

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
N. WAHL  
van 10 april 2014 (1)

**Gevoegde zaken C-58/13 en C-59/13**

**Angelo Alberto Torresi**  
**tegen**  
**Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata**  
**Pier Francesco Torresi**  
**tegen**  
**Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata**

[Verzoek van de Consiglio Nazionale Forense (Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Begrip ‚rechterlijke instantie van een lidstaat‘ – Consiglio Nazionale Forense – Onafhankelijkheid – Onpartijdigheid – Artikel 3 van richtlijn 98/5/EG – Geldigheid – Permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven – Misbruik van recht – Eerbiediging van de nationale identiteit”

1. Angelo Alberto Torresi en Pier Francesco Torresi (hierna te noemen: „de heren Torresi”) zijn Italiaanse onderdanen die na verkrijging van het recht om in Spanje de beroepstitel „abogado” te voeren ieder een verzoek om inschrijving hebben ingediend bij de raad van toezicht van de bevoegde plaatselijke orde van advocaten in Italië om het beroep van advocaat te kunnen uitoefenen in Italië. Hun verzoeken zijn gebaseerd op de Italiaanse wetgeving ter omzetting van richtlijn 98/5 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.(2)
2. De raad van toezicht van de plaatselijke orde van advocaten heeft niet binnen de voorgeschreven termijn op deze verzoeken beslist. Daarom zijn de heren Torresi beiden in beroep gegaan bij de Consiglio Nazionale Forense (de nationale raad van toezicht op de advocatuur; hierna: „CNF”). In het kader van deze procedure heeft de CNF besloten het Hof twee prejudiciële vragen te stellen over de uitlegging en de geldigheid van richtlijn 98/5 in het licht van het beginsel dat „misbruik van recht” verbiedt en het beginsel inzake de „eerbiediging van de nationale identiteit”.
3. Naar mijn mening is het antwoord op deze vragen duidelijk. Alvorens in te gaan op de inhoudelijke punten die de onderhavige zaak aan de orde stelt, moet echter eerst een procedurele vraag worden beantwoord: is de CNF in het hoofdgeding bevoegd prejudiciële vragen te stellen aan het Hof?

4. De beantwoording van deze vraag vereist allereerst een analyse van de draagwijdte en de functie van de criteria onafhankelijkheid en onpartijdigheid in verband met het begrip „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

## **I – Toepasselijke bepalingen**

### *A – Unierecht*

5. Artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 98/5 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. Artikel 3 van richtlijn 98/5, „Inschrijving bij de bevoegde autoriteit”, bepaalt het volgende:

„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 9 van richtlijn 98/5, „Motivering en beroep bij de rechter”, luidt als volgt:

„Besluiten tot weigering of tot doorhaling van de in artikel 3 bedoelde inschrijving, alsmede besluiten waarbij tuchtrechtelijke sancties worden opgelegd, dienen met redenen te worden omkleed. Tegen deze besluiten kan volgens het nationale recht beroep bij de rechter worden ingesteld.”

### *B – Italiaans recht*

8. Italië heeft richtlijn 98/5 omgezet door middel van decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 96 van 2 februari 2001 (hierna: „d.lgs 96/2001”).(3)

9. Volgens artikel 6, leden 1 tot en met 3, van d.lgs 96/2001 moeten onderdanen van de lidstaten, om in Italië het beroep van advocaat uit te oefenen onder de beroepstitel die zij in hun land van herkomst hebben verkregen, bij de raad van toezicht van het rechtsgebied waarin zij hun vaste verblijfplaats of professionele domicilie hebben gevestigd, een verzoek indienen om inschrijving op de aparte lijst van het tableau voor advocaten die hun beroepstitel buiten Italië hebben verkregen. Bij het verzoek moeten documenten tot staving van de volgende gegevens worden gevoegd: nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie; verblijfplaats of professionele domicilie; verklaring van inschrijving bij de beroepsorganisatie van de lidstaat van herkomst.

10. Krachtens artikel 6, lid 6, van d.lgs 96/2001 gaat de betrokken raad van toezicht binnen dertig dagen na de indiening of de aanvulling van het verzoek na „of aan de gestelde voorwaarden is voldaan en of er gronden voor onverenigbaarheid voorliggen. Als dat niet het geval is, gelast hij de inschrijving op de aparte lijst en stelt de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis”. Lid 8 van hetzelfde artikel bepaalt dat de belanghebbende, indien de raad van toezicht van het desbetreffende rechtsgebied niet binnen de voorgeschreven termijn beslist, binnen tien dagen na het verstrijken van deze termijn in beroep kan gaan bij de CNF die „ten gronde” over de inschrijving beslist.

11. Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding waren de samenstelling, de rol en de taken van de CNF voornamelijk geregeld in regio decreto legislativo (koninklijk wetsdecreet) nr. 1578 van 27 november 1933 (hierna: „r.d.l 1578/1933”)(4), regio decreto legislativo nr. 37 van 22 januari 1934 (hierna: „r.d.l 37/1934”)(5) en andere lagere wetgeving.(6)

12. De CNF houdt kantoor in Rome bij het ministerie van Justitie en telt 26 leden (in overeenstemming met het aantal ressorten met een Corte d'Appello, hof van beroep) die door hun confrères worden gekozen uit advocaten met pleitbevoegdheid bij de hogere gerechten in Italië.

13. Krachtens de artikelen 31 en 54 van r.d.l 1578/1933 neemt de CNF kennis van beroepen tegen beslissingen van de raden van toezicht van de plaatselijke ordes van advocaten op verzoeken om inschrijving op het tableau en in tuchtprocedures. Volgens artikel 56 van het bovengenoemde decreet staat tegen beslissingen van de CNF beroep open bij de Corte di Cassazione, Sezioni Unite (hof van cassatie, verenigde kamers) op de gronden „onbevoegdheid, misbruik van bevoegdheid en onjuiste rechtsopvatting“.

## II – Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

14. De heren Torresi hebben ieder een universitaire graad in de rechten behaald in Spanje (Licenciado en Derecho) en zijn op 1 december 2011 ingeschreven als „abogado ejerciente“ door het Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife (orde van advocaten van Santa Cruz de Tenerife).

15. Op 17 maart 2012 dienden de heren Torresi bij de Ordine degli avvocati di Macerata (orde van advocaten van Macerata) ieder een verzoek in om inschrijving op de aparte lijst van het tableau voor advocaten met een in het buitenland verkregen beroepstitel. De raad van toezicht van Macerata heeft niet binnen de door de Italiaanse wet voorgeschreven termijn van 30 dagen op deze verzoeken beslist.(7)

16. Op 19 april 2012 hebben zij ieder de CNF verzocht om ten gronde te beslissen op hun verzoeken om inschrijving.(8)

17. Wegens twijfel over de uitlegging en de geldigheid van artikel 3 van richtlijn 98/5 heeft de CNF besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

- „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 onderdanen 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 het bestuurshandelen?
- 2) Indien de eerste vraag [bevestigend] wordt beantwoord: is artikel 3 van richtlijn [98/5], 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 rechtzoekenden en een goede rechtsbedeling?“

18. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de heren Torresi, de Italiaanse, de Spaanse, de Oostenrijkse, de Poolse en de Roemeense regering, het Parlement, de Raad en de Commissie. De heren Torresi evenals het Parlement, de Raad en de Commissie hebben tevens mondelinge opmerkingen ingediend tijdens de terechtzitting van 11 februari 2014.

## III – Analyse

### A – Bevoegdheid

19. Volgens vaste rechtspraak van het Hof komt het voor de beoordeling of een verwijzende instantie een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 van het Verdrag is – een beoordeling die uitsluitend van het Unierecht afhangt –, aan op factoren als de wettelijke grondslag, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de contradictoire aard van de procedure, de toepassing van rechtsregels en de onafhankelijkheid.(9)

20. Het Hof heeft bovendien duidelijk gesteld dat een nationale instantie als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU kan worden gekwalificeerd, wanneer zij een rechtsprekende functie uitoefent, ook als de instantie niet als zodanig wordt erkend wanneer zij functies van bestuurlijke aard uitoefent. In het geval van een instantie waaraan bij wet verschillende soorten functies zijn toegekend – en dit geldt voor de CNF, zoals hieronder zal blijken – heeft het Hof dan ook bepaald dat dient te worden nagegaan wat de specifieke aard is van de functie die de instantie uitoefent in de bijzondere normatieve context waarin zij zich tot het Hof wendt krachtens artikel 267 VWEU.(10) In dit opzicht heeft het Hof bijzonder belang gehecht aan de omstandigheid of er „een geschil” aanhangig is bij de instantie en of zij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet uitmonden in een beslissing met de kenmerken van een rechterlijke uitspraak.(11)

21. In de onderhavige zaak hebben de heren Torresi twee argumenten aangevoerd voor hun stelling dat de CNF geen „rechterlijke instantie van een lidstaat” is in de zin van artikel 267 VWEU. In de eerste plaats voldoet de CNF naar hun mening niet aan het criterium van onafhankelijkheid, omdat de leden van de CNF niet als onpartijdig kunnen worden beschouwd. In de tweede plaats stellen zij dat de CNF zuiver bestuurlijke functies uitoefent, omdat de beslissing die aan het eind van de procedure wordt genomen van bestuurlijke aard is.

22. Hierna zal ik toelichten waarom ik van oordeel ben dat de CNF in het hoofdgeding bevoegd is prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof. Daartoe zal ik ten eerste ingaan op de twee criteria waaraan volgens de heren Torresi niet is voldaan. Vervolgens zal ik kort nagaan of voldaan is aan de overige criteria die uiteengezet zijn in de rechtspraak van het Hof.

#### 1. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

23. Ten eerste hebben de heren Torresi hun twijfel uitgesproken over de onpartijdigheid van de CNF. Dit orgaan bestaat uitsluitend uit gekwalificeerde advocaten, die er om die reden een gemeenschappelijk belang bij kunnen hebben om mogelijke concurrenten die hun beroepstitel in het buitenland hebben verkregen van de markt te weren. In dit verband verwijzen de heren Torresi in het bijzonder naar de uitspraak van het Hof in het arrest Wilson.(12)

24. Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat het Hof in het arrest Gebhard(13) al eerder een verzoek van de CNF om een prejudiciële beslissing overeenkomstig de procedure van artikel 267 VWEU heeft aanvaard, in dat geval over de uitlegging van richtlijn 77/249/EEG tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten.(14) Ondanks het feit dat het Hof in het arrest Gebhard niet uitdrukkelijk ingaat op de vraag of het kennis kan nemen van de voorgelegde prejudiciële vragen, is niet aan te nemen dat het Hof dit punt over het hoofd heeft gezien. In zijn conclusie ging advocaat-generaal Léger wel op dit aspect in. Hij was van mening de CNF in het hoofdgeding in de zaak moest worden beschouwd als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.(15) Het is bovendien algemeen bekend dat vragen omtrent de bevoegdheid van het Hof, waaronder de bevoegdheid krachtens artikel 267 VWEU, van openbare orde zijn en daarom ambtshalve door het Hof kunnen – en in voorkomend geval ook moeten – worden opgeworpen.(16) Daarom ben ik van mening dat indien het prejudiciële verzoek in de zaak Gebhard niet-ontvankelijk was geweest wegens het ontbreken van bevoegdheid, het Hof dit punt uit eigen beweging had kunnen en zelfs moeten opwerpen, vooral gezien het feit dat de advocaat-generaal dit punt had behandeld.

25. Het arrest Gebhard dateert echter van 1995 en daarom kan men zich afvragen of het begrip „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU sindsdien wellicht verder een ontwikkeling heeft doorgemaakt. In het bijzonder kan men zich afvragen of de uitspraak in het arrest Gebhard op dat punt niet impliciet is achterhaald door het recentere arrest Wilson.

26. Persoonlijk sta ik in principe niet afwijzend tegenover de gedachte dat de uitlegging van de criteria in de rechtspraak van het Hof in de loop der tijd kan evolueren en dat het soms passend kan zijn die criteria nu strikter toe te passen in het licht van de huidige omstandigheden.

27. Naar mijn mening is het zelfs van het grootste belang dat het Hof een zekere flexibiliteit behoudt in zijn beoordeling van de relevante criteria in het kader van artikel 267 VWEU. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds zijn de verschillen tussen de rechtssystemen van de – op dit moment – 28 lidstaten te groot om te worden ondergebracht in een enkele, allesomvattende definitie van „rechterlijke instantie”. Anderzijds staat het buiten twijfel dat die rechtsstelsels, met inbegrip van de organisatiestructuur van de rechterlijke macht, voortdurend in ontwikkeling zijn. Het is dan ook in mijn ogen een absoluut vereiste dat de rechtspraak van het Hof rekening houdt met dergelijke ontwikkelingen op nationaal vlak en zich in harmonie daarmee ontwikkelt.

28. Bij andere gelegenheden heb ik een rigoureuze aanpak bepleit bij het onderzoek van de verschillende aspecten van de ontvankelijkheid in verband met prejudiciële verzoeken.(17)

29. In tegenstelling tot de heren Torresi ben ik er echter niet van overtuigd dat het criterium van onafhankelijkheid in het kader van artikel 267 VWEU na het arrest Wilson verder is ontwikkeld – of verder ontwikkeld zou moeten worden – in de richting van een striktere toepassing. Daarom zal ik in de eerste plaats toelichten waarom het Hof in het arrest Wilson naar mijn mening niet de bedoeling had afstand te nemen van het arrest Gebhard. Vervolgens zal ik ingaan op de redenen waarom ik meen dat het Hof anderzijds geen afstand *magnemen* van het arrest Gebhard door de redenering van het arrest Wilson toe te passen op een andere normatieve context.

a) Het arrest Wilson wijkt niet af van het arrest Gebhard

30. In de zaak Wilson stelde de Luxemburgse Cour administrative (hoogste bestuursrecht) het Hof prejudiciële vragen over het systeem van toetsing van afwijzende besluiten op verzoeken om toelating van personen tot de uitoefening van het beroep van advocaat in Luxemburg. De kern van deze vragen betrof de verenigbaarheid van een aantal bepalingen van de Luxemburgse wet met de vereisten van richtlijn 98/5.

31. Het Hof besliste dat de beroepsprocedures voor de „Conseil disciplinaire et administratif” of de „Conseil disciplinaire et administratif d’appel” (hierna: „Conseils”) als voorzien in de Luxemburgse wet van 10 augustus 1991 betreffende het beroep van advocaat, niet voldeden aan het begrip „beroep bij de rechter” in de zin van artikel 9 van richtlijn 98/5. Het stelde vast dat de Conseils, die uitsluitend of hoofdzakelijk waren samengesteld uit advocaten met de Luxemburgse nationaliteit, onvoldoende waarborgen voor onpartijdigheid boden.(18)

32. Allereerst is het van belang om in gedachten te houden dat de uitspraak van het Hof in de zaak Wilson niet een prejudicieel verzoek van een van de voornoemde Conseils heeft afgewezen, maar door een bestuursrechter werd verzocht om de verenigbaarheid van de relevante Luxemburgse wetsbepalingen met artikel 9 van richtlijn 98/5 te beoordelen. In deze specifieke context „leende” het Hof de in het kader van artikel 267 VWEU ontwikkelde beginselen om de relevante bepaling te interpreteren. De analyse van het Hof in deze zaak was dus gebaseerd op een andere invalshoek. Dit punt is van cruciaal belang en ik zal hier later op terugkomen.

33. Fundamenteel gezien behoort het arrest Wilson naar mijn mening tot de lijn in de rechtspraak van het Hof, volgens welke nationale instanties die kennis nemen van besluiten van organen van beroepsorganisaties, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, wel(19) of niet(20) kunnen voldoen aan de kenmerken van „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

34. In dit verband breng ik in herinnering dat het Hof het begrip „onafhankelijkheid” vanaf het arrest Corbiau aldus heeft opgevat dat de nationale instantie in de context van het

hoofddeding de hoedanigheid van derde moet hebben ten opzichte van de autoriteit die de aangevochten beslissing heeft genomen.(21)

35. In het arrest Wilson wees het Hof erop dat het begrip onafhankelijkheid twee aspecten heeft: een extern en een intern aspect. Het externe aspect van de onafhankelijkheid houdt in dat het om een prejudiciële beslissing verzoekend orgaan wordt beschermd tegen interventie of druk van buitenaf waardoor de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van zijn leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zou kunnen komen. Ik noem dit aspect hierna „onafhankelijkheid in strikte zin“.

36. Het interne aspect van de onafhankelijkheid sluit aan bij het begrip onpartijdigheid en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen in het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit aspect vereist objectiviteit en de afwezigheid van enig belang bij het resultaat van de procedure, afgezien van de strikte handhaving van het recht. Ik noem dit aspect hierna „onpartijdigheid“.

37. Volgens het Hof zijn voor deze waarborgen van onafhankelijkheid (in strikte zin) en onpartijdigheid regels nodig „onder meer met betrekking tot de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoening, wraking en afzetting van zijn leden, die het mogelijk maken elke legitieme twijfel omtrent de onvatbaarheid van dit orgaan voor externe factoren en omtrent zijn neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen uit de geest van de justitiabelen te bannen“.(22)

38. Na een analyse van de normatieve context kwam het Hof in het arrest Wilson tot de conclusie dat deze waarborgen ontbraken. In de eerste plaats bevatte de Luxemburgse wet geen specifieke regels voor de wraking of afzetting van leden van de Conseils en was er geen bescherming tegen ongepaste interventie of druk vanwege de uitvoerende macht, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijke bepaling die de vrijheid ten opzichte van instructies garandeerde. In de tweede plaats stelde het Hof vast dat de leden van de Conseils krachtens de Luxemburgse wet uitsluitend, of hoofdzakelijk, advocaten van Luxemburgse nationaliteit waren(23) en werden gekozen uit de twee plaatselijke ordes van advocaten – met andere woorden uit dezelfde corpora waarvan de besluiten onderhevig waren aan een toetsing. Het Hof stelde bovendien vast dat de leden van de plaatselijke ordes van advocaten en van de Conseils een gemeenschappelijk belang hadden bij de bekrachtiging van een besluit waarmee een concurrent die zijn beroepskwalificatie in een andere lidstaat had verworven, van de markt werd geweerd.

39. De relevante Italiaanse wetgeving in de onderhavige zaak bevat echter wel waarborgen voor zowel de onafhankelijkheid in strikte zin en de onpartijdigheid van de leden van de CNF.

40. In het bijzonder bepalen artikel 49 van r.d.l 1578/1933 en artikel 2 van d.lgs 597/1947 dat de partijen in de procedure voor de CNF leden die zitting hebben in de zaak kunnen wraken op dezelfde gronden als volgens het Italiaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering gelden voor de wraking van gewone rechters. Deze bepalingen schrijven tevens voor dat leden van de CNF die worden opgeroepen om zitting te nemen in een zaak, verplicht zijn zich te verschonen als zij bekend worden met het bestaan van een van deze gronden, ook als geen van de partijen op dat punt bezwaar heeft aangetekend.(24)

41. Bovendien zijn er regels die het mandaat van leden van de CNF beschermen. Zij worden gekozen voor een periode van drie jaar en hun mandaat duurt voort totdat het orgaan, na verkiezingen, in nieuwe samenstelling in functie treedt.(25) Noch de minister van Justitie, noch enig ander overheidsorgaan heeft de bevoegdheid om een lid van de CNF te ontslaan of af te zetten.(26) Er zijn geen hiërarchische of functionele banden met deze overheidsorganen. Ook heeft de president van de CNF geen bevoegdheden waarmee hij invloed kan uitoefenen op de andere leden van de CNF of op besluiten waarmee hij het niet eens is.(27)

42. Evenmin mogen er persoonlijke banden bestaan tussen de CNF en de plaatselijke ordes van advocaten. Krachtens artikel 13 van d.lgs.lgt 382/1944 is het lidmaatschap van de raad van toezicht van een plaatselijke orde van advocaten onverenigbaar met het lidmaatschap van de CNF. De Italiaanse wet bevat bovendien geen bepalingen die het

lidmaatschap van de CNF beperken tot advocaten met de Italiaanse nationaliteit.(28) Het is wellicht van belang aan te tekenen dat advocaten die worden inschreven op de speciale lijst van het tableau voor advocaten die hun beroepstitel in het buitenland hebben verkregen, stemrecht hebben bij de verkiezingen voor de benoeming van CNF-leden, net als iedere andere advocaat die op het tableau is ingeschreven.(29) Het zou bovendien vergezocht zijn te stellen dat ieder lid van de CNF min of meer in rechtstreekse concurrentie zou staan met in het buitenland gekwalificeerde advocaten die om inschrijving verzoeken. Afgezien van het feit dat zij op andere lijsten van het tableau worden ingeschreven(30), zijn zij actief in het ressort van de verschillende appelgerechten.(31)

43. Het wettelijke vereiste dat de CNF zich neutraal dient op te stellen in geschillen die bij de CNF aanhangig worden gemaakt, wordt verder bevestigd door het feit dat de CNF, in tegenstelling tot de bevoegde plaatselijke orde van advocaten, geen partij kan zijn in bijzondere beroepsprocedures tegen zijn beslissingen voor de Corte di Cassazione „vanwege zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van het geschil“.(32)

44. Kortom, ik ben van mening dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de arresten Gebhard en Wilson omdat de normatieve en feitelijke achtergronden van deze zaken duidelijk van elkaar verschillen. Ik kan in de tekst van het recentere arrest niets ontdekken waaruit zou blijken dat het Hof de bedoeling had om van de eerdere uitspraak af te wijken.

b) Het arrest Wilson kan geen afwijking betekenen van het arrest Gebhard

45. Bovenal ben ik echter van mening dat het Hof hoe dan ook geen afstand mag nemen van het arrest Gebhard door de in het arrest Wilson ontwikkelde redenering zonder meer toe te passen op een andere normatieve context.

46. Zoals hierboven uiteengezet, heeft het Hof in het arrest Wilson niet een prejudicieel verzoek als niet-ontvankelijk afgewezen, maar enkel geantwoord op de vragen die de Luxemburgse Cour administrative had gesteld over de verenigbaarheid van de relevante Luxemburgse bepalingen met artikel 9 van richtlijn 98/5.

47. Het lijkt mij vanzelfsprekend dat een juiste omzetting in nationaal recht van het bepaalde in artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/5 vereist dat voorzien wordt in een rechtsmiddel dat, onder meer, volledig aansluit bij de vereisten van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: „EVRM“) en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest“).(33) Het is volgens mij echter in het geheel niet vanzelfsprekend dat artikel 267 VWEU binnen de Europese rechtsorde een dermate hoge drempel opwerpt voor een nationale rechterlijke instantie om zich met een prejudicieel verzoek tot het Hof te wenden.

48. In tegendeel, de redenen die pleiten voor een strikte toepassing van artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest lijken juist te dwingen tot een minder rigide interpretatie van het begrip „rechterlijke instantie“ in de zin van artikel 267 VWEU.

49. Een strikte toepassing van de vereisten van artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest is noodzakelijk om de bescherming van particulier te versterken en een hoge standaard van grondrechtenbescherming te waarborgen. Een te strikte toepassing van de in de rechtspraak van het Hof bepaalde criteria voor de ontvankelijkheid van verzoeken krachtens artikel 267 VWEU houdt echter het gevaar in van het tegenovergestelde resultaat, namelijk dat particulieren de mogelijkheid wordt ontnomen om hun op het Unierecht gegronde vorderingen voor te leggen aan de „natuurlijke rechter“ (het Hof van Justitie). Dit zou de doeltreffendheid van het Unierecht in de hele Europese Unie aantasten.

50. Voor alle duidelijkheid: ik suggereer niet dat het Hof laks zou moeten omgaan met het criterium van onafhankelijkheid (of welk ander criterium dan ook).

51. De opstellers van de Verdragen zagen de prejudiciële procedure duidelijk als instrument voor een dialoog van „rechter tot rechter“. In deze context mag niet worden vergeten dat het rechtspraakstelsel van de Europese Unie is gebaseerd op twee kernbeginselen: subsidiariteit en procedurele autonomie.(34) De prejudiciële procedure is dan

ook, meer dan alle andere procedures die zijn neergelegd in de EU-Verdragen, bedoeld om te waarborgen dat nationale en Europese rechters samenwerken als leden van één rechtsgemeenschap.(35) Alles wijst erop dat de criteria onafhankelijkheid in strikte zin en onpartijdigheid een belangrijke rol vervullen, omdat het vereisten zijn die inherent zijn aan het begrip „rechterlijke instantie” in de hedendaagse juridische en politieke denkwereld.(36)

52. Ik wijs hier echter op het gevaar het arrest Wilson te behandelen als een precedent dat, als een nieuwe wending ten opzichte van eerdere rechtspraak, het Hof voortaan zou verplichten tot een diepgaande analyse van alle mogelijke gronden die aanleiding kunnen geven tot twijfel aan de onpartijdigheid (of de onafhankelijkheid in strikte zin) van de verwijzende instantie.

53. Zodra duidelijk is dat een nationale instantie in de eigen rechtsorde formeel wordt aangemerkt als een rechtsprekende instantie en dat het nationale recht – overeenkomstig de rechtspraak van het Hof – voldoende waarborgen bevat voor de onafhankelijkheid in strikte zin en de onpartijdigheid van die instantie en haar leden, dan denk ik niet dat de analyse van het Hof op dat punt verder zou moeten gaan. Zoals het Hof zelf aangaf in het arrest Köllensperger en Atzwanger, is het niet aan hem uit te gaan van de overweging dat dergelijke bepalingen van nationaal recht zouden kunnen worden toegepast op een wijze die in strijd is met de beginselen van de binnenlandse rechtsorde of „de beginselen van de rechtsstaat”.(37)

54. Hieruit volgt dat de beoordeling van de vraag of het nationale systeem van rechtsmiddelen iets te wensen overlaat wat betreft de onafhankelijkheid of onpartijdigheid, een zaak kan zijn voor de nationale wetgever (of de nationale rechter) om te bezien, en in voorkomend geval te corrigeren, maar duidelijk geen kwestie van Unierecht is, tenzij een dergelijke beoordeling wordt vereist door specifieke bepalingen van Unierecht (zoals artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/5).

55. In de onderhavige verwijzingen wordt het Hof niet gevraagd of de beroepsprocedure voor de CNF voldoet aan de eisen van artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/5. Dit is evenmin een punt dat het Hof ambtshalve kan opwerpen. Mits voldaan is aan de waarborgen die het Hof in zijn rechtspraak eist (en dat is mijn naar mijn mening het geval wat betreft de CNF), is er geen grondslag waarop het Hof een uitspraak kan weigeren vanwege een vermeend gebrek aan onpartijdigheid of onafhankelijkheid in strikte zin bij de verwijzende instantie.

56. Een dergelijke weigering zou zelfs een zorgwekkende ontwikkeling zijn. Een snelle blik op de rechtssystemen van de lidstaten laat zien dat rechterlijke instanties in veel landen geheel of gedeeltelijk bestaan uit leden die geen professionele rechters zijn, maar vertegenwoordigers van beroepsgroepen, of van sociale of economische groepen. De belangrijke zaak Laval un Partneri(38), waarin de Grote kamer van het Hof in 2007 uitspraak deed, betrof bijvoorbeeld een prejudicieel verzoek van de Arbetsdomstol, de Zweedse arbeidsrechtbank, waarin vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersbelangen zitting hebben naast professionele rechters.

57. Als men de redenering van het arrest Wilson tot het uiterste zou doortrekken, zoals bepleit door de heren Torresi, dan zou het Hof zich moeten hebben afgevraagd of de Arbetsdomstol wellicht niet een gemeenschappelijk belang kon hebben bij de uitsluiting van buitenlandse concurrenten van de Zweedse bouwsector. Dit zou het Hof ertoe hebben kunnen brengen zich onbevoegd te verklaren.

58. Ik wijs er tevens op dat het Hof prejudiciële verzoeken heeft aanvaard van de Arbejdsret (Deense arbeidsrechtbank)(39) en de Faglige Voldgiftsret (een Deens categoriaal scheidsrecht)(40), waarvan de samenstelling niet alleen vergelijkbaar is met die van de Arbetsdomstol(41), maar die tevens deel uitmaken van een systeem van geschillenbeslechting dat, ook al heeft het een wettelijke grondslag, in zekere zin parallel is aan de gewone Deense rechtbanken.

59. Een te strikte uitlegging van het onpartijdigheidscriterium is echter eveneens moeilijk verenigbaar met het standpunt dat onder bepaalde omstandigheden ook een



arbitrage-tribunaal een „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU kan zijn.

60. Een uitlegging van het arrest Wilson in de zin dat het Hof gedwongen is een nieuwe, diepgaande analyse uit te voeren om te bepalen of nationale rechterlijke instanties over de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid beschikken, en daarmee verder te gaan dan de formele verificatie of de nationale wetgeving in dit opzicht voldoende waarborgen biedt, zou vergaande consequenties hebben. Een niet onbelangrijk aantal nationale rechterlijke instanties zou het risico lopen buiten de kwalificatie „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU te vallen. Hierdoor zou het systeem voor de bescherming van de rechten van particulieren worden verzwakt en de doeltreffendheid van het Unierecht worden aangetast.

61. Uit het bovenstaande leid ik af dat de CNF aan het criterium van onafhankelijkheid lijkt te beantwoorden.

## 2. Uitoefening van rechtsprekende functies

62. In de tweede plaats stellen de heren Torresi dat de functies die de CNF uitoefent met betrekking tot de inschrijvingen op het tableau een zuiver bestuurlijk karakter hebben, in tegenstelling tot zijn functies in tuchtprocedures. De beslissing van de CNF aan het einde van de procedure moet dan ook worden beschouwd als een handeling van bestuurlijke aard.

63. Het is van belang in herinnering te brengen dat de CNF in de zaak Gebhard moest beslissen op twee beroepen die Gebhard, een in Italië gevestigde Duitse advocaat, had ingesteld. Enerzijds kwam hij op tegen een sanctie die hem was opgelegd door de raad van toezicht van de orde van advocaten van Milaan, en anderzijds tegen de stilzwijgende afwijzing door dezelfde raad van toezicht van zijn inschrijvingsverzoek.

64. Indien de door de heren Torresi aangevoerde argumentatie als juist werd aanvaard, zou dit betekenen dat het Hof in de zaak Gebhard zijn bevoegdheid uitsluitend baseerde op het eerste beroep en niet op het tweede. Niets in het arrest van het Hof in de zaak Gebhard lijkt die lezing echter te bevestigen. Integendeel, het Hof benadrukte in zijn uitspraak juist het verband tussen de twee beroepen die Gebhard had ingesteld.<sup>(42)</sup> In zijn hierboven aangehaalde conclusie in deze zaak kwam advocaat-generaal Léger tot de bevinding dat de CNF in beide gevallen rechtsprekende functies uitoefende.<sup>(43)</sup> Ik vind de overwegingen van de heer Léger op dat punt overtuigend.

65. Naar mijn inzicht vloeit de soortgelijkheid van de twee procedures die in de zaak Gebhard aanhangig waren bij de CNF, voort uit de toepasselijke Italiaanse wetgeving. Beide procedures werden in essentie beheerst door dezelfde bepalingen: de artikelen 54 en 56 van r.d.l 1578/1933 en de artikelen 59 tot en met 65 van r.d.l 37/1934.

66. De dagelijkse praktijk van de CNF geeft evenmin blijk van enig verschil tussen de twee procedures. Het reglement van de CNF maakt duidelijk onderscheid tussen „rechtsprekende zittingen” (artikelen 9-11) en „bestuurlijke zittingen” (artikelen 12-16) van dit orgaan.<sup>(44)</sup> In de kalender van de CNF was zaterdag 29 september 2012 – de dag waarop de zaak van de heren Torresi werd behandeld – voorbehouden aan de rechtsprekende zittingen van de CNF.

67. De heren Torresi wijzen echter op een mogelijk verschil tussen de twee procedures: wanneer de CNF kennis neemt van een beroep in tuchtprocedures, gaat het altijd om toetsing van een administratief besluit van de raad van toezicht van een plaatselijke orde van advocaten. Dit aspect ontbreekt echter ogenschijnlijk wanneer deze raad van toezicht geen beslissing neemt op een verzoek om inschrijving op het tableau. De heren Torresi verwijzen naar artikel 6, lid 8, van d.lgs 2001/96. Krachtens dit decreet kan de verzoeker binnen 10 dagen na afloop van een termijn van 30 dagen vanaf de indiening van het verzoek beroep instellen bij de CNF, die vervolgens ten gronde beslist op het verzoek als de raad van toezicht van de plaatselijke orde van advocaten nog niet op het verzoek heeft beslist.

68. Zoals ik de Italiaanse wetgeving begrijp, staat het uitblijven van een beslissing van de raad van toezicht van de plaatselijke orde van advocaten op het verzoek van een advocaat

om inschrijving op het tableau gelijk aan een stilzwijgend besluit tot afwijzing van het verzoek. Hieruit volgt dat de CNF niet eenvoudig op het verzoek beslist *in de plaats van* de raad van toezicht van de plaatselijke orde van advocaten (vanwege het stilzwijgen van laatstgenoemde), maar een bevoegdheid uitoefent tot toetsing van een (stilzwijgend) besluit van die raad van toezicht tot afwijzing van het verzoek. Alleen als de CNF vaststelt dat de raad van toezicht van een plaatselijke orde van advocaten ten onrechte een verzoek heeft afgewezen, beslist de CNF ten gronde op dat verzoek, op een wijze die vergelijkbaar is met de bestuursrechter, die daartoe krachtens het Italiaanse recht in bepaalde gevallen bevoegd is.(45)

69. Mijn lezing van de relevante Italiaanse wetgeving lijkt ondersteund te worden door het proces-verbaal van de zitting van 29 september 2012 voor de CNF, dat is opgenomen in het nationale procesdossier dat aan het Hof is toegezonden. Hierin wordt aangegeven dat de zitting betrekking had op „*het door Angelo Alberto Torresi ingestelde beroep tegen het stilzwijgen van de raad van toezicht van de orde van advocaten van Macerata*”. In dit verband vind ik het taalgebruik van de CNF in een aantal uitspraken in zaken die vergelijkbaar zijn met die van de heren Torresi zelfs nog sprekender. De CNF spreekt duidelijk van „*stilzwijgende afwijzingsbesluiten*”, van de raden van toezicht van plaatselijke ordes van advocaten inzake om inschrijvingsverzoeken waartegen door de betrokkenen beroep is ingesteld bij de CNF.(46)

70. In deze context is het vrijwel overbodig om erop te wijzen dat de regels inzake „stilzwijgende afwijzing” en „stilzwijgende instemming” niet alleen gebruikelijk zijn in het Italiaanse bestuursrecht(47), maar ook in het bestuursrecht van andere lidstaten(48), alsook in de Europese rechtsorde.(49)

71. In dit stadium is het wellicht van belang om in gedachten te houden dat de regel dat stilzwijgen een weigering inhoudt wel geldt voor verzoeken aan de raad van toezicht van de plaatselijke orde van advocaten, maar niet voor verzoeken aan de CNF.(50) Dit aspect biedt verdere steun aan het argument dat de beslissingen van de eerstgenoemde instantie van bestuurlijke aard zijn en die van de laatstgenoemde instantie van rechtsprekende aard.

72. In tegenstelling tot wet 247/2012(51), kwalificeerde r.d.l 1578/1933 de activiteit van de CNF met betrekking tot beroepsprocedures tegen besluiten van raden van toezicht van plaatselijke ordes van advocaten op inschrijvingsverzoeken niet uitdrukkelijk als „rechtsprekend”.(52) Het staat echter zonder twijfel vast dat de CNF binnen de Italiaanse rechtsorde consequent is erkend als een orgaan met de status van een „gespecialiseerde rechtsprekende instantie” waarvan de beslissingen „geen bestuurshandelingen zijn, maar rechterlijke uitspraken(53), genomen na een contradictoire procedure”.(54) Volgens het Italiaanse constitutionele hof oefent de CNF „rechtsprekende functies uit in het openbaar belang, een belang dat verschilt van, en voorrang heeft boven, het belang van de beroepsgroep [die de CNF vertegenwoordigt]”.(55)

73. Het feit dat de CNF naar Italiaans recht rechtsprekende functies uitoefent is niet doorslaggevend in de context van artikel 267 VWEU. Ik ben echter niet van mening dat het Hof lichtvoetig voorbij mag gaan aan de classificatie van een orgaan volgens het nationale recht, vooral niet wanneer het Hof geen duidelijke aanwijzingen heeft die in de richting wijzen van een ander resultaat op grond van het Unierecht.(56) De hier onderzochte onderdelen van de toepasselijke nationale wetgeving bieden echter geen steun aan een andere conclusie in de onderhavige zaak.

### 3. Overige criteria

74. De overige criteria volgens de rechtspraak van het Hof met betrekking tot het begrip „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU pleiten naar mijn mening eveneens voor deze opvatting.

75. In de eerste plaats lijdt het geen twijfel dat de CNF een wettelijke grondslag heeft en een permanent karakter heeft, zoals blijkt uit r.d.l 1578/1933 (en de recentere wet nr. 247/2012).

76. Bovendien is het duidelijk dat de CNF dwingende rechtsmacht heeft ten aanzien van de partijen. De bevoegdheid van de CNF inzake inschrijvingen op het tableau is dwingend<sup>(57)</sup> en niet afhankelijk van enige overeenkomst tussen de partijen op dat punt.<sup>(58)</sup> Het is zelfs het enige juridische middel dat de heren Torresi ter beschikking staat om de beslissingen van de raad van toezicht van de orde van advocaten van Macerata op hun inschrijvingsverzoeken aan te vechten.<sup>(59)</sup>

77. Tegen de beslissingen van de CNF kan een bijzonder rechtsmiddel openstaan bij de Corte di Cassazione, Sezioni Unite, maar dit kan enkel rechtsvragen betreffen.<sup>(60)</sup> Dit impliceert dat de doeltreffendheid van de prejudiciële procedure volgens artikel 267 VWEU zou worden aangetast als de CNF niet door dit Hof werd erkend als „rechterlijke instantie”.<sup>(61)</sup>

78. Het staat bovendien buiten twijfel dat de CNF rechtsregels moet toepassen. In het geval van de heren Torresi dient de CNF in het bijzonder de bepalingen van d.lgs 96/2001 toe te passen in samenhang met de regels die zijn neergelegd in richtlijn 98/5.

79. In dit verband is het vermeldenswaardig dat de procedurele regels van het CNF in een contradictoire procedure voorzien.<sup>(62)</sup> De raad van toezicht van de plaatselijke orde van advocaten die de bestreden beslissing heeft genomen is noodzakelijkerwijs partij in de procedure (als verweerder). Eventuele fouten in de betekening van het ingestelde beroep door de om inschrijving verzoekende partij aan de voornoemde raad van toezicht leidt tot nietigverklaring van de procedure wegens „ernstige inbreuk op de rechten van de verweerder en het beginsel van hoor en wederhoor.”<sup>(63)</sup>

80. De procedure omvat zowel een schriftelijke als een mondelinge fase, waarin de partijen hun argumenten betreffende de vermeende fouten van de raad van toezicht van de plaatselijke orde van advocaten kunnen aanvoeren en met bewijsmiddelen kunnen staven. Wat deze bewijsmiddelen betreft, zijn er specifieke regels voor de bewijsvinding en de minimale termijn die aan de partijen moet worden gegund voor bestudering van het dossier van de zaak en de voorbereiding van hun verweer, voordat de zaak mondeling wordt behandeld.<sup>(64)</sup>

81. Op grond van het bovenstaande moet de CNF naar mijn oordeel in de onderhavige procedure moet worden beschouwd als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

#### B – *Onderzoek van de prejudiciële vragen*

82. En dan nu de inhoudelijke kant van de twee vragen van de CNF. Het antwoord op deze vragen is, althans voor mij, duidelijk. Om deze reden is dit deel van mijn conclusie relatief kort.

##### 1. Eerste vraag

83. In de eerste plaats verzoekt de CNF feitelijk uitsluitel over de vraag of artikel 3 van richtlijn 98/5 zich verzet tegen de praktijk van een lidstaat om inschrijving bij de balie – op de speciale lijst voor in het buitenland gekwalificeerde advocaten – van onderdanen van die lidstaat die kort na verkrijging van hun beroepstitel in een andere lidstaat terugkeren naar hun lidstaat van herkomst te weigeren op grond van misbruik van recht (hierna: „de nationale praktijk in kwestie”).

84. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof kan geen beroep op het gemeenschapsrecht worden gedaan in geval van fraude of misbruik.<sup>(65)</sup> Om te kunnen vaststellen dat het om een misbruik gaat, zijn echter enerzijds een geheel van objectieve omstandigheden vereist waaruit blijkt, dat in weerwil van de formele naleving van de door gemeenschapsregeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt. Anderzijds is een subjectief element vereist, namelijk de bedoeling om een door de gemeenschapsregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat.<sup>(66)</sup>

85. Het staat in principe aan de nationale rechter het bewijs van het bestaan van deze twee elementen vast te stellen, volgens de bewijsregels van het nationale recht, voor zover deze geen afbreuk doen aan de volle werking van het gemeenschapsrecht.(67) In het bijzonder mogen de nationale rechterlijke instanties bij de beoordeling van de uitoefening van een uit een gemeenschapsbepaling voortvloeiend recht de strekking van deze bepaling niet wijzigen noch de daardoor nagestreefde doelstellingen in gevaar brengen.(68)

86. In de voorliggende zaak is het echter duidelijk dat een praktijk zoals de nationale praktijk in kwestie de juiste werking van het systeem van richtlijn 98/5 waarschijnlijk ondermijnt en dus de doelstellingen die door die richtlijn worden beoogd ernstig in gevaar brengt.

87. Volgens artikel 1 van richtlijn 98/5 heeft de richtlijn tot doel „het vergemakkelijken van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat, hetzij als zelfstandige, hetzij in loondienst, in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie werd verworven”. Zoals terecht is opgemerkt door de Poolse en de Roemeense regering, bestempelt de nationale praktijk een gedragsvorm die het gemeenschapsrecht juist beoogt toe te staan in feite als misbruik. Onder verwijzing naar de opmerkingen van het Hof over richtlijn 89/48 inzake de erkenning van diploma's(69), zou ik willen stellen dat het recht voor staatsburgers van een lidstaat om de lidstaat te kiezen waarin zij hun beroepskwalificaties wensen te verkrijgen, inherent is aan de uitoefening binnen een gemeenschappelijke markt van de door de EU-Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden.(70)

88. Hierbij mag het geen rol spelen dat de advocaat onderdaan is van het gastland, dat hij er wellicht voor heeft gekozen om zijn beroepstitel in het buitenland te verkrijgen om zodoende van een gunstiger regeling te profiteren, of, ten slotte, dat hij kort na verkrijging van de beroepstitel in het buitenland om inschrijving verzoekt.

89. Met betrekking tot het eerste punt stel ik vast dat artikel 1, lid 2 sub a, van richtlijn 98/5 een „advocaat” omschrijft als „de onderdaan van een lidstaat die gerechtigd is zijn [in dezelfde bepaling genoemde] beroepswerkzaamheden onder een der volgende beroepstitels uit te oefenen”. Artikel 2 van richtlijn 98/5 bepaalt dat „[e]lke advocaat het recht [heeft] permanent in elke andere lidstaat onder zijn oorspronkelijke beroepstitel de in artikel 5 [van dezelfde richtlijn] omschreven werkzaamheden van advocaat uit te oefenen”.(71)

90. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de Europese wetgever het voor lidstaten mogelijk wilde maken om omgekeerde discriminatie toe te passen door hun eigen onderdanen uit te sluiten van de door richtlijn 98/5 toegekende rechten.(72) Dit zou bovendien niet stroken met de doelstelling van de vestiging van een gemeenschappelijke markt.

91. Zoals het Hof heeft gesteld, is het feit dat een onderdaan van een lidstaat beoogt te profiteren van een gunstige regeling in een andere lidstaat dan de lidstaat van zijn verblijfplaats hem op zichzelf niet kan beroven van het recht om zich te beroepen op de vrijheden die zijn neergelegd in de EU-Verdragen.(73) Dit brengt mij op het tweede punt.

92. In dit verband en in aansluiting op de gevestigde rechtspraak, ben ik van mening dat het feit dat een onderdaan ervoor kiest om een beroepskwalificatie te behalen in een andere lidstaat teneinde te profiteren van een gunstiger regeling, op zichzelf niet voldoende is om als misbruik van rechten te worden aangemerkt.(74)

93. Ten slotte breng ik ten aanzien van het derde punt in herinnering dat het Hof duidelijk heeft gemaakt dat de Uniewetgever overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 98/5 de voorwaarden voor uitoefening van het toegekende recht volledig heeft geharmoniseerd. 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 lijkt aldus de enige voorwaarde 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.(75)

94. Volgens het Hof staat richtlijn 98/5 dus niet toe dat de inschrijving van een advocaat bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst afhankelijk wordt gesteld van de

vervulling van andere voorwaarden, zoals een toetsing van de talenkennis van de betrokkene.<sup>(76)</sup> Ik zou hieraan willen toevoegen dat richtlijn 98/5 evenmin toestaat dat een dergelijke inschrijving afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene gedurende een bepaalde periode praktijkervaring dient te hebben opgedaan of het beroep van advocaat moet hebben uitgeoefend in de lidstaat van herkomst.<sup>(77)</sup> Immers, als geen voorafgaande ervaring is vereist om, bijvoorbeeld, als „abogado” op te treden in Spanje, waarom zou die ervaring dan wel vereist zijn om beroepsmatig actief te zijn onder dezelfde titel („abogado”) in een andere lidstaat?

95. Hier hoeft nauwelijks aan worden toegevoegd dat, indien de autoriteiten van het gastland in een specifiek geval vaststellen dat aan de twee hierboven in punt 84 genoemde voorwaarden voldaan is, dit hen niet belet om een verzoek om inschrijving af te wijzen op grond van misbruik van rechten. In bepaalde gevallen kan sprake zijn van bijzondere factoren die aanleiding geven tot een legitiem vermoeden van frauduleus gedrag. In deze specifieke (en – zoals verondersteld mag worden – relatief zeldzame) gevallen kan een meer diepgaand onderzoek naar het mogelijke bestaan van misbruik, op zijn plaats zijn, alvorens het verzoek om inschrijving wordt toegewezen. In dit kader kunnen de autoriteiten van lidstaten overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 98/5 bovendien de autoriteiten van de lidstaat van herkomst om bijstand verzoeken.<sup>(78)</sup> Als de autoriteiten van het gastland vervolgens afdoende bewijs verzamelen voor het feit dat de verzoeker de beroepstitel in de andere lidstaat op frauduleuze of onrechtmatige wijze heeft verkregen (zoals vervalsing, omkoping of misleiding), dan zouden zij gerechtigd zijn om inschrijving te weigeren op grond van misbruik van recht.

96. Ik stel daarom voor dat het Hof de eerste vraag als volgt beantwoordt: artikel 3 van richtlijn 98/5 verzet zich tegen de praktijk van een lidstaat, waarbij inschrijving bij de balie – op de speciale lijst voor in het buitenland gekwalificeerde advocaten – van onderdanen van die lidstaat die kort na verkrijging van hun beroepstitel in een andere lidstaat terugkeren naar hun lidstaat van herkomst wordt geweigerd op grond van misbruik van recht.

## 2. Tweede vraag

97. De tweede vraag wordt gesteld ingeval het antwoord op de eerste vraag bevestigend is. Hierin vraagt de CNF feitelijk of artikel 3 van richtlijn 98/5 ongeldig is wegens schending van artikel 4, lid 2, VEU, dat de Europese Unie verplicht tot eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren.

98. Volgens de CNF bepaalt artikel 33, lid 5, van de Italiaanse grondwet dat een „staatsexamen moet worden afgelegd om te worden toegelaten tot uitoefening van het beroep”. Het begrip „beroep” heeft onder meer betrekking op dat van advocaat. De toelating van Italiaanse staatsburgers die hun beroepstitel in het buitenland hebben verkregen tot uitoefening van hun beroep in Italië zou, zoals de CNF stelt, neerkomen op een omzeiling van de Italiaanse grondwet, die een kwalificerend staatsexamen verplicht stelt. De eerbiediging van de nationale identiteit, die in de grondwet besloten ligt, zou daardoor worden ondermijnd.

99. In de eerste plaats moet ik toegeven dat ik grote moeite heb om de redenering van de CNF te volgen. Het is mij niet duidelijk waarom toelating tot de balie van EU-onderdanen die een beroepstitel hebben verkregen in een andere lidstaat een zodanige bedreiging zou opleveren voor de Italiaanse rechtsorde, dat dit kan worden aangemerkt als een inbreuk op de eerbiediging van de Italiaanse nationale identiteit.

100. Het Hof heeft in bepaalde omstandigheden lidstaten de mogelijkheid geboden om af te wijken van door het Unierecht opgelegde verplichtingen, zoals de eerbiediging van de fundamentele vrijheden, op grond van de bescherming van hun nationale identiteit.<sup>(79)</sup> Dit betekent echter niet dat iedere regel die is vervat in een nationale grondwet de gelijke toepassing van bepalingen van het gemeenschapsrecht kan beperken<sup>(80)</sup> of als maatstaf kan fungeren voor de rechtmatigheid van die bepalingen.<sup>(81)</sup>

101. Volgens de redenering van het Parlement en de Raad betekent het feit dat de Italiaanse grondwet bepaalt dat een staatsexamen moet worden afgelegd alvorens men het beroep van advocaat mag uitoefenen dus niet dat richtlijn 98/5 de eerbiediging van de nationale identiteit

in de zin van artikel 4, lid 2, VEU ondermijnt. Dit standpunt werd tijdens de mondelinge behandeling eveneens onderschreven door de Italiaanse regering, die verklaarde dat zij het niet eens is met de overwegingen van de verwijzende rechter in het verzoek om de prejudiciële beslissing met betrekking tot een mogelijke tegenstrijdigheid tussen richtlijn 98/5 en artikel 33, lid 5, van de Italiaanse grondwet.

102. Vanuit een meer fundamenteel oogpunt gezien lijkt de vraag van de CNF gebaseerd te zijn op een verkeerd uitgangspunt.

103. De heren Torresi hebben de bevoegde autoriteiten niet verzocht om inschrijving bij de balie onder de beroepstitel van het gastland („avvocato”), maar alleen om inschrijving op de speciale lijst van het tableau voor in het buitenland gekwalificeerde advocaten. Zij hebben dus verzocht om toestemming voor de uitoefening van het beroep van advocaat in Italië onder de beroepstitel van de lidstaat waarin deze is verkregen („abogado”), in overeenstemming met artikel 4, lid 1, van richtlijn 98/5. Dit betekent dat zij uitsluitend de in artikel 5 van richtlijn 98/5 genoemde beroepsactiviteiten zouden mogen uitoefenen en dat zij onderworpen zouden zijn aan de professionele gedragsregels die zijn bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn.

104. Gezien het bovenstaande is er naar mijn mening geen sprake van omzeiling van de regels van de Italiaanse grondwet en is er al helemaal geen sprake van inbreuk op de eerbiediging van de Italiaanse nationale identiteit. Zoals terecht is opgemerkt door de Spaanse en Poolse regeringen, en door het Parlement en de Commissie, blijft de bevoegdheid van Italië met betrekking tot de toegang tot het beroep van „avvocato” onaangetast. Als echter aan Italiaanse onderdanen de mogelijkheid wordt ontzegd om beroepsmatig actief te zijn in Italië als „abogado” – wanneer die titel rechtmatig is verkregen in Spanje – dan worden daarbij in feite betwist of de vereisten voor de verkrijging van die beroepstitel zijn vervuld en op dat punt heeft Italië geen bevoegdheid. Dit zou namelijk niet alleen inbreuk maken op de bevoegdheden die zijn voorbehouden aan het Koninkrijk Spanje, maar ook het beginsel van wederzijdse erkenning ondermijnen dat ten grondslag ligt aan het door richtlijn 98/5 gevestigde systeem.

105. Op deze gronden ben ik van mening dat artikel 3 van richtlijn 98/5 geen inbreuk maakt op artikel 4, lid 2, VEU en dat de geldigheid van dit artikel daarom niet is aangetast.

#### **IV – Conclusie**

106. Ik geef het Hof derhalve in overweging, de vragen van de Consiglio Nazionale Forense te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 3 van richtlijn 98/5 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, verzet zich tegen de praktijk van een lidstaat, waarbij de inschrijving bij de balie – op de speciale lijst voor in het buitenland gekwalificeerde advocaten – van onderdanen van die lidstaat die kort na verkrijging van hun beroepstitel in een andere lidstaat terugkeren naar hun lidstaat van herkomst wordt geweigerd op grond van misbruik van recht.
- 2) Bij het onderzoek van de tweede vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 3 van richtlijn 98/5 kunnen aantasten.”

---

1 – Oorspronkelijke taal: Engels.

---

2 – PB L 77, blz. 36.

---

3 – „Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l’esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale” (GURI nr. 79 van 4 april 2001, gewoon supplement).

---

4 – „Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore” (GURI nr. 281 van 5 december 1933).

---

5 – „Norme integrative e di attuazione del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, sull’ordinamento della professione di avvocato” (GURI nr. 24 van 30 januari 1934).

---

6 – Decreto legislativo luogotenenziale Nr. 382 van 23 november 1944, „Norme sui Consigli degli Ordini e Collegi e sulle Commissioni centrali professionali” (GURI nr. 98 van 23 december 1944) (hierna: „d.lgs.lgt 382/1944”), en decreto legislativo Nr. 597 van 28 mei 1947, „Norme sui procedimenti dinanzi ai Consigli degli ordini forensi ed al Consiglio nazionale forense” (GURI nr. 155 van 10 juli 1947) (hierna: „d.lgs 597/1947”). Deze kwestie is nu geregeld in legge (wet) Nr. 247 van 31 december 2012, „Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense” (GURI nr. 15 van 18 januari 2013), die op 2 februari 2013 van kracht werd (hierna: „wet 247/2012”).

---

7 – Artikel 6, lid 6, van d.lgs 96/2001.

---

8 – Artikel 6, lid 8, van d.lgs 96/2001.

---

9 – Zie onder meer arresten van 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Jurispr. blz. I-4961), punt 23; 31 mei 2005, Syfait e.a. (C-53/03, Jurispr. blz. I-4609), punt 29, en 14 juni 2011, Miles e.a. (C-196/09, Jurispr. blz. I-5105), punt 37.

---

10 – Zie, bijvoorbeeld, beschikking van 26 november 1999, ANAS (C-192/98, Jurispr. blz. I-8583), punten 22 en 23, en arrest van 31 januari 2013, Belov (C-394/11, punten 40 en 41).

---

11 – Zie, in het bijzonder, arresten van 19 oktober 1995, Job Centre (C-111/94, Jurispr. blz. I-3361), punten 9-11, en 14 juni 2001, Salzmann (C-178/99, Jurispr. blz. I-4421), punten 14 en 15.

---

12 – Arrest van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, Jurispr. blz. I-8613).

---

13 – Arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165).

---

14 – Richtlijn van de Raad van 22 maart 1977 (PB1977 L 78, blz. 17).

---

15 – Zie conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Gebhard, punten 12-17 (in het bijzonder punt 16).

---

16 – Zie arrest van 7 november 20013, Romeo (C-313/12, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

---

17 – Zie conclusies in de gevoegde zaken Venturini e.a. (arrest van 5 december 2013, C-159/12–C-161/12, punten 16-63); in de zaak Pohotovost' (arrest van 27 februari 2014, C-470/12, punten 20-38), en in de zaak Macinský en Macinská (C-482/12, verzoek om een prejudiciële beslissing ingetrokken op 31 december 2013), punten 32-58.

---

18 – Arrest Wilson, reeds aangehaald, punten 54 e.v.

---

19 – Zie arresten van 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Jurispr. blz. 377); 6 oktober 1981, Broekmeulen (246/80, Jurispr. blz. 2311), en 8 april 1992, Bauer (C-166/91, Jurispr. blz. I-2797), en arrest Gebhard, reeds aangehaald, en, meer recent, arrest van 22 december 2010, Koller (C-118/09, Jurispr. blz. I-13627). In de laatstgenoemde zaak, waarin uitspraak werd gedaan na het arrest Wilson, stelde het Hof vast dat de Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission (beroepsorgaan voor de advocatuur) moest worden aangemerkt als „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

---

20 – Zie beschikkingen van 18 juni 1980, Borker (138/80, Jurispr. blz. 1975), en 5 maart 1986, Greis Unterweger (318/85, Jurispr. blz. 955).

---

21 – Arrest van 30 maart 1993, Corbiau (C-24/92, Jurispr. blz. I-1277), punt 15. Zie ook arrest van 30 mei 2002, Schmid (C-516/99, Jurispr. blz. I-4573), punt 36, en arrest Wilson, reeds aangehaald, punt 49.

---

22 – Arrest Wilson, reeds aangehaald, punten 51-53. Zie ook beschikkingen van 14 mei 2008, Pilato (C-109/07, Jurispr. blz. I-3503, punt 24), en 14 november 2013, MF 7 (C-49/13, punt 23).

---

23 – Arrest Wilson, reeds aangehaald, punten 18 en 54.

---

24 – Zie met betrekking tot het belang van vergelijkbare bepalingen arrest van 4 februari 1999, Köllensperger en Atzwanger (C-103/97, Jurispr. blz. I-551), punt 22. Zie ook de beschikking in zaak Pilato, reeds aangehaald, punten 24 en 29, en arrest Schmid, reeds aangehaald, punt 41.



---

25 – Artikel 15 van d.lgs.lgt 382/1944. Zie voor het belang van dit aspect arrest van 14 juni 2007, Häupl (C-246/05, Jurispr. blz. I-4673), punt 18, en de beschikking MF 7, reeds aangehaald, punten 22-24.

---

26 – Krachtens artikel 8 van d.lgs.lgt 382/1944 kan de minister van Justitie de raad van toezicht van een plaatselijke orde van advocaten slechts ontbinden als dit orgaan „niet regulier kan functioneren”. In dat geval worden de functies van het orgaan tijdelijk uitgeoefend door een bijzondere commissaris, voor een termijn van maximaal 90 dagen, totdat een nieuwe raad wordt gekozen. Voor zover ik heb begrepen, bestaat er echter geen vergelijkbare regeling voor de CNF.

---

27 – Zie arrest Schmid, reeds aangehaald, punten 41 en 42.

---

28 – Zie artikelen 33 en 34 van r.d.l 1578/1933 en artikel 21 van *d.lgs.lgt 382/1944*.

---

29 – Artikel 6, lid 9, van d.lgs 96/2001.

---

30 – Verzoekers vragen om inschrijving op de speciale lijst van het tableau voor in het buitenland gekwalificeerde advocaten, die wordt beheerd door de plaatselijke orde van advocaten (zie artikel 6 van d.lgs 96/2001). Leden van de CNF moeten zijn ingeschreven op de – door de CNF zelf beheerde – bijzondere lijst van het tableau voor advocaten met pleitbevoegdheid voor de hoogste gerechten (zie artikel 33 van r.d.l 1578/1933 en artikel 21 van d.lgs.lgt 382/1944).

---

31 – Volgens de vaste praktijk van de CNF neemt een lid dat afkomstig is uit het ressort van het Corte d’Appello waartoe de orde van advocaten behoort die het besluit heeft genomen dat aan rechterlijke toetsing wordt onderworpen, geen deel aan de behandeling van de zaak.

---

32 – Cassazione Civile, Sezioni Unite, beschikking van 11 januari 1997, nr. 12. Zie voor het belang van dit aspect arrest Belov, reeds aangehaald, punt 49, en conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Schmid, punt 31.

---

33 – Zie de verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in punt 57 van het arrest Wilson.

---

34 – Vgl. Rodríguez Iglesias, G.C., „L’évolution de l’architecture juridictionnelle de l’Union européenne”, in Rosas, A., Levits, E., Bot, Y. (red.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, Asser Press, 's Gravenhage, 2013, blz. 37-48 en blz. 43 en 44.

---

35 – Zoals het Hof met kracht heeft gesteld in advies 1/09 van 8 maart 2011 (Jurispr. blz. I-1137), punt 85, in het bijzonder met betrekking tot het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel, zijn „de functies die respectievelijk aan de nationale rechterlijke instanties en aan het Hof zijn toegekend, van essentieel belang [...] voor het behoud van de aard van het bij de Verdragen ingevoerde recht”.

---

36 – De beginselen 1 en 2 van de „basisbeginselen inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht”, goedgekeurd door de resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties 40/32 van 29 november 1985 en 40/146 van 13 december 1985 bepalen het volgende: „1. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt gewaarborgd door de Staat en vastgelegd in de grondwet of de wetten van het land. [...] 2. De rechterlijke macht beslist onpartijdig over de aan hem voorgelegde zaken op grond van de feiten en in overeenstemming met de wet, zonder enige beperking, ongepaste beïnvloeding, aansporing, druk, dreiging of tussenkomst, hetzij direct, hetzij indirect, ongeacht van welke kant of om welke reden.”

---

37 – Arrest Köllensperger en Atzwanger, reeds aangehaald, punt 24.

---

38 – Arrest van 18 december 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Jurispr. blz. I-11767).

---

39 – Arrest van 18 december 1987, Ny Mølle Kro (287/86, Jurispr. blz. 5465).

---

40 – Arrest van 17 oktober 1989, Danfoss (109/88, Jurispr. blz. 3199).

---

41 – Omwille van de volledigheid kan hieraan toegevoegd worden dat er momenteel een aantal zaken voor het Hof aanhangig zijn die verwijzingen betreffen van de Työtuomioistuin (de Finse arbeidsrechtbank), een rechtbank die vergelijkbaar is met de Arbetsdomstol en de Arbejdsret; zaak C-533/13, AKT, en gevoegde zaken C-513/11 en C-512/11, Ylemmät Toimihenkilöt YTN en Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö TSN. Naar mijn weten heeft geen enkele partij de aard van de verwijzende instantie ter discussie gesteld. Advocaat-generaal Kokott heeft het in haar conclusie in de zaak Ylemmät Toimihenkilöt YTN en Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö TSN evenmin nodig geacht om deze kwestie uit eigen beweging op te werpen.

---

42 – Zie arrest Gebhard, reeds aangehaald, in het bijzonder punten 10-12.

---

43 – Zie conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Gebhard, punten 12-17 (in het bijzonder punt 16).

---

44 – Zie „Regolamento interno per le attività del Consiglio Nazionale Forense” (1992), gepubliceerd in Rassegna forense, 1992, blz. 135.

---

45 – Zie, in het bijzonder, artikel 7 van het Italiaanse wetboek van administratieve rechtsvordering.

---

46 – Zie, in het bijzonder, Consiglio Nazionale Forense (pres. Ricciardi, rel. Sanino), uitspraak van 10 oktober 1996, nr. 128; Consiglio Nazionale Forense (pres. Cagnani, rel. De Mauro), uitspraak van 15 oktober 1996, nr. 133 en Consiglio Nazionale Forense (pres. Alpa, rel. Merli), uitspraak van 15 december 2011, nr. 179.

---

47 – Naar Italiaans recht kunnen Italiaanse onderdanen over het algemeen bij de bevoegde bestuursrechter in beroep gaan tegen stilzitten van de overheid: zie in het bijzonder artikel 31 van het Italiaanse wetboek van administratieve rechtsvordering.

---

48 – Zie voor een voorbeeld met betrekking tot het Spaans recht, arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje (C-400/08, Jurispr. blz. I-1915), punten 119 e.v.

---

49 – Zie voor voorbeelden van de regel van „stilzwijgende instemming” artikel 10, lid 6, van verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de „EG-concentratieverordening”) (PB L 24, blz. 1); zie voor de regel van „stilzwijgende afwijzing” artikel 8, lid 3, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43).

---

50 – Zie Cassazione Civile, beschikking van 4 maart 1994, nr. 157.

---

51 – Artikel 36 van wet 247/2012 bepaalt uitdrukkelijk dat de CNF „rechtsmacht” („competenza giurisdizionale”) heeft in zowel in tuchtprocedures als procedures met betrekking tot verzoeken om inschrijving bij de balie. Artikel 37 van deze wet bepaalt dat „de CNF met betrekking tot de in artikel 36 bedoelde gedingen zal beslissen in overeenstemming met de artikelen 59-65 van decreet 37/1934, onder toepassing, waar nodig, van de regels en beginselen van het [Italiaanse] wetboek van burgerlijke rechtsvordering”. Dit betekent dat de nieuwe wet 247/2012 de procedure die gold toen de heren Torresi hun beroep instelden niet wijzigt, maar juist de geldigheid daarvan bevestigt.

---

52 – Artikel 54 van r.d.l 1578/1933 bepaalt onder meer dat de CNF „beslist over [bij de CNF] aanhangig gemaakte gedingen in overeenstemming met het geldende recht”.

---

53 – Net als iedere andere rechterlijke uitspraak in Italië worden de beslissingen van de CNF uitgesproken „in nome del popolo italiano” („in naam van het Italiaanse volk”), overeenkomstig artikel 101 van de Italiaanse grondwet.

---

54 – Zie, in het bijzonder, Cassazione Civile, Sezioni Unite, arrest van 12 maart 1980, nr. 1639. Zie, meer recent, ook Cassazione Civile, Sezioni Unite, arrest van 7 december 2006, nr. 26182, en Cassazione Civile, Sezioni Unite, arrest van 20 december 2007, nr. 26810.

---

55 – Corte Costituzionale, arrest van 18 juni 1970, nr. 114. Zie ook, meer recent, Corte Costituzionale, arrest van 16-27 mei 1996, nr. 171.

---

56 – Zie conclusie van advocaat-generaal Tesauro in de zaak Dorsch Consult, punt 20.

---

57 – Zie beschikking van 11 juli 2003 in de zaak C-161/03, Cafom en Samsung, punt 14.

---

58 – Zie, met betrekking tot dit aspect, arrest Danfoss, reeds aangehaald, punt 7, en arrest van 23 maart 1982, Nordsee (102/81, Jurispr. blz. 1095), punt 11.

---

59 – Zie arrest van 27 januari 2005, Denuit en Cordenier (C-125/04, Jurispr. blz. I-923), punt 15.

---

60 – Wat betreft de feiten is de Corte di Cassazione dus in principe gebonden aan de bevindingen van de CNF. Zie voor het belang van dit aspect arrest van 14 november 2002, Felix Swoboda (C-411/00, Jurispr. blz. I-10567), punten 26-28.

---

61 – Zie arrest Belov, reeds aangehaald, punt 52.

---

62 – Ik neem hierbij tevens in aanmerking dat het Pubblico Ministero (het openbaar ministerie) eveneens partij is bij de procedure voor het CNF met betrekking tot inschrijvingen bij de balie (evenals in de bijzondere beroepsprocedure voor het Corte di Cassazione), in tegenstelling tot de procedure voor de raad van toezicht van een plaatselijke orde van advocaten. Zoals is opgemerkt door de Italiaanse regering, zou deelname van het openbaar ministerie aan een procedure van bestuurlijke aard ongewoon zijn.

---

63 – Cassazione Civile, arrest van 8 augustus 2001, nr. 10959.

---

64 – Zie de hierboven in punt 65 genoemde bepalingen.

---

65 – Zie arrest van 21 februari 2006, Halifax e.a. (C-255/02, Jurispr. blz. I-1609), punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

---

66 – Zie arrest van 14 december 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Jurispr. blz. I-11569), punten 52 en 53.

---

67 – Ibidem, punt 54.

---

68 – Arrest van 12 mei 1998, Kefalas e.a. (C-367/96, Jurispr. blz. I-2843), punt 22.

---

69 – Richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16).

---

70 – Zie arrest van 23 oktober 2008, Commissie/Spanje (C-286/06, Jurispr. blz. I-8025), punt 72.

---

71 – Cursivering in beide bepalingen van mij.

---

72 – Zie naar analogie arrest van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663), punten 15 en 16.

---

73 – Arrest van 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Jurispr. blz. I-7995), punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

---

74 – Ibidem, punt 37.

---

75 – Arrest Wilson, reeds aangehaald, punten 66 en 67.

---

76 – Ibidem, punt 70.

---

77 – Zie arrest Koller, reeds aangehaald, punten 34 en 40. Zie ook, naar analogie, arrest van 9 maart 1999, Centros (C-212/97, Jurispr. blz. I-1459), punt 29.

---

78 – Het relevante deel van artikel 13 bepaalt het volgende: „[t]eneinde de toepassing van deze richtlijn te vergemakkelijken en te voorkomen dat deze in voorkomende gevallen uitsluitend wordt gebruikt om aan de in de lidstaat van ontvangst toepasselijke voorschriften te ontsnappen, werken de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst en die van de lidstaat van herkomst nauw samen en verlenen zij elkaar bijstand”.

---

79 – Zie in het bijzonder arresten van 14 oktober 2004, Omega (C-36/02, Jurispr. blz. I-9609), punten 35 e.v., en 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, Jurispr. blz. I-13693), punten 83 e.v.

---

80 – Zie conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Michaniki (arrest van 16 december 2008, C-213/07, Jurispr. blz. I-9999), punt 33.

---

81 – Zie in het bijzonder arresten van 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Jurispr. blz. 1125), punt 3, en 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering (C-212/06, Jurispr. blz. I-1683), punt 58.