eller fortrinsvist rettet mod denne stats territorium med sigte på at unddrage sig de faglige regler, som ville gælde for ham, såfremt han var bosat på nævnte stats territorium.

Kravet — i forhold til rettens hjælpere — om et fast forretningssted inden for et bestemt juridiktionsområde kan følgelig ikke anses for uforeneligt med bestemmelserne i artiklerne 59 og 60, såfremt dette krav er objektivt for at sikre overholdelsen af regler om erhvervsudøvelse, der særlig er knyttet til retsudøvelsen og til respekten for den faglige etik.

I sag nr. 33/74

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Centrale Raad van Beroep (nederlandsk appelret i sociale sager) er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for den nævnte ret mellem

JOHANNES HENRICUS MARIA VAN BINSBERGEN, montør, med bopæl i Beesel (Nederlandene),

og

BESTUUR VAN DE BEDRIJFSVERENIGING VOOR DE METAALNIJVERHEID (direktionen for jern- og metalindustriens faglige sammenslutning) med hovedsæde i Haag,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 59 og 60 om den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene C. Ó Dálaigh og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (refererende), H. Kutscher og M. Sørensen,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen afgivne indlæg kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Raad van Beroep (social ret i 1. instans) i Roermond afsagde den 24. april 1972 frifindelsesdom i et søgsmål indgivet af J. H. M. van Binsbergen mod direktionen for Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid (faglig sammenslutning for jernmetalindustrien) vedrørende anvendelse af loven om arbejdsløshed (Werkloosheidswet).

Van Binsbergen meddelte ved prokura af 5. juli 1973 M. G. J. M. Kortmann, nederlandsk statsborger bosat i Nederlandene, fuldmagt til at appellere denne afgørelse til Centrale Raad van Beroep (appelret i sociale sager) samt til at repræsentere sig ved denne ret.

Den 30. november 1973 underrettede vicejustitssekretæren ved Centrale Raad van Beroep Kortmann om, at han ikke længere havde adkomst til at optræde på van Binsbergens vegne som procesbefuldmægtiget eller rådgiver. § 48, stk. 2 i Beroepswet (lov af 2. februar 1955 om de nederlandske sociale retters organisation og procesordning) bestemmer, at alene personer bosiddende i Nederlandene kan optræde som befuldmægtigede eller rådgivere; Kortmann havde imidlertid under sagen skiftet bopæl fra Zeist i Nederlandene til Neeroeteren i Belgien.

Kortmann har for Centrale Raad van Beroep påberåbt sig EØF-traktatens artikel 59, der foreskriver en gradvis afskaffelse i løbet af overgangsperioden af restriktioner, som hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, og har anført, at denne bestemmelse forhindrer anvendelsen af § 48 i Beroepswet.

Centrale Raad van Beroep har ved kendelse af 18. april 1974 i henhold til EØF-traktatens artikel 177 besluttet at udsætte sagen, indtil Domstolen har udtalt sig præjudicielt,

1. vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt artiklerne 59 og 60 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab er umiddelbart gældende og skaber individuelle rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte;
2. i bekræftende fald vedrørende spørgsmålet om, hvorledes disse artikler, og navnlig artikel 60, sidste stykke, skal fortolkes.

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens justitskontor den 15. maj 1974.

Der er i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber den 15. juli 1974, af Irlands regering den 31. juli og af regeringen for Det forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland den 6. august.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Sagsøgeren i hovedsagen, regeringen for forbundsrepublikken Tyskland samt Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg samt besvaret de af Domstolen

stillede spørgsmål i retsmødet den 9. oktober 1974.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 30. oktober 1974.

Under forhandlingerne for Domstolen er sagsøgeren i hovedsagen blevet repræsenteret af M. G. J. M. Kortmann, Irlands regering af Liam J. Lysaght, Chief State Solicitor, Det forenede Kongeriges regering af W. H. Godwin, Forbundsrepublikkens regering af Erich Bülow, ministerialdirigent i forbundsjustitsministeriet, og Kommissionen af sin juridiske rådgiver, Jacques H. J. Bourgeois.

II — Indlæg afgivet for Domstolen

A — Vedrørende det første spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen finder, at de principper, som er opstillet af Domstolen vedrørende EØF-traktatens artikel 52 (dom af 24. juni 1974 i sag nr. 2/74, Reyners), også kan anvendes på artikel 59: denne artikel fastsætter vedrørende fri udveksling at tjenesteydelser en præcis forpligtelse, hvis gennemførelse skal fremmes ved, men ikke betinges af iværksættelsen af en plan om gradvise foranstaltninger. Artiklerne 64 og 65 har mistet deres relevans efter udløbet af overgangsperioden; artikel 65 forbyder i øvrigt restriktioner for den fri udveksling af tjenesteydelser under hensyn til opholdsstedet. De bestemmelser, der, som EØF-traktatens artikler 59 og 60, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse, som de skal gennemføre inden en bestemt frist, bliver umiddelbart gældende, når forpligtelsen ikke er blevet opfyldt ved denne frists udløb.

Irlands regering mener, at artiklerne 59 og 60 end ikke efter overgangsperiodens udløb kan anses for umiddelbart gældende bortset fra de tilfælde, hvor en sådan virkning er udtrykkeligt fastsat i de øvrige artikler i kapitlet om fri udveksling af tjenesteydelser. Dette resultat følger navnlig af artiklerne 64 og 65, der indeholder bestemmelser, som ikke findes med hensyn til etableringsretten.

a) Medlemsstaterne har ved artikel 64 erklæret sig rede til at gennemføre liberaliseringen af tjenesteydelser i videre udstrækning, end de er forpligtet til i henhold til de direktiver, der er udstedt i medfør af artikel 63, stk. 2, »hvis deres almindelige økonomiske situation og forholdene i vedkommende erhvervsgren gør det muligt«; de har altså ment, at liberaliseringen af tjenesteydelserne kræver en indgående analyse og undersøgelse af deres økonomiske politik, samt at dette mål, med forbehold af artikel 65, kun kan nås inden for rammerne af direktiver udstedt af Rådet i medfør af artikel 63 og af de initiativer, som medlemsstaterne kan tage i medfør af artikel 64.

b) Det følger af artikel 65, at alle medlemsstaterne, så længe de begrænsninger, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, ikke er afskaffet, anvender dem uanset nationalitet eller opholdssted; denne bestemmelse kan forstås således, at de af en medlemsstat i løbet af denne overgangsperiode indførte begrænsninger, som hindrer fri udveksling af tjenesteydelser på statens territorium, ikke må gøre forskel mellem statsborgere fra de forskellige øvrige medlemsstater, men at der ikke består nogen forpligtelse for den enkelte stat til at give statsborgere fra de øvrige medlemsstater den samme behandling som den, der tilkommer dens egne statsborgere. Artikel 65 fastlægger grænsen for den eventuelle umiddelbare anvendelighed af artiklerne 59 og 60. De ved Domstolens dom af 21. juni 1974 i sag nr. 2/74 (Reyners) opstillede principper vedrørende den fri etableringsret kan ikke anvendes på kapitlet om den frie udveksling af tjenesteydelser.

c) Artiklerne 59 og 60 kan under alle omstændigheder alene anses for umiddelbart gældende i den udstrækning, hvori de forbyder restriktioner baseret på nationalitet eller opholdssted. Afskaffelsen af andre restriktioner, der hindrer

fri udveksling af tjenesteydelser, forudsætter en løsning på de problemer, der er opstået navnlig som følge af uoverensstemmelser mellem de gældende love og forordninger, vilkårene for udveksling af tjenesteydelser, de krævede almindelige og faglige kvalifikationer, herunder de kundskaber, der kræves for udøvelsen af juridiske professioner, og de bestemmelser, denne udøvelse faktisk er underlagt; disse og alle de øvrige vanskeligheder kan alene løses ved hjælp af direktiver udstedt af Rådet i medfør af artikel 63, stk. 2.

Det forenede Kongeriges regering fremhæver de talrige lighedspunkter mellem EØF-traktatens kapitler vedrørende henholdsvis etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser. Følgelig må Domstolen i forlængelse af Reynersdommen kunne antage, at artiklerne efter udløbet af overgangsperioden er umiddelbart gældende, selv om de i artiklerne 63, stk. 2 og 57, stk. 1 hjemlede direktiver ikke har kunnet udstedes på et bestemt område. Disse direktiver har en dobbelt funktion: den første er under overgangsperioden at fjerne de hindringer, der står i vejen for udøvelsen af friheden (til udveksling af tjenesteydelser), den anden består i at indføre et sæt bestemmelser i medlemsstaternes lovgivning, som skal lette den faktiske udøvelse af nævnte frihed med henblik på at fremme den økonomiske og sociale integration i de frie erhverv inden for Fællesskabet.

Den anden funktions varige betydning er mindst lige så stor på området for udveksling af tjenesteydelser som med hensyn til etableringsretten. På grund af den midlertidige karakter af udvekslingen af tjenesteydelser i modsætning til den stadighed, som begrebet etablering indebærer, er problemerne med hensyn til kontrol og faglig etik navnlig vigtige på området for tjenesteydelser, og udøvelsen af retten til at præstere en tjenesteydelse kræver en tilsvarende beskyttelse af denne ydelses modtagere. Der kan kun findes en tilfredsstillende løsning på disse vanskeligheder ved hjælp af direktiver på fællesskabsniveau.

Regeringen for forbundsrepublikken Tyskland mener, at det, når man tager hensyn til den fortolkning, som artikel 59 skal undergives, ikke er vanskeligt at anerkende, at denne bestemmelse har umiddelbar virking efter overgangsperiodens udløb. Bestemmelsen om national behandling er i sit væsen egnet til at kunne påberåbes umiddelbart af alle medlemsstaternes statsborgere, navnlig på området for fri udveksling af tjenesteydelser.

Der må imidlertid tages hensyn til de skjulte begrænsninger for denne frihed, som er ulovlige, og de må adskilles fra de tilladte begrænsninger, der gradvist skal afskaffes gennem harmonisering eller samordning. Problemet drejer sig om, hvorvidt et krav om opholdssted udgør en skjult begrænsning, især hvis det udformes så generelt, at det faktisk kun kan opfyldes af statsborgere. Der er her tale om et problem, som skal bedømmes i hvert enkelt tilfælde for sig; man kan spørge sig selv, om det ikke selv efter overgangsperiodens udløb er nødvendigt at udstede direktiver i henhold til artikel 59 for at bringe de skjulte begrænsninger til ophør.

Artikel 59 bør i overensstemmelse med Domstolens praksis anses for udtømmende. Artikel 59's anvendelse er i øvrigt ikke betinget af iværksættelsen af en plan om gradvise foranstaltninger; den foreskriver bindende afskaffelse af restriktioner, som hindrer fri udveksling af tjenesteydelser. Artikel 64 har mistet sin eksistensberettigelse efter overgangsperiodens udløb og forhindrer ikke artikel 59's umiddelbare anvendelse.

Som svar på første spørgsmål bør det følgelig udtales, at artiklerne 59 og 60 gælder umiddelbart.

Kommissionen mener, at spørgsmålet om den umiddelbare anvendelighed af EØF-traktatens artikler 59 og 60 forudsætter en forudgående undersøgelse af deres indhold og rækkevidde. Man kan med forbehold af de afgivne indlæg

vedrørende det andet spørgsmål og under hensyn til de i Domstolens praksis udledte kriterier vedrørende den umiddelbare virkning fastslå følgende:

a) Artiklerne 59 og 60, stk. 3 opstiller en klart og præcist defineret regel: artikel 59 forpligter medlemsstaterne til ikke at underkaste tjenesteydelser præsteret af statsborgere i Fællesskabet, der er bosat i en anden medlemsstat, strengere bestemmelser end dem, som ville gælde for denne tjenesteydelse, hvis den blev præsteret af statsborgere bosat på eget territorium; begrebet »restriktion« har et klart indhold, hvilket navnlig fremgår af dets anvendelse i artikel 62, der af alle anerkendes som en umiddelbart gældende bestemmelse; den nationale dommer er ikke, hvor der er tale om udveksling af tjenesteydelser, nødt til at foretage skøn, der er mere komplicerede end ved de øvrige traktatartikler, hvis umiddelbare anvendelighed er anerkendt af Domstolen.

b) Da artikel 59 er analog med artikel 52, må det anerkendes, at den forpligtelse, der følger af førstnævnte artikel, er ubetinget: bortset fra det gradvise aspekt indeholder artikel 59 ikke nogen særlig betingelse for sin gennemførelse; de i artiklerne 55 og 56 hjemlede undtagelser fra den frie udveksling af tjenesteydelser er tilstrækkeligt præcise og, da de udgør en undtagelse fra traktatens hovedregler, underkastet en snæver fortolkning; den i artikel 60, stk. 3 indeholdte regel er heller ikke underlagt noget vilkår.

c) I henseende til det kriterium, hvorefter forpligtelsens indtræden ikke må være afhængig af andre retsakter fra medlemsstaterne eller fællesskabsinstitutionerne, frembyder artikel 59 sammenholdt med artikel 60, stk. 3, ikke en mere kompleks situation end den i artikel 52, hvis umiddelbare virkning er anerkendt af Domstolen: udtrykket »inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser« henviser til de i artikel 63 omhandlede fællesskabsretlige gennemførelsesakter. Imidlertid blev den almindelige plan for afskaffelse af begrænsningerne i den fri udveksling af tjenesteydelser udstedt af Rådet den 18. december 1961 (JO 1962, s. 32), og i øvrigt følger det af Domstolens praksis, og navnlig af Reyners-dommen, at den manglende udstedelse i overgangsperioden af de i artikel 63, stk. 2 omhandlede direktiver ikke forhindrer anerkendelsen af, at artikel 59 har umiddelbar virkning. Artikel 59 opstiller en præcis forpligtelse, hvis opfyldelse skal fremmes men ikke betinges af iværksættelsen af en almindelig plan om gradvise foranstaltninger; de direktiver, som Rådet skal udstede i så henseende, indebærer navnlig ikke nogen skønsbeføjelse for denne institution med hensyn til overholdelsen af princippet om ligebehandling.

d) Det første spørgsmål fra Centrale Raad van Beroep bør altså besvares således:

EØF-traktatens artikler 59 og 60, stk. 3 er efter overgangsperiodens udløb bestemmelser, der gælder umiddelbart, på trods af, at de i artiklerne 63 og 57 foreskrevne direktiver eventuelt mangler på et bestemt område.

B — Vedrørende det andet spørgsmål

Sagsøgeren mener, at artikel 60, stk. 3 ved at fremhæve den midlertidige karakter af tjenesteyderens virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, udelukker regler, der indeholder krav om fast opholdssted. Det må i øvrigt fastslås, at henvisningen til tjenesteydelsens midlertidige karakter ikke på nogen måde berører dennes hyppighed.

Det forenede Kongeriges regering mener, at der, når en medlemsstat pålægger sine egne statsborgere et krav om opholdssted, og dette vilkår ikke skelner mellem statsborgere i den stat, hvor ydelsen præsteres, og statsborgere fra andre medlemsstater, ikke nødvendigvis foreligger en krænkelse af traktatbestemmelserne vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser, blot der foreligger omstændigheder, som objektivt kan gøre dette berettiget; det er således lovligt at underkaste personer, som udøver en virksomhed, der medfører særlige risici

for kunderne, et krav om opholdssted af hensyn til at kunne yde disse sidste en rimelig beskyttelse.

Regeringen for forbundsrepublikken Tyskland fremhæver betydningen af de problemer, der opstår ved fortolkningen af artiklerne 59 og 60, samt den virkning, som Domstolens besvarelse vil få, navnlig for de juridiske erhverv, og især for advokaterhvervet.

De grundlæggende regler om etableringsretten og om udvekslingen af tjenesteydelser er i det store og hele sammenlignelige. Som artikel 52 vedrørende etableringsfriheden knæsætter artiklerne 59 og 60 vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser det i traktatens artikel 7 udtrykte princip om forbud mod al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet. Denne fortolkning bekræftes af en modsætningsslutning fra artikel 67. Den følger ligeledes af traktatens opbygning: artikel 66 udtaler, at artiklerne 55-58, herunder også artikel 57, finder anvendelse på området for tjenesteydelser. Der skal udstedes direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser samt om samordning af nationale bestemmelser om adgangen til selvstændig erhvervsvirksomhed og dennes udøvelse. Disse samordningsforanstaltninger, baseret på artiklerne 66 og 57, må holdes adskilt fra de foranstaltninger, som skal træffes til afskaffelse af begrænsningerne i den frie udveksling af tjenesteydelser; disse var under overgangsperioden omfattet af artikel 63. I almindelighed er det ikke tilstrækkeligt at ophæve de på statsborgerskab baserede restriktioner i medfør af artiklerne 59 og 63; for at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser kan realiseres effektivt kræves der tillige, især for de liberale erhverv, harmoniserings- og samordningsforanstaltninger. Med andre ord henhører de nationale bestemmelser, som besværliggør eller hindrer udvekslingen af tjenesteydelser over en grænse, kun under artikel 59, der kræver den fulde virkeliggørelse af princippet om national behandling, hvis de behandler statsborgere fra andre medlemsstater mindre gunstigt end egne statsborgere. Man må i denne forbindelse holde sig for øje, at der findes ordninger, som rent faktisk, selv om de ikke formelt opstiller en sondring mellem statsborgere og udlændige, indebærer ulemper først og fremmest for ikke at sige udelukkende, for udlændinge.

Det følger af selve begrebet fri udveksling af tjenesteydelser, og navnlig af artikel 60, stk. 3, at alle restriktioner, der er til hinder for præstation af en ydelse over en grænse, prinicipielt er uforenelige med traktaten; bestemmelser, der kræver, at tjenesteyderen har opholds- eller forretningssted i det land, hvor ydelsen præsteres, skal således principielt afskaffes. Der må dog gøres undtagelse for bestemmelser, som fastsætter bopælsvilkår for udøvelsen af et erhverv af landets egne statsborgere; sådanne lovlige bestemmelser findes for advokater. Det er i et sådant tilfælde nødvendigt at undersøge, om de pågældende restriktioner er væsentlige og nødvendige for udøvelsen af det pågældende erhverv.

Artiklerne 59 og 60 regulerer anvendelsen af princippet om national behandling på området for fri udveksling af tjenesteydelser men ikke den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser. De forbyder al formel forskelsbehandling af statsborgere i andre medlemsstater og på det faktiske plan enhver vilkårlig behandling, der er mindre gunstig; krav om opholds- eller forretningssted er principielt forbudt ved artikel 60, stk. 3 bortset fra undtagelser, der inden for rammerne af en vis virksomhed eller visse erhverv er berettigede ved hensynet til at beskytte vitale samfundsinteresser.

Kommissionen påpeger, at traktatens mål på området for fri udveksling af tjenesteydelser er, af hensyn til modtageren af en ydelse eller til selve ydelsen og uden hensyn til de pågældendes nationalitet, at forhindre, at den pågældende ydelse direkte eller indirekte påføres ulemper af den grund, at der foretages en handling tværs over en medlemsstats grænse; princippet om fri udveksling af

tjenesteydeler kan i så henseende sammenlignes med princippet om frie varebevægelser, der er baseret på EØF-traktatens artikler 12 og 13.

Der må endvidere ikke ske forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Bestemmelser, som opstiller en betingelse om opholdssted eller bopæl i det land, hvor man agter at udøve sit erhverv, henhører typisk under de restriktioner, der på området for fri udveksling af tjenesteydelser strider mod nævnte princip: dette er tilfældet med § 48, stk. 1 i Beroepswet. Her er der endog tale om en absolut indskrænkning i den fri udveksling af tjenesteydelser; kravet om opholdssted eller bopæl i det land, hvor ydelsen skal præsteres, er uforeneligt med selve begrebet udveksling af tjenesteydelser. Den forpligtelse til at vælge bopæl i Nederlandene, som findes i § 90 i Beroepswet, falder derimod ikke ind under forbudet i artikel 59: den indeholder ikke et krav om forudgående ophold i modtagerlandet og finder ikke anvendelse på økonomisk virksomhed, som falder ind under traktatens anvendelsesområde; den kan heller ikke jævnføres med restriktioner, som krænker princippet om lige behandling af udlændinge og egne statsborgere.

Hvad angår den form for tjenesteydelserne, som medfører, at tjenesteyderen skal begive sig til det land, hvor modtageren af tjenesteydelsen bor, har EØF-traktatens artikel 60, stk. 3 konkretiseret forbudet mod restriktioner, der indebærer en forskellig behandling af dem, der er etableret i udlandet og ønsker at præstere deres ydelser, og dem, der er etableret i landet selv; det følger af denne bestemmelse, at medlemsstaterne ikke kan underkaste statsborgere med bopæl i andre medlemsstater betingelser vedrørende udøvelsen af en virksomhed eller et erhverv, der er strengere end dem som stilles for personer, der er bosat på deres eget territorium. Disse restriktioner viser sig ikke nødvendigvis ved en forskelsbehandling baseret på nationalitet.

De forskelle i medlemsstaternes respektive lovgivninger, som har restriktive virkninger navnlig vedrørende kravene til faglige kundskaber eller reglerne om udøvelsen af et erhverv, skal ikke anses for »restriktioner« i artikel 59's forstand; i et sådant tilfælde opstår hindringen ikke af den omstændighed, at en medlemsstat behandler tjenesteyderen anderledes end dem, der er bosat på modtagerlandets territorium. Denne type hindringer omhandles i EØF-traktatens artikel 57, som, gennem artikel 66, gælder for tjenesteydelser. Hvad angår disse foranstaltninger, der uden forskel anvendes på egne borgere og udlændige, er det vigtigt at undersøge, hvorvidt de overskrider rammerne for de særlige virkninger, som er tiltænkt dem.

Det er nødvendigt for nærværende sag at tage i betragtning, at EØF-traktatens artikler 59 og 60 inden for rammerne af bestemmelserne om tjenesteydelser har som mål at fjerne enhver hindring, som er opstillet af en medlemsstat alene af den grund, at der er tale om en handling, som indebærer en grænseoverskridelse. Disse restriktioner følger af restriktiv lovgivning eller praksis,

— som pålægger tjenesteyderen at have bopæl eller opholdssted i det land, hvor han vil præstere ydelsen;

— som bevirker forskelsbehandling mellem på den ene side de statsborgere i Fællesskabet, som har etableret sig på den medlemsstats territorium, hvor ydelsen præsteres, og på den anden side dem, der har etableret sig uden for dette territorium;

— som opstiller sondringer baseret på nationalitet for udveksling af tjenesteydelser.

Herefter kan man besvare det andet spørgsmål således,

at EØF-traktatens artikler 59 og 60 inden for rammerne af bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser har til formål at afskaffe alle restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, og som anvendes af en medlemsstat med den begrundelse, ikke så meget at denne

udveksling af tjenesteydelser er en handling, som udføres af en statsborger i en anden medlemsstat, men derimod at den indebærer en grænseoverskridelse.

Præmisser

1 *Centrale Raad van Beroep* har ved kendelse af 18. april 1974, indgået til Domstolens justitskontor den 15. maj samme år, stillet nogle spørgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 177 vedrørende fortolkningen af artiklerne 59 og 60 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab om den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet;

2 disse spørgsmål er blevet rejst under en for nævnte ret verserende sag angående anerkendelsen af den af sagsøgeren i hovedsagen valgte befuldmægtigede;

3 det fremgår af sagens akter, at den pågældende part havde betroet forsvaret af sine interesser til en befuldmægtiget af nederlandsk nationalitet, som repræsenterer borgerne ved retter, hvor advokatbistand ikke er obligatorisk;

4 da denne befuldmægtigede under sagen flyttede sit opholdssted fra Nederlandene til Belgien, blev hans ret til at repræsentere parten for *Centrale Raad van Beroep* bestridt i henhold til en bestemmelse i den nederlandske lovgivning, ifølge hvilken alene personer bosat i Nederlandene kan optræde som befuldmægtiget for denne ret;

5 da den pågældende havde påberåbt sig traktatbestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, forelagde *Centrale Raad van Beroep* to spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 59 og 60 for Domstolen.

Vedrørende den materielle rækkevidde af artiklerne 59 og 60

6 Der anmodes om en fortolkning af artiklerne 59 og 60 med henblik på en bestemmelse i den nationale lovgivning, hvorefter alene personer, der er bosat på det nationale territorium, har adgang til at optræde som procesbefuldmægtigede ved visse retter.

7 Artikel 59 — hvoraf alene stk. 1 er inddraget i denne sammenhæng — bestemmer, at »inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser skal restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis afskaffes i løbet af overgangsperioden, for så vidt angår statsborgere i Medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse«;

8 efter at have defineret begrebet tjenesteydelser i traktatens forstand i stk. 1 og 2 bestemmer artikel 60 i stk. 3, at tjenesteyderen med forbehold af bestemmelserne i kapitlet om etableringsretten midlertidigt kan udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere;

9 det stillede spørgsmål sigter herefter mod at få fastlået, om kravet — i forbindelse med en procesfuldmagt — om fast bopæl på den stats territorium, hvor ydelsen skal præsteres, er foreneligt med forbudet i artiklerne 59 og 60 mod alle restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet.

10 De restriktioner, hvis afskaffelse er bestemt i artiklerne 59 og 60, omfatter alle de vilkår, der er pålagt tjenesteyderen navnlig på grund af hans nationalitet eller den omstændighed, at han ikke har fast opholdssted i den stat, hvor ydelsen præsteres, og som ikke anvendes på personer, der er bosat på det nationale territorium, eller som vil kunne forhindre eller i øvrigt genere hans virksomhed;

11 navnlig kan kravet om, at tjenesteyderen skal have fast opholdssted på den stats territorium, hvor ydelsen skal præsteres, efter omstændighederne medføre, at artikel 59, hvis formål netop er at fjerne de restriktioner, der hindrer

fri udveksling at tjenesteydelser for de personer, der ikke er bosat i den stat, på hvis territorium ydelsen skal præsteres, berøves enhver praktisk virkning;

12 man kan imidlertid i betragtning af tjenesteydelsers særlige beskaffenhed ikke antage, at det er uforeneligt med traktatens særlige krav, som er begrundet i anvendelsen af faglige regler, der har almindelig samfundsmæssig interesse — især regler om organisationstilknytning, kvalifikation, faglig etik, kontrol og ansvar — og som påhviler enhver, der er bosat på den stats territorium, hvor ydelsen præsteres, pålægges en tjenesteyder i den udstrækning, han falder uden for disse regler på grund af, at han er bosat i en anden medlemsstat;

13 man kan heller ikke nægte en medlemsstat ret til at træffe foranstaltninger, der skal forhindre, at den i artikel 59 garanterede frihed udnyttes af en tjenesteyder, hvis virksomhed er helt eller fortrinsvist rettet mod denne stats territorium med sigte på at unddrage sig de faglige regler, som ville gælde for ham, såfremt han var bosat på nævnte stats territorium, idet en sådan situation ville kunne afgøres i henhold til kapitlet om etableringsretten og ikke kapitlet om fri udveksling af tjenesteydelser.

14 Ifølge disse principper kan kravet — i forhold til rettens hjælpere — om et fast forretningssted inden for et bestemt juridiktionsområde ikke anses for uforeneligt med bestemmelserne i artiklerne 59 og 60, såfremt dette krav er objektivt nødvendigt for at sikre overholdelsen af regler om erhvervsudøvelse, der særlig er knyttet til retsudøvelsen og til respekten for den faglige etik;

15 dette er imidlertid ikke tilfældet, når ydelsen af visse tjenester i en medlemsstat ikke er undergivet nogen form for kvalifikation eller faglig justits, samt når kravet om fast bopæl er afgrænset ved henvisning til statens territorium;

16 hvad angår faglig virksomhed, der er aldeles ureguleret inden for en medlemsstat, er kravet om opholdssted på denne stats territorium en restriktion, som strider mod traktatens artikler 59 og 60, når retsudøvelsens gnidningsløse funktion kan sikres ved hjælp af mindre rigoristiske foranstaltninger, så som valg af adresse af hensyn til kontakten til den pågældende retsinstans;

17 svaret på det stillede spørgsmål må derfor være, at EØF-traktatens artikler 59, stk. 1 og 60, stk. 3 skal fortolkes således, at national lovgivning ikke gennem et krav om fast opholdssted på territoriet må umuliggøre tjenesteydelser fra personer, der er bosat på en anden medlemsstats territorium, når tjenesteydelserne ikke er undergivet noget særligt krav i henhold til gældende national ret.

Vedrørende spørgsmålet om artiklerne 59 og 60 gælder umiddelbart

18 Der spørges i øvrigt, om EØF-traktatens artikler 59, stk. 1 og 60, stk. 3 gælder umiddelbart og skaber individuelle rettigheder for borgerne, som de nationale domsmyndigheder skal beskytte.

19 Det stillede spørgsmål skal løses inden for rammerne af kapitlet om tjenesteydelser, samtidig med at de bestemmelser om etableringsretten, hvortil der henvises i artikel 66, tages i betragtning.

20 Med henblik på den gradvise afskaffelse i løbet af overgangsperioden af de i artikel 59 nævnte restriktioner har artikel 63 foreskrevet udarbejdelsen af en »almindelig plan«, som er fastsat ved Rådets beslutning af 18. december 1961 (JO 1962, s. 32), og hvis gennemførelse skal sikres ved et system af direktiver;

21 inden for rammerne af kapitlet om udveksling af tjenesteydelser skal disse direktiver udfylde forskellige opgaver, hvoraf den første er i løbet af overgangsperioden at fjerne restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, og den anden består i i medlemsstaternes lovgivning at indføre et system af bestemmelser, som skal lette den effektive udnyttelse af denne frihed, navnlig gennem indbyrdes anerkendelse af faglige kvalifikationer og samordning af lovgivningerne om udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed;

22 disse direktiver skal desuden løse de særlige problemer, der følger af, at tjenesteyderen ikke fuldtud kan undergives de faglige regler, som gælder i den stat, hvor ydelsen præsteres, når han ikke har fast bopæl her;

23 hvad angår den tidsmæssigt gradvise iværksættelse af kapitlet om tjenesteydelser, er artikel 59, fortolket i lyset af den almindelige bestemmelser i traktatens artikel 8, stk. 7, et udtryk for viljen til at fjerne restriktionerne for den fri udveksling af tjenesteydelser senest ved overgangsperiodens udløb, som er den yderste frist for ikrafttrædelsen af samtlige de i traktaten fastsatte regler;

24 artikel 59's bestemmelser, hvis gennemførelse skulle forberedes ved hjælp af direktiver i løbet af overgangsperioden, er følgelig blevet ubetingede ved udløbet heraf;

25 de indebærer afskaffelse af enhver forskelsbehandling over for tjenesteyderen på grundlag af hans nationalitet eller den omstændighed, at han er bosat i en anden af medlemsstaterne end den, hvor ydelsen skal præsteres;

26 artiklerne 59 og 60 indebærer følgelig i det mindste for det særlige krav om statsborgerskab eller bopæl en præcis forpligtelse, hvis opfyldelse ikke kan forsinkes eller hindres af medlemsstaterne på grund af fraværet af de bestemmelser, der skulle udstedes inden for rammerne af de i henhold til artiklerne 63 og 66 hjemlede beføjelser;

27 der må følgelig svares, at artiklerne 59, stk. 1 og 60, stk. 3 har umiddelbar virkning og følgelig kan påberåbes for de nationale retter i hvert fald i den udstrækning, hvori de sigter mod afskaffelsen af enhver forskelsbehandling over for tjenesteyderen på grundlag af hans nationalitet eller den omstændighed, at han er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor ydelsen skal præsteres.

Vedrørende sagsomkostningerne

28 De udgifter, der er afholdt af Irlands regering, regeringen for Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirland, regeringen for forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen, der alle har afgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

29 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for *Centrale Raad van Beroep*, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af *Centrale Raad van Beroep* ved kendelse af 18. april 1974, for ret:

1. **EØF-traktatens artikler 59, stk. 1 og 60, stk. 3 bør fortolkes således, at national lovgivning ikke gennem et krav om fast opholdssted på territoriet må umuliggøre tjenesteydelser fra personer, der er bosat på en anden medlemsstats territorium, når tjenesteydelserne ikke er undergivet noget særligt krav i henhold til gældende national ret;**

2. **artiklerne 59, stk. 1 og 60, stk. 3 har umiddelbar virkning og kan følgelig påberåbes for de nationale retter i hvert fald i den udstrækning, hvori de sigter mod afskaffelsen af enhver forskelsbehandling over for tjenesteyderen på grundlag af hans nationalitet eller den omstændighed, at han er bosat i en anden medlemsstat end den, hvor ydelsen skal præsteres.**

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. december 1974

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident