

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

29 maart 2011*

In zaak C-565/08,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 19 december 2008,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Traversa en L. Prete als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door I. Bruni, vervolgens door G. Palmieri, als gemachtigden, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts en J.-C. Bonichot, kamerpresidenten, A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus (rapporteur), E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, P. Lindh en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 maart 2010,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 juli 2010,

het navolgende

Arrest

- ¹ De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door bepalingen vast te stellen die erin voorzien dat advocaten maximumtarieven in acht moeten nemen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 43 EG en 49 EG.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

- 2 Het beroep van advocaat wordt in Italië geregeld bij regio decreto legge n. 1578 — ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore legale (koninklijke besluitwet nr. 1578 tot regeling van de beroepen van „avvocato” en „procuratore legale”) van 27 november 1933 (GURI nr. 281 van 5 december 1933, blz. 5521), omgezet in wet, na wijziging, bij wet nr. 36 van 22 januari 1934 (GURI nr. 24 van 30 januari 1934), zoals nadien gewijzigd (hierna: „koninklijke besluitwet”). Overeenkomstig de artikelen 52 tot en met 55 van de koninklijke besluitwet wordt bij de minister van Justitie een Consiglio nazionale forense (Italiaanse nationale orde van advocaten; hierna: „CNF”) ingesteld bestaande uit advocaten, één per ressort van een Corte d'appello, die door de leden uit hun midden worden gekozen.
- 3 Artikel 57 van de koninklijke besluitwet bepaalt dat de criteria voor de vaststelling van de honoraria en de vergoedingen van advocaten en procureurs voor zowel vertegenwoordiging in burgerlijke en strafzaken als verlening van buitengerechtelijke bijstand om de twee jaar bij besluit van de CNF worden bepaald. Deze criteria moeten nadien, na advies van het Comitato interministeriale dei prezzi (interministerieel comité voor de prijzen) en raadpleging van de Consiglio di Stato (Italiaanse Raad van State), door de minister van Justitie worden goedgekeurd.
- 4 Volgens artikel 58 van de koninklijke besluitwet worden de in artikel 57 ervan bedoelde criteria bepaald aan de hand van het geldelijke belang van de zaak, de aanleg waarin de zaak bij de rechter is aangebracht en, in strafzaken, de duur van de zaak. Voor elke verrichting of reeks verrichtingen moeten een maximum- en een minimumhonorarium worden vastgesteld. Bij buitengerechtelijke bijstand wordt rekening gehouden met het belang van de zaak.
- 5 Artikel 60 van de koninklijke besluitwet bepaalt dat de honoraria door de gerechtelijke instantie worden vastgesteld op basis van voornoemde criteria, waarbij rekening wordt gehouden met de moeilijkheidsgraad van de zaak en het aantal behandelde geschilpunten. Hierbij moeten de vooraf vastgestelde minimum- en maximumbedragen in acht worden genomen. In zaken met een buitengewoon belang kan de rechter

echter, gelet op de bijzondere aard van de geschilpunten en wanneer de intrinsieke waarde van de prestatie dit rechtvaardigt, boven het maximