

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

5. december 2006 *

I de forenede sager C-94/04 og C-202/04,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Corte d'appello di Torino (Italien) og af Tribunale di Roma (Italien), ved afgørelser henholdsvis af 4. februar og 5. maj 2004 samt af 7. april 2004, indgået til Domstolen henholdsvis den 25. februar og 18. maj 2004 samt den 6. maj 2004 i sagerne

Federico Cipolla (sag C-94/04)

mod

Rosaria Portolese, gift Fazari,

og

Stefano Macrino,

Claudia Capodarte (sag C-202/04)

mod

Roberto Meloni,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, J. Klučka samt dommerne J. Malenovský, U.Löhmus (refererende dommer) og E. Levits,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. oktober 2005,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- F. Cipolla ved avvocatessa G. Cipolla

- R. Meloni ved avvocati S. Sabbatini, D. Condello, G. Scassellati Sforzolini og G. Rizza

- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili

- den tyske regering ved A. Dittrich, C.-D. Quassowski og M. Lumma, som befuldmægtigede

- den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa, R. Wainwright og F. Amato samt ved K. Mojzesowicz, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 1. februar 2006,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 10 EF, 49 EF, 81 EF og 82 EF.

- 2 Anmodningerne er blevet forelagt i forbindelse med to advokaters inddrivelse af salærkrav hos deres klienter.

Retsforskrifter

- 3 I henhold til kongeligt lovdekret nr. 1578 af 27. november 1933 (GURI nr. 281 af 5.12.1933), ophøjet til lov nr. 36 af 22. januar 1934 (GURI nr. 24 af 30.1.1934), med senere ændringer (herefter »det kongelige lovdekret«), er Consiglio nazionale forense (det nationale advokatråd, herefter »CNF«) oprettet under justitsministeren og sammensat af advokater valgt af deres kolleger, således at en advokat er valgt for hver appelretskreds.

- 4 Ifølge artikel 57 i det kongelige lovdekret fastsætter de kriterier, der skal anvendes ved afgørelsen af salær og godtgørelse til advokater og fuldmægtige i civile, strafferetlige og udenretlige sager, hvert andet år ved afgørelse fra CNF. Når CNF har truffet afgørelse, skal advokaternes salærtariffer (herefter »tariffen«) godkendes af ministeren, efter at han har hørt Comitato interministeriale dei prezzi (det tværministerielle prisudvalg, herefter »CIP«) og rådført sig med statsrådet (Consiglio di Stato).

- 5 Artikel 58 i det kongelige lovdekret præciserer, at kriterierne i artikel 57 fastsættes under hensyn til tvistens værdi og den hierarkiske placering af den myndighed, der skal afgøre den, samt ved straffesager sagens varighed. For hver handling eller gruppe af handlinger fastsættes der i tariffen en over- og en undergrænse for salærene.

- 6 I henhold til artikel 60 i det kongelige lovdekret skal salæret udmåles af den dømmende myndighed på grundlag af kriterierne i artikel 57 i det kongelige lovdekret under hensyn til de behandlede spørgsmåls betydning og antal. Denne udmåling skal ligge inden for de over- og undergrænser, der er fastsat i artikel 58 i

det kongelige lovdekret. Retten kan imidlertid i undtagelsestilfælde under hensyn til tvistens særlige karakter, og når ydelsens iboende værdi berettiger hertil, overskride overgrænsen. Omvendt kan retten, når sagen viser sig at være let at behandle, fastsætte et lavere salær end undergrænsen. Rettens afgørelse skal i begge tilfælde begrundes.

- 7 I henhold til artikel 2233 i den italienske civillovbog fastsættes vederlaget i en tjenesteydelseskontrakt, såfremt der ikke er indgået aftale herom mellem parterne, og den ikke kan fastsættes efter gældende takster eller sædvaner, normalt af den dømmende myndighed efter en udtalelse fra det erhvervsråd, som tjenesteyderne henhører under. For så vidt imidlertid angår advokathvervet bestemmer artikel 24 i lov nr. 794 af 13. juni 1942 (GURI nr. 172 af 23.7.1942), at der ikke kan ske fravigelse af de mindstesalærer, der er fastsat i tariffen for ydelser præsteret af advokater i civile sager, idet enhver herimod stridende aftale er ugyldig. I henhold til praksis ved Corte suprema di cassazione (kassationsdomstolen), finder denne regel også anvendelse på advokaternes udenretlige ydelser.

- 8 Tariffen som anfægtet i sag C-202/04 blev fastsat ved afgørelse fra CNF af 12. juni 1993, som ændret den 29. september 1994, og hvorefter den blev godkendt ved ministeriel anordning nr. 585 af 5. oktober 1994 (GURI nr. 247 af 21.10.1994). Artikel 2 i dekretet bestemmer, at »forhøjelserne i bilagets tabeller finder anvendelse med 50% fra den 1. oktober 1994 og for de øvrige 50%'s vedkommende fra den 1. april 1995«. Denne tidsbestemte forhøjelse er baseret på udtalelser fra CIP, hvorved dette udvalg navnlig ønskede at tage hensyn til inflationsstigningen. Justitsministeren konsulterede endnu en gang CNF, inden han godkendte tariffen. CNF havde i sit møde den 29. september 1994 accepteret forslaget om at udsætte gennemførelsen af tariffen.

- 9 Tariffen omfatter tre former for aflønning, nemlig salærer, gebyrer og godtgørelser for juridiske ydelser i civile og administrative sager, salærer for juridiske ydelser i straffesager samt salærer og godtgørelser for udenretlige ydelser.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-94/04

- 10 R. Portolese, gift Fazari, og to andre ejere af tilstødende grunde i Moncalieri Kommune henvendte sig til en advokat, F. Cipolla, med henblik på sagsanlæg mod nævnte kommune med påstand om erstatning for en øjeblikkelig overtagelse af de nævnte arealer i henhold til en afgørelse truffet af borgmesteren alene (uden at overtagelsen blev efterfulgt af en ekspropriation). F. Cipolla udfærdigede tre særskilte stævninger og indskrev på Tribunale di Torinos retsliste tre sager mod nævnte kommune.

- 11 Tvisten blev efterfølgende løst ved en transaktion, som blev gennemført på en af de pågældende grundejeres eget initiativ uden F. Cipollas medvirken.

- 12 F. Cippola, som inden udfærdigelsen og forkyndelsen af de tre stævninger havde modtaget 1 850 000 ITL af de tre sagsøgere i hovedsagen tilsyneladende som forskudsbetaling for hans advokatydelser, stillede R. Portolese en regning på 4 125 000 ITL for salærer og forskellige udgifter. R. Portolese afslog at betale dette beløb. Tribunale di Torino, som pådømte den heraf følgende tvist, gav ved dom af 12. juni 2003 F. Cipolla medhold i dennes krav om betaling af 1 850 000 ITL, men afviste kravet om betaling af beløbet på 4 125 000 ITL. F. Cipolla indankede denne dom for Corte d'appello di Torino med påstand om, at tariffen skulle finde anvendelse.

- 13 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der i ankesagen, såfremt der godtgøres at foreligge aftale mellem parterne vedrørende et fast salær, der herved skulle være fastsat til 1 850 000 ITL, foreligger et spørgsmål om, hvorvidt en sådan aftale trods

den italienske ordning må anses for gyldig, da dens automatiske ophævelse ved en beregning af advokatens salær under henvisning til tariffen ikke er forenelig med de fællesskabsretlige konkurrenceregler.

- 14 Den forelæggende ret har desuden anført, at såfremt en advokat, der ikke er bosat i Italien, præsterer en juridisk ydelse til en person bosat i denne medlemsstat, og kontrakten vedrørende denne ydelse er undergivet italiensk lov, er den juridiske tjenesteydelse underlagt det absolutte forbud mod fravigelse af salærer, der er fastsat i tariffen. Derfor skal i dette tilfælde det obligatoriske minimumsbeløb anvendes. Forbuddet indebærer således en hindring for andre advokaters adgang til det italienske marked for tjenesteydelser.
- 15 Corte d'appello di Torino har på dette grundlag besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Finder det fællesskabsretlige konkurrenceprincip, jf. EF-traktatens artikel 10, 81 og 82, også anvendelse på udbud af tjenesteydelser på retsområdet?
- 2) Indebærer nævnte princip mulighed for, at parterne kan aftale advokatens vederlag med bindende virkning?
- 3) Hindrer ovennævnte princip, at betalingen for tjenesteydelser vedrørende retssager aldrig kan fraviges?

- 4) Finder princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 10 og 49 EF tilsvarende anvendelse på juridiske tjenesteydelser?

- 5) I bekræftende fald spørges, om dette princip er foreneligt med den ufravigelige karakter af vederlaget for advokater.«

Sag C-202/04

- 16 Advokat R. Meloni havde efter en udtalelse fra advokatrådet og i henhold til tariffen over for C. Capodarte og S. Macrino opnået anordning af et betalingspålæg om salærer for visse udenretlige ydelser, som han havde præsteret for dem vedrørende ophavsrettigheder; der var bl.a. tale om mundtligt fremsatte udtalelser og skrivelser til modpartens advokat.

- 17 C. Capodarte og S. Macrino anfægtede dette betalingspålæg ved Tribunale di Roma, bl.a. under henvisning til, at de salærer, som R. Meloni krævede, var uforholdsmæssige i forhold til sagens betydning og de ydelser, som advokaten reelt havde præsteret.

- 18 Tribunale di Roma finder, med henblik på fastsættelsen af størrelsen af R. Melonis salær for nævnte ydelser, at det må afgøres, om tariffen, for så vidt som den finder anvendelse på advokaters udenretlige virksomhed, er forenelig med EF-traktatens bestemmelser, navnlig henset til, at de pågældende for at opnå den omhandlede udenretlige bistand ikke var forpligtet til at søge advokathjælp.

- 19 Tribunale di Roma har som følge heraf besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er EF-traktatens artikel 5 og 85 (nu artikel 10 EF og 81 EF) til hinder for, at en medlemsstat træffer en foranstaltning ved lov eller administrative bestemmelser, der på grundlag af et udkast udarbejdet af en advokatorganisation godkender tariffer, der fastsætter under- og overgrænser for salæret til standens medlemmer med henblik på ydelser, som præsteres med henblik på virksomhed (udenretlig virksomhed), som ikke er forbeholdt medlemmerne af en advokatorganisation, men som kan præsteres af enhver?«

- 20 På grundlag af de to sagers forbindelse med hinanden bør de i henhold til procesreglementets artikel 43, sammenholdt med samme reglements artikel 103, forenes med henblik på den endelige dom.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

Sag C-94/04

— Indlæg til Domstolen

- 21 Ifølge F. Cipolla bør den forelæggende rets spørgsmål afvises, dels fordi de ikke er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, dels på grund af deres hypotetiske karakter.

- 22 F. Cipolla hævder vedrørende den første formalitetsindsigelse, at den gældende nationale lovgivning i modsætning til, hvad der er anført i forelæggelsesafgørelsen, ikke kræver den nationale domstols vurdering af, om der eksisterer en aftale mellem advokaten og klienten, og om denne er lovlig. F. Cipolla har anført, at det forhold, at der ikke foreligger nogen aftale mellem sidstnævnte, samt at det betalte beløb må anses for et »forskud« på det beløb, som skal betales af klienten, må anses for retskraftige, da de ikke er blevet bestridt under anken.
- 23 F. Cipolla har vedrørende den anden formalitetsindsigelse anført, at gyldigheden af en aftale mellem advokaten og hans klient kun skal vurderes, såfremt der godtgøres at foreligge en sådan aftale. Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag. De spørgsmål, som Corte d'appello di Torino har forelagt, må derfor sidestilles med en anmodning om en vejledende udtalelse.
- 24 Den tyske regering har anført, at den faktiske situation i hovedsagen ikke indeholder noget grænseoverskridende element. Artikel 49 EF finder ikke anvendelse. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har under henvisning til Domstolens seneste praksis anført, at anmodningen om præjudiciel afgørelse, for så vidt som den vedrører en fortolkning af artikel 49 EF, kan antages til realitetsbehandling.

— Domstolens besvarelse

- 25 For så vidt angår F. Cipollas formalitetsindsigelser bemærkes, at der foreligger en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, er relevante, hvorfor det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf (jf. dom af 15.5.2003, sag C-300/01, Salzmann, Sml. I, s. 4899, præmis 29 og 31). Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national retsinstans, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er

nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 39, og af 15.6.2006, sag C-466/04, Acereda Herrera, Sml. I, s. 5341, præmis 48).

- 26 Formodningen om spørgsmålets relevans kan dog ikke afkræftes alene ved, at en af parterne i hovedsagen har bestridt visse faktiske omstændigheder af en art som dem, der er anført i nærværende doms præmis 22, hvilke det ikke tilkommer Domstolen at vurdere rigtigheden af, og som er afgørende for fastsættelsen af tvistens genstand.
- 27 Det må følgelig antages, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen drejer sig om, hvorvidt aftalen mellem en klient og hans advokat om fastsættelse af sidstnævntes faste salær består, og om den skal anses for gyldig, eftersom dens automatiske ophævelse ved en beregning af advokatens salær på grundlag af den pågældende medlemsstats tarif ikke er forenelig med de fællesskabsretlige konkurrenceregler.
- 28 Herved skal det fastslås, at det ikke findes åbenbart, at den fortolkning af fællesskabsbestemmelserne, som den forelæggende ret har anmodet om, savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at spørgsmålene vedrørende fortolkningen af bestemmelserne er af hypotetisk karakter.
- 29 Selv om det antages, at eksistensen af den pågældende aftale i hovedsagen ikke er godtgjort, kan det ikke udelukkes, at den fortolkning af fællesskabsretten, som den forelæggende ret har anmodet om, og som kan gøre det muligt for retsinstansen at vurdere retmæssigheden af tariffen i forhold til traktatens konkurrenceregler, er nyttig for denne retsinstans med henblik på at afgøre den tvist, som den skal træffe

afgørelse i. Tvisten vedrører nemlig hovedsageligt fastsættelsen af advokatsalærerne, der, jf. nærværende doms præmis 6, fastsættes af den dømmende myndighed og med visse undtagelser inden for de over-/undergrænser, der forinden er fastsat af justitsministeren.

30 For så vidt nærmere angår spørgsmålene om fortolkningen af artikel 49 EF bemærkes, skønt det står fast, at alle de elementer i den tvist, som verserer for den forelæggende ret, er begrænset til én medlemsstats indre område, at en besvarelse heraf ikke desto mindre kan være relevant for den forelæggende ret, bl.a. såfremt det i en sag som den foreliggende er et krav i den nationale lovgivning, at en italiensk statsborger skal have de samme rettigheder som dem, en statsborger fra en anden medlemsstat vil kunne støtte på fællesskabsretten i en tilsvarende situation (jf. bl.a. dom af 30.3.2006, sag C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Sml. I, s. 2941, præmis 29).

31 Det må derfor undersøges, om traktatens bestemmelser vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser, som den nævnte retsinstant ønsker fortolket, er til hinder for anvendelsen af nationale bestemmelser som i hovedsagen, for så vidt som bestemmelserne anvendes på personer bosat i andre medlemsstater end Den Italienske Republik.

32 Herefter må det fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Sag C-202/04

— Indlæg til Domstolen

- 33 Ifølge R. Meloni bør Tribunale di Romas forelagte spørgsmål afvises, fordi der ikke er nogen forbindelse mellem spørgsmålet og afgørelsen i den tvist, som verserer for en ret, idet tvisten alene vedrører anvendelsen af tariffen på en udenretlig tjenesteydelse præsteret af en af standens advokater.
- 34 Desuden har R. Meloni anført, at den forelæggende ret ikke har angivet de bestemte grunde, som har foranlediget den til at forelægge spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten.
- 35 Den italienske regering har anført, at når parterne ikke ved kontrakt har fastsat salærene, og klienten anfægter disse, der ensidigt er beregnet af den erhvervsdrivende som i tvisten i hovedsagen, tilkommer det efter italiensk lovgivning den retsinstans, for hvilken spørgsmålet er indbragt, frit at fastsætte salærene. Derfor er spørgsmålet om tariffens forenelighed, med henblik på advokaters udenretlige tjenesteydelser, med artikel 10 EF og 81 EF irrelevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 36 Regeringen har desuden anført, at den forelæggende rets spørgsmål er irrelevant, henset til, at der ikke foreligger nogen konkurrencestridig praksis i hovedsagen, hverken ved udarbejdelsen af tariffen eller på grund af de erhvervsdrivendes adfærd.

— Domstolens besvarelse

- 37 Vedrørende R. Melonis første formalitetsindsigelse skal det påpeges, at sagen vedrører anvendelsen af en tarif for en udenretlig tjenesteydelse præsteret af en af standens advokater. Den nationale ret ønsker med sit spørgsmål oplyst, om konkurrencereglerne er til hinder for en sådan anvendelse, når samme tarif ikke finder anvendelse på en udenretlig tjenesteydelse præsteret af en person, der ikke er medlem af advokatstanden. Henset hertil kan den formodning om relevans, som er forbundet med spørgsmålet om fortolkningen af fællesskabsretten forelagt af den nationale ret, ikke afkræftes.
- 38 Vedrørende formalitetsindsigelsen om, at den forelæggende ret ikke tilstrækkeligt præcist har angivet de grunde, som har foranlediget den til at stille spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, bemærkes, at heller ikke denne indsigelse kan tiltrædes. I henhold til Domstolens praksis er det nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for udvælgelsen af de fællesskabsbestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen (jf. bl.a. kendelse af 28.6.2000, sag C-116/00, Laguillaumie, Sml. I, s. 4979, præmis 16). Forelæggelsesafgørelsen opfylder dog fuldt ud dette krav, hvilket generaladvokaten også har understreget i punkt 24 i forslaget til afgørelse.
- 39 Vedrørende den italienske regerings første formalitetsindsigelse bemærkes, at den forelæggende ret antager, at den i den verserende sag i henhold til italiensk lovgivning skal fastsætte advokatens salærer på grundlag af den tarif, som finder anvendelse på advokaters udenretlige virksomhed.

- 40 Som anført i nærværende doms præmis 25, tilkommer det dog ikke Domstolen at efterprøve rigtigheden af det retlige og faktiske grundlag, som den nationale ret har fastlagt, og som er baggrunden for de præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten.
- 41 Henset hertil er den formodning om relevans, som er forbundet med spørgsmålet til Domstolen, ikke blevet afkræftet.
- 42 Vedrørende den italienske regerings anden formalitetsindsigelse er det nødvendigt at påpege, således som det er anført i nærværende doms præmis 37, at den forelæggende ret med sit spørgsmål ønsker oplyst, om traktatens konkurrenceregler er til hinder for anvendelsen af tariffen i den verserende nationale sag. Spørgsmålet, om der i hovedsagen foreligger en konkurrencestridig praksis, indgår i selve genstanden for det fortolkningsspørgsmål, der er forelagt af den nationale retsinstans, og kan således ikke anses for irrelevant.
- 43 Heraf følger, at den anmodning om præjudiciel afgørelse, der er forelagt af Tribunale di Roma, kan fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

Om de tre første spørgsmål, der er forelagt i sag C-94/04, og spørgsmålet i sag C-202/04

- 44 De forelæggende retter ønsker med deres spørgsmål — som skal behandles samlet efter en omformulering — hvorved der tages hensyn til de to sagers relevante

forhold og bl.a. til, at begge hovedsager vedrører mindstesalærerne, nærmere oplyst, om artikel 10 EF, 81 EF og 82 EF er til hinder for en medlemsstats vedtagelse af en lovbestemmelse, hvorved der efter et udkast fra en advokatororganisation som CNF godkendes en tarif, der indeholder en undergrænse for salærerne til advokatstandens medlemmer, og som principielt ikke kan fraviges, såvel vedrørende ydelser forbeholdt de nævnte advokater som vedrørende ydelser såsom udenretlige tjenesteydelser, der også kan præsteres af enhver anden erhvervsdrivende, som ikke er undergivet nævnte tarif.

⁴⁵ Indledningsvis bemærkes, at den pågældende tarif, da den omfatter hele en medlemsstats område, kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 85, stk. 1, EF og artikel 82 EF (jf. i denne retning dom af 17.10.1972, sag 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 250, org.ref.: Rec. s. 977, præmis 29, af 10.12.1991, sag C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Sml. I, s. 5889, præmis 14 og 15, og af 19.2.2002, sag C-35/99, *Arduino*, Sml. I, s. 1529, præmis 33).

⁴⁶ Det følger af fast retspraksis, at selv om artikel 81 EF og 82 EF i sig selv udelukkende vedrører virksomheders adfærd og ikke omfatter love eller administrative bestemmelser, som er fastsat af medlemsstaterne, fremgår det ikke desto mindre, at disse bestemmelser, sammenholdt med artikel 10 EF, som opstiller en samarbejdsforpligtelse, pålægger medlemsstaterne ikke at indføre eller opretholde foranstaltninger — selv ikke i form af love eller administrative bestemmelser — som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler (jf. bl.a. kendelse af 17.2.2005, sag C-250/03, *Mauri*, Sml. I, s. 1267, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁷ Domstolen har navnlig fastslået, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 10 EF og 81 EF, såfremt en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 81 EF eller forstærker sådanne aftalers virkninger, eller såfremt

den fratager de af den udstedte retsforskrifter deres statslige karakter ved at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention til private erhvervsdrivende (Mauri-kendelsen, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

48 Herved bemærkes, at den omstændighed, at en medlemsstat overlader en advokatororganisation, såsom CNF, oprettelsen af et udkast til tarif, ikke, henset til de konkrete omstændigheder i hovedsagerne, findes egnet til at godtgøre, at denne stat har frataget den endeligt fastsatte tarif dens statslige karakter ved at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger herom til advokater.

49 Selv om de omtvistede nationale bestemmelser i hovedsagen hverken indeholder de nærmere procedurer eller de materielle forskrifter, der med en rimelig sandsynlighed kan sikre, at CNF ved udarbejdelsen af tarifudkastet handler som en udskilt del af den offentlige magt, der arbejder i almenvellets interesser, fremgår det nemlig ikke, at den italienske stat har givet afkald på at udøve sin kompetence til at træffe afgørelse i sidste instans eller at kontrollere tariffens iværksættelse (jf. Arduino-dommen, præmis 39 og 40).

50 Dels har CNF alene til opgave at udarbejde et tarifudkast, der ikke som sådan er bindende. Såfremt ministeren ikke godkender udkastet, træder tarifudkastet ikke i kraft, og den senest godkendte tarif skal fortsat anvendes. Ministeren har derfor kompetence til at ændre CNF's udkast. Endvidere støttes ministeren af to offentlige organer, Statsrådet og CIR, hvis udtalelse skal indhentes før enhver godkendelse af tariffen (jf. Arduino-dommen, præmis 41).

- 51 Dels bestemmer artikel 60 i det kongelige lovdekret, at salæret skal udmåles af retsmyndighederne på grundlag af kriterierne i artikel 57 i det kongelige lovdekret under hensyn til de behandlede spørgsmåls betydning og antal. Herudover kan retten i visse undtagelsestilfælde ved begrundet afgørelse fravige de over- og undergrænser, der er fastsat ved artikel 58 i det kongelige lovdekret (jf. i denne retning *Aduino-dommen*, præmis 42).
- 52 Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at den italienske stat har givet afkald på at udøve sin myndighed ved at delegere ansvaret for at træffe afgørelser om økonomiske indgreb til private erhvervsdrivende, hvilket ville have haft til følge, at de omtvistede bestemmelser i hovedsagen blev frataget deres statslige karakter (jf. *Arduino-dommen*, præmis 43, og *Mauri-kendelsen*, præmis 36).
- 53 Af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 51, kan staten heller ikke foreholdes at have pålagt eller fremmet indgåelse af aftaler af CNF i strid med artikel 81 EF eller at have forstærket sådanne aftalers virkning eller have pålagt eller fremmet misbrug af dominerende stilling i strid med artikel 82 EF eller forstærket virkningerne af et sådant misbrug (jf. i denne retning *Arduino-dommen*, præmis 43, og *Mauri-kendelsen*, præmis 37).
- 54 Derfor må de tre første spørgsmål i sag C-94/04 og spørgsmålet i sag C-202/04 besvares med, at artikel 10 EF, 81 EF og 82 EF ikke er til hinder for en medlemsstats vedtagelse af en lovbestemmelse, hvorved der efter et udkast fra en advokatorganisation som CNF godkendes en tarif, der indeholder en undergrænse for salærerne til advokatstandens medlemmer, og som principielt ikke kan fraviges, såvel vedrørende ydelser forbeholdt de nævnte advokater som vedrørende ydelser, såsom udenretlige tjenesteydelser, der også kan præsteres af enhver anden erhvervsdrivende, som ikke er undergivet nævnte tarif.

Om det fjerde og femte spørgsmål i sag C-94/04

- 55 Corte d'appello di Torino ønsker med disse to spørgsmål nærmere oplyst, om artikel 49 EF er til hinder for bestemmelser med et absolut forbud mod ved aftale at fravige de mindstesalærer, der er fastsat i en tarif som den, der er omtvistet i hovedsagen, for ydelser, som dels er af juridisk karakter, dels er forbeholdt advokater.
- 56 Det bemærkes, at artikel 49 EF ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion, også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser (jf. bl.a. dom af 29.11.2001, sag C-17/00, De Coster, Sml. I, s. 9445, præmis 29, og af 8.9.2005, forenede sager C-544/03 og C-545/03, Mobistar og Belgacom Mobile, Sml. I, s. 7723, præmis 29).
- 57 Domstolen har desuden allerede fastslået, at artikel 49 EF er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, som bevirker, at udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat (jf. De Coster-dommen, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis, samt Mobistar og Belgacom Mobile-dommen, præmis 30).
- 58 Det forbud mod ved aftale at fravige tariffens mindstesalærer, som er fastsat i den italienske lovgivning, kan for advokater med hjemsted i en anden medlemsstat end Den Italienske Republik gøre adgangen til det italienske marked for juridiske ydelser

vanskeligere, hvorfor forbuddet er egnet til at begrænse deres udøvelse af tjenesteydelser i sidstnævnte medlemsstat. Forbuddet må således anses for en restriktion som omhandlet i artikel 49 EF.

- 59 Forbuddet fratager nemlig de advokater, der har hjemsted i en anden medlemsstat end Den Italienske Republik, muligheden for ved fastsættelse af lavere salærer end dem, der er fastsat i tariffen, at konkurrere mere effektivt med de advokater, som er fast etableret i den pågældende medlemsstat, og derfor råder over bedre faciliteter end udenlandske advokater med henblik på at tiltrække et klientel (jf. ved analogi dom af 5.10.2004, sag C-442/02, CaixaBank France, Sml. I, s. 8961, præmis 13).
- 60 Forbuddet indebærer ligeledes en begrænsning af det valg, som modtagerne af tjenesteydelserne har i Italien, idet de ikke kan gøre brug af tjenesteydelserne fra advokater, der har hjemsted i andre medlemsstater, men som i Italien tilbyder deres ydelser til en mindre pris end den, der følger af det i tariffen fastsatte mindstesalær.
- 61 Et sådant forbud kan dog være berettiget, såfremt det er begrundet i tvingende almene hensyn, for så vidt som det er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, det forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål (jf. bl.a. dom af 5.6.1997, sag C-398/95, SETTG, Sml. I, s. 3091, præmis 21, og dommen i sagen Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, præmis 37).
- 62 Den italienske regering har som begrundelse for restriktionen for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er en følge af det omstridte forbud, anført, at en overdreven konkurrence mellem advokater risikerer at medføre en priskonkurrence, som indebærer en forringet kvalitet af de tilbudte ydelser, hvilket er til skade for forbrugerne, der navnlig som retsundergivne har behov for kvalificeret bistand ved domstolene.

- 63 Ifølge Kommissionen består der ikke nogen årsagssammenhæng mellem fastsættelsen af mindstesalærer og kvaliteten af de ydelser, der præsteres af advokaterne. Andre statslige foranstaltninger, som bl.a. reglerne om adgang til advokathvervet, disciplinærbestemmelser, der kan gennemtvinge den faglige hæderlighed, og reglerne om civilt ansvar, har nemlig ved opretholdelsen af det høje kvalitetsniveau af de tjenester, der præsteres af advokaterne, som nævnte foranstaltninger sikrer, en direkte årsag/virkning i sammenhæng med beskyttelsen af advokaternes klienter og god retspleje.
- 64 Det bemærkes herved, at beskyttelsen dels af forbrugerne, her modtagerne af juridiske tjenesteydelser præsteret af advokater, dels af god retspleje, er mål, som hører til dem, der kan anses for begrundet i tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.9.1999, sag C-124/97, Läära m.fl., Sml. I, s. 6067, præmis 33), såfremt to betingelser er opfyldt, nemlig at den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning er egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.
- 65 Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om begrænsningen af den frie udveksling af tjenesteydelser, der er indført ved de nationale bestemmelser, i hovedsagen overholder disse betingelser. Med henblik herpå skal nævnte retsinstans tage hensyn til de i de følgende præmisser angivne bestemte forhold.
- 66 Den forelæggende ret skal navnlig undersøge, om der foreligger en forbindelse mellem salærernes størrelse og kvaliteten af de ydelser, som præsteres af advokaterne, herunder om fastsættelsen af mindstesalærer udgør en egnet foranstaltning til at nå de ønskede mål, nemlig beskyttelsen af forbrugerne og god retspleje.

- 67 Selv om en tarif med mindstesalærer ikke kan hindre advokatstandens medlemmer i at tilbyde middelmådige ydelser, kan det ikke umiddelbart udelukkes, at en sådan tarif gør det muligt at undgå, at advokaterne ikke i den situation, der foreligger på det italienske marked — som, hvilket fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er karakteriseret ved et enormt antal praktiserende advokater — inddrages i en konkurrence, der indebærer udbud af ydelser til rabatpriser med den risiko, at kvaliteten af de præsterede tjenesteydelser forringes.
- 68 Den forelæggende ret skal ligeledes tage hensyn til de særlige forhold på det pågældende marked, således som angivet i den foregående præmis, såvel som til de omhandlede ydelser, herunder det forhold, at der for så vidt angår advokatydelser normalt foreligger skævhed mellem de oplysninger, »klienter — forbrugere«, henholdsvis advokaterne råder over. Advokaterne besidder høje tekniske kvalifikationer, som forbrugerne ikke nødvendigvis har, hvorfor disse kan have vanskeligheder ved at bedømme kvaliteten af de tjenesteydelser, der udføres for dem (jf. bl.a. rapport over konkurrencen i liberale erhverv i Kommissionens meddelelse af 9.2.2004 (KOM(2004) 83 endelig, s. 10)).
- 69 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at undersøge, om de faglige regler for advokater, bl.a. reglerne for deres organisation, kvalifikationer, hæderlighed, kontrol og ansvar, i sig selv er tilstrækkelige til at nå målene om forbrugerbeskyttelse og god retspleje.
- 70 Henset til det anførte må det fjerde og femte spørgsmål i sag C-94/04 besvares med, at bestemmelser med et absolut forbud mod ved aftale at fravige de mindstesalærer, der er fastsat i en tarif for advokater som den, der er omtvistet i hovedsagen for ydelser, som dels er af juridisk karakter, dels er forbeholdt advokater, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om sådanne bestemmelser under

hensyn til den måde, hvorpå de konkret gennemføres, reelt opfylder de formål om beskyttelse af forbrugerne og god retspleje, der kan begrunde dem, og om de restriktioner, bestemmelserne pålægger, ikke er uforholdsmæssige i forhold hertil.

Sagsomkostningerne

- 71 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) **Artikel 10 EF, 81 EF og 82 EF er ikke til hinder for en medlemsstats vedtagelse af en lovbestemmelse, hvorved der efter et udkast fra en advokatororganisation som Consiglio nazionale forense (det nationale advokatråd) godkendes en tarif, der indeholder en undergrænse for salærerne til advokatstandens medlemmer, og som principielt ikke kan fraviges, såvel vedrørende ydelser forbeholdt de nævnte advokater som vedrørende ydelser, såsom udenretlige tjenesteydelser, der også kan præsteres af enhver anden erhvervsdrivende, som ikke er undergivet nævnte tarif.**

- 2) **Bestemmelser med et absolut forbud mod ved aftale at fravige de mindstesalærer, der er fastsat i en tarif for advokater, som den, der er omtvistet i hovedsagen, for ydelser, som dels er af juridisk karakter, dels er forbeholdt advokater, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om sådanne bestemmelser under hensyn til den måde, hvorpå de konkret gennemføres, reelt opfylder formålene om beskyttelse af forbrugerne og god retspleje, der kan begrunde dem, og om de restriktioner, bestemmelserne pålægger, ikke er uforholdsmæssige i forhold hertil.**

Underskrifter