

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

29 päivänä maaliskuuta 2011\*

Asiassa C-565/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 19.12.2008,

**Euroopan komissio**, asiamiehinään E. Traversa ja L. Prete, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

**Italian tasavalta**, asiamiehenään aluksi I. Bruni, sittemmin G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato W. Ferrante, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja A. Tizzano, joka hoitaa puheenjohtajan tehtäviä, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts ja J.-C. Bonichot sekä tuomarit A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus (esittelevä tuomari), E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, P. Lindh ja M. Berger,

julkisasiamies: J. Mazák,  
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.3.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.7.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Italian tasavalta ole noudattanut EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut säännöksiä, joilla asianajajat veloitetaan noudattamaan enimmäismaksuja.

## Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

- 2 Asianajajan ammattia säännellään Italiassa asianajajan ja oikeudenkäyntiasiamiehen ammattien sääntelystä 27.11.1933 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1578 (regio decreto legge n. 1578 – ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore legale; GURI nro 281, 5.12.1933, s. 5521), joka on muutosten jälkeen muunnettu 22.1.1934 annetuksi laiksi nro 36 (GURI nro 24, 30.1.1934), sellaisena kuin se on sittemmin muutettuna (jäljempänä kuninkaan asetus). Kuninkaan asetuksen 52–55 §:n mukaan oikeusministerin alaisuuteen perustetaan Consiglio nazionale forense (paikallisten asianajajayhteisöjen kansallinen keskusliitto, jäljempänä CNF), joka koostuu asianajajien keskuudestaan valitsemista edustajista, joita on yksi kutakin muutoksenhaku-tuomioistuimen tuomiopiiriä kohden.
- 3 Kuninkaan asetuksen 57 §:ssä säädetään, että perusteet, joita käytetään asianajajille ja oikeudenkäyntiasiamiehille siviili- ja rikosasioissa sekä oikeudenkäynnin ulkopuo-lisissa asioissa maksettavien palkkioiden ja korvausten määrittämisessä, vahvistetaan kahden vuoden välein CNF:n päätöksellä. Oikeusministerin on tämän jälkeen hyväk-syttävä kyseiset perusteet Comitato interministeriale dei prezzin (hintoja käsittelevä ministeriöiden välinen komitea) lausunnon perusteella kuultuaan Consiglio di Statoa.
- 4 Kuninkaan asetuksen 58 §:n mukaan asetuksen 57 §:ssä tarkoitettut perusteet laaditaan ottamalla huomioon se intressi, josta riita-asiassa on kyse, asiaa käsittelevän tuomio-istuimen oikeusaste ja rikosoikeudenkäynneissä niiden kesto. Kullekin toimenpiteelle tai toimenpideryhmälle on vahvistettava palkkion enimmäis- ja vähimmäisrajat. Oi-keudenkäynnin ulkopuo-lisissa asioissa on otettava huomioon asian laajuus.
- 5 Kuninkaan asetuksen 60 §:ssä säädetään, että asianomainen tuomioistuin tai muu lainkäyttöelin määrää maksettavasta palkkiosta mainittujen perusteiden mukaises-ti ottamalla huomioon käsiteltyjen kysymysten vakavuuden ja määrän. Maksetta-va palkkio ei saa poiketa etukäteen vahvistetuista enimmäis- ja vähimmäisrajoista. Tuomioistuin voi kuitenkin ylittää enimmäisrajan poikkeuksellisen tärkeissä asioissa

oikeusriidan erityisen luonteen ja suoritettun palvelun olennaisen arvon perusteella. Vastaavasti silloin, kun asia on helppo, tuomioistuim voi määrätä maksettaviksi vähimmäisrajan alittavia palkkioita. Molemmissa tapauksissa tuomioistuimen päätös on perusteltava.

- 6 Kuninkaan asetuksen 61 §:n 1 momentin mukaan palkkiot, joita asianajajat perivät asiakkailtaan yhtä lailla oikeudenkäyntiasioista kuin oikeudenkäynnin ulkopuolisista asioista, määritetään 57 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaisesti ottamalla huomioon käsiteltyjen kysymysten vakavuus ja määrä, jos niistä ei ole erikseen sovittu. Saman pykälän 2 momentin mukaan tällaiset palkkiot voivat olla suuremmat kuin palkkiot, jotka oikeudenkäyntikulut korvaamaan velvoitetun asianosaisen on maksettava, jos se on perusteltua riita-asian erityisen luonteen tai suoritettun palvelun arvon perusteella.
  
- 7 Asianajajan palkkioista oikeudenkäynteihin liittyvistä palveluista siviiliasioissa 13.6.1942 annetun lain nro 794 (legge n. 794 – onorari di avvocato per prestazioni giudiziali in materia civile; GURI nro 172, 23.7.1942) 24 §:ssä säädetään, ettei asianajajien palveluille vahvistetuista vähimmäispalkkioista saa poiketa, sillä uhalla, että tällaista poikkeamista koskeva sopimus on pätemätön.
  
- 8 Asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta 22.3.1977 annetun neuvoston direktiivin 77/249/ETY (EYVL L 78, s. 17) täytäntöön panemiseksi 9.2.1982 annetun Euroopan yhteisön muiden jäsenvaltioiden kansalaisia olevien asianajajien palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan lain nro 31 (legge n. 31 – libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini di altri Stati membri della Comunità europea; GURI nro 42, 12.2.1982, s. 1030) 13 §:n mukaan velvoite noudattaa voimassa olevia ammatillisia maksutaksoja koskee myös muiden jäsenvaltioiden asianajajia, jotka harjoittavat oikeudenkäynteihin liittyvää ja oikeudenkäyntien ulkopuolisiin asioihin liittyvää toimintaa Italiassa.

- 9 Asianajajien maksuja ja palkkioita on säännelty tämän jälkeen useilla ministerin tekemillä päätöksillä, joista kolme viimeisintä ovat 24.11.1990 tehty päätös nro 392, 5.10.1994 tehty päätös nro 585 ja 8.4.2004 tehty päätös nro 127.
- 10 Asianajajien palkkioihin sovellettavat maksuluettelot jakautuvat 8.4.2004 tehtyyn ministerin päätökseen nro 127 (GURI nro 115, 18.5.2004) liitetyn CNF:n päätöksen (jäljempänä CNF:n päätös) mukaan kolmeen ryhmään eli ryhmään I, joka koskee oikeudenkäyntiin liittyviä palveluja siviiliasioissa, hallinnollisissa asioissa ja verotukseen liittyvissä asioissa, ryhmään II, joka koskee oikeudenkäyntiin liittyviä palveluja rikosasioissa, ja ryhmään III, joka koskee oikeudenkäynnin ulkopuolisia palveluja.
- 11 Ryhmän I osalta CNF:n päätöksen 4 kohdan 1 alakohdassa kielletään poikkeamasta asianajajien palveluille vahvistetuista palkkioista ja maksuista.
- 12 Ryhmästä II todetaan mainitun päätöksen 1 kohdan 1 ja 2 alakohdassa, että taulukossa tarkoitettujen palkkioiden määrittämiseksi on otettava huomioon asian luonne, monimutkaisuus ja vakavuus, syytteet, käsiteltyjen kysymysten määrä ja laajuus sekä niiden merkitys varallisuuden kannalta, menettelyn ja oikeudenkäynnin kesto, suoritettujen palvelun arvo, niiden asianajajien määrä, jotka ovat osallistuneet asian hoitamiseen ja jakaneet vastuun puolustuksesta, ratkaisu, johon asiassa on päästy, ottaen huomioon myös siviilioikeudelliset seuraukset, sekä asiakkaan taloudellinen tilanne. Asioissa, jotka edellyttävät asiaan sitoutumista tosiseikkojen monimutkaisuuden tai käsiteltyjen oikeudellisten kysymysten vuoksi, palkkioiden määrä voi olla jopa nelinkertainen vahvistettuun enimmäismäärään verrattuna.
- 13 Ryhmästä III todetaan CNF:n päätöksen 1 kohdan 3 alakohdassa, että asioissa, jotka ovat erityisen tärkeitä, monimutkaisia tai hankalia, palkkioiden enimmäismäärä voi olla kaksinkertainen, ja se voi poikkeuksellisen tärkeissä asioissa se voi olla

nelinkertainen toimivaltaisen asianajajayhteisön hallituksen lausunnon perusteella. Päätöksen 9 kohdassa täsmennetään, että jos asiaan liittyvien erityisten seikkojen vuoksi palvelun ja taulukossa vahvistetun palkkion välillä on ilmeinen epäsuhde, enimmäismääriä voidaan toimivaltaisen asianajajayhteisön hallituksen lausunnon perusteella korottaa yli sen, mitä päätöksen 1 kohdan 3 alakohdassa määrätään, ja vähimmäismääriä voidaan alentaa.

- <sup>14</sup> Asianajajien palkkioita koskeviin säännöksiin on puututtu 4.7.2006 annetulla asetuksella (decreto legge) nro 223 (GURI nro 186, 11.8.2006), joka on muunnettu 4.8.2006 annetuksi laiksi nro 248 (GURI nro 186, 11.8.2006; jäljempänä Bersani-asetus). Asetuksen 2 §:n, jonka otsikkona on ”Kiireelliset säännökset ammatillisten palvelujen alan kilpailun turvaamiseksi”, 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Kilpailun vapautta sekä henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön periaatteiden mukaisesti sekä sen varmistamiseksi, että käyttäjillä on tosiasiallinen valintamahdollisuus käyttäessään omia oikeuksiaan ja mahdollisuus vertailla markkinoilla tarjottavia palveluja, tämän asetuksen voimaantulopäivästä lähtien kumotaan lakien ja asetusten säännökset, joissa säädetään vapaiden ammattien ja henkilisen toiminnan osalta

- a) sitovista kiinteistä hinnoista tai vähimmäishinnoista tai kielletään laatimasta sopimuksia palkkioista, jotka ovat riippuvaisia tavoiteltujen päämäärien saavuttamisesta

--

2. Edellä esitetty ei päde säännöksiin, jotka koskevat – – yleisesti etukäteen mahdollisesti vahvistettuja enimmäishintoja. Tuomioistuin määrää pakkoselvitysmenettely- ja oikeusaputapauksessa oikeudenkäyntikulut ja palkkiot maksettaviksi palkkiotaulukon perusteella. – –”

- 15 Italian siviililain (codice civile) 2233 §:ssä säädetään palvelusopimukseen perustuvas- ta palkkiosta yleisesti, että palkkion määrästä päättää tuomioistuin, jos siitä ei ole sovittu asianosaisten kesken eikä sitä voida määrittellä voimassa olevien maksuluette- lojen eikä käytäntöjen perusteella, kuultuaan ammatillista yhdistystä, johon palvelun suorittaja kuuluu. Palkkion määrä on kuitenkin aina suhteutettava työn määrään ja ammatin arvokkuuteen. Sopimukset, joita asianajajat tai valtuutetut harjoittelijat te- kevät asiakkaiden kanssa ja joissa ammatilliset palkkiot vahvistetaan, ovat pätemättö- miä, jos niitä ei ole laadittu kirjallisesti.

### **Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely**

- 16 Komissio kiinnitti 13.7.2005 päivätyllä virallisella huomautuksella Italian viranomais- ten huomion siihen, että asianajajan oikeudenkäyntien ulkopuolista toimintaa koske- vat tietyt kansalliset säännökset saattavat olla yhteensoveltumattomia EY 49 artiklan kanssa. Italian viranomaiset vastasivat 19.9.2005 päivätyllä kirjeellä.
- 17 Myöhemmin komissio täydensi kahdesti virallisessa huomautuksessa esitettyä tar- kastelua. Se katsoi 23.12.2005 päivätyssä ensimmäisessä täydentävässä virallisessa huomautuksessa EY 43 ja EY 49 artiklan vastaisiksi ne Italian säännökset, joissa aseteta- taan velvoite noudattaa asianajajien oikeudenkäyntiasioissa ja oikeudenkäynnin ulko- puolisisissa asioissa harjoitettavien toimintojen osalta vahvistettuja maksuluetteloita.

- 18 Italian tasavalta toimitti vastauksensa 9.3., 10.7. ja 17.10.2006 päivätyillä kirjeillä ja ilmoitti komissiolle asianajajien palkkioihin sovellettavasta uudesta Italian säännöstöstä eli Bersani-asetuksesta.
- 19 Komissio täydensi kantaansa vielä 23.3.2007 päivätyssä toisessa täydentävässä virallisessa huomautuksessa ottamalla huomioon kyseisen uuden säännösten. Italian tasavalta esitti vastauksensa 21.5.2007 päivätyllä kirjeellä.
- 20 Komissio pysyi seuraavaksi 3.8.2007 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisilta tietoja asianajajille aiheutuneiden kulujen korvaamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Italian tasavalta esitti vastauksensa 28.9.2007 päivätyllä kirjeellä.
- 21 Koska komissio oli tyytymätön Italian tasavallan vastaukseen, se lähetti tälle 4.4.2008 perustellun lausunnon ja väitti, että kansalliset säännökset, joilla asianajajat veloitetaan noudattamaan enimmäismaksuja, ovat ristiriidassa EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa. Velvoite perustuu etenkin kuninkaan asetuksen 57 ja 58 §:n, 13.6.1942 annetun lain nro 794 24 §:n ja 9.2.1982 annetun lain nro 31 13 §:n säännöksiin, 24.11.1990 tehdyn ministerin päätöksen nro 392, 5.10.1994 tehdyn ministerin päätöksen nro 585 ja 8.4.2004 tehdyn ministerin päätöksen nro 127 merkityksellisiin säännöksiin sekä Bersani-asetuksen säännöksiin (jäljempänä yhdessä riidanalaiset säännökset). Komissio kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta. Italian tasavalta esitti vastauksensa 9.10.2008 päivätyllä kirjeellä.
- 22 Koska komissio katsoi, ettei Italian tasavalta ollut korjannut jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä, josta sitä moitittiin, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.



**Kanne***Asianosaisten lausumat*

- 23 Komissio moittii kanteessaan Italian tasavaltaa siitä, että se on antanut EY 43 ja EY 49 artiklan vastaisesti säännöksiä, joilla asianajajat veloitetaan noudattamaan enimmäismaksuja määrittäessään palkkioitaan.
- 24 Komission mukaan kyseinen velvoite perustuu Bersani-asetukseen, jolla kumotaan asianajajien palkkioihin sovellettavat kiinteät maksut tai vähimmäismaksut mutta jolla samalla pidetään nimenomaisesti voimassa velvoite noudattaa enimmäismaksuja kuluttajasuojan nimissä. CNE, Torinon asianajajayhteisön hallitus ja Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (kilpailua ja markkinoiden toimintaa valvova kansallinen viranomainen) ovat lisäksi vahvistaneet kyseisen tulkinnan virallisissa asiakirjoissaan.
- 25 Se, että samalla asetuksella on poistettu kielto laatia sopimuksia palkkioista, jotka ovat riippuvaisia tavoiteltujen päämäärien saavuttamisesta, eli niin kutsuttuja *pacte de quota litis* -sopimuksia, ei voi kumota päätelmää, jonka mukaan kyseisten enimmäismaksujen noudattaminen on edelleen sitovaa kaikissa niissä tapauksissa, joissa tällaista sopimusta ei ole tehty. Italian viranomaiset eivät myöskään ole milloinkaan oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa kieltäneet mainittujen enimmäismaksujen sitovaa luonnetta.
- 26 Komissio huomauttaa samoin, että asianajajien palkkioihin sovellettaviin enimmäismaksuihin säädetyt poikkeukset eivät estä sitä, että palkkioita koskevia enimmäismaksuja sovelletaan pääsääntöisesti, vaan päinvastoin vahvistavat sen.

- 27 Komissio väittää, että riidanalaiden säännösten seurauksena siitä, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet asianajajat sijoittautuvat Italiaan tai tarjoavat siellä tilapäisesti palvelujaan, tehdään vähemmän houkuttelevaa, ja kyseisiä säännöksiä on siis pidettävä EY 43 kohdassa tarkoitetun sijoittautumisvapauden ja EY 49 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksina.
- 28 Se näet katsoo, että sitova enimmäismaksu, jota sovelletaan palvelun laadusta, palvelun suorittamisen edellyttämästä työstä ja siitä aiheutuneista kustannuksista riippumatta, voi merkitä sitä, etteivät Italian oikeudellisten palvelujen markkinat houkuttele enää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita ammatinharjoittajia.
- 29 Komission mukaan kyseiset rajoitukset perustuvat ensinnäkin asianajajille asetettuun veloitteeseen laskea palkkionsa erittäin monimutkaisen taulukon perusteella, mikä aiheuttaa lisäkustannuksia etenkin Italian ulkopuolelle sijoittautuneille asianajajille. Jos he olivat siihen asti käyttäneet toista järjestelmää palkkioidensa laskemiseksi, heidän on luovuttava siitä mukautuakseen italialaiseen järjestelmään.
- 30 Komission mukaan asianajajien palkkioihin sovellettavat enimmäismaksut estävät toiseksi sen, että muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneiden asianajajien palveluista maksetaan asianmukainen korvaus, ja tietyt asianajajat, jotka perivät riidanalaisissa säännöksissä vahvistettuja palkkioita korkeampia palkkioita, saadaan luopumaan tarjoamasta tilapäisesti palvelujaan Italiassa tai sijoittautumasta kyseiseen jäsenvaltioon. Komission mielestä näet enimmäisvoittomarginaali vahvistetaan riippumatta tarjotun palvelun laadusta, asianajajan kokemuksesta, hänen erikoistumisestaan, hänen asialle uhraamastaan, asiakkaan taloudellisesta tilanteesta ja lisäksi siitä mahdollisuudesta, että asianajaja joutuu liikkumaan pitkiä matkoja.
- 31 Komissio katsoo kolmanneksi, että Italian maksujen vahvistamista koskevalla järjestelmällä rajoitetaan asianajajan sopimusvapautta, koska asianajajaa estetään

tekemästä ad hoc -tarjouksia tietyissä tilanteissa ja/tai omille asiakkailleen. Riidanalaiset säännökset saattavat siis johtaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden asianajajien kilpailukyvyyn menettämiseen, koska niiden vuoksi kyseisillä asianajajilla ei ole käytettäväänä menetelmiä, joilla he voisivat tehokkaasti päästä Italian oikeudellisille markkinoille. Komission mielestä riidanalaiset säännökset merkitsevät Italian oikeudellisten palvelujen markkinoille pääsyn rajoitusta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille asianajajille.

- 32 Italian tasavalta ei lähtökohtaisesti kiistä sitä, etteikö Italian oikeusjärjestyksessä olisi säädetty mainituista enimmäismaksuista, mutta se kiistää niiden sitovuuden ja väittää, että on olemassa lukuisia poikkeuksia, joiden perusteella kyseiset rajat voidaan ylittää joko asianajajien tai heidän asiakkaidensa tahdosta tai tuomioistuimen toimenpiteillä.
- 33 Kyseisen jäsenvaltion mukaan pääasiallinen peruste, jonka nojalla asianajajien palkkiot voidaan vahvistaa, on Italian siviililain 2233 §:n mukaan asianajajan ja hänen asiakkaansa välinen sopimus, kun taas asianajajien palkkioihin sovellettaviin maksuluetteloihin turvautuminen on ainoastaan toissijainen peruste, jota käytetään silloin, kun sopimusosapuolet eivät ole vapaasti sopineet korvauksesta sopimusautonomiansa nojalla.
- 34 Tuntiperusteisia palkkioita tarkastellaan lisäksi nimenomaisesti CNF:n päätöksen III ryhmään sisältyvässä 10 kohdassa vaihtoehtoisena menetelmänä laskea palkkioiden määrä oikeudenkäynnin ulkopuolisissa asioissa.
- 35 Italian tasavalta toteaa, että myös kielto tehdä asiakkaan ja asianajajan välillä sopimus, jossa määrätään oikeusriidan ratkaisusta riippuvasta korvauksesta, on poistettu lopullisesti Italian oikeusjärjestyksestä Bersani-asetuksen antamisen johdosta.

- 36 Italian tasavalta huomauttaa asianajajien palkkioihin sovellettaviin enimmäismaksuihin tehtävistä poikkeuksista, että kaikissa asioissa, jotka ovat erityisen tärkeitä, monimutkaisia tai hankalia käsiteltyjen oikeudellisten kysymysten vuoksi, asianajajat ja heidän asiakkaansa voivat sopia ilman, että toimivaltaisen asianajajayhteisön hallituksen lausunto olisi tarpeen, että palkkioiden määrä on kaksinkertainen tai rikosasioissa jopa nelinkertainen näiden maksujen enimmäismäärään nähden.
- 37 Toimivaltaisen asianajajayhteisön hallituksen ennalta antamaa lausuntoa sitä vastoin edellytetään sekä siviiliasioissa että oikeudenkäynnin ulkopuolisissa asioissa silloin, kun asioilla on poikkeuksellista merkitystä, jotta palkkioiden määrä voidaan nelinkertaistaa vahvistettuihin enimmäismääriin nähden, ja kun ammatillisen palvelun ja palkkioihin sovellettavan maksuluettelon mukaisten palkkioiden välillä on ilmeinen epäsuhde, jotta mainittujen palkkioiden määrää voidaan vastaavalla tavalla korottaa yli kyseisten enimmäismäärien.
- 38 Italian tasavalta väittää toissijaisesti, ettei riidanalaisiin säännöksiin sisälly toimenpidettä, jolla rajoitettaisiin sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta, ja etteivät komission väitteet ole perusteltuja.
- 39 Lisäkustannuksista Italian tasavalta toteaa, ettei se, että on olemassa kaksi säännöstöä, eli alkuperäjäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion säännöstö, sinällään voi merkitä perustetta, jonka nojalla voitaisiin väittää, että riidanalaiset säännökset ovat rajoittavia, koska vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevia ammatillisia sääntöjä sovelletaan muista jäsenvaltioista tuleviin asianajajiin direktiivin 77/249 sekä asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu, 16.2.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/5/EY (EYVL L 77, s. 36) perusteella alkupe-  
rjäsenvaltiossa sovellettavista säännöistä riippumatta.

- 40 Voittomarginaalien väitetyistä alenemisesta Italian tasavalta huomauttaa, että riidanalaisissa säännöksissä säädetään yksityiskohtaisesti kaikkien toimeksiannosta johtuvien kulujen korvaamisesta kokonaisuudessaan tositteita vastaan ja niissä myönnetään lisäksi matkakorvaus kyseisen matkan aikana menetettyjen työtuntien osalta. Nämä lisätään asianajajien maksuihin, palkkioihin ja yleiskuluihin ja ne korvataan syrjäntäkiellon periaatteen mukaisesti sekä Italiaan sijoittautuneille asianajajille, joiden on liikuttava Italian alueella, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille asianajajille, joiden on liikuttava Italiassa.

*Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 41 Alustavasti on todettava riidanalaisista säännöksistä seuraavan kokonaisuudessaan, että asianajajien palkkioihin sovellettavat enimmäismaksut ovat oikeudellisesti sitovia sääntöjä, koska niistä säädetään laissa.
- 42 Vaikka oletetaan, että asianajajat ja heidän asiakkaansa ovat käytännössä vapaita sopimaan sopimuksella asianajajille maksettavista korvauksista tuntiperustein tai oikeusriidan ratkaisun mukaisesti, kuten Italian tasavalta väittää, enimmäismaksut ovat kuitenkin sitovia siinä tilanteessa, että asianajajien ja asiakkaiden välillä ei ole tehty sopimusta.
- 43 Komissio on lisäksi perustellusti katsonut, että sellaisten poikkeusten olemassaolo, joiden nojalla palkkioiden määrän enimmäisrajat voidaan tietyin edellytyksin ylittää siten, että palkkioiden määrä on kaksinkertainen tai nelinkertainen tai jopa vielä suurempi, vahvistaa sen, että palkkioita koskevia enimmäismaksuja sovelletaan pääsääntöisesti.

- 44 Näin ollen ei ole mahdollista hyväksyä Italian tasavallan väitettä, jonka mukaan asianajajille ei ole asetettu sen oikeusjärjestyksessä minkäänlaista velvoitetta noudattaa enimmäismaksuja palkkioidensa määrittämiseksi.
- 45 Lisäksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee rajoituksista EY 43 artiklassa tarkoitettuun sijoittautumisvapauteen ja EY 49 artiklassa tarkoitettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen, että tällaisina rajoituksina on pidettävä toimenpiteitä, joilla kielletään näiden vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. vastaavasti asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, Kok., s. I-305, 22 kohta; asia C-442/02, CaixaBank France, tuomio 5.10.2004, Kok., s. I-8961, 11 kohta; asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006, Kok., s. I-2941, 31 kohta ja asia C-330/07, Jobra, tuomio 4.12.2008, Kok., s. I-9099, 19 kohta).
- 46 Rajoituksen käsitteen piiriin sisältyvät erityisesti sellaiset jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden markkinoillepääsyyn, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin erotuksetta (ks. mm. em. asia CaixaBank France, tuomion 12 kohta ja asia C-518/06, komissio v. Italia, tuomio 28.4.2009, Kok., s. I-3491, 64 kohta).
- 47 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että riidanalaisia säännöksiä sovelletaan erotuksetta kaikkiin asianajajiin, jotka tarjoavat palvelujaan Italian alueella.
- 48 Komission mukaan nämä säännökset kuitenkin merkitsevät edellä mainituissa artikloissa tarkoitettua rajoitusta, koska ne voivat aiheuttaa muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneille asianajajille, jotka tarjoavat palveluja tässä valtiossa, ylimääräisiä kustannuksia, jotka johtuvat Italian palkkiojärjestelmän soveltamisesta, ja johtaa voittomarginaalien alenemiseen ja näin ollen kilpailukyvyyn menettämiseen.

- 49 Tästä on huomautettava heti alkuun, ettei jäsenvaltion toteuttama sääntely muodosta EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettua rajoitusta pelkästään siksi, että muut jäsenvaltiot soveltavat väljempää tai taloudellisesti edullisempia sääntöjä alueelleen sijoittautuneisiin samankaltaisten palvelujen tuottajiin (ks. em. asia komissio v. Italia, tuomio 28.4.2009, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 50 Pelkästään sen perusteella, että muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneiden asianajajien on Italiassa tarjotuista palveluista perimiensä palkkioiden laskemiseksi totuttava kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettaviin sääntöihin, ei siis voida päätellä, että kyse olisi perustamissopimuksessa tarkoitettua rajoituksesta.
- 51 Tällaisesta rajoituksesta on sitä vastoin kyse muun muassa silloin, jos mainituilta asianajajilta suljetaan pois mahdollisuus päästä vastaanottavan jäsenvaltion markkinoille normaaleissa ja tehokkaissa kilpailuolosuhteissa (ks. vastaavasti em. asia CaixaBank France, tuomion 13 ja 14 kohta; yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006, Kok., s. I-11421, 59 kohta ja asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010, Kok., s. I-2055, 45 kohta).
- 52 On kuitenkin todettava, ettei komissio ole osoittanut, että riidanalaisilla säännöksillä olisi tällainen tarkoitus tai vaikutus.
- 53 Se ei näet ole kyennyt osoittamaan, että kyseinen järjestelmä olisi laadittu siten, että sillä rajoitetaan pääsyä kyseisten palvelujen Italian markkinoille normaaleissa ja tehokkaissa kilpailuolosuhteissa. Tästä on todettava, että Italian palkkiojärjestelmälle on ominaista joustavuus, joka näyttää mahdollistavan asianmukaisen korvauksen kaikenlaisista asianajajien tarjoamista palveluista. Palkkiot on siten mahdollista kaksinkertaistaa muutoin sovellettavien enimmäismaksujen määrään nähden asioissa, jotka ovat tärkeitä, monimutkaisia tai erityisen hankalia, tai nelinkertaistaa kyseisten maksujen määrään nähden asioissa, jotka ovat poikkeuksellisen tärkeitä, tai niitä voidaan korottaa jopa enemmän, jos asiaan liittyvien olosuhteiden kannalta asianajajan palvelujen ja vahvistettujen enimmäismaksujen välillä on olemassa nyt käsiteltävän tapauksen olosuhteisiin nähden olemassa ilmeinen epäsuhta. Useissa

tilanteissa asianajajat saavat myös tehdä asiakkaansa kanssa erityisen sopimuksen palkkioiden määrän vahvistamiseksi.

- 54 Koska komissio ei ole osoittanut, että riidanalaisilla säännöksillä rajoitetaan muista jäsenvaltioista tulevien asianajajien pääsyä kyseisille Italian markkinoille, sen väitteitä, joilla pyritään sen toteamiseen, että kyseessä olisi on EY 43 ja EY 49 artiklassa tarkoitettu rajoitus, ei voida hyväksyä.
- 55 Kanne on siis hylättävä.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 56 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italian tasavalta ei ole vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikuluja, on määrättävä, että asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Kanne hylätään.**

**2) Euroopan komissio ja Italian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset