

EU-erkenning

Beslissing

van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten inzake het bezwaar van

mr. X

avocat te Luxemburg, Groothertogdom Luxemburg

– hierna: belanghebbende –

gericht tegen het namens de algemene raad (hierna: "verweerder") in mandaat door de manager juridische en bestuurlijke zaken genomen besluit van 25 juli 2019, inhoudende de afwijzing van het verzoek van belanghebbende tot erkenning van diens beroepskwalificaties ten behoeve van de inschrijving als advocaat in Nederland (hierna: "besluit").

Procesverloop

1. Met het daartoe bestemde formulier, met producties, verzoekt belanghebbende op 29 maart 2019 erkenning van zijn beroepskwalificaties op grond van artikel 3, eerste lid, van de Regeling erkenning EU-beroepskwalificaties advocatuur (hierna: "Regeling") in verband met een verzoek tot inschrijving als advocaat als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet.

2. Naar aanleiding van e-mailcorrespondentie in de periode 26 april tot 11 juni 2019 verstrekt belanghebbende aanvullende informatie ten behoeve van beoordeling van diens verzoek.

3. Bij brief van 25 juli 2019, tevens verzonden per e-mail, wijst verweerder het verzoek af.
4. Bij brief van 30 augustus 2019 met bijlagen, verzonden per e-mail van gelijke datum, maakt belanghebbende bezwaar tegen het besluit.
5. Bij brief van 10 september 2019, tevens verzonden per e-mail, vindt bevestiging plaats van het verzoek van belanghebbende om telefonisch te worden gehoord. Voorts verdaagt verweerder de beslissing op bezwaar tot uiterlijk 28 november 2019.
6. Belanghebbende is op 23 oktober 2019 namens verweerder telefonisch gehoord door mr. B.J.M. de Leest, lid van de algemene raad, in aanwezigheid van mr. M.E. Veenboer, griffier.
7. Naar aanleiding van het telefonisch horen heeft verweerder belanghebbende bij brief van 1 november 2019, tevens verzonden per e-mail, nog een aantal vragen gesteld welke belanghebbende bij e-mailbericht van 7 november 2019 heeft beantwoord.

Toetsingskader

8. Artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Advocatenwet stelt als voorwaarde om te worden ingeschreven als advocaat dat betrokkene dient te beschikken over een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet EU-beroepskwalificaties (hierna: "Algemene wet").
9. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Algemene wet, gelezen in samenhang met artikel 2 van de Regeling, kan verweerder de EU-beroepskwalificaties erkennen van een migrerende beroepsbeoefenaar die in Nederland toegang tot of uitoefening van een gereguleerd beroep wenst op basis van beroepskwalificaties die in een andere lidstaat van de EU verplicht zijn gesteld aan de toegang tot of uitoefening van datzelfde beroep; in casu het beroep van advocaat.

10. Ingevolge artikel 6 van de Algemene wet vindt erkenning van de beroepskwalificatie(s) plaats als de migrerende beroepsbeoefenaar in het bezit is van een opleidingstitel die in de betrokken EU-lidstaat verplicht wordt gesteld aan de uitoefening van het beroep van advocaat.

11. Ingevolge artikel 11, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Algemene wet, gelezen in samenhang met artikel 2 van de Regeling, kan verweerder de migrerende advocaat verplichten tot het afleggen van een proeve van bekwaamheid, als de door de migrerende advocaat gevolgde opleiding betrekking heeft op vakken die wezenlijk verschillen van de vakken die stagiaires ingevolge de beroepsopleiding advocaten moeten behalen.

12. Bij wezenlijke verschillen onderzoekt verweerder op grond van artikel 11, derde lid, van de Algemene wet of de verschillen geheel of gedeeltelijk kunnen worden ondervangen, gelet op de kennis, vaardigheden en competenties die de aanvrager van de erkenning heeft verworven in het kader van zijn beroepservaring, die met dat doel door een bevoegde instantie formeel zijn gevalideerd.

