licht van het algemene verbod van misbruik van recht en van artikel 4, lid 2, VEU inzake de eerbiediging van de nationale identiteit, aldus worden uitgelegd dat de nationale bestuurlijke autoriteiten Italiaanse staatsburgers die misbruik hebben gemaakt van het recht van de Unie dienen in te schrijven op de lijst van gevestigde advocaten, en staat dit artikel in de weg aan een nationale praktijk op grond waarvan deze autoriteiten een verzoek om inschrijving op het tableau van de gevestigde advocaten mogen afwijzen, indien zich objectieve omstandigheden voordoen die leiden tot het oordeel dat misbruik is gemaakt van het recht van de Unie, onverminderd, enerzijds, de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel en het verbod van discriminatie en, anderzijds, het recht van de betrokkene om in rechte te klagen over eventuele schendingen van het recht van vestiging en dus de toetsing door een rechter van de handelwijze van het bestuur?
 - 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: is artikel 3 van richtlijn 98/5/EG, aldus uitgelegd, ongeldig in het licht van artikel 4, lid 2, VEU voor zover op grond daarvan een regeling van een lidstaat kan worden omzeild waarin de toegang tot het beroep van advocaat afhankelijk is gesteld van een staatsexamen dat is voorgeschreven door de grondwet van deze Staat en deel uitmaakt van de fundamentele beginselen ter bescherming van de afnemers van beroeps werkzaamheden en een goede rechtsbedeling?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Bevoegdheid van het Hof

- 15 Om te beginnen stellen de heren Torresi in het bijzonder dat de Consiglio Nazionale Forense geen rechterlijke orgaan is en dus niet het recht heeft om over te gaan tot prejudiciële verwijzingen krachtens artikel 267 VWEU. Meer bepaald oefent de Consiglio Nazionale Forense alleen gerechtelijke taken uit wanneer hij tuchtrechtelijk optreedt en niet wanneer hij het tableau van advocaten bijhoudt, een materie ten aanzien waarvan hij slechts een zuiver administratieve taak heeft. Wanneer hij wordt aangezocht krachtens artikel 6, lid 8, van wetsdecreet nr. 96/2001, dient hij over de inschrijving te beslissen in zijn hoedanigheid van hiërarchisch hoger geplaatst bestuursorgaan dan de lokale raad van toezicht die heeft nagelaten om binnen de termijn voorzien in lid 6 van datzelfde artikel te beslissen.
- 16 Onder verwijzing naar het arrest Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587) geven de heren Torresi tevens te kennen dat de Consiglio Nazionale Forense niet voldoet aan de voorwaarde van onpartijdigheid aangezien zijn leden advocaten zijn die door hun lokale raad van toezicht zijn verkozen, daaronder begrepen die welke partij is in het onderhavige geding. Bijgevolg bestaat het risico dat hij zich bij de oplossing van de kwestie die hem is voorgelegd door een praktisch belang zal laten leiden, zoals het belang om het aantal inschrijvingen te beperken, en niet zozeer door de toepassing van de regels van het recht.
- 17 Dienaangaande zij eraan herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat het Hof bij de beoordeling of het verwijzende orgaan een „rechterlijke instantie” is in de zin van artikel 267 VWEU is, rekening houdt met een geheel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regels van het recht en de onafhankelijkheid van het orgaan (zie met name arresten Miles e.a., C-196/09, EU:C:2011:388, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punt 38).
- 18 Meer bepaald houdt het vereiste van onafhankelijkheid van het verwijzende orgaan in dat het orgaan wordt beschermd tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van zijn leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen (zie arrest Wilson, EU:C:2006:587, punt 51).
- 19 Om vast te stellen of een nationale instantie die krachtens de wet functies van verschillende aard uitoefent, als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU moet worden aangemerkt, dient na te worden gegaan wat de specifieke aard is van de functie die zij uitoefent in de bijzondere normatieve context waarin zij zich tot het Hof wendt. Bovendien zijn de nationale rechterlijke instanties alleen bevoegd tot verwijzing naar het Hof indien daarbij een geding aanhangig is gemaakt en zij uitspraak doen in een procedure die moet uitmonden in een beslissing die de kenmerken van een rechterlijke uitspraak vertoont (zie arrest Belov, EU:C:2013:48, punten 39 en 41).
- 20 Wat de eerste vijf in punt 17 van dit arrest genoemde elementen betreft, volgt uit het aan het Hof voorliggende dossier dat de Consiglio Nazionale Forense bij wet is opgericht en een permanent karakter heeft. Aangezien voorts bij wet is voorzien in zijn bevoegdheid om uitspraak te doen op beroepen tegen de beslissingen van de lokale raden van toezicht, hij niet optioneel is en de door hem in de uitoefening van die bevoegdheid gegeven beslissingen executoriale kracht hebben, volgt hieruit dat rechtsmacht van deze instantie verplicht is. Vaststaat dat de voor de Consiglio Nazionale Forense toepasselijke procedure, die voor een belangrijk deel aansluit op de regels van het burgerlijk procesrecht, zowel in de schriftelijke als in de mondelinge fase op tegenspraak verloopt en dat deze instantie in rechte uitspraak doet.
- 21 Wat het vereiste van onafhankelijkheid aangaat, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat met name uit de door de Italiaanse regering gegeven aanwijzingen volgt dat de Consiglio Nazionale Forense weliswaar een instantie is die bestaat uit raadsleden die door verschillende lokale raden van toezicht zijn verkozen uit de advocaten die zich bij de Corte suprema di cassazione kandidaat mogen stellen en dat de leden van deze raden zelf ook zijn verkozen door de advocaten die zijn ingeschreven op het tableau van de betrokken raad van toezicht,

maar dat de functie van nationaal raadslid onverenigbaar is met in het bijzonder die van lid van een lokale raad van toezicht.

- 22 In de tweede plaats is duidelijk dat voor de Consiglio Nazionale Forense de waarborgen in de Italiaanse grondwet op het gebied van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht gelden. Ook oefent hij zijn taken volledig autonoom uit, zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen. Voor het overige zijn de bepalingen van het Italiaanse wetboek van burgerlijk procesrecht over de terugtrekking en verschoning van een rechter volledig op hem van toepassing.
- 23 In de derde plaats kan, zoals de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft bevestigd, anders dan in het geval van een lid van de lokale raad van toezicht dat voor de Consiglio Nazionale Forense partij is in het kader van de procedure die wordt ingeleid na het beroep tegen een van zijn beslissingen, de Consiglio Nazionale Forense zelf geen partij zijn in de procedure die bij Corte suprema di cassazione aanhangig wordt gemaakt tegen de beslissing waarin hij uitspraak doet op het beroep gericht tegen de betrokken raad van toezicht. Zoals de rechtspraak van het Hof vereist (zie arrest Wilson, EU:C:2006:587, punt 49), heeft de Consiglio Nazionale Forense dus de hoedanigheid van derde ten opzichte van de autoriteit die de aangevochten beslissing heeft genomen.
- 24 Tot slot volgt uit het dossier dat het vaste praktijk is dat het nationale raadslid uit het ressort van de raad van toezicht waarop de aanvraag tot inschrijving betrekking heeft, geen deel uitmaakt van de rechtsprekende formatie van de Consiglio Nazionale Forense, onverminderd de toepasselijkheid van de regels inzake de terugtrekking en verschoning van een rechter in het Italiaanse wetboek van burgerlijk procesrecht. Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering verklaard dat een van de leden van de Consiglio Nazionale Forense weliswaar was ingeschreven bij de raad van toezicht van Macerata, maar heeft afgezien van deelname aan de procedures betreffende de heren Torresi.
- 25 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Consiglio Nazionale Forense voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die kenmerkend zijn voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU.
- 26 Wat het in punt 19 van dit arrest in herinnering gebrachte vereiste betreft, namelijk dat een verwijzende instantie zich alleen tot het Hof kan wenden in de uitoefening van een gerechtelijke functie, moet, anders dan de heren Torresi betogen, worden vastgesteld dat wanneer bij de Consiglio Nazionale Forense een beroep krachtens artikel 6, lid 8, van wetsdecreet nr. 96/2001 wordt ingesteld tegen het verzuim van de raad van toezicht om binnen 30 dagen na de datum van indiening van een aanvraag tot inschrijving op de aparte lijst van het tableau van advocaten te beslissen, hij niet slechts in de plaats van de betrokken raad van toezicht op deze aanvraag beslist. Zoals namelijk blijkt uit de toelichtingen van de Italiaanse regering en de processen-verbaal van de terechtzittingen betreffende de door de heren Torresi ingestelde beroepen tegen de raad van toezicht van Macerata, die op 29 september 2012 zijn gehouden voor de Consiglio Nazionale Forense, moet laatstgenoemde uitspraak doen over de gegrondheid van de impliciete beslissing van de betrokken raad van toezicht voor zover daarbij de aanvraag tot inschrijving van de belanghebbende wordt afgewezen. In dat geval moet de Consiglio Nazionale Forense, wanneer het beroep ontvankelijk wordt verklaard, ten gronde uitspraak doen over de aanvraag tot inschrijving.
- 27 Ook staat vast dat de instelling van het beroep in de zin van artikel 6, lid 8, van wetsdecreet nr. 96/2001 aanleiding geeft tot een procedure waarin partijen hun argumenten schriftelijk en mondeling moeten voordragen, tijdens een openbare terechtzitting en met bijstand van een advocaat. Het openbaar ministerie neemt aan de terechtzitting deel om zijn conclusies te presenteren. In de onderhavige zaak volgt uit de in het voorgaande punt vermelde processen-verbaal dat het openbaar ministerie heeft geconcludeerd tot verwerping van de beroepen van de heren Torresi. De Consiglio Nazionale Forense doet uitspraak in raadkamer, in een beslissing die naar zowel de vorm, de benaming als de inhoud ervan een in naam van het Italiaanse volk uitgesproken rechterlijke beslissing is.
- 28 Zoals tot slot in herinnering is gebracht in punt 23 van het onderhavige arrest, is – anders dan het lid van de lokale raad van toezicht tegen wiens beslissing beroep wordt ingesteld bij de Consiglio Nazionale Forense, dat partij is in de procedure voor die instantie – de Consiglio

Nazionale Forense zelf geen partij in de procedure bij de Corte suprema di cassazione, wanneer daarbij beroep wordt ingesteld tegen de beslissing waarbij hij op dat eerste beroep uitspraak doet. Zoals met name volgt uit het arrest van die instantie, op 22 december 2011 gewezen in verenigde kamers, waarop de heren Torresi zich in hun schriftelijke opmerkingen beroepen, is het in werkelijkheid de betrokken raad van toezicht die partij blijft in de procedure voor de Corte suprema di cassazione.

- 29 Hieruit volgt dat in de onderhavige zaak wel degelijk een geding bij de Consiglio Nazionale Forense aanhangig is en dat hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een beslissing die de kenmerken van een rechterlijke beslissing vertoont.
- 30 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Consiglio Nazionale Forense, wanneer hij het toezicht uit hoofde van artikel 6, lid 8, van wetsdecreet nr. 96/2001 uitoefent, een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU is, zodat het Hof bevoegd is om op de door hem gestelde vragen te antwoorden.

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

- 31 De heren Torresi en de Raad van de Europese Unie betogen dat op de door Consiglio Nazionale Forense opgeworpen prejudiciële vragen de doctrine van de „acte éclairé” van toepassing is, gezien de eenduidige rechtspraak van het Hof op dit gebied, zodat zij niet-ontvankelijk zijn.
- 32 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat het, zelfs wanneer de rechtsvraag in kwestie reeds in de rechtspraak van het Hof is opgelost, de nationale rechterlijke instanties volledig vrij blijft staan om zich tot het Hof te wenden indien zij dit wenselijk achten (zie arrest Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335, punten 13-15), zonder dat de omstandigheid dat de bepalingen waarvan om uitlegging wordt gevraagd, reeds door het Hof zijn uitgelegd, eraan in de weg staat dat het Hof opnieuw uitspraak doet (zie in die zin arrest Boxus e.a., C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punt 32).
- 33 Derhalve zijn de verzoeken om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Eerste vraag

- 34 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3 van richtlijn 98/5 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, onder aanvoering van misbruik van recht, inschrijving op het tableau van gevestigde advocaten weigeren in geval van onderdanen van die lidstaat die zich, nadat zij in dat land een universitair diploma hebben behaald, naar een andere lidstaat hebben begeven om daar de beroepskwalificatie van advocaat te verwerven en vervolgens naar de eerste lidstaat zijn teruggekeerd om daar het beroep van advocaat uit te oefenen onder de beroepstitel die zij hebben verkregen in de lidstaat waar zij de beroepskwalificatie hebben verworven.
- 35 Er dient meteen al aan te worden herinnerd dat richtlijn 98/5 ingevolge artikel 1, lid 1, ervan tot doel heeft om de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven, te vergemakkelijken.
- 36 In dat verband heeft het Hof reeds de gelegenheid gehad om vast te stellen dat die richtlijn een mechanisme van onderlinge erkenning van de beroepstitels invoert voor migrerende advocaten die onder hun oorspronkelijke beroepstitel werkzaam wensen te zijn (zie arrest Luxemburg/Parlement en Raad, C-168/98, EU:C:2000:598, punt 56).
- 37 Zoals voorts blijkt uit punt 6 van de considerans van richtlijn 98/5, heeft de Uniewetgever met deze richtlijn onder andere een einde willen maken aan de verschillen tussen de nationale regels inzake de voorwaarden voor inschrijving bij de bevoegde autoriteiten, die ongelijkheid en belemmeringen voor het vrije verkeer veroorzaakten (zie arrest Commissie/Luxemburg, C-193/05, EU:C:2006:588, punt 34, en arrest Wilson, EU:C:2006:587, punt 64).

- 38 In die context zorgt artikel 3 van richtlijn 98/5 voor volledige harmonisatie van de voorafgaande voorwaarden voor het gebruik van het bij die richtlijn verleende recht van vestiging, door te bepalen dat 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, welke laatste „op vertoon van de verklaring van inschrijving bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst” tot die inschrijving moet overgaan (zie in die zin arresten Commissie/Luxemburg, EU:C:2006:588, punten 35 en 36, en Wilson, EU:C:2006:587, punten 65 en 66).
- 39 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat de overlegging aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst van een verklaring van inschrijving bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst, de enige voorwaarde blijkt te zijn waarvan de inschrijving van de betrokkene in de lidstaat van ontvangst afhankelijk mag worden gesteld om in deze laatste lidstaat onder zijn oorspronkelijke beroepstitel werkzaam te zijn (zie arresten Commissie/Luxemburg, EU:C:2006:588, punt 37, en Wilson, EU:C:2006:587, punt 67).
- 40 Bijgevolg moet worden verklaard dat onderdanen van een lidstaat zoals de heren Torresi, die aan de bevoegde autoriteit van die lidstaat de verklaring van hun inschrijving bij de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat overleggen, in beginsel moeten worden geacht aan alle noodzakelijke voorwaarden te voldoen voor hun inschrijving onder hun in die laatste lidstaat verkregen beroepstitel op het tableau van de gevestigde advocaten in de eerste lidstaat.
- 41 Volgens de verwijzende rechter kunnen de heren Torresi zich in casu echter niet op artikel 3 van richtlijn 98/5 beroepen, aangezien de verwerving van de beroepskwalificatie als advocaat in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek uitsluitend tot doel heeft om de toepassing van het recht van dat laatste land over de toegang tot het beroep van advocaat te ontgaan, zodat dit, in strijd met de doelstellingen van deze richtlijn, misbruik van het recht op vestiging oplevert.
- 42 In dat verband moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat de justitiabelen in geval van bedrog of misbruik geen beroep op het Unierecht kunnen doen (zie met name arresten Halifax e.a., C-255/02, EU:C:2006:121, punt 68, en SICES e.a., C-155/13, EU:C:2014:145, punt 29).
- 43 Meer bepaald mag een lidstaat ter bestrijding van oneigenlijk gebruik van de vrijheid van vestiging maatregelen treffen die tot doel hebben, te verhinderen dat sommige van zijn onderdanen van de krachtens het VWEU geschapen mogelijkheden profiteren om zich op onaanvaardbare wijze aan hun nationale wetgeving te onttrekken (zie arrest Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, punt 136).
- 44 De vaststelling dat sprake is van misbruik vereist zowel een objectief als een subjectief element (zie arrest SICES e.a., EU:C:2014:145, punt 31).
- 45 Wat het objectieve element betreft, moet uit een geheel van objectieve omstandigheden blijken dat in weerwil van de formele naleving van de door de Unieregeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt (zie arrest SICES e.a., EU:C:2014:145, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Wat het subjectieve element betreft, moet blijken dat er een bedoeling is om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat (zie in die zin arrest O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 Zoals in herinnering is gebracht in punt 35 van dit arrest is de doelstelling van richtlijn 98/5 om de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waarin hij zijn beroepskwalificatie heeft verkregen, te vergemakkelijken.
- 48 In dat verband moet worden geoordeeld dat het recht voor onderdanen van een lidstaat om de lidstaat te kiezen waarin zij hun beroepskwalificaties wensen te verkrijgen en de lidstaat waarin zij hun beroep willen uitoefenen, inherent is aan de uitoefening binnen een

gemeenschappelijke markt van de door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, C-286/06, EU:C:2008:586, punt 72).

- 49 Het feit dat een onderdaan van een lidstaat die in diezelfde lidstaat een universitair diploma heeft behaald, zich naar een andere lidstaat begeeft om daar de beroepskwalificatie van advocaat te verwerven, om vervolgens terug te keren naar de lidstaat waarvan hij onderdaan is om het beroep van advocaat uit te oefenen onder de beroepstitel die hij heeft verkregen in de lidstaat waar hij die kwalificatie heeft verworven, is een van de gevallen waarin de doelstelling van richtlijn 98/5 wordt behaald. Dit kan op zich geen misbruik van het uit artikel 3 van richtlijn 98/5 voortvloeiende recht van vestiging vormen.
- 50 Daarnaast kan op basis van de omstandigheid dat een onderdaan van een lidstaat ervoor kiest om een beroepskwalificatie te verwerven in een andere lidstaat dan die waarin hij woont teneinde te profiteren van een gunstiger regeling, niet op zichzelf misbruik van recht worden aangenomen, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 91 en 92 van zijn conclusie.
- 51 Voor het overige wordt aan een dergelijke vaststelling niet afgedaan door het feit dat de indiening van de aanvraag tot inschrijving op het tableau van gevestigde advocaten bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst, kort na de verkrijging van de beroepstitel in de lidstaat van herkomst heeft plaatsgevonden. Zoals de advocaat-generaal immers heeft opgemerkt in de punten 93 en 94 van zijn conclusie, bepaalt artikel 3 van richtlijn 98/5 geenszins dat voor de inschrijving, bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst, van een advocaat die zijn beroep wenst uitoefenen in een andere lidstaat dan die waarin hij zijn beroepskwalificatie heeft verkregen, als voorwaarde kan worden gesteld dat de betrokkene gedurende een bepaalde periode praktijkervaring als advocaat in de lidstaat van herkomst dient te hebben opgedaan.
- 52 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 3 van richtlijn 98/5 aldus moet worden uitgelegd dat het geen misbruik kan opleveren wanneer de onderdaan van een lidstaat zich, nadat hij zijn universitaire studie met succes heeft afgerond, naar een andere lidstaat begeeft om daar de beroepskwalificatie van advocaat te verwerven en vervolgens naar de lidstaat waarvan hij onderdaan is terugkeert om daar het beroep van advocaat uit te oefenen onder de beroepstitel die hij heeft verkregen in de lidstaat waar hij die beroepskwalificatie heeft verworven.

