ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
12 december 1996 *

In zaak C-3/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Landgericht Dortmund (Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

Reisebüro Broede

en

G. Sandker,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten, en inzonderheid artikel 59 daarvan,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, L. Sevón, D. A. O. Edward (rapporteur), P. Jann en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Duits.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Reisebüro Broede, vertegenwoordigd door M. Ramthun, gerante van INC Consulting SARL,

— G. Sandker, vertegenwoordigd door D. Hinne, advocaat te Dortmund,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door A. Dittrich, Regierungsdirektor bij het Bondsministerie van Justitie, G. Thiele, Assessor bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigden, en A. von Winterfeld, advocaat te Karlsruhe,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Grunwald, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van partijen ter terechtzitting van 2 mei 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 juni 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 27 december 1994, ingekomen bij het Hof op 11 januari 1995, heeft het Landgericht Dortmund krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten, inzonderheid artikel 59 daarvan.

2 Deze vragen zijn gerezen in een voor rekening van Reisebüro Broede tegen Sandker ingeleide procedure tot gerechtelijke inning van een schuldvordering. Het geschil betreft de gerechtelijke inning van schuldvorderingen door incassobedrijven die in Duitsland schuldvorderingen van derden willen innen.

3 Volgens § 828 van de Zivilprozeßordnung van 30 januari 1877, in de versie van 12 september 1950 (*BGBl.* I, blz. 455, hierna: „ZPO"), vallen gerechtelijke handelingen met het oog op de gedwongen tenuitvoerlegging van schuldvorderingen onder de bevoegdheid van het Amtsgericht.

4 Volgens § 78 van de ZPO is de bijstand van een advocaat enkel verplicht om voor de Landgerichte en alle hogere rechterlijke instanties op te treden. Voor het Amtsgericht kan dus in beginsel zonder advocaat worden opgetreden.

5 Dienaangaande bepaalt § 79 van de ZPO:

„Voor zover vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht is, kunnen partijen het geding zelf voeren of zich daarvoor laten vertegenwoordigen door een tot procederen bevoegd persoon."

6 Artikel 1, lid 1, van het Rechtsberatungsgesetz van 17 december 1935 (wet betreffende de verstrekking van rechtskundig advies, RGBl. I, blz. 1478, hierna: „RBerG"), bepaalt evenwel:

„De afhandeling van juridische aangelegenheden van derden, met inbegrip van het verstrekken van rechtskundig advies en het innen van schuldvorderingen van

derden of van ter inning overgedragen schuldvorderingen, kan als beroep — hoofd- of bijberoep, onder bezwarende titel of om niet — enkel worden verricht door personen die daartoe van de bevoegde autoriteit vergunning hebben gekregen. De vergunning wordt telkens verleend voor een bepaald activiteitsgebied:

(...)

5. incassobedrijven, voor de buitengerechtelijke inning van schuldvorderingen (incassobureaus),

(...)

De activiteit mag enkel worden uitgeoefend onder de benaming die overeenkomt met de vergunning."

7 Reisebüro Broede, schuldeiseres in het hoofdgeding, is een te Keulen in Duitsland gevestigd reisbureau. Op 29 december 1992 verkreeg zij van het Amtsgericht Hagen een executoriale titel tegen Sandker, ook wonende in Duitsland, namelijk te Dortmund.

8 Op 8 mei 1994 machtigde Reisebüro Broede INC Consulting SARL (hierna: „INC") om met name alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de schuldvordering volledig te innen. INC is een ter griffie van het Tribunal de commerce de Senlis in Frankrijk onder nr. B 391 100 021 (93B185) geregistreerde vennootschap, waarvan de activiteit bestaat uit het innen van schuldvorderingen en het verstrekken van advies aan bedrijven.

9 Op 19 mei 1994 gaf INC op haar beurt aan haar gerante Ramthun, wonende te Overath in Duitsland, volmacht om namens Reisebüro Broede de beschikking van het Amtsgericht Hagen ten uitvoer te leggen en alle desbetreffende juridische maatregelen te treffen.

10 Daarop verzocht Ramthun het Amtsgericht Dortmund op 6 juni 1994, derdenbeslag jegens Sandker te gelasten.

11 Bij beschikking van 23 augustus 1994 wees het Amtsgericht Dortmund dit verzoek af, op grond dat Ramthun niet bevoegd was om een dergelijk verzoek in te dienen, daar het incassobedrijven naar Duits recht verboden is schuldeisers van wie zij volmacht hebben gekregen, in rechte te vertegenwoordigen. Volgens deze rechterlijke instantie geldt dit verbod in weerwil van de door Reisebüro Broede aangevoerde artikelen 59 en 60 EG-Verdrag ook voor buitenlandse incassobedrijven. Bij exploot van 31 augustus 1994 kwam Ramthun op (Widerspruch) tegen deze beschikking.

12 Van oordeel dat het geschil vragen van uitlegging van het gemeenschapsrecht deed rijzen, heeft het Landgericht Dortmund de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Staat artikel 59 EG-Verdrag in de weg aan een nationale regeling krachtens welke het een in een andere Lid-Staat gevestigde onderneming verboden is langs gerechtelijke weg schuldvorderingen van derden te innen, op grond dat deze activiteit volgens die nationale regeling is voorbehouden aan degenen die hiervoor een bijzondere administratieve vergunning hebben gekregen?

2) Ingeval deze vraag bevestigend wordt beantwoord, geldt dit dan ook wanneer op de invorderingsprocedure uitsluitend nationaal recht van toepassing is, omdat de bij de tenuitvoerlegging betrokken partijen in het land zelf zijn gevestigd en de executoriale titel eveneens aldaar is verkregen?"

De ontvankelijkheid

13 Zonder een exceptie van niet-ontvankelijkheid in formele zin op te werpen betwijfelen de Duitse regering en de Commissie, of het hoofdgeding wel een echt communautair element vertoont. Zij vragen zich namelijk af, of Ramthun, een in Duitsland wonend Duits onderdaan, in feite niet Reisebüro Broede, een in Duitsland gevestigd reisbureau, vertegenwoordigt, dat aldus haar eigen klant en niet die van INC is.

14 Volgens vaste rechtspraak kunnen de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten niet van toepassing zijn op activiteiten die zich in al hun relevante aspecten in één enkele Lid-Staat afspelen. Of dit in een concreet geval moet worden aangenomen, hangt af van de feitelijke omstandigheden die door de nationale rechter worden vastgesteld (arrest van 5 oktober 1994, zaak C-23/93, TV10, Jurispr. 1994, blz. I-4795, r. o. 14).

15 In casu blijkt uit de verwijzingsbeschikking en uit hetgeen ter terechtzitting is gezegd, dat Reisebüro Broede een volmacht heeft gegeven aan INC, die haar zetel

in Frankrijk heeft en zelf aan haar gerante Ramthun een volmacht namens de schuldeiseres heeft gegeven.

16 Onder deze omstandigheden laat het dossier geen twijfel bestaan omtrent het grensoverschrijdend karakter van het hoofdgeding.

De eerste vraag

17 Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 59 van het Verdrag in de weg staat aan een nationale regeling waarbij het een in een andere Lid-Staat gevestigd bedrijf verboden is schuldvorderingen van derden langs gerechtelijke weg te innen.

18 Om te beginnen vragen de Duitse regering en de Commissie zich af, of de in de verwijzingsbeschikking gestelde vragen niet veeleer het beginsel van de vrijheid van vestiging dan dat van de vrijheid van dienstverlening betreffen. Indien blijkt, dat INC kan worden geacht in Duitsland duurzaam aanwezig te zijn doordat Ramthun haar woonplaats in Duitsland heeft, of dat de activiteit van INC volledig of hoofdzakelijk op het Duitse grondgebied blijkt te zijn gericht, zijn immers de bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging van toepassing.

19 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de bepalingen van het hoofdstuk betreffende de diensten subsidiair zijn ten opzichte van die van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging (arrest van 30 november 1995, zaak C-55/94, Gebhard, Jurispr. 1995, blz. I-4165, r. o. 22).

20 Het begrip „vestiging" in de zin van de artikelen 52 tot en met 58 van het Verdrag is zeer ruim en houdt in, dat een gemeenschapsonderdaan duurzaam kan deelne-

men aan het economisch leven van een andere Lid-Staat dan zijn staat van herkomst, daar voordeel uit kan halen en op die wijze de economische en sociale vervlechting in de Gemeenschap op het terrein van niet in loondienst verrichte werkzaamheden kan bevorderen (zie arrest Gebhard, reeds aangehaald, r. o. 25).

21 De bepalingen van het hoofdstuk betreffende de diensten, met name artikel 60, derde alinea, van het Verdrag, gaan daarentegen ervan uit, dat de dienstverrichter zijn werkzaamheden tijdelijk in een andere Lid-Staat uitoefent, met dien verstande dat het tijdelijke karakter van de dienstverrichting niet uitsluit, dat deze dienstverrichter zich voorziet van een zekere infrastructuur (daaronder begrepen een kantoor of kabinet), wanneer die infrastructuur noodzakelijk is om de betrokken dienst te kunnen verrichten (zie arrest Gebhard, reeds aangehaald, r. o. 26 en 27).

22 Het staat aan de verwijzende rechter om, gelet op de duur, de frequentie, de periodiciteit en de continuïteit van de activiteiten van INC, na te gaan, of deze laatste haar activiteit tijdelijk, in de zin van het Verdrag in Duitsland uitoefent.

23 Dienaangaande zij opgemerkt, dat Ramthun op de schriftelijke vragen van het Hof heeft geantwoord, dat INC tussen februari en mei 1994 zesmaal voor rekening van Reisebüro Broede schuldvorderingen in Duitsland had geïnd. Ter terechtzitting bevestigde Ramthun overigens, dat INC in Frankrijk en in Duitsland voor Franse en enkele buitenlandse klanten schuldvorderingen had geïnd.

24 In deze omstandigheden moet voor het antwoord op de gestelde vragen ervan worden uitgegaan, dat de situatie waarop het geschil in het hoofdgeding betrekking heeft, onder artikel 59 van het Verdrag valt.

25 Volgens vaste rechtspraak verlangt deze bepaling niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking — ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere Lid-Staten — die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere Lid-Staat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (arrest van 28 maart 1996, zaak C-272/94, Guiot, Jurispr. 1996, blz. I-1905).

26 In casu blijkt uit het dossier en uit de door de Duitse regering ter terechtzitting gemaakte opmerkingen, dat in Duitsland een bedrijf alleen met bijstand van een advocaat schuldvorderingen van derden langs gerechtelijke weg kan innen. De in artikel 1, lid 1, van het RBerG bedoelde administratieve vergunning, waaraan de verwijzende rechter refereert, geldt namelijk enkel voor de buitengerechtelijke inning van schuldvorderingen en is dus irrelevant voor de beslechting van de onderhavige zaak.

27 Het uit artikel 1, lid 1, van het RBerG voortvloeiende verbod voor incassobedrijven om schuldvorderingen zelf, zonder bijstand van een advocaat, langs gerechtelijke weg te innen, kan, ook al geldt het zonder onderscheid voor de binnenlandse dienstverrichters en voor die van de andere Lid-Staten, het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 59 van het Verdrag beperken, doordat het deze dienstverrichtingen in de ontvangende Lid-Staat onmogelijk maakt, ook al oefent de dienstverrichter deze activiteit slechts nu en dan in deze staat uit.

28 Volgens vaste rechtspraak valt het verbod slechts buiten de verbodsbepaling van artikel 59, indien is voldaan aan vier voorwaarden: het moet zonder discriminatie worden toegepast, het moet zijn rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, het moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en het mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie arrest Gebhard, reeds aangehaald, r. o. 37). Dienaan-

gaande heeft het Hof ook gepreciseerd, dat het vrij verrichten van diensten slechts kan worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, voor zover dit belang niet wordt beschermd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd (arresten van 26 februari 1991, zaken C-180/89, Commissie/Italië, Jurispr. 1991, blz. I-709, r. o. 17, en C-198/89, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1991, blz. I-727, r. o. 18, en 9 augustus 1994, zaak C-43/93, Vander Elst, Jurispr. 1994, blz. I-3803, r. o. 16).

29 Derhalve moet worden nagegaan, of in een geval als dat in het hoofdgeding is voldaan aan deze vier voorwaarden.

30 Wat de eerste voorwaarde betreft, volgt uit het voorgaande, dat het verbod voor een incassobureau om zelf, zonder bijstand van een advocaat, als beroep langs gerechtelijke weg schuldvorderingen te innen, niet discriminerend is en zonder onderscheid van toepassing is op de binnenlandse dienstverrichters en op die van de andere Lid-Staten.

31 Aangaande de tweede voorwaarde stelt de Duitse regering, zonder op dit punt te zijn tegengesproken, dat de bepalingen van artikel 1, lid 1, van het RBerG ertoe strekken, enerzijds, de ontvangers van de betrokken diensten te beschermen tegen de schade die zij zouden kunnen ondervinden door juridische adviezen van personen die niet de vereiste beroeps- of morele bekwaamheden bezitten, en anderzijds, een goede rechtsbedeling te verzekeren (arresten van 25 juli 1991, zaak C-76/90, Säger, Jurispr. 1991, blz. I-4221, r. o. 16, en 3 december 1974, zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299).

32 Aangaande de derde en de vierde voorwaarde stellen de Commissie en Reisebüro Broede evenwel, dat het verbod voor een incassobureau om zelf langs gerechtelijke weg schuldvorderingen te innen verder gaat dan nodig is om de doelstellingen van het RBerG te bereiken.

33 Dienaangaande betoogt Reisebüro Broede met name, dat deze doelstellingen ook met minder belastende maatregelen kunnen worden bereikt. Zo zouden de Duitse autoriteiten genoegen kunnen nemen met een getuigschrift van integriteit of solvabiliteit dat is afgegeven door de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat waar de dienstverrichter is gevestigd, of zouden zij van de dienstverrichter kunnen verlangen, dat hij domicilie kiest in de Lid-Staat van ontvangst om aldaar de officiële juridische correspondentie te ontvangen.

34 De Commissie betoogt, dat de betrokken beperkingen niet zien op de bescherming van de schuldeiser noch op die van de met de rechtsbedeling belaste ambtenaren, aangezien volgens § 79 van de ZPO de schuldeisers zelf of via door hen gemachtigde niet-professionele raadslieden het Amtsgericht om derdenbeslag kunnen verzoeken, en dat verzoek zonder advocaat kan worden ingediend.

35 Allereerst zij vastgesteld, dat het hoofdgeding betrekking heeft op de vertegenwoordiging in rechte van particulieren door een beroepsmatig handelende derde rechtspersoon. Dienaangaande heeft de Duitse regering uiteengezet, dat de bij § 79 van de ZPO voorziene mogelijkheid voor een schuldeiser om zelf of via een andere persoon in rechte op te treden, tot doel heeft de proceskosten voor de lagere rechterlijke instanties dan de Landgerichte te beperken. De mogelijkheid om op te treden als tussenpersoon, staat alleen open voor natuurlijke personen. Deze personen kunnen in voorkomend geval in de lokalen zelf van de rechterlijke instanties de raad van ter zake ervaren personen inwinnen. De zaken liggen anders wanneer het gaat om het beroepsmatig verrichten van gerechtelijke diensten. Volgens de relevante bepalingen van het RBerG kan deze activiteit namelijk alleen worden uitgeoefend door advocaten, die persoonlijk aansprakelijk zijn voor de rechterlijke instanties.

36 Het door de Commissie beklemtoonde feit, dat een schuldeiser of een door deze gemachtigde niet-professionele raadsman om derdenbeslag kan verzoeken, staat derhalve niet eraan in de weg, dat een wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang in verband met de bescherming van de schuldeisers of van de verzekering van een goede rechtsbedeling ter zake van het beroepsmatig verrichten van gerechtelijke diensten.

37 In de tweede plaats is het vaste rechtspraak, dat bij gebreke van specifieke gemeenschapsbepalingen ter zake elke Lid-Staat vrij is om de uitoefening van het beroep van advocaat op zijn grondgebied te regelen (arrest van 12 juli 1984, zaak 107/83, Klopp, Jurispr. 1984, blz. 2971, r. o. 17).

38 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft opgemerkt, biedt de toepassing van beroepsregels, met name de regels inzake organisatie, bekwaamheid, deontologie, toezicht en aansprakelijkheid, op de advocaten, de eindverbruikers van juridische diensten immers de nodige garantie van integriteit en ervaring en verzekert zij een goede rechtsbedeling (arrest van 19 januari 1988, zaak 292/86, Gullung, Jurispr. 1988, blz. 111, en arrest Van Binsbergen, reeds aangehaald).

39 Door op een ingewikkeld juridisch gebied waar talrijke bijzondere bepalingen gelden, alleen aan advocaten toe te staan particulieren beroepsmatig in rechte te vertegenwoordigen, worden volgens de Duitse regering enerzijds de ontvangers van de diensten en anderzijds de goede rechtsbedeling beschermd tegen de gevaren die op dit gebied uit de onbekwaamheid of onervarenheid van incassobureaus kunnen voortvloeien.

40 In een geval als dat in het hoofdgeding zijn deze garanties des te meer nodig, daar de procedure strekt tot gedwongen tenuitvoerlegging van een executoriale titel bij wege van een beschikking tot derdenbeslag tegen een particulier, en de procesregels ter bescherming van de particulieren bijgevolg moeten worden geëerbiedigd.

41 In de huidige stand van het gemeenschapsrecht behoort de beslissing, of het beroepsmatig innen van schuldvorderingen langs gerechtelijke weg moet worden voorbehouden, evenwel tot de bevoegdheid van de Lid-Staten. Ook al is deze activiteit in sommige Lid-Staten niet voorbehouden voor advocaten, toch heeft de Bondsrepubliek Duitsland het recht te beschouwen, dat de door het RBerG nagestreefde doelstellingen, wat deze activiteit betreft, niet met minder restrictieve middelen kunnen worden bereikt.

42 In Frankrijk bestaat weliswaar geen wettelijke regeling voor incassobureaus, doch het feit dat in de ene Lid-Staat minder strikte bepalingen gelden dan in een andere, betekent niet, dat de in deze laatste geldende bepalingen onevenredig zijn en derhalve onverenigbaar met het gemeenschapsrecht (arrest van 10 mei 1995, zaak C-384/93, Alpine Investments, Jurispr. 1995, blz. I-1141, r. o. 51).

43 Op de eerste vraag van de verwijzende rechter moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 59 van het Verdrag niet in de weg staat aan een nationale regeling waarbij het een in een andere Lid-Staat gevestigd bedrijf verboden is, schuldvorderingen van derden langs gerechtelijke weg te innen omdat het beroepsmatig verrichten van een dergelijke activiteit is voorbehouden voor advocaten.

De tweede vraag

44 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

45 De kosten door de Duitse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Landgericht Dortmund bij beschikking van 27 december 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 59 EG-Verdrag staat niet in de weg aan een nationale regeling waarbij het een in een andere Lid-Staat gevestigd bedrijf verboden is, schuldvorderingen van derden langs gerechtelijke weg te innen omdat het beroepsmatig verrichten van een dergelijke activiteit is voorbehouden voor advocaten.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida