

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

5 april 2011*

In zaak C-119/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Conseil d'État (Frankrijk) bij beslissing van 4 maart 2009, ingekomen bij het Hof op 1 april 2009, in de procedure

Société fiduciaire nationale d'expertise comptable

tegen

Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J.-J. Kasel en D. Šváby, kamerpresidenten, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, U. Lõhmus (rapporteur), M. Safjan en M. Berger, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 maart 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, vertegenwoordigd door F. Molinié, avocat,

- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en B. Messmer als gemachtigden,

- de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door D. Kallí als gemachtigde,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels, M. de Grave en J. Langer als gemachtigden,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door I. Rogalski en C. Vrignon als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 mei 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 24 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (hierna: „Société fiduciaire”) en de ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique over een beroep strekkende tot nietigverklaring van decreet nr. 2007-1387 van 27 september 2007 houdende een gedragscode voor accountants (JORF van 28 september 2007, blz. 15847), voor zover het het actief werven van cliënten verbiedt.

Toepasselijke bepalingen

Regeling van de Unie

- 3 De punten 2, 5 en 100 van de considerans van richtlijn 2006/123 luiden:

„(2) Een concurrerende dienstenmarkt is van vitaal belang voor de bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid in de Europese Unie. Thans verhindert

een groot aantal belemmeringen op de interne markt vele dienstverrichtende bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, hun activiteiten over de nationale grenzen uit te breiden en ten volle profijt te trekken van de interne markt. Dit verzwakt het wereldwijde concurrentievermogen van dienstverrichters uit de Europese Unie. Een vrije markt die de lidstaten ertoe verplicht beperkingen op de grensoverschrijdende verrichting van diensten op te heffen en te zorgen voor een grotere doorzichtigheid en meer informatie ten behoeve van de consumenten, zou voor dezen betekenen dat zij een grotere keuze en betere diensten krijgen tegen lagere prijzen.

[...]

- (5) Het is daarom noodzakelijk de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten te verwijderen en de afnemers en verrichters van diensten de nodige rechtszekerheid te bieden om deze twee fundamentele vrijheden van het Verdrag daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. [...]

[...]

- (100) Het is noodzakelijk om het algehele verbod op commerciële communicatie van gereguleerde beroepen te laten vervallen; daarbij gaat het niet om verboden betreffende de inhoud van commerciële communicatie, maar wel om bepalingen die algemeen en voor een bepaald beroep een of meer vormen van commerciële communicatie verbieden, bijvoorbeeld een verbod op alle reclame in een of meer media. Wat de inhoud en wijze van commerciële communicatie betreft, moeten beroepsbeoefenaren worden aangespoord om, met inachtneming van het gemeenschapsrecht, op communautair niveau gedragscodes op te stellen.”

- 4 Artikel 4, punt 12, van richtlijn 2006/123 bepaalt dat voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

„commerciële communicatie’: elke vorm van communicatie die is bestemd voor het direct of indirect promoten van de goederen, de diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent. Het navolgende vormt als zodanig geen commerciële communicatie:

- a) informatie die rechtstreeks toegang biedt tot de activiteit van een onderneming, organisatie of persoon, waaronder in het bijzonder een domeinnaam of een e-mailadres;

- b) mededelingen over de goederen, de diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die onafhankelijk van deze zijn samengesteld, in het bijzonder wanneer ze zonder financiële tegenprestatie worden verstrekt.”

- 5 Artikel 24 van richtlijn 2006/123, getiteld „Commerciële communicatie van gereglemeenteerde beroepen”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten trekken elk algeheel verbod op commerciële communicatie van gereglemeenteerde beroepen in.

2. De lidstaten zien erop toe dat de commerciële communicatie van gereglemeenteerde beroepen in overeenstemming is met de beroepsregels, overeenkomstig het gemeenschapsrecht, welke in het bijzonder betreffen de onafhankelijkheid, waardigheid en integriteit van het beroep evenals het beroepsgeheim, op een wijze die strookt met

de specifieke aard van elk beroep. Beroepsregels inzake commerciële communicatie zijn niet-discriminatoire, om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd en evenredig.”

- 6 Overeenkomstig de artikelen 44 en 45 van richtlijn 2006/123 is deze richtlijn op 28 december 2006 in werking getreden en moest zij vóór 28 december 2009 door de lidstaten worden omgezet.

Nationale regeling

- 7 De instelling van de orde van accountants en de regeling van de titel en het beroep van accountant worden beheerst door de bepalingen van ordonnantie nr. 45-2138 van 19 september 1945 (JORF van 21 september 1945, blz. 5938). Volgens deze ordonnantie heeft de accountant als voornaamste taak de boekhouding te voeren en te controleren van ondernemingen en instellingen waarmee hij niet door een arbeids-overeenkomst is verbonden. Hij is gemachtigd de regelmatigheid en de juistheid van de resultatenrekeningen te bevestigen, en kan ook de oprichting van ondernemingen en instellingen begeleiden, wat alle boekhoudkundige, economische en financiële aspecten betreft.
- 8 Tot aan de vaststelling van ordonnantie nr. 2004-279 van 25 maart 2004 houdende vereenvoudiging en aanpassing van de voorwaarden voor de uitoefening van bepaalde beroepsactiviteiten (JORF van 27 maart 2004, blz. 5888), mocht door de beoefenaars van het beroep van accountant geen enkele persoonlijke publiciteit worden gevoerd. Decreet nr. 97-586 van 30 mei 1997 betreffende de werking van de instanties van de orde van accountants (JORF van 31 mei 1997, blz. 8510), dat de voorwaarden preciseert waaronder accountants voortaan promotieacties mogen voeren, bepaalt in artikel 7 dat die voorwaarden zullen worden opgenomen in een code van

beroepsplichten, waarvan de bepalingen zullen worden uitgevaardigd bij na advies van de Conseil d'État vastgesteld decreet.

- 9 Op grond van artikel 23 van ordonnantie nr. 45-2138 en artikel 7 van decreet nr. 97-586 is dus decreet nr. 2007-1387 vastgesteld.

- 10 Artikel 1 van dit laatste decreet luidt:

„De deontologische regels voor accountants worden vastgesteld door de als bijlage aan het onderhavige decreet gehechte gedragscode.”

- 11 Artikel 1 van de gedragscode voor accountants bepaalt:

„De bepalingen van de onderhavige code zijn van toepassing op accountants, ongeacht de wijze van uitoefening van het beroep, en in voorkomend geval ook op stagiairs en op de loontrekkenden vermeld in artikel 83 ter respectievelijk artikel 83 quater van ordonnantie nr. 45-2138 van 19 september 1945 houdende instelling van de orde van accountants en houdende regeling van de titel en het beroep van accountant.

Met uitzondering van die welke enkel natuurlijke personen kunnen betreffen, zijn zij ook van toepassing op accountantsvennootschappen en beheers- en boekhoudverenigingen.”

12 Artikel 12 van deze code luidt:

- „I. Het is de in artikel 1 genoemde personen verboden om op welke manier dan ook zonder daartoe strekkend verzoek derden te benaderen met het oog op het aanbieden van diensten.

Het is hun toegestaan om deel te nemen aan symposia, studiedagen of andere universitaire of wetenschappelijke bijeenkomsten voor zover zij daarbij geen met het actief werven van cliënten vergelijkbare handelingen verrichten.

- II. Promotieacties zijn aan de in artikel 1 genoemde personen toegestaan voor zover zij het publiek nuttige informatie verstrekken. Zij stellen zich daarbij discreet op, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid en de waardigheid van het beroep, de beroepseer en het beroepsgeheim, alsmede aan de eerlijkheid ten opzichte van cliënten en andere beroepsbeoefenaars.

Bij de presentatie van hun beroepswerkzaamheden, op welke wijze dan ook, aan derden kiezen de in artikel 1 genoemde personen geen uitdrukkingwijze waardoor de waardigheid van hun functie of het imago van het beroep in het gedrang komt.

Deze en alle andere wijzen van communiceren zijn enkel toegestaan op voorwaarde dat daarvoor een gepaste vorm wordt gekozen die blijk geeft van terughoudendheid, zij inhoudelijk geen enkele onjuistheid bevatten en niet kunnen leiden tot verwarring bij het publiek, en daarbij geen enkele vergelijking wordt toegepast.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 13 Bij verzoekschrift, ingediend op 28 november 2007, heeft de Société fiduciaire de Conseil d'État verzocht, decreet nr. 2007-1387 nietig te verklaren voor zover het het actief werven van cliënten verbiedt. Deze vennootschap is van mening dat het algemene en absolute verbod op ieder actief werven van cliënten, neergelegd in artikel 12-I van de gedragscode voor accountants, in strijd is met artikel 24 van richtlijn 2006/123, en de uitvoering van deze richtlijn ernstig in gevaar brengt.
- 14 De verwijzende rechter is van oordeel dat in het hem voorgelegde geding een prejudiciële verwijzing noodzakelijk is, omdat het door het bestreden decreet uitgevaardigde verbod op het actief werven van cliënten, voor zover het als strijdig met artikel 24 van richtlijn 2006/123 wordt beschouwd, de uitvoering van deze richtlijn ernstig zou belemmeren.
- 15 In die omstandigheden heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Strekt richtlijn [2006/123] ertoe voor de aldaar bedoelde gereguleerde beroepen elk algemeen verbod uit te sluiten, om welke vorm van commerciële praktijk het ook gaat, of laat zij de lidstaten de mogelijkheid om algemene verbodsbepalingen te handhaven voor bepaalde commerciële praktijken, zoals het actief werven van cliënten?”

Ontvankelijkheid

- 16 De verwijzende rechter verzoekt om uitlegging van richtlijn 2006/123, waarvan de uitvoeringstermijn, gesteld op 28 december 2009, op de datum van het geven van de verwijzingsbeslissing, te weten 4 maart 2009, nog niet was verstreken.
- 17 De Franse regering draagt weliswaar niet uitdrukkelijk een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing voor, maar uit toch bezwaren met betrekking tot de relevantie van de door de verwijzende rechter gestelde vraag en de door die rechter geformuleerde beoordeling volgens welke de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, indien zij als strijdig met richtlijn 2006/123 wordt beschouwd, de uitvoering hiervan ernstig zou belemmeren.
- 18 Volgens die regering dienen weliswaar, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, de lidstaten waartoe een richtlijn is gericht, zich tijdens de termijn voor uitvoering van de richtlijn te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (arresten van 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 45; 8 mei 2003, *ATRAL*, C-14/02, Jurispr. blz. I-4431, punt 58, en 23 april 2009, *VTB-VAB en Galatea*, C-261/07 en C-299/07, Jurispr. blz. I-2949, punt 38), maar zou dit niet het geval zijn in het hoofdgeding, waar de toepassing van de betrokken nationale regeling tijdens de termijn voor uitvoering van richtlijn 2006/123 geen zodanige gevolgen zou teweegbrengen, dat zij enerzijds na het verstrijken van die uitvoeringstermijn zouden voortduren en anderzijds bijzonder ernstig zouden zijn, gezien het door die richtlijn nagestreefde doel.
- 19 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens diezelfde rechtspraak de verwijzende rechter bij wie het hoofdgeding aanhangig is, heeft te beoordelen of de nationale bepalingen waarvan de wettigheid wordt betwist, de verwezenlijking van het door een richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen. Bij deze toetsing zou de verwijzende rechter in het bijzonder moeten onderzoeken, of de betrokken

bepalingen een volledige omzetting van de richtlijn uitmaken, en welke de concrete gevolgen zijn van de toepassing van met de richtlijn strijdige bepalingen en van de toepassing ervan in de tijd (zie met name arrest Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punten 46 en 47).

- 20 Het is niet aan het Hof de juistheid van die beoordeling te toetsen in het kader van een onderzoek van de ontvankelijkheid van een verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 21 In ieder geval rust er volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie op de vraag betreffende de uitlegging van het recht van de Unie die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader (zie in die zin arresten van 16 december 2008, *Cartesio*, C-210/06, Jurispr. blz. I-9641, punt 67; 7 oktober 2010, *dos Santos Palhota e.a.*, C-515/08, Jurispr. blz. I-9133, punt 20, en 12 oktober 2010, *Rosenblatt*, C-45/09, Jurispr. blz. I-9391, punt 33).
- 22 Daaruit volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 23 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 24 van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die de beoefenaars van een gereguleerd beroep, zoals het beroep van accountant, verbiedt actief cliënten te werven.

- 24 Allereerst dient te worden opgemerkt dat artikel 24 van richtlijn 2006/123, getiteld „Commerciële communicatie van geregementeerde beroepen”, voor de lidstaten twee verplichtingen meebrengt. Enerzijds verlangt lid 1 ervan dat de lidstaten elk algeheel verbod op commerciële communicatie van geregementeerde beroepen in-trekken. Anderzijds verplicht lid 2 van dat artikel de lidstaten erop toe te zien dat de commerciële communicatie van geregementeerde beroepen in overeenstemming is met de beroepsregels, overeenkomstig het recht van de Unie, welke in het bijzonder betreffen de onafhankelijkheid, waardigheid en integriteit van het beroep evenals het beroepsgeheim, op een wijze die strookt met de specifieke aard van elk beroep. Die beroepsregels zijn niet-discriminatoir, om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd en evenredig.
- 25 Om na te gaan of artikel 24 van richtlijn 2006/123, en meer bepaald lid 1 ervan, een verbod op het actief werven van cliënten, zoals dat voorzien is in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, kan uitsluiten, moet die bepaling niet alleen worden uitgelegd aan de hand van haar bewoordingen, maar ook aan de hand van haar doel en haar context en het oogmerk van de betrokken regeling.
- 26 In dit verband blijkt uit de punten 2 en 5 van haar considerans, dat richtlijn 2006/123 tot doel heeft de beperkingen op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en op het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten te verwijderen en bij te dragen tot de verwezenlijking van een vrije en concurrerende interne markt.
- 27 Het doel van artikel 24 van deze richtlijn wordt gepreciseerd in punt 100 van haar considerans, volgens welke het noodzakelijk is het algehele verbod op commerciële communicatie van geregementeerde beroepen te laten vervallen; daarbij gaat het om bepalingen die algemeen en voor een bepaald beroep een of meer vormen van commerciële communicatie verbieden, met name een verbod op alle reclame in een of meer media.

- 28 Met betrekking tot de context waarin artikel 24 van richtlijn 2006/123 thuishoort, zij eraan herinnerd dat dit artikel deel uitmaakt van hoofdstuk V van deze richtlijn, getiteld „Kwaliteit van de diensten”. Zoals de advocaat-generaal echter in punt 31 van zijn conclusie heeft opgemerkt, beoogt dit hoofdstuk in het algemeen en artikel 24 in het bijzonder, de belangen van de consumenten te beschermen door de kwaliteit van de diensten van beoefenaars van gereguleerde beroepen op de interne markt te verbeteren.
- 29 Zowel uit het doel van dat artikel 24 als uit de context waarin het thuishoort, blijkt dat, zoals de Commissie terecht betoogt, de wetgever van de Unie niet alleen beoogde een einde te maken aan algehele verboden voor beoefenaars van een gereguleerd beroep om gebruik te maken van commerciële communicatie, ongeacht de vorm ervan, maar ook aan verboden om gebruik te maken van een of meer vormen van commerciële communicatie in de zin van artikel 4, punt 12, van richtlijn 2006/123, zoals bijvoorbeeld reclame, direct marketing of sponsoring. Gezien de voorbeelden in punt 100 van de considerans van deze richtlijn, moeten ook als door artikel 24, lid 1, van deze richtlijn uitgesloten algehele verboden worden beschouwd, de beroepsregels volgens welke het niet is toegestaan, in een of meer media informatie over de dienstverrichter of zijn activiteit te verstrekken.
- 30 Overeenkomstig artikel 24, lid 2, van richtlijn 2006/123, gelezen in het licht van de tweede zin van punt 100 van de considerans, staat het de lidstaten echter vrij, voor gereguleerde beroepen te voorzien in verboden betreffende de inhoud of wijze van commerciële communicatie, voor zover de voorziene regels gerechtvaardigd en evenredig zijn om met name de onafhankelijkheid, waardigheid en integriteit van het beroep evenals het bij de uitoefening hiervan noodzakelijke beroepsgeheim te verzekeren.
- 31 Teneinde vast te stellen of de betrokken nationale regeling binnen de werkingssfeer van artikel 24 van deze richtlijn valt, moet allereerst worden onderzocht of het actief werven van cliënten een commerciële communicatie in de zin van dat artikel vormt.

- 32 Het begrip „commerciële communicatie” wordt in artikel 4, punt 12, van richtlijn 2006/123 gedefinieerd als elke vorm van communicatie die is bestemd voor het direct of indirect promoten van de goederen, de diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent. Vallen echter niet onder dat begrip, in de eerste plaats informatie die rechtstreeks toegang biedt tot de activiteit van een onderneming, organisatie of persoon, waaronder in het bijzonder een domeinnaam of een e-mailadres, en in de tweede plaats mededelingen over de goederen, de diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die onafhankelijk van deze zijn samengesteld, in het bijzonder wanneer ze zonder financiële tegenprestatie worden verstrekt.
- 33 Zoals de Nederlandse regering betoogt, omvat commerciële communicatie dus niet alleen klassieke reclame, maar ook andere vormen van bekendmaking en informatieverstrekking, bedoeld om nieuwe cliënten te werven.
- 34 Wat het begrip „actief werven van cliënten” betreft, zij erop gewezen dat noch richtlijn 2006/123, noch enige andere handeling van de Unie een definitie van dit begrip bevat. Bovendien kan de draagwijdte ervan variëren in de rechtsordes van de verschillende lidstaten.
- 35 Volgens artikel 12-I van de gedragscode die in het hoofdgeding aan de orde is, moet als actief werven van cliënten worden beschouwd, het benaderen, door een accountant, van een derde die daar niet om heeft verzocht, teneinde hem zijn diensten aan te bieden.

- 36 Dienaangaande zij erop gewezen dat, ofschoon de draagwijdte van het begrip „actief werven van cliënten”, in de zin van de nationale regeling niet uit de verwijzingsbeslissing blijkt, de Conseil d’État en alle belanghebbenden die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, van mening zijn dat het actief werven van cliënten onder het begrip „commerciële communicatie” in de zin van artikel 4, punt 12, van richtlijn 2006/123 valt.
- 37 Volgens de Société fiduciaire moet het actief werven van cliënten worden begrepen als een gepersonaliseerd aanbod van goederen of diensten aan een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon die daar niet om heeft verzocht. De Franse regering sluit zich bij deze definitie aan, maar stelt voor, twee elementen te onderscheiden, namelijk enerzijds een element van beweging, erin bestaande dat contact wordt opgenomen met een derde die daar niet om heeft verzocht, en anderzijds een inhoudelijk element, erin bestaande dat een mededeling van commerciële aard wordt verstrekt. Volgens deze regering is het met name het tweede element dat een commerciële communicatie in de zin van richtlijn 2006/123 vormt.
- 38 Zoals uit deze elementen blijkt, is het actief werven van cliënten een vorm van informatieverstrekking, bedoeld om nieuwe cliënten te zoeken. Zoals de Commissie echter stelt, impliceert het actief werven van cliënten echter een gepersonaliseerd contact tussen de dienstverrichter en de potentiële klant, om deze laatste een aanbod van diensten te doen. Het kan dus als direct marketing worden aangemerkt. Bijgevolg valt het actief werven van cliënten onder het begrip „commerciële communicatie” in de zin van de artikelen 4, punt 12, en 24 van richtlijn 2006/123.
- 39 Vervolgens rijst de vraag of het verbod op het actief werven van cliënten als een algemeen verbod op commerciële communicatie in de zin van artikel 24, lid 1, van deze richtlijn kan worden beschouwd.

- 40 Uit de bewoordingen van artikel 12-I van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde gedragscode en de door de hoge raad van de orde van accountants opgestelde „indicatieve tabel van de communicatiemiddelen”, die in bijlage aan de schriftelijke opmerkingen van de Franse regering is gehecht, blijkt dat krachtens die bepaling de beoefenaars van het beroep van accountant zich moeten onthouden van ieder ongevraagd persoonlijk contact dat zou kunnen worden beschouwd als klantenwerving of als een concreet aanbod van commerciële diensten.
- 41 Vastgesteld moet worden dat het verbod op het actief werven van cliënten, zoals neergelegd in bedoeld artikel 12-I, ruim is opgevat, aangezien het in de weg staat aan ieder actief werven van cliënten, ongeacht zijn vorm, zijn inhoud of de gebruikte middelen. Het omvat dus het verbod op alle communicatiemiddelen die deze vorm van commerciële communicatie mogelijk maken.
- 42 Daaruit volgt dat een dergelijk verbod als een algeheel verbod op commerciële communicatie in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2006/123 moet worden beschouwd.
- 43 Deze conclusie is in overeenstemming met het doel van genoemde richtlijn, dat zoals in punt 26 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, erin bestaat de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten te verwijderen. Een regeling van een lidstaat die accountants ieder actief werven van cliënten verbiedt, kan immers eerder beroepsbeoefenaars uit andere lidstaten treffen, door hun een doeltreffend middel tot penetratie van de betrokken nationale markt te ontnemen. Een dergelijk verbod vormt dus een beperking van het vrij verrichten van grensoverschrijdende diensten (zie, naar analogie, arrest van 10 mei 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, *Jurispr.* blz. I-1141, punten 28 en 38).

- 44 De Franse regering stelt, dat het actief werven van cliënten afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de beoefenaars van dat beroep. Aangezien volgens deze regering de accountant ermee belast is de boekhouding te controleren van ondernemingen en instellingen waarmee hij niet door een arbeidsovereenkomst is verbonden, en de regelmatigheid en de juistheid van de resultatenrekeningen van die ondernemingen en instellingen te bevestigen, is het noodzakelijk dat hij niet verdacht wordt van inschikkelijkheid jegens zijn cliënten. Door contact op te nemen met het hoofd van de betrokken onderneming of instelling, dreigt de accountant de aard te wijzingen van de betrekking die hij gewoonlijk met zijn cliënt moet onderhouden, hetgeen dan zijn onafhankelijkheid in gevaar zou brengen.
- 45 Zoals echter in punt 42 van het onderhavige arrest is vastgesteld, verbiedt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling volledig een vorm van commerciële communicatie en valt zij dus binnen de werkingssfeer van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2006/123. Zij is derhalve onverenigbaar met deze richtlijn en kan niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2006/123, ook al is zij niet-discriminerend, gebaseerd op een dwingende reden van algemeen belang en evenredig.
- 46 Gelet op al deze overwegingen dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 24, lid 1, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die de beoefenaars van een gereguleerd beroep, zoals het beroep van accountant, volledig verbiedt actief cliënten te werven.

Kosten

- 47 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 24, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die de beoefenaars van een gereguleerd beroep, zoals het beroep van accountant, volledig verbiedt actief cliënten te werven.

ondertekeningen