

DOMSTOLENS DOM
den 19 februari 2002 *

I mål C-309/99,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Raad van State (Nederländerna),
att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella
domstolen anhängiga målen mellan

J.C.J. Wouters,

J.W. Savelbergh,

Price Waterhouse Belastingadviseurs BV

och

Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten,

i närvaro av:

Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap,

* Rättegångsspråk: nederländska.

angående tolkningen av artikel 3 g i EG-fördraget (nu artikel 3.1 g EG i ändrad lydelse), artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG), artiklarna 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse) samt artiklarna 85, 86 och 90 i EG-fördraget (nu artiklarna 81 EG, 82 EG och 86 EG),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P. Jann, F. Macken, N. Colneric och S. von Bahr samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (referent), R. Schintgen, V. Skouris och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: P. Léger,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

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

- Nederländernas regering, genom M.A. Fierstra, i egenskap av ombud,

- Danmarks regering, genom J. Molde, i egenskap av ombud,

- Tysklands regering, genom A. Dittrich och W.-D. Plessing, båda i egenskap av ombud,

- Frankrikes regering, genom K. Rispal-Bellanger, R. Loosli-Surrans och F. Million, samtliga i egenskap av ombud,

- Österrikes regering, genom C. Stix-Hackl, i egenskap av ombud,

- Portugals regering, genom L. Fernandes, i egenskap av ombud,

- Sveriges regering, genom A. Kruse, i egenskap av ombud,

- Liechtensteins regering, genom C. Büchel, i egenskap av ombud,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom W. Wils och B. Mongin, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 12 december 2000 av: J.C.J. Wouters, företrädd av H. Gilliams, J.W. Savelbergh och Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, företrädda av D. van Liedekerke och G.J. Kemper, Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, företrädd av O.W. Brouwer och W. Knibbeler, advocaat, Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, företrädd av P. Glazener, Nederländernas regering, företrädd av J.S. van den Oosterkamp, i egenskap av ombud, Tysklands regering, företrädd av A. Dittrich, Frankrikes regering, företrädd av F. Million, Luxemburgs regering, företrädd av N. Mackel, i egenskap av ombud, biträdd av J. Welter, avocat, Sveriges regering, företrädd av I. Simfors, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av W. Wils,

och efter att den 10 juli 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Raad van State har, genom beslut av den 10 augusti 1999 som inkom till domstolens kansli den 13 augusti samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt nio frågor om tolkningen av artikel 3 g i EG-fördraget (nu artikel 3.1 g EG i ändrad lydelse), artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG), artiklarna 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse) samt artiklarna 85, 86 och 90 i EG-fördraget (nu artiklarna 81 EG, 82 EG och 90 EG).
- ² Frågorna har uppkommit i anledning av att advokater överklagat ett beslut av Arrondissementsrechtbank te Amsterdam att inte upphäva Nederlandse Orde

van Advocatens (nederländska advokatsamfundet) beslut att inte upphäva beslut fattade av avdelningsstyrelserna vid advokatsamfundets avdelningar i Amsterdam och Rotterdam, vilket förbjuder dessa advokater att utöva advokatverksamhet i integrerat samarbete med revisorer.

Den nationella lagstiftningen

- 3 Artikel 134 i den nederländska grundlagen avser bildandet av offentligrättsliga organisationer och den rättsliga regleringen av dessa. I artikeln föreskrivs följande:

”1. Genom lag eller med stöd av lag kan bestämmelser utfärdas om bildande eller avveckling av offentligrättsliga organisationer för yrkes- eller näringsförhållanden samt andra offentligrättsliga organisationer.

2. Genom lag skall bestämmelser utfärdas om dessa offentligrättsliga organisationers uppgifter och organisation, om sammansättningen av deras ledning, ledningens befogenheter och om offentligheten av deras möten. Genom lag eller med stöd av lag kan organisationens ledning ges behörighet att utfärda allmänna rättsakter.

3. Tillsynen av dessa organisationers ledning skall regleras genom lag. Avgöranden av organisationens ledning kan endast upphävas om de är rättsstridiga eller strider mot allmänintresset.”

Advocatenwet

- 4 Lag av den 23 juni 1952 (nedan kallad *Advocatenwet*), genom vilken det nederländska advokatsamfundet bildades, har antagits med tillämpning av denna bestämmelse. I lagen fastställs samfundets stadga och disciplinära bestämmelser för advokater och åklagare.

- 5 I artikel 17.1 och 17.2 i *Advocatenwet* föreskrivs följande:

”1. Det nederländska advokatsamfundet utgörs av samtliga i Nederländerna registrerade advokater. Advokatsamfundet är en offentligrättslig organisation i den mening som avses i artikel 134 i grundlagen. Det skall ha sitt säte i Haag.

2. Samtliga advokater som är registrerade vid en och samma underrätt utgör samfundets avdelning i den ifrågavarande domsagan.”

- 6 Enligt artiklarna 18.1 och 22.1 i *Advocatenwet* leds advokatsamfundet och dess avdelningar av *Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* (Nederländernas advokatsamfundets allmänna styrelse, nedan kallad samfundets styrelse) respektive *Raden van toezicht van de Orden in de arrondissementen* (avdelningsstyrelserna vid samfundets avdelningar, nedan kallade avdelningsstyrelserna).

7 Enligt artiklarna 19 och 20 i Advocatenwet väljs medlemmarna i samfundets styrelse av College van Afgevaardigden (nedan kallad fullmäktige), som i sin tur väljs i samband med de olika avdelningarnas möten.

8 I artikel 26 i Advocatenwet föreskrivs följande:

”Samfundets styrelse och avdelningsstyrelserna skall verka för att advokatverksamheten utövas riktigt och har rätt att vidta alla åtgärder som kan bidra till detta ändamål. De skall bevaka advokaters rättigheter och intressen och övervaka att advokaterna i sin egenskap av advokater utför de uppgifter som har ålagts dem genom de utfärdade bestämmelserna.”

9 I artikel 28 i Advocatenwet föreskrivs följande:

”1. Fullmäktige får utfärda regler som främjar ett korrekt utövande av advokatycket, inbegripet bestämmelser om försörjning av äldre eller helt eller delvis arbetsoförmögna advokater samt efterlevande till advokater. Fullmäktige skall dessutom utfärda nödvändiga regler om advokatsamfundets administration och organisation.

2. Förslag till regler får lämnas till fullmäktige av samfundets styrelse eller av minst fem av dess medlemmar. Samfundets styrelse får inhämta yttrande från avdelningsstyrelserna innan det lämnar förslaget till fullmäktige.

3. Reglerna skall genast efter att de utfärdats sändas till justitieministeriet och offentliggöras i *Nederlandse Staatscourant* [den nederländska officiella tidningen].”

10 I artikel 29 i *Advocatenwet* föreskrivs följande:

”1. Reglerna är bindande för advokatsamfundets medlemmar samt för besökande advokater...

2. Reglerna får inte avse frågor som reglerats i eller med stöd av lag. De får heller inte avse sådant som det med hänsyn till olikheterna mellan de olika domsagorna är olämpligt att reglera genom allmänna föreskrifter.

3. En bestämmelse i reglerna som avser en fråga som reglerats i eller med stöd av lag saknar verkan.”

11 Enligt artiklarna 16b och 16c i *Advocatenwet* avses med ”besökande advokater” personer som inte är registrerade som advokater i Nederländerna, men som har rätt att utöva yrkesverksamhet under advokats eller motsvarande titels namn i en annan medlemsstat i Europeiska unionen.

12 I artikel 30 i Advocatenwet föreskrivs följande:

”1. Beslut av fullmäktige, samfundets styrelse eller andra organ i det nederländska advokatsamfundet kan suspenderas eller upphävas genom kungligt beslut i den utsträckning som de är rättsstridiga eller strider mot allmänintresset.

2. Ett beslut om suspension eller upphävande skall meddelas inom en frist av sex månader från att ett meddelande enligt artikel 28.3 skickats eller, såvitt gäller beslut av samfundets styrelse eller en annan organisation i det nederländska advokatsamfundet, sex månader från att justitieministeriet underrättats. Beslutet skall vara motiverat och ange den period under vilken suspensionen i förekommande fall skall gälla.

3. En suspension upphäver omedelbart bestämmelsens rättsliga verkan. Suspensionen får inte vara längre tid än ett år, inklusive eventuell förlängning.

4. Om beslutet inte upphävs genom kungligt beslut under den tid det är suspenderat skall det åter vara giltigt.

5. En ogiltigförklaring medför att en bestämmelse förlorar all verkan, om inte annat anges i det kungliga beslutet.”

1993 års Samenwerkingsverordening

- 13 I enlighet med artikel 28 i Advocatenwet antog fullmäktige år 1993 Samenwerkingsverordening (bestämmelser om integrerat samarbete).

- 14 I artikel 1 i 1993 års Samenwerkingsverordening definieras "integrerat samarbete" som "allt samarbete inom ramen för vilket deltagarna för gemensam räkning och under gemensam risk utövar sin yrkesverksamhet eller i detta syfte delar beslutsmakten eller det slutgiltiga ansvaret sinsemellan".

- 15 I artikel 2 i 1993 års Samenwerkingsverordening föreskrivs följande:

"1. En advokat får inte åta sig skyldigheter eller låta skyldigheter bestå som kan medföra en risk för det fria och oberoende utövandet av advokatycket, inbegripet också tillvaratagande av klientens intressen och det härtill knutna förtroliga förhållandet mellan en advokat och hans klient.

2. Första punkten gäller också för advokater som inte deltar i ett integrerat samarbete med andra advokater eller andra yrkesutövare."

16 I artikel 3 i 1993 års Samenwerkingsverordening föreskrivs följande:

”En advokat får endast avtala om integrerat samarbete eller låta ett sådant bestå om samtliga deltagare i samarbetet har som huvudsaklig sysselsättning att praktisera juridik.”

17 I artikel 4 i 1993 års Samenwerkingsverordening föreskrivs följande:

”En advokat får endast ingå ett integrerat samarbete eller låta ett sådant samarbete bestå med

a) andra advokater i Nederländerna,

b) andra advokater i andra länder än Nederländerna enligt de villkor som anges i artikel 5, eller

c) utövare av ett annat yrke om samfundets styrelse har gett tillstånd till detta i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.”

18 I artikel 6 i 1993 års Samenwerkingsverordening föreskrivs följande:

”1. Sådana avtal som avses i artikel 4 c får godkännas på följande villkor:

- a) De deltagare i samarbetet som tillhör en annan yrkesgrupp skall vara fria yrkesutövare.
- b) Det fordras en universitetsutbildning eller motsvarande för att få utöva ifrågavarande yrke.
- c) Utövarna av detta yrke skall omfattas av disciplinregler som är jämförbara med dem som gäller för advokater.
- d) Avtalet om integrerat samarbete får inte strida mot artiklarna 2 eller 3.

2. Godkännande får också meddelas för en viss grupp inom ett yrke. De villkor som föreskrivs i punkt 1 a—1 d skall i tillämpliga delar gälla i ett sådant fall utan att inskränka samfundets styrelses möjligheter att utfärda kompletterande föreskrifter.

3. Samfundets styrelse skall höra fullmäktige innan det fattar sådana beslut som avses i denna artikel.”

19 I artikel 7.1 i 1993 års Samenwerkingsverordening föreskrivs följande:

”En advokat skall undvika att i sina kontakter med omvärlden beskriva alla former av samarbete, inklusive integrerat samarbete, i vilket advokaten deltar på ett felaktigt, oprecist eller ofullständigt sätt.”

20 I artikel 8 i 1993 års Samenwerkingsverordening föreskrivs följande:

”1. Alla integrerade samarbeten skall ha ett kollektivt namn för alla kontakter med omvärlden.

2. Det kollektiva namnet får inte vara sådant att det kan vara vilseledande....

3. En advokat som deltar i ett integrerat samarbete skall på begäran tillhandahålla en förteckning med uppgift om namnen på deltagarna i det ifrågavarande samarbetet, deras yrke och var de utövar sin verksamhet.

4. Alla skriftliga handlingar som kommer från ett integrerat samarbete skall innehålla uppgift om namn, funktion och adress för den person som upprättat dokumentet.”

21 I artikel 9.2 i 1993 års Samenwerkingsverordening föreskrivs slutligen följande:

”En advokat får inte medverka till att ett integrerat samarbete bildas eller ändras innan avdelningsstyrelsen har fattat beslut om huruvida de villkor på vilka det integrerade samarbetet bildas eller ändras, inbegripet frågan på vilket sätt det framstår för utomstående, är förenliga med bestämmelserna i stadgan eller de bestämmelser som utfärdats med stöd av stadgan.”

22 Det framgår av redogörelsen för skälen till stadgan att advokaternas samarbete med notarier, skatterådgivare och patentombud redan tidigare har tillåtits, och att godkännandet av dessa tre yrkesgrupper fortfarande gäller. Revisorerna anges däremot som exempel på en yrkesgrupp med vilken advokaterna inte har rätt att ingå ett integrerat samarbete.

Riktlinjer avseende integrerat samarbete mellan advokater och andra (auktoriserade) yrkesgrupper

23 Förutom 1993 års Samenwerkingsverordening har det nederländska advokatsamfundet utfärdat riktlinjer för integrerat samarbete mellan advokater och andra (auktoriserade) yrkesutövare. I dessa föreskrivs följande:

”1. Iakttagande av etiska och deontologiska regler

Regel nr 1

En advokats iakttagande av tillämpliga etiska eller deontologiska regler får inte hindras eller begränsas av att advokaten deltar i ett integrerat samarbete med andra utövare av fria yrken.

2. Åtskillnad mellan akter och arkiv

Regel nr 2

En advokat som deltar i ett integrerat samarbete med andra utövare av fria yrken skall i varje ärende där advokaten samverkar med en annan fri yrkesutövare upprätta en separat akt och i förhållande till det integrerade samarbetet i sig säkerställa att

- handhavandet av akten särskiljs från handhavandet av ekonomiska frågor,
- handlingarna arkiveras åtskilt från de andra fria yrkesutövarnas arkiv.

3. Intressekonflikter

Regel nr 3

En advokat som deltar i ett integrerat samarbete med andra utövare av fria yrken får inte sköta försvaret för en klients intressen när dessa strider mot en annan klients intresse, och den senare har varit eller är klient hos den andra fria yrkesutövaren, eller när en sådan intressekonflikt riskerar att uppkomma.

4. Tystnadsplikt och registrering av handlingar

Regel nr 4

En advokat skall i varje ärende där advokaten samverkar med andra fria yrkesutövare noggrant registrera alla skrivelser och handlingar som advokaten bringar till den fria yrkesutövarens kännedom.”

Målet vid den nationella domstolen

- 24 J.C.J. Wouters, advokat i Amsterdams avdelning i advokatsamfundet, blev den 1 januari 1991 delägare i bolaget Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs (skatterådgivare). I slutet av 1994 informerade J.C.J. Wouters avdelningsstyrelsen vid samfundets avdelning i Rotterdam om sin avsikt att etablera sig som advokat i denna domsaga och där utöva verksamhet under namnet ”Arthur Andersen & Co., advocaten en belastingadviseurs”.
- 25 I beslut av den 27 juli 1995 fastslog avdelningsstyrelsen att delägarna i bolaget Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs upprätthöll ett integrerat samarbete i den mening som avses i 1993 års Samenwerkingsverordening med delägarna i Arthur Andersen & Co. Accountants, det vill säga med utövare av det fria yrket auktoriserad revisor, och att J.C.J. Wouters därmed överträtt bestämmelsen i artikel 4 i 1993 års Samenwerkingsverordening. Avdelningsstyrelsen fastslog vidare att J.C.J. Wouters hade överträtt artikel 8 i 1993 års Samenwerkingsverordening genom att delta i ett integrerat samarbete vars kollektiva namn innehöll namnet på den fysiska personen ”Arthur Andersen”.

- 26 I beslut av den 29 november 1995 avslog samfundets styrelse det klagomål som J.C.J. Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs och Arthur Andersen & Co. Accountants anförde mot avdelningsstyrelsens beslut.
- 27 I början av 1995 informerade J.W. Savelbergh, advokat i Amsterdams avdelning i advokatsamfundet, avdelningsstyrelsen vid denna avdelning om att han hade för avsikt att ingå ett integrerat samarbete med bolaget Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, som är en gren av den internationella gruppen Price Waterhouse, och i vilken inte endast skatterådgivare utan även revisorer ingår.
- 28 I beslut av den 5 juli 1995 förklarade avdelningsstyrelsen i Amsterdam att det planerade samarbetet inte var förenligt med artikel 4 i 1993 års Samenwerkingsverordening.
- 29 I beslut av den 21 november 1995 avslog samfundets styrelse det klagomål som J.C.J. Wouters, J.W. Savelbergh och bolaget Price Waterhouse Belastingadviseurs BV anført mot detta beslut.
- 30 J.C.J. Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs och Arthur Andersen & Co. Accountants å ena sidan, samt J.W. Savelbergh och Price Waterhouse Belastingadviseurs BV å den andra, väckte talan vid Arrondissementrechtbank te Amsterdam (nedan kallad Rechtbank). De gjorde i synnerhet gällande att samfundets styrelsens beslut av den 21 och den 29 november 1995 inte var förenliga med fördragets bestämmelser om konkurrens, fri etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster.

- 31 Den 7 februari 1997 beslutade Rechtbank att inte uppta den talan som väckts av Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs och Arthur Andersen & Co. Accountants till sakprövning. Rechtbank ogillade i dom av samma dag J.C.J. Wouters, J.W. Savelberghs och Price Waterhouse Belastingadviseurs BV:s talan.
- 32 Rechtbank fastslog att fördragets bestämmelser om konkurrens inte var tillämpliga i målet vid den nationella domstolen. Den anförde att det nederländska advokatsamfundet är en offentligrättslig organisation som upprättats genom lag i syfte att främja ett allmänintresse. Advokatsamfundet kan för detta ändamål bland annat använda sin befogenhet enligt artikel 28 i Advocatenwet att utfärda bestämmelser. Advokatsamfundet skall i det allmännas intresse säkerställa att en advokat som ger rättsligt bistånd handlar oberoende och för att tillvarata klientens intressen. Det nederländska advokatsamfundet är därför inte en företagsammanslutning i den mening som avses i artikel 85 i EG-fördraget, och är heller inte ett företag eller en grupp av företag med en kollektiv dominerande ställning i den mening som avses i artikel 86 i fördraget.
- 33 Enligt Rechtbank medför dessutom inte artikel 28 i Advocatenwet någon sådan överföring av befogenheter till privata organisationer som kan äventyra den ändamålsenliga verkan av artiklarna 85 och 86 i fördraget. Bestämmelsen är således inte oförenlig med artikel 5 andra stycket, jämförd med artiklarna 3 g, 85 och 86 i fördraget.
- 34 Rechtbank godtog heller inte sökandenas argument att 1993 års Samenwerkingsverordening skulle vara oförenlig med den fria etableringsrätten och med friheten att tillhandahålla tjänster enligt artiklarna 52 och 59 i fördraget. I målet vid den nationella domstolen saknas gränsöverskridande element. De ovannämnda bestämmelserna är således inte tillämpliga. Förbudet mot ett integrerat samarbete med revisorer är under alla förhållanden berättigat på grund av tvingande skäl av allmänintresse, och är inte överdrivet restriktivt. Medlemsstaterna har, i avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser på området, rätt att utfärda regler för utövandet av advokatycket på deras territorium som syftar till att säkerställa att en advokat som ger rättsligt bistånd handlar oberoende och tillvaratar klientens intressen.

- 35 De fem sökandena i målet vid den nationella domstolen överklagade Rechtbanks beslut till Raad van State.
- 36 Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Rådet för advokatsamfunden i europeiska gemenskapen, nedan kallat CCBE), som är en sammanslutning enligt belgisk rätt, har tillåtits intervensera till stöd för samfundets styrelse i målet vid Raad van State.
- 37 I beslut av den 10 augusti 1999 avvisade Raad van State bolagen Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs och Arthur Andersen & Accountants talan. Raad van State ansåg vad avser de övriga sökandenas talan att avgörandet av målet vid den nationella domstolen var beroende av tolkningen av flera bestämmelser i gemenskapsrätten.
- 38 Raad van State har ifrågasatt huruvida fullmäktige, genom att med stöd av artikel 28 i Advocatenwet anta 1993 års Samenwerkingsverordening, har åsidosatt artiklarna 85 och 86 i fördraget, och huruvida den nationella lagstiftaren, genom att i artikel 28 i Advocatenwet ge fullmäktige befogenhet att utfärda sådana bestämmelser, har överträtt artiklarna 5, 85 och 86 i fördraget. Den har dessutom ifrågasatt huruvida 1993 års Samenwerkingsverordening är förenlig med den fria etableringsrätten enligt artikel 52 i fördraget och rätten att fritt tillhandahålla tjänster i artikel 59 i fördraget.
- 39 Raad van State har därför beslutat att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande frågor till domstolen:
- ”1) a) Skall uttrycket företagssammanslutning i artikel 85.1 i EG-fördraget (nu artikel 81.1 EG) tolkas så att en sådan sammanslutning endast föreligger om och i den utsträckning som den handlar i företagets intresse, så att det vid avgörande av huruvida bestämmelsen är tillämplig skall skiljas mellan sammanslutningens verksamhet för att tillvarata allmänna hänsyn och

annan verksamhet, eller är det förhållandet att en sammanslutning också kan handla i företagets intresse i sig tillräckligt för att den i all sin verksamhet skall anses vara en företagssammanslutning i den mening som avses i denna bestämmelse? Är den omständigheten att de generellt tillämpliga bestämmelser som har utfärdats av den ifrågavarande organisationen har utfärdats med utövande av lagstiftande befogenheter och i egenskap av särskild lagstiftare relevant för tillämpningen av gemenskapens konkurrensbestämmelser?

- b) För det fall att fråga 1a besvaras så att en företagssammanslutning endast föreligger om och i den utsträckning som den handlar i företagets intresse, skall då frågan om huruvida ett visst handlande skall anses utgöra ett tillvaratagande av allmänintresset avgöras enligt gemenskapsrätten?
- c) För det fall att fråga 1b besvaras så att gemenskapsrätten är relevant i denna situation, skall då det förhållandet, att en sådan organisation [som det nederländska advokatsamfundet] utfärdar allmänt tillämpliga och bindande regler — om advokaters möjligheter att avtala om integrerat samarbete med utövare av andra yrken — vilka syftar till att säkerställa att en advokat som ger rättsligt bistånd handlar oberoende och för att tillvarata klientens intressen, enligt gemenskapsrätten anses utgöra ett tillvaratagande av allmänintresset?
- 2) Om svaren på den första frågan leder till slutsatsen att också en sådan reglering som [1993 års Samenwerkingsverordening] skall anses vara ett beslut av en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 85.1 i EG-fördraget (nu artikel 81.1 EG), skall då ett sådant beslut — i den utsträckning som det i beslutet föreskrivs allmänt bindande regler om ingående av ett integrerat samarbete av det slag som är aktuellt i förevarande fall, i syfte att säkerställa att en advokat som ger rättsligt bistånd handlar oberoende och för att tillvarata klientens intressen — anses ha till syfte eller resultat att begränsa konkurrensen på den gemensamma marknaden på ett sätt som påverkar handeln mellan medlemsstater? Vilka gemenskapsrättsliga kriterier är relevanta vid bedömningen av denna fråga?

- 3) Skall uttrycket företag i artikel 86 i EG-fördraget (nu artikel 82 EG) tolkas så att, om en sådan organisation som [det nederländska] advokatsamfundet skall anses vara en företagssammanslutning, detta samfund också skall anses vara ett företag eller en grupp av företag i den mening som avses i den bestämmelsen, även om det inte självt utövar någon ekonomisk verksamhet?

- 4) Om den föregående frågan besvaras jakande och det skall anses att en sådan organisation som [det nederländska] advokatsamfundet har en dominerande ställning, skall detta samfund då också anses missbruka sin dominerande ställning om det ålägger de anslutna advokaterna en skyldighet att i förhållande till andra handla på ett sätt som hindrar konkurrensen på marknaden för juridiska tjänster?

- 5) Om det skall anses att en sådan organisation som [det nederländska] advokatsamfundet i sin helhet är en företagssammanslutning i den mening som avses i de gemenskapsrättsliga konkurrensreglerna, skall då artikel 90.2 i EG-fördraget (nu artikel 86.2 EG) tolkas på så sätt att den också omfattar en sådan organisation som [det nederländska] advokatsamfundet, som utfärdar allmänt bindande regler för advokaters samarbete med utövare av andra yrken, i syfte att säkerställa att en advokat som ger rättsligt bistånd handlar oberoende och för att tillvarata klientens intressen?

- 6) Om en sådan organisation som [det nederländska] advokatsamfundet skall anses vara en företagssammanslutning, ett företag eller en grupp av företag, utgör då artikel 3 g i EG-fördraget [nu artikel 3 g EG i ändrad lydelse], artikel 5 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 10 andra stycket EG i ändrad lydelse) samt artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget (nu artiklarna 81 och 82 EG) hinder mot att en medlemsstat föreskriver att organisationen (eller en av dess beslutande instanser) kan utfärda bestämmelser som bland annat kan beröra advokaters samarbete med utövare av andra yrken, medan det allmännas befogenheter vid tillsyn av denna verksamhet endast ger en möjlighet att upphäva bestämmelserna, men inte att utfärda egna bestämmelser att sätta i stället för de upphävda?

- 7) Är fördragets bestämmelser om såväl fri etableringsrätt som rätten att fritt tillhandahålla tjänster tillämpliga på ett sådant förbud mot samarbete mellan advokater och revisorer som i det förevarande målet, eller skall EG-fördraget tolkas så att ett sådant förbud — beroende på hur samarbetet organiserats — skall vara förenligt med bestämmelserna om antingen fri etableringsrätt eller rätten att fritt tillhandahålla tjänster?
- 8) Utgör ett sådant förbud mot integrerat samarbete mellan advokater och revisorer som det i förevarande mål en begränsning av den fria etableringsrätten, av rätten att fritt tillhandahålla tjänster eller av båda dessa rättigheter?
- 9) Om det följer av svaret på föregående fråga att det ifrågavarande förbudet utgör en begränsning av någon av eller av båda dessa rättigheter, skall det då anses vara berättigat därför att denna begränsning endast avser en 'försäljningsmetod' i den mening som avses i domen [av den 24 november 1993] i de förenade målen [C-267/91 och C-268/91,] Keck och Mithouard [(REG 1993, s. I-6907; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431)] och således inte är diskriminerande, eller därför att den uppfyller de villkor som domstolen har slagit fast i andra domar, i synnerhet i domen [av den 30 november 1995] i målet [C-55/94,] Gebhard [(REG 1995, s. I-4165)]?"

Återupptagande av det muntliga förfarandet

- 40 I ansökan, som inkom till domstolens kansli den 3 december 2001, har sökandena i målet vid den nationella domstolen begärt att domstolen i enlighet med artikel 61 i rättegångsreglerna skall återuppta det muntliga förfarandet.

- 41 Sökandenas begäran avser punkterna 170—201 i det förslag till avgörande som generaladvokaten lade fram den 10 juli 2001. De har anfört att generaladvokaten i dessa punkter har uttalat sig i en fråga som den nationella domstolen inte uttryckligen ställt.
- 42 Domstolen påminner om att den ex officio eller efter att ha hört generaladvokaten, eller på parternas begäran, kan återuppta det muntliga förfarandet, i enlighet med artikel 61 i sina rättegångsregler, om den anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet eller om detsamma skall avgöras på grundval av ett argument som parterna inte har kunnat diskutera (se förstainstansrättens beslut av den 4 februari 2000 i mål C-17/98, *Emesa Sugar*, REG 2000, s. I-665, punkt 18).
- 43 I förevarande mål bedömer emellertid domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att den har tillgång till alla uppgifter den behöver för att den skall kunna besvara de frågor som ställts i förevarande mål, och att dessa uppgifter varit föremål för diskussion inför domstolen.

Fråga 1 a

- 44 Den nationella domstolen har ställt fråga 1 a för att få klarhet i huruvida sådana bestämmelser om samarbete mellan advokater och andra fria yrkesutövare som de som ingår i 1993 års *Samenwerkingsverordening*, vilka antagits av en organisation som det nederländska advokatsamfundet, skall anses utgöra ett beslut av en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 85.1 i fördraget. Den har i synnerhet velat få klarhet i huruvida den omständigheten att det nederländska advokatsamfundet har givits befogenhet att utfärda allmänt tillämpliga och bindande föreskrifter, såväl för advokater i detta samfund som för advokater som är etablerade i en annan medlemsstat, samt tillhandahåller advokattjänster i Nederländerna är relevant för tillämpningen av gemenskapens

konkurrensbestämmelser. Den har vidare velat utröna huruvida den enda omständigheten att advokatsamfundet kan handla i sina medlemmars intresse är tillräcklig för att det i all sin verksamhet skall anses vara en företagssammanslutning, eller om det när det handlar i allmänt intresse skall särbehandlas vid tillämpningen av artikel 85.1 i fördraget.

- 45 För att avgöra huruvida sådana bestämmelser som 1993 års Samenwerkingsverordning skall anses utgöra ett beslut av en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 85.1 i fördraget, skall det först undersökas huruvida advokaterna skall anses vara företag i den mening som avses i gemenskapens konkurrensrätt.
- 46 Enligt fast rättspraxis omfattar inom konkurrensrätten begreppet företag varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras (se i synnerhet dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, Höfner och Elser, REG 1991, s. I-1979, punkt 21, av den 16 november 1995 i mål C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance m.fl., REG 1995, s. I-4013, punkt 14, och av den 11 december 1997 i mål C-55/96, Job Centre (nedan kallad Job Centre II), REG 1997, s. I-7119, punkt 21).
- 47 Det framgår likaså av fast rättspraxis att all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet (se i synnerhet dom av den 16 juni 1987 i mål 118/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 2599, punkt 7, och dom av den 18 juni 1998 i mål C-35/96, kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-3851, punkt 36).
- 48 Advokater tillhandahåller juridiska tjänster mot betalning. Dessa består i rådgivning, att upprätta avtal eller andra handlingar, liksom i att företräda klienter inför domstol. De står dessutom den ekonomiska risk som är förenad med utövandet av verksamheten, så att advokaten själv får stå för förlusterna när kostnaderna är större än intäkterna.

- 49 Under dessa omständigheter skall advokater i Nederländerna anses utöva ekonomisk verksamhet, och de utgör följaktligen företag i den mening som avses i artiklarna 85, 86 och 90 i fördraget. Denna slutsats ändras inte av att de tjänster de tillhandahåller är av komplex och teknisk karaktär och det förhållandet att utövandet av yrket är reglerat (se, i detta avseende, dom av den 12 september 2000 i de förenade målen C-180/98—C-184/98, Pavlov m.fl., REG 2000, s. I-6451, punkt 77).
- 50 Därefter skall undersökas i vilken mån en branschorganisation, såsom det nederländska advokatsamfundet, skall anses vara en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 85.1 i fördraget när den antar sådana bestämmelser som 1993 års Samenwerkingsverordening (se, i detta avseende, beträffande en yrkesorganisation för tullombud, dom av den 18 juni 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 39).
- 51 Svaranden i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att eftersom den nederländska lagstiftaren har inrättat det nederländska advokatsamfundet som en offentligrättslig organisation och har gett det befogenhet att utfärda föreskrifter i syfte att tillvarata allmänintresset skall det inte anses vara en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 85 i fördraget, och särskilt inte vid utövandet av sina befogenheter att utfärda föreskrifter.
- 52 Intervenienten i målet vid den nationella domstolen samt den tyska, den österrikiska och den portugisiska regeringen har anfört att en organisation som det nederländska advokatsamfundet utövar offentlig makt och därför inte omfattas av artikel 85.1 i fördraget.
- 53 Intervenienten i målet vid den nationella domstolen har till förtydligande av detta anfört att en organisation skall anses vara en myndighet när den utför en uppgift av allmänt intresse som är av grundläggande betydelse för staten. Den neder-

ländska staten har nämligen ålagt det nederländska advokatsamfundet att säkerställa att enskilda på ett adekvat sätt får kännedom om sina rättigheter och kan föra talan om desamma, vilket är en grundläggande uppgift för staten.

- 54 Den tyska regeringen har påmint om att det ankommer på medlemsstaternas behöriga lagstiftande organ att, inom ramen för den nationella suveräniteten, fastställa på vilket sätt utövandet av denna behörighet skall organiseras. Att delegera befogenhet att utfärda bindande och allmängiltiga föreskrifter till en ur demokratisk synpunkt legitim organisation, såsom en yrkesorganisation, omfattas av denna princip om institutionell autonomi.
- 55 Enligt den tyska regeringen skulle det inte vara förenligt med den principen om en organisation som anförtrotts normgivningsmakt skulle anses vara en företags-sammanslutning i den mening som avses i artikel 85 i fördraget. Att den nationella lagstiftningen endast skulle vara giltig om kommissionen meddelat undantag enligt artikel 85.3 i fördraget är en motsägelse i sig, och samtliga av en yrkesorganisation antagna föreskrifter skulle därigenom vara ifrågasatta.
- 56 Domstolen skall undersöka huruvida en yrkesorganisation som utfärdar sådana bestämmelser som 1993 års Samenwerkingsverordnung skall anses vara en företagssammanslutning eller en offentlig myndighet.
- 57 Enligt domstolens rättspraxis skall inte en aktivitet som genom sin art, sitt syfte och de regler den är underkastad inte är av ekonomisk art (se, i detta avseende, dom av den 17 februari 1993 i de förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre, REG 1993, s. I-637, punkterna 18 och 19, svensk specialutgåva, volym 14, s. 27, beträffande förvaltning av det allmänna systemet för social trygghet) eller som har samband med utövandet av offentlig makt (se, i detta avseende, dom av den 19 januari 1994 i mål C-364/92, SAT Fluggesellschaft, REG 1994, s. I-43, punkt 30, svensk specialutgåva, volym 15, s. 1, beträffande kontroll och övervakning av luftrummet, och av den 18 mars 1997 i mål

C-343/95, Diego Cali & Figli, REG 1997, s. I-1547, punkterna 22 och 23, angående övervakning av föreningar i havsmiljön) omfattas av konkurrensbestämmelserna i fördraget.

- 58 Domstolen framhåller inledningsvis att en yrkesorganisation som det nederländska advokatsamfundet, vid utfärdandet av föreskrifter såsom 1993 års Samenwerkingsverordnung, varken utför någon social uppgift, grundad på principen om solidaritet, till skillnad från vissa organisationer inom den sociala sektorn (se domen i det ovannämnda målet Poucet och Pistre, punkt 18), eller uppgifter som har samband med utövande av offentlig makt (se domen i det ovannämnda målet SAT Fluggesellschaft, punkt 30). Den utför sina uppgifter som organisation med ansvar för regleringen av ett yrke, vars utövande för övrigt är en ekonomisk aktivitet.
- 59 Den omständigheten att samfundets styrelse enligt artikel 26 i Advocatenwet också har till uppgift att tillvarata advokaternas rättigheter och intressen i deras egenskap av advokater är inte av beskaffenheten att *a priori* undanta denna yrkesorganisation från tillämpningsområdet för artikel 85 i fördraget, även när den utfärdar föreskrifter för utövande av advokatycket (se, för ett motsvarande synsätt, beträffande läkare, domen i det ovannämnda målet Pavlov m.fl., punkt 86).
- 60 Domstolen finner vidare att andra omständigheter också talar för slutsatsen att en yrkesorganisation som har sådan normgivningsmakt som det nederländska advokatsamfundet skall omfattas av tillämpningsområdet för artikel 85 i fördraget.
- 61 För det första framgår det nämligen av Advocatenwet att det nederländska advokatsamfundets ledningsorgan uteslutande består av advokater som väljs av medlemmarna i yrkeskåren. De offentliga myndigheterna kan inte ingripa i utnämningen av medlemmarna i avdelningsstyrelserna, i fullmäktige eller i samfundets styrelse (se, avseende en yrkesorganisation för tullombud, dom av den 18 juni 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 42, och avseende en yrkesorganisation för läkare, domen i det ovannämnda målet Pavlov, punkt 88).

- 62 För det andra var inte det nederländska advokatsamfundet, när det utfärdade 1993 års Samenwerkingsverordening, förpliktat att uppfylla en rad kriterier av allmänintresse. I artikel 28 i *Advocatenwet*, genom vilken samfundet givits rätt att utfärda föreskrifter, har denna rätt begränsats till att avse regler ”som främjar ett korrekt utövande av advokatycket” (se, beträffande en yrkesorganisation för tullombud, dom av den 18 juni 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 43).
- 63 Med hänsyn till den inverkan som förbudet mot samarbete mellan olika yrkeskategorier i 1993 års Samenwerkingsverordening har på samfundets medlemmars agerande på marknaden för juridiska tjänster kan den inte sägas sakna samband med ekonomisk verksamhet.
- 64 Mot denna bakgrund skall således en sådan yrkesorganisation som det nederländska advokatsamfundet anses vara en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 85.1 i fördraget när den utfärdar föreskrifter som de i 1993 års Samenwerkingsverordening. Sådana föreskrifter är nämligen ett uttryck för viljan hos representanter för utövarna av ett yrke, och syftar till att förmå dessa yrkesutövare att uppträda på ett visst sätt när de utövar sin ekonomiska aktivitet.
- 65 Det saknar för övrigt betydelse att det nederländska advokatsamfundet regleras genom offentlighetsrättsliga bestämmelser.
- 66 Enligt dess lydelse skall nämligen artikel 85 i fördraget tillämpas på avtal mellan företag och på beslut av företagssammanslutningar. Den rättsliga ram inom vilken sådana avtal ingås och sådana beslut fattas samt den rättsliga beteckningen

på denna ram i olika nationella rättsordningar saknar således inverkan på tillämpligheten av gemenskapsrättens regler om konkurrens, och i synnerhet av artikel 85 i fördraget (dom av den 30 januari 1985 i mål 123/83, Clair, REG 1985, s. 391, punkt 17, och av den 18 juni 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 40).

- 67 Denna tolkning av artikel 85.1 i fördraget medför inget åsidosättande av den princip om institutionell autonomi som den tyska regeringen åberopat (se punkterna 54 och 55 ovan). Det bör i detta avseende göras åtskillnad mellan två olika fall.
- 68 En medlemsstat som ger en yrkesorganisation befogenhet att utfärda föreskrifter kan definiera de villkor av allmänt intresse och de grundläggande principer som föreskrifterna skall uppfylla, och behålla sin möjlighet att i sista hand själv anta sådana föreskrifter. Under dessa förhållanden är de föreskrifter som yrkesorganisationen utfärdar alltjämt av offentlig art, och omfattas inte av fördragets bestämmelser för företag.
- 69 Under andra förhållanden kan de föreskrifter som en yrkesorganisation utfärdar beslutas av densamma utan yttre inblandning. I sådant fall är artikel 85.1 i fördraget tillämplig, och yrkesorganisationen är förpliktad att anmäla bestämmelserna till kommissionen. Den förpliktelsen är ändå inte av den arten att yrkesorganisationernas regleringsverksamhet hindras i alltför hög grad, vilket den tyska regeringen gjort gällande, i synnerhet eftersom kommissionen har möjlighet att utfärda ett gruppundantag med tillämpning av artikel 85.3 i fördraget.
- 70 Den omständigheten att vart och ett av de ovan i punkterna 68 och 69 beskrivna systemen medför olika konsekvenser med avseende på gemenskapsrättens tillämpning påverkar inte medlemsstaternas frihet att välja mellan dem.

- 71 Mot bakgrund av vad som anförts ovan skall fråga 1 a besvaras på så sätt att sådana bestämmelser om samarbete mellan advokater och andra fria yrkesutövare som de som ingår i 1993 års Samenwerkingsverordening, vilka antagits av en sådan organisation som det nederländska advokatsamfundet, skall anses utgöra ett beslut av en företagsammanslutning i den mening som avses i artikel 85.1 i fördraget.

Fråga 1 b och c

- 72 Mot bakgrund av svaret på fråga 1 a saknas anledning att besvara fråga 1 b och c.

Den andra frågan

- 73 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida bestämmelser som 1993 års Samenwerkingsverordening, i vilka det i syfte att säkerställa att advokater som tillhandahåller juridiska tjänster i samarbete med andra fria yrkesutövare handlar oberoende och för att tillvarata klientens intressen har föreskrivits allmänt tillämpliga och tvingande bestämmelser om ingående av integrerat samarbete, har till syfte eller resultat att begränsa konkurrensen på den gemensamma marknaden och kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- 74 Med stöd av en beskrivning av de bestämmelser som successivt varit tillämpliga på integrerat samarbete har sökandena i målet vid den nationella domstolen sökt visa att 1993 års Samenwerkingsverordening har till syfte att begränsa konkurrensen.

- 75 Ursprungligen föreskrevs i 1972 års Samenwerkingsverordening tre villkor för advokaters deltagande i samarbete med andra yrkesutövare. Till att börja med skulle de andra deltagarna i samarbetet vara fria yrkesutövare med en utbildning på universitetsnivå eller motsvarande. Vidare skulle de genom medlemskap i en yrkesorganisation vara underställda disciplinbestämmelser som var jämförbara med dem som gällde för advokater. Slutligen skulle andelen advokater som deltog i samarbetet och vikten av deras bidrag till detta, såväl i fråga om de inbördes relationerna i samarbetet som i förhållande till tredje man, vara åtminstone likvärdiga med de bidrag som andra yrkesutövare lämnade till samarbetet.
- 76 1973 godkände samfundets styrelse att advokater kunde inleda integrerade samarbeten med medlemmar i den nederländska föreningen för patentrådgivare och med medlemmar i den nederländska föreningen för skatterådgivare. Senare har notarier också godkänts som samarbetspartners. Även om samfundets styrelse vid denna tid inte formellt hade godkänt medlemmarna i det nederländska institutet för revisorer som samarbetspartners, hade enligt sökandena i målet vid den nationella domstolen inga principiella invändningar mot samarbete med dem kunnat göras.
- 77 När det nederländska advokatsamfundet år 1991 för första gången stod inför en begäran om godkännande av ett integrerat samarbete med en auktoriserad revisor utfärdade den, med tillämpning av ett påskyndat förfarande, ändringar i 1972 års Samenwerkingsverordening med det enda syftet att skapa en rättslig grund för att förbjuda integrerade samarbeten mellan advokater och revisorer. Därefter har advokater endast tillåtits att delta i integrerade samarbeten med andra yrkesutövare när, i huvudsak, ”det fria och oberoende utövandet av advokatyrket, inkluderande försvaret av klientens intressen och förtroendet mellan advokaten och dennes klient, inte är i fara”.
- 78 Förbudet mot integrerade samarbeten mellan advokater och revisorer grundades på den omständigheten att revisionsbyråerna med tiden hade vuxit till gigantiska organisationer, så att ett integrerat samarbete mellan en advokatbyrå och en revisionsbyrå, enligt Algemene Deken (ordföranden) i det nederländska advokat-

samfundet vid denna tid, mer skulle likna ”ett äktenskap mellan en mus och en elefant än en union mellan partners av samma storlek”.

- 79 Det nederländska advokatsamfundet har därefter antagit 1993 års Samenwerkingsverordening. I den har 1991 års ändring intagits, och dessutom föreskrivs ett ytterligare villkor att advokater endast får delta i integrerade samarbeten ”under förutsättning att var och en av deltagarna har som huvudsaklig sysselsättning att praktisera juridik” (artikel 3 i 1993 års Samenwerkingsverordening), vilket enligt sökandena i målet vid den nationella domstolen visar det konkurrensbegränsande syftet med de ifrågavarande bestämmelserna.
- 80 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har i andra hand åberopat att 1993 års Samenwerkingsverordening, oberoende av dess syfte, har till resultat att konkurrensen begränsas.
- 81 Integrerade samarbeten mellan advokater och revisorer medför nämligen att behoven hos klienterna, vars verksamhet aktualiserar såväl juridiska som ekonomiska frågor i en alltmer komplex och internationaliserad miljö, kan uppfyllas bättre.
- 82 Advokater anses besitta expertkunskaper inom många områden. De är därför mycket lämpade att erbjuda sina klienter en bred samling juridiska tjänster, och är mycket attraktiva för andra yrkesutövare på marknaden för juridiska tjänster som deltagare i integrerade samarbeten över yrkesgränserna.
- 83 På samma sätt är revisorer en mycket attraktiv samarbetspartner för advokater. De besitter nämligen expertkunskaper på områden som bokföringslagstiftning, skatterätt, bolagsrätt avseende organisation och omstrukturering av företag samt

företagsledning. Ett stort antal klienter har behov av integrerade tjänster som tillhandahålls av ett enda företag och som avser frågor om juridik, finansiering, skatter och bokföring.

- 84 Det i målet vid den nationella domstolen ifrågavarande förbudet mot varje form av överenskommelse mellan advokater och revisorer som innebär att beslutsrätten skall delas, en skyldighet att i vissa fall överlämna en del av arvodet eller användande av en gemensam firma, medför emellertid att varje form av effektivt samarbete omöjliggörs.
- 85 Den luxemburgska regeringen har vid förhandlingen däremot gjort gällande att ett förbud mot integrerat samarbete som det som uttrycks i 1993 års Samenwerkingsverordening medför positiva verkningar för konkurrensen. Genom att förbjuda advokater att delta i integrerade samarbeten med revisorer medför bestämmelserna i fråga att de juridiska tjänster som advokater tillhandahåller fortsätter att tillhandahållas oberoende av ett fåtal multinationella företag, dit de annars skulle koncentreras. Härigenom bibehålls ett stort antal ekonomiska aktörer på marknaden i fråga.
- 86 Domstolen finner att den ifrågavarande nationella lagstiftningen begränsar konkurrensen och kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- 87 Vad avser begränsning av konkurrensen vill domstolen inledningsvis framhålla att de kunskaper som advokater respektive revisorer har kan komplettera varandra. Vid tillhandahållande av juridiska tjänster, och i synnerhet affärsjuridiska tjänster, krävs det allt oftare att revisorer anlitas. Ett integrerat samarbete mellan advokater och revisorer skulle göra det möjligt att tillhandahålla mer omfattande tjänster och även att föreslå klienten nya lösningar.

Klienten skulle ha möjlighet att vända sig till ett enda organ för en stor del av de tjänster som är nödvändiga för organisationen, ledningen samt driften av dennes företag (en fördel kallad one-stop-shop).

- 88 Ett integrerat samarbete mellan advokater och revisorer skulle vidare tillgodose de behov som skapas av den ökande växelverkan mellan nationella marknader och det behov av permanent anpassning till nationella och internationella bestämmelser som denna medför.
- 89 Slutligen kan det inte uteslutas att de storskalefördelar som sådana integrerade samarbeten skulle medföra också skulle leda till en förbättrad konkurrens-situation.
- 90 Ett förbud mot integrerat samarbete mellan advokater och revisorer såsom det i 1993 års Samenverkningsverordning medför således begränsningar av produktionen och den tekniska utvecklingen i den mening som avses i artikel 85.1 b i fördraget.
- 91 Marknaden för revisorstjänster kännetecknas visserligen av en markant koncentration till ett antal stora företag — de företag som dominerar marknaden brukar betecknas med uttrycket "big five", och en föreslagen sammanslagning mellan två av dessa, Price Waterhouse och Coopers & Lybrand, har prövats i kommissionens beslut 1999/152/EG av den 20 maj 1998 om att förklara en företagskoncentration förenlig med den gemensamma marknaden och med EES-avtalets funktionssätt (Ärende nr IV/M.1016 — Price Waterhouse/Coopers & Lybrand) (EGT L 50, 1999, s. 27), vilket antogs med tillämpning av rådets förordning (EEG) nr 4064/89 av den 21 december 1989 om kontroll av företagskoncentrationer (EGT L 395, s. 1; svensk specialutgåva, tillägg, s. 16), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1310/97 av den 30 juni 1997 (EGT L 180, s. 1).

- 92 Men det förbud mot intressekonflikter som gäller för advokater i samtliga medlemsstater kan utgöra en strukturell begränsning av advokaters möjligheter att genomföra omfattande sammanslagningar av advokatbyråer, och således också av deras möjligheter att tillgodogöra sig storskalefördelar eller att strukturellt samarbeta med utövare av yrken inom vilka en omfattande koncentration av företag råder.
- 93 Marknaden för advokattjänster kännetecknas av en hög grad av decentralisering, vilket har ett nära samband med vissa av advokatyrets grundläggande kännetecken, medan revisorer verkar i en bransch där det skett en omfattande koncentration av företag. Under dessa omständigheter kan ett tillåtande, utan förbehåll eller begränsningar, av integrerat samarbete mellan sådana företag medföra att den rådande konkurrensen på marknaden för juridiska tjänster skulle minska till följd av en omfattande minskning av antalet verksamma företag på den marknaden.
- 94 I den utsträckning som bevarandet av tillräcklig konkurrens på marknaden för juridiska tjänster kan säkerställas med mindre ingripande medel än nationella bestämmelser som de som ingår i 1993 års Samenwerkingsverordening, i vilken varje form av integrerat samarbete mellan advokatbyråer och revisorer förbjudits, oavsett de berörda företagens relativa storlek, medför sådana bestämmelser emellertid en begränsning av konkurrensen.
- 95 Vad beträffar frågan om inverkan på handeln inom gemenskapen är det tillräckligt att erinra om att en konkurrensbegränsande samverkan som berör en medlemsstats hela territorium genom själva sin karaktär har till resultat att förstärka avskärmningen av marknaderna på nationell nivå och hindrar följaktligen den ekonomiska växelverkan som eftersträvas i fördraget (dom av den 17 oktober 1972 i mål 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren mot kommissionen, REG 1972, s. 977, punkt 29, av den 11 juli 1985 i mål 42/84, Remia m.fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 2545, punkt 22, och av den 18 juni 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 48).
- 96 Denna inverkan är så mycket mer påtaglig i målet vid den nationella domstolen, eftersom 1993 års Samenwerkingsverordening tillämpas också på gästande

advokater som tillhör advokatsamfundet i en annan medlemsstat, eftersom den kommersiella juridiken allt oftare tillämpas på gränsöverskridande transaktioner och, slutligen, eftersom de revisionsbyråer som söker samarbetspartners bland advokater i allmänhet är internationellt verksamma och återfinns i ett stort antal medlemsstater.

- 97 Domstolen framhåller emellertid att alla avtal mellan företag eller beslut av företagsammanslutningar som begränsar en eller flera av parternas handlingsfrihet inte nödvändigtvis omfattas av förbudet i artikel 85.1 i fördraget. Vid tillämpningen av den bestämmelsen i ett fall som det förevarande är det nämligen nödvändigt att beakta det allmänna sammanhang i vilket det ifrågavarande beslutet har fattats eller för vilket det medför verkningar, och mer specifikt dess syften, som i förevarande fall är knutna till behovet av att införa bestämmelser om organisation, kvalifikation, yrkesetik, kontroll och ansvar, vilka ger konsumenterna nödvändiga garantier för integritet och erfarenhet vid köp av juridiska tjänster, och vilka säkerställer en god rättsskipning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 1996 i mål C-3/95, Reisebüro Broede, REG 1996, s. I-6511, punkt 38). Det skall således undersökas huruvida de begränsningar av konkurrensen som bestämmelserna ger upphov till är en nödvändig följd av dessa syften.
- 98 Vid denna bedömning skall domstolen beakta de bestämmelser som gäller i Nederländerna för, å ena sidan, advokater och advokatsamfundet, som består av samtliga advokater i denna medlemsstat, och, å andra sidan, revisorer.
- 99 Såvitt avser advokatycket är det enligt fast rättspraxis så att det i princip står varje medlemsstat fritt att reglera villkoren för utövande av advokatycket i medlemsstaten så länge det inte finns specifika gemenskapsrättsliga regler för detta ändamål (se dom av den 12 juli 1984 i mål 107/83, Klopp, REG 1984, s. 2971, punkt 17, och domen i det ovannämnda målet Reisebüro Broede, punkt 37). De bestämmelser som tillämpas på detta yrke kan därför variera kraftigt medlemsstaterna emellan.

- 100 Enligt de bestämmelser som gäller i Nederländerna skall det nederländska advokatsamfundet enligt artikel 28 i Advocatenwet utfärda bestämmelser för att säkerställa att advokatverksamheten utövas riktigt. De bestämmelser som utfärdats i detta syfte ger i synnerhet en skyldighet att ta till vara klientens intressen på ett oberoende sätt, och, såsom ovan nämnts, att i detta syfte undvika varje risk för intressekonflikt, samt en skyldighet att strikt iaktta tystnadsplikten.
- 101 Dessa yrkesetiska skyldigheter medför en icke försumbar inverkan på marknaden för juridiska tjänster, och mer specifikt på möjligheterna att tillhandahålla juridiska tjänster tillsammans med andra fria yrkesutövare som är verksamma på denna marknad.
- 102 De medför också att advokater har en skyldighet att förhålla sig oberoende i förhållande till offentliga myndigheter, andra operatörer och till tredje man, vilkas påverkan advokater aldrig får underkasta sig. De skall säkerställa att varje åtgärd i ett ärende uteslutande vidtas med klientens bästa för ögonen.
- 103 Yrket auktoriserad revisor omfattas däremot inte, vare sig i allmänhet eller mer specifikt i Nederländerna, av motsvarande yrkesetiska skyldigheter.
- 104 Såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 185 och 186 i förslaget till avgörande kan advokatens verksamhet med "rådgivning" och revisorns verksamhet med "kontroll" i viss mån vara oförenliga. Det framgår av de synpunkter som svaranden i målet vid den nationella domstolen har lämnat att en revisor i Nederländerna sysslar med revision. I detta syfte gör revisorn en objektiv

undersökning och kontroll av klienternas bokföring, så att han kan lämna berörda tredje män sin personliga uppfattning om trovärdigheten av dessa redovisningsuppgifter. Härav följer att denne i den aktuella medlemsstaten inte är underkastad en tystnadsplikt motsvarande den som gäller för advokater, i motsats till vad som gäller enligt, till exempel, tysk rätt.

- 105 Domstolen konstaterar således att 1993 års Samenwerkingsverordening syftar till att i den berörda medlemsstaten säkerställa att de yrkesetiska reglerna som gäller för advokatyrrket iakttas, och att det nederländska advokatsamfundet, mot bakgrund av den uppfattning om advokatyrrket som råder i Nederländerna, har kunnat anse att advokater inte längre skulle kunna ge råd till och föra talan för sina klienter på ett oberoende sätt och med iakttagande av en strikt tystnadsplikt om de skulle vara verksamma i en organisation som också hade till uppgift att redovisa de ekonomiska resultaten av de transaktioner som advokaternas tjänster avser och utföra revision av dessa.
- 106 Dessutom ger sammanslagningen av den lagstadgade kontrollen av räkenskaper och rådgivning, i synnerhet juridisk, upphov till frågor också avseende revisorsyrket, vilket också framgår av kommissionens grönbok 96/C 321/01 med titeln "Roll, ställning och ansvar för revisorer som utför lagstadgad revision inom Europeiska unionen (EGT C 321, 1996, s. 1; se särskilt punkterna 4.12—4.14).
- 107 Föreskrifter som de som ingår i 1993 års Samenwerkingsverordening har således rimligen kunnat anses vara nödvändiga för att säkerställa att advokatyrrket utövas på ett korrekt sätt, såsom det har organiserats i den berörda medlemsstaten.

- 108 Den omständigheten att andra bestämmelser gäller i en annan medlemsstat medför inte att bestämmelserna i den första medlemsstaten är oförenliga med gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2001 i mål C-108/96, *Mac Quen m.fl.*, REG 2001, s. I-837, punkt 33). Även om integrerade samarbeten mellan advokater och revisorer tillåts i vissa medlemsstater har det nederländska advokatsamfundet rätt att anse att syftet med *Samenwerkingsverordening*, i synnerhet mot bakgrund av de regelsystem som advokater respektive revisorer omfattas av, inte kan uppnås med mindre långtgående åtgärder (se, för ett liknande resonemang, beträffande lagstiftning i vilken det föreskrivits ett advokatmonopol för indrivning av fordringar, domen i det ovannämnda målet *Reisebüro Broede*, punkt 41).
- 109 Mot denna bakgrund skall inte en sådan konkurrensbegränsning som den som advokater i Nederländerna drabbas av till följd av sådana bestämmelser som de som ingår i 1993 års *Samenwerkingsverordening* anses gå utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att advokatycket utövas på ett korrekt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 1994 i mål C-250/92, *DLG*, REG 1994, s. I-5641, punkt 35).
- 110 Mot bakgrund av vad som ovan anförts skall den nationella domstolens andra fråga besvaras på så sätt att sådana nationella bestämmelser som de som ingår i 1993 års *Samenwerkingsverordening*, vilka antagits av en sådan organisation som det nederländska advokatsamfundet, inte är oförenliga med artikel 85.1 i fördraget när denna organisation rimligen har kunnat anse att dessa bestämmelser, trots den begränsning av konkurrensen som de medför, varit nödvändiga för att säkerställa att advokatycket utövas på ett korrekt sätt, med hänsyn till hur detta yrke är organiserat i den berörda medlemsstaten.

Den tredje frågan

- 111 Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida en sådan organisation som det nederländska advokatsamfundet skall anses vara ett företag eller en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 86 i fördraget.
- 112 Domstolen fastslår inledningsvis att det nederländska advokatsamfundet inte skall anses vara ett företag i den mening som avses i artikel 86 i fördraget, eftersom det inte bedriver någon ekonomisk verksamhet.
- 113 Det nederländska advokatsamfundet skall heller inte anses vara en företagsammanslutning i den mening som avses i den bestämmelsen, eftersom de advokater som är verksamma i Nederländerna inte har så nära förbindelser med varandra att de kan följa samma handlingslinje på marknaden, och på så sätt ointetgöra den konkurrens som råder mellan dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 1995 i mål C-96/94, Centro Servizi Spediporto, REG 1995, s. I-2883, punkterna 33 och 34).
- 114 Advokatbranschen är nämligen starkt heterogen, och kännetecknas av ett stort antal advokatbyråer och en hög grad av konkurrens. I avsaknad av tillräckligt starka strukturella förbindelser mellan advokaterna skall de inte anses ha en kollektiv dominerande ställning i den mening som avses i artikel 86 i fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1375, punkt 227, och av den 16 mars 2000 i de förenade målen C-395/96 P och C-396/96 P, Compagnie maritime belge transports m.fl. mot kommissionen, REG 2000, s. I-1365, punkterna 36 och 42). Det framgår av handlingarna i målet att advokaternas andel av marknaden för juridiska tjänster endast uppgår till 60 procent. En sådan marknadsandel medför, med beaktande av det stora antalet advokatbyråer, inte i sig att de skall anses ha en kollektiv dominerande ställning (se, för ett liknande resonemang, domar i de ovan nämnda målen Frankrike m.fl. mot kommissionen, punkt 226, och Compagnie maritime belge transports m.fl. mot kommissionen, punkt 42).

- 115 Den nationella domstolens tredje fråga skall således besvaras på så sätt att en sådan organisation som det nederländska advokatsamfundet inte är ett företag eller en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 86 i fördraget.

Den fjärde frågan

- 116 Mot bakgrund av svaret på den tredje frågan saknas anledning att besvara den fjärde frågan.

Den femte frågan

- 117 Mot bakgrund av svaret på den andra frågan saknas anledning att besvara den femte frågan.

Den sjätte frågan

- 118 Mot bakgrund av svaret på den tredje frågan saknas anledning att besvara den sjätte frågan.

Den sjunde, den åttonde och den nionde frågan

- 119 Den nationella domstolen har ställt den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida frågan om ett sådant förbud mot integrerat samarbete mellan advokater och revisorer som det som uttrycks i 1993 års Samenverkingsverordning är förenligt med gemenskapsrätten skall prövas med utgångspunkt i fördragets bestämmelser om fri etableringsrätt och rätten att fritt tillhandahålla tjänster. Genom den åttonde och den nionde frågan har den nationella domstolen sökt få klarhet i huruvida ett sådant förbud utgör en begränsning av den fria etableringsrätten eller av rätten att fritt tillhandahålla tjänster, och, om så skulle vara fallet, om den begränsningen är motiverad.
- 120 Domstolen framhåller inledningsvis att bestämmelserna i artiklarna 52 och 59 i fördraget inte endast gäller offentliga myndigheters verksamhet, utan också omfattar andra former av reglering, som syftar till att på ett kollektivt sätt reglera egenföretagarnas verksamhet och tillhandahållande av tjänster. Avskaffandet medlemsstaterna emellan av hindren för fri rörlighet för personer och det fria tillhandahållandet av tjänster skulle nämligen äventyras om avskaffandet av statliga hinder skulle kunna motverkas av hinder som följer av att sammanlutningar och organisationer som inte är offentligrättsligt reglerade utövar sin rättsliga autonomi (se dom av den 12 december 1974 i mål 36/74, Walrave och Koch, REG 1974, s. 1405, punkterna 17, 18, 23 och 24, svensk specialutgåva, volym 2, s. 409, av den 14 juli 1976 i mål 13/76, Donà, REG 1976, s. 1333, punkterna 17 och 18, svensk specialutgåva, volym 3, 169, av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkterna 83 och 84, och av den 6 juni 2000 i mål C-281/98, Angonese, REG 2000, s. I-4139, punkt 32).
- 121 Domstolen kan under dessa omständigheter vara nödsakad att göra en bedömning av huruvida fördragets bestämmelser om fri etableringsrätt och rätt att fritt tillhandahålla tjänster skall tillämpas på bestämmelser som de i 1993 års Samenverkingsverordning.

- 122 Även om fördragets bestämmelser om fri etableringsrätt och rätt att fritt tillhandahålla tjänster skall tillämpas på ett förbud mot varje form av integrerat samarbete mellan advokater och revisorer som det som uttrycks i 1993 års Samenwerkingsverordening, och detta förbud skulle anses utgöra en begränsning av någon av eller av båda dessa friheter, är en sådan begränsning motiverad av de skäl som anförts ovan i punkterna 97—109.
- 123 Den nationella domstolens sjunde, åttonde och nionde fråga skall således besvaras på så sätt att artiklarna 52 och 59 i fördraget inte utgör hinder mot sådana nationella bestämmelser som de som ingår i 1993 års Samenwerkingsverordening, i vilka ett förbud mot varje form av integrerat samarbete mellan advokater och revisorer har föreskrivits, när dessa bestämmelser rimligen kan ha ansetts vara nödvändiga för att säkerställa att advokatycket utövas på ett korrekt sätt, med hänsyn till hur detta yrke är organiserat i den berörda medlemsstaten.

Rättegångskostnader

- 124 De kostnader som har förorsakats den nederländska, den danska, den tyska, den franska, den luxemburgska, den österrikiska, den portugisiska, den svenska och den liechtensteinska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 10 augusti 1999 har ställts av Raad van State — följande dom:

- 1) Sådana bestämmelser om samarbete mellan advokater och andra fria yrkesutövare som de som ingår i 1993 års Samenwerkingsverordening (1993 års bestämmelser om samarbete), vilka antagits av en sådan organisation som Nederlandse Orde van Advocaten (det nederländska advokatsamfundet), skall anses utgöra ett beslut av en företagsammanslutning i den mening som avses i artikel 85.1 i EG-fördraget (nu artikel 81.1 EG).
- 2) Sådana nationella bestämmelser som de som ingår i 1993 års Samenwerkingsverordening, vilka antagits av en sådan organisation som Nederlandse Orde van Advocaten, är inte oförenliga med artikel 85.1 i fördraget när denna organisation rimligen har kunnat anse att dessa bestämmelser, trots den begränsning av konkurrensen som de medför, varit nödvändiga för att säkerställa att advokatycket utövas på ett korrekt sätt, med hänsyn till hur detta yrke är organiserat i den berörda medlemsstaten.

- 3) En sådan organisation som Nederlandse Orde van Advocaten är inte ett företag eller en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 86 i EG-fördraget (nu artikel 82 EG).
- 4) Artiklarna 52 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 43 EG och 49 EG i ändrad lydelse) utgör inte hinder mot sådana nationella bestämmelser som de som ingår i 1993 års Samenwerkingsverordening, i vilka ett förbud mot varje form av integrerat samarbete mellan advokater och revisorer har föreskrivits, när dessa bestämmelser rimligen kan ha ansetts vara nödvändiga för att säkerställa att advokatycket utövas på ett korrekt sätt, med hänsyn till hur detta yrke är organiserat i den berörda medlemsstaten.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 februari 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande