Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

9. marts 2017 *

»Præjudiciel forelæggelse — advokaters fri udveksling af tjenesteydelser — medlemsstaternes mulighed for at forbeholde bestemte kategorier af advokater retten til at udfærdige officielt bekræftede dokumenter, hvorved der stiftes eller overdrages rettigheder over fast ejendom — en medlemsstats lovgivning, hvorefter det kræves, at underskriftens ægthed på en tingslysningsanmeldelse er bekræftet af en notar«

I sag C-342/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig) ved afgørelse af 19. maj 2015, indgået til Domstolen den 8. juli 2015, i sagen:

Leopoldine Gertraud Piringer,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, Domstolens vicepræsident, A. Tizzano (refererende dommer), og dommerne M. Berger, A. Borg Barthet og F. Biltgen,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. juni 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Leopoldine Gertraud Piringer ved Rechtsanwälte S. Piringer, W.L. Weh og S. Harg

— den østrigske regering ved G. Eberhard, M. Aufner og C. Pesendorfer, som befuldmægtigede

— den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og M.D. Hadroušek, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved T. Henze, J. Möller, D. Kuon og J. Mentgen, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved M.J. García-Valdecasas Dorrego og V. Ester Casas, som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues, D. Colas og R. Coesme, som befuldmægtigede

* * Processprog: tysk.

— den lettiske regering ved I. Kalniņš og J. Treijs-Gigulis, som befuldmægtigede

— den luxembourgske regering ved D. Holderer, som befuldmægtiget, bistået af avocat F. Moyse

— den polske regering ved B. Majczyna, D. Lutostańska og A. Siwek, som befuldmægtigede

— den slovenske regering ved B. Jovin Hrastnik, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved G. Braun og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. september 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser (EFT 1977, L 78, s. 17) og artikel 56 TEUF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Leopoldine Gertraud Piringer, som er østrigsk statsborger, og Bezirksgericht Freistadt (distriktsdomstolen i Freistadt, Østrig) vedrørende sidstnævntes afslag på at indføre et planlagt salg af en fast ejendom i den østrigske tingbog.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Anden betragtning til direktiv 77/249 har følgende ordlyd:

»[D]ette direktiv angår kun foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af advokatvirksomhed i form af tjenesteydelser; det vil være nødvendigt at udforme mere detaillerede foranstaltninger med henblik på at lette den faktiske udøvelse af etableringsretten.«

4 Dette direktivs artikel 1, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv finder inden for de grænser og på de betingelser, der er fastsat heri, anvendelse på advokaters udøvelse af virksomhed i form af tjenesteydelser.

Uanset bestemmelserne i dette direktiv kan medlemsstaterne forbeholde bestemte kategorier af advokater retten til at udfærdige officielt bekræftede dokumenter, hvorved der gives bemyndigelse til at behandle dødsboer, eller hvorved der stiftes eller overdrages rettigheder over fast ejendom.

2. Ved »advokat« forstås enhver person, der har ret til at udøve virksomhed under en af følgende betegnelse:

[...] *Irland:*	barrister solicitor
[...] *Det Forenede Kongerige:*	advocate barrister solicitor

[...]

«

5 Nævnte direktivs artikel 4 bestemmer:

»1. Virksomhed i forbindelse med repræsentation og forsvar af en klient for retten eller over for offentlige myndigheder udøves i den medlemsstat, der er værtsland, på de betingelser, som gælder for advokater, der er etableret i denne stat, bortset fra betingelser om bopæl eller medlemsskab af en faglig organisation i nævnte stat.

[...]

4. Ved udøvelsen af andre former for virksomhed end dem, der er omhandlet i stk. 1, forbliver advokaten undergivet de betingelser og faglige regler, der gælder i den medlemsstat, han kommer fra, idet han dog tillige er undergivet de regler, som uanset deres oprindelse gælder for advokatstanden i værtslandet, navnlig vedrørende uforenelighed mellem udøvelse af advokatgerning og andre former for virksomhed i denne stat […]. Disse regler kan dog kun anvendes, såfremt de kan efterkommes af en advokat, der ikke er etableret i værtslandet, og kun i det omfang kravet om overholdelse er objektivt begrundet af advokatgerningen, standens omdømme og overholdelsen af ovennævnte regler om uforenelighed.«

6 Det anføres i tiende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT 1998, L 77, s. 36):

»[...] det bør dog ligesom i direktiv 77/249/EØF fastsættes, at oprettelsen af visse retsgyldige dokumenter i forbindelse med fast ejendom og dødsboer kan udelukkes fra de aktiviteter, advokater kan udøve i Det Forenede Kongerige og i Irland under hjemlandets advokattitel; nærværende direktiv berører ikke de bestemmelser, der i en medlemsstat forbeholder visse aktiviteter for andre erhverv end advokaterhvervet […]«

7 Dette direktivs artikel 5 med overskriften »Aktivitetsområde« fastsætter i stk. 2:

»Medlemsstater, der på deres område tillader en bestemt kategori advokater at oprette dokumenter, der giver bemyndigelse til at behandle dødsboer, eller som vedrører stiftelse eller overdragelse af rettigheder over fast ejendom, hvilket i andre medlemsstater er forbeholdt andre professioner end advokater, kan fra denne form for virksomhed udelukke advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, når denne er opnået i en af sidstnævnte medlemsstater.«

Østrigsk ret

8 § 31 i Allgemeines Grundbuchsgesetz (forbundsloven om tinglysning) af 2. februar 1955, i den affattelse, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (BGBl. I, 87/2015) (herefter »GBG«) bestemmer følgende:

»1. Der kan kun foretages tinglysning [...] på grundlag af bekræftede dokumenter eller privat oprettede dokumenter, i hvilke ægtheden af parternes underskrifter er bekræftet af en domstol eller en notar, og for så vidt angår fysiske personer når bekræftelsen ligeledes præciserer fødselsdatoen.

[...]

3. Bekræftelsen af udenlandske dokumenter er reguleret ved internationale konventioner. Dokumenter, der er bekræftet af den østrigske repræsentationsmyndighed i den retskreds, hvor de er oprettet eller bekræftet, eller af en national repræsentationsmyndighed i den stat, hvor de er oprettet eller bekræftet, skal ikke attesteres yderligere.

[...]«

9 GBG's § 53 fastsætter:

»1. Ejeren har ret til at kræve, at et planlagt salg eller en planlagt pantsætning indføres i tingbogen med henblik på at sikre rangordenen i tingbogen på tidspunktet for denne anmeldelse for så vidt angår de rettigheder, der skal tinglyses som følge af dette salg eller denne pantsætning.

[...]

3. Indførslen af de nævnte anmeldelser kan imidlertid kun bevilges, såfremt tinglysningen af den pågældende rettighed eller slettelsen af den eksisterende rettighed er tilladt ud fra de aktuelle tingbogsoplysninger, og såfremt ægtheden af underskriften på anmeldelsen er bekræftet af en domstol eller en notar. Bestemmelserne i § 31, stk. 3-5, finder anvendelse.

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Leopoldine Gertraud Piringer ejer halvdelen af en fast ejendom, der er beliggende i Østrig.

11 Den 25. februar 2009 underskrev hun i Den Tjekkiske Republik en tinglysningsanmeldelse i Østrig vedrørende rangordenen af et planlagt salg af hendes andel i nævnte faste ejendom. Ægtheden af anmelderens underskrift på denne anmeldelse var blevet bekræftet af en tjekkisk advokat, der i henhold til tjekkisk ret med henblik herpå foretog en påtegning, der bl.a. angav sagsøgeren i hovedsagens fødselsdato samt de dokumenter, sagsøgeren havde fremlagt for at fastslå sin identitet. Den underskrivende advokat bekræftede ligeledes, at Leopoldine Gertraud Piringer egenhændigt havde underskrevet ét eksemplar af den nævnte anmeldelse under overværelse af advokaten.

12 Den 15. juli 2014 indgav Leopoldine Gertraud Piringer denne tinglysningsanmeldelse til Bezirksgericht Freistadt (distriktsdomstolen i Freistadt, Østrig), som det påhviler at føre tingbogen. Hun vedlagde bl.a. konventionen mellem Republikken Østrig og Den Socialistiske Republik Tjekkoslovakiet om civilretligt samarbejde, anerkendelse af offentlige retsakter og fremsendelse af juridiske oplysninger, der er indgået den 10. november 1961 (BGBl. nr. 309/1962), som stadig finder anvendelse i bilaterale forhold med Den Tjekkiske Republik (BGBl III nr. 123/1997 (herefter »den østrigsk-tjekkiske konvention«)).

13 Ved dom af 18. juli 2014 afviste denne domstol den nævnte anmeldelse med den begrundelse, at ægtheden af sagsøgeren i hovedsagens underskrift ikke var blevet bekræftet af en domstol eller en notar, i strid med kravene i GBG's § 53, stk. 3. Ifølge nævnte domstol er en tjekkisk advokats bekræftelse af underskriftens ægthed desuden ikke omfattet af anvendelsesområdet for den østrigsk-tjekkiske konvention. Denne domstol er af den opfattelse, at den bekræftelsespåtegning, som Leopoldine Gertraud Piringer havde indgivet, under alle omstændigheder ikke indeholder et aftryk af det officielle stempel, som det kræves i henhold til nævnte konventions artikel 21 og 22.

14 Ved kendelse af 25. november 2015 stadfæstede Landesgericht Linz (den regionale domstol i Linz, Østrig) dommen afsagt den 18. juli 2014, idet den bl.a. fandt, at selv om den erklæring, der bekræftede underskriftens ægthed, udgjorde et officielt bekræftet dokument i henhold til tjekkisk ret, var anerkendelsen i Østrig omfattet af den østrigsk-tjekkiske konventions artikel 21, stk. 2. Idet denne

bestemmelse begrænser den gensidige anerkendelse af den påtegning, der attesterer ægtheden af en underskrift i et privat dokument, som er påført af »en domstol, en administrativ myndighed eller en østrigsk notar«, ville en udvidelse af denne bestemmelses anvendelsesområde, så det dækker påtegninger, der er påført af tjekkiske advokater, imidlertid ikke alene være i strid med denne bestemmelses ordlyd, men ligeledes med de kontraherende parters vilje.

15 Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig), for hvilken Leopoldine Gertraud Piringer har iværksat revisionsanke, finder i det væsentlige, at den østrigsk-tjekkiske konvention ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og har rejst tvivl om, hvorvidt kravet om notarbekræftelse i henhold til GBG's § 53, stk. 3, er foreneligt med EU-retten.

16 Under disse omstændigheder har Oberster Gerichtshof (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i [direktiv 77/249] fortolkes således, at en medlemsstat kan bestemme, at bekræftelser vedrørende ægtheden af underskrifter på dokumenter, der er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, er undtaget fra advokaters frie udveksling af tjenesteydelser, og at udøvelsen af denne virksomhed er forbeholdt notarer?

2) Skal artikel 56 TEUF fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse i registreringsstaten (Østrig), hvorefter det er forbeholdt [...] notarer at foretage bekræftelser vedrørende ægtheden af underskrifter på dokumenter, der er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, hvilket indebærer, at en erklæring vedrørende en underskrifts ægthed, der er udstedt af en advokat, der er etableret i Den Tjekkiske Republik, i dennes hjemstedsstat, ikke anerkendes i registreringsstaten, selv om denne erklæring efter tjekkisk ret har retsvirkning som officiel bekræftelse

navnlig da

a) spørgsmålet om anerkendelse af en erklæring vedrørende ægtheden af en underskrift på en begæring om tinglysning i registreringsstaten, der er udstedt i Den Tjekkiske Republik af en advokat, som er etableret dér, vedrører en advokats indholdsmæssige udøvelse af en servicevirksomhed, som advokater, der er etableret i registreringsstaten, ikke kan udøve, og afslaget på anerkendelse af en sådan erklæring derfor ikke er omfattet af forbuddet mod restriktioner

eller

b) et sådant forbehold er begrundet for at sikre lovligheden og retssikkerheden med hensyn til retsakter (dokumenter vedrørende retshandler) og dermed tjener tvingende almene hensyn og desuden er nødvendigt for at nå dette mål i registreringsstaten?«

Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

17 Retsforhandlingernes mundtlige del blev i overensstemmelse med procesreglementets artikel 82, stk. 2, afsluttet den 21. september 2016 efter generaladvokatens fremsættelse af forslaget til afgørelse.

18 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 31. oktober 2016 har Leopoldine Gertraud Piringer anmodet om genåbning af den mundtlige forhandling. Hun har i det væsentlige bestridt visse antagelser i generaladvokatens forslag til afgørelse og har gjort gældende, at flere argumenter, der er præsenteret som væsentlige i forbindelse med nærværende præjudicielle forelæggelse, ikke blev drøftet af de berørte parter.

19 Det følger i denne henseende af artikel 252, stk. 2, TEUF, at generaladvokaten har til opgave fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt at fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statutten for Domstolen kræver generaladvokatens deltagelse, idet Domstolen hverken er bundet af det forslag til afgørelse eller af dets begrundelse (dom af 21.12.2016, Rådet mod Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

20 En parts uenighed med det nævnte forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan derfor ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af den mundtlige forhandling (dom af 21.12.2016, Rådet mod Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

21 Det skal herved bemærkes, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

22 I den foreliggende sag er Domstolen dog af den opfattelse, at den er i besiddelse af alle nødvendige oplysninger for at kunne besvare de forelagte spørgsmål, og at disse oplysninger er blevet fremført under sagens behandling og er blevet drøftet af parterne.

23 Under disse omstændigheder finder Domstolen efter at have hørt generaladvokaten, at det er ufornødent at anordne en genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

24 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 77/249 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det er forbeholdt notarer at foretage bekræftelser vedrørende ægtheden af underskrifter på dokumenter, der er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, og dermed udelukker muligheden for i denne medlemsstat at anerkende en sådan bekræftelse, der er foretaget af en advokat, der er etableret i en anden medlemsstat.

25 For at besvare dette spørgsmål skal det indledningsvis afgøres, om direktiv 77/249 finder anvendelse på de i hovedsagen omhandlede omstændigheder.

26 Det bemærkes i denne henseende, at direktiv 77/249, som har til formål at lette den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser (dom af 19.1.1988, Gullung, 292/86, EU:C:1988:15, præmis 15), i henhold til ordlyden af dets artikel 1, stk. 1, finder anvendelse på advokaters udøvelse af virksomhed i form af udveksling af tjenesteydelser.

27 Det skal således for det første efterprøves, om bekræftelsen af ægtheden af en underskrift, der er påført en tinglysningsanmeldelse som den i hovedsagen omhandlede, udgør »advokatvirksomhed«, og for det andet, om denne bekræftelse af ægtheden er blevet udøvet som led i den frie udveksling af tjenesteydelser i nævnte bestemmelses forstand.

28 Det må for det første konstateres, at direktiv 77/249 ikke udtrykkeligt definerer, hvad begrebet »advokatvirksomhed« i direktivets forstand dækker. Selv om direktivet indeholder en sondring mellem virksomhed i forbindelse med repræsentation og forsvar af en klient for retten eller over for offentlige

myndigheder på den ene side, som bl.a. nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, henviser til, og udøvelsen af alle andre former for virksomhed på den anden side, i henhold til bl.a. dette direktivs artikel 4, stk. 4 (jf. dom af 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 14), præciserer det nemlig ikke rækkevidden af disse udtryk.

29 Hvad imidlertid angår selve begrebet »advokat« som omhandlet i direktiv 77/249 fastsætter direktivets artikel 1, stk. 2, at dette begreb skal forstås som omfattende »enhver person, der har ret til at udøve virksomhed under en af [de] betegnelser«, der gælder i hver enkelt medlemsstat. Med denne definition har EU-lovgiver således overladt det til medlemsstaterne selv at definere dette begreb og henviser til de betegnelser, der anvendes i hver enkelt medlemsstat til at identificere de personer, der har ret til at udøve nævnte virksomhed.

30 Under disse omstændigheder må det fastslås, at også for så vidt angår definitionen af virksomhed, der kan udøves af advokater, har EU-lovgiver, i mangel af enhver præcisering i direktiv 77/249, villet bevare medlemsstaternes beføjelse til at fastlægge indholdet af dette begreb ved således at give dem en betydelig skønsmargen i denne henseende.

31 Med henblik på fortolkningen af direktiv 77/249 skal det bemærkes, at i modsætning til hvad bl.a. den tjekkiske og den spanske regering har gjort gældende, dækker begrebet »advokatvirksomhed« i dette direktivs forstand ikke alene juridiske tjenesteydelser, der sædvanligvis leveres af advokater, såsom juridisk rådgivning og repræsentation eller forsvar af en klient for retten, men kan følgelig omfatte andre typer af ydelser, såsom bekræftelse af underskrifters ægthed. Den omstændighed, at de sidstnævnte tjenesteydelser ikke udføres af advokater i alle medlemsstater, er i denne henseende uden betydning.

32 Det skal i øvrigt præciseres, som det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at visse medlemsstater, herunder bl.a. Den Tjekkiske Republik, faktisk har fastsat muligheden for, at advokater, der er etableret på det nationale område, kan levere disse andre typer af tjenesteydelser.

33 Det skal for det andet afgøres, om advokatvirksomhed, som består i at bekræfte en underskrifts ægthed, er underlagt reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Anvendelsen af direktiv 77/249 på advokatvirksomhed er i henhold til direktivets artikel 1, stk. 1, nemlig ligeledes underlagt den betingelse, at denne virksomhed udøves »i form af tjenesteydelser«.

34 Det bemærkes i denne henseende, som Domstolen gentagne gange har fastslået, at med henblik på udførelsen af tjenesteydelser kan tjenesteyderen enten begive sig til den medlemsstat, hvor modtageren bor, eller modtageren kan begive sig til den stat, hvor tjenesteyderen er etableret. Mens førstnævnte situation udtrykkeligt omtales i artikel 57, stk. 3, TEUF, hvorefter tjenesteyderen midlertidigt kan udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som den pågældende stat fastsætter for sine egne statsborgere, udgør den sidstnævnte situation, som opfylder formålet om, at al erhvervsvirksomhed, der udøves mod betaling og ikke omfattes af bestemmelserne om fri bevægelighed for varer, personer og kapital, er underlagt den frie udveksling af tjenesteydelser, det nødvendige modstykke (jf. bl.a. dom af 24.9.2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 34).

35 I overensstemmelse med Domstolens praksis omfatter retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som ved artikel 56 TEUF tillægges statsborgerne i medlemsstaterne og således EU-borgerne, således den »passive« frie udveksling af tjenesteydelser, dvs. at modtagere af tjenesteydelser frit kan rejse ind i en anden medlemsstat for dér at oppebære en tjenesteydelse uden at blive hindret af restriktioner (jf. bl.a. dom af 24.9.2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

36 Det følger heraf, at direktiv 77/249, for så vidt som det har til formål at lette den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser, skal fortolkes således, at det finder anvendelse både på det klassiske tilfælde af flytning af en advokat til en anden medlemsstat end den, hvor advokaten er etableret, for at levere sine tjenesteydelser, og det tilfælde, hvor der ikke er en

flytning af nævnte erhvervsdrivende, dvs. når det som i hovedsagen er tjenesteydelsesmodtageren, som rejser uden for sin bopælsmedlemsstat for at tage til en anden medlemsstat med henblik på at modtage tjenesteydelser af en advokat, der er etableret dér.

37 Idet betingelserne for anvendelse af direktiv 77/249 i den foreliggende sag er opfyldt, må det, henset til det ovenstående, antages, at direktivet kan finde anvendelse på omstændighederne i en sag som den i hovedsagen omhandlede.

38 Efter dette således er fastslået, skal det bemærkes, at det spørgsmål, som Oberster Gerichtshof (øverste domstol) har forelagt, netop vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 77/249. Denne bestemmelse gør undtagelse fra advokaters frie udveksling af tjenesteydelser ved at fastsætte, at medlemsstaterne har mulighed for at forbeholde »bestemte kategorier af advokater« retten til at oprette officielt bekræftede dokumenter, hvorved der bl.a. stiftes eller overdrages rettigheder over fast ejendom.

39 I særdeleshed ønsker den nævnte ret med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om en sådan undtagelse kan begrunde et forbehold, der gælder til fordel for østrigske notarer, for bekræftelse af underskrifters ægthed, der er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, og som gør det muligt at udelukke advokater fra at udøve sådan virksomhed.

40 Det må imidlertid fastslås, at den undtagelse, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 77/249 ikke generelt omfatter de forskellige kategorier af juridiske erhverv, således at medlemsstaterne under henvisning til denne bestemmelse ville have ret til at begrænse udøvelsen af virksomhed bestående i udfærdigelse af officielt bekræftede dokumenter, hvorved der stiftes eller overdrages rettigheder over fast ejendom, til visse kategorier af erhvervsdrivende inden for de juridiske erhverv, såsom notarer, og således forbyde udenlandske advokater at udøve den pågældende virksomhed på nævnte medlemsstaters område.

41 Den nævnte bestemmelse fastsætter derimod en undtagelse med en mere begrænset rækkevidde, der netop omfatter visse bestemte kategorier af advokater, som i øvrigt udtrykkeligt nævnes i dette direktivs artikel 1, stk. 2.

42 Således som Kommissionen og den tyske regering med rette har gjort gældende, gør tilblivelsen af direktiv 77/249 det i denne henseende muligt at forstå denne bestemmelses oprindelse og rækkevidde, som blev indført til fordel for Det Forenede Kongerige og Irland med henblik på at tage hensyn til den særlige retlige situation i disse to medlemsstater, hvor der er forskellige kategorier af advokater, nemlig barristers og solicitors.

43 Navnlig skulle den undtagelse, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 77/249, tage hensyn til den i disse to lande gældende Common Law lovgivning, der fastsætter en enekompetence for solicitors til at udfærdige visse juridiske dokumenter vedrørende fast ejendom, mens udfærdigelsen af disse dokumenter, på tidspunktet for direktivets vedtagelse, i andre medlemsstater var forbeholdt notarer eller domstolene. Det er i øvrigt ikke bestridt, at sådan virksomhed ikke var omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 77/249.

44 Som generaladvokaten har anført i punkt 34 i forslaget til afgørelse, har den nævnte undtagelse således til formål at undgå, at advokater fra andre medlemsstater kan udøve de pågældende former for virksomhed i Det Forenede Kongerige og Irland. Denne fortolkning understøttes af tiende betragtning til direktiv 98/5, hvorefter det ligesom i direktiv 77/249/EØF bør fastsættes, at oprettelsen af visse retsgyldige dokumenter i forbindelse med fast ejendom og dødsboer kan udelukkes fra de aktiviteter, advokater kan udøve i Det Forenede Kongerige og i Irland under hjemlandets advokattitel.

45 Tilsvarende bestemmer artikel 5, stk. 2, i direktiv 98/5, at »[m]edlemsstater, der på deres område tillader en bestemt kategori advokater at oprette dokumenter, der giver bemyndigelse til at behandle dødsboer, eller som vedrører stiftelse eller overdragelse af rettigheder over fast ejendom, hvilket i andre medlemsstater er forbeholdt andre professioner end advokater, […] fra denne form for virksomhed [kan] udelukke advokater, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, når denne er opnået i en af sidstnævnte medlemsstater«.

46 Idet den undtagelse, der er fastsat ved artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 77/249 kun omfatter bestemte kategorier af advokater, der har ret til at udøve deres virksomhed under en af de betegnelser, som præcist er angivet i direktivet selv, og ikke andre erhverv end advokathvervet, må det under disse omstændigheder fastslås, at den nævnte bestemmelse ikke finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen.

47 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 77/249 skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det er forbeholdt notarer at foretage bekræftelser vedrørende ægtheden af underskrifter på dokumenter, der er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, og dermed udelukker muligheden for i denne medlemsstat at anerkende en sådan bekræftelse, der er foretaget af en advokat, der er etableret i en anden medlemsstat.

Det andet spørgsmål

48 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det er forbeholdt notarer at foretage bekræftelser af ægtheden af underskrifter, der er påført dokumenter, som er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, og dermed udelukker muligheden for i denne medlemsstat at anerkende en sådan bekræftelse, der er foretaget af en advokat – i henhold til dennes nationale ret – som er etableret i en anden medlemsstat.

49 For at besvare dette spørgsmål skal det for det første bemærkes, at artikel 56 TEUF ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men ligeledes ophævelse af enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser – også selv om restriktionen gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – når den 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 leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (dom af 18.7.2013, Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 35).

50 I den foreliggende sag giver GBG's § 53, stk. 3, alene notarer og domstole kompetence til at bekræfte ægtheden af underskrifter, der er påført dokumenter, som er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom. Anvendelsen af denne bestemmelse fører til, at muligheden for i Østrig at anerkende bekræftelsen af en sådan underskrift, både af en advokat, der er etableret i denne stat, og af advokater, der er etableret i andre medlemsstater, på en ikke-diskriminerende måde udelukkes.

51 For så vidt som et sådant kompetenceforbehold ikke gør det muligt at anerkende bekræftelsen af en underskrifts ægthed, der er foretaget af en advokat etableret i en anden medlemsstat, i den foreliggende sag Den Tjekkiske Republik, hvor advokaten i henhold til national ret lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, kan det imidlertid hindre en sådan erhvervsdrivende i at tilbyde denne type

tjenesteydelse til klienter, som påtænker at gøre brug af den i Østrig. Henset til den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 34 og 35, begrænser et sådant kompetenceforbehold ligeledes en østrigsk statsborgers – som modtager af en sådan tjenesteydelse – frihed til at tage til Den Tjekkiske Republik for dér at oppebære en tjenesteydelse, som ikke kan anvendes med henblik på tingslysning i Østrig.

52 Det må derfor konstateres, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF.

53 Det skal for det andet bemærkes, at i henhold til Domstolens praksis kan en sådan restriktion ikke desto mindre tillades som en undtagelse, der er begrundet med henvisning til hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 51 TEUF og 52 TEUF – som i medfør af artikel 62 TEUF også finder anvendelse på området for fri udveksling af tjenesteydelser – eller, når den anvendes på en måde, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, begrundes i tvingende almene hensyn (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis), forudsat at den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (jf. bl.a. dom af 17.3.2011, Peñarroja Fa, C-372/09 og C-373/09, EU:C:2011:156, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

54 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at Domstolen, som generaladvokaten har anført i punkt 48 i forslaget til afgørelse, i dom af 24. maj 2011, Kommissionen mod Østrig (C-53/08, EU:C:2011:338, præmis 91 og 92), allerede har fastslået, at den opgave med bekræftelse, der er betroet notarer, ikke som sådan er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i henhold til artikel 51, stk. 1, TEUF. Desuden ændrer den omstændighed, at visse dokumenter eller visse aftaler obligatorisk skal bekræftes for at være gyldige, ikke denne bedømmelse.

55 Den undtagelse, der er fastsat i nævnte bestemmelse i EUF-traktaten kan følgelig ikke påberåbes under nærværende sags omstændigheder, som ydermere kun vedrører bekræftelsen af ægtheden af anmelderens underskrift, og ikke indholdet af det dokument, hvorpå denne underskrift er påført.

56 Henset til den omstændighed, der er nævnt i denne doms præmis 50, at kompetenceforbeholdet til fordel for notarer som fastsat i GBG's § 53, stk. 3, udgør en foranstaltning, som ikke er diskriminerende, skal det under disse omstændigheder efterprøves, hvorvidt det i henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 53, kan være begrundet i tvingende almene hensyn.

57 De østrigske myndigheder har i den foreliggende sag gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning har til formål at sikre et velfungerende tinglysningssystem samt at sikre lovligheden og retssikkerheden med hensyn til dokumenter, der oprettes mellem private.

58 Som bl.a. den østrigske regering og den tyske regering har anført, skal det for det første bemærkes, at tingbogen – især i visse medlemsstater, der har latinsk notarvirksomhed – imidlertid er af afgørende betydning navnlig i forbindelse med handel med fast ejendom. Navnlig har enhver indførelse i tingbogen, såsom den østrigske tingbog, en retsstiftende virkning, således at ejendomsretten for den person, som har anmodet om indførelsen, først opstår ved denne indførelse. Tinglysning udgør således en væsentlig bestanddel af den forebyggende retspleje, idet det har til formål at sikre den korrekte anvendelse af loven og retssikkerheden med hensyn til dokumenter, der oprettes mellem private, hvilket henhører under statens opgaver og ansvar.

59 Nationale bestemmelser, som kræver, at nøjagtigheden af indførelserne i tingbogen efterprøves ved hjælp af edsvorne erhvervsdrivende såsom notarer, bidrager under disse omstændigheder til at sikre retssikkerheden med hensyn til ejendomshandler samt et velfungerende tinglysningssystem og knytter sig mere generelt til beskyttelsen af en forsvarlig retspleje, som i henhold til Domstolens praksis udgør et tvingende alment hensyn (jf. i denne retning dom af 12.12.1996, Reisebüro Broede, C-3/95, EU:C:1996:487, præmis 36).

60 Det bemærkes for det andet, at Domstolen i dom af 24. maj 2011, Kommissionen mod Østrig (C-53/08, EU:C:2011:338, præmis 96), allerede med hensyn til etableringsfriheden har fastslået, at det forhold, at notarvirksomhed forfølger formål af almen interesse, som bl.a. er at garantere lovligheden og retssikkerheden med hensyn til dokumenter, der oprettes mellem private, er et tvingende alment hensyn, som kan begrunde eventuelle begrænsninger for artikel 43 EF, som udspringer af de særlige egenskaber for notarvirksomhed, såsom de rammer, der gælder for notarer i kraft af de ansættelsesprocedurer, der gælder for dem, begrænsning i deres antal og deres stedlige kompetence, eller endvidere reglerne for deres vederlag, uafhængighed, uforenelighed og uafsættelighed, for så vidt som disse begrænsninger gør det muligt og er nødvendige for at opnå disse formål.

61 Det bemærkes imidlertid, at sådanne betragtninger, i analogi med det, som Domstolen har fastslået i nævnte dom, ligeledes finder anvendelse med hensyn til en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF.

62 Det må følgelig konstateres, at de formål, som den østrigske regering har påberåbt sig, udgør et tvingende alment hensyn, som kan begrunde en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

63 Det skal dog stadig efterprøves, om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning opfylder proportionalitetskravet som omhandlet i den retspraksis, der er anført i nærværende doms præmis 53 og 60.

64 Således som det fremgår af de østrigske myndigheders indlæg under retsmødet i den foreliggende sag, er notarens medvirken vigtig og nødvendig for at foretage tinglysning, for så vidt som denne erhvervsdrivendes deltagelse ikke er begrænset til at bekræfte identiteten af en person, som har underskrevet et dokument, men ligeledes indebærer, at notaren gør sig bekendt med dokumentets indhold med henblik på at sikre den påtænkte transaktions forskriftsmæssighed og efterprøve anmelderens retlige handleevne.

65 Det forhold, at virksomhed, der er forbundet med bekræftelsen af dokumenter, hvorved der stiftes eller overdrages rettigheder over fast ejendom, er forbeholdt en bestemt kategori af erhvervsdrivende, hvortil offentlighedens tillid er knyttet, og som den pågældende medlemsstat udøver en særlig kontrol med, udgør under disse omstændigheder en egnet foranstaltning til at nå formålet om et velfungerende tinglysningssystem samt lovligheden og retssikkerheden med hensyn til dokumenter, der oprettes mellem private.

66 Det bemærkes desuden, at advokaternes opgave med at attestere ægtheden af underskrifter, der er påført dokumenter, ikke er sammenlignelig med den opgave med ægthedsbekræftelse, der foretages af notarer, og at det er strengere bestemmelser, der regulerer ordningen med ægthedsbekræftelse.

67 I denne henseende har den tjekkiske regering under retsmødet i den foreliggende sag nærmere præciseret, at selv om en tjekkisk advokat ganske vist er bemyndiget til at attestere en underskrifts ægthed under bestemte omstændigheder, som er fastsat ved en specifik lovgivning, fremgår det ikke desto mindre klart af praksis fra Nejvyšší soud (øverste domstol, Den Tjekkiske Republik), at bekræftelsespåtegningen af en underskrift, der er påført af en tjekkisk advokat, ikke udgør et officielt bekræftet dokument. I tilfælde af en tvist mellem parterne vil denne attestering som følge heraf ikke have samme beviskraft som en bekræftelse foretaget af en notar.

68 Det følger heraf, at hvis en sådan underskrift ifølge den nævnte medlemsstat måtte blive anerkendt i Østrig med henblik på indførelse i den østrigske tingbog, ville denne attestering, for så vidt som den anses for at kunne sidestilles med den bekræftelse, der foretages af en notar, have samme retsvirkning som et officielt bekræftet dokument. Den ville følgelig have en anden retsvirkning i Østrig end den, som den kunne have, selv i Den Tjekkiske Republik.

69 Generelt at opgive de statslige kontrolfunktioner eller en effektiv sikring af kontrollen med indførelse i tingbogen af grunde, der vedrører advokaters frie udveksling af tjenesteydelser, ville føre til en forstyrrelse af tinglysningssystemet samt af lovligheden og retssikkerheden med hensyn til dokumenter, der oprettes mellem private.

70 Det følger heraf, at en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede ikke går ud over det, der er nødvendigt for at nå de formål, som den østrigske regering har påberåbt sig.

71 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det er forbeholdt notarer at foretage bekræftelser af ægtheden af underskrifter, der er påført dokumenter, som er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, og dermed udelukker muligheden for i denne medlemsstat at anerkende en sådan bekræftelse, der er foretaget af en advokat – i henhold til dennes nationale ret – som er etableret i en anden medlemsstat.

Sagens omkostninger

72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det er forbeholdt notarer at foretage bekræftelser vedrørende ægtheden af underskrifter på dokumenter, der er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, og dermed udelukker muligheden for i denne medlemsstat at anerkende en sådan bekræftelse, der er foretaget af en advokat, der er etableret i en anden medlemsstat.**

2) **Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det er forbeholdt notarer at foretage bekræftelser af ægtheden af underskrifter, der er påført dokumenter, som er nødvendige med henblik på at stifte eller overdrage rettigheder over fast ejendom, og dermed udelukker muligheden for i denne medlemsstat at anerkende en sådan bekræftelse, der er foretaget af en advokat – i henhold til dennes nationale ret – som er etableret i en anden medlemsstat.**

Underskrifter