DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 12 december 1996 *

I mål C-3/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Landgericht Dortmund (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Reisebüro Broede

och

Gerd Sandker,

angående tolkningen av bestämmelserna i EG-fördraget angående frihet att tillhandahålla tjänster och särskilt artikel 59,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. C. Moitinho de Almeida samt domarna L. Sevón, D. A. O. Edward (referent), P. Jann och M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Reisebüro Broede, genom verkställande direktören Margarita Ramthun, INC Consulting SARL,

— Gerd Sandker, genom advokaten Dirk Hinne, Dortmund,

— Tysklands regering, genom Alfred Dittrich, Regierungsdirektor, förbundsjustitieministeriet, Gereon Thiele, Assessor, förbundsekonomiministeriet, båda i egenskap av ombud, och advokaten Achim von Winterfeld, Karlsruhe,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Jürgen Grunwald, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 2 maj 1996,

och efter att den 27 juni 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Landgericht Dortmund har genom beslut av den 27 december 1994, som inkom till domstolen den 11 januari 1995, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende två frågor om tolkningen av bestämmelserna i EG-fördraget angående friheten att tillhandahålla tjänster, och särskilt av artikel 59.

2 Dessa frågor har uppkommit i ett förfarande om rättsliga åtgärder för indrivning av fordran genom domstol som har inletts mot Gerd Sandker för Reisebüro Broedes räkning. Tvisten rör indrivning av fordringar genom domstol som begärs av inkassobyråer som i Tyskland önskar driva in skulder för annans räkning.

3 Enligt § 828 i Zivilprozeßordnung av den 30 januari 1877, i dess lydelse av den 12 september 1950 (rättegångsregler för tvistemål, *BGBl.* I s. 455, nedan kallad ZPO), har Amtsgericht behörighet att vidta rättsliga åtgärder för utsökning.

4 Enligt § 78 i ZPO är det endast vid Landgericht och alla högre domstolar som det är nödvändigt att anlita en advokat. Av detta framgår att det i princip inte finns något tvång att företrädas av advokat vid Amtsgericht.

5 I § 79 i ZPO föreskrivs i detta avseende:

"I den mån som det inte påbjuds att en part skall företrädas av advokat, kan parten själv föra talan eller låta någon annan som har processbehörighet föra hans talan som ombud."

6 I artikel 1 § 1 första stycket i Rechtsberatungsgesetz av den 17 december 1935 (lagen om rättslig rådgivning, *BGBl.* I s. 1478, nedan kallad RBerG) föreskrivs:

"Endast den som har givits tillstånd av behörig myndighet kan yrkesmässigt — som huvudsyssla eller bisyssla, med eller utan ersättning — företräda andra som

rättegångsombud, ge juridisk rådgivning eller ägna sig åt indrivning av egen eller övertagen fordran. Varje tillstånd gäller ett område:

...

5. inkassoverksamhet bedriven av inkassobyråer,

...

Verksamheten får endast utövas under den beteckning som motsvarar tillståndet."

7 Reisebüro Broede, borgenären i målet vid den nationella domstolen, är en resebyrå med säte i Köln, Tyskland. Den 29 december 1992 erhöll resebyrån av Amtsgericht Hagen en exekutionstitel mot gäldenären i målet, Gerd Sandker, med hemvist i Dortmund, Tyskland.

8 Den 8 maj 1994 gav Reisebüro Broede en fullmakt till INC Consulting SARL (nedan kallat INC) att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att fordran återbetalades till fullo. INC är ett bolag som är infört i registret vid Tribunal de commerce de Senlis, Frankrike, under nummer B 391 100 021 (93B185). Bolaget ägnar sig åt inkassoverksamhet och företagsrådgivning.

9 Den 19 maj 1994 befullmäktigade INC i sin tur sin verkställande direktör, Margarita Ramthun, bosatt i Overath, Tyskland, att för Reisebüro Broedes räkning vidta åtgärder för verkställighet av beslutet av Amtsgericht Hagen och samtliga därtill knutna åtgärder av rättslig art.

10 Den 6 juni 1994 ansökte Margarita Ramthun vid Amtsgericht Dortmund om utmätning i fordran på tredje person mot Gerd Sandker.

11 Amtsgericht avslog ansökan genom beslut av den 23 augusti 1994 på den grunden att Margarita Ramthun inte hade rätt att föra talan, eftersom inkassobyråer enligt tysk lag är förbjudna att agera som rättegångsombud i rättegång. Enligt den nationella domstolen är detta förbud även tillämpligt på utländska inkassobyråer, även med beaktande av artiklarna 59 och 60 i EG-fördraget, som Reisebüro Broede hade åberopat. Margaritha Ramthun överklagade detta beslut genom klagoskrift av den 31 augusti 1994.

12 Landgericht Dortmund ansåg att tvisten väckte frågor om gemenskapsrättens tolkning och beslutade att vilandeförklara målet och föra följande frågor vidare till domstolen:

"1) Utgör artikel 59 i EEG-fördraget hinder mot en nationell regel som förbjuder företag med hemvist i en annan medlemsstat att vid domstol begära rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar för annans räkning på den grunden att denna verksamhet enligt den nationella regeln är förbehållen personer som erhållit ett speciellt officiellt tillstånd som har utfärdats i detta syfte?

2) Om svaret är jakande: Är så också fallet där endast nationell rätt skall tillämpas på förfarandet på den grunden att parterna i förfarandet har hemvist i staten och exekutionstiteln också erhölls i denna stat?"

Upptagande till sakprövning

13 Kommissionen och den tyska regeringen har, utan att göra en formell invändning om rättegångshinder, uttryckt tvivel om huruvida det verkligen är fråga om tillämpning av gemenskapsrätten i detta fall. De har särskilt ifrågasatt om Margarita Ramthun, som är en tysk medborgare bosatt i Tyskland, inte i själva verket företräder Reisebüro Broede, som är en resebyrå etablerad i Tyskland, vilken skulle vara hennes egen klient och inte INC: s klient.

14 Enligt fast rättspraxis är fördragets bestämmelser angående frihet att tillhandahålla tjänster inte tillämpliga på aktiviteter där samtliga relevanta omständigheter äger rum i en och samma medlemsstat. Frågan om så är fallet i ett enskilt fall beror på ställningstaganden i saken, vilka ankommer på den nationella domstolen (se dom av den 5 oktober 1994, TV10, C-23/93, Rec. s. I-4795, punkt 14).

15 I det aktuella fallet framgår det av beslutet om hänskjutande och de uppgifter som lämnats vid sammanträdet att Reisebüro Broede har gett en fullmakt till INC,

vilket har sitt säte i Frankrike och självt har gett sin verkställande direktör Margarita Ramthun en fullmakt att företräda borgenärsbolaget.

16 Mot denna bakgrund innehåller målet ingenting som utgör grund för tvivel om att tvisten i den nationella domstolen har gränsöverskridande inslag.

Den första frågan

17 Den nationella domstolen vill genom sin första fråga få reda på om artikel 59 i fördraget utgör ett hinder mot en nationell lagstiftning som innehåller förbud mot att ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat vid domstol begär rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar för annans räkning.

18 Inledningsvis har kommissionen och den tyska regeringen uttryckt tvivel om huruvida de frågor som har ställts i begäran om förhandsavgörande inte rör principen om etableringsfrihet snarare än friheten att tillhandahålla tjänster. Om det skulle visa sig att Margarita Ramthuns hemvist i Tyskland gör att INC är permanent närvarande i Tyskland eller dess verksamhet helt eller principiellt är riktad mot det tyska territoriet, skulle bestämmelserna om etableringsfrihet vara tillämpliga.

19 I detta avseende skall det anmärkas att bestämmelserna i kapitlet om tjänster är subsidiära i förhållande till bestämmelserna i kapitlet om etablering (se domen av den 30 november 1995 i målet Gebhard, C-55/94, REG s. I-4165, punkt 22).

20 Begreppet etablering är, i den mening som avses i artikel 52—58 i fördraget, ett mycket vittomfattande begrepp som innebär en möjlighet för medborgare i

gemenskapen att stadigvarande och kontinuerligt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat än ursprungsstaten och dra fördel av detta. Begreppet befrämjar således det ekonomiska och sociala utbytet inom gemenskapen på den fria yrkesutövningens område (se den ovannämnda domen i målet Gebhard, punkt 25).

21 I kapitlet om tjänster i fördraget, och särskilt i artikel 60 tredje stycket, föreskrivs det däremot att en person som tillhandahåller tjänster och flyttar till en annan medlemsstat tillfälligt får utöva sin verksamhet där. Tjänstens tillfälliga karaktär utesluter inte att det är möjligt för den som tillhandahåller tjänsten att förse sig med en viss infrastruktur, såsom ett kontor eller en byrå, i den mån som detta är nödvändigt för att kunna fullgöra den ifrågavarande tjänsten (se den ovannämnda domen i målet Gebhard, punkterna 26 och 27).

22 Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om INC: s tjänster i Tyskland är av tillfällig karaktär i fördragets mening, med hänsyn till varaktigheten, hur ofta de äger rum, deras regelbundenhet och kontinuitet.

23 I detta avseende skall det anmärkas att Margarita Ramthun, i svar på domstolens skriftliga frågor, har angett att INC vid sex tillfällen, mellan februari 1994 och maj 1994, har utfört inkassoarbete i Tyskland för Reisebüro Broedes räkning. Vid sammanträdet har Margarita Ramthun bekräftat att INC har utfört inkassoarbete i Frankrike och Tyskland för franska kunder och några utländska kunder.

24 Mot denna bakgrund är det lämpligt att, vid svaret på de frågor som har ställts, utgå från att den situation som avses i tvisten vid den nationella domstolen omfattas av artikel 59 i fördraget.

25 Enligt fast rättspraxis innebär denna bestämmelse inte bara ett krav att avskaffa all form av diskriminering på grund av nationalitet gentemot en person som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat, utan även att avskaffa varje inskränkning — även om den påverkar inhemska leverantörer och leverantörer från andra medlemsstater lika — som innebär att den verksamhet som bedrivs av en leverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där han lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller görs mindre tilltalande (se domen av den 28 mars 1996 i målet Guiot, C-272/94, REG s. I-1905).

26 I det aktuella fallet framgår det av handlingarna i målet och av den tyska regeringens synpunkter vid sammanträdet att i Tyskland kan ett företag endast begära rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar genom domstol om det företräds av en advokat. Det administrativa tillstånd som föreskrivs i artikel 1 § 1 i RBerG, som den nationella domstolen har hänvisat till, är endast tillämpligt vid inkassoverksamhet och är således inte relevant för lösningen av denna tvist.

27 Förbudet i artikel 1 § 1 RBerG för inkassobyråer att på egen hand och utan medverkan av en advokat vid domstol begära rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar utgör, även om det tillämpas på samma sätt för nationella företag som för företag i andra medlemsstater, ett hinder mot friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 59 i fördraget, eftersom det gör det omöjligt att utföra dessa tjänster i denna medlemsstat även om företagets verksamhet i denna stat är helt tillfällig.

28 Eftersom detta förbud enligt fast rättspraxis inte ligger utanför det förbud som uppställts i artikel 59 annat än om fyra villkor är uppfyllda, nämligen att förbudet tillämpas på ett icke diskriminerande sätt, att det är befogat av tvingande skäl som har med allmänintresset att göra, att det är nödvändigt för att förverkliga det mål som eftersträvas och att det inte är mer långtgående än vad som är nödvändigt för att uppnå det (se den ovannämnda domen i målet Gebhard, punkt 37). I detta avseende har domstolen även preciserat att friheten att tillhandahålla tjänster inte kan

begränsas annat än genom regler som är befogade av tvingande skäl som har med allmänintresset att göra, i den mån som detta intresse inte säkerställs genom regler som företaget är underkastat i den medlemsstat där det är etablerat (se i detta avseende domarna av den 26 februari 1991 i målen kommissionen mot Italien, C-180/89, Rec. s. I-709, punkt 17, och kommissionen mot Grekland, C-198/89, Rec. s. I-727, punkt 18, och dom av den 9 augusti 1994 i målet Vander Elst, C-43/93, Rec. s. I-3803, punkt 16).

29 Det skall således prövas om dessa fyra villkor är uppfyllda i ett sådant fall som det i tvisten vid den nationella domstolen.

30 Vad rör det första villkoret framgår det av det ovanstående att förbudet för en inkassobyrå att själv yrkesmässigt utan medverkan av advokat begära rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar genom domstol inte är diskriminerande och att det är tillämpligt på samma sätt på nationella företag som på företag i andra medlemsstater.

31 Vad avser det andra villkoret har den tyska regeringen, utan att bli emotsagd på denna punkt, gjort gällande att bestämmelserna i artikel 1 § 1 i RBerG har till syfte dels att skydda tjänstemottagarna mot den skada som de skulle kunna komma att lida av den juridiska rådgivning som ges till dem av personer som inte har de yrkesmässiga eller personliga kvalifikationer som är nödvändiga, dels att säkerställa att rättskipningen fungerar väl (se dom av den 25 juli 1991, Säger, C-76/90, Rec. s. I-4221, punkt 16, och även dom av den 3 december 1974, Van Binsbergen, 33/74, Rec. s. 1299).

32 Vad rör det tredje och det fjärde villkoret har kommissionen och Reisebüro Broede dock hävdat att förbudet för en inkassobyrå att själv begära rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar genom domstol går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen i RBerG.

33 I detta avseende har Reisebüro Broede särskilt gjort gällande att dessa mål även skulle kunna uppnås genom mindre ingripande åtgärder. De tyska myndigheterna skulle kunna nöja sig med ett intyg om integritet eller solvens som har utställts av behörig myndighet i den medlemsstat där tjänsteföretaget är etablerat eller kräva att företaget har delgivningsadress i värdmedlemsstaten för att där kunna ta emot delgivning.

34 Kommissionen har å sin sida gjort gällande att begränsningarna i fråga rör varken skydd för borgenärer eller skydd för domstolarnas tjänstemän, eftersom en begäran om utmätning i fordran på tredje person enligt § 79 i ZPO kan inges till Amtsgericht av borgenärerna själva eller genom icke yrkesutövande ombud med fullmakt från borgenärerna och att en sådan begäran således inte är underkastad ett krav på att parten företräds av en advokat.

35 Det skall för det första konstateras att tvisten inför den nationella domstolen rör enskilda som låter sig företrädas inför rätta av en tredje juridisk person som är yrkesutövande. I detta avseende har den tyska regeringen förklarat att den möjlighet som föreskrivs i § 79 i ZPO för en borgenär att själv föra sin talan syftar till att begränsa rättegångskostnaderna i lägre domstolar än Landgericht. Denna möjlighet kan endast beviljas fysiska personer. Dessa personer kan i förekommande fall få hjälp i domstolarnas egna lokaler av personer som är erfarna i frågan. Det skulle vara annorlunda om det handlade om yrkesmässigt juridiskt bistånd. I de relevanta bestämmelserna i RBerG reserveras denna verksamhet för advokater som är personligt ansvariga inför domstolarna.

36 Således utgör inte den omständighet som kommissionen har uppmärksammat, att en borgenär eller ett icke yrkesutövande ombud med fullmakt från borgenären kan begära utmätning i fordran på tredje person, ett hinder för att anse att en lagstiftning som den som det är fråga om i tvisten inför den nationella domstolen är befogad av skäl som hör till allmänintresset och är knutna till skyddet för borgenärer eller skyddet för god administration av rättvisan vad avser yrkesmässigt tillhandahållande av juridiska tjänster.

37 För det andra är det enligt fast rättspraxis så att varje medlemsstat, om det inte finns specifika gemenskapsrättsliga regler i frågan, står fri att reglera villkoren för utövande av advokatyrket i medlemsstaten (se dom av den 12 juli 1984, Klopp, 107/83, Rec. s. 2971, punkt 17).

38 Såsom domstolen vid flera tillfällen har anmärkt är reglerna för advokaters yrkesutövning, särskilt reglerna om organisation, kvalifikation, yrkesetik, kontroll och ansvar, regler som ger nödvändiga garantier för integritet och erfarenhet till konsumenter av juridiska tjänster och för rättskipningen (se i detta avseende dom av den 19 januari 1988, Gullung, 292/86, Rec. s. 111, och den ovannämnda domen i målet Van Binsbergen).

39 Enligt den tyska regeringen innebär förbudet för andra än advokater att yrkesmässigt företräda enskilda inför rätta på ett område som är juridiskt invecklat och som regleras av åtskilliga speciella bestämmelser en garanti för dels skydd för tjänstemottagarna, dels god administration av rättskipningen mot de risker som inkassobyråers inkompetens eller oerfarenhet skulle kunna medföra på detta område.

40 I ett fall som det inför den nationella domstolen skulle dessa garantier vara än mer nödvändiga, eftersom förfarandet syftar till tvångsmässigt verkställande av en exekutionstitel genom ett beslut om utmätning i fordran på tredje person gentemot en enskild och för att de rättegångsregler som syftar till skydd för enskilda skall kunna iakttas.

41 Bedömningen av huruvida det är nödvändigt att förbehålla advokater möjligheten att vid domstol yrkesmässigt begära rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar faller på gemenskapsrättens nuvarande stadium inom medlemsstaternas behörighet. Även om denna verksamhet i vissa medlemsstater inte är förbehållen advokater, har Förbundsrepubliken Tyskland rätt att anse att de mål som eftersträvas i RBerG inte kan uppnås genom mindre ingripande medel vad avser denna verksamhet.

42 Även om det är sant att det i Frankrike inte finns en rättslig reglering för inkassobyråer, innebär det faktum att en medlemsstat har mindre strikta regler än en annan medlemsstat inte att dessa regler är oproportionella och således oförenliga med gemenskapsrätten (se dom av den 10 maj 1995, Alpine Investments, C-384/93, REG s. I-1141, punkt 51).

43 Den första frågan från den nationella domstolen skall således besvaras så, att artikel 59 i fördraget inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning som innebär förbud för ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat att vid domstol begära rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar för annan på grund av att denna verksamhet, om den utövas yrkesmässigt, är förbehållen advokater.

Den andra frågan

44 Med beaktande av det svar som har getts på den första frågan behöver den andra frågan inte besvaras.

Rättegångskostnader

45 De kostnader som har förorsakats den tyska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 27 december 1994 förts vidare av Landgericht Dortmund — följande dom:

Artikel 59 i EG-fördraget utgör inte hinder mot en nationell lagstiftning som innebär förbud för ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat att vid domstol begära rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar för annan på grund av att denna verksamhet, om den utövas yrkesmässigt, är förbehållen advokater.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 december 1996.

R. Grass J.C. Moitinho de Almeida

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen