

**DOMSTOLENS DOM**  
av den 21 juni 1974\*

I mål 2/74

har Conseil d'Etat i Belgien till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

**Jean Reyners**, docteur en droit, direktör, bosatt i Woluwé-Saint-Lambert (Bryssel),

och

**Belgiska staten**, företrädd av justitieministern,

intervenient: **Ordre national des avocats de Belgique** (det belgiska advokatsamfundet).

Begäran avser tolkningen av artiklarna 52 och 55 i EEG-fördraget i samband med den kungliga förordningen av den 24 augusti 1970 om undantag från det nationalitetskrav som föreskrivs i artikel 428 i Code judiciaire avseende yrkesbeteckningen och utövandet av advokatyrket.

**DOMSTOLEN**

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena A. M. Donner och M. Sørensen samt domarna R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (referent), H. Kutscher, C. Ó Dálaigh och A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: H. Mayras,  
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

\* Rättegångsspråk: franska.

**dom**

**DOMSKÅL**

- 1    Genom dom av den 21 december 1973, som kom in till EG-domstolens kansli den 9 januari 1974, har Conseil d'Etat i Belgien i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 52 och 55 i EEG-fördraget rörande etableringsrätten vid utövandet av advokatycket.
- 2    Dessa frågor har ställts inom ramen för en talan som väckts av en nederländsk medborgare, som innehar ett lagenligt examensbevis vilket i Belgien ger rätt att utöva advokatycket, men som på grund av sin nationalitet utesluts från det yrket genom den kungliga förordningen av den 24 augusti 1970 om yrkesbeteckningen och utövandet av advokatycket (Moniteur belge, 1970, s. 9060).

**Tolkningen av artikel 52 i EEG-fördraget**

- 3    Conseil d'Etat har frågat om artikel 52 i EEG-fördraget efter övergångstidens utgång utgör en "direkt tillämplig bestämmelse", även i avsaknad av de direktiv som föreskrivs i artiklarna 54.2 och 57.1 i fördraget.
- 4    De belgiska och irländska regeringarna har på i stort sett likadana grunder framhållit att man inte kan tillerkänna artikel 52 en sådan effekt.
- 5    Denna artikel, som är placerad i kapitlet om etableringsrätt, till vilket lydelsen "inom ramen för nedanstående bestämmelser" uttryckligen hänvisar, utgör enligt denna uppfattning på grund av ämnets komplexitet inte något annat än ett erkännande av en enkel princip, vars genomförande nödvändigtvis är underordnad ett antal i artiklarna 54 och 57 behandlade tilläggbestämmelser på såväl gemenskapsnivå som på nationell nivå.
- 6    Den form som fördraget har valt för dessa genomförandeåtgärder - upprättandet av ett "allmänt handlingsprogram", som i sin tur skall genomföras genom ett antal direktiv - skulle bekräfta att artikel 52 inte har direkt effekt.
- 7    Den nationella domstolen skulle enligt denna bedömning inte vara behörig att göra en bedömning som är förbehållen gemenskapens och medlemsstaternas lagstiftande institutioner.

- 8 De brittiska och luxemburgska regeringarna, liksom Ordre national des avocats de Belgique, intervenient vid den nationella domstolen, har i allt väsentligt anslutit sig till denna argumentation.
- 9 Sökanden i målet vid den nationella domstolen har å sin sida anfört att det endast är fråga om en diskriminering på grund av nationalitet, eftersom det i hans fall ställs sådana krav på tillträde till advokatycket som inte gäller för belgiska medborgare.
- 10 I detta avseende utgör artikel 52 enligt sökanden en klar och fullständig bestämmelse, som är ägnad att ha direkt effekt.
- 11 Den tyska regeringen, som i allt väsentligt understöds av den nederländska regeringen, har erinrat om EG-domstolens dom av den 16 juni 1966 i målet 57/65 Lütticke (Rec. 1966, s. 293) och anfört att de bestämmelser som ålägger medlemsstaterna en skyldighet som dessa måste uppfylla inom en bestämd tid blir direkt tillämpliga om skyldigheten inte har uppfyllts vid utgången av fristen.
- 12 Vid övergångstidens utgång skulle medlemsstaterna således inte längre ha någon möjlighet att bibehålla begränsningar i etableringsfriheten, eftersom artikel 52 från och med den tidpunkten antar karaktären av en bestämmelse som i sig är fullständig och rättsligt genomförd.
- 13 Under dessa omständigheter skulle det "allmänna handlingsprogrammet" och de direktiv som föreskrivs i artikel 54 endast ha haft betydelse för övergångstiden, eftersom etableringsfriheten skall vara fullt genomförd vid övergångstidens utgång.
- 14 Kommissionen, som – såväl på grund av att fördraget hänvisar till det "allmänna handlingsprogrammet" och genomförandedirektiven, som på grund av innehållet i vissa redan antagna liberaliseringsdirektiv, som inte på alla punkter leder till en fullständig likabehandling – hyser vissa tvivel om den direkta effekten av den bestämmelse som skall tolkas, har dock funnit att artikel 52 åtminstone har en partiell direkt effekt, i den mån den särskilt förbjuder diskriminering på grund av nationalitet.
- 15 I artikel 7 i fördraget, vilken utgör en del av gemenskapens "principer", föreskrivs att, inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, all diskriminering på grund av nationalitet skall vara förbjuden.

- 16 Artikel 52 säkerställer genomförandet av denna allmänna bestämmelse på det särskilda området för etableringsrätt.
- 17 Genom orden "inom ramen för nedanstående bestämmelser" hänvisar artikeln till hela kapitlet om etableringsrätt och skall således tolkas inom denna allmänna ram.
- 18 Efter angivelsen "skall inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium gradvis avvecklas under övergångstiden" fastställer artikel 52 huvudprincipen på detta område genom att föreskriva att etableringsrätten innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare "på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare".
- 19 För att detta mål gradvis skall genomföras under övergångstiden föreskriver artikel 54 att rådet skall fastställa ett "allmänt handlingsprogram" och för genomförandet av detta program utfärda direktiv som syftar till att förverkliga etableringsfriheten på de ifrågavarande verksamhetsområdena.
- 20 Förutom dessa liberaliseringsåtgärder föreskriver artikel 57 utfärdandet av direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis, samt till en allmän samordning av medlemsstaternas lagstiftning om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare.
- 21 Det framgår av det ovan sagda att det "allmänna handlingsprogrammet" och de i fördraget föreskrivna direktiven fyller två funktioner inom ramen för systemet i kapitlet om etableringsrätt, nämligen för det första att under övergångstiden avskaffa hindren för genomförandet av etableringsfriheten och, för det andra, att i medlemsstaternas lagstiftning införa ett antal bestämmelser för att underlätta det faktiska utövandet av denna frihet, i syfte att inom gemenskapen främja det ekonomiska och sociala samarbetet på området för egen företagsverksamhet.
- 22 Det är detta andra syfte som avses dels i vissa av bestämmelserna i artikel 54.3, särskilt de som avser samarbetet mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna och antagandet av administrativa förfaranden och administrativ praxis, dels i samtliga bestämmelser i artikel 57.
- 23 Verkningarna av bestämmelserna i artikel 52 skall fastställas inom ramen för detta system.

- 24 Regeln om nationell behandling utgör en av gemenskapens grundläggande rättsregler.
- 25 Som hänvisning till alla de rättsregler som faktiskt tillämpas av etableringslandet på dess egna medborgare, är denna regel till sin natur ägnad att kunna åberopas direkt av alla andra medlemsstaters medborgare.
- 26 Genom att bestämma att etableringsfriheten skall vara genomförd vid utgången av övergångstiden föreskriver artikel 52 en förpliktelse att uppnå ett bestämt resultat. Fullgörandet av denna förpliktelse skall underlättas av, men inte vara beroende av genomförandet av ett program med gradvisa åtgärder.
- 27 Den omständigheten att detta gradvisa tillvägagångssätt inte har tillämpats inverkar inte på själva skyldigheten efter det att den tidsfrist som fastställts för dess genomförande har löpt ut.
- 28 Denna tolkning är förenlig med artikel 8.7 i fördraget, enligt vilken övergångsperiodens utgång skall utgöra den senaste tidpunkten för ikraftträdandet av samtliga i fördraget angivna regler och för genomförandet av samtliga åtgärder som krävs för upprättandet av den gemensamma marknaden.
- 29 Mot en sådan verkan kan man inte åberopa den omständigheten att rådet inte har antagit de direktiv som föreskrivs i artiklarna 54 och 57, eller att vissa direktiv som faktiskt antagits inte fullt ut har förverkligat den icke-diskriminering som anges i artikel 52.
- 30 Efter övergångstidens utgång har nämligen de direktiv som föreskrivs i kapitlet om etableringsrätt blivit överflödiga för genomförandet av regeln om nationell behandling, eftersom denna regel därefter ges direkt effekt av själva fördraget.
- 31 Dessa direktiv har dock inte därigenom blivit irrelevanta, eftersom de fortfarande finner ett viktigt tillämpningsområde bland de åtgärder som skall främja ett effektivt utövande av etableringsfriheten.
- 32 Frågan skall därför besvaras på följande sätt. Artikel 52 i fördraget är efter övergångstidens utgång en direkt tillämplig bestämmelse, även om det inom ett visst område inte skulle ha utfärdats direktiv enligt artiklarna 54.2 och 57.1 i fördraget.

## Tolkningen av artikel 55 första stycket i EEG-fördraget

- 33 Conseil d'Etat har dessutom begärt ett klagörande av hur "verksamhet som hos en medlemsstat, om än endast tillfälligt, är förenad med utövande av offentlig makt" i artikel 55 första stycket skall tolkas.
- 34 Det gäller närmare bestämt att klagöra huruvida inom ett yrke, som t.ex. advokat, endast sådan verksamhet inom detta yrke som är förenad med utövande av offentlig makt skall undantas från tillämpning av kapitlet om etableringsrätt, eller om detta yrke i sin helhet är undantaget på grund av att det omfattar verksamhet som är förenad med utövande av sådan makt.
- 35 Den luxemburgska regeringen och Ordre national des avocats de Belgique har funnit att advokatycket i sin helhet skall vara undantaget från fördragets bestämmelser om etableringsrätt, eftersom detta yrke organiskt hör samman med rättskipningen.
- 36 Detta förhållande är enligt dem ett resultat av dels den rättsliga organisationen av advokatycket, som innebär ett antal stränga tillträdesvillkor och en sträng disciplin, dels de uppgifter som advoken fullgör inom ramen för det rättsliga förfarandet, i vilket hans deltagande till stor del är obligatorisk.
- 37 Dessa former av verksamhet, som gör advokaten till ett oundgängligt hjälporgan för rättsväsendet, utgör enligt denna uppfattning en sammanhängande helhet som inte kan delas upp.
- 38 Sökanden i målet vid den nationella domstolen har å sin sida anfört att det på sin höjd är viss verksamhet inom advokatycket som är förenad med utövande av offentlig makt och att endast den verksamheten således omfattas av undantaget i artikel 55 från principen om etableringsfrihet.
- 39 Enligt de tyska, belgiska, brittiska, irländska och nederländska regeringarnas uppfattning samt enligt kommissionen är undantaget i artikel 55 endast begränsat till den verksamhet inom de olika berörda yrkesgrupperna som faktiskt är förenad med utövande av offentlig makt, förutsatt att denna verksamhet kan särskiljas från det normala yrkesutövandet.

- 40 På grund av att advokatycket organiseras på olika sätt i de skilda medlemsstaterna föreligger det dock meningsskiljaktigheter mellan de nämnda regeringarna vad beträffar arten av den verksamhet som på så sätt undantas från principen om etableringsfrihet.
- 41 Den tyska regeringen har särskilt anfört att det på grund av advokatens obligatoriska deltagande i vissa rättsliga förfaranden, särskilt inom straffrätten och den offentliga rätten, föreligger en så nära anknytning mellan advokatycket och utövande av dömande makt, att det finns skäl att undanta åtminstone stora delar av detta yrke från liberaliseringen.
- 42 Enligt artikel 55 första stycket omfattas inte för den medlemsstat som är berörd "verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövande av offentlig makt" av bestämmelserna i kapitlet om etableringsrätt.
- 43 Med hänsyn till att etableringsfriheten och regeln om nationell behandling är grundläggande för fördragets system, kan de undantag som medges i artikel 55 första stycket inte ges en räckvidd som sträcker sig utöver syftet med införandet av denna undantagsregel.
- 44 Artikel 55 första stycket skall ge medlemsstaterna möjlighet att, för det fall vissa funktioner som innebär utövande av offentlig makt är förenade med sådan verksamhet som egenföretagare som avses i artikel 52, utesluta utlänningar från dessa funktioner.
- 45 Det är således fullt tillräckligt att begränsa uteslutandet av dessa utländska medborgare till sådan verksamhet som i sig själv är direkt och specifikt är förenad med utövande av offentlig makt.
- 46 Att utvidga det i artikel 55 tillåtna undantaget till ett yrke i sin helhet kan endast vara godtagbart om den ifrågavarande verksamheten är på så sätt förenad med yrket, att liberaliseringen av etableringsrätten skulle tvinga den berörda medlemsstaten att tillåta utlänningar att, om än tillfälligt, utöva funktioner som innebär utövande av offentlig makt.
- 47 En sådan utvidgning är däremot inte möjlig om, inom ramen för ett fritt yrke, den verksamhet som eventuellt är förenad med utövande av offentlig makt går att särskilja från den ifrågavarande förvärvsverksamheten i sin helhet.

- 48 I avsaknad av direktiv som antagits enligt artikel 57 i syfte att harmonisera de nationella bestämmelser som särskilt rör advokatycket, regleras utövandet av detta yrke även fortsättningsvis av de olika medlemsstaternas lagstiftning.
- 49 En eventuell tillämpning av de begränsningar av etableringsfriheten som föreskrivs i artikel 55 första stycket skall således bedömas särskilt för varje enskild medlemsstat med hänsyn till de nationella bestämmelser som är tillämpliga på organisationen och utövandet av detta yrke.
- 50 För att undvika att fördragets effektivitet nedsätts till följd av medlemsstaternas ensidiga bestämmelser, skall vid denna bedömning hänsyn dock tas till den gemenskapsrättsliga karaktären av de begränsningar som medges i artikel 55 i fråga om undantag från principen om etableringsfrihet.
- 51 Yrkesmässiga prestationer som medför kontakter med domstolarna är som sådana inte förenade med utövande av offentlig makt, även om de sker regelbundet, hör organiskt till domstolsförfarandet och går ut på en obligatorisk medverkan vid domstolarnas fullgörande av sina uppgifter.
- 52 I synnerhet kan det inte anses att advokatyckets mest typiska verksamhetsformer, såsom juridisk rådgivning och juridiskt biträde eller företrädande och försvar av parter inför domstol, är förenade med sådan makt, även om advokatens ingripande eller biträde är obligatoriskt eller är föremål för en i lag föreskriven ensamrätt.
- 53 Utövandet av dessa former av verksamhet berör inte den dömande myndighetens bedömning eller det fria utövandet av rättskipningsbefogenheten.
- 54 Frågan skall därför besvaras på följande sätt. Det i artikel 55.1 i EEG-fördraget föreskrivna undantaget från etableringsfriheten skall begränsas till i artikel 52 avsedd verksamhet som i sig själv är direkt och specifikt förenad med utövande av offentlig makt.
- 55 Hit räknas inte under några förhållanden, inom ramen för ett fritt yrke som advokatens, sådan verksamhet som juridisk rådgivning och juridiskt biträde eller företrädande och försvar av parter inför domstol, även om lagen föreskriver att dessa uppgifter obligatoriskt eller med ensamrätt skall fullgöras av advokater.



**Rättegångskostnader**

- 56 De kostnader som har förorsakats Belgiens, Förbundsrepubliken Tysklands, Irlands, Luxemburgs, Nederländernas och Förenade kungarikets regeringar samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.
- 57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid Conseil d'Etat i Belgien utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

**DOMSTOLEN**

– angående de frågor som genom dom av den 21 december 1971 förts vidare av Conseil d'Etat, förvaltningsavdelningen, tredje avdelningen, i Belgien – följande dom:

- 1) Artikel 52 i EEG-fördraget är efter övergångstidens utgång en direkt tillämplig bestämmelse, även om det inom ett visst område inte skulle ha utfärdats direktiv enligt artiklarna 54.2 och 57.1 i fördraget.
- 2) Det i artikel 55.1 i EEG-fördraget föreskrivna undantaget från etableringsfriheten skall begränsas till i artikel 52 avsedd verksamhet som i sig själv är direkt och specifikt förenad med utövande av offentlig makt. Hit räknas inte, inom ramen för ett fritt yrke som advokatens, sådan verksamhet som juridisk rådgivning och juridiskt biträde eller företrädande och försvar av parter inför domstol, även om lagen föreskriver att dessa uppgifter obligatoriskt eller med ensamrätt skall fullgöras av advokater.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 juni 1974.

A. Van Houtte  
Justitiesekreterare

R. Lecourt  
Ordförande