Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 21 september 2016 [1]

Mål C-342/15

Leopoldine Gertraud Piringer

(begäran om förhandsavgörande från Oberster Gerichtshof (Högsta domstolen, Österrike))

”Direktiv 77/249/EEG — En medlemsstats lagstiftning som kräver att notarius publicus bestyrker äktheten av underskriften på en ansökan om inskrivning i fastighetsregistret — Artikel 56 FEUF — Motivering — Ett välfungerande fastighetsregister”

1. I förevarande begäran om förhandsavgörande, som har framställts av Oberster Gerichtshof (Högsta domstolen, Österrike) i samband med ett överklagande från Leopoldine Gertraud Piringer, österrikisk medborgare, beslutade en österrikisk distriktsdomstol att inte skriva in en planerad försäljning av en fastighet i det österrikiska fastighetsregistret på grund av att äktheten av underskriften på ansökan inte hade bestyrkts av en notarius publicus utan av en tjeckisk advokat.

2. Jag föreslår att domstolen ska bekräfta att målet ska bedömas med beaktande av friheten att tillhandahålla tjänster, som fastställs i artikel 56 FEUF. I detta sammanhang är det lämpligt att ge den hänskjutande domstolen uppgifter som är användbara för den proportionalitetsbedömning som ska företas inom ramen för en motivering som kan ges till en icke diskriminerande begränsning.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätt*

3. Följande anges i artikel 1.1 i rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster [2]:

”Detta direktiv skall, inom de gränser och enligt de villkor som fastställs häri, gälla för den verksamhet som advokater utövar genom att tillhandahålla tjänster.

Trots vad som sägs i detta direktiv får medlemsstaterna förbehålla vissa bestämda kategorier av advokater rätten att sätta upp formella handlingar som ger dem befogenhet att förvalta dödsbon och upprätta formella handlingar som ger upphov till eller överför rättigheter till fast egendom.”

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 78, 1977, s. 17; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 196.

4. I artikel 4 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Verksamhet i samband med företrädandet av en klient i rätten eller hos offentliga myndigheter skall i varje medlemsstat utövas i enlighet med de villkor som fastställts för advokater som etablerat sig i denna stat, med undantag för eventuella villkor som kräver bosättning eller registrering hos en yrkesorganisation i denna stat.

…

4. För den advokat som utövar någon annan verksamhet än den som avses i punkt 1 skall villkoren och reglerna för yrkesmässigt uppförande i den medlemsstat han kommer från gälla utan inverkan på respekten för de regler, oavsett deras ursprung, som reglerar yrket i värdmedlemsstaten, särskilt regler om att utövandet av advokatverksamheten är oförenligt med utövandet av annan verksamhet i denna stat …. De senare reglerna skall endast tillämpas, om de är möjliga att iaktta av en advokat som inte är etablerad i värdmedlemsstaten, och i den mån det är objektivt motiverat att iaktta dem för att i denna stat säkerställa det rätta utövandet av advokatverksamheten, yrkets anseende och respekten för de regler som gäller oförenlighet.”

5. Skäl 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls,[3] har följande lydelse:

”Det här direktivet påverkar inte de bestämmelser enligt vilka, i varje medlemsstat, viss verksamhet förbehålls andra yrken än advokatyrket. …”

6. I artikel 5.2 i direktivet, med rubriken ”Verksamhetsområde”, föreskrivs följande:

”De medlemsstater som på sitt territorium tillåter en bestämd kategori advokater att upprätta sådana rättsakter som bemyndigar dem att förvalta dödsbon eller som ger upphov till eller överför rättigheter till fast egendom, som i andra medlemsstater är förbehållna andra yrkesutövare än advokater, får från sådan verksamhet utesluta en advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel, när denna har erhållits i en av dessa medlemsstater.”

B – *Österrikisk rätt*

7. I 31 § i Allgemeines Grundbuchsgesetz (förbundslagen om fastighetsinteckning), i dess lydelse enligt den senaste ändringen (BGBl. 87/2015 I) (nedan kallad GBG), föreskrivs följande:

”1. Inskrivning i fastighetsregistret kan endast ske på grundval av officiella handlingar eller privata handlingar där äktheten av parternas underskrifter har bestyrkts av domstol eller notarier och när det är fråga om fysiska personer ska bestyrkandet av äktheten även innehålla födelsedatum.

…

3. Bestyrkande av utländska handlingars äkthet regleras i internationella avtal. För de handlingar var äkthet har bestyrkts av den österrikiska myndighetsrepresentationen på den ort där de har upprättats eller bestyrkts eller av den nationella myndighetsrepresentationen i den stat där de upprättats eller bestyrkts, krävs inget ytterligare bestyrkande av äktheten.

…”

3 — EGT L 77, 1998, s. 36.

8. 53 § GBG har följande lydelse:

”1. Fastighetsägaren har rätt att kräva att en planerad försäljning eller pantsättning ska registreras i fastighetsregistret så att rätten att företa en inskrivning med anledning av försäljningen eller pantsättningen får plats i prioritetsordningen från och med förevarande ansökan.

…

3. Ansökningar som de som nämns ovan ska dock endast beviljas om rätten att företa en inskrivning, mot bakgrund av inskrivningarna i fastighetsregistret, kan skrivas in eller om den befintliga rätten kan strykas från registret och om ansökan har bestyrkts av en domstol eller notarius publicus. Bestämmelserna i 31 § styckena 3–5 är tillämpliga.

…”

II – Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna

9. Leopoldine Gertraud Piringer äger hälften av en fastighet i Österrike.

10. Den 25 februari 2009 undertecknade hon i České Budějovice (Republiken Tjeckien) en ansökan om att skriva in en planerad försäljning av hennes andel av fastigheten, i det österrikiska fastighetsregistret, för att erhålla en plats i prioritetsordningen. Äktheten av hennes underskrift på ansökan bestyrktes av en tjeckisk advokat som i enlighet med sin nationella rätt bland annat angav Leopoldine Gertraud Piringers födelsedatum och de handlingar som hon hade visat upp för att styrka sin identitet. Advokaten, som undertecknade, bekräftade att Leopoldine Gertraud Piringer personligen hade undertecknat ansökan inför honom i ett enda exemplar.

11. Den 15 juli 2014 ansökte Leopoldine Gertraud Piringer om inskrivning i fastighetsregistret vid Bezirksgericht Freistadt (Distriktsdomstolen i Freistadt, Österrike), vilken är den österrikiska domstol som handlägger fastighetsregistret. Distriktsdomstolen avslog ansökan genom beslut av den 18 juli 2014, med anledning av att äktheten av klagandens namnteckning inte hade bestyrkts av en domstol eller notarius publicus i enlighet med 53 § stycke 3 GBG. Distriktsdomstolen ansåg dessutom att avtalet mellan Republiken Österrike och Tjeckoslovakiska socialistiska republiken om civilrättsligt samarbete, erkännandet av offentliga handlingar och utbyte av juridisk information, som ingicks den 10 november 1961 (BGBl. nr 309/1962) och som fortfarande är tillämpligt på bilaterala förbindelserna med Republiken Tjeckien (BGBl. nr 123/1997) (nedan kallat österrikisk-tjeckiska avtalet), inte kunde tillämpas på en tjeckisk advokats bestyrkande av äktheten och det fanns under alla omständigheter inte någon officiell stämpel på bestyrkandet, såsom krävs enligt artiklarna 21 och 22 i avtalet.

12. Genom beslut av den 25 november 2015 fastställde Landesgericht Linz (Regionaldomstolen i Linz, Österrike) avgörandet och ansåg särskilt att även om intyget om underskriftens äkthet utgjorde en offentlig handling enligt tjeckisk rätt, omfattades erkännandet av artikel 21.2 i österrikisk-tjeckiska avtalet. Med beaktande av att bestämmelsen begränsar det ömsesidiga erkännandet till privata handlingar som upprättats av ”en domstol, en förvaltningsmyndighet eller från österrikisk notarius publicus”, fann nämnda domstol att en utvidgning av tillämpningsområdet till handlingar som upprättats av tjeckiska advokater inte endast skulle strida mot artikelns lydelse utan även mot avtalsparternas avsikt.

13. Leopoldine Gertraud Piringer överklagade beslutet till Oberster Gerichtshof (Högsta domstolen) som ansåg att det österrikisk-tjeckiska avtalet inte var tillämpligt i förevarande fall och som var osäker på om kravet på intyg från notarius publicus i 53 § stycke 3 GBG var förenligt med unionsrätten.

14. Under dessa omständigheter beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 1.1 andra stycket i … [direktiv 77/249] tolkas så, att det är möjligt för en medlemsstat att undanta bestyrkanden om äktheten av underskrifter på handlingar som krävs för att ge upphov till eller överföra rättigheter till fastigheter från friheten att tillhandahålla tjänster för advokater och ge officiellt utnämnda notarius publicus ensamrätt att utöva denna verksamhet?

2) Ska artikel 56 FEUF tolkas så, att den inte utgör hinder mot en nationell bestämmelse från registreringsstaten (Österrike), enligt vilken bestyrkanden om äktheten av underskrifter på handlingar som krävs för att ge upphov till eller överföra rättigheter till fastigheter förbehålls officiellt utnämnda notarius publicus, vilket innebär att en förklaring om äktheten av en underskrift som har utfärdats av en advokat som är etablerad i Republiken Tjeckien inte erkänns i registreringsstaten, fastän denna förklaring har samma rättsverkan enligt tjeckisk lagstiftning som ett officiellt bestyrkande, i synnerhet eftersom

   a) frågan om erkännande av en förklaring om äktheten av en underskrift på en begäran om inskrivning i fastighetsregistret i registreringsstaten avser det materiella utövandet av en tjänst från en advokat som inte är möjlig för advokater som är etablerade i registreringsstaten, och ett nekande att erkänna en sådan förklaring således omfattas av förbudet mot restriktioner

eller

   b) ett sådant förbehåll är motiverat för att säkerställa lagenligheten och rättssäkerheten hos dokument (handlingar som rör rättshandlingar) och således är motiverat av tvingande skäl av allmänintresse och dessutom är nödvändigt för att uppnå detta mål i registreringsstaten?”

15. Leopoldine Gertraud Piringer, den österrikiska regeringen, den tjeckiska regeringen, den tyska regeringen, den spanska regeringen, den franska regeringen, den lettiska regeringen, den luxemburgska regeringen, den polska regeringen, den slovenska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Leopoldine Gertraud Piringer, den österrikiska regeringen, den tjeckiska regeringen, den tyska regeringen, den spanska regeringen, den franska regeringen, den luxemburgska regeringen, den polska regeringen och kommissionen deltog vid förhandlingen den 6 juni 2016.

III – Bedömning

A – *Den första frågan*

16. Genom den första tolkningsfrågan undrar den hänskjutande domstolen om bestämmelserna i direktiv 77/249 utgör ett hinder för en medlemsstat att förbehålla notarius publicus rätten att bestyrka äktheten av en underskrift på handlingar som krävs för att ge upphov till eller överföra rättigheter till fastigheter.

1. Artikel 1.1 första stycket i direktiv 77/249

17. Enligt artikel 1.1 första stycket i direktiv 77/249, ska direktivet, inom de gränser och enligt de villkor som fastställs häri, gälla för den *verksamhet som advokater utövar* genom att tillhandahålla tjänster.

a) Tjänsteleverantören har inte förflyttat sig

18. Majoriteten av de regeringar som har inkommit med skriftliga yttranden anser att direktiv 77/249 inte är tillämpligt i förevarande fall, eftersom en advokat som är etablerad i en medlemsstat inte har förflyttat sig fysiskt till en annan medlemsstat.

19. Jag delar inte en sådan tolkning av bestämmelserna i direktiv 77/249.

20. I andra skälet i direktiv 77/249 anges att direktivet endast ”[behandlar] åtgärder som skall underlätta för advokater att effektivt utöva sin verksamhet i form av att tillhandahålla tjänster”. Artikel 4 i direktivet reglerar ”[v]erksamhet i samband med företrädandet av en klient i rätten eller hos offentliga myndigheter” och fastställer en tydlig skillnad mellan den medlemsstat advokaten kommer från och advokatens värdmedlemsstat.

21. Av dessa bestämmelser drar jag således slutsatsen att unionslagstiftarens syfte var att genom direktiv 77/249 reglera en advokats förflyttning till en annan medlemsstat och unionslagstiftaren ville särskilt göra det enklare för en advokat att företräda en klient hos offentliga myndigheter eller vid en domstol, för vilket det krävs advokatens fysiska närvaro, med iakttagande av villkoren i direktiv 77/249.

22. Såsom kommissionen påpekade i sina yttranden utesluter det emellertid inte att andra typer av gränsöverskridande tjänster som en advokat tillhandahåller ska omfattas av direktiv 77/249. Även om det ligger i sakens natur att direktiv 77/249, som antogs år 1977, inte kunde behandla den kontakt som advokater, klienter, myndigheter och domstolen nu har tack vare elektronisk kommunikation, finns det ingen motivering till att inte låta dessa sätt att tillhandahålla tjänster omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 77/249, så länge som inte det skyddssyfte som eftersträvas i bestämmelserna äventyras.

23. En tjänst kan tillhandahållas även om det inte är advokaten som förflyttar sig, utan mottagaren av tjänsten. Det går även att tänka sig en situation där det är tjänsten som förflyttas, till exempel i det fall då ett juridiskt råd ges via telefon, brev eller e-post.

b) Begreppet ”verksamhet som advokater utövar”

24. I direktiv 77/249 ges det inte någon definition av begreppet verksamhet som advokater utövar.[4]

25. Direktivet definierar däremot detaljerat i artikel 1.2 vad som avses med en ”advokat” i unionens respektive medlemsstater. Detta skulle kunna bekräfta uppfattningen att all verksamhet som en advokat anförtros enligt sin nationella rätt utgör verksamhet som advokater utövar och att det med andra ord är ett begrepp som inte är självständigt på europeisk nivå och som är decentraliserat. Detta skulle få som följd att en verksamhet som går ut på att ”bestyrka äktheten av en underskrift” i enlighet med 25a § i den tjeckiska lagen om advokatyrket, utgör en verksamhet som advokater utövar.

26. Direktiv 77/249 är dessutom en del av en systematik av ömsesidigt erkännande, såsom framgår tydligt av artikel 2, enligt vilken varje medlemsstat ska för utövande av den verksamhet som beskrivs i artikel 1.1 i direktivet som advokat erkänna varje person som räknas upp i punkt 2 i den artikeln. Med ”ömsesidigt erkännande” menas i princip att standarder, normer och definitioner härrör från nationell rätt.

4 — I direktivet preciseras inte heller om verksamheten ska utgöra en verksamhet som advokater utövar i ursprungslandet, det vill säga i Republiken Tjeckien, i värdlandet, det vill säga Österrike, eller om det rör sig om ett självständigt begrepp som är oberoende av de verksamheter som utövas i båda dessa medlemsstater.

27. Enligt fast rättspraxis ska dock ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen. [5]

28. Jag anser inte att förevarande rättspraxis ska tillämpas i det aktuella fallet, eftersom begreppet advokat definieras genom en hänvisning till nationell rätt.

29. Jag anser snarare att begreppet ”verksamhet som advokater utövar” är ett blandat begrepp, eftersom det består av självständiga delar och delar som det är upp till varje medlemsstat att definiera.

30. Vad gäller de självständiga delarna hänvisas det i artikel 4.1 i direktiv 77/249 till ”[v]erksamhet i samband med företrädandet av en klient i rätten eller hos offentliga myndigheter”. [6]

31. För övrigt kan det antas att begreppet ”verksamhet som advokater utövar” även omfattar tillhandahållande av juridisk rådgivning.

32. Jag anser att bestyrkandet av en underskrifts äkthet i sig knappast uppfyller ett sådant krav, eftersom det inte krävs några juridiska kunskaper, åtminstone inte vad beträffar den nationella lagstiftning som aktualiseras i det nationella målet. Följaktligen betvivlar jag starkt att endast bestyrkandet av en underskrifts äkthet kan kvalificeras som ”verksamhet som advokater utövar”, eftersom begreppet består av självständiga delar som är av sådant slag att det rör verksamhet som är knuten till att en person ska besitta juridisk kunskap.

2. Artikel 1.1 andra stycket i direktiv 77/249

33. Enligt artikel 1.1 andra stycket i direktiv 77/249 får medlemsstaterna förbehålla vissa bestämda kategorier av advokater rätten att sätta upp formella handlingar som ger dem befogenhet att förvalta dödsbon och upprätta formella handlingar som ger upphov till eller överför rättigheter till fast egendom.

34. Såsom den tyska regeringen och kommissionen har anfört, infördes förevarande bestämmelse som en anpassning till Förenade kungariket och Irland för att ta hänsyn till den särskilda rättsliga situationen i dessa medlemsstater, där vissa kategorier av advokater utövar sin verksamhet på fastighetsrättens område. Bestämmelser syftar således till att förhindra att advokater från andra medlemsstater kan utöva de berörda verksamheterna i Förenade kungariket eller Irland.

35. År 1977 behövde inga andra medlemsstater än Förenade kungariket och Irland sådana undantagsbestämmelser, eftersom de redan förbehöll notarius publicus denna typ av verksamhet och det bestreds inte att sådana verksamheter inte omfattades av tillämpningsområdet för direktiv 77/249.

36. Enligt samma tankegång föreskrivs det i artikel 5.2 i direktiv 98/5 att ”[d]e medlemsstater som på sitt territorium tillåter en bestämd kategori advokater att upprätta sådana rättsakter som bemyndigar dem att förvalta dödsbon eller som ger upphov till eller överför rättigheter till fast egendom, som i andra medlemsstater är förbehållna *andra yrkesutövare än advokater*, [7] får från sådan verksamhet utesluta en advokat som utövar verksamhet under hemlandets yrkestitel, när denna har erhållits i en av dessa medlemsstater”.

5 — Se dom av den 16 juli 2015, Abcur (C-544/13 och C-545/13, EU:C:2015:481, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

6 — I artikel 5.1 i direktivet hänvisas det även till ”verksamhet i samband med företrädandet av en klient i rätten”.

7 — Min kursivering.

37. För övrigt anges det i skäl 10 i direktiv 98/5 att ”[d]et bör … föreskrivas, liksom i direktiv 77/249[…], att upprättande av vissa formella handlingar beträffande fast egendom och dödsbon får undantas från den verksamhet som bedrivs av advokater i Förenade kungariket och Irland under hemlandets advokattitel”, vilket även bekräftar tolkningen.

38. Jag anser att om det enligt systematiken och ordalydelsen i bestämmelserna i direktiv 77/249 är möjligt, ska direktivet tolkas i enlighet med bestämmelserna i direktiv 98/5. Direktiven 77/249 och 98/5 eftersträvar nämligen samma mål och utgör en del av samma logik, nämligen liberaliseringen av advokaters gränsöverskridande yrkesverksamhet, oavsett om det är temporärt, som direktiv 77/249, eller stadigvarande, som direktiv 98/5. [8]

39. Jag föreslår följaktligen att den första tolkningsfrågan ska besvaras så, att bestämmelserna i direktiv 77/249 inte utgör ett hinder för en medlemsstat att förbehålla notarius publicus rätten att bestyrka äktheten av underskriften på handlingar som är krävs för att ge upphov till eller överföra rättigheter till fast egendom.

B – *Den andra frågan*

40. Den hänskjutande domstolen undrar, genom den andra frågan, om artikel 56 FEUF utgör ett hinder för en medlemsstat att förbehålla notarius publicus rätten att bestyrka äktheten av en underskrift på handlingar som krävs för att ge upphov till eller överföra rättigheter till fast egendom.

41. Det ska inledningsvis påpekas att formkraven för att göra en inskrivning i fastighetsregistret omfattas av nationell rätt. [9] Av detta följer att det är lagstiftningen i den medlemsstat som har registret som är tillämplig. I det nationella målet är det således österrikisk rätt som föreskriver formkraven för att göra en inskrivning i fastighetsregistret.

42. Även om formkraven för att göra en inskrivning i fastighetsregistret omfattas av nationell rätt, ska de givetvis även vara förenliga med unionsrätten och, i förevarande fall, med den grundläggande friheten att tillhandahålla tjänster, som föreskrivs i artikel 56 FEUF.

1. Inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster

43. Enligt artikel 56 FEUF ska ”inskränkningar” i friheten att tillhandahålla tjänster förbjudas.

44. Det framgår av fast rättspraxis att principen om frihet att tillhandahålla tjänster i artikel 56 FEUF inte bara innebär ett krav på avskaffande av all form av diskriminering av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat på grund av dennes nationalitet, utan även ett krav på avskaffande av varje inskränkning – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – som kan medföra att tjänster som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva. [10]

8 — Se, även, Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, fjärde upplagan, 2013, s. 320, som anser att dessa två direktiv är en del av samma pussel (*jigsaw*).

9 — För övrigt, utan att det påverkar tillämpningsområdet för artikel 81 FEUF, finns det inget annat juridiskt instrument som behandlar förevarande problematik.

10 — Se, bland annat, dom av den 18 juli 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

45. Enligt domstolens fasta praxis innebär dessutom artikel 56 FEUF ett krav på avskaffande av varje inskränkning i denna grundläggande frihet som är en följd av att tjänsteleverantören har hemvist i en annan medlemsstat än den där tjänsten tillhandahålls. [11]

46. I likhet med vad kommissionen har påpekat, utesluter den aktuella lagstiftningen att någon annan än en österrikisk notarius publicus bestyrker äktheten av en underskrift på en ansökan om inskrivning i fastighetsregistret. En sådan åtgärd innebär inte en diskriminering mellan österrikiska advokater och tjeckiska advokater på grund av tjänstens ursprung. Den utgör dock en inskränkning i de tjeckiska advokaternas frihet att tillhandahålla tjänster.

47. Det rör sig således om en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som följer av att resultatet av en tjänst som utförs i en medlemsstat i vissa situationer inte erkänns i en annan medlemsstat. Bestyrkandet av en underskrifts äkthet, som utförs i Republiken Tjeckien, kan inte användas i Österrike för att göra en inskrivning i fastighetsregistret. [12]

48. Det ska slutligen understrykas att i dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Österrike, [13] har domstolen utförligt påvisat att notariernas bestyrkande av handlingars äkthet i sig inte kan anses utgöra någon verksamhet som är direkt och specifikt förenad med utövande av offentlig makt i den mening som avses i artikel 51 första stycket FEUF. Följaktligen kan inte undantaget för utövandet av offentlig makt, som framgår av artiklarna 62 och 51 första stycket FEUF, åberopas.

2. Motiveringen

49. Jag anser att den juridiska kärnfrågan i förevarande mål är om en eventuell inskränkning är motiverad.

50. Trots att det finns vissa skillnader i de argument som anförts av de medlemsstater som inkommit med yttranden, nämligen den österrikiska regeringen, den tjeckiska regeringen, den tyska regeringen, den spanska regeringen, den franska regeringen, den lettiska regeringen, den luxemburgska regeringen, den polska regeringen och den slovenska regeringen, anser samtliga att den aktuella lagstiftningen är motiverad, medan kommissionen anser att den inte är det.

a) Tvingande skäl av allmänintresse: Ett välfungerande fastighetsregister

51. I domen av den 24 maj 2011, kommissionen/Österrike, [14] slog domstolen fast att ”[d]en omständigheten att notarierna i sin verksamhet eftersträvar mål av allmänintresse (bland annat att handlingar som ingås mellan enskilda personer ska vara lagliga och rättssäkra) utgör … ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera eventuella inskränkningar i artikel [49 FEUF] som följer av den specifika karaktär som kännetecknar notariernas verksamhet. Det kan därvid vara fråga om inskränkningar, i form av bestämmelser med inskränkande verkan vid rekrytering av notarier, samt begränsningar av hur många notarier som får finnas och av deras territoriella behörighetsområden. Det kan även vara fråga om regelverk för ersättning, oberoende ställning och oavsättbarhet samt regler om att notarierna inte får bedriva annan verksamhet. Detta gäller dock under förutsättning att dessa inskränkningar gör det möjligt att uppnå nämnda mål av allmänintresse och att de är nödvändiga för att uppnå dessa mål”.

11 — Se dom av den 19 juni 2014, Strojírny Prostějov och ACO Industries Tábor (C-53/13 och C-80/13, EU:C:2014:2011, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

12 — Den tyska regeringens argument – att på grund av den österrikiska lagstiftningens formella karaktär har den ingen begränsande inverkan på den verksamhet som advokater bedriver – kan inte godtas.

13 — C-53/08, EU:C:2011:338, punkterna 91–95.

14 — C-53/08, EU:C:2011:338, punkt 96.

52. I likhet med den tyska och den polska regeringen, anser jag att ett välfungerande fastighetsregister är förenat med garantin för att handlingar ska vara lagliga och rättssäkra.

53. Som den tyska regeringen har anfört har fastighetsregistret i vissa medlemsstater, som i Österrike och i Tyskland, i allmänhet och i synnerhet i fråga om fastighetstransaktioner, en avgörande betydelse. Inskrivningen har nämligen en konstituerande verkan vilket innebär att äganderätten inte uppstår förrän inskrivningen har gjorts i fastighetsregistret. Skyddet av fastighetsregistret och riktigheten i inskrivningarna bidrar till ett väl fungerande rättsväsen. [15]

54. Jag ska nu pröva om den omständigheten att notarius publicus, under sådana omständigheterna som i det nationella målet, förbehålls rätten att bestyrka äktheten av en underskrift för ändamålet att göra en inskrivning i fastighetsregistret uppfyller kravet på proportionalitet.

b) Huruvida den österrikiska lagstiftningen är proportionerlig

55. För att uppfylla kravet på proportionalitet ska för det första en åtgärd vara ägnad (eller passande eller tillräcklig) att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.

56. Sådan lämplighet för att säkerställa att det mål som åberopas uppnås godtas bara om åtgärden i fråga i verklig mening avspeglar en vilja att uppnå detta mål på ett konsekvent och systematiskt sätt. [16]

57. I likhet med vad den polska regeringen har anfört, betvivlar jag inte att den österrikiska lagstiftningen i förevarande fall är lämplig. Att förbehålla notarius publicus behörigheten att bestyrka en underskrifts äkthet är ägnat att säkerställa fastighetsregistrets funktion.

58. För det andra ska inte åtgärden gå utöver vad som nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. När samma mål kan uppnås med flera åtgärder, ska den åtgärd som minst inskränker friheten att tillhandahålla tjänster väljas.

59. Jag konstaterar inledningsvis att den hänskjutande domstolen inte tog upp denna fråga i begäran om förhandsavgörande och att inte heller Österrikes regering tog upp den i sina yttranden. Jag anser dock att denna fråga utgör problemets kärna. I synnerhet har varken den hänskjutande domstolen eller den österrikiska regeringen angett att de krav som österrikiska notarius publicus och de tjeckiska advokaterna ska uppfylla är sådana vad beträffar Tjeckien att de äventyrar fastighetsregistrets funktion i Österrike.

60. Bestyrkandet av äktheten, som det nu aktuella, kräver varken några kunskaper i österrikisk rätt eller juridiska kunskaper. Som kommissionen har anfört kräver inte bestyrkandet att det upprättas någon handling eller att det ges juridisk rådgivning i komplexa frågor, utan det går endast ut på att fastställa identiteten på den närvarande personen och bekräfta att just den personen har undertecknat en handling.

61. Att systematiskt förbehålla en österrikisk notarius publicus rätten att tillhandahålla en sådan tjänst kan vid första anblicken verka uppenbart överdrivet.

15 — Vilket, enligt domstolens praxis, är ett tvingande skäl av allmänintresse. Se dom av den 12 december 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487, punkt 36).

16 — Se dom av den 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punkt 70), och vad gäller den fria rörligheten för varor, se mitt förslag till avgörande i målet Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punkt 48 och följande punkter).

62. På grundval av den information som domstolen har tillgång till anser jag likväl att den aktuella lagstiftningen – som förbehåller för notarius publicus rätten att bestyrka en underskrifts äkthet på handlingar som krävs för att ge upphov till eller överföra rättigheter till fast egendom – är proportionerlig.

63. Republiken Österrike förbehåller notarius publicus denna behörighet på grund av att den sätter stor tilltro till domstolar och notarius publicus i fråga om inskrivningar i fastighetsregistret. Vad särskilt gäller notarius publicus, har jag inte för avsikt att ifrågasätta den österrikiska lagstiftarens val att förbehålla en jurist, som är underkastad en sträng statlig kontroll, rätten att bestyrka äktheten av en underskrift.

64. För övrigt anser jag att det kan vara svårt för Republiken Österrike att övervaka den verksamhet som utländska advokater bedriver när de upprättar förklaringar för fastighetsregistret och att vidta sanktionsåtgärder mot eventuella överträdelser med disciplinära åtgärder. För en stat som Republiken Österrike som har ett administrativt system som förebygger rättskipning genom ett fastighetsregister och de garantier som följer därav för att skydda ägande av fast egendom, är det svårt att avstå från sin statliga kontrollfunktion och från att garantera en effektiv kontroll av inskrivningarna i fastighetsregistret.

65. Vad gäller det nationella målet ger i vart fall inte övervakningssystemet av tjeckiska advokater, såsom det har redogjorts av den tjeckiska regeringen, tillräckliga garantier. [17]

66. På grundval av de uppgifter som domstolen har tillgång till anser jag att ett sådant system inte kan säkerställa en faktisk och effektiv kontroll som är jämförbar med den kontroll av notarius publicus som företas i de länder som har det latinska notarieämbetet och för vilket det finns en stor tilltro.

67. Jag föreslår således att domstolen besvarar den andra frågan så, att artikel 56 FEUF inte utgör ett hinder för en nationell lagstiftning såsom 31 § GBG som förbehåller domstolar och notarius publicus rätten att bestyrka äktheten av en underskrift på handlingar som krävs för att ge upphov till eller överföra rättigheter till fast egendom.

IV – Förslag till avgörande

68. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Oberster Gerichtshof (Högsta domstolen, Österrike) har ställt, på följande sätt:

Varken bestämmelserna i rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster eller artikel 56 FEUF utgör ett hinder för en medlemsstat att förbehålla notarius publicus rätten att bestyrka äktheten av en underskrift på handlingar som krävs för att ge upphov till eller överföra rättigheter till fast egendom.

17 — Den tjeckiska regeringen förklarade vid förhandlingen att vad gäller bestyrkandet av äktheten av en underskrift, kontrolleras notarius publicus och advokaternas register regelbundet i Republiken Tjeckien. Notarius publicus register kontrolleras på två nivåer, bland annat av justitieministeriet, medan advokaternas register endast kontrolleras av advokatsamfundet.