Het besluit

13. In zijn besluit stelt verweerder vast dat belanghebbende in het bezit is van:

- de in Nederland behaalde masters Nederlands recht en master Recht en onderneming met civiel effect verklaring;
- de in Frankrijk behaalde master European law;
- het certificaat 'aanvullende opleiding in het Luxemburgs recht', behaald in Luxemburg;
- een cijferlijst van afgeronde vakken in het kader van de juridische stage voor de Luxemburgse beroepsopleiding advocaten.

Voorts stelt verweerder vast dat belanghebbende niet is geslaagd voor alle onderdelen van het (eind)examen als gevolg waarvan belanghebbende de praktijkstage niet heeft afgerond en derhalve niet beschikt over de in Luxemburg vereiste beroepskwalificatie om toegelaten te worden tot 'lijst I'. Tot deze lijst behoren de zogenoemde *avocats à la Cour*, de volledig gekwalificeerde advocaten.

14. Met inachtneming van bovenstaande feiten concludeert verweerder dat belanghebbende niet beschikt over het in artikel 6 van de Algemene wet bedoelde bewijs

dat met goed gevolg in Luxemburg de beroepsopleiding is afgerond. Derhalve kan geen sprake zijn van erkenning van beroepskwalificatie(s) in de zin van de Regeling.

Het bezwaar

15. Bij brief van 30 augustus 2019 maakt belanghebbende bezwaar tegen het besluit. Belanghebbende verzoekt gegrondverklaring van zijn bezwaar en inschrijving als advocaat op het tableau in Nederland op grond van:

- de EU-erkenning van behaalde beroepskwalificaties;
- het vrije verkeer van werknemers.

16. In bezwaar voert belanghebbende aan dat het besluit in strijd is met de Richtlijnen 98/5/EG en 2005/36/EG (i) en met het primair EU-recht inzake het vrije verkeer van werknemers (ii). Belanghebbende motiveert zijn bezwaar als volgt.

17. Belanghebbende is als avocat toegelaten tot de Luxemburgse balie en is naar zijn inzicht op die grond ingevolge Richtlijn 98/5/EG (hierna: "Vestigingsrichtlijn") gerechtigd om onder zijn oorspronkelijke beroepstitel (hometitle) in Nederland zijn beroepswerkzaamheden uit te oefenen. Voorts voert belanghebbende aan dat hij ingevolge Richtlijn 2005/36/EG (hierna: "Diplomarichtlijn") op elk moment het recht heeft om erkenning van zijn diploma te vragen om op die manier toe te kunnen treden tot het beroep van advocaat teneinde in Nederland in de hoedanigheid van advocaat de praktijk uit te oefenen.

18. Belanghebbende zegt, gelezen het besluit, niet te begrijpen dat hij niet in aanmerking komt voor erkenning van zijn kwalificaties, maar kennelijk wel het recht heeft om het beroep van advocaat uit te oefenen in Nederland onder de titel avocat en na drie jaar daadwerkelijk en regelmatig volgens Nederlands recht en in Nederland te zijn opgetreden, een verzoek tot inschrijving op het Nederlandse tableau kan doen.

19. Ter zake van het vrije verkeer van werknemers beroept belanghebbende zich op jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: "Europese Hof van Justitie"). Op grond van die jurisprudentie schetst belanghebbende hoe verweerder jegens hem heeft te handelen. Volgens belanghebbende dient verweerder aan de hand van een

gelijkwaardigheidsonderzoek te beoordelen of de theoretische kennis en praktische ervaring van belanghebbende gelijkwaardig is aan een afgeronde Nederlandse advocatenstage. Als die uitkomst positief is, moet verweerder erkennen dat belanghebbende met zijn kennis en bekwaamheden voldoet aan de bij of krachtens de Advocatenwet gestelde voorwaarden om toegelaten te worden tot de Nederlandse balie. Indien en voor zover het onderzoek verweerder leidt tot de vaststelling dat belanghebbende niet (geheel) voldoet aan de vereisten tot inschrijving op het tableau mag verweerder van belanghebbende bewijs verlangen dat hij alsnog heeft voldaan aan de Nederlandse vakbekwaamheidsvereisten, aldus belanghebbende.

20. Overigens merkt belanghebbende nog op door verweerder te zijn gewezen op de mogelijkheid tot voorwaardelijke inschrijving op het tableau, omdat belanghebbende beschikt over een bachelor en master Nederlands recht met civiel effect. Op grond daarvan kan belanghebbende starten met de beroepsopleiding advocaten. Vanwege verweerder is belanghebbende geattendeerd op de mogelijkheid vrijstelling te vragen van onderwijsverplichtingen en een zeer geringe stageverkortung ingevolge artikel 9b, tweede lid, van de Advocatenwet. Belanghebbende acht dit gelet op zijn kwalificaties en inmiddels opgedane beroepservaring in strijd met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.

Behandeling van het bezwaarschrift

21. Hierna volgt allereerst een uiteenzetting over toelating tot de Luxemburgse balie (A), vervolgens een bespreking van de Vestigingsrichtlijn (B), en de Diplomarichtlijn (C), de beoordeling van de gronden van bezwaar (D) om ten slotte te komen tot de conclusie dat het bezwaar ongegrond is.

A. Toelating tot de Luxemburgse balie

22. De toegang tot de opleiding tot advocaat wordt geregeld door het Groothertogelijk besluit van 10 juni 2009 betreffende de organisatie van de stage bij de balie en de regeling van de toegang tot het notariaat. Het gaat om een beroepsstage die bestaat uit een aanvullende opleiding in het Luxemburgse recht, gevolgd door een praktijkstage van ten minste twee jaar onder begeleiding van een avocat à la Cour, af te sluiten met het uit twee delen bestaande eindexamen.

23. Na het behalen van het certificaat van de aanvullende opleiding in het Luxemburgse recht mogen de stagiaires zich inschrijven op lijst II van een van de twee orden van advocaten in Luxemburg (orde van advocaten van Luxemburg, orde van advocaten van Diekirch). Gedurende de stage ligt de nadruk in hoofdzaak op het aanleren van het beroep van advocaat, zowel tijdens de uitoefening van het beroep onder toezicht van een avocat à la Cour als tijdens de cursussen die moeten worden gevolgd over de uitoefening van het beroep. Als de avocat het eindexamen met goed gevolg heeft afgelegd, kan de avocat worden ingeschreven als avocat à la Cour op lijst I (<https://www.barreau.lu>) en is daarmee volledig bevoegd, vergelijkbaar met de in Nederland onvoorwaardelijk op het tableau ingeschreven advocaat.

24. Uit de overgelegde stukken blijkt dat belanghebbende beschikt over het certificaat van de aanvullende opleiding in het Luxemburgse recht en als avocat is ingeschreven bij de orde van advocaten van (de stad) Luxemburg.

25. Luxemburg kent zes klassen (lijsten) van advocaten. Voor het voorliggende bezwaar zijn de lijsten I, II en IV van belang. Op lijst I zijn vermeld de volledig bevoegde advocaten, de avocats à la Cour. Op lijst II staan de (nog) niet geheel bevoegde advocaten zoals belanghebbende. Op lijst IV zijn vermeld de advocaten die in Luxemburg werken onder hometitle van een andere EU-lidstaat.

26. Alleen avocats à la Cour zijn gerechtigd om de handelingen te verrichten waarvoor volgens de in Luxemburg geldende regelgeving de bijstand van een advocaat vereist is. Deze advocaten zijn volledig bevoegd om hun cliënten in rechte te vertegenwoordigen.

27. Advocaten die zijn ingeschreven op lijst II, alsmede onder hun oorspronkelijke beroepstitel werkzame Europese advocaten die zijn ingeschreven op lijst IV, hebben diezelfde bevoegdheden indien zij worden bijgestaan door een avocat à la Cour die is ingeschreven op lijst I van het tableau van advocaten. In gevallen waarin geen rechtsbijstand door een avocat à la Cour is vereist, mogen advocaten die zijn ingeschreven op lijst II of lijst IV partijen zelfstandig vertegenwoordigen, dus zonder een avocat à la Cour. De Nederlandse pendant is artikel 16h van de Advocatenwet in samenhang te lezen met artikel 16j van de Advocatenwet.

28. Op grond van de overgelegde stukken stelt verweerder vast dat belanghebbende staat vermeld op lijst II en zich mag afficheren als avocat. Avocat is evenwel niet synoniem aan het Nederlandse woord 'advocaat' in de zin van onvoorwaardelijk ingeschreven advocaat. Belanghebbende komt (nog) niet in aanmerking voor vermelding op lijst I, omdat hij ook na herkansing in juni 2019 het (eind)examen niet met succes kon afronden. Derhalve beschikt belanghebbende niet over de beroepskwalificaties, gelijkwaardig aan die voor de in Nederland ingeschreven advocaat.

B. Vestigingsrichtlijn

29. Achterliggende gedachte van de Vestigingsrichtlijn is de vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven. Met beroepskwalificatie wordt bedoeld een volwaardige (buitenlandse) beroepskwalificatie. Als avocat à la Cour wordt volgens Luxemburgs recht voldaan aan alle eisen gesteld aan het gereguleerde beroep van (Luxemburgs) advocaat.

30. Dat de wetgever in de Vestigingsrichtlijn de avocat à la Cour voor ogen had, blijkt ook uit de considerans waar onder (3) uitdrukkelijk wordt gesproken over 'volledig gekwalificeerde advocaten'.

31. Verweerder ziet zich in deze uitleg tevens bevestigd door de door de CCBE (The Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE)) uitgegeven Guidelines for Bars & Law Societies on Free Movement of Lawyers within the European Union (https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/EU_LAWYERS/EUL_Guides__recommendations/EN_FML_2016_Guide.pdf) waar op bladzijde 5 bij Avocat de volgende noot is geplaatst: Notwithstanding the wording of the Directives, the actual title to be considered in Luxembourg is "Avocat à la Cour".

32. Met een beroep op de Vestigingsrichtlijn kan een EU-advocaat in Nederland onder hometitle de praktijk uitoefenen. Na drie jaar kan hij vervolgens onder bepaalde voorwaarden om inschrijving op het Nederlandse tableau vragen. Met de Implementatiewet Vestigingsrichtlijn advocaten (Wet van 13 juli 2002, Stb. 440) is voor de bevoegdheden en verplichtingen van de advocaat uit een EU-lidstaat, die in Nederland zijn advocatenpraktijk wil uitoefenen op grond van artikel 3 van de Vestigingswet, paragraaf 2b (artikelen 16g-k) van de Advocatenwet ingevoerd. Na drie jaar kan de advocaat ingevolge

artikel 10 van de Vestigingswet verzoeken om inschrijving als advocaat (artikelen 2a, 2b en 2c van de Advocatenwet).

C. Diplomarichtlijn

33. Op basis van de Diplomarichtlijn kan een volledig bevoegde beroepsbeoefenaar uit een van de EU-lidstaten de erkenning van zijn diploma vragen waartoe een zogenoemde proeve van bekwaamheid moet worden afgelegd. Indien bedoelde proeve met goed gevolg is afgelegd kan de betrokken advocaat bij verweerder een EG-verklaring aanvragen om te kunnen worden ingeschreven op het Nederlandse tableau. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Algemene wet.

34. Anders dan volgens de Vestigingsrichtlijn kan op grond van diploma-erkenning direct op basis van een volwaardige buitenlandse beroepsopleiding, genoten binnen de EU of een van de EER-landen dan wel Zwitserland, een verzoek tot toelating tot de Nederlandse balie worden gedaan. In dat geval wordt de gevolgde buitenlandse beroepsopleiding inhoudelijk vergeleken met de Nederlandse beroepsopleiding advocaten. Deficiënties kunnen worden weggenomen door het met goed gevolg afleggen van de proeve van bekwaamheid aan de Radboud Universiteit.

D. Beoordeling gronden van bezwaar

Strijd met de Vestigingsrichtlijn en de Diplomarichtlijn (i)

35. Voor de vermeende strijd van het besluit met de Vestigingsrichtlijn verwijst verweerder naar het hiervoor onder B. gestelde. Verweerder stelt vast dat belanghebbende niet voldoet aan alle eisen, gesteld aan het gereguleerde beroep van (Luxemburgs) advocaat. Daarmee is belanghebbende geen avocat à la Cour, geplaatst op lijst I, en niet volledig bevoegd zoals de in Nederland onvoorwaardelijk op het tableau ingeschreven advocaat. Weliswaar is belanghebbende avocat en staat hij ingeschreven bij de Luxemburgse balie, maar, zoals hiervoor uiteengezet, is avocat niet hetzelfde als avocat à la Cour. Slechts de avocat à la Cour is volledig gekwalificeerd als bedoeld in de Vestigingsrichtlijn.

36. Omdat belanghebbende geen avocat à la Cour is, kan belanghebbende zich niet met succes op de Vestigingsrichtlijn beroepen. Om die reden kan belanghebbende dan ook niet onder hometitle de praktijk in Nederland uitoefenen. Daarmee wordt niet toegekomen aan de daadwerkelijke en regelmatige uitoefening van werkzaamheden als advocaat gedurende

ten minste drie jaar als bedoeld in artikel 2b van de Advocatenwet op grond waarvan inschrijving op het Nederlandse tableau kan worden verzocht.

37. Gelet op het voorgaande volgt verweerder belanghebbende dan ook niet waar deze in bezwaar aanvoert te begrijpen dat hij niet in aanmerking komt voor erkenning van zijn kwalificaties, maar kennelijk wel het recht heeft om het beroep van advocaat uit te oefenen in Nederland onder de titel avocat en na drie jaar daadwerkelijk en regelmatig volgens Nederlands recht en in Nederland te zijn opgetreden, een verzoek tot inschrijving op het Nederlandse tableau kan doen. Belanghebbende kan, zoals hiervoor uiteengezet, geen beroep doen op de geïmplementeerde Vestigingsrichtlijn.

38. Voor zover het bezwaar ziet op de Diplomarichtlijn merkt verweerder op dat ook deze grond niet kan leiden tot gegrondverklaring van het bezwaar. Volgens eigen opgave van belanghebbende kan hij niet bogen op een met goed gevolg afgeronde praktijkstage. Daarmee voldoet belanghebbende niet aan de Luxemburgse eisen van een volledig bevoegde beoefenaar van het gereguleerde beroep van advocaat. Pas als dat het geval is, beziet verweerder in hoeverre de Luxemburgse beroepsopleiding inhoudelijk vergelijkbaar is met de Nederlandse beroepsopleiding en of er sprake is van deficiënties die kunnen worden weggenomen door het met goed gevolg afgelegd te hebben proeve van bekwaamheid aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Weliswaar kan belanghebbende, zoals gesteld, op elk gewenst moment erkenning van zijn Luxemburgse diploma vragen teneinde te worden toegelaten tot de Nederlandse balie, maar dat betekent niet als van zelfsprekend dat zijn verzoek zal worden ingewilligd. In de voorliggende situatie zal dat zeker niet het geval zijn, omdat belanghebbende niet beschikt over de vereiste Luxemburgse beroepskwalificatie. Als gevolg daarvan wordt niet toegekomen aan een beoordeling van eventuele deficiënties.

39. Wel kan belanghebbende op grond van zijn Nederlandse diploma's ingevolge artikel 2 van de Advocatenwet laten inschrijven op het tableau in Nederland. Dat betreft een voorwaardelijke inschrijving die van rechtswege wordt omgezet in een onvoorwaardelijke inschrijving na afgifte van de stageverklaring. Daarvoor moet belanghebbende evenwel in Nederland de beroepsopleiding advocaten volgen. In dat kader is belanghebbende in een telefoongesprek meegedeeld dat er wellicht mogelijkheden zijn om, gelet op zijn Luxemburgse kennis en ervaring, vrijstelling te krijgen van bepaalde onderwijsverplichtingen en mogelijk ook een geringe stageverkortung ingevolge artikel 9b, tweede lid, laatste volzin, van de Advocatenwet.

Strijd met het vrije verkeer van werknemers (ii)

40. Het ontgaat verweerder waarom het besluit in strijd zou zijn met het vrije verkeer van werknemers. Niets staat belanghebbende immers in de weg om als werknemer de praktijk uit te oefenen. Die praktijk dient echter wel te worden uitgeoefend met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens Nederlandse wet in formele zin. Omdat belanghebbende geen 'produit fini' is, kan een beroep op de Vestigingsrichtlijn noch op de Diplomarichtlijn slagen, zoals hiervoor uiteen is gezet. Rest de mogelijkheden voor een 'produit infini' te bezien.

41. Tegen die achtergrond wordt het beroep van belanghebbende op het Morgenbesser-arrest beoordeeld. Wat belanghebbende in dat kader aanhaalt, is reeds beoordeeld in het kader van de Vestigingsrichtlijn en de Diplomarichtlijn.

42. Met het Morgenbesser-arrest is de rechtsregel geïntroduceerd dat het EU- recht eraan in de weg staat dat autoriteiten van een EU-lidstaat de inschrijving van de houder van een in een andere EU-lidstaat behaald rechtendiploma in het register van personen die de stage volgen die vereist is om tot de balie te worden toegelaten, weigeren op de enkele grond dat het rechtendiploma niet door een universiteit van de eerste lidstaat is afgegeven, bekrachtigd of als gelijkwaardig erkend.

43. Omdat belanghebbende op grond van zijn Nederlandse universitaire diploma's voorwaardelijk kan worden ingeschreven, is een beroep op het Morgenbesser-arrest niet nodig en zelfs niet mogelijk gelet op het bepaalde in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet. Waar belanghebbende de bedoeling heeft om op grond van genoemd arrest tot een onvoorwaardelijke inschrijving op het Nederlandse tableau te komen, slaagt belanghebbende ook op dit onderdeel niet in zijn bezwaar.

Conclusie

44. Met inachtneming van de overgelegde stukken en de telefonische toelichting daarop door belanghebbende concludeert verweerder dat belanghebbende geen 'produit fini' is in de zin van het Luxemburgse recht en daarmee niet met succes een beroep kan doen op de inmiddels geïmplementeerde Vestigingsrichtlijn, noch op de geïmplementeerde Diplomarichtlijn. Als 'produit infini' kan een beroep op het Morgenbesser-arrest belanghebbende niet baten, omdat belanghebbende beschikt over Nederlandse

universitaire diploma's die inschrijving op het Nederlandse tableau mogelijk maakt als voorwaardelijk ingeschreven advocaat.

45. Indien en voor zover belanghebbende opteert voor een voorwaardelijke inschrijving op het tableau zal belanghebbende hier te lande kantoor moeten houden en de praktijk ingevolge artikel 9b, eerste lid, van de Advocatenwet onder begeleiding van een patroon moeten uitoefenen. Ten overvloede merkt verweerder nog op dat in dat kader artikel 3.18 en 3.20 van de Verordening op de advocatuur de mogelijkheid bieden om desgevraagd geheel of gedeeltelijk te worden vrijgesteld van deelname aan het onderwijs respectievelijk van de verplichting om in alle onderdelen van het examen, bedoeld in artikel 9c, eerste lid, van de Advocatenwet, een toets af te leggen. De raad van de orde in het arrondissement waar een stagiaire kantoor houdt, is bevoegd te beslissen over de stage, zo ook ten aanzien van een eventuele verkorting van de stage waarbij de Beleidsregel stageverkorting (<http://regelgeving.advocatenorde.nl/content/beleidsregel-stageverkorting>) in acht dient te worden genomen.

Beslissing

Het bezwaar is ongegrond.

Overeenkomstig de door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten genomen beslissing,

Voor deze,

mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

Aldus gedaan te Den Haag op 13 november 2019

Tegen deze beslissing kunnen belanghebbenden binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing beroep instellen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze beslissing is verzonden op 13 november 2019

Bijlage: proces-verbaal van de hoorzitting d.d. 23 oktober 2019