DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
12. december 1996 *

I sag C-3/95,

angående en anmodning, som Landgericht Dortmund (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Reisebüro Broede

mod

Gerd Sandker,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser, navnlig artikel 59,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne L. Sevón, D. A. O. Edward (refererende dommer), P. Jann og M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

* Processprog: tysk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Reisebüro Broede ved direktøren for INC Consulting SARL, Margarita Ramthun

— Gerd Sandker ved advokat Dirk Hinne, Dortmund

— den tyske regering ved Regierungsdirektor Alfred Dittrich, Forbundsjustitsministeriet, og Assessor Gereon Thiele, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, og ved advokat Achim von Winterfeld, Karlsruhe

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Jürgen Grunwald, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. maj 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. juni 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. december 1994, indgået til Domstolen den 11. januar 1995, har Landgericht Dortmund i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser, navnlig artikel 59.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en fogedsag, der på Reisebüro Broede's vegne er indledt mod Gerd Sandker med henblik på inddrivelse af en fordring. Sagen vedrører retslig inkasso foretaget af inkassovirksomheder, som ønsker at inddrive fordringer for andre i Tyskland.

3 I henhold til § 828 i Zivilprozeßordnung af 30. januar 1877 i affattelsen af 12. september 1950 (den tyske lov om den borgerlige retspleje, BGBl. I, s. 455, herefter »ZPO«) henhører retshandlinger til tvangsfuldbyrdelse af fordringer under Amtsgericht's kompetence.

4 Ifølge ZPO's § 78 er der kun advokattvang for de tyske Landgerichte og de højere retsinstanser. Heraf følger, at der som udgangspunkt ikke er advokattvang for Amtsgericht.

5 ZPO's § 79 bestemmer herom:

»For så vidt der ikke er advokattvang, kan parterne selv føre sagen eller lade den udføre af en person, der har proceshabilitet, som befuldmægtiget.«

6 Imidlertid hedder det i artikel 1, § 1, stk. 1, i Rechtsberatungsgesetz af 17. december 1935 (lov om juridisk rådgivning, RGBl. I, s. 1478, herefter »RBerG«) :

»Kun personer, der har fået tilladelse hertil af vedkommende myndighed, må erhvervsmæssigt — hvad enten der er tale om hoved- eller bibeskæftigelse, der

udøves mod vederlag eller vederlagsfrit — udføre juridiske anliggender for andre, herunder juridisk rådgivning og inddrivelse af fordringer for andre eller af fordringer, der er overdraget til inkasso. Tilladelsen gives for hvert enkelt af følgende områder:

...

5. til personer, der driver inkassovirksomhed, for så vidt angår udenretlig inddrivelse af fordringer (inkasso-bureauer),

...

Virksomheden må kun udøves under den erhvervsbetegnelse, der svarer til tilladelsen.«

7 Reisebüro Broede, der er fordringshaver i hovedsagen, er et rejsebureau med hjemsted i Köln, Tyskland. Den 29. december 1992 opnåede fordringshaveren ved Amtsgericht Hagen et fuldbyrdelsesdekret (»Vollstreckungsbescheid«) over Gerd Sandker, der er bosat i Dortmund i Tyskland.

8 Den 8. maj 1994 gav Reisebüro Broede INC Consulting SARL (herefter »INC«) fuldmagt til at tage de nødvendige skridt med henblik på at inddrive fordringen, indtil den var betalt fuldt ud. INC er et selskab, der er indført i registret på Justitskontoret ved Tribunal de commerce de Senlis, Frankrig, under nr. B 391 100 021 (93B185), og hvis virksomhed består i inddrivelse af fordringer og virksomhedsrådgivning.

9 Den 19. maj 1994 meddelte INC selskabets direktør, Margarita Ramthun, der er bosat i Overath, Tyskland, fuldmagt til at repræsentere Reisebüro Broede under fuldbyrdelsen af Amtsgericht Hagen's afgørelse og tage retslige skridt i forbindelse hermed.

10 Margarita Ramthun fremsatte derfor den 6. juni 1994 over for Amtsgericht Dortmund begæring om, at der hos Gerd Sandker foretoges udlæg i form af en såkaldt »Pfändungs-und Überweisungsbeschluß«.

11 Ved kendelse af 23. august 1994 fastslog Amtsgericht Dortmund, at begæringen ikke kunne fremmes, idet Margarita Ramthun ikke havde den nødvendige møderet, eftersom inkassovirksomheder efter tysk ret ikke må møde i retten for de fordringshavere, der har givet dem fuldmagt. Ifølge Amtsgericht Dortmund gælder dette forbud også for udenlandske inkassovirksomheder, uanset EF-traktatens artikel 59 og 60, som Reisebüro Broede har påberåbt sig. Ved processkrift af 31. august 1994 indbragte Margarita Ramthun denne afgørelse for Landgericht Dortmund.

12 Da Landgericht Dortmund fandt, at sagen rejste spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er EØF-traktatens artikel 59 til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat ikke ad rettens vej må inddrive fordringer for andre, fordi denne form for virksomhed efter de nationale bestemmelser kun kan udøves af personer, som af myndighederne er meddelt en særlig tilladelse hertil?

2) Gælder dette i bekræftende fald også, hvis inkassosagen udelukkende skal behandles efter national ret, fordi parterne i fogedsagen er bosat i det pågældende land, og eksekutionsfundamentet også er opnået i samme land?«

Formaliteten

13 Uden at nedlægge en formel afvisningspåstand har den tyske regering og Kommissionen givet udtryk for tvivl om, hvorvidt der egentlig er et fællesskabsretligt element i hovedsagen. De har rejst spørgsmålet om, hvorvidt Margarita Ramthun, som er tysk statsborger med bopæl i Tyskland, i virkeligheden repræsenterer Reisebüro Broede, der er et rejsebureau med hjemsted i Tyskland, og som er hendes egen kunde og ikke INC's.

14 Efter Domstolens faste praksis kan traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser ikke anvendes på aktiviteter, hvis samtlige deres relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat. Om dette er tilfældet, afhænger af konstateringer af faktiske forhold, som det tilkommer den nationale ret at foretage (jf. dom af 5.10.1994, sag C-23/93, TV10, Sml. I, s. 4795, præmis 14).

15 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelseskendelsen og de oplysninger, der er fremkommet i retsmødet, at Reisebüro Broede har givet INC, som har hjemsted

i Frankrig, fuldmagt, og at INC har givet sin direktør, Margarita Ramthun, fuldmagt på fordringshaverens vegne.

16 Under disse omstændigheder kan der ikke på grundlag af oplysningerne i sagen rejses tvivl om hovedsagens grænseoverskridende karakter.

Det første spørgsmål

17 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om traktatens artikel 59 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat ikke ad rettens vej må inddrive fordringer for andre.

18 Den tyske regering og Kommissionen har indledningsvis anført, at det må overvejes, om de spørgsmål, der rejses i forelæggelseskendelsen, ikke snarere vedrører princippet om etableringsfriheden end princippet om fri udveksling af tjenesteydelser. Hvis det måtte vise sig, at Margarita Ramthun's bopæl i Tyskland gør det muligt for INC at etablere en permanent tilstedeværelse i Tyskland, eller at hendes virksomhed helt eller overvejende er rettet mod Tyskland, vil bestemmelserne om etableringsfriheden finde anvendelse.

19 I den forbindelse bemærkes, at bestemmelserne i kapitlet om tjenesteydelser er subsidiære i forhold til bestemmelserne i kapitlet om etableringsretten (jf. dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 22).

20 Begrebet etablering i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 52-58, er et meget vidt begreb, som for en fællesskabsstatsborger indebærer, at han

på stabil og vedvarende måde kan deltage i det økonomiske liv i en anden medlemsstat end sin egen og få fordel heraf, hvorved der sker en begunstigelse af det økonomiske og sociale samarbejde inden for området selvstændig erhvervsvirksomhed (jf. Gebhard-dommen, præmis 25).

21 Derimod forudsættes det i bestemmelserne i traktatens kapitel om tjenesteydelser, navnlig artikel 60, stk. 3, at tjenesteyderen udøver sin virksomhed i en anden medlemsstat midlertidigt, idet en ydelses midlertidige karakter ikke udelukker, at tjenesteyderen kan indrette visse faciliteter, som f.eks. et kontor, en praksis eller et lokale, for så vidt som disse faciliteter er nødvendige for at udføre den pågældende tjenesteydelse (jf. Gebhard-dommen, præmis 26 og 27).

22 Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om INC udøver sin virksomhed i Tyskland midlertidigt i traktatens forstand, under hensyntagen til virksomhedens varighed, hyppighed, periodiske karakter og kontinuitet.

23 I den forbindelse bemærkes, at Margarita Ramthun i sin besvarelse af de skriftlige spørgsmål, Domstolen har stillet, har anført, at INC i perioden fra februar til maj 1994 seks gange har inddrevet fordringer for Reisebüro Broede i Tyskland. Margarita Ramthun har endvidere i retsmødet bekræftet, at INC i Frankrig og Tyskland har inddrevet fordringer for franske kunder og for nogle udenlandske kunder.

24 Under disse omstændigheder må det ved besvarelsen af de forelagte spørgsmål lægges til grund, at den situation, der foreligger i hovedsagen, falder ind under traktatens artikel 59.

25 Efter Domstolens faste praksis kræver denne bestemmelse ikke blot afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (jf. dom af 28.3.1996, sag C-272/94, Guiot, Sml. I, s. 1905).

26 I det foreliggende tilfælde fremgår det af oplysningerne i sagen og den tyske regerings indlæg i retsmødet, at en virksomhed i Tyskland kun kan inddrive fordringer for andre ad rettens vej ved hjælp af en advokat. Den tilladelse fra myndighederne, der er foreskrevet i RBerG's artikel 1, § 1, som den forelæggende ret henviser til, gælder således kun for så vidt angår udenretlig inddrivelse af fordringer og er derfor ikke relevant for afgørelsen af den foreliggende sag.

27 Det forbud, der følger af RBerG's artikel 1, § 1, mod, at inkassovirksomheder selv — uden en advokats mellemkomst — inddriver fordringer ad rettens vej, kan, selv om det gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, udgøre en restriktion, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, som omhandlet i traktatens artikel 59, idet det gør det umuligt at udføre disse ydelser i bestemmelsesstaten, selv om tjenesteyderens virksomhed i denne stat kun udføres lejlighedsvis.

28 I henhold til Domstolens faste praksis falder forbuddet derfor kun uden for forbuddet i artikel 59, hvis fire betingelser er opfyldt, nemlig, at det anvendes uden forskelsbehandling, er begrundet i tvingende almene hensyn, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, det forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (jf. Gebhard-dommen, præmis 37). Domstolen har også præciseret, at den frie udveksling af tjenesteydelser kun kan begrænses

ved regler, der er begrundet i tvingende almene hensyn, og kun i det omfang disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret (jf. i denne retning domme af 26.2.1991, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 17, og sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727, præmis 18, samt dom af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 16).

29 Det må derfor undersøges, om de fire betingelser er opfyldt i et tilfælde som det, der foreligger i hovedsagen.

30 Med hensyn til den første betingelse følger det af det foregående, at forbuddet mod, at et inkassobureau selv — uden en advokats mellemkomst — erhvervsmæssigt inddriver fordringer ad rettens vej, ikke er diskriminerende, og at det gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater.

31 Med hensyn til den anden betingelse har den tyske regering — uden at blive modsagt på dette punkt — gjort gældende, at bestemmelserne i RBerG's artikel 1, § 1, dels sigter mod at beskytte modtagerne af de omhandlede tjenesteydelser mod den skade, de ville kunne lide som følge af juridisk rådgivning fra personer, som ikke besidder de fornødne faglige kvalifikationer eller ikke opfylder de stillede vandelskrav, dels sigter mod en ordnet retspleje (jf. dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 16, og ligeledes dom af 3.12.1974, sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299).

32 Med hensyn til den tredje og den fjerde betingelse har Kommissionen og Reisebüro Broede imidlertid gjort gældende, at forbuddet mod, at et inkassobureau selv inddriver fordringer ad rettens vej, går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålene med RBerG.

33 I den forbindelse har Reisebüro Broede navnlig gjort gældende, at disse formål også kan nås ved hjælp af mindre indgribende forholdsregler. De tyske myndigheder kunne således nøjes med en vandelsattest eller solvenserklæring udstedt af vedkommende myndigheder i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er bosat, eller forlange af tjenesteyderen, at han vælger en adresse i værtsmedlemsstaten med henblik på at kunne modtage meddelelser fra retten.

34 Kommissionen har gjort gældende, at de pågældende restriktioner hverken vedrører beskyttelsen af fordringshaveren eller beskyttelsen af de ansatte i retsvæsenet, eftersom en begæring om en »Pfändungs-und Überweisungsbeschluß« efter ZPO's § 79 kan indgives til en Amtsgericht af fordringshaverne selv eller af ikke-professionelle rådgivere som befuldmægtigede, og der ikke er advokattvang med hensyn til en sådan begæring.

35 Det må for det første fastslås, at hovedsagen vedrører privatpersoners adgang til at lade en juridisk person, der handler erhvervsmæssigt, møde for sig i retten. I den forbindelse har den tyske regering forklaret, at muligheden for, at en fordringshaver i henhold til ZPO's § 79 selv kan føre sagen eller lade den udføre af en anden, har til formål at begrænse sagsomkostningerne ved lavere retsinstanser end Landgerichte. Det er kun fysiske personer, der kan lade sagen føre af en anden. Disse personer kan eventuelt i selve retslokalet modtage rådgivning af personer med erfaring på området. Det forholder sig anderledes, hvis der er tale om erhvervsmæssig udførelse af juridiske tjenesteydelser. Denne virksomhed kan ifølge de relevante bestemmelser i RBerG kun udføres af advokater, som er personligt ansvarlige over for domstolene.

36 Følgelig udelukker det af Kommissionen påpegede forhold, at en fordringshaver eller en ikke-professionel rådgiver, som fordringshaveren har givet fuldmagt, kan indgive begæring om en »Pfändungs-und Überweisungsbeschluß«, ikke, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede for så vidt angår erhvervsmæssig udførelse af juridiske tjenesteydelser er begrundet i samfundsmæssige hensyn, nemlig beskyttelse af fordringshaverne eller en ordnet retspleje.

37 For det andet fremgår det af fast retspraksis, at så længe der ikke foreligger detaljerede fællesskabsregler på området, kan hver medlemsstat frit fastsætte regler for udøvelsen af advokaterhvervet på sit område (jf. dom af 12.7.1984, sag 107/83, Klopp, Sml. s. 2971, præmis 17).

38 Som Domstolen flere gange har bemærket, giver anvendelsen af de faglige regler for advokater — især regler om organisationstilknytning, kvalifikationer, faglig etik, kontrol og ansvar — de endelige forbrugere af juridiske tjenesteydelser den nødvendige garanti for advokatens vandel og erfaring og for en ordnet retspleje (jf. i denne retning dom af 19.1.1988, sag 292/86, Gullung, Sml. s. 111, og Van Binsbergen-dommen).

39 Ifølge den tyske regering tilvejebringes der ved kravet om, at det kun er advokater, der erhvervsmæssigt må møde i retten for privatpersoner på et område, der er juridisk kompliceret og reguleret af en række særbestemmelser, en tilstrækkelig beskyttelse dels af modtagerne af tjenesteydelserne, dels af en ordnet retspleje, mod de risici, som følger af inkassobureauernes manglende sagkundskab og erfaring på dette område.

40 I et tilfælde som det, der foreligger i hovedsagen, er disse garantier så meget desto mere nødvendige, som formålet med fogedsagen er tvangsfuldbyrdelse af et fuldbyrdelsesdekret over en borger i form af en »Pfändungs-und Überweisungsbeschluß«, og de processuelle regler, der sikrer beskyttelsen af privatpersoner, skal derfor overholdes.

41 På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører det under medlemsstaternes kompetence at tage stilling til, om det er nødvendigt at træffe bestemmelse om, at erhvervsmæssig inddrivelse af fordringer kun kan foretages af advokater. Selv om det i visse medlemsstater ikke kun er advokater, der kan udøve denne virksomhed, er Forbundsrepublikken Tyskland berettiget til at antage, at de mål, RBerG forfølger, for så vidt angår denne virksomhed ikke kan nås ved hjælp af mindre restriktive midler.

42 Der findes ganske vist ikke i Frankrig lovbestemmelser om inkassobureauer, men det faktum, at der i en medlemsstat gælder mindre strenge regler end i en anden medlemsstat, indebærer ikke, at reglerne i denne medlemsstat står i urimeligt forhold til det tilstræbte mål og derfor er uforenelige med fællesskabsretten (jf. dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Alpine Investments, Sml. I, s. 1141, præmis 51).

43 Den forelæggende rets første spørgsmål må derfor besvares med, at traktatens artikel 59 ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat ikke ad rettens vej må inddrive fordringer for andre, fordi denne form for virksomhed kun kan udøves erhvervsmæssigt af advokater.

Det andet spørgsmål

44 Når henses til besvarelsen af det første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

45 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Landgericht Dortmund ved kendelse af 27. december 1994, for ret:

EF-traktatens artikel 59 er ikke til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat ikke ad rettens vej må inddrive fordringer for andre, fordi denne form for virksomhed kun kan udøves erhvervsmæssigt af advokater.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1996.

R. Grass
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Femte Afdeling