Datum van inontvangstneming	:	22/11/2019

Zaak C-739/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

8 oktober 2019

Verwijzende rechter:

Supreme Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 oktober 2019

Verzoekende partij:

VK

Verwerende partij:

An Bord Pleanála

---

1. Inleiding

1.1 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU peilt ernaar in welke mate een lidstaat het recht heeft – overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 77/249/EEG van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten, zoals gewijzigd (hierna: „dienstenrichtlijn voor advocaten" of „richtlijn") – om een advocaat die een cliënt wenst te vertegenwoordigen in een procedure in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd en tot de uitoefening van het beroep bevoegd is, de verplichting op te leggen om „samen te werken met" een advocaat die bij het betrokken gerecht in de lidstaat van ontvangst praktijk uitoefent.

2. Feiten

2.1 Het verzoek is ingediend in het kader van een procedure die heeft geleid tot het arrest van 17 oktober 2018, [redacted] (C-167/17, EU:C:2018:833), waarin het Hof van Justitie de juiste uitlegging en toepassing van het Unierecht met betrekking tot de in bepaalde milieuzaken toepasselijke kostenregeling heeft

vastgesteld. Na dat arrest kwam de zaak terug bij de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) voor uiteindelijke beslechting van het door K ingestelde beroep overeenkomstig het door het Hof van Justitie uitgelegde recht.

2.2 Aangezien bepaalde kwesties nog steeds door de partijen worden betwist, moet de Supreme Court een bijkomende terechtzitting houden alvorens een definitieve uitspraak te doen. In dat verband wenst K in die bijkomende procedure voor de Supreme Court te worden vertegenwoordigd door O, een Duitse Rechtsanwalt. Bepaalde vragen zijn gerezen over het feit of O al dan niet het recht heeft te pleiten voor de Ierse rechterlijke instanties, waardoor een afzonderlijke procedure is ingesteld om vast te stellen of O het recht heeft om te pleiten. In dat verband zijn de General Council of the Bar of Ireland (algemene raad van de balie van Ierland), de Law Society of Ireland (de beroepsorganisaties die respectievelijk de beroepen van barrister en solicitor vertegenwoordigen) en de Attorney General of Ireland (procureur-generaal van Ierland) als interveniënten in de procedure gevoegd. Naar Iers recht hebben in de regel enkel barristers of solicitors die aan alle behoorlijkheidsvereisten voldoen, het recht om voor de Ierse rechterlijke instanties te pleiten, onverminderd het recht van bezoekende advocaten om dergelijke rechten uit te oefenen op grond van de dienstenrichtlijn voor advocaten.

2.3 De Supreme Court heeft geoordeeld dat O had aangetoond dat zij de rechten mocht uitoefenen die bezoekende advocaten worden toegekend op grond van de dienstenrichtlijn voor advocaten en de Ierse uitvoeringsvoorschriften ter zake. Wat nog onopgelost bleef, was de vraag of zij, bij de uitoefening van die rechten, kan worden verplicht om „in samenwerking met" een in Ierland bevoegde advocaat praktijk uit te oefenen. De Supreme Court kwam tot de conclusie dat het antwoord op die vraag in het Unierecht niet duidelijk was en heeft derhalve geoordeeld dat het noodzakelijk was om het Hof van Justitie een vraag voor te leggen over de juiste uitlegging van de betrokken aspecten van de dienstenrichtlijn voor advocaten.

3. Uniewetgeving

3.1 De desbetreffende bepalingen van het Unierecht zijn om te beginnen terug te vinden in artikel 1, lid 2, van de dienstenrichtlijn voor advocaten, waarin in de lijst van benamingen die onder de richtlijn vallen voor Duitsland de benaming Rechtsanwalt is opgenomen. Artikel 2 bepaalt dat elke lidstaat iedere persoon die gerechtigd is de beroepswerkzaamheden van advocaat uit te oefenen, bedoeld in artikel 1, lid 2, als advocaat erkent. Hieruit volgt dat een Duitse Rechtsanwalt in beginsel gerechtigd is om onder de voorwaarden van de dienstenrichtlijn voor advocaten als advocaat diensten te verrichten in elke lidstaat.

3.2 Artikel 5 van de richtlijn bepaalt met name:

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

> [...]
>
> – samen te werken met een advocaat die bij het betrokken gerecht praktijk uitoefent en die in voorkomend geval verantwoordelijk is tegenover dat gerecht [...].”

3.3 Bijgevolg staat de dienstenrichtlijn voor advocaten een lidstaat toe om de verplichting op te leggen dat „bezoekende” advocaten (advocaten die overeenkomstig de bepalingen van die richtlijn bevoegde advocaten binnen de Europese Unie zijn, maar die diensten willen verrichten in een lidstaat waar zij niet bevoegd zijn), wanneer zij een partij willen vertegenwoordigen in een rechtsgeding, „samenwerken met” een advocaat die bevoegd is in de lidstaat waar dat rechtsgeding zal worden behandeld.

4. Ierse wetgeving

4.1 Ierland heeft de European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulations 1979, zoals gewijzigd [voorschriften van 1979 inzake de Europese Gemeenschappen (vrijheid om diensten te verrichten) (advocaten); hierna: „voorschriften”] vastgesteld tot omzetting van de bepalingen van de dienstenrichtlijn voor advocaten in Iers recht.

4.2 In voorschrift 2, lid 1, wordt een „bezoekende advocaat” gedefinieerd aan de hand van een lijst die overeenstemt met de lijst in artikel 1, lid 2, van de richtlijn.

4.3 Voorschrift 6 bepaalt het volgende:

> „Wanneer een bezoekende advocaat in de staat activiteiten uitoefent die betrekking hebben op de vertegenwoordiging van een cliënt in rechte, moet hij samenwerken met een advocaat die bij het betrokken gerecht praktijk uitoefent en die in voorkomend geval verantwoordelijk is tegenover dat gerecht.”

4.4 Hieruit blijkt dat voorschrift 6 nauw aansluit bij de formulering van artikel 5 van de richtlijn. Hoewel het duidelijk is dat artikel 5 van de richtlijn slechts toestaat, maar niet vereist dat een lidstaat een maatregel invoert om „samenwerking” te verplichten, heeft Ierland ervoor gekozen om een dergelijke maatregel te nemen door voorschrift 6 uit te vaardigen.

4.5 Artikel 5 van de richtlijn zelf is echter reeds in een aantal zaken door het Hof van Justitie onderzocht, met name in het arrest van 25 februari 1988, Commissie/Duitsland (427/85, EU:C:1988:98). De centrale vraag van de partijen in deze procedure betreft de juiste uitlegging en toepassing van het arrest van het Hof van Justitie in die zaak. In wezen gaat het erom of het Unierecht (zoals uitgelegd in de zaak Commissie/Duitsland) zich verzet tegen de verplichting dat een bezoekende advocaat in samenwerking met een in Ierland bevoegde advocaat praktijk uitoefent wanneer de te vertegenwoordigen partij volgens het Ierse recht bevoegd is om zichzelf te vertegenwoordigen.

5. Iers recht

5.1 In het kader van deze zaak vestigt de Supreme Court de aandacht van het Hof van Justitie op bepaalde aspecten van het Ierse recht die betrekking hebben op de vertegenwoordiging van partijen in rechte.

5.2 Om te beginnen – en zoals reeds is opgemerkt – hebben, behalve de partijen in een geding, alleen behoorlijke barristers of solicitors het recht om voor de Ierse rechter te pleiten.

5.3 In een beperkt aantal gevallen is vastgesteld dat een rechtzoekende die zichzelf vertegenwoordigt, zich kan laten bijstaan door een zogenoemde „McKenzie Friend”. Uit de vaste rechtspraak van de Ierse rechterlijke instanties blijkt echter duidelijk dat een dergelijke persoon geen partij in de procedure mag vertegenwoordigen, maar enkel mag optreden als administratief medewerker om de betrokken partij in staat te stellen haar eigen zaak zo goed mogelijk te bepleiten. In het bijzonder is geoordeeld dat een dergelijke medewerker niet het recht heeft om als vertegenwoordiger van de partij voor de rechter te pleiten.

5.4 Hieruit volgt dat er in het Ierse recht geen omstandigheden worden erkend waarin een andere partij dan een behoorlijke barrister of solicitor bevoegd is om een partij in een geding in rechte te vertegenwoordigen.

5.5 Bovendien moet worden opgemerkt dat het Ierse recht niet toestaat dat vennootschappen in gerechtelijke procedures worden vertegenwoordigd door iemand anders dan een behoorlijke advocaat. Zelfvertegenwoordiging door vennootschappen is bijgevolg niet toegestaan, behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

5.6 Met uitzondering van vennootschappen is echter geen enkele partij verplicht om zich in om het even welke fase van de Ierse gerechtelijke procedure of in om het even welke soort procedure door een advocaat te laten vertegenwoordigen. Het recht van een partij om zichzelf te vertegenwoordigen wordt gezien als een belangrijk onderdeel van het grondwettelijk recht van personen om toegang te hebben tot de rechter (met inbegrip van de rechters in hoogste aanleg) of als een onderdeel van de fundamentele grondwettelijke waarde die op vergelijkbare wijze aan het recht van verdediging wordt toegekend. Kortom, natuurlijke personen, maar niet vennootschappen kunnen zichzelf dus in alle procedures vertegenwoordigen. In alle andere gevallen moet een partij die zich moet (vennootschappen) of wil (natuurlijke personen) laten vertegenwoordigen, een behoorlijke advocaat inschakelen.

5.7 De Supreme Court vestigt ook de aandacht op het beperkte karakter, naar Iers recht, van de verplichting om „samen te werken” wanneer praktijk wordt uitgeoefend. Het gaat namelijk slechts om de verplichting om een in Ierland bevoegde advocaat aan te duiden die beschikbaar zou zijn om de advocaat die zijn rechten krachtens de dienstenrichtlijn voor advocaten uitoefent bij te staan, indien

deze laatste hulp nodig heeft in verband met het nationale recht, de nationale praktijk en procedure, of de ethische regels.

5.8 Voorts merkt de Supreme Court op dat Ierland een systeem toepast waarbij het de regel is dat een partij alle kosten van vertegenwoordiging in een gerechtelijke procedure kan terugvorderen wanneer zij in het gelijk wordt gesteld. Hieruit volgt dat een bezoekende advocaat die een partij in de procedure vertegenwoordigt die in het gelijk wordt gesteld, in de praktijk dus in staat zal zijn om de kosten volledig op de verliezende partij te verhalen. Hoewel de primaire verplichting om een advocaat te betalen bij de door de advocaat vertegenwoordigde partij berust en hoewel de verwijzing in de kosten vereist dat de verliezende partij de in het gelijk gestelde partij vergoedt voor de redelijke kosten die zij aan haar advocaten heeft betaald of verschuldigd is, is het feit dat het mogelijk is om alle kosten te verhalen op een verweerder of geïntimeerde die in staat is om te betalen, vaak een praktische methode om een advocaat te betalen. Dergelijke maatregelen zijn niet beschikbaar voor een zichzelf vertegenwoordigende rechtzoekende die alleen de voor zijn eigen vertegenwoordiging gemaakte kosten kan terugvorderen. De erkenning van het recht van een advocaat om een partij voor de Ierse rechter te vertegenwoordigen, kan dus aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor alle betrokkenen.

5.9 Ten slotte wijst de Supreme Court erop dat een van de ethische verplichtingen van elke advocaat die een partij voor de Ierse rechter vertegenwoordigt, erin bestaat om alle relevante gebieden van het recht te onderzoeken en de rechter in kennis te stellen van alle juridische elementen, met inbegrip van de voor hem ongunstige elementen, die van belang kunnen zijn voor een juiste beslechting van het geding. Deze verplichting wordt gezien als een onderdeel van de voor de „common law”-landen kenmerkende situatie, namelijk dat een belangrijk deel van het onderzoek dat nodig is om een rechter in staat te stellen over rechtsvragen tot een juiste conclusie te komen door de partijen en niet door de rechter wordt verricht. Dit proces wordt uiteraard enigszins belemmerd wanneer partijen zichzelf vertegenwoordigen, maar gelet op de reeds genoemde grondwettelijke beginselen wordt aanvaard dat de rechters in dergelijke gevallen hun best moeten doen om juridische kwesties te behandelen zonder de bijstand van een advocaat voor een of beide partijen.

6. Standpunt van de partijen

6.1 O betoogt dat het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Commissie/Duitsland duidelijk impliceert dat het voor geen enkele lidstaat is toegestaan om de optie „samen te werken” toe te passen in een zaak waarin de partij die de bezoekende advocaat wenst te vertegenwoordigen, het recht heeft om zichzelf te vertegenwoordigen. Uit dat standpunt volgt dat een lidstaat in wezen nooit het recht heeft om de verplichting om „samen te werken” op te leggen indien de lidstaat niet vereist dat partijen zich in de nationale rechtsorde door advocaten laten vertegenwoordigen.

6.2 De Attorney General en de Law Society of Ireland pleiten voor een genuanceerdere uitlegging van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Commissie/Duitsland. Zij benadrukken dat het Hof van Justitie specifiek heeft verwezen naar het feit dat er ten minste enkele omstandigheden zijn waarin partijen voor de Duitse rechter door niet-advocaten kunnen worden vertegenwoordigd. Aangezien het Ierse recht niet toestaat dat een partij zich laat vertegenwoordigen door een andere persoon dan een bevoegde en behoorlijke advocaat, voeren zij aan dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen de situatie in Ierland en die in Duitsland. In het bijzonder merken de Attorney General en de Law Society of Ireland op dat de conclusie van het Hof van Justitie in punt 14 van het arrest dat er geen overwegingen van algemeen belang lijken te zijn die kunnen rechtvaardigen dat in gerechtelijke procedures waarin bijstand van een advocaat niet verplicht is, een advocaat wordt verplicht om „samen te werken”, voortvloeit uit wat was omschreven als „in die omstandigheden”. Het lijkt erop dat die zin, die aan het begin van punt 14 staat, een verwijzing naar het vorige punt bevat, waarin wordt verklaard dat het Duitse recht in sommige gevallen ook vertegenwoordiging toestaat door iemand die geen advocaat of specialist is.

6.3 Voorts wordt de aandacht gevestigd op het feit dat het Hof veel aspecten van de regeling op grond waarvan een bezoekende advocaat „in samenwerking met” een in Duitsland bevoegde advocaat praktijk moest uitoefenen, ten gronde onevenredig vond. Zoals reeds is opgemerkt, zouden dergelijke verplichtingen niet voorkomen in het Ierse recht, wanneer de minimale verplichting erin bestaat een in Ierland bevoegde advocaat ter beschikking te hebben teneinde bijstand te bieden op het gebied van het nationaal recht, de nationale praktijk en procedure, of ethiek indien dat nodig zou zijn. Derhalve lijkt het dat de werkingssfeer of de omvang van de verplichting die in het Duitse recht bestond ten tijde van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Commissie/Duitsland, aanzienlijk groter was dan de verplichting die in het Ierse recht zou ontstaan als Ierland het recht zou hebben om de verplichting op te leggen om „samen te werken” bij de uitoefening van praktijk van advocaat.

6.4 Ten slotte voeren deze partijen aan dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de logica die van toepassing is wanneer een lidstaat enerzijds beperkingen wil opleggen aan bezoekende advocaten terwijl partijen zich kunnen laten vertegenwoordigen door personen die geen advocaat of specialist zijn, en anderzijds het standpunt dat Ierland in de praktijk en behalve in het geval van vennootschappen helemaal geen verplichting om „samen te werken” zou kunnen opleggen.

6.5 De General Council of the Bar of Ireland neemt een neutraler standpunt in. Deze partij aanvaardt dat de bewoordingen van bepaalde delen van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Commissie/Duitsland kunnen worden uitgelegd op de manier die O bepleit, maar suggereert ook dat de kwestie niet duidelijk is gezien de tegenovergestelde argumenten die namens de Attorney General en de Law Society of Ireland zijn aangevoerd.

7. Vragen

7.1 Daarop heeft de Supreme Court beslist om zich tot het Hof van Justitie te wenden met de volgende prejudiciële vragen:

1. Is het voor een lidstaat verboden om gebruik te maken van de optie in artikel 5 van richtlijn 77/249/EEG van de Raad van 22 maart 1977, zoals gewijzigd, op grond waarvan een lidstaat een advocaat die een cliënt in rechte vertegenwoordigt ertoe kan verplichten „samen te werken met een advocaat die bij het betrokken gerecht praktijk uitoefent", in alle gevallen waarin een partij die de bezoekende advocaat in een dergelijke procedure wenst te vertegenwoordigen, het recht heeft om zichzelf te vertegenwoordigen?

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

3. Zou met name het opleggen van een beperkte verplichting om „samen te werken", op de manier zoals eerder in deze verwijzingsbeslissing beschreven, neerkomen op een evenredige inbreuk op de vrijheid van advocaten om diensten te verrichten, die gerechtvaardigd is uit hoofde van het algemeen belang, te weten de noodzaak om de consumenten van juridische diensten te beschermen en de noodzaak om een goede rechtsbedeling te waarborgen?

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