

doelde werkzaamheden, die op zichzelf een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag medebrengen; in het kader van een vrij beroep als dat van advocaat kunnen in geen geval als zodanig worden gekwalificeerd

werkzaamheden als de consultatie en de rechtsbijstand of de vertegenwoordiging en verdediging van partijen in rechte, ook indien het verrichten van die werkzaamheden een in de wet vastgelegd verplicht of exclusief karakter heeft.

In de zaak 2-74,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Belgische Raad van State, in het aldaar aanhangig geding tussen

JEAN REYNERS, doctor in de rechten, bestuurder ener vennootschap, wonende te Sint-Lambrechts-Woluwe (Brussel),

en

BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Justitie,

intervenierende partij: DE NATIONALE ORDE VAN ADVOCATEN VAN BELGIË,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de artikelen 52 en 55 EEG-Verdrag, in verband met het Koninklijk Besluit van 24 augustus 1970 tot uitvoering van een afwijking van de voorwaarde van nationaliteit gesteld bij artikel 428 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende het voeren van de titel en de uitoefening van het beroep van advocaat,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, A. M. Donner en M. Sørensen, Kamerpresidenten, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur), H. Kutscher, C. Ó Dálaigh en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras

Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en de schriftelijke behandeling

Jean Reyners, te Brussel uit Nederlandse ouders geboren, heeft de Nederlandse nationaliteit behouden, ofschoon hij in België woont, er gestudeerd heeft en, volgens een diploma, op 23 juli 1957 uitgereikt door de centrale examencommissie en bekrachtigd op 13 september 1957, de Belgische graad van doctor in de rechten heeft behaald.

Reyners kon zich in België niet laten inschrijven als advocaat. De wet van 25 oktober 1919 tot tijdelijke wijziging van de rechterlijke inrichting en van de rechtspleging voor de hoven en rechtbanken bepaalde namelijk dat niemand tot het afleggen van de eed wordt toegelaten of op het tableau kan worden ingeschreven, tenzij hij Belg is.

Op 1 november 1968 werd deze bepaling vervangen door artikel 428 van het Gerechtelijk Wetboek (wet van 10 oktober 1967), bepalende:

Niemand kan de titel van advocaat voeren of het beroep van advocaat uitoefenen, indien hij geen Belg is en in het bezit van het diploma van doctor in de rechten, niet de bij de wet vastgestelde eed heeft afgelegd en ingeschreven is op het tableau van de orde of de lijst van stagiairs.

Er kan afgeweken worden van de voorwaarde van nationaliteit in gevallen die

de Koning bepaalt op advies van de Algemene Raad van de Orde van advocaten.

Verscheidene verzoeken van Reyners aan de Algemene Raad van de Orde van advocaten, om te zijnen aanzien van de voorwaarde van nationaliteit af te wijken, bleven zonder gevolg.

Op advies van de Algemene Raad van de Nationale Orde van advocaten kwam op 24 augustus 1970 een Koninklijk Besluit tot stand tot uitvoering van een afwijking van de voorwaarde van nationaliteit gesteld bij artikel 428 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende het voeren van de titel en de uitoefening van het beroep van advocaat.

Artikel 1 van dit besluit bepaalt:

Van de nationaliteitsvoorwaarde, gesteld in artikel 428, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, wordt afgeweken ten behoeve van de vreemdeling die:

1. op het tijdstip van de aanvraag om inschrijving sedert ten minste zes jaren zijn woonplaats in België gevestigd heeft;
2. als hij bij een vreemde balie ingeschreven is geweest, aantoon dat hij niet is weggelaten om redenen die zijn achtbaarheid als particulier of met betrekking tot zijn beroep raken;
3. behoudens in het geval van artikel 2, d, een door de minister van Buitenlandse Zaken afgegeven attest overlegt volgens hetwelk de nationale wet van de belanghebbende of een internationale overeenkomst wederkerigheid toelaat;
4. op het tijdstip van de aanvraag om inschrijving geen woonplaats noch verblijfplaats als bedoeld in artikel 36 van het Gerechtelijk Wetboek meer

heeft in het Buitenland, noch een inschrijving bij een buitenlandse balie, en zich ertoe verbindt er geen te zullen hebben.

Reyners voldoet niet aan de bij het Koninklijk Besluit van 24 augustus 1970 gestelde voorwaarde van wederkerigheid, aangezien artikel 2, lid 1, van de Nederlandse Advocatenwet van 23 juni 1952 bepaalt dat men de Nederlandse nationaliteit moet bezitten om als advocaat te kunnen worden ingeschreven.

Op 5 november 1970 wendde Reyners zich tot de Belgische Raad van State met een verzoek tot nietigverklaring van artikel 1, sub 3, van het Koninklijk Besluit van 24 augustus 1970, op grond dat deze bepaling in strijd zou zijn met de artikelen 52, 54, 55 en 57 EEG-Verdrag.

Bij arrest van 21 december 1973, ingeschreven ter griffie van het Hof op 9 januari 1974, heeft de Belgische Raad van State, afdeling administratie, IIIe Kamer, overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag besloten het geding te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende de volgende vragen:

1. Wat dient te worden verstaan onder „werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in een staat, zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden” in de zin van artikel 55 EEG-Verdrag?

Dient dit artikel aldus te worden begrepen dat, bij een beroep als dat van advocaat, van de toepassing van hoofdstuk 2 van dat Verdrag alleen zijn uitgezonderd de werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, of aldus, dat dit beroep zelf is uitgezonderd op grond dat zijn uitoefening mede werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag omvat?

2. Is artikel 52 EEG-Verdrag sedert het einde van de overgangsperiode „rechtstreeks toepasselijk”, niettegenstaande inzonderheid het ontbreken van de richtlijnen bedoeld in de artikelen 54, lid 2, en 57, lid 1, van het Verdrag?

Overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 11 maart 1974, door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland op 15 maart, door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, J. Reyners, verzoeker in het hoofdgeding, en de regering van het Groothertogdom Luxemburg op 18 maart, door de regering van het Koninkrijk België op 21 maart, door de regering van Ierland op 5 april en door de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Britannië en Noord-Ierland op 8 april.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — Ten aanzien van de eerste vraag

Reyners, verzoeker in het hoofdgeding, meent dat de bij artikel 55 EEG-Verdrag aangebrachte uitzondering op het fundamentele beginsel van de vrijheid van vestiging niet betrekking heeft op het gehele beroep van advocaat, maar uitsluitend op bepaalde — bijkomstige — werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag.

a) Hiertoe voert hij de volgende feitelijke elementen aan:

- vóór de wet van 25 oktober 1919 bestond er in België geen enkele nationaliteitsvoorwaarde voor inschrijving op het tableau van de Orde van advocaten;
- volgens het Koninklijk Besluit van 24 augustus 1970 kan een Brits of Iers staatsburger, die de Belgische graad van doctor in de rechten heeft en vol-

doet aan de voorwaarden van achtbaarheid en anciënniteit van vestiging, in België tot de eed worden toegelaten, daar Groot-Brittannië en Ierland de nationaliteitsvoorwaarde niet stellen;

- krachtens de Benelux-overeenkomst van 12 december 1968 betreffende de uitoefening van de advocatuur kunnen advocaten die in België of Nederland zijn ingeschreven, op bepaalde voorwaarden voor de rechterlijke instanties van de andere staat pleiten „met dezelfde voorrechten en onder inachtneming van dezelfde verplichtingen als de advocaat die hen bijstaat”;
- verschillende overeenkomsten tussen balies staan het pleiten en de incidentele beroepsuitoefening voor de rechterlijke instanties van de andere staat toe.

Deze bevindingen met betrekking tot de vrijheid van dienstverrichting en vestiging zijn niet in overeenstemming met de stelling dat artikel 55 op het gehele beroep van advocaat ziet.

b) Het feit dat een advocaat bij gelegenheid kan worden geroepen een onderdeel van het openbaar gezag uit te oefenen, is niet relevant, daar die werkzaamheden in geen enkel opzicht inherent zijn aan de beroepsuitoefening: zou artikel 55 van toepassing zijn wanneer een burger wordt aangeduid als gezworene in een Hof van Assisen of tot voorzitter of bijzitter van een kiesbureau, wanneer een koopman tot rechter in handelszaken wordt benoemd dan wel een werkgever of werknemer sociaal rechter is in een arbeidsgerecht? Dat een advocaat plaatsvervangend rechter kan zijn, staat volstrekt los van zijn beroep.

c) Ten slotte moet worden bedacht dat een advocaat zijn beroep normaal kan uitoefenen, ook als hij bepaalde handelingen, verband houdend met het openbaar gezag, niet kan verrichten.

De regering van het Koninkrijk België, verweerder in het hoofdgeding, meent

dat de eerste vraag in haar geheel moet worden gezien, daar de eerste zin niet als een afzonderlijke vraag kan worden beschouwd.

a) Artikel 55 sluit van het recht van vestiging alleen uit de werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag. Slechts die werkzaamheden zijn aan staatsburgers voorbehouden; de bij artikel 55 voorziene uitzonderingen hebben niet betrekking op het gehele beroep dat mede zodanige werkzaamheden omvat.

Deze uitlegging is de enige logische en tevens de enige die in overeenstemming is met de geest van het EEG-Verdrag en de wil van de Lid-Staten om een echte economische gemeenschap tot stand te brengen. Met de erkenning van een recht van vestiging hebben zij, zoveel als mogelijk was, de beperkingen op de vrijheid van vestiging van hun respectieve onderdanen willen afschaffen, zodat de uitzondering van artikel 55 restrictief moet worden geïnterpreteerd.

Het is volkomen logisch dat artikel 55 slecht betrekking heeft op werkzaamheden en niet op beroepen. In elke Lid-Staat hebben immers tal van beroepen middels zekere werkzaamheden deel aan de uitoefening van het openbaar gezag; het recht van vestiging zou onterecht worden beperkt, indien het gehele beroep om die reden buiten de vrijheid van vestiging zou vallen. Ook het gebruik van de term „werkzaamheden” in plaats van „beroep” wijst erop dat artikel 55 niet extensief mag worden geïnterpreteerd. De woorden „zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden” vormen ten deze een bijkomend argument.

Sociologisch moge het beroep een geheel vormen, doch vanuit juridisch oogpunt — en vandaaruit dient men artikel 55 te bezien — moeten eventuele onderscheidingen kunnen worden aangebracht. De vaststelling van de specifieke werkzaamheden ter uitoefening van het gezag in een Lid-Staat moet bij een richtlijn geschieden; het begrip „uitoefening van het openbaar gezag” kan niet communautair

worden geïnterpreteerd, aangezien het van staat tot staat verschilt. De vraag daarentegen of artikel 55 slechts op bepaalde specifieke werkzaamheden dan wel op beroepen in hun geheel doelt, kan door het Hof worden beslist.

Een beroep is niet gelijk aan de som van al zijn werkzaamheden. Zelfs indien een beroep in menig opzicht betrokken is bij de uitoefening van openbaar gezag, kan men het deswege niet automatisch of geheel buiten het recht van vestiging doen vallen. Artikel 55 is van algemene strekking: het mag niet op bijzondere wijze worden toegepast op een bepaalde beroepscategorie, waarvan de voornaamste werkzaamheden met het beroep zelf worden verwisseld.

b) Overeenkomstig de opvatting van de Gemeenschapsinstellingen en de meerderheid van de schrijvers moet worden vastgesteld dat, al zou het wenselijk zijn geweest dat het Verdrag een nadere omschrijving had gegeven van het begrip „werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in een staat, zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden”, artikel 55 niettemin slechts op bepaalde werkzaamheden betrekking heeft en niet op beroepen in hun geheel.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* ziet aan de vraag betreffende artikel 55 twee aspecten.

a) In het algemeen gesproken moet worden vastgesteld dat deze bepaling verwijst naar de bestaande situatie in de verschillende Lid-Staten: een bepaalde werkzaamheid kan in de ene staat, volgens het recht van die staat, uitoefening zijn van openbaar gezag, terwijl zij in een andere Lid-Staat onder de vrijheid van vestiging valt.

Artikel 55 sluit niet noodzakelijk de vrijheid van vestiging uit voor beroepen in hun geheel: het stelt de uitoefening van bepaalde werkzaamheden open voor de onderdanen van andere Lid-Staten, en sluit ze uit voor andere werkzaamheden voor zover die strekken ter uitoefening van openbaar gezag. Deze laatste catego-

rie kan echter zozeer overwegen, dat het beroep in zijn geheel onder de werking van artikel 55 valt.

b) Wat het tweede, concrete deel van de vraag betreft, mag niet over het hoofd worden gezien dat naar de gemeenschappelijke bedoeling van de opstellers van het EEG-Verdrag het beroep van advocaat van het recht van vrije vestiging zou worden uitgesloten.

Overigens kan de gestelde vraag niet worden afgedaan met één antwoord, dat voor alle Lid-Staten van de Gemeenschap geldt; daarvoor loopt de regeling van de advocatuur in de negen Lid-Staten te zeer uiteen. Ten aanzien van het punt in geding bedenke men dat in het Duitse recht verscheidene essentiële werkzaamheden van de advocaat ten nauwste zijn verbonden met de uitoefening van openbaar gezag, in het bijzonder bij de berechting van ernstige misdrijven. Artikel 140, lid 1, *Strafprozeßordnung* stelt de bijstand van een verdiger — normalerwijze een advocaat — verplicht; volgens artikel 145 mag bij diens afwezigheid de behandeling ter terechtzitting geen doorgang vinden en kan het openbaar gezag dus niet worden uitgeoefend. Bovendien komt de medewerking van de verdiger aan de publiekrechtelijke procedure tot uiting in tal van bevoegdheden, waaronder het recht kennis te nemen van de stukken, de verdachte bij het laatste verhoor te vertegenwoordigen, de instructie bij te wonen, tijdens de behandeling ter terechtzitting vragen te stellen en beroep aan te tekenen. Op zeer belangrijke onderdelen van de strafrechtspraak bestaat er in Duitsland dus een nauw verband tussen het beroep van advocaat en de uitoefening van het openbaar gezag door de strafrechter; althans op dit terrein staat artikel 55 EEG-Verdrag in de weg aan een liberalisatie van de uitoefening van de advocatuur in de Bondsrepubliek. Voor andere terreinen van de rechtspraak, waar in het Duitse recht de procesvoering niet mogelijk is zonder de medewerking van een advocaat, zou hetzelfde kunnen gelden.

De regering van het Koninkrijk der Nederlanden is van mening dat artikel 55 EEG-Verdrag niet de vrijheid van vestiging uitsluit voor de advocatuur in al haar aspecten, maar alleen de werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, waartoe advocaten bevoegd mochten zijn, in het bijzonder de bevoegdheid om werkzaam te zijn als rechter-plaatsvervanger.

Artikel 55 spreekt niet van beroepen, maar uitsluitend van werkzaamheden. De term werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag slaat op werkzaamheden welke gepaard gaan met bijzondere bevoegdheden van publiekrechtelijk karakter, die als regel alleen aan de overheidsdienaren toekomen, doch die in bepaalde gevallen aan anderen kunnen worden toegekend. Deze bevoegdheden, van wetgevende, uitvoerende of rechtsprekende aard, houden doorgaans een zekere zeggenschap in en brengen verplichtingen en verantwoordelijkheden mee; hun gebruik staat onder overheids-toezicht en is met waarborgen omgeven; de toekenning van die bevoegdheden heeft als regel plaats door middel van een benoeming of aanstelling van overheidswege. De normale werkzaamheden van de advocaat voldoen niet aan bovengenoemde criteria en kunnen dan ook niet gezegd worden te strekken ter uitoefening van het openbaar gezag.

De bedoeling van artikel 55 is het maken van een uitzondering voor de werkzaamheden van ambtelijke aard, waarvan algemeen wordt aangenomen dat voor de uitoefening ervan, in verband met de daarbij betrokken belangen, het bezit van de nationaliteit van de betrokken staat vereist is. Een zodanig nauwe betrekking met een bepaalde nationaliteit ontbreekt bij het beroep van advocaat, althans bij der werkzaamheden die essentieel zijn voor dit beroep. Dit blijkt inzonderheid uit het feit dat in de meeste Lid-Staten van de Gemeenschap de nationaliteitsvoorwaarde voor de uitoefening van de advocatuur is afgeschaft of beperkt; met name in Nederland voor-

ziet een op 1 juni 1973 ingediend wetsontwerp in de afschaffing van deze eis.

De nationaliteitsvoorwaarde als voorwaarde voor toelating tot de advocatuur vindt immers haar werkelijke grond in de beduchtheid voor buitenlandse concurrentie.

Gezien de geest van het Verdrag, dient een uitzonderingsbepaling als artikel 55 restrictief te worden geïnterpreteerd.

De regering van het Groothertogdom Luxemburg verklaart altijd op het standpunt te hebben gestaan dat artikel 55 EEG-Verdrag de advocatuur uitsluit van elke regeling tot uitvoering van het Verdrag, omdat de advocaat als institutioneel orgaan van de rechterlijke macht deel heeft aan de uitoefening van het openbaar gezag. Artikel 55 omvat alle werkzaamheden van de advocaat, welke een ondeelbaar en onverbrekkelijk geheel vormen, daar zij op hetzelfde doel zijn gericht: medewerking aan de rechtsbedeling; bijgevolg is de gehele beroeps-werkzaamheid van de advocaat, in al haar aspecten en zonder enig onderscheid, aan de communautaire regeling onttrokken.

a) Vergelijking met artikel 48, lid 4, leert dat artikel 55, waar het — ook incidentele — werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag uitzondert, op andere werkzaamheden doelt dan die van ambtenaren, die als specifieke organen het openbaar gezag in concreto uitoefenen.

Uit de voorstukken van het EEG-Verdrag blijkt dat artikel 55, eerste alinea, duidelijk de advocatuur uitsluit van het toepassingsgebied van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

b) Tot de Luxemburgse rechterlijke organisatie behoren, naast de eigenlijke organen van de rechterlijke macht (rechters, ambtenaren van het Openbaar Ministerie, griffiers), overheidsbeambten die zijn aangesteld ter assistentie van magistraten en partijen en die generiek worden aangeduid als hulporganen van de

justitie (deurwaarders, notarissen en advocaten). Hoewel behorend tot de vrije beroepen, zijn deze hulporganen onderworpen aan strenge organieke voorschriften die hun betrekkingen met de rechterlijke macht regelen, ten behoeve van zowel de justitiabelen als van het goed functioneren van de openbare dienst der justitie; die voorschriften zijn van publiekrechtelijke aard en leggen hun rechten en plichten vast in zoverre zij rechtstreeks bij de rechtsbedeling zijn betrokken.

Wat meer in het bijzonder de rol van de advocaten betreft, dient te worden beklemtoond dat hun ambt onafscheidelijk verbonden is met — want onmisbaar is voor — de rechtspleging. Voor het Cour supérieure de justice en de arrondissementsrechtbanken (handelszaken uitgezonderd) zijn partijen verplicht vertegenwoordigd door een „avocat-avoué” (procureur, pleitbezorger); voor de Conseil d'État moeten zij, behoudens andersluidende wettelijke bepaling, door een ingeschreven advocaat zijn vertegenwoordigd; in strafzaken is de tussenkomst van de advocaat deels verplicht deels onmisbaar in het belang van de verdediging.

Het beroep van advocaat is onafscheidelijk verbonden met het ambt van „avoué”, welke beide functies in de praktijk door dezelfde persoon worden vervuld zonder dat kan worden onderscheiden in welke kwaliteit hij in een gegeven situatie optreedt.

De „avocat-avoué” is verplicht tot deelneming aan de rechtspraak, aangezien hij een ambtshalve benoeming om ter zitting een rechter te vervangen, niet zonder gegronde reden kan afwijzen. Bovendien is de beroepsopleiding van de advocaat identiek aan die van de rechter, aangezien het examen aan het eind van de stage tevens voorwaarde is voor toelating tot de magistratuur.

Zelfs in civiele zaken kan de rechtbank ambtshalve een advocaat toewijzen aan de partij die verklaart geen verdediger te kunnen vinden; evenzo voorziet de balie in de verdediging van minvermogenden door middel van een bureau voor gratis

consultatie en door de vertegenwoordiging in rechte van behoeftige personen op zich te nemen.

De deelneming van de advocaat aan de uitoefening van een openbare dienst wordt naar buiten toe bekrachtigd door de eedaflegging bij zijn installatie voor het Cour supérieure de justice; evenals een ambtenaar zweert de advocaat gehoorzaamheid aan de grondwet en trouw aan de Groothertog.

Ofschoon de advocatuur in principe een vrij beroep blijft, blijkt uit de gedetailleerde regeling ervan duidelijk dat zij deel heeft aan een openbare dienst: wordt het tableau van advocaten in beginsel door de Tuchtraad opgesteld, in bepaalde omstandigheden kan dit ook door de arrondissementsrechtbank geschieden; inschrijving op het tableau heeft slechts plaats na de installatie van de kandidaat in openbare zitting van het Cour supérieure de justice, na conclusie van het Openbaar Ministerie; de integriteit van het ambt wordt gegarandeerd door wettelijke incompatibiliteiten; de gezamenlijke weigering van advocaten om hun ambt uit te oefenen, wordt bestraft met levenslange schrapping van het tableau; zij zijn verplicht hun ambt uit te oefenen ter verdediging van recht en waarheid, en de tuchtrechtspraak wordt uitgeoefend door de Raad van de Orde onder toezicht van de procureurgeneraal, die bij vordering een zaak bij die Raad kan aanbrengen en van de beslissingen beroep kan instellen bij het Cour supérieure de justice.

De advocaat oefent aldus niet slechts een vrij beroep uit in de gangbare betekenis van dat woord; hij heeft van nabij deel aan de uitoefening van de rechterlijke macht; hij is het onmisbare hulporgaan van de justitie. Uit de plaats van de advocaat in de rechterlijke organisatie blijkt dat zijn werkzaamheden strekken ter uitoefening van het openbaar gezag en aldus overeenkomstig artikel 55, eerste alinea, van de toepassing der artikelen 52 tot en met 66 EEG-Verdrag zijn uitgesloten.

c) Alle complexe werkzaamheden welke tot de uitoefening van de advocatuur behoren, vallen onder de uitsluiting van artikel 55; zij hangen zo nauw en onverbrekkelijk samen, dat zij een onscheidbaar geheel vormen.

De term „werkzaamheden” moet ruimer — en niet enger — worden uitgelegd dan het woord „beroep”. Dat het hier is gebruikt, wil geenszins zeggen dat een beroep in verscheidene werkzaamheden kan worden opgedeeld en, wat het EEG-Verdrag betreft, juridisch anders moet worden behandeld naar gelang een bepaalde werkzaamheid al dan niet strekt tot uitoefening van openbaar gezag; de bedoeling ervan is, de uitsluiting van artikel 55, eerste alinea, uit te breiden niet slechts tot de beroepen die in een bepaald opzicht bij die uitoefening worden ingeschakeld, maar tot elke werkzaamheid die, zonder tot een georganiseerd beroep te behoren, uit enigerlei hoofde of op enigerlei wijze verband houdt met de openbare macht.

De toepasselijkheid van artikel 55, eerste alinea, op het beroep van advocaat wordt bevestigd door artikel 57, lid 3: ofschoon de medische, paramedische en farmaceutische beroepen doorgaans geen uitoefening van openbaar gezag meebrengen en in alle Lid-Staten onder overeenkomstige voorwaarden en met een zelfde doel worden uitgeoefend, stelt artikel 57, lid 3, hun geleidelijke liberalisatie afhankelijk van de coördinatie van de voorwaarden waaronder zij worden uitgeoefend. Het ontbreken van zodanig vereiste voor de advocatuur — ondanks de eigen aard hiervan en hoewel de advocaat als regel en soms permanent beroepen is mede openbaar gezag uit te oefenen — vindt zijn logische verklaring in het feit dat de advocaat onder de uitsluiting van artikel 55, eerste alinea, valt. Slechts bij deze uitlegging kan aan alle woorden van artikel 55, eerste alinea, een bruikbare betekenis worden gegeven. Door het woord „werkzaamheden” op te vatten als een onderdeel van een „beroep”, wordt de zinsnede „zelfs indien slechts voor een bepaalde gelegenheid”

van iedere zin of betekenis ontbloomd: zodra immers een werkzaamheid kan worden geïsoleerd en losgemaakt van het beroep in zijn geheel, kan het deelhebben aan de uitoefening van het openbaar gezag nog slechts regel en niet incidenteel zijn.

De *regering van Ierland* is van oordeel dat artikel 55, eerste alinea, aldus moet worden uitgelegd, dat het bij een beroep als de advocatuur alleen doelt op de werkzaamheden ter uitoefening van openbaar gezag; de bij het artikel voorziene uitzondering is aldus niet op het beroep zelf van toepassing, maar uitsluitend op bepaalde specifieke functies, welke door bepaalde beroepsgenoten worden vervuld in het kader van werkzaamheden ter uitoefening van openbaar gezag.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* meent dat de geest en het doel van het Verdrag een restrictieve uitlegging verlangen van de uitzonderingen op het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Artikel 55 heeft klaarblijkelijk tot doel om, in geval van een beroep dat verscheidene werkzaamheden omvat welke los van elkaar kunnen worden verricht en waarvan slechts enkele gepaard gaan met uitoefening van openbaar gezag in de betekenis die deze term in de betrokken Lid-Staat heeft, elke Lid-Staat eventueel beperkingen te laten handhaven voor de werkzaamheden welke hij beschouwt als strekkende ter uitoefening van openbaar gezag; dit doel zou worden voorbijgereikt als men voor enige andere werkzaamheid beperkingen zou mogen handhaven. Artikel 55 behoort derhalve aldus te worden uitgelegd, dat het alleen die specifieke beroepswerkzaamheden uitzondert, die in de betrokken Lid-Staat strekken ter uitoefening van openbaar gezag.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* meent dat het begrip openbaar gezag moet worden gezien als een element van het Gemeenschapsrecht. Bij een uitzondering op een grondrecht van

het Verdrag kan het immers niet aan de Lid-Staten worden overgelaten om zelf de aard en de draagwijdte van die uitzondering vast te stellen en aldus naar eigen goeddunken de werkingssfeer van het recht van vestiging en dienstverrichting te vervormen. Artikel 55 laat niet toe een onder objectief dezelfde omstandigheden verrichte werkzaamheid van staat tot staat verschillend te behandelen.

De betekenis en draagwijdte van de term „uitoefening van het openbaar gezag” moet worden gevonden aan de hand van het stelsel van het Verdrag. Ten deze dient te worden bedacht dat elke uitzondering op de grondbeginselen van vrij verkeer en gelijke behandeling binnen de Gemeenschap zeer strikt moet worden geïnterpreteerd en dat in een twijfelgeval moet worden gekozen voor de betekenis waarbij het grondrecht het best wordt gewaarborgd. Het beginsel van het vrije verkeer van onafhankelijke werknemers en ondernemingen houdt in dat de economische activiteiten (industriële, commerciële, ambachtelijke en die van de vrije beroepen) zich in de gehele Gemeenschap ontplooiën zonder belemmeringen van overheidswege op grond van nationaliteit of domicilie. Dit tast de soevereiniteit van de Lid-Staten in hun politiek en administratief bestel niet aan; met name is hun het werkterrein voorbehouden van het overheidsgezag, dat in de relatie „overheid-onderdanen” wettig over de burgers wordt uitgeoefend. De staat kan overheidstaken en de daartoe vereiste overheidsbevoegdheden aan particulieren overdragen, zonder hen daarmee in het overheidsapparaat te integreren. Het enige wat de uitzondering van artikel 55 beoogt, is te verhinderen dat, als nevenresultaat van het recht van vestiging of dienstverrichting, vreemde onderdanen overheidsgezag over de burgers van een staat gaan uitoefenen. Deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag kan slechts dan een wettige grond voor een uitzondering op de door het Verdrag erkende grondrechten opleveren, indien de handelende persoon ipso facto gebruik maakt van prerogatieven

van de overheid en daartoe bevoegdheden van publiekrechtelijk karakter bezit. Alles wat verder gaat, beantwoordt niet meer aan het doel waartoe de uitzonderingsclausule is opgenomen. Ten deze moet worden onderscheiden tussen een werkzaamheid die een zeker openbaar nut kan afwerpen, maar zonder de bevoegdheid om bindende handelingen, vaststellingen of verklaringen tot de gewone burger te richten, en de werkzaamheid die daartoe gebruik maakt van de middelen welke de uitoefening van zodanige bevoegdheden medebrengt.

Het begrip „uitoefening van openbaar gezag” kan derhalve worden omschreven als het gebruik maken van bevoegdheden van publiekrechtelijke aard, van zeggenschap over personen of zaken, welke de gewone burger niet bezit en die de draager ervan in staat stelt te handelen onafhankelijk van of zelfs tegen de wil van de ander.

a) Wat artikel 55 betreft, is alleen de uitlegging die tussen „werkzaamheden” en „beroepen” onderscheidt en alleen een afwijking toelaat voor geïsoleerde werkzaamheden binnen een bepaald beroep, in overeenstemming met het stelsel van het Verdrag en de tekst van de in geding zijnde bepalingen.

— Ten aanzien van de tekst zij opgemerkt dat het Verdrag met betrekking tot zowel het recht van vestiging (artikel 52, tweede alinea; artikel 54, lid 1, tweede alinea) als het vrij verrichten van diensten (artikel 60, tweede alinea) werkzaamheden, en niet beroepen, liberaliseert. Waar trouwens in het Verdrag de term „beroep” wel degelijk voorkomt, moet men aan het gebruik van de term „werkzaamheden” in artikel 55 een bijzondere betekenis toekennen. De tussenzin „zelfs indien slechts voor een bepaalde gelegenheid” betekent dat de uitoefening van openbaar gezag — voortdurend dan wel incidenteel — altijd is uitgezonderd.

— Wat betreft het stelsel en de doelstellingen van het Verdrag, dient men vast te houden aan de uitlegging die het grond-

beginsel van het vrije personenverkeer tot gelding brengt; de uitsluiting nu van een geheel beroep van het recht van vestiging of dienstverrichting op grond dat de beroepsgenoot misschien — al is het incidenteel — een onderdeel van het openbaar gezag moet uitoefenen, zou artikel 55 ontegenzegglijk een draagwijdte verlenen die verder gaat dan het doel waarmee deze uitzonderingsclausule is opgenomen. Vereist is dat de werkzaamheid welke met het uitoefenen van openbaar gezag gepaard gaat, bijkomstig is en gescheiden kan worden van de gewone werkzaamheden van het beroep, dat dit beroep dus normaal kan worden uitgeoefend indien men die werkzaamheid uitzondert.

b) Wat meer in het bijzonder de advocatuur betreft, zij opgemerkt dat toekenning aan de advocaten van het recht van vestiging en vrijheid van dienstverrichting geheel in de lijn van de doelstellingen van het Verdrag ligt en noodzakelijk is voor hun verwezenlijking.

De advocaat beoefent bovendien een vrij beroep, dat wordt gekenmerkt door onafhankelijkheid, met name ten opzichte van de overheid; men kan dan ook niet zeggen dat hij deelheeft aan de uitoefening van openbaar gezag.

De bijdrage welke de advocaat levert aan het functioneren van de openbare dienst der justitie, mag niet gelijk worden gesteld met de uitoefening van openbaar gezag.

Door voor de gerechtelijke instanties de belangen van een justitiabele te verdedigen, bevordert de advocaat stellig het functioneren van het recht; hij doet dit evenwel als — vaak zelfs monopolistisch — rechtstechnicus, die bovendien door zijn lidmaatschap van een Orde waarborgen van deskundigheid, zedelijkheid en onafhankelijkheid biedt, welke geconcretiseerd zijn in de ereregelen waaraan hij zich moet houden, en die het bijzondere vertrouwen van de rechterlijke macht rechtvaardigen. Maar dit alles betekent niet dat hij een openbare taak of functie vervult; zijn opdracht is niet het

algemeen belang of dat van de staat te doen prevaleren; hij blijft lid van een vrij beroep, die aan een leek een dienst verleent door diens particulier belang te verdedigen.

Het feit dat hij verplicht lid is van een Orde, welker organen onder toezicht van de rechterlijke macht tuchtbevoegdheid bezitten, is niet relevant; ook andere beroepen kennen een Orde met soortgelijke bevoegdheden, ingesteld en ingericht bij de wet, zonder dat die beroepen onder de uitzondering van artikel 55 vallen.

Door het afleggen van de eed verkrijgt de advocaat geen bevoegdheden van publiekrechtelijk karakter; de eed is slechts een plechtige bevestiging van zijn lidmaatschap van de balie en biedt de rechterlijke instanties de morele garantie welke de voorwaarde is voor het in de advocaat gestelde vertrouwen.

Zou het beroep van advocaat mede de uitoefening van openbaar gezag omvatten, dan is het onbegrijpelijk dat de nationaliteitsvoorwaarde niet in alle landen van de Gemeenschap bestaat en in enkele daarvan niet steeds heeft bestaan, terwijl toch de advocatuur en de omstandigheden waaronder zij wordt uitgeoefend, in de verschillende landen niet fundamenteel verschillen en in de loop des tijds slechts weinig verandering hebben ondergaan.

Met betrekking tot de beweerde bedoeling van de opstellers van het Verdrag, zij erop gewezen dat opmerkingen of voorbehouden, gemaakt tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor het Verdrag, niet prevaleren boven de strekking van de betrokken bepaling; dit geldt te meer, nu de ondertekenaars van het Verdrag het beroep op de voorstukken opzettelijk hebben uitgesloten. Om uit de opvattingen die tijdens de goedkeuringsprocedure in de nationale parlementen zijn geuit, conclusies te kunnen trekken, zou men minstens op overeenstemmende interpretaties moeten kunnen wijzen.

Van beslissende betekenis is dat de meeste regeringen en balies rehtens of feite-

lijk toestaan dat buitenlandse advocaten voor de nationale rechterlijke instanties optreden: dit is met name het geval in België naar luid van artikel 428 van het Gerechtelijk Wetboek, het Koninklijk Besluit van 24 augustus 1970, de Benelux-Overeenkomst van 12 december 1968 betreffende de uitoefening van de advocatuur — sedert 1 september 1971 in Nederland en België van kracht — en de in 1965/66 tussen de balies van Brussel en Parijs gewisselde protocollen.

Ongetwijfeld kan in sommige Lid-Staten de advocaat worden aangewezen om een onderdeel van het openbaar gezag uit te oefenen; waarmee de vraag rijst of die werkzaamheden noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het beroep dan wel zodanig ermee verbonden, dat zij daarvan niet kunnen worden gescheiden.

Wanneer een advocaat geroepen wordt om ter zitting een afwezige rechter te vervangen, oefent hij rechtstreeks de rechterlijke bevoegdheid uit, dus een onderdeel van het openbaar gezag. Het gaat dan echter om een uitzonderlijke situatie en bovendien is die taakvervulling als rechter geen onderdeel van de normale werkzaamheden van de advocatuur: zij staat daar geheel buiten; de werkzaamheid ter uitoefening van het openbaar gezag kan niet slechts los worden gezien, maar staat ook werkelijk los van de advocatuur, die daarnaast volkomen normaal kan worden uitgeoefend.

Het feit dat de namens eiser of verweerder verrichte proceshandelingen deze binden zonder dat daarvoor zijn ondertekening vereist is, betekent niet dat de vertegenwoordiging in rechte uitoefening is van openbaar gezag: het gaat daar slechts om de uitoefening van een mandaat *ad litem*, dat de advocaat normalerwijze niet behoeft aan te tonen; er is in dit geval geen sprake van een bevoegdheid van publiekrechtelijk karakter.

Ook het kiezen van de leden der organen van de Orde is geen uitoefening van openbaar gezag; uitzonderingen daargelaten, geldt hetzelfde voor de werkzaamheden van de leden der organen.

Concluderend kan het antwoord op het tweede deel van de eerste vraag luiden als volgt:

Bij een beroep als dat van advocaat moeten van de toepassing van hoofdstuk 2 van het Verdrag alleen worden uitgezonderd de werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, wanneer, zoals in casu, deze werkzaamheden accessoir zijn en volstrekt los kunnen worden gezien van de normale uitoefening van het beroep.

B — Ten aanzien van de tweede vraag

Reyners, verzoeker in het hoofdgeding, merkt vooraf op dat er zich in zijn geval geen enkel probleem voordoet op het gebied van de gelijkstelling van diploma's of de harmonisatie van de ereregels; de vraag van de rechtstreekse werking van artikel 52 betreft slechts de voorwaarde van nationaliteit als beperking van de vrijheid van vestiging.

a) Artikel 52 is hoe dan ook duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk: met het einde van de overgangperiode is het rechtstreeks toepasselijk geworden en in de plaats getreden van maatregelen die hadden moeten worden genomen ter opheffing van de discriminatie die het verbiedt.

b) In het onwaarschijnlijke geval dat artikel 52 geen rechte perfecte bepaling zou zijn en slechts toepasselijk voor zover richtlijnen waren vastgesteld voor met name de harmonisatie der nationale wetgevingen, gelijkstelling van diploma's en coördinatie van ereregels, moet worden vastgesteld dat geen van die problemen zich in casu voordoet. Slechts verzoekers nationaliteit vormt de grond waarop hem het Koninklijk Besluit van 24 augustus 1970 wordt tegengeworpen. Aldus gesteld — en zo moet zij wel worden gesteld om tot een oplossing van het geding voor de Belgische Raad van State te komen —, verlangt de vraag zeker een bevestigend antwoord. Om te verhinderen dat een Lid-Staat aan onderdanen van een andere Lid-Staat een voorwaar-

de van nationaliteit voorhoudt, is geen enkele communautaire of nationale maatregel nodig. Een bepaling van het Verdrag die, per een bepaalde datum, discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, kan per die zelfde datum rechtstreeks gaan werken.

De tweede vraag dient dus bevestigend te worden beantwoord wat betreft het verbod van discriminaties op grond van nationaliteit; een antwoord van ruimere strekking interesseert verzoeker niet.

De regering van het Koninkrijk België, verweerster in het hoofdgeding, meent dat, gezien de door het Hof ontwikkelde criteria, de bepalingen van artikel 52 EEG-Verdrag geen rechtstreekse werking kunnen hebben voor onderdanen van de Lid-Staten.

Artikel 52 is op zichzelf niet volledig: ter aanvulling verwijst het naar andere bepalingen; het stelt slechts een beginsel, dat in de volgende artikelen wordt uitgewerkt.

Al bevestigt artikel 52 het beginsel van het recht van vestiging, het regelt niet de details ervan: voor zekere werkzaamheden verlangt het vestigingsrecht een richtlijn inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels, of de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten betreffende de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan. De nationale rechter kan artikel 52 niet rechtstreeks op een justitiabele toepassen; hij zou zich daarmee een discretionaire bevoegdheid aanmeten die hij niet bezit, en zijn competentie overschrijden.

In ieder geval kan artikel 52 evenmin rechtstreeks toepasselijk worden geacht in zover het de onvoorwaardelijke opheffing verlangt van op de nationaliteit gebaseerde beperkingen van de vrijheid van vestiging. Enerzijds valt artikel 52 immers onder het in artikel 7 EEG-Verdrag gemaakte voorbehoud, anderzijds bevat het veel meer dan een eenvoudig verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Bovendien zou

de afschaffing van enkel de beperkende nationaliteitsvoorwaarden leiden tot een hybridisch vestigingsrecht waarvoor wel de andere beperkingen zouden blijven gelden, zodat van staat tot staat een discriminatoire regeling zou worden geschapen.

Artikel 52 is evenmin rechtstreeks toepasselijk geworden door het enkele verstrijken van de overgangperiode. Daartegen verzet zich het feit dat de door de artikelen 54, lid 2, en 57, lid 1, vereiste Gemeenschapsmaatregelen onmisbare aanvullingen zijn, die niet kunnen worden vervangen door de ommekomst van een termijn.

Vastgesteld zij derhalve dat artikel 52 door het enkele verstrijken van de overgangperiode en ondanks het ontbreken van de in de artikelen 54, lid 2, en 57, lid 1, bedoelde richtlijnen, voor de onderdanen van de Lid-Staten niet rechtstreeks subjectieve rechten meebrengt waarop zij zich voor de nationale rechter kunnen beroepen.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland herinnert eraan dat volgens 's Hof's rechtspraak bepalingen die de Lid-Staten een verplichting opleggen welke binnen een nauwkeurig vastgestelde termijn moet worden nagekomen, rechtstreeks toepasselijk worden wanneer na het verstrijken van die termijn niet aan de verplichting is voldaan; er moet dan evenwel sprake zijn van een volledige en rechtens perfecte bepaling, die dus voor haar uitvoering of gevolgen niet afhankelijk is van een nadere handeling van de instellingen der Gemeenschap of van de Lid-Staten. Met betrekking tot artikel 52 hebben de Lid-Staten sedert het einde van de overgangperiode niet meer de mogelijkheid zelf regels vast te stellen; behoudens het in artikel 57, lid 3, bedoelde terrein is artikel 52 op zichzelf dus volledig en rechtens perfect.

Dat de bij artikel 54, lid 2, en artikel 57, lid 1, bedoelde richtlijnen nog niet zijn vastgesteld, is niet van belang. De eerste waren alleen bedoeld voor de verschillende etappes van de overgangperiode;

zolang de tweede categorie richtlijnen niet was vastgesteld, hadden de Lid-Staten het recht de vestiging op hun grondgebied te onderwerpen aan de nationaal-rechtelijke voorwaarden voor de toegang tot het beroep, met dien verstande dat zij sedert het einde van de overgangsperiode aan de onderdanen van de andere Lid-Staten niet meer hun nationaliteit konden tegenwerpen. Het enkele nationaliteitscriterium kan niet meer als een differentiatiefactor voor de vrijheid van vestiging gelden. In zoverre is artikel 52 een rechtstreeks toepasselijke communautaire bepaling. Wat nu de advocatuur betreft, mag een onderdaan van een andere Lid-Staat, die aan de voorwaarden van het land van vestiging voldoet, derhalve niet meer de toegang tot dit beroep worden geweigerd op grond van zijn nationaliteit, tenminste voor zover het beroep of de beroepswerkzaamheden niet onder de werking van artikel 55, eerste alinea, EEG-Verdrag vallen.

De regering van het Groothertogdom Luxemburg deelt de mening van de Belgische Regering, dat de artikelen 52 en volgende EEG-Verdrag niet rechtstreeks toepasselijk zijn.

De regering van Ierland meent dat reeds de bewoordingen van artikel 52 rechtstreekse toepasselijkheid uitsluiten; het artikel verwijst bovendien voor zijn uitvoering naar de daarop volgende bepalingen en is, blijkens het vereiste van tussenkomst van de Raad, op zichzelf niet perfect, noch in staat in de verhouding Lid-Staten — justitiabelen rechtstreekse gevolgen teweeg te brengen. Het schept geen recht dat de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven.

Voor de interne uitvoering van artikel 52 door de Lid-Staten voorziet artikel 54 in de vaststelling van richtlijnen, die de nationale instanties vrij laten vorm en middelen voor het te bereiken resultaat te kiezen.

De Raad is bevoegd bepaalde werkzaamheden van de regeling van het vestigingsrecht uit te sluiten; hij is in laatste instantie verantwoordelijk voor de uitvoe-

ring van het algemeen programma en bezit alle bevoegdheden, met name daar waar de coördinatie en de eenvormigheid van de handelwijzen der Lid-Staten van bijzonder gewicht worden geacht.

Uit de tekst van artikel 52, de structuur van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging, de procedures tot verwezenlijking van het beginsel van vrije vestiging en de geest van enkele der betrokken bepalingen volgt derhalve dat de opstellers van het Verdrag niet de bedoeling hadden om, in welk stadium dan ook, aan artikel 52 rechtstreekse werking te verlenen, en dat dit artikel deze dan ook niet heeft.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen beklemtoont het belang van 's Hof's antwoord op deze vraag voor de algehele verwezenlijking van het vrije verkeer van personen die niet in loondienst werkzaam zijn, en maakt de volgende opmerkingen ten aanzien van de in 's Hof's rechtspraak ontwikkelde criteria:

a) Artikel 52 is ontegenzegglijk een duidelijke en nauwkeurige bepaling, op dezelfde voet als artikel 53, waaraan het Hof rechtstreekse werking heeft toegekend; de eventuele moeilijkheden voor een rechter ten principale om in een concreet geval het bestaan van een beperking vast te stellen, kunnen aan de rechtstreekse werking van artikel 52 niet afdoen.

b) Artikel 52 is een onvoorwaardelijke bepaling; afgezien van de geleidelijke toepassing, is evenmin als in het geval van artikel 53 aan de opgelegde verplichting een nadere bijzondere voorwaarde verbonden. De in de artikelen 55 en 56 voorziene uitzonderingen en de in artikel 57, lid 3, voor een zeer bepaalde sector gestelde extra voorwaarde doen aan dat onvoorwaardelijke karakter niet af; artikel 52 is de tegenhanger van artikel 48.

c) Met betrekking tot de vraag of de toepassing van artikel 52 voor haar uitvoering of gevolgen afhangt van nadere maatregelen hetzij vanwege de Lid-

Staten, hetzij vanwege de instellingen van de Gemeenschap, levert analyse van dit artikel een ander beeld op dan de overige bepalingen van het Verdrag, waaraan het Hof rechtstreekse werking heeft toegekend. Ten aanzien van de bestaande, geleidelijk op te heffen beperkingen verwijst het hoofdzakelijk naar artikel 54, dat op tweeërlei wijze de tussenkomst van Gemeenschapshandelingen voorschrijft. De Raad moet een programma opstellen dat voor iedere soort van werkzaamheden de algemene voorwaarden voor de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging aangeeft en met name de etappes daarvan; daar dit programma binnen de voorgeschreven termijn door de Raad is vastgesteld, is de tussenkomst van de instellingen van de Gemeenschap op dit punt beëindigd en kan dus geen beletsel meer vormen voor een rechtstreekse werking van artikel 52. Verder moet de Raad voor de uitvoering van het algemeen programma beslissen bij wege van richtlijnen. De vraag rijst of dit tussenschuiven van nadere handelingen van de instellingen de toekenning van rechtstreekse werking aan artikel 52 niet verhindert, indien zij in de daartoe voorziene periode zijn uitgebleven; inzonderheid is het van belang te weten of het overigens duidelijke en onvoorwaardelijke artikel 52 een beoordelingsmarge laat aan de instellingen van de Gemeenschap. Dat een dergelijke marge aanwezig is, zou kunnen volgen uit de volgende overwegingen: waar artikel 54 de instellingen bevoegd verklaart niet slechts de etappes, maar ook de algemene voorwaarden voor de verwezenlijking van het vestigingsrecht in de loop van de overgangperiode vast te stellen, zou kunnen worden geconcludeerd dat de instellingen eveneens bevoegd zijn bij wege van richtlijnen de bijzondere voorwaarden voor iedere soort van werkzaamheden vast te stellen; verscheidene, op artikel 54 steunende richtlijnen verplichten de Lid-Staten in hun wetgeving uitdrukkelijke bepalingen tegen verkapte beperkingen op te nemen; de Raad is krachtens artikel 55, tweede alinea, bevoegd zekere

werkzaamheden van het recht van vestiging uit te sluiten; wat de toelating en het verblijf betreft, hadden de richtlijnen nadere voorschriften behoren te bevatten inzake de begunstigten en de te verstrekken documenten.

Vóór de stelling dat sedert het einde van de overgangperiode de norm van artikel 52 in de plaats is getreden van de maatregelen die de instellingen van de Gemeenschap aan de Lid-Staten hadden moeten voorschrijven en die deze hadden moeten nemen ten einde de met die norm onverenigbare discriminaties op te heffen, pleiten de volgende argumenten:

Aangezien het vrije verkeer van personen op dezelfde voet als het vrije goederenverkeer een grondbeginsel is van de gemeenschappelijke markt, mogen op die twee beginselen geen verschillende analysecriteria worden toegepast en mag aan de desbetreffende artikelen van het Verdrag geen verschillende draagwijdte worden toegekend.

Artikel 52 bepaalt in ieder geval een uiterste datum voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging; in het analoge geval nu van de artikelen 13, leden 1 en 2, 16 en 95, derde alinea, heeft het Hof het einde van de bij het Verdrag vastgestelde termijn voor de volledige toepassing van de regel als bepalend beschouwd om er rechtstreekse werking aan toe te kennen. Bovendien is artikel 52 even geschikt als de artikelen 13, 16, 30 en 95 om, zonder tussenkomst van stellige handelingen hetzij van de Gemeenschapsinstellingen hetzij van nationaal recht, rechtstreeks te werken, en naar analogie van de rechtspraak op artikel 53 is het voor de inachtneming van artikel 52 voldoende dat een Lid-Staat zich ervan onthoudt de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening ervan door de onderdanen van andere Lid-Staten te onderwerpen aan een strengere regeling dan voor de eigen onderdanen geldt. Gezien het feit dat in de zaak a quo het gewraakte Koninklijk Besluit van na 31 december 1969 dateert, kan de nationale

rechter aan artikel 52 rechtstreekse werking verlenen door eenvoudig de aan verzoeker in het hoofdgeding tegengeworpen discriminerende voorwaarde te zijnen aanzien buiten toepassing te laten; daartoe is geen enkele positiefrechtelijke handeling vereist.

Sedert het einde van de overgangsperiode is de tussenkomst van de instellingen van de Gemeenschap evenmin noodzakelijk als die van de Lid-Staten. Zolang de overgangsperiode niet was verstreken, waren de Lid-Staten slechts verplicht de bestaande beperkingen op te heffen of buiten toepassing te laten, indien hun dit door de instellingen van de Gemeenschap was voorgeschreven; dat deze dit niet hebben gedaan, verandert niets aan de door het artikel gestelde uiterste termijn; hun tussenkomst wordt dan overbodig.

De bespreking van de argumenten pro en contra de rechtstreekse werking van artikel 52 sedert het einde van de overgangsperiode, leidt tot de conclusie dat de balans uiteindelijk doorslaat ten gunste van de eerste, al kan enige twijfel blijven bestaan. De vraag van de Belgische Raad van State verdient enige precisering: voor de oplossing van het hoofdgeding behoeft geen opheldering te worden gegeven over het verbod van alle mogelijke beperkingen, maar uitsluitend over die welke verband houden met de voorwaarde van nationaliteit. Deze voorwaarde nu is wel allerm minst gecompliceerd; om te beletten dat zij door het ontvangende land wordt tegengeworpen aan de onderdanen van andere Lid-Staten, is geen enkele handeling van nationaal of Gemeenschapsrecht nodig en het verbod ervan, op de bij het Verdrag voor de opheffing voorziene uiterste datum, is volmaakt geschikt om vanaf die datum rechtstreeks te werken. De tweede vraag zou dus kunnen worden beantwoord als volgt:

Wat betreft het verbod van discriminaties op grond van de nationaliteit, brengt artikel 52 EEG-Verdrag sedert het einde van de overgangsperiode rechtstreekse

gevolgen teweeg in de betrekkingen tussen de Lid-Staten en hun justitiabelen en doet voor particulieren rechten ontstaan, welke de nationale rechter dient te handhaven.

III — De mondelinge behandeling

Tijdens de terechtzitting van 7 mei 1974 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Reyners, verzoeker in het hoofdgeding, de regering van het Koninkrijk België, verweerster in het hoofdgeding, de Nationale Orde van advocaten van België, interveniënte in het hoofdgeding, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de regering van Ierland, de regering van het Groothertogdom Luxemburg, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

De daarbij aan het Hof voorgelegde nieuwe elementen kunnen worden samengevat als volgt:

A — Ten aanzien van de eerste vraag

De Nationale Orde van advocaten van België, interveniënte in het hoofdgeding, betoogt dat partijen bij het EEG-Verdrag de vrijheid van vestiging niet hebben willen toepassen op de advocatuur; dit blijkt uit de voorstukken, de tekst en het verband van artikel 55. Bovendien kan in de verschillende Lid-Staten de toelating van vreemdelingen tot de advocatuur alleen wettelijk worden geregeld, hetgeen bij de huidige stand van het recht aan de nationale wetgever is voorbehouden. De vraag waar het om gaat, moet in casu worden gesteld in termen van de vrijheid van vestiging en niet vanuit het gezichtspunt van het verrichten van zekere incidentele diensten.

Wat de uitlegging van artikel 55 betreft, moet erop worden gewezen dat dit artikel ziet op beroepswerkzaamheden waardoor men wordt betrokken bij een — zij het ook incidentele — uitoefening

van het openbaar gezag, en niet op de uitoefening zelf van dit gezag; het gaat dus om beroepswerkzaamheden die, in de praktijk, op zichzelf een deel hebben aan de uitoefening van het openbaar gezag impliceren, zonder dat de handelende persoon de hoedanigheid van overheidsorgaan of -beambte bezit. Bovendien mag het begrip openbaar gezag niet worden herleid tot dat van openbare macht met zijn bevels- en politiebevoegdheid; de openbare macht is slechts één der attributen van de overheid, met name van de executieve. Ofschoon een vrij beroep, is de advocatuur zodanig ingericht dat zij deelheeft aan het functioneren van de openbare dienst der justitie. De advocatuur is organisch betrokken bij de rechterlijke macht en de uitoefening van haar bevoegdheden: de balies en de Orde van advocaten zijn onderworpen aan een legaliteitscontrole; de advocaat legt voor de rechter een eed af, waardoor hij wordt opgenomen in het justitieapparaat en die al zijn beroepshandelingen omvat. De advocatuur heeft eveneens functioneel deel aan de werking van de openbare dienst der justitie: niet slechts kan de advocaat als rechter fungeren, maar hij belichaamt en representeert het *jus agendi* enerzijds en het recht van verdediging anderzijds. Hij heeft als enige het recht vonnis te eisen en de rechter te binden door zijn vorderingen, verweeren en excepties; hij heeft als enige het recht de verdediging te voeren, zonder hetwelk aan de uitoefening van het openbaar gezag der justitie een wezenlijk en onmisbaar element zou ontbreken. Het is onmogelijk de verschillende werkzaamheden van de advocatuur van elkaar te scheiden; dit beroep valt in zijn geheel buiten de vrijheid van vestiging.

B — Ten aanzien van de tweede vraag

De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening dat artikel 52 EEG-Verdrag geen rechtstreekse werking heeft: het legt wel een grondbeginsel vast, maar de uitwerking daarvan vereist een coördinatie van de maatregelen ter verwezen-

lijking van de vrijheid van vestiging. De noodzaak van die coördinatie blijft ook na het einde van de overgangperiode bestaan; rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 52 komt in het huidige stadium erop neer, dat na het verstrijken van de overgangperiode de instellingen van de Gemeenschap de bevoegdheid om richtlijnen vast te stellen, wordt ontzegd en alle bevoegdheden op dit gebied aan de Lid-Staten worden overgedragen. Evenmin kan worden aangenomen dat artikel 52 gedeeltelijk rechtstreeks toepasselijk is geworden, namelijk op het punt van de nationaliteit: een zodanige opvatting zou grote problemen veroorzaken wanneer het Verdrag zelf niet preciseert welk gedeelte van de betrokken bepaling rechtstreeks werkt, en bovendien bevat het Verdrag een afzonderlijke bepaling over discriminaties op grond van nationaliteit.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 28 mei 1974 conclusie genomen.

Tijdens de procedure voor het Hof was verzoeker in het hoofdgeding, Reyners, vertegenwoordigd door J. Veldekens, advocaat bij het Hof van Beroep te Brussel, de regering van het Koninkrijk België door mevrouw A. M. Delvaux, juridisch adviseur bij de afdeling wetgeving van het Ministerie van Justitie, als gemachtigde, bijgestaan door S. Marcus Helmons, docent aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de universiteit te Leuven, als adviseur, de Nationale Orde van advocaten van België door C. Cambier en J. van Compernelle, advocaten bij het Hof van Beroep te Brussel, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland door E. Bülow, Ministerialdirigent bij het Bundesjustizministerium, de regering van Ierland door L. J. Lysaght, Chief State Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door J. D. Cook, advocaat bij de Ierse balie, de regering van het Groothertogdom Luxemburg door E. Molitor, legatieraad bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, bijgestaan door T. Biever en A. Bonn, advocaten bij het Luxemburgse Cour supérieure de Ju-

stice, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden door E. L. C. Schiff, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, de regering van het Verenigd Koninkrijk door W. H. Godwin, Assistant Treasury

Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door P. Gibson, Junior Counsel to the Treasury, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen door haar juridisch adviseur P. Leleux, als gemachtigde.

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat de Belgische Raad van State bij arrest van 21 december 1973, ingekomen ter griffie van het Hof op 9 januari 1974, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van de artikelen 52 en 55 EEG-Verdrag betreffende het recht van vestiging in verband met de uitoefening van het beroep van advocaat;
- 2 dat deze vragen zijn gerezen in het kader van een beroep, ingesteld door een Nederlands onderdaan, houder van het wettelijk diploma dat in België toegang verleent tot de advocatuur, waaruit hij zich op grond van zijn nationaliteit ziet geweerd ingevolge het Koninklijk Besluit van 24 augustus 1970 betreffende het voeren van de titel en de uitoefening van het beroep van advocaat (*Belgisch Staatsblad*, 1970, blz. 9060);

De uitlegging van artikel 52 EEG-Verdrag

- 3 Overwegende dat de Raad van State vraagt of artikel 52 EEG-Verdrag sedert het einde van de overgangperiode „rechtstreeks toepasselijk” is, niettegenstaande het ontbreken van de richtlijnen, bedoeld in de artikelen 54, lid 2, en 57, lid 1, van het Verdrag;
- 4 Overwegende dat de Belgische en de Ierse Regering op goeddeels gelijklopende gronden hebben betoogd dat zodanige werking aan artikel 52 niet kan worden toegekend;
- 5 dat, gezien in de context van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging, waarnaar met de woorden „in het kader van de volgende bepalingen” uitdrukkelijk wordt verwezen, dit artikel wegens de ingewikkeldheid van het onderwerp niet meer zou inhouden dan een eenvoudig beginsel, waarvan de

toepassing noodzakelijkerwijs afhankelijk zou zijn van een samenstel van aanvullende, zowel communautaire als nationale, bepalingen voorzien bij de artikelen 54 en 57;

- 6 dat de door het Verdrag gekozen vorm voor deze uitvoeringshandelingen — opstelling van een „algemeen programma”, op zijn beurt ten uitvoer gelegd door een samenstel van richtlijnen — zou bevestigen dat artikel 52 rechtstreekse werking ontbeert;
- 7 dat het de rechter niet zou toekomen een beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen, welke is voorbehouden aan de wetgevende instellingen van de Gemeenschap en van de Lid-Statens;
- 8 dat dit betoog in hoofdzaak wordt gesteund door de Britse en de Luxemburgse Regering en door de Nationale Orde van advocaten van België, interveniënte in het hoofdgeding;
- 9 Overwegende dat verzoeker in het hoofdgeding zijnerzijds opmerkt dat in zijn geval alleen een discriminatie op grond van nationaliteit in geding is, aangezien aan zijn toelating tot de advocatuur voorwaarden worden gesteld welke niet gelden voor Belgische onderdanen;
- 10 dat artikel 52 in dit opzicht een duidelijke en volledige bepaling zou zijn, welke geëigend is rechtstreeks te werken;
- 11 dat de Duitse Regering, in hoofdzaak gesteund door de Nederlandse, onder verwijzing naar 's Hofs arrest van 16 juni 1966 in de zaak 57-65 (Lütticke, Jurisprudentie 1966, blz. 346) meent dat de bepalingen die aan de Lid-Statens een verplichting opleggen waaraan zij binnen een bepaalde termijn moeten voldoen, rechtstreeks toepasselijk worden wanneer na afloop van die termijn niet aan de verplichting is voldaan;
- 12 dat de Lid-Statens bij het einde van de overgangsperiode derhalve de mogelijkheid zouden hebben verloren om beperkingen op de vrijheid van vestiging te handhaven, daar artikel 52 vanaf dat tijdstip het karakter van een op zichzelf volledige en juridisch perfecte bepaling zou hebben;

- 13 dat derhalve het „algemeen programma” en de in artikel 54 bedoelde richtlijnen slechts van belang zouden zijn geweest voor de overgangperiode, aangezien de vrijheid van vestiging aan het einde daarvan volledig zou zijn verwezenlijkt;
- 14 dat de Commissie, ondanks haar twijfel aan de rechtstreekse werking van de uit te leggen bepaling — zowel vanwege de verwijzing in het Verdrag naar het „algemeen programma” en naar de uitvoeringsrichtlijnen, als vanwege de strekking van bepaalde reeds vastgestelde liberalisatierichtlijnen, die niet op alle punten een volstrekt gelijke behandeling zouden bereiken —, niettemin van mening is dat artikel 52 op zijn minst gedeeltelijk rechtstreekse werking heeft, voor zover het inzonderheid discriminaties op grond van nationaliteit verbiedt;
- 15 Overwegende dat artikel 7 van het Verdrag, waarin een der „beginselen” van de Gemeenschap is vervat, bepaalt dat binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld, „elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden” is;
- 16 dat artikel 52 de toepassing van deze algemene bepaling op het bijzondere terrein van het recht van vestiging verzekert;
- 17 dat het met de woorden „in het kader van de volgende bepalingen” verwijst naar het gehele hoofdstuk betreffende het recht van vestiging en mitsdien in dit algemene kader behoort te worden geïnterpreteerd;
- 18 dat artikel 52, na te hebben bepaald dat „de beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat tijdens de overgangperiode geleidelijk (worden) opgeheven”, het leidende beginsel te dier zake aangeeft, met de bepaling dat de vrijheid van vestiging de toegang omvat tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan „overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld”;
- 19 dat artikel 54, met het oog op de geleidelijke verwezenlijking van dit doel in de loop van de overgangperiode, voorschrijft dat de Raad een „algemeen programma” en richtlijnen voor de uitvoering daarvan zal vaststellen ter verwezenlijking van de vrijheid van vestiging voor de verschillende betrokken werkzaamheden;

- 20 dat artikel 57 naast deze liberalisatiemaatregelen voorziet in richtlijnen ter verzekering van de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels en, in het algemeen, van de coördinatie van de wettelijke bepalingen betreffende de vestiging en uitoefening van werkzaamheden, anders dan in loondienst;
- 21 dat, blijkens het voorgaande, in het systeem van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging het „algemeen programma” en de richtlijnen, bedoeld in het Verdrag, twee functies moeten vervullen: ten eerste die om in de loop van de overgangperiode de belemmeringen voor de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging weg te nemen, ten tweede die om in de wetgeving van de Lid-Staten een samenstel van bepalingen ter vergemakkelijking van het daadwerkelijk gebruik dier vrijheid in te voeren, ten einde de economische en sociale vervlechting in de Gemeenschap op het terrein van de niet in loondienst verrichte werkzaamheden te bevorderen;
- 22 dat deze tweede doelstelling wordt beoogd enerzijds in sommige bepalingen van artikel 54, lid 3, met name betreffende de samenwerking tussen de bevoegde nationale bestuursinstellingen en de aanpassing van bestuursrechtelijke procedures en handelwijzen, en anderzijds in het geheel der bepalingen van artikel 57;
- 23 dat de werking van de bepalingen van artikel 52 in het kader van dit systeem moet worden vastgesteld;
- 24 Overwegende dat de regel van de gelijke behandeling één van de fundamentele rechtsvoorschriften der Gemeenschap is;
- 25 dat deze regel, waar hij verwijst naar een geheel van wettelijke bepalingen die door het land van vestiging daadwerkelijk op de eigen onderdanen worden toegepast, naar zijn aard geëigend is door de onderdanen van alle andere Lid-Staten rechtstreeks te worden ingeroepen;
- 26 dat artikel 52, door de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging op het einde van de overgangperiode te fixeren, aldus een nauwkeurig omschreven resultaatsverplichting oplegt, welke nakoming moest worden vergemakkelijkt, maar niet geconditioneerd, door de geleidelijke uitvoering van een programma van maatregelen;

- 27 dat het feit dat die geleidelijkheid niet in acht is genomen, de verplichting zelf na het verstrijken van de voor haar nakoming bepaalde termijn intact laat;
- 28 dat deze uitlegging in overeenstemming is met artikel 8, lid 7, van het Verdrag, luidens hetwelk het einde van de overgangsperiode het uiterste tijdstip vormt waarop alle bij het Verdrag gestelde regels in werking moeten treden en alle maatregelen welke het tot stand brengen van de gemeenschappelijke markt medebrengt; moeten zijn verwezenlijkt;
- 29 Overwegende dat tegen zodanige werking geen beroep kan worden gedaan op de omstandigheid dat de Raad heeft verzuimd de in de artikelen 54 en 57 voorziene richtlijnen vast te stellen of ook dat sommige van de wèl vastgestelde richtlijnen de in artikel 52 genoemde doelstelling van non-discriminatie niet volledig zouden hebben verwezenlijkt;
- 30 dat voor de toepassing van de regel van gelijke behandeling de in het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging bedoelde richtlijnen immers sedert het einde van de overgangsperiode overbodig zijn geworden, daar deze regel sindsdien krachtens het Verdrag zelf volledig, met rechtstreekse werking, geldt;
- 31 dat die richtlijnen daarmede evenwel niet alle betekenis hebben verloren, aangezien zij nog een belangrijk toepassingsgebied vinden in de maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vrije vestiging;
- 32 Overwegende dat de gestelde vraag derhalve aldus moet worden beantwoord, dat artikel 52 van het Verdrag sedert het einde van de overgangsperiode rechtstreeks toepasselijk is, niettegenstaande het eventueel ontbreken op een bepaald terrein van de richtlijnen, bedoeld in de artikelen 54, lid 2, en 57, lid 1, van het Verdrag;

De uitlegging van artikel 55, eerste alinea, EEG-Verdrag

- 33 Overwegende dat de Raad van State voorts vraagt wat in artikel 55, eerste alinea, moet worden verstaan onder de „werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in een staat, zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden”;

- 34 dat meer bepaald wordt gevraagd of, bij een beroep als dat van advocaat, van de toepassing van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging alleen zijn uitgezonderd de beroepswerkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, dan wel of dit beroep in zijn geheel is uitgezonderd op grond dat het mede werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag omvat;
- 35 Overwegende dat de Luxemburgse Regering en de Nationale Orde van advocaten van België menen dat het beroep van advocaat in zijn geheel is onttrokken aan de regels van het Verdrag betreffende het recht van vestiging, op grond dat het organisch geïntegreerd is in de openbare dienst der justitie;
- 36 dat dit zou volgen zowel uit de wettelijke inrichting van de balie, welke een strenge toelatings- en tuchtregeling omvat, als uit de functies van de advocaat in het kader van de gerechtelijke procedure, waaraan hij in belangrijke mate verplicht deelneemt;
- 37 dat deze werkzaamheden, die de advocaat tot een onmisbaar hulporgaan der justitie zouden maken, een samenhangend geheel zouden vormen, waarvan de onderdelen niet van elkaar kunnen worden gescheiden;
- 38 Overwegende dat verzoeker in het hoofdgeding zijnerzijds betoogt dat hoogstens zekere werkzaamheden van de advocatuur strekken ter uitoefening van het openbaar gezag en dat mitsdien alleen deze vallen onder de in artikel 55 gemaakte uitzondering op het beginsel van de vrijheid van vestiging;
- 39 dat volgens de Duitse, de Belgische, de Britse, de Ierse en de Nederlandse Regering en volgens de Commissie de uitzondering van artikel 55 beperkt is tot die werkzaamheden binnen de verschillende betrokken beroepen, welke daadwerkelijk strekken tot uitoefening van openbaar gezag, mits deze zijn los te maken van de normale beroepsuitoefening;
- 40 dat er tussen de genoemde regeringen evenwel verschil van opvatting bestaat over de aard van de werkzaamheden welke aldus buiten de vrijheid van vestiging vallen, mede gezien de van staat tot staat verschillende inrichting van de advocatuur;
- 41 dat in het bijzonder de Duitse Regering meent dat wegens de verplichte deelneming van de advocaat aan zekere gerechtelijke procedures — met name op

straf- of publiekrechtelijk gebied — een zo nauw verband bestaat tussen het beroep van advocaat en de uitoefening van het openbaar gezag, dat op zijn minst brede sectoren van dat beroep van de liberalisatie zouden moeten worden uitgezonderd;

- 42 Overwegende dat luidens artikel 55, eerste alinea, de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging niet van toepassing zijn „wat de betrokken Lid-Staat betreft, . . . op de werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in deze staat, zelfs indien deze slechts voor een bepaalde gelegenheid geschieden”;
- 43 dat, gelet op het fundamentele karakter, in het systeem van het Verdrag, van de vrijheid van vestiging en de regel van gelijke behandeling, aan de in artikel 55, eerste alinea, toegelaten afwijkingen geen draagwijdte mag worden toegekend die verder gaat dan het doel waarvoor deze uitzondering is opgenomen;
- 44 dat artikel 55, eerste alinea, de Lid-Statens de mogelijkheid moet bieden om, in geval bepaalde functies welke de uitoefening van openbaar gezag meebrengen, zijn verbonden aan één van de in artikel 52 bedoelde, niet in loondienst verrichte werkzaamheden, vreemdelingen van de toegang tot zodanige functies uit te sluiten;
- 45 dat in die behoefte volledig wordt voorzien door de uitsluiting van vreemdelingen te beperken tot die werkzaamheden welke, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag vormen;
- 46 dat een uitbreiding van de bij artikel 55 toegelaten uitzondering tot een geheel beroep slechts dan geoorloofd is, wanneer de aldus gekarakteriseerde werkzaamheden daarmede zodanig zouden zijn verbonden, dat de betrokken Lid-Staat zich als gevolg van de liberalisatie van de vestiging genoopt zou zien de uitoefening door vreemdelingen — zelfs indien slechts voor een bepaalde gelegenheid — van functies welke met het openbaar gezag verband houden, toe te staan;
- 47 dat deze uitbreiding daarentegen niet valt te aanvaarden, wanneer bij een onafhankelijk beroep de werkzaamheden waardoor men eventueel aan de uitoefening van het openbaar gezag deelheeft, een afzonderlijk onderdeel vormen van de betrokken beroepswerkzaamheden;

- 48 Overwegende dat bij ontbreken van enige krachtens artikel 57 vastgestelde richtlijn ter harmonisatie van de nationale bepalingen betreffende met name de advocatuur, de uitoefening hiervan onderworpen blijft aan het recht van de verschillende Lid-Staten;
- 49 dat de eventuele toepassing van de in artikel 55, eerste alinea, voorziene beperkingen van de vrijheid van vestiging mitsdien voor elke Lid-Staat afzonderlijk moet worden beoordeeld aan de hand van de nationale bepalingen betreffende de inrichting en uitoefening van dat beroep;
- 50 dat bij die beoordeling evenwel rekening moet worden gehouden met het communautaire karakter van de bij artikel 55 gestelde grenzen aan de op het beginsel van de vrijheid van vestiging toegelaten uitzonderingen, ten einde te voorkomen dat het nuttig effect van het Verdrag door eenzijdige voorschriften van de Lid-Staten wordt verijdeld;
- 51 dat beroepsverrichtingen welke — eventueel regelmatige en organische — contacten met de rechterlijke instanties en zelfs verplichte medewerking aan het functioneren ervan meebrengen, daarom nog geen deelhebben aan de uitoefening van het openbaar gezag opleveren;
- 52 dat inzonderheid niet als deelhebben aan dat gezag kunnen worden beschouwd de meest typische werkzaamheden van de advocaat, zoals consultatie en rechtsbijstand evenals de vertegenwoordiging en de verdediging van partijen in rechte, zelfs wanneer de tussenkomst of de bijstand van de advocaat verplicht is of in de wet bij uitsluiting aan de advocaat is opgedragen;
- 53 dat immers de uitoefening van die werkzaamheden de beoordeling door de rechter en de vrije uitoefening van de rechtspraak onaangetast laat;
- 54 Overwegende dat derhalve op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat de in artikel 55, eerste alinea, voorziene uitzondering op de vrijheid van vestiging moet worden beperkt tot die der in artikel 52 bedoelde werkzaamheden, die op zichzelf een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag meebrengen;
- 55 dat, in het kader van een vrij beroep als dat van advocaat, in geen geval als zodanig kunnen worden gekwalificeerd werkzaamheden als de consultatie en

de rechtsbijstand of de vertegenwoordiging en verdediging van partijen in rechte, ook indien het verrichten van die werkzaamheden een in de wet vastgelegd verplicht of exclusief karakter heeft;

Ten aanzien van de kosten

- 56 Overwegende dat de kosten, door de regering van het Koninkrijk België, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de regering van Ierland, de regering van het Groothertogdom Luxemburg, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, de regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;
- 57 dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de Belgische Raad van State over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Belgische Raad van State, afdeling administratie, IIIe Kamer, bij arrest van 21 december 1973 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Artikel 52 EEG-Verdrag is sedert het einde van de overgangsperiode rechtstreeks toepasselijk niettegenstaande het eventueel ontbreken, op een bepaald terrein, van de richtlijnen bedoeld in de artikelen 54, lid 2, en 57, lid 1, van het Verdrag.
2. De in artikel 55, eerste alinea, EEG-Verdrag voorziene uitzondering op de vrijheid van vestiging moet worden beperkt tot die der in artikel 52 bedoelde werkzaamheden, die op zichzelf een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag meebrengen; in het kader van een vrij beroep als dat van advocaat kunnen in geen geval als zodanig worden gekwalificeerd werkzaamheden als de consultatie en de rechtsbijstand of de vertegenwoordiging en verde-

diging van partijen in rechte, ook indien het verrichten van die werkzaamheden een in de wet vastgelegd verplicht of exclusief karakter heeft.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op eenentwintig juni negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier	De President
A. Van Houtte	R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL H. MAYRAS VAN 28 MEI 1974¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Inleiding

De economische integratie — fundamentele doelstelling van het EEG-Verdrag — omvat de ontwikkeling van het handelsverkeer in een gemeenschappelijke markt en het vrije verkeer van goederen en personen. Zij opent voor ondernemingen en werknemers de gehele Gemeenschap als arbeidsterrein, brengt een veelvoud van de handelsbetrekkingen tot stand en draagt aldus ertoe bij dat het te eng geworden nationale kader wordt doorbroken.

Bijgevolg verlangt zij ook niet slechts de opheffing van elke beperking voor het

vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap, maar bovendien de daadwerkelijke erkenning van het recht van de onderdanen der Lid-Statens, om zich in een andere Lid-Staat te vestigen en daar op dezelfde voorwaarden als de eigen burgers werkzaam te zijn in de industrie, de handel, de landbouw en de vrije beroepen.

De economische integratie gaat uiteraard gepaard met een ontwikkeling van de betrekkingen op het gebied van het recht: particulieren en ondernemingen hebben steeds meer behoefte aan diverse diensten voor consultatie en procesvoering.

Bovendien moeten zij een vrij gebruik van die diensten kunnen maken en zonder aanzien van nationaliteit de juristen

1 — Vertaald uit het Frans.