Tweede vraag

- 53 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3 van richtlijn 98/5 in het licht van artikel 4, lid 2, VEU ongeldig is.
- 54 Wat dat aangaat moet er meteen al aan worden herinnerd dat de Unie krachtens artikel 4, lid 2, VEU verplicht is de nationale identiteit van de lidstaten, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, te eerbiedigen.
- 55 De Consiglio Nazionale Forense is van oordeel dat artikel 3 van richtlijn 98/5, voor zover dit Italiaanse onderdanen die hun beroepstitel van advocaat in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek verwerven, toestaat hun beroep binnen de Italiaanse Republiek uit te oefenen, tot gevolg heeft dat artikel 33, lid 5, van de Italiaanse grondwet wordt omzeild, krachtens hetwelk de toegang tot het beroep van advocaat onderworpen is aan de voorwaarde van het behalen van een staatsexamen. Bijgevolg levert deze bepaling van afgeleid Unierecht, voor zover daarmee een regeling die deel uitmaakt van de Italiaanse nationale identiteit kan worden omzeild, schending van artikel 4, lid 2, VEU op, zodat zij ongeldig moet worden verklaard.
- 56 Dienaangaande moet worden verklaard dat artikel 3 van richtlijn 98/5 uitsluitend betrekking heeft op het recht om zich in een andere lidstaat te vestigen om daar het beroep van advocaat uit te oefenen onder de beroepstitel die is verkregen in de lidstaat van herkomst. Deze bepaling regelt dus niet de toegang tot het beroep van advocaat of de uitoefening van dat beroep onder de beroepstitel die in de lidstaat van ontvangst wordt afgegeven.

- 57 Daaruit volgt noodzakelijkerwijs dat een aanvraag tot inschrijving op het tableau van gevestigde advocaten die is ingediend op grond van artikel 3 van richtlijn 98/5, niet van dien aard is dat daarmee de toepassing van de wetgeving van de lidstaat van ontvangst over de toegang tot het beroep van advocaat kan worden ontgaan.
- 58 Zoals de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft erkend, moet dus worden geoordeeld dat artikel 3 van richtlijn 98/5, voor zover dit onderdanen van een lidstaat die hun beroepstitel van advocaat in een andere lidstaat verwerven, toestaat om in de staat waarvan zij onderdaan zijn het beroep van advocaat uit te oefenen onder de beroepstitel die zij in de lidstaat van herkomst hebben verkregen, in geen geval de politieke en constitutionele basisstructuren of essentiële taken van de lidstaat van ontvangst in de zin van artikel 4, lid 2, VEU kan aantasten.
- 59 Uit het voorafgaande volgt dat bij de behandeling van de tweede vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 3 van richtlijn 98/5 kunnen aantasten.

Kosten

- 60 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 3 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, moet aldus worden uitgelegd dat het geen misbruik kan opleveren wanneer de onderdaan van een lidstaat zich, nadat hij zijn universitaire studie met succes heeft afgerond, naar een andere lidstaat begeeft om daar de beroepskwalificatie van advocaat te verwerven en vervolgens naar de lidstaat waarvan hij onderdaan is terugkeert om daar het beroep van advocaat uit te oefenen onder de beroepstitel die hij heeft verkregen in de lidstaat waar hij die beroepskwalificatie heeft verworven.**
- 2) **Bij de behandeling van de tweede vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 3 van richtlijn 98/5 kunnen aantasten.**

ondertekeningen