

DOMSTOLENS DOM

19. februar 2002 *

I sag C-309/99,

angående en anmodning, som Raad van State (Nederlandene) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

J.C.J. Wouters,

J.W. Savelbergh,

Price Waterhouse Belastingadviseurs BV

mod

Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten,

procesdeltager:

Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap,

* Processprog; nederlandsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 3, litra g) [efter ændring nu artikel 3, stk. 1, litra g), EF], EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43 EF og 49 EF) samt af EF-traktatens artikel 85, 86 og 90 (nu artikel 81 EF, 82 EF og 86 EF),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. Jann, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (refererende dommer), R. Schintgen, V. Skouris og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- J.C.J. Wouters ved advokaten H. Gilliams og M. Wladimiroff
- J.W. Savelbergh og Price Waterhouse Belastingadviseurs BV ved advokaten D. van Liedekerke og G.J. Kemper
- Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten ved advokaten O.W. Brouwer, F.P. Louis og S.C. van Es
- Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap ved advocaat P. Glazener

- den nederlandske regering ved M.A. Fierstra, som befuldmægtiget

- den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget

- den tyske regering ved A. Dittrich og W.-D. Plessing, som befuldmægtigede

- den franske regering ved K. Rispal-Bellanger, R. Loosli-Surrans og F. Million, som befuldmægtigede

- den østrigske regering ved C. Stix-Hackl, som befuldmægtiget

- den portugisiske regering ved L. Fernandes, som befuldmægtiget

- den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget

- regeringen for Fyrstendømmet Liechtenstein ved C. Büchel, som befuldmægtiget

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved W. Wils og B. Mongin, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. december 2000 er afgivet mundtlige indlæg af J.C.J. Wouters ved H. Gilliams, af J.W. Savelbergh og Price Waterhouse Belastingadviseurs BV ved D. van Liedekerke og G.J. Kemper, af Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten ved O.W. Brouwer og advocaat W. Knibbeler, af Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap ved P. Glazener, af den nederlandske regering ved J.S. van den Oosterkamp, som befuldmægtiget, af den tyske regering ved A. Dittrich, af den franske regering ved F. Million, af den luxembourgiske regering ved N. Mackel, som befuldmægtiget, bistået af avocat J. Welter, af den svenske regering ved I. Simfors, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved W. Wils,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 10. august 1999, indgået til Domstolen den 13. august 1999, har Raad van State i henhold til artikel 234 EF forelagt ni præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 3, litra g) [efter ændring nu artikel 3, stk. 1, litra g), EF], EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43 EF og 49 EF) samt af EF-traktatens artikel 85, 86 og 90 (nu artikel 81 EF, 82 EF og 86 EF).
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med sager, der er anlagt bl.a. af advokater til prøvelse af Arrondissementsrechtbank te Amsterdams (distrikts-

retten i Amsterdam) afvisning af at ophæve de afgørelser, der var blevet truffet af Nederlandse Orde van Advocaten (det nederlandske advokatsamfund) om ikke at ophæve de af tilsynsnævnene for advokatkredsene i Amsterdam og Rotterdam truffne afgørelser, hvorved de pågældende advokater fik forbud mod at udøve advokatvirksomhed i integrerede samarbejder med revisorer.

De nationale retsregler

3 Artikel 134 i Kongeriget Nederlandenes grundlov, der omhandler oprettelse og fastsættelse af retsregler for offentlige organer, bestemmer:

»1. Offentlige organer for erhvervs- eller næringsforhold samt andre offentlige organer oprettes eller opløses ved lov eller i medfør af lov.

2. Bestemmelser om disse offentlige organers opgaver og organisation, om sammensætningen af deres besluttende instanser og disses beføjelser og om offentlighed med hensyn til møder fastsættes ved lov. De besluttende instanser kan ved lov eller i medfør af lov bemyndiges til at udstede generelle regler.

3. Bestemmelser om tilsynet med de offentlige organers besluttende instanser fastsættes ved lov. Deres afgørelser kan kun ophæves, hvis de er retsstridige eller strider mod almene hensyn.«

Advocatenwet (den nederlandske lov om advokater)

- 4 Lov af 23. juni 1952 om oprettelse af det nederlandske advokatsamfund og om fastsættelse af dets vedtægter og af de disciplinære bestemmelser, der finder anvendelse på advokater og på deres fuldmægtige (herefter »Advocatenwet«) er blevet udstedt med hjemmel i den nævnte bestemmelse i grundloven.

- 5 Advocatenwets artikel 17, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Alle advokater, der er registreret i Nederlandene, er medlemmer af det nederlandske advokatsamfund, som er et offentligretligt organ som omhandlet i grundlovens artikel 134 og som har hjemsted i Haag.

2. Alle advokater, der er registreret ved samme ret, udgør advokatkredsen i den pågældende retskreds.«

- 6 I henhold til artikel 18, stk. 1, og artikel 22, stk. 1, i Advocatenwet ledes det nederlandske advokatsamfund og advokatkredsene af henholdsvis Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (det nederlandske advokatråd, herefter »advokatrådet«) og af raden van toezicht van de Orden in de arrondissementen (tilsynsnævnene for de enkelte advokatkrede, herefter »tilsynsnævnene«).

7 Advocatenwets artikel 19 og 20 indeholder bestemmelser om valg af medlemmer til advokatrådet. Medlemmerne vælges af College van Afgevaardigden (herefter »repræsentantskabet«). Repræsentanterne til repræsentantskabet vælges på møder, der afholdes i advokatkredsene.

8 Advocatenwets artikel 26 har følgende ordlyd:

»Advokatrådet og tilsynsnævnene påser, at advokaterhvervet udøves i overensstemmelse med god advokatskik og har beføjelse til at træffe alle foranstaltninger, der kan bidrage hertil. De varetager advokatstandens rettigheder og interesser og påser opfyldelsen af advokatpligterne samt udfører de opgaver, der er pålagt dem ved lov eller ved andre bestemmelser.«

9 Advocatenwets artikel 28 bestemmer:

»1. Repræsentantskabet kan udstede vedtægtsbestemmelser om udøvelse af advokaterhvervet i overensstemmelse med god advokatskik, herunder om forsørgelse af ældre eller helt eller delvis uarbejdsdygtige advokater samt advokaters efterladte. Repræsentantskabet udsteder desuden de nødvendige bestemmelser om det nederlandske advokatsamfunds budget og organisation.

2. Forslag til sådanne vedtægter forelægges repræsentantskabet af advokatrådet eller af mindst fem repræsentanter. Advokatrådet kan anmode tilsynsnævnene om at afgive en udtalelse, inden et udkast til vedtægter forelægges for repræsentantskabet.

3. Vedtægterne fremsendes umiddelbart efter, at de er udstedt, til Justitsministeriet, og de offentliggøres i *Nederlandse Staatscourant* (det nederlandske stats- og ministerialtidende).«

10 Advocatenwets artikel 29 bestemmer nærmere:

»1. Vedtægterne er bindende for det nederlandske advokatsamfunds medlemmer og for besøgende advokater [...].

2. Vedtægterne kan ikke indeholde bestemmelser om forhold, der er reguleret ved lov eller i medfør af lov, eller vedrøre forhold, som på grund af de forskellige forhold i de enkelte advokatkrede ikke bør reguleres ved generelle bestemmelser.

3. Vedtægtsbestemmelser om forhold, der er reguleret ved lov eller i medfør af lov, er ipso jure uden retsvirkninger.«

11 Det fremgår af Advocatenwets artikel 16b og 16c, at der ved »besøgende advokater« skal forstås de personer, der ikke er registreret som advokat i Nederlandene, men som har opnået autorisation til at udøve deres erhverv i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater med anvendelse af benævnelse advokat eller en tilsvarende benævnelse.

12 Advocatenwets artikel 30 bestemmer:

1. Afgørelser truffet af repræsentantskabet, advokatrådet eller andre af det nederlandske advokatsamfunds organer kan suspenderes eller ophæves ved kongelig resolution, såfremt de er uforenelige med loven eller almene hensyn.

2. En resolution, hvorved en afgørelse suspenderes eller ophæves, skal udstedes inden seks måneder efter den i artikel 28, stk. 3, nævnte meddelelse, eller, såfremt der er tale om en afgørelse truffet af advokatrådet eller af et andet af det nederlandske advokatsamfunds organer, inden seks måneder efter dens meddelelse til justitsministeren, og skal være ledsaget af en begrundelse, som, i tilfælde af suspension, angiver dennes varighed.

3. Suspensionen medfører, at de suspenderede bestemmelser med øjeblikkelig virkning sættes ud af kraft. En suspension kan forlænges, men dens samlede varighed kan dog ikke overstige et år.

4. Hvis der ikke inden udløbet af den for suspensionen fastsatte frist er sket ophævelse ved kongelig resolution, skal den suspenderede afgørelse anses for at være gyldig.

5. En ophævelse indebærer annullation af de virkninger af de pågældende bestemmelser, som kan ophæves, medmindre andet er bestemt ved kongelig resolution.

Samenwerkingsverordening 1993

- 13 Repræsentantskabet har i medfør af Advocatenwets artikel 28 vedtaget Samenwerkingsverordening 1993 (vedtægt af 1993 om samarbejdsforhold).
- 14 Artikel 1 i Samenwerkingsverordening 1993 definerer begrebet »samarbejdsforhold« som »ethvert samarbejde, inden for hvilket deltagerne for fælles regning og risiko udøver deres erhvervsvirksomhed eller med hensyn hertil deler den besluttende myndighed eller det endelige ansvar med hinanden«.
- 15 Artikel 2 i Samenwerkingsverordening 1993 bestemmer:

»1. En advokat må ikke påtage sig forpligtelser eller fortsat lade forpligtelser bestå, som kan være til skade for den frie og uafhængige udøvelse af advokatvirksomheden, herunder varetagelsen af klientens interesser og det dertil knyttede tillidsforhold mellem advokaten og klienten.

2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på advokater, der ikke indgår i et samarbejdsforhold med andre advokater eller med tredjemænd.«

16 Artikel 3 i Samenwerkingsverordening 1993 har følgende ordlyd:

»En advokat må kun indgå et samarbejdsforhold eller fortsat lade et samarbejdsforhold bestå, såfremt samtlige deltagere er udøvere af et erhverv, der har udøvelse af juridisk virksomhed som sit hovedformål.«

17 Artikel 4 i Samenwerkingsverordening 1993 bestemmer:

»En advokat må kun indgå i et samarbejde eller fortsat lade et samarbejde bestå med:

- a) andre advokater, der er registreret i Nederlandene

- b) andre advokater, der ikke er registreret i Nederlandene, under overholdelse af bestemmelserne i artikel 5

- c) medlemmer af en anden erhvervsgruppe, der med henblik herpå er anerkendt af advokatrådet i overensstemmelse med artikel 6.«.

18 Artikel 6 i Samenwerkingsverordening 1993 har følgende ordlyd:

»1. En anerkendelse som omhandlet i artikel 4, litra c), kan foretages, såfremt følgende betingelser er opfyldt:

- a) Medlemmerne af den anden erhvervsgruppe udøver et liberalt erhverv.
- b) Udøvelsen af dette erhverv forudsætter, at den pågældende er i besiddelse af et bevis for en universitetsuddannelse eller en hermed ligestillet uddannelse.
- c) Medlemmerne af den anden erhvervsgruppe er underlagt disciplinære bestemmelser, der er sammenlignelige med dem, som advokaterne er underlagt.
- d) Deltagelse i et samarbejdsforhold med medlemmerne af den anden erhvervsgruppe er ikke i strid med bestemmelserne i artikel 2 og 3.

2. Der kan også ske anerkendelse af en bestemt erhvervsgrænse inden for en erhvervsgruppe. De betingelser, der er anført i stk. 1, litra a)-d), finder i så fald anvendelse mutatis mutandis, med forbehold af advokatrådets beføjelse til at fastsætte yderligere betingelser.

3. Advokatrådet hører repræsentantskabet, inden den træffer afgørelse efter stk. 1 og 2.«

19 Artikel 7, stk. 1, i Samenwerkingsverordening 1993 bestemmer:

»Advokaten skal undgå, at enhver form for samarbejde, hvori han deltager, herunder et samarbejdsforhold, i forhold til omverdenen fremtræder på en måde, der er urigtig, misvisende eller ufuldstændig.«

20 Artikel 8 i Samenwerkingsverordening 1993 har følgende ordlyd:

»1. Ethvert samarbejdsforhold skal i alle forhold, der indebærer kontakt til omverdenen, optræde under et fælles navn.

2. Det fælles navn må ikke være misvisende. [...]

3. En advokat, der indgår i et samarbejdsforhold, er forpligtet til på anmodning at udlevere en fortegnelse over navne på deltagerne i det pågældende samarbejdsforhold, deres erhverv og forretningssted.

4. Ethvert dokument, der udgår fra et samarbejdsforhold, skal være forsynet med underskriverens navn, dennes titel og forretningssted.«

21 Endelig lyder artikel 9, stk. 2, i Samenwerkingsverordening 1993 som følger:

»En advokat må ikke medvirke til, at et samarbejde indgås eller ændres, før tilsynsnævnet har truffet afgørelse om, hvorvidt de betingelser, hvorpå samarbejdet indgås eller ændres, herunder den måde, hvorpå det fremtræder udadtil, er i overensstemmelse med de bestemmelser, der er udstedt ved eller i medfør af denne vedtægt.«

22 Det fremgår af motiverne til Samenwerkingsverordening 1993, at der tidligere er givet tilladelse til, at advokater kan indgå i samarbejde med notarer, skatterådgivere og patentagenter, og at anerkendelsen af disse tre erhvervsgrupper fortsat er gyldig. Derimod nævnes revisorer som et eksempel på en erhvervsgruppe, som advokaterne ikke må indgå i samarbejde med.

Retningslinjer for samarbejdsforhold mellem advokater og andre (anerkendte) erhvervsudøvere

23 Foruden Samenwerkingsverordening 1993 har det nederlandske advokatsamfund udstedt retningslinjer for samarbejdsforhold mellem advokater og andre (anerkendte) erhvervsudøvere. Disse retningslinjer lyder som følger:

»1. Overholdelse af faglige og etiske regler.

Regel nr. 1

En advokat kan ikke som følge af sin deltagelse i et samarbejde med en udøver af et andet liberalt erhverv begrænse eller unddrage sig overholdelsen af de faglige og etiske regler, som han er underlagt.

2. Adskillelse af sager samt separat sagsbehandling og arkivering

Regel nr. 2

En advokat, der deltager i et samarbejde med en udøver af et andet liberalt erhverv, er forpligtet til at oprette et separat dossier for hver sag, som han behandler sammen med den anden erhvervsudøver, og til i forhold til samarbejdet som sådant at sørge for:

- at behandlingen af sagen sker adskilt fra den økonomiske forvaltning

- at der føres arkiver, der er adskilt fra de arkiver, der føres af de øvrige udøvere af liberale erhverv.

3. Interessekonflikter

Regel nr. 3

En advokat, der deltager i et samarbejde med en udøver af et andet liberalt erhverv, må ikke påtage sig en sag for en part, når dennes interesser er i modstrid med en anden parts interesser, og den anden erhvervsudøver repræsenterer eller har repræsenteret modparten, eller der er risiko for, at en sådan interessekonflikt kan opstå.

4. Tavshedspligt og registrering af dokumenter

Regel nr. 4

En advokat er forpligtet til for alle sager, som han behandler sammen med en udøver af et andet liberalt erhverv, at føre et nøjagtigt register over alle breve og andre dokumenter, som han lader udøveren af det andet liberale erhverv få kendskab til.«

Twisterne i hovedsagerne

- ²⁴ J.C.J. Wouters, der er advokat ved retten i Amsterdam, blev i 1991 optaget som partner i selskabet Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs (skatterådgivere). I slutningen af 1994 meddelte J.C.J. Wouters tilsynsnævnet for advokatkredsen i Rotterdam, at han ønskede at lade sig registrere ved retten i denne by og dér udøve virksomhed under navnet »Arthur Andersen & Co., advocaten en belastingadviseurs«.
- ²⁵ Tilsynsnævnet fastslog ved afgørelse af 27. juli 1995, at partnerne i selskabet Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs indgik i et samarbejdsforhold i Samenwerkingsverordening 1993's forstand med partnerne i Arthur Andersen & Co. Accountants, dvs. med medlemmer af revisorerhvervet, og at J.C.J. Wouters dermed tilsidesatte artikel 4 i Samenwerkingsverordening 1993. Nævnet fandt videre, at J.C.J. Wouters ville handle i strid med artikel 8 i Samenwerkingsverordening 1993, såfremt han deltog i et samarbejde, i hvis fælles navn indgik navnet på den fysiske person »Arthur Andersen«.

- 26 Ved afgørelse af 29. november 1995 afviste advokatrådet at give J.C.J. Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs og Arthur Andersen & Co. Accountants medhold i den klage, som de havde indgivet mod tilsynsnævnets afgørelse.
- 27 I begyndelsen af 1995 gav J.W. Savelbergh, advokat ved retten i Amsterdam, tilsynsnævnet for advokatkredsen i Amsterdam meddelelse om, at han havde til hensigt at indlede et samarbejde med selskabet Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, et datterselskab af den internationale virksomhed Price Waterhouse, der ikke alene består af skatterådgivere, men også af revisorer.
- 28 Ved afgørelse af 5. juli 1995 fandt nævnet, at det påtænkte samarbejde var i strid med artikel 4 i Samenwerkingsverordening 1993.
- 29 Ved afgørelse af 21. november 1995 afviste advokatrådet at give J.W. Savelbergh og selskabet Price Waterhouse Belastingadviseurs BV medhold i den klage, som de havde indgivet mod tilsynsnævnets afgørelse.
- 30 Herefter anlagde dels J.C.J. Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs og Arthur Andersen & Co. Accountants, dels J.W. Savelbergh og Price Waterhouse Belastingadviseurs BV sag ved Arrondissementsrechtbank te Amsterdam. De gjorde bl.a. gældende, at advokatrådets afgørelser af 21. november 1995 og af 29. november 1995 var uforenelige med traktatens bestemmelser om konkurrence, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser.

- 31 Ved dom af 7. februar 1997 afviste Arrondissementsrechtbank de sager, der var anlagt af Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs og af Arthur Andersen & Co. Accountant samt frifandt i de af J.C.J. Wouters, J.W. Savelbergh og selskabet Price Waterhouse Belastingadviseurs BV anlagte sager.
- 32 Arrondissementsrechtbank antog, at traktatens konkurrencebestemmelser ikke finder anvendelse på hovedsagerne. Den bemærkede, at det nederlandske advokatsamfund er et offentligretligt organ, der er oprettet ved lov til varetagelse af almene hensyn. Det anvender i det øjemed bl.a. sin beføjelse i henhold til Advocatenwets artikel 28 til at udstede generelle regler. Advokatsamfundet skal af almene hensyn sikre, at advokater, der yder juridisk bistand, handler uafhængigt og i overensstemmelse med klientens interesser. Det nederlandske advokatsamfund er følgelig ikke en sammenslutning af virksomheder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 85. Det kan heller ikke anses for at være en virksomhed eller en gruppe af virksomheder, der indtager en dominerende stilling i henhold til traktatens artikel 86.
- 33 Arrondissementsrechtbank fandt videre ikke, at Advocatenwets artikel 28 tillægger private virksomheder beføjelser på en sådan måde, at det kan være til skade for den effektive virkning af traktatens artikel 85 og 86. Bestemmelsen er derfor ikke uforenelig med traktatens artikel 5, stk. 2, sammenholdt med traktatens artikel 3, litra g), artikel 85 og artikel 86.
- 34 Arrondissementsrechtbank afviste endvidere sagsøgernes argumentation, hvorefter Samenwerkingsverordening 1993 er uforenelig med etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, som omhandlet i traktatens artikel 52 og 59. Den udtalte, at der ikke er noget grænseoverskridende element i hovedsagerne, hvorfor de nævnte bestemmelser ikke kan finde anvendelse. Forbuddet mod samarbejde mellem advokater og revisorer er under alle omstændigheder begrundet i tvingende almene hensyn og er ikke urimeligt restriktivt. Når der ikke er udstedt særlige fællesskabsbestemmelser på området, står det Kongeriget Nederlandene frit for at udstede bestemmelser om udøvelse af advokatvirksomhed på nederlandsk område, der skal sikre, at den advokat, der yder juridisk bistand, handler uafhængigt og i overensstemmelse med klientens interesser.

- 35 De fem sagsøgere indbragte denne afgørelse for Raad van State.
- 36 Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Rådet for Advokaterne i Det Europæiske Fællesskab), der er en belgisk sammenslutning, har for Raad van State fået tilladelse til at intervenere til støtte for advokatrådets påstande.
- 37 Ved en dom afsagt den 10. august 1999 har Raad van State stadfæstet afvisningen af de sager, der var anlagt af Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs og af Arthur Andersen & Co. Accountants. For så vidt angår de øvrige sager har Raad van State fundet, at afgørelsen heraf afhænger af fortolkningen af en række fællesskabsbestemmelser.
- 38 Raad van State har rejst det spørgsmål dels, om advokatsamfundets repræsentantskab ved i medfør af dets beføjelser i henhold til Advocatenwets artikel 28 at have udstedt Samenwerkingsverordening 1993 har handlet i strid med traktatens artikel 85 og 86, dels om den nationale lovgiver ved i Advocatenwets artikel 28 at give repræsentantskabet bemyndigelse til at udstede retsfor skrifter har tilsidesat traktatens artikel 5, 85 og 86. Raad van State er endvidere i tvivl om, hvorvidt Samenwerkingsverordening 1993 er forenelig med etableringsfriheden, som omhandlet i traktatens artikel 52, og med den frie udveksling af tjenesteydelser, som omhandlet i traktatens artikel 59.
- 39 Raad van State har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) a) Skal udtrykket sammenslutning af virksomheder i EF-traktatens artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1, EF), fortolkes således, at der kun er tale om en sådan, hvis og i det omfang en sådan sammenslutning handler i erhvervs-mæssig interesse, således at der med henblik på at afgøre, om bestemmelsen finder anvendelse, skal sondres mellem sammenslutningens aktiviteter

til varetagelse af almene hensyn og andre aktiviteter, eller er det forhold, at en sammenslutning også kan handle i erhvervsmæssig interesse, i sig selv tilstrækkeligt til, at den, for så vidt angår dens optræden som helhed, må betragtes som en sammenslutning af virksomheder i bestemmelsens forstand? Er det relevant med hensyn til anvendelsen af fællesskabsrettens konkurrenceregler, at de almindeligt bindende regler, der er udstedt af det pågældende organ, er udstedt i medfør af en beføjelse, der er tillagt ved lov, og i egenskab af en særlig lovgivende myndighed?

b) Såfremt spørgsmål 1a) besvares med, at der kun er tale om en sammenslutning af virksomheder, hvis og i det omfang en sådan sammenslutning handler i erhvervsmæssig interesse, er fællesskabsretten da også afgørende for, hvornår der er tale om at varetage almene hensyn, og hvornår der ikke er det?

c) Såfremt spørgsmål 1b) besvares med, at fællesskabsretten her spiller en rolle, kan det forhold, at et organ som det nederlandske advokatsamfund i medfør af en beføjelse, der er tillagt ved lov til sikring af, at den advokat, der yder juridisk bistand, handler uafhængigt og i overensstemmelse med klientens interesser, udsteder almindeligt bindende regler med hensyn til advokaters indgåelse af samarbejder med udøvere af andre erhverv, da også efter fællesskabsretten betragtes som varetagelse af almene hensyn?

2) Såfremt det på grundlag af svarene på spørgsmål 1a), 1b) og 1c) må konkluderes, at også en regulering som [Samenwerkingsverordening 1993] skal betragtes som en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i EF-traktatens artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1, EF), må det da antages, at en sådan vedtagelse — for så vidt som den fastsætter almindeligt bindende regler med hensyn til indgåelse af samarbejder som de her omhandlede til sikring af, at den advokat, der yder juridisk bistand, handler uafhængigt og i overensstemmelse med klientens interesser — har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen inden for fællesmarkedet og for så vidt påvirker handelen mellem medlemsstater? Hvilke relevante kriterier for bedømmelsen af dette spørgsmål følger af fællesskabsretten?

- 3) Skal udtrykket virksomhed i EF-traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF) fortolkes således, at et organ som det nederlandske advokatsamfund, såfremt det skal betragtes som en sammenslutning af virksomheder, også skal betragtes som en virksomhed eller en gruppe af virksomheder som omhandlet i den nævnte bestemmelse, selv om det ikke selv udøver erhvervsmæssig virksomhed?

- 4) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, og det må antages, at et organ som det nederlandske advokatsamfund indtager en dominerende stilling, misbruger et sådant organ da sin dominerende stilling, såfremt det pålægger de tilsluttede advokater en forpligtelse til over for andre at handle på en måde på markedet for juridiske tjenesteydelser, som hæmmer konkurrencen?

- 5) Såfremt et organ som det nederlandske advokatsamfund med henblik på anvendelsen af Fællesskabets konkurrenceregler i det hele skal betragtes som en sammenslutning af virksomheder, skal EF-traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF), da fortolkes således, at et organ som advokatsamfundet — som med hensyn til advokaters samarbejde med udøvere af andre erhverv udsteder almindeligt bindende regler til sikring af, at den advokat, der yder juridisk bistand, handler uafhængigt og i overensstemmelse med klientens interesser — også er omfattet deraf?

- 6) Såfremt et organ som det nederlandske advokatsamfund skal betragtes som en sammenslutning af virksomheder eller som en virksomhed eller en gruppe af virksomheder, er EF-traktatens artikel 3, litra g) [efter ændring nu artikel 3, litra g), EF] artikel 5, stk. 2 (nu artikel 10, stk. 2, EF), og artikel 85 og 86 (nu artikel 81 EF og 82 EF) da til hinder for, at en medlemsstat bestemmer, at organet (eller et af dets instanser) kan udstede regler, som bl.a. kan vedrøre advokaters samarbejde med udøvere af andre erhverv, mens det offentlige tilsyn med regeludstedelsen er begrænset til en kompetence til at ophæve sådanne bestemmelser, uden at det offentlige kan sætte sine egne bestemmelser i stedet for de ophævede?

- 7) Finder såvel traktatens bestemmelser om etableringsretten som bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser anvendelse på et forbud mod samarbejde mellem advokater og revisorer som det her omhandlede, eller skal EF-traktaten fortolkes således, at et sådant forbud, f.eks. afhængigt af, hvordan de pågældende faktisk vil udforme deres samarbejde, enten skal være i overensstemmelse med bestemmelserne om etableringsretten eller med bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser?

- 8) Udgør et forbud mod integrerede samarbejder mellem advokater og revisorer som det i denne sag omhandlede en restriktion for etableringsretten eller for retten til fri udveksling af tjenesteydelser eller en restriktion for begge rettigheder?

- 9) Såfremt det følger af besvarelsen af det foregående spørgsmål, at der er tale om én af de to restriktioner eller om begge restriktioner, er den pågældende restriktion da berettiget, fordi den kun indebærer en »form for salg« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i Keck og Mithouard-dommen (dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097), og der ikke er tale om forskelsbehandling, eller er den berettiget, fordi den opfylder de kriterier herfor, som Domstolen har udviklet i andre domme, særlig dommen i Gebhard-sagen (dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Sml. I, s. 4165)?«

Begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 40 Ved skrivelse indgivet til Domstolens Justitskontor den 3. december 2001 har appellanterne i hovedsagen anmodet Domstolen om at træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement.

- 41 Til støtte for denne anmodning har appellanterne i hovedsagen gjort gældende, at generaladvokaten i punkt 170-201 i forslaget til afgørelse, fremsat den 10. juli 2001, har udtalt sig om et spørgsmål, som ikke udtrykkeligt er blevet forelagt Domstolen af den forelæggende ret.
- 42 Det skal hertil bemærkes, at Domstolen ex officio, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. kendelse af 4.2.2000, sag C-17/98, Emesa Sugar, Sml. I, s. 665, præmis 18).
- 43 I det foreliggende tilfælde er Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, imidlertid af den opfattelse, at den har kendskab til alle de omstændigheder, der er nødvendige for at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen i denne sag, og at disse omstændigheder har været genstand for drøftelser under retsforhandlingerne.

Spørgsmål 1a)

- 44 Med spørgsmål 1a) ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om vedtægtsbestemmelser om samarbejde mellem advokater og udøvere af andre liberale erhverv som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordning 1993, og som er udstedt af et organ som det nederlandske advokatsamfund, skal anses for at være en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand. Den ønsker bl.a. oplyst, om det forhold, at det nederlandske advokatsamfund ved lov er blevet bemyndiget til at udstede regler, der er almindeligt bindende for såvel advokater registreret i Nederlandene som for advokater, der har opnået autorisation til at udøve erhvervet i andre

medlemsstater, og som leverer tjenesteydelser i Nederlandene, har betydning for anvendelsen af fællesskabsrettens konkurrenceregler. Den ønsker videre oplyst, om den omstændighed, at advokatsamfundet kan handle i medlemmernes interesse, i sig selv er tilstrækkelig til, at advokatsamfundet må betragtes som en sammenslutning af virksomheder for så vidt angår dets optræden som helhed, eller om de aktiviteter, som det udøver til varetagelse af almene hensyn, skal undergives en særskilt behandling ved anvendelsen af traktatens artikel 85, stk. 1.

- 45 Ved afgørelsen af, om vedtægtsbestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordning 1993, skal betragtes som en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1, skal det først undersøges, om advokater skal betragtes som virksomheder inden for Fællesskabets konkurrenceret.
- 46 Ifølge fast retspraksis inden for konkurrencerettens område omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde (jf. bl.a. dom af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 21, af 16.11.1995, sag C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances m.fl., Sml. I, s. 4013, præmis 14, og af 11.12.1997, sag C-55/96, Job Centre, også kaldet »Job Centre II«, Sml. I, s. 7119, præmis 21).
- 47 Det følger endvidere af fast retspraksis, at enhver form for virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på et givet marked, er en økonomisk virksomhed (jf. bl.a. dom af 16.6.1987, sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2599, præmis 7, og af 18.6.1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851, præmis 36).
- 48 Advokater tilbyder mod betaling tjenesteydelser vedrørende juridisk bistand, som består i udarbejdelse af responsa, kontrakter eller andre dokumenter, samt i udførelse af retssager for andre. Hertil kommer, at de bærer de økonomiske risici, der er forbundet med udøvelsen af disse aktiviteter, eftersom advokaten, i tilfælde af, at der er et misforhold mellem udgifterne og indtægterne, selv må bære underskuddet.

- 49 Under disse omstændigheder bemærkes, at de advokater, der er registreret i Nederlandene, udøver økonomisk virksomhed og dermed udgør virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, 86 og 90, og at det herved er uden betydning, at de leverer tjenesteydelser af en kompleks og teknisk karakter, og at udøvelsen af deres erhverv er reguleret (jf. i denne retning, for så vidt angår læger, dom af 12.9.2000, forenede sager C-180/98 — C-184/98, Pavlov m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 77).
- 50 Det må dernæst undersøges, om en faglig organisation som det nederlandske advokatsamfund skal anses for at være en sammenslutning af virksomheder, jf. traktatens artikel 85, stk. 1, når den udsteder bestemmelser som dem, der er indeholdt i Samenwerkingsverordening 1993 (jf. i denne retning, for så vidt angår en faglig organisation for toldklarereerhvervet, dommen af 18.6.1998, Kommissionen mod Italien, præmis 39).
- 51 Appellinstævnte i hovedsagen har gjort gældende, at eftersom den nederlandske lovgiver har oprettet det nederlandske advokatsamfund som et offentligretligt organ og har bemyndiget det til at udstede generelle regler til varetagelse af almene hensyn, kan det ikke karakteriseres som en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85. Dette gælder især i forhold til advokatsamfundets udnyttelse af sin beføjelse til at udstede generelle regler.
- 52 Intervenienten i hovedsagen samt den tyske, den østrigske og den portugisiske regering har tilføjet, at et organ som det nederlandske advokatsamfund udøver offentlig myndighed og følgelig ikke henhører under anvendelsesområdet for traktatens artikel 85, stk. 1.
- 53 Intervenienten i hovedsagen har nærmere anført, at et organ kan sidestilles med en offentlig myndighed, når den aktivitet, som det udøver, vedrører varetagelse af almene interesser, som henhører under statens væsentligste opgaver. Den

nederlandske regering har pålagt det nederlandske advokatsamfund at sikre, at borgerne har behørig adgang til bistand i retlige anliggender, hvilket netop er en af statens væsentligste opgaver.

- 54 Den tyske regering har for sit vedkommende påpeget, at det som led i en medlemsstats nationale suverænitet tilkommer dens kompetente lovgivende myndigheder at afgøre, hvordan de vil udøve deres beføjelser. Uddelegering af kompetence til at udstede almindeligt bindende regler til et organ, der er demokratisk legitimeret, som f.eks. en faglig organisation, falder inden for grænserne for dette princip om institutionel selvbestemmelse.
- 55 Princippet vil ifølge den tyske regering blive gjort virkningsløst, hvis de organer, der har fået overdraget sådanne regeludstedende funktioner, karakteriseres som sammenslutninger af virksomheder i traktatens artikel 85's forstand. Det vil være selvmodsigende at antage, at de nationale bestemmelser først er gyldige, når de er blevet fritaget af Kommissionen i medfør af traktatens artikel 85, stk. 3. Den samlede regulering af den faglige organisations forhold vil i så fald blive draget i tvivl.
- 56 Det bemærkes i den forbindelse, at det først skal afgøres, om en faglig organisation skal anses for at være en sammenslutning af virksomheder, eller tværtimod betragtes som en offentlig myndighed, når den udsteder regler som f.eks. Samenwerkingsverordnung 1993.
- 57 Det følger af Domstolens praksis, at en aktivitet, der som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet, ikke er af økonomisk karakter (jf. i denne retning dom af 17.2.1993, forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet og Pistre, Sml. I, s. 637, præmis 18 og 19, vedrørende forvaltning af offentlige sygesikringsordninger) eller er knyttet til udøvelsen af beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed (jf. i denne retning dom af 19.1.1994, sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft, Sml. I, s. 43, præmis 30, vedrørende kontrol af og politimæssige

opgaver i luftrummet, og af 18.3.1997, sag C-343/95, Diego Calì & Figli, Sml. I, s. 1547, præmis 22 og 23, vedrørende miljøovervågning af havneområder), falder uden for anvendelsesområdet for traktatens konkurrenceregler.

- 58 Det bemærkes indledningsvis, at når en faglig organisation som det nederlandske advokatsamfund udsteder bestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993, udfører den hverken en social funktion, der bygger på et princip om solidaritet, således som det er tilfældet for sociale sikringsorganer (jf. Poucet og Pistre-dommen, præmis 18), eller udøver beføjelser, der typisk henregnes til offentlig myndighed (jf. SAT Fluggesellschaft-dommen, præmis 30). Den optræder som den institution, der skal regulere et erhverv, hvis udøvelse i øvrigt udgør en økonomisk virksomhed.
- 59 Den omstændighed, at advokatrådet i henhold til Advocatenwets artikel 26 også har til opgave at varetage advokaternes rettigheder og interesser, er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at den pågældende faglige organisation falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 85, og det samme gælder for dens udførelse af opgaven med udstedelse af regler for udøvelsen af advokaterhvervet (jf. i denne retning, vedrørende læger, Pavlov-dommen, præmis 86).
- 60 Det bemærkes endvidere, at der er andre forhold, der peger i retning af, at en faglig organisation, der er beføjet til at udstede generelle regler, som f.eks. det nederlandske advokatsamfund, ikke er undtaget fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 85.
- 61 For det første fremgår det af Advocatenwet, at det nederlandske advokatsamfunds ledende organer kun består af advokater, der vælges af medlemmer af erhvervet. De nationale myndigheder kan ikke gribe ind i udpegningen af medlemmer til tilsynsnævnet, til repræsentantskabet eller til advokatrådet (jf. vedrørende en faglig organisation for toldklarereerhvervet dommen af 18.6.1998, Kommissionen mod Italien, præmis 42, og, vedrørende en lægeforening Pavlov-dommen, præmis 88).

- 62 For det andet er det nederlandske advokatsamfund heller ikke ved udstedelsen af regler som f.eks. Samenwerkingsverordening 1993 bundet af at skulle tage hensyn til en række kriterier dikteret af offentlige interesser. Advocatenwets artikel 28, der bemyndiger advokatsamfundet til at udstede regler, stiller alene krav om, at de vedrører »udøvelse af advokaterhvervet i overensstemmelse med god advokat-skik« (jf. vedrørende en faglig organisation for toldklarererhvervet dommen af 18.6.1998, Kommissionen mod Italien, præmis 43).
- 63 Det bemærkes endelig, at i betragtning af, at Samenwerkingsverordening 1993 som følge af det forbud mod visse former for tværfagligt samarbejde, der er fastsat i dens bestemmelser, har indvirkning på, hvordan medlemmerne af det nederlandske advokatsamfund kan agere på markedet for juridiske tjenesteydelser, er Samenwerkingsverordening 1993 af økonomisk karakter.
- 64 Det følger af det ovenfor anførte, at en faglig organisation som det nederlandske advokatsamfund skal anses for at være en sammenslutning af virksomheder i henhold til traktatens artikel 85, stk. 1, når den udsteder bestemmelser som f.eks. Samenwerkingsverordening 1993. Sådanne bestemmelser er nemlig udtryk for, at repræsentanterne for medlemmerne af et erhverv har villet opnå, at medlemmerne agerer på en bestemt måde inden for rammerne af den økonomiske virksomhed, som de udøver.
- 65 Det er i øvrigt uden betydning, at det nederlandske advokatsamfund er undergivet en offentligretlig regulering.
- 66 Det bemærkes herved, at traktatens artikel 85 ifølge sin ordlyd finder anvendelse på aftaler mellem virksomheder og på vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder. De retlige rammer for indgåelsen af sådanne aftaler eller

vedtagelser samt den i de forskellige nationale retsordener givne retlige kvalifikation af disse rammer er følgelig uden betydning for anvendeligheden af Fællesskabets konkurrenceregler, herunder traktatens artikel 85 (jf. dom af 30.1.1985, sag 123/83, Clair, Sml. s. 391, præmis 17, og dommen af 18.6.1998, Kommissionen mod Italien, præmis 40).

- 67 Denne fortolkning af traktatens artikel 85, stk. 1, fører ikke til, at det princip om institutionel selvbestemmelse, som den tyske regering har henvist til (jf. denne doms præmis 54 og 55), bliver underkendt. Det er her nødvendigt at foretage en sontring.
- 68 Den ene mulighed er, at en medlemsstat, når den tildeler en faglig sammenslutning regeludstedende beføjelser, fastlægger kriterierne for de almene hensyn og fastlægger de grundlæggende principper, som skal overholdes ved reguleringen af den faglige organisations forhold samt forbeholder sig den endelige beslutningskompetence. I så fald bevarer de regler, der bliver udstedt af den faglige sammenslutning, deres karakter af statslig regulering og omfattes dermed ikke af de af traktatens regler, som finder anvendelse på virksomheder.
- 69 Den anden mulighed er, at de regler, den faglige sammenslutning udsteder, alene kan tilskrives sammenslutningen selv. Det er korrekt, at hvis man antager, at traktatens artikel 85, stk. 1, finder anvendelse, har sammenslutningen i så fald pligt til at indgive anmeldelse til Kommissionen om reglerne. Denne forpligtelse vil dog ikke, som hævdet af den tyske regering, fuldstændigt sætte faglige sammenslutningers regeludstedende virksomhed ud af kraft, idet Kommissionen bl.a har mulighed for at udstede en gruppefritagelsesforordning i medfør af traktatens artikel 85, stk. 3.
- 70 Det forhold, at de ordninger, der er beskrevet ovenfor i præmis 68 og 69, har forskellige følger i fællesskabsretlig henseende, afskærer ikke medlemsstaterne retten til frit at vælge den ene frem for den anden.

- 71 Det følger af det ovenfor anførte, at spørgsmål 1a) skal besvares således, at bestemmelser om samarbejde mellem advokater og udøvere af andre liberale erhverv som f.eks. bestemmelserne i Samenwerkingsverordening 1993, der er udstedt af et organ som det nederlandske advokatsamfund, skal anses for at være en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1.

Spørgsmål 1b) og 1c)

- 72 Under hensyn til besvarelsen af spørgsmål 1a) er det uforholdsmæssigt at besvare spørgsmål 1b) og 1c).

Spørgsmål 2

- 73 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993 — med henblik på at sikre, at en advokat, der yder juridisk bistand i samarbejde med andre udøvere af liberale erhverv, handler uafhængigt og i overensstemmelse med klientens interesser, fastsætter almindeligt bindende regler om indgåelse af integrerede samarbejder — har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen inden for fællesmarkedet og kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne.
- 74 Appellanterne i hovedsagen har gennem en beskrivelse af de skiftende versioner af de bestemmelser, der regulerer samarbejdsforhold, forsøgt at påvise, at Samenwerkingsverordening 1993 havde til formål at begrænse konkurrencen.

- 75 Der var oprindeligt, i Samenwerkingsverordening 1972, fastsat tre betingelser for, at advokater kunne få tilladelse til at deltage i tværfaglige sammenslutninger. For det første skulle de øvrige deltagere være medlemmer af andre liberale erhverv og have gennemgået en universitetsuddannelse eller en lignende uddannelse. Desuden skulle de tilhøre en stand eller en erhvervsgruppe, som pålagde sine medlemmer et system af disciplinærbestemmelser svarende til dem, der var gældende for advokater. Endelig skulle antallet af advokater i den tværfaglige sammenslutning være mindst så stort som antallet af deltagere fra andre erhverv, ligesom advokaternes bidrag til partnerskabet skulle være mindst lige så omfattende som de øvrige deltageres, hvilke betingelser skulle være opfyldt både i det indbyrdes forhold mellem deltagerne og i forhold til tredjemand.
- 76 I 1973 foretog advokatrådet anerkendelse af dels medlemmerne af den nederlandske sammenslutning af patentagenter, dels den nederlandske sammenslutning af skatterådgivere, med henblik på oprettelse af tværfaglige erhvervssammenslutninger med advokater. Senere foretog advokatrådet også anerkendelse af notarerne. Selv om advokatrådet på daværende tidspunkt ikke formelt havde anerkendt medlemmerne af det nederlandske institut for revisorer, var der ifølge appellanterne i hovedsagen i princippet ikke noget til hinder for, at en sådan anerkendelse kunne finde sted.
- 77 I 1991, hvor det nederlandske advokatsamfund for første gang modtog en anmodning om anerkendelse af et samarbejde med en revisor, foretog advokatsamfundet, efter en hasteprocedure, ændringer i Samenwerkingsverordening 1972, med det ene formål at etablere det retlige grundlag for at kunne forbyde tværfaglige sammenslutninger af advokater og revisorer. Herefter måtte advokaterne kun deltage i en tværfaglig erhvervssammenslutning, når dette ikke medførte, at »den frie og uafhængige udøvelse af advokaterhvervet, herunder varetagelsen af klientens interesser og det dertil knyttede tillidsforhold mellem advokaten og klienten, bringes i fare«.
- 78 Afslaget på at give tilladelse til sammenslutninger af advokater og revisorer var ifølge appellanterne i hovedsagen begrundet i den kendsgerning, at revisionsfirmaerne i mellemtiden havde ekspanderet og var blevet enorme organisationer, således at et samarbejde mellem et advokatkontor og et sådant revisionsfirma

med den daværende formand for advokatrådet ord »i højere grad ville minde om et ægteskab mellem en mus og en elefant end om en forening mellem to parter af jævnbyrdig størrelse«.

- 79 Det nederlandske advokatsamfund har efterfølgende vedtaget Samenwerkingsverordening 1993. Heri har den medtaget den ændring, der blev indført i 1991, og har tilføjet et yderligere krav, hvorefter advokater kun kan få tilladelse til at deltage i en erhvervssammenslutning, »såfremt samtlige deltagere er udøvere af et erhverv, der har udøvelse af juridisk virksomhed som sit hovedformål« (artikel 3 i Samenwerkingsverordening 1993), hvilket ifølge appellanterne i hovedsagen viser, at formålet med de i hovedsagen omtvistede nationale regler er at begrænse konkurrencen.
- 80 Appellanterne i hovedsagen har subsidiært gjort gældende, at Samenwerkingsverordening 1993 også uafhængigt af sit formål har konkurrencebegrænsende virkninger.
- 81 De har anført, at tværfaglige samarbejder mellem advokater og revisorer faktisk vil gøre det muligt i højere grad at opfylde behovene hos de klienter, der driver virksomhed i retlige og økonomiske sammenhænge, der bliver stadig mere komplekse og mere internationale.
- 82 Ifølge appellanterne i hovedsagen er advokaterne, der er kendt for at have ekspertise på en lang række områder, dem, der bedst er i stand til at tilbyde deres klienter en bred vifte af juridiske tjenesteydelser, hvilket gør dem særlig attraktive for andre aktører på markedet for juridiske tjenesteydelser som deltagere i en tværfaglig erhvervssammenslutning.
- 83 De har videre anført, at det omvendt er attraktivt for en advokat at indgå i en faglig sammenslutning med en revisor. Revisorer besidder nemlig ekspertise inden for områder som f.eks. regnskabslovgivningen, skattelovgivningen, organisation

og omstrukturering af virksomheder samt rådgivning vedrørende driften. Mange klienter er interesserede i en integreret service, der ydes af en enkelt tjenesteyder, og som omfatter såvel de juridiske som de økonomiske, de skattemæssige og de regnskabsmæssige aspekter af en sag.

- 84 Det i hovedsagen omtvistede forbud hindrer ifølge appellerne i hovedsagen enhver aftalemæssig forbindelse mellem advokater og revisorer, der i en hvilken som helst form fastlægger deling af beslutningskompetence eller pligt til i visse tilfælde at afstå en del af fortjenesten eller anvendelse af et fælles navn, hvilket udelukker enhver form for effektivt samarbejde.
- 85 Modsat har den luxembourgiske regering under retsmødet gjort gældende, at et forbud mod integrerede samarbejder som det, der er fastsat i Samenwerkingsverordning 1993, har en positiv indvirkning på konkurrencen. Den har anført, at de i hovedsagen omtvistede nationale regler ved at forbyde advokater at indgå partnerskab med revisorer gør det muligt at undgå, at juridiske tjenesteydelser, der ydes af advokater, koncentrerer på enkelte store internationale firmaer, og dermed at bevare et større antal erhvervsudøvere på markedet.
- 86 Det bemærkes i den forbindelse, at de i hovedsagen omtvistede nationale regler tilsyneladende har en negativ indvirkning på konkurrencen og vil kunne påvirke samhandelen inden for Fællesskabet.
- 87 For så vidt angår den negative indvirkning på konkurrencen bemærkes indledningsvis, at de ekspertiser, som henholdsvis advokater og revisorer besidder, kan supplere hinanden. Da juridisk rådgivning især på erhvervsrettens område stadig oftere indebærer, at der skal indhentes bistand fra en regnskabskyndig, vil integrerede samarbejder mellem advokater og revisorer gøre det muligt at tilbyde en bredere vifte af ydelser, samt at udvikle nye ydelser. Klienten

ville således kunne modtage en stor del af de ydelser, som han har behov for i forbindelse med organisation, administration og drift af hans virksomhed, fra én enkelt organisation (kaldet »one-stop-shop«-fordele).

- 88 Et integreret samarbejde mellem advokater og revisorer imødekommer endvidere de behov, der opstår, fordi de nationale markeder i stigende grad vokser sammen, og fordi det som følge heraf er nødvendigt stadig at tilpasse sig de nationale og internationale bestemmelser.
- 89 Endelig bemærkes, at det heller ikke kan udelukkes, at de stordriftsfordele, som sådanne integrerede samarbejdsforhold vil kunne medføre, vil få positive indvirkninger på prisen på disse ydelser.
- 90 Et forbud mod indgåelse af integrerede samarbejdsforhold mellem advokater og revisorer som det, der er fastsat i Samenwerkingsverordning 1993, indebærer derfor en begrænsning af produktionen og den tekniske udvikling i henhold til traktatens artikel 85, stk. 1, litra b).
- 91 Det er korrekt, at markedet for revision er kendetegnet ved en så høj grad af koncentration, at de dominerende virksomheder almindeligvis betegnes som »big five«, og at den påtænkte fusion mellem to af disse virksomheder, Price Waterhouse og Coopers & Lybrand, gav anledning til Kommissionens beslutning 1999/152/EF af 20. maj 1998 om en fusions forenelighed med fællesmarkedet og EØS-aftalen (sag IV/M.1016 — Price Waterhouse/Coopers & Lybrand) (EFT L 50, s. 27), der er vedtaget i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. december 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EFT L 395, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1310/97 af 30. juni 1997 (EFT L 180, s. 1).

- 92 Imidlertid kan det forbud mod interessekonflikter, som advokaterne er underlagt i samtlige medlemsstater, udgøre en strukturelt betinget hindring for, at der sker en stærk koncentration af antallet af advokatkontorer, og kan følgelig reducere advokaternes mulighed for at drage nytte af stordriftsfordele eller for at indgå i strukturelle samarbejder med erhvervsgrupper, der er præget af en stærk koncentration.
- 93 Under disse omstændigheder vil en uforbeholden eller ubegrænset tilladelse til, at advokaterhvervet — hvis udprægede decentrale karakter er snævert forbundet med visse af dets grundlæggende karakteristika — indgår i integrerede samarbejder med en erhvervsgruppe, der er præget af en så stor koncentration som revisorerne, generelt kunne begrænse graden af konkurrence på markedet for juridiske tjenesteydelser som følge af, at antallet af virksomheder, der gør sig gældende på dette marked, vil blive væsentligt reduceret.
- 94 Hvis opretholdelse af en tilstrækkelig grad af konkurrence på markedet for juridiske tjenesteydelser imidlertid kan sikres ved at anvende mindre vidtgående foranstaltninger end nationale regler som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993, som indeholder et absolut forbud mod enhver form for integreret samarbejde uanset størrelsen af de pågældende advokatfirmaer på den ene side og revisionsfirmaer på den anden side, begrænser sådanne regler konkurrencen.
- 95 For så vidt angår påvirkningen af samhandelen inden for Fællesskabet bemærkes blot, at en aftale, der omfatter en medlemsstats hele område ifølge selve sin natur styrker opdelingen i nationale markeder, hvorved den hæmmer den med traktaten tilstræbte økonomiske sammenvoksning (dom af 17.10.1972, sag 8/72, *Vereeniging van Cementhandelaren mod Kommissionen*, Sml. 1972, s. 251, org.ref.: Rec. s. 977, præmis 29, af 11.7.1985, sag 42/84, *Remia m.fl. mod Kommissionen*, Sml. s. 2545, præmis 22, og af 18.6.1998, *Kommissionen mod Italien*, præmis 48).
- 96 Denne påvirkning er i endnu højere grad mærkbar i hovedsagen, idet *Samenwerkingsverordening 1993* også finder anvendelse på besøgende advoka-

ter, der er registrerede i en anden medlemsstat, idet de erhvervs- og handelsretlige bestemmelser stadig oftere skal anvendes på grænseoverskridende transaktioner, og idet de revisionsfirmaer, som søger at danne partnerskaber med advokater, ofte er internationale selskaber, der er tilstede i flere medlemsstater.

- 97 Det bemærkes imidlertid, at det ikke nødvendigvis er alle aftaler mellem virksomheder eller alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, som begrænser parternes eller én af parternes handlefrihed, der er omfattet af det forbud, der er fastsat i traktatens artikel 85, stk. 1. Ved anvendelsen af denne bestemmelse på en konkret sag, skal det nemlig først tages i betragtning, i hvilken overordnet sammenhæng den pågældende virksomhedssammenslutnings vedtagelse indgår og har virkninger, og herunder særligt, hvilke mål der søges nået med vedtagelsen. I det foreliggende tilfælde hænger disse mål sammen med nødvendigheden af at fastsætte regler om organisationstilknytning, kvalifikationer, faglig etik, kontrol og ansvar, som giver de endelige forbrugere af juridiske tjenesteydelser den nødvendige garanti for advokatensandel og erfaring og for en ordnet retspleje (jf. i denne retning dom af 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 38). Det skal herefter undersøges, om de konkurrencebegrænsende virkninger, som opfyldelsen af de nævnte mål medfører, er uadskilleligt forbundne hermed.
- 98 Der skal herved tages hensyn til de retsregler, der i Nederlandene finder anvendelse dels for advokater og det nederlandske advokatsamfund, som består af alle de advokater, der er registreret i landet, dels for revisorerne.
- 99 For så vidt angår advokater bemærkes indledningsvis, at det følger af fast retspraksis, at hver medlemsstat i princippet frit kan fastsætte regler for udøvelsen af advokaterhvervet på sit område, så længe der ikke foreligger detaljerede fællesskabsregler på området (jf. dom af 12.7.1984, sag 107/83, Klopp, Sml. s. 2971, præmis 17, og af 12.12.1996, Reisebüro Broede, præmis 37). De regler, der finder anvendelse på erhvervet, kan derfor variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat.

- 100 Ifølge den i Nederlandene gældende ordning, hvorefter det nederlandske advokatsamfund i medfør af Advocatenwets artikel 28 er bemyndiget til at udstede bestemmelser til sikring af, at advokaterhvervet udøves i overensstemmelse med god advokatskik, omhandler de væsentligste bestemmelser, der er udstedt i dette øjemed bl.a. pligten til fuldstændig uafhængighed ved varetagelsen af klientens interesser og til ikke samtidig at varetage andres interesser, pligten til at undgå enhver risiko for, at der opstår interessekonflikter, samt pligten til nøje overholdelse af tavshedspligten.
- 101 Disse pligter af fagetisk karakter har ikke ubetydelige indvirkninger på markedsstrukturen på markedet for juridiske tjenesteydelser og især på mulighederne for at udøve advokatvirksomhed i samarbejde med andre liberale erhverv, der virker inden for dette marked.
- 102 De medfører således, at advokaten skulle kunne handle uafhængigt af offentlige myndigheder, af andre erhvervsudøvere og af tredjemænd, hvis påvirkning han aldrig må være underlagt. Advokaten skal i den forbindelse stå inde for, at enhver af hans handlinger i forbindelse med behandlingen af en sag udelukkende er foretaget i klientens interesse.
- 103 Revisorerhvervet er derimod i almindelighed ikke underlagt tilsvarende fagetiske forpligtelser, og navnlig ikke i Nederlandene.
- 104 Som generaladvokaten med rette har anført i punkt 185 og 186 i forslaget til afgørelse, kan der i et vist omfang være uforenelighed mellem den »rådgivning«, der ydes af advokater, og den »kontrol«, der udøves af revisorer. Det fremgår af appelindstævnte i hovedsagens skriftlige indlæg, at revisoren i Nederlandene har til opgave at verificere regnskaberne. I den forbindelse foretager revisoren en

objektiv gennemgang og kontrol af klienternes regnskabsbøger, således at han over for interesserede tredjemænd kan tilkendegive, om regnskabstallene efter hans personlige opfattelse er retvisende. Følgelig er en revisor i denne medlemsstat ikke undergivet en tavshedspligt, der kan sammenlignes med den, der gælder for advokater, modsat hvad der f.eks. er tilfældet efter tysk ret.

105 Det må derfor fastslås, at Samenwerkingsverordnung 1993 skal sikre overholdelsen i den pågældende medlemsstat af de fagetiske regler, der dér gælder for advokater, og at det nederlandske advokatsamfund, under hensyn til den i medlemsstaten gældende ordning for advokaterhvervet, med føje har kunnet antage, at en advokat ikke er i stand til at bevare sin uafhængighed og at overholde sin tavshedspligt ved rådgivningen af klienten og ved varetagelsen af dennes interesser, hvis han tilhører en organisation, som tillige har til opgave at gøre rede for de økonomiske følger af de transaktioner, som han har rådgivet om, samt at verificere disse.

106 Hertil kommer, at en sammenlægning af den lovbestemte kontrol af regnskaberne med rådgivningen, herunder den juridiske rådgivning, også giver anledning til problemer for så vidt angår revisorerhvervet, således som det fremgår af Kommissionens grønbog 96/C 321/01, benævnt »Den lovpligtige revisors rolle, stilling og ansvar i Den Europæiske Union« (EFT 1996 C 321, s. 1, jf. navnlig afsnit 4.12, 4.13 og 4.14.)

107 Bestemmelser som dem, der er indeholdt i Samenwerkingsverordnung 1993, har derfor med rette kunnet anses at være nødvendige til sikring af, at advokaterhvervet udøves korrekt i henhold til den ordning, som erhvervet er underlagt i den pågældende medlemsstat.

- 108 Det bemærkes i øvrigt, at det forhold, at der i en medlemsstat eventuelt gælder andre regler end i en anden medlemsstat, ikke indebærer, at reglerne i førstnævnte stat er uforenelige med fællesskabsretten (jf. i denne retning dom af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m.fl., Sml. I, s. 837, præmis 33). Selv om integrerede samarbejder mellem advokater og revisorer i visse medlemsstater er tilladt, er det nederlandske advokatsamfund berettiget til at antage, at de mål, som Samenwerkingsverordening 1993 forfølger, ikke kan nås ved hjælp af mindre restriktive midler, bl.a. henset til de retlige ordninger, som henholdsvis advokater og revisorer er underlagt i Nederlandene (jf. i denne retning Reisebüro Broededommen, præmis 41, vedrørende en lov, hvorefter inddrivelse af fordringer ad rettens vej var forbeholdt advokater).
- 109 Henset til disse omstændigheder finder Domstolen ikke, at de konkurrencebegrænsninger, som advokater, der udøver virksomhed i Nederlandene er undergivet som følge af bestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993, går videre end, hvad der er nødvendigt til sikring af, at advokaterhvervet udøves i overensstemmelse med god advokatskik (jf. i denne retning dom af 15.12.1994, sag C-250/92, DLG, Sml. I, s. 5641, præmis 35).
- 110 Under hensyntagen til det ovenfor anførte skal det andet spørgsmål besvares med, at nationale bestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993, der er udstedt af et organ som det nederlandske advokatsamfund, ikke er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, idet dette organ med rette har kunnet anse de nævnte bestemmelser for at være nødvendige til sikring af, at advokaterhvervet udøves korrekt i henhold til den ordning, som erhvervet er underlagt i den pågældende medlemsstat, på trods af de konkurrencebegrænsende virkninger, som er uadskilleligt forbundne med bestemmelserne.

Spørgsmål 3

- 111 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om et organ som det nederlandske advokatsamfund skal betragtes som en virksomhed eller en gruppe af virksomheder, som omhandlet i traktatens artikel 86.
- 112 Det bemærkes for det første, at det nederlandske advokatsamfund ikke udøver økonomisk virksomhed og derfor ikke er en virksomhed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 86.
- 113 Advokatsamfundet kan for det andet ikke anses for at være en gruppe af virksomheder som omhandlet i denne bestemmelse, eftersom de advokater, der er registreret i Nederlandene, ikke har et så snævert samarbejde, at de kan føre samme markedspolitiske linje, således at der ikke er nogen konkurrence mellem dem (jf. i denne retning dom af 5.10.1995, sag C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Sml. I, s. 2883, præmis 33 og 34).
- 114 Advokatbranchen, der er en meget heterogen branche, er præget af en lav koncentration og en stærk indbyrdes konkurrence. Da der ikke findes de fornødne strukturelle forbindelser mellem advokaterne, kan de ikke anses for at indtage en kollektivt dominerende stilling i henhold til traktatens artikel 86 (jf. i denne retning dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 227, og af 16.3.2000, forenede sager C-395/96 P og C-396/96 P, Compagnie Maritime Belge Transports m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1365, præmis 36 og 42). Det fremgår endvidere af sagsakterne, at advokaterne kun oppebærer 60% af omsætningen på markedet for juridiske tjenesteydelser i Nederlandene. En sådan markedsandel kan, når der henses til det store antal advokatfirmaer, ikke i sig selv udgøre et afgørende indicium for, at de pågældende virksomheder indtager en kollektivt dominerende stilling (jf. i denne retning dommen i sagen Frankrig m.fl. mod Kommissionen, præmis 226, og i sagen Compagnie Maritime Belge Transports m.fl. mod Kommissionen, præmis 42).

- 115 Det tredje spørgsmål skal herefter besvares med, at et organ som det nederlandske advokatsamfund hverken udgør en virksomhed eller en gruppe af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 86.

Spørgsmål 4

- 116 Henset til besvarelsen af det tredje spørgsmål er det uforholdent at besvare det fjerde spørgsmål.

Spørgsmål 5

- 117 Henset til besvarelsen af det andet spørgsmål er det uforholdent at tage det femte spørgsmål under behandling.

Spørgsmål 6

- 118 Henset til besvarelsene af det andet og af det tredje spørgsmål er det uforholdent at besvare det sjette spørgsmål.

Spørgsmål 7, 8 og 9

- 119 Med det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bedømmelsen af, om et forbud mod integrerede samarbejder mellem advokater og revisorer som det, der er fastsat i Samenwerkingsverordning 1993, er uforeneligt med fællesskabsretten, skal foretages med hensyn til såvel de traktatbestemmelser, der fastslår etableringsretten, som dem, der fastslår retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Med det ottende og det niende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om et sådant forbud udgør en restriktion med hensyn til etableringsretten og/eller med hensyn til retten til fri udveksling af tjenesteydelser, og, i bekræftende fald, om den pågældende restriktion er berettiget.
- 120 Det bemærkes indledningsvis, at traktatens artikel 52 og 59 også skal overholdes med hensyn til bestemmelser, der ikke er af offentligretlig karakter, men hvis formål er at give kollektive bestemmelser for selvstændig virksomhed og for levering af tjenesteydelser. Afskaffelsen mellem medlemsstaterne af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og for den frie udveksling af tjenesteydelser ville nemlig blive truet, hvis afskaffelsen af nationale skranker blev modvirket af hindringer, som skyldes, at sammenslutninger eller organer, der ikke henhører under den offentlige ret, udøver deres retlige autonomi (jf. dom af 12.12.1974, sag 36/74, Walrave og Koch, Sml. s. 1405, præmis 17, 23 og 24, af 14.7.1976, sag 13/76, Dona, Sml. s. 1333, præmis 17 og 18, af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 83 og 84, og af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, præmis 32).
- 121 Under sådanne omstændigheder kan Domstolen finde det nødvendigt at foretage en bedømmelse af, om traktatens bestemmelser om etableringsretten og om den frie udveksling af tjenesteydelser finder anvendelse på bestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordning 1993.

- 122 Selv om det antages, at de bestemmelser, der vedrører etableringsretten og/eller den frie udveksling af tjenesteydelser finder anvendelse på et forbud mod integrerede samarbejdsforhold mellem advokater og revisorer som det, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993, og at dette forbud udgør en restriktion med hensyn til en eller begge af disse friheder, er denne restriktion under alle omstændigheder berettiget af de grunde, der er anført overfor i præmis 97-109.
- 123 Det syvende, ottende og niende spørgsmål skal herefter besvares med, at traktatens artikel 52 og 59 ikke er til hinder for nationale bestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993, som forbyder enhver form for integreret samarbejde mellem advokater og revisorer, eftersom sådanne bestemmelser med rette kan anses for at være nødvendige til sikring af, at advokaterhvervet udøves korrekt i henhold til den ordening, som erhvervet er underlagt i det pågældende land.

Sagens omkostninger

- 124 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den danske, den tyske, den franske, den luxembourgske, den østrigske og den svenske regering samt af regeringen for Fyrstendømmet Liechtenstein og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Raad van State ved dom af 10. august 1999, for ret:

- 1) Bestemmelser om samarbejder mellem advokater og udøvere af andre liberale erhverv som f.eks. bestemmelserne i Samenwerkingsverordening 1993 (vedtægt af 1993 om samarbejdsforhold), der er udstedt af et organ som Nederlandse Orde van Advocaten (det nederlandske advokatsamfund), skal anses for at være en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i EF-traktatens artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1, EF).

- 2) Nationale bestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993, som er udstedt af et organ som det nederlandske advokatsamfund, er ikke i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, idet dette organ med rette har kunnet anse de nævnte bestemmelser for at være nødvendige til sikring af, at advokaterhvervet udøves korrekt i henhold til den ordening, som erhvervet er underlagt i den pågældende medlemsstat, på trods af de konkurrencebe- grænsende virkninger, som er uadskilleligt forbundne med bestemmelserne.

- 3) Et organ som Nederlandse Orde van Advocaten udgør hverken en virksomhed eller en gruppe af virksomheder som omhandlet i EF-traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF).
- 4) EF-traktatens artikel 52 og 59 (efter ændring nu artikel 43 EF og 49 EF) er ikke til hinder for nationale bestemmelser som dem, der er fastsat i Samenwerkingsverordening 1993, som forbyder enhver form for integreret samarbejde mellem advokater og revisorer, eftersom sådanne bestemmelser med rette kan anses for at være nødvendige til sikring af, at advokaterhvervet udøves korrekt i henhold til den ordning, som erhvervet er underlagt i det pågældende land.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Skouris

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. februar 2002.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident