

EUROOPA KOHTU OTSUS

7. november 2000*

Tühistamishagi – Asutamisvabadus – Diplomite vastastikune tunnustamine – Ühtlustamine - Põhjendamiskohustus – Direktiiv 98/5/EÜ – Alaline tegutsemise advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon

Kohtuasjas C-168/98,

Luksemburgi Suurhertsogiriik, esindajad: välisministeeriumi rahvusvaheliste majandussuhete ja koostöö osakonna direktor N. Schmit, hiljem sama ministeeriumi õigus- ja kultuuriosakonna direktor P. Steinmetz, keda abistas advokaat J. Welter, Luxembourg, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress J. Welteri büroo, 100 boulevard de la Pétrusse,

hageja,

versus

Euroopa Parlament, esindajad: õigustalituse osakonnajuhataja C. Pennera ja sama talituse ametnik A. Baas, hiljem C. Pennera ja õigustalituse vanemametnik J. Sant'Anna, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Parlamendi peasekretariaat, Kirchberg,

ja

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: õigusnõunik M. C. Giorgi ja õigustalituse ametnik F. Anton, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispanka õigusosakonna peadirektor A. Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostjad,

keda toetasid

Hispaania Kuningriik, esindaja: riiklik esindaja M. López-Monís Gallego, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Hispaania suursaatkond, 4-6 boulevard E. Servais,

ja

Madalmaade Kuningriik, esindaja: välisministeeriumi Euroopa õiguse talituse juhataja M. A. Fierstra, Bezuidenhoutseweg 67, Haag,

ja

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindaja: J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, keda abistas *barrister* D. Anderson, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Ühendkuningriigi suursaatkond, 14 boulevard Roosevelt,

ning

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: peaõigusnõunik A. Caeiro ja õigustalituse ametnik B. Mongin, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o sama talituse ametnik Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

menetlusse astujad,

mille esemeks on nõue tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 1998. aasta direktiiv 98/5/EÜ, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon (EÜT L 77, lk 36; ELT eriväljaanne 6/03, lk 83),

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed C. Gulmann (ettekandja), A. M. La Pergola, M. Wathelet ja V. Skuris, kohtunikud D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen ja F. Macken,

kohtujurist: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

kohtusekretär: asekohtusekretär H. von Holstein,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles ära kuulanud poolte kohtukõned 25. jaanuari 2000. aasta kohtuistungil, kus Luksemburgi suurhertsogiriiki esindas P. Steinmetz, keda abistas advokaat J. Welter, parlamenti C. Pennera, nõukogu F. Anton, Hispaania Kuningriiki M. López-Monís Gallego, Madalmaade Kuningriiki välisministeeriumi abiõigusnõunik J. van Bakel, Ühendkuningriiki J. E. Collins, keda abistas *barrister* M. Hoskins, ning komisjoni B. Mongin,

olles 24. veebruari 2000. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Luksemburgi Suurhertsogiriik esitas EÜ asutamislepingu artikli 173 esimese lõigu (muudetuna EÜ artikli 230 esimene lõik) alusel hagiavalduse, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 4. mail 1998 ning mille esemeks on nõue tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 1998. aasta direktiiv 98/5/EÜ, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon (EÜT L 77, lk 36; ELT eriväljaanne 6/03, lk 83).

2 Euroopa Kohtu president andis Hispaania Kuningriigile, Euroopa Ühenduste Komisjonile, Madalmaade Kuningriigile ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigile vastavalt 16. septembri, 19. oktoobri, 11. novembri ja 9. detsembri 1998. aasta määrusega loa Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astuda.

Direktiiv 98/5

3 Direktiiv 98/5 võeti EÜ asutamislepingu artiklis 189b (muudetuna EÜ artikkel 251) sätestatud menetluse kohaselt vastu EÜ artikli 49 (muudetuna EÜ artikkel 40) alusel, kuivõrd ta sisaldab palgatöötajana advokaadi kutsealal tegutsemist käsitlevaid sätteid, ja EÜ asutamislepingu artikli 57 lõike 1 ja lõike 2 esimese ja kolmanda lause (muudetuna EÜ artikli 47 lõige 1 ja lõike 2 esimene ja kolmas lause) alusel, kuivõrd ta reguleerib sellel kutsealal tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana.

4 Selle direktiivi artikli 2 esimeses lõigus on sätestatud, et igal advokaadil on õigus teistes liikmesriikides alaliselt tegutseda päritolumaa kutsenimetuse all artiklis 5 osutatud valdkondades.

5 Sama õigusakti artikli 5 lõikes 1 on sätestatud, et päritolumaa kutsenimetuse alusel tegutsev advokaat tegeleb sama kutsetegevusega, mis vastuvõtvas liikmesriigis kasutatava vastava kutsenimetuse alusel tegutsev advokaat, ning võib muu hulgas anda nõu oma päritoluliikmesriigi, ühenduse, rahvusvahelise ja vastuvõtva liikmesriigi õiguse kohta.

6 Artikli 5 lõige 2 jätab siiski liikmesriikidele, kes lubavad oma territooriumil teatava kategooria advokaatidel valmistada ette dokumente surnute pärandvara valitsemisõiguse omandamiseks ja kinnisasjaga seotud õiguste loomiseks või üleandmiseks, mis on muudes liikmesriikides reserveeritud muudele kutsealadele peale advokaatide, õiguse jätta sellest tegevusest välja advokaadid, kes praktiseerivad kutsenimetuse alusel, mis on antud mõnes viimati nimetatud liikmesriigis. Artikli 5 lõige 3 lisab, et tegevuseks, mis on seotud kliendi esindamise või kaitsmisega kohtumenetluses ning niivõrd kui vastuvõtva liikmesriigi õiguses on see tegevus reserveeritud kõnealuse riigi kutsenimetuse alusel tegutsevatele advokaatidele, võib kõnealune riik nõuda, et päritolumaa kutsenimetuse alusel praktiseerivad advokaadid töötaksid koos kõnealuses kohtus praktiseeriva advokaadiga, kes oleks vajaduse korral vastutav nimetatud kohtu ees, või koos nimetatud kohtus tegutseva *avoué*ga. Lisaks lubatakse selles lõikes liikmesriikidel õigusemõistmise tõrgeteta toimimise tagamiseks näha ette erinorme kõrgeimasse kohtusse pöördumise kohta, nagu näiteks spetsialiseerunud advokaatide kasutamise.

7 Artiklites 3, 4, 6 ja 7 on sätestatud eeskirjad, mis puudutavad vastavalt:

- sellise advokaadi pädevas asutuses registreerimist, kes soovib praktiseerida muus liikmesriigis kui see, kus ta omandas kutsevalifikatsiooni;
- päritolumaa kutsenimetuse all praktiseeriva advokaadi kasutatava kutsenimetuse sõnastust;
- kohaldatavaid kutse-eetika nõudeid;
- distsiplinaarmenetlust.

8 Artikli 10 lõikes 1 on sätestatud, et oma päritolumaa kutsenimetuse alusel praktiseeriv advokaat, kes on tegelikult ja korrapäraselt tegutsenud vastuvõtvas liikmesriigis kõnealuse riigi õiguse, sealhulgas ühenduse õiguse alal vähemalt kolm aastat, võib hakata vastuvõtvas liikmesriigis advokaadi kutsealal tegutsema, ilma et ta peaks läbima kuni kolmeaastase kohanemisaja või sooritama sobivustesti, mis on nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/48/EMÜ (vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomide tunnustamise üldsüsteemi kohta (EÜT 1989, L 19, lk 16; ELT eriväljaanne 05/01, lk 337)) artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud tingimused.

9 Direktiivi 98/5 artikli 10 lõikes 3 on sätestatud, et oma päritolumaa kutsenimetuse alusel

praktiseeriv advokaat, kes on vastuvõttavas liikmesriigis tegelikult ja korrapäraselt tegutsenud kutsealal vähemalt kolm aastat, ent kõnealuse liikmesriigi õiguse alal vähem kui kolm aastat, võib kõnealuse riigi pädevalt asutuselt - tingimusel, et see asutus võtab arvesse teatavaid täiendavaid asjaolusid - saada ka loa tegutseda vastuvõttavas liikmesriigis advokaadi kutsealal ja õiguse teha seda kutsealal alusel, mis vastab sellele kutsele kõnealuses liikmesriigis, ilma et ta peaks täitma direktiivi 89/48 artikli 4 lõike 1 punktis b osutatud kohanemisaja või sobivustesti tingimusi.

10 Artikli 10 lõige 2 jätab vastuvõttavas liikmesriigis päritolumaa kutsealal alusel praktiseerivale advokaadile võimaluse igal ajal taotleda, et tema diplomit tunnustataks vastavalt direktiivile 89/48, eesmärgiga asuda vastuvõttavas liikmesriigis tegutsema advokaadi kutsealal sellise kutsealal alusel, mis vastab sellele kutsele kõnealuses liikmesriigis.

11 Artiklid 11 ja 12 reguleerivad advokaatide ühist kutsetegevust.

12 Kui advokaatide puhul, kes tegutsevad vastuvõttavas liikmesriigis vastava kutsealal alusel, on lubatud ühine kutsetegevus, võimaldab artikkel 11 selles riigis oma päritolumaa kutsealal alusel tegutsevatele advokaatidele teatavatel tingimustel:

- kutsetegevusega tegelemist selle advokaadiühingu filiaalis või esinduses, mille liikmed nad oma päritoluliikmesriigis on;
- mingis vormis ühist kutsetegevust, kui nad kuuluvad samasse advokaadiühingusse või on pärit samast liikmesriigist;
- ühist kutsetegevust teiste, eri liikmesriikidest pärit advokaatidega, kes praktiseerivad päritolumaa kutsealal alusel, ja/või vastuvõttavas liikmesriigis pärit advokaatidega.

13 Artiklis 12 on sätestatud, et sel viisil ühise kutsetegevusega tegelevad advokaadid võivad kasutada advokaadiühingu nime, kuhu nad oma päritoluliikmesriigis kuuluvad, ning vastuvõttev liikmesriik võib nõuda, et lisaks sellele nimele mainitaks advokaadiühingu õiguslikku vormi päritoluliikmesriigis ja/või vastuvõttavas liikmesriigis praktiseerivate advokaadiühingu liikmete nimesid.

Põhiküsimus

14 Luksemburgi Suurhertsogiriik esitab tühistamisnõude kinnituseks kolm väidet, millest esimene puudutab EÜ asutamislepingu artikli 52 teise lõigu (muudetuna EÜ artikli 43 teine lõik) rikkumist, teine asutamislepingu artikli 57 lõike 2 teise lause rikkumist ning kolmas EÜ asutamislepingu artikli 190 (muudetuna EÜ artikkel 253) rikkumist.

15 Oma väidete toetuseks seab ta kahtluse alla direktiivi 98/5 artiklid 2, 5 ja 11, millest esimene puudutab mujalt pärit advokaatide õigust tegutseda päritolumaa kutsealal alusel, teine nende tegevusvaldkondi ja kolmas ühist kutsetegevust.

Asutamislepingu artikli 52 teise lõigu rikkumine

16 Asutamislepingu artikli 52 teisel lõigul põhinev väide jaguneb kaheks osaks, millest esimene puudutab kodanike ja võõrtöötajate erinevat kohtlemist ning teine selliste üldiste huvide

kahjustamist nagu tarbijakaitse ja korrakohane õigusemõistmine.

Esimene osa

17 Luksemburgi Suurhertsogiriik väidab, et asutamislepingu artikli 52 teises lõigus on kehtestatud füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseva võõrtöötaja ja samasuguse kodumaise töötaja võrdsustamise põhimõte. See võrdse kohtlemise reegel tähendab, et võrdsuse või mittediskrimineerimise mõõdupuuks tuleb võtta vastuvõtva liikmesriigi õigusaktid, mitte füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseva võõrtöötaja päritoluliikmesriigi omad, ning et asutamisõigust ei saa anda, rikkudes füüsilisest isikust ettevõtjate tegevust reguleerivaid ülimuslikke põhimõtteid, mis on eri liikmesriikide õiguses samad.

18 Hageja väidab, et kuigi ühtlustamine võib õigustada rahvusvahelise õiguse, ühenduse õiguse ja päritoluliikmesriigi õiguse alaste teadmiste kontrolli ärajätmist, ei saa seda kontrolli ära jätta vastuvõtva liikmesriigi õiguse alal. Teadmised, mis tuleb eri liikmesriikides nende riikide õiguse alal omandada, ei ole erinevalt muu väljaõppe raames antavatest teadmistest eri riikides ühesugused ega isegi mitte üldiselt sarnased, kusjuures siseriikliku õiguse alaste teadmiste eripära on direktiiviga 89/48 tunnustatud.

19 Luksemburgi suurhertsogiriik meenutab, et asutamislepingu artikkel 52 kujutab endast võrdse kohtlemise põhimõtte konkreetset väljendust.

20 Kui aga direktiiviga 98/5 kõrvaldatakse igasugune kohustus vastuvõtva liikmesriigi õiguses eelnevalt koolitust saada ning lubatakse mujalt pärit advokaatidel selle riigi õiguse alal praktiseerida, toob see kaasa riigi kodanike ja muude liikmesriikide kodanike ebavõrdse kohtlemise, mis on kõnealuse asutamislepingu sätte seisukohalt õigustamatu, kuna see sätte ei luba ühenduse õigusloomeorganil direktiivi raames, millega ei ühtlustata haridusnõudeid, kõrvaldada eelneva kvalifikatsiooni nõuet.

21 Hageja lisab, et samas eirab direktiiv 98/5 asutamise ja teenuste osutamise vahel eksisteerivat erinevust, mis peab ka säilima, kuna isegi nõukogu 22. märtsi 1977. aasta direktiiv 77/249/EMÜ õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta (EÜT L 78, lk 17, ELT 06/01, lk 52) lubab õigusteenuseid osutaval isikul praktiseerida vastuvõtva liikmesriigi õiguse alal, ilma et ta peaks tõendama oma sellealaseid teadmisi.

22 Parlament ja nõukogu, keda menetluse astujad toetavad, eitavad vastupidise diskrimineerimise olemasolu. Nad leiavad, et oma päritolumaal kutsenimetuse all praktiseerivad advokaadid ja vastuvõtvas liikmesriigis kasutatava kutsenimetuse all praktiseerivad advokaadid on eri olukorras, kuna esimeste tegutsemistingimustele kehtib hulgaliselt piiranguid. Nii või teisiti ei kuulu füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamise liberaliseerimisprotsessi piiride määramine asutamislepingu artikli 52 ülesannete hulka.

23 Selles osas tuleb tõdeda, et viimati nimetatud diskrimineerimiskeeld on üksnes üldise võrdsuspõhimõtte konkreetne väljendus, mida ühenduse õigusloomeorganid peavad ühe ühenduse õiguse aluspõhimõttena järgima ning mis nõuab, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt, välja arvatud juhul, kui selline käsitlemine on objektiivselt põhjendatud (vt selle kohta 5. oktoobri 1994. aasta otsust kohtuasjas C-280/93: Saksamaa vs. nõukogu, EKL 1994, lk I-4973, punkt 67, ja 15. aprilli 1997. aasta otsust kohtuasjas C-27/95: Bakers of Nailsea, EKL 1997, lk I-1847, punkt 17).

24 Käesoleval juhul tuleb nentida, et ühenduse õigusloomeorgan ei ole seda põhimõtet rikkunud, kuna mujalt pärit ja oma päritolumaa kutsenimetuse all praktiseeriva advokaadi ning vastuvõttvas liikmesriigis kasutatava kutsenimetuse all praktiseeriva advokaadi olukord ei ole võrreldav.

25 Erinevalt viimatinimetatust, kes saab tegeleda kõigi tegevustega, mis on vastuvõttvas liikmesriigis lubatud või reserveeritud advokaadi kutseala esindajatele, võivad teatavad tegevused olla esimesena nimetatule keelatud ning kliendi esindamise või kaitse korral kohtumenetluses võib talle seada teatavaid kohustusi.

26 Nii lubab direktiivi 98/5 artikli 5 lõige 2, et vastuvõttev liikmesriik võib teatavatel tingimustel jätta mujalt pärit ja oma päritolumaa kutsenimetuse alusel praktiseerivate advokaatide tegevusest välja surnute pärandvara valitsemisõiguse omandamiseks ja kinnisasjaga seotud õiguste loomiseks või üleandmiseks dokumentide ettevalmistamise.

27 Samuti lubab artikli 5 lõike 3 esimene lõik vastuvõttval liikmesriigil teatavatel tingimustel nõuda, et päritolumaa kutsenimetuse alusel praktiseerivad advokaadid töötaksid koos kõnealusel kohtus praktiseeriva advokaadiga või koos nimetatud kohtus tegutseva *avoué*'ga. Sama artikli teine lõik lubab liikmesriikidel näha ette erinorme kõrgeimasse kohtusse pöördumise kohta, nagu näiteks spetsialiseerunud advokaatide kasutamine.

28 Lisaks tuleb rõhutada, et direktiivi 98/5 artikli 4 lõike 1 kohaselt peab mõnes liikmesriigis päritolumaa kutsenimetuse all praktiseeriv advokaat tegutsema kõnealusel nimetuse all, mida "tuleb väljendada [...] arusaadaval viisil ning nõnda, et vältida selle segiajamist vastuvõttva liikmesriigi kutsenimetusega".

29 Seega ei ole vastuvõttvas liikmesriigis kasutatava kutsenimetuse all praktiseerivate advokaatide diskrimineerimist puudutav etteheide põhjendatud. Järelikult tuleb komisjoni esitatud esimese väite esimene osa tagasi lükata.

Teine osa

30 Luksemburgi Suurhertsogiriik väidab, et ta on direktiivi 98/5 kehtivuse vaidlustanud tarbijate ja korra kohase õigusemõistmise huvides. Ta rõhutab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt annab advokaatide kutse-eeskirjade, eelkõige korraldust, kvalifikatsiooni, kutse-eetikat, kontrolli ja vastutust käsitlevate eeskirjade rakendamine lõpp-tarbijatele usaldusvääruse ja kogemuste ning korra kohase õigusemõistmise piisava tagatise (12. detsembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-3/95: Reisebüro Broede, EKL 1996, lk I-6511, punkt 38). Kui aga direktiiviga 98/5 kõrvaldatakse igasugune kohustus vastuvõttva liikmesriigi õiguses koolitust saada, kannatavad seetõttu üldised huvid, eriti tarbijakaitse, mida mitu eri liikmesriiki püüab saavutada, nõudes advokaadi kutsealal tegevuse alustamiseks ja sellel kutsealal tegutsemiseks seadusega sätestatud kvalifikatsiooni. Sellelt seisukohalt tooks olukord, kus lubatakse, et koolitus omandatakse praktiseerides, tingimata kaasa selle, et praksis hakkab eelnema koolitusele. Väites, et oma päritolumaa kutsenimetuse all praktiseeriv advokaat ei hakka tegutsema vastuvõttva riigi õiguse alal, mida ta ei tunne, eiratakse ka üliluslikke nõudeid, mis välistavad sellise ohuga riskimise, kuna selle esinemissagedus ei tohiks kuidagi mõjutada selle vastuvõetamatuse hindamist.

31 Parlament ja nõukogu, keda menetlusse astujad toetavad, leiavad, et direktiivi 98/5 artiklites 4, 5, 6 ja 7 on üldise huviga seotud kaalukaid põhjuseid, eriti tarbijakaitset, arvesse võetud.

Parlament ja Ühendkuningriik rõhutavad, et kutse-eetika eeskirjade kohaselt ei tohi advokaat nii või teisiti vastu võtta kohtuasja, mille puhul ta teab või peab teadma, et see jääb väljapoole tema kompetentsi, ning kõik selle eeskirja rikkumised kujutavad endast distsiplinaarsüütegu.

32 Tuleb rõhutada, et juhul, kui puudub kooskõlastamine ühenduse tasandil, võivad liikmesriigid teatud tingimustel võtta riiklikke meetmeid, millel on asutamislepinguga kooskõlaline õiguspärane eesmärk ning mida õigustavad üldise huviga seotud kaalukad põhjused, mille hulka kuulub tarbijakaitse. Nii võivad nad teatud asjaoludel võtta või säilitada meetmeid, mis takistavad vaba liikumist. Just selliseid takistusi lubab asutamislepingu artikli 57 lõige 2 ühendusel kõrvaldada, et hõlbustada tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana. Selliste meetmete võtmisel arvestab ühenduse õigusloome eri liikmesriikide taotletavat üldist huvi ning kehtestab nende huvide kaitsmise taseme, mis tundub olevat ühenduses vastuvõetav (vt selle kohta 13. mai 1997. aasta otsust kohtuasjas C-233/94: Saksamaa vs. parlament ja nõukogu, EKL 1997, lk I-2405, punktid 16 ja 17). Vastuvõetava kaitsetaseme määramisel on tal teatav kaalutlusruum.

33 Käesoleval juhul tuleb nentida, et mitmes direktiivi 98/5 sättes on kehtestatud eeskirju tarbijakaitse ja korra kohase õigusemõistmise huvides.

34 Nii on artiklis 4 sätestatud, et mujalt pärit ning päritolumaa kutsenimetuse all praktiseeriv advokaat peab tegutsema kõnealuse nimetuse all, nii et tarbija oleks teadlik asjaolust, et advokaat, kellele ta usaldab oma huvide kaitsmise, ei ole omandanud kutsekvalifikatsiooni vastuvõtvas liikmesriigis ning et tema esialgse koolituse raames ei pruugi olla selle riigi õigust käsitletud.

35 Nagu on juba rõhutatud, lubavad artikli 5 lõiked 2 ja 3 vastuvõtval liikmesriigil teatud tingimustel keelata mujalt pärit advokaadil teatud tegevustega tegeleda ning seada talle kliendi esindamise või kaitse korral kohtumenetluses teatavad kohustused.

36 Artikli 6 lõike 1 kohaselt kehtivad päritolumaa kutsenimetuse all praktiseeriva advokaadi suhtes lisaks tema päritoluliikmesriigis kehtivatele kutse-eetika nõuetele kõigi toimingute puhul, mida ta teeb vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, ka samad kutse-eetika nõuded, mis vastuvõtva liikmesriigi vastava kutsenimetuse all tegutsevate advokaatide suhtes.

37 Artikli 6 lõige 3 lubab vastuvõtval liikmesriigil nõuda, et päritolumaa kutsenimetuse all praktiseeriv advokaat kas sõlmiks kutsekindlustuslepingu või astuks kutsegarantiifondi liikmeks vastavalt eeskirjadele, mis kõnealune riik näeb ette oma territooriumil toimuva kutsetegevuse jaoks, välja arvatud juhul, kui asjaomasel advokaadil on juba selline kaitse vastavalt oma päritoluliikmesriigi eeskirjadele, kusjuures vastuvõttev riik võib juhul, kui kindlustuskate on samaväärne üksnes osaliselt, nõuda lisakindlustuse või lisagarantii sõlmimist.

38 Artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, et kui päritolumaa kutsenimetuse alusel praktiseeriv advokaat ei täida vastuvõtvas liikmesriigis kehtivaid kohustusi, kohaldatakse vastuvõtvas liikmesriigis ette nähtud menetlusnorme, sanktsioone ja õiguskaitsevahendeid.

39 Artikli 7 lõigetes 2 ja 3 on distsiplinaarmenetluse puhuks ette nähtud päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi pädevate asutuste vastastikuse teavitamise ja koostöö kohustus.

40 Artikli 7 lõige 4 lisab, et päritoluliikmesriigi pädev asutus otsustab oma menetlus- ja materiaaõiguskaitsealuste alusel, milliseid meetmeid võtta, pidades silmas vastuvõtva liikmesriigi pädeva asutuse distsiplinaarotsust päritolumaa kutsenimetuse all praktiseeriva advokaadi kohta.

41 Viimaks on artikli 7 lõikes 5 sätestatud, et kutsealal tegutsemise loa ajutine või alaline tagasivõtmine päritoluliikmesriigi pädeva asutuse poolt toob asjaomase advokaadi jaoks automaatselt kaasa ajutise või alalise keelu vastuvõtvast liikmesriigis päritolumaa kutsenimetuse all praktiseerida.

42 Tuleb muuseas märkida, et, piiramata kehtivate vastutuseeskirjade kohaldamist, on advokaatide kutse-eetika nõuete hulgas sageli sarnaselt Euroopa Liidu Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu (CCBE) vastu võetud eetikakoodeksi artiklis 3.1.3 sätestatule distsiplinaarvastutusega tagatud kohustus mitte võtta vastu kohtuasju, mille puhul advokaat teab või peab teadma, et see jääb väljapoole tema kompetentsi.

43 Seega näib, et soovides hõlbustada asutamise põhivabaduse kasutamist mujalt pärit advokaatide teatud kategooria poolt, on ühenduse õigusloomeorgan eelistanud vastuvõtva liikmesriigi õiguse alase kvalifikatsiooni eelneva kontrolli asemel mehhanismi, mis ühendab endas tarbijate teavitamist, selle kutseala teatud valdkondades praktiseerimise ulatuse või tingimustega seotud piiranguid, järgitavate kutse-eetika nõuete kogumit, kindlustuskohustust ning distsiplinaarkorda, mis hõlmab nii päritoluliikmesriigi kui ka vastuvõtva liikmesriigi pädevaid asutusi. Ta ei ole kõrvaldanud nõuet, et asjaomane advokaat peab tundma oma käsitletavates kohtuasjades kohaldatavat vastuvõtva liikmesriigi õigust, vaid on kõigest vabastanud advokaadi nende teadmiste eelneva tõendamise kohustusest. Seega võimaldab ta vajaduse korral teadmiste järk-järgulist omandamist praktika käigus, mida hõlbustab päritoluliikmesriigis saadud kogemused muu õiguse alal. Samuti on ta saanud arvesse võtta nii distsiplinaarkorra kui ka ametialase vastutuse hoiatavat mõju.

44 Valides sellise tarbijakaitse ja korrakohase õigusemõistmise meetodi ja taseme, ei ole ta oma kaalutusõiguse piire ületanud.

45 Järelikult tuleb ka esimese väite teine osa tagasi lükata.

Asutamislepingu artikli 57 lõike 2 teise lause rikkumine

46 Oma teises väites kinnitab Luksemburgi Suurhertsogiriik, et direktiivi 98/5 ei oleks tohtinud vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega, nagu on ette nähtud asutamislepingu artikliga 189b sätestatud korras, vaid ühehäälselt, nagu on sätestatud asutamislepingu artikli 57 lõike 2 teises lauses.

47 Ta meenutab asutamislepingu artikli 57 lõike 2 sõnastust:

"Samal eesmärgil [et hõlbustada tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana] annab nõukogu [...] direktiive liikmesriikides nende õigus- ja haldusnormide kooskõlastamiseks, mis käsitlevad tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana. Komisjoni ettepanekul ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga otsustab nõukogu ühehäälselt selliste direktiivide andmise, mille rakendamiseks tuleb vähemalt ühes liikmesriigis muuta kutsealaseid reguleerivaid seadusega kehtestatud põhimõtteid, mis on seotud füüsiliste isikute koolituse ja kutsealale pääsemise tingimustega. Muudel puhkudel teeb nõukogu otsuse vastavalt artiklis 189b sätestatud menetlusele."

48 Tema arvates muudab direktiiv 98/5 oma artiklitega 2, 5 ja 11 mitmes liikmesriigis just olulisi põhimõtteid, mis on seotud füüsiliste isikute advokaadikoolituse ja vastavale kutsealale pääsemise tingimustega.

49 Koolituse osas on muutus ilmne, kuna enam ei ole nõutav varasem koolitus vastuvõtva liikmesriigi õiguse alal ega samaväärseks tunnistamine sobivustesti järel.

50 Direktiiviga 98/5 muudeti ka kutsealale pääsemist reguleerivaid põhimõtteid, kuna direktiiv:

- lubab oma artiklites 2 ja 5 päritolumaa kutsenimetuse all advokaadi kutsealal täieõiguslikult praktiseerida, mis oli varem suures enamuses liikmesriikides võimatu, ning kõrvaldab mujalt pärit advokaatide kohustuse omandada teadmisi vastuvõtva liikmesriigi õiguse kohta;

- liberaliseerib oma artiklis 11 advokaatide ühise kutsetegevuse, sh liikmesriikides, kes sellises vormis tegevust ega selliseid kutsealale pääsemise tingimusi ei lubanud.

51 Hageja rõhutab eriti, et direktiiv 98/5 hävitab Luksemburgi õiguses seadusega kehtestatud põhimõtte, et kõigi advokaadi kutsealale pääseda soovijate teadmisi tuleb kontrollida, ning selle tõttu kannatab tarbijakaitse.

52 Nõukogu ja parlament kinnitavad, et asutamislepingu artikli 57 lõike 2 teist lauset tuleb tõlgendada kitsalt, kuna tegemist on erandsättega tavalisest korrast. Nad leiavad, et käesoleval juhul ei ole nimetatud sätte kohaldamistingimused täidetud. Parlament, mida toetab Hispaania Kuningriigi valitsus, rõhutab, et direktiiv 98/5 kehtestab eri liikmesriikides ette nähtud korras saadud kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise põhimõtte, et tagada sellise kvalifikatsiooniga advokaatide asutamisoigus kogu ühenduse territooriumil. Sellest järeldeb ta, et selles osas kuulub vaidlusalune õigusakt asutamislepingu artikli 57 lõike 1 kohaldamisalasse. Komisjon väidab omalt poolt, et direktiiv 98/5 kehtestab kutsealal tegutsemise lubade vastastikuse tunnustamise mehhanismi, mis kuulub asutamislepingu artikli 57 lõike 1 ja lõike 2 esimese ja kolmanda lause kohaldamisalasse.

53 Mis puutub advokaadi ühisesse kutsetegevusse, väidavad nõukogu, Madalmaade Kuningriik ja komisjon, et see kuulub igal juhul kutsealal tegutsemise eeskirjade, mitte kutsealale pääsemist puudutavate seadusega kehtestatud põhimõtete kohaldamisalasse.

54 Tuleb meenutada, et asutamislepingu artikli 57 lõikes 1 on sätestatud:

"Selleks et hõlbustada tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana, annab nõukogu vastavalt artiklis 189b sätestatud menetlusele direktiive diplomite, tunnustuste ja muude kvalifikatsioonitõendite vastastikuse tunnustamise kohta."

55 Järgmiseks tuleb tõdeda, et direktiiv 98/5, mille eesmärk on hõlbustada advokaadi kutsealal tegutsemist muuhulgas ka füüsilisest isikust ettevõtjana, kinnitab oma artiklis 2 ja 5 teatavate eranditega kõigi advokaatide õigust tegeleda kõigis teistes liikmesriikides oma päritolumaa kutsenimetuse all sama kutsetegevusega, millega vastuvõtva riigi vastava kutsenimetuse all praktiseeriv advokaat, sh selle riigi õiguse alase nõustamisega.

56 Seega kehtestab direktiiv mujalt pärit ning oma päritolumaa kutsenimetuse all praktiseerida soovivate advokaatide kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise mehhanismi. See mehhanism täiendab direktiiviga 89/48 kehtestatud mehhanismi, mille advokaate puudutav eesmärk on võimaldada vastuvõtva liikmesriigi kutsenimetuse all kutsealal piiramatult tegutseda.

57 Vastupidiselt Luksemburgi Suurhertsogiriigi väidetule kuuluvad direktiivi 98/5 artiklid 2 ja 5 seega asutamislepingu artikli 57 lõike 1, mitte sama artikli lõike 2 teise lause kohaldamisalasse.

58 Järelikult ei ole argument, mis puudutab kutsealasid reguleerivate seadusega kehtestatud põhimõtete muutmist asutamislepingu artikli 57 lõike 2 teise lause tähenduses, mille puhul oleks direktiiv 98/5 tulnud ühehäälselt vastu võtta, direktiivi artiklite 2 ja 5 osas asjakohane.

59 Mis puutub direktiivi 98/5 artiklisse 11, mis käsitleb advokaatide ühist kutsetegevust, piisab, kui nentida, et see ei reguleeri advokaadi kutsealale pääsemise tingimust, vaid sellel kutsealal tegutsemise tingimust. Lisaks, nagu parlament, nõukogu, Hispaania Kuningriik ja komisjon rõhutavad, ei nõua see säte, et vastuvõttev liikmesriik nõustuks sellise tingimusega, kui ta vastava kutsenimetuse all tegutsevate advokaatide ühistegevust ei luba. Seega oli ühistegevust puudutavate eeskirjade vastuvõtmine asutamislepingu artikli 57 lõike 2 teise ja kolmanda lause alusel õiguspäraselt võimalik.

60 Eelnevast järeldub, et teine väide tuleb tagasi lükata.

Asutamislepingu artikli 190 rikkumine

61 Luksemburgi Suurhertsogiriik väidab, et direktiiviga 98/5 rikutakse asutamislepingu artiklis 190 kehtestatud põhjendamiskohustust, kuna direktiiv ei sisalda korralikku põhjendust igasuguste vastuvõtva liikmesriigi õiguse alase eelneva kvalifikatsiooni nõuete kõrvalejätmise kohta. Lisaks ei ole seal ka selgitust, miks on esimesest päevast saadik vaja päritolumaa kutsenimetuse all praktiseerivale advokaadile võimaldada esiteks pääsu kutsealale koos kogu pädevusega, sh vastuvõtva liikmesriigi õiguse alal, ning teiseks sellel kutsealal ajaliselt piiramata tegutsemist kõnealuse nimetuse all. Hageja leiab viimaks, et eriti vastuoluliselt on põhjendatud kolmas, neljas ja neljateistkümnes põhjendus. Nende põhjenduste tekst, mis viitab eesmärgile, et mujalt pärit advokaat omandaks teatava aja möödudes vastuvõtva liikmesriigi kutsenimetuse, on vastuolus otsusega seadustada päritolumaa kutsenimetuse all praktiseerimine piiramatu aja vältel.

62 Tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt sõltub põhjendamiskohustuse ulatus asjaomase õigusakti iseloomust ning üldakti puhul piisab, kui põhjendustes on osutatud ühelt poolt üldisele olukorrale, mis tingis akti vastuvõtmise, ja teiselt poolt üldistele eesmärkidele, mille saavutamiseks see on mõeldud. Kui vaidlustatud õigusaktist ilmneb institutsiooni seatud eesmärgi põhisisu, oleks liigne nõuda, et erinevad tehnilised valikud oleks eraldi põhjendatud (vt selle kohta 19. novembri 1998. aasta otsust kohtuasjas C-150/94: Ühendkuningriik vs. nõukogu, EKL 1998, lk I-7235, punktid 25 ja 26).

63 Käesoleval juhul sisaldab direktiiv 98/5 oma vastuvõtmise tinginud üldise olukorra sidusat ja piisavat kirjeldust:

- isikute ja teenuste vaba liikumise takistuste kõrvaldamine liikmesriikide vahel on üks ühenduse eesmärke, kusjuures liikmesriikide kodanike jaoks tähendab see muu hulgas võimalust tegutseda kutsealal füüsilisest isikust ettevõtja või palgatöötajana ka muus liikmesriigis kui see, kus nad omandasid kutsekvalifikatsiooni (esimene põhjendus);

- advokaat, kellel on ühes liikmesriigis täielik kutsekvalifikatsioon, võib direktiivi 89/48 alusel taotleda oma diplomi tunnustamist teises liikmesriigis eesmärgiga integreeruda seal advokaadi kutsealasse ja asuda sellel tegutsema kõnealuses riigis kasutatava kutsenimetuse all (teine põhjendus);

- teenuste osutamise valdkonnas lubab direktiiv 77/249 juba ühe liikmesriigi advokaatidel

teatavatel tingimustel tegutseda teises liikmesriigis, praktiseerides oma päritoluliikmesriigi, ühenduse, rahvusvahelise ja vastuvõtva liikmesriigi õiguse alal (kümnes põhjendus);

- üksnes vähesed liikmesriigid lubavad oma territooriumil teistest liikmesriikidest pärit advokaatidel tegutseda päritolumaa kutsenimetuse alusel advokaadi kutsealal muul viisil peale teenuste osutamise; liikmesriikides, kus selline võimalus on olemas, on siiski olulisi erinevusi praktilistes üksikasjades ning sellised olukorra erinevused põhjustavad ebavõrdsust ja moonutusi liikmesriikide advokaatide vahelises konkurentsis ning on takistuseks liikumisvabadusele (kuues põhjendus).

64 Direktiiv 98/5 osutab ka üldistele eesmärkidele, mille saavutamiseks see on mõeldud:

- kvalifitseeritud advokaadid, kes ei integreeru vastuvõtvas liikmesriigis kutsealasse kiiresti, näiteks direktiivis 89/48 ette nähtud sobivustesti sooritades, peaksid suutma saavutada niisuguse integratsiooni pärast teatavat kutsealal praktiseerimise ajavahemikku vastuvõtvas liikmesriigis päritolumaa kutsenimetuse all, või siis jätkama tegevust päritolumaa kutsenimetuse all (kolmas põhjendus);

- ühenduse tasandil võetud meetmete eesmärk on esiteks pakkuda advokaatidele diplomite tunnustamise üldsüsteemiga võrreldes kergemat võimalust vastuvõtva liikmesriigi kutsealasse integreeruda ja teiseks vastata õigusteenuste tarbijate vajadustele, kes vajavad nõu piiriüleste tehingute sooritamiseks (viies põhjendus);

- direktiivi eesmärk on ka lahendada konkurentsimoonutuste ja liikumisvabaduse takistamisega seotud probleemid, mis tulenevad väga erinevatest päritolumaa kutsenimetuse alusel advokaadina tegutsemise tingimustest neis liikmesriikides, kes sellist tegevust juba lubavad (kuues põhjendus);

- direktiiviga tahetakse tagada tarbijate nõuetekohane informeeritus, sätestades, et advokaadid, kes ei ole vastuvõtvas liikmesriigis kutsealasse integreerunud, peaksid kõnealuses riigis tegutsema päritolumaa kutsenimetuse all (üheksas põhjendus).

65 Seega näib, et ühenduse õigusloomeorgan on üldakti vastuvõtmisel asutamislepingu artiklis 190 kehtestatud põhjendamiskohustuse täitnud.

66 Selle kohustuse täitmisel ei pidanud ta eraldi põhjendada, miks ta otsustas oma üldiste eesmärkide elluviimiseks jätta ära vastuvõtva liikmesriigi õiguse alase kvalifikatsiooni eelneva tõendamise nõude ning anda ka vastav õigus kohe nimetatud kutsealal selle riigi õiguse alal tegutseda. Samuti ei pidanud ta eraldi põhjendada, miks ta sama eesmärgi huvides ei piiranud ajaliselt päritolumaa kutsenimetuse all praktiseerimise õigust vastuvõtvas liikmesriigis. Lisaks ei ole ühenduse õigusloomeorgan kohustatud lisama asutamisevabaduse kasutamise hõlbustamiseks mõeldud meetmele ajalisi piiranguid, kuna see vabadus eeldab juba määratluse kohaselt püsiva ja alalise osalemise võimalust vastuvõtva liikmesriigi majanduselus.

67 Viimaks ei saa tuvastada, et põhjendused, mis viitavad eesmärgile, et mujalt pärit advokaat omandaks teatava aja möödudes vastuvõtva liikmesriigi kutsenimetuse, oleksid vastuolus ühenduse õigusloomeorgani otsusega lubada päritolumaa kutsenimetuse all piiramatult vältel praktiseerida. Need kaks kutsealal tegutsemise viisi alluvad eri kordadele ning viimasel neist on oma piirangud, mis puudutavad vastuvõtva liikmesriigi õiguse alase kvalifikatsiooni eelneva tõendamise nõude kõrvalajätmist. Lisaks, nagu on juba rõhutatud, ei ole asutamisevabaduse hõlbustamiseks võetud ühenduse meetme puhul nõutav, et selle mõju oleks ajaliselt piiratud.

68 Neil asjaoludel tuleb ka kolmas väide tagasi lükata.

69 Kuna ühtki neist kolmest väitest ei ole vastu võetud, tuleb hagi kokkuvõttes rahuldamata jätta.

Kohtukulud

70 Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament ja nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Luksemburgi Suurhertsogiriik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista. Menetlusse astuvad liikmesriigid ja institutsioonid kannavad kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel oma kohtukulud ise. Seega kannavad Hispaania Kuningriik, Madalmaade Kuningriik, Ühendkuningriik ja komisjon ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

1) Jätta hagi rahuldamata.

2) Mõista kohtukulud välja Luksemburgi Suurhertsogiriigilt.

3) Jätta Hispaania Kuningriigi, Madalmaade Kuningriigi, Ühendkuningriigi ja komisjoni kohtukulud nende enda kanda.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

La Pergola

Wathelet

Skuris

Edward

Puissochet

Jann

Sevón

Schintgen

Macken

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 7. novembril 2000 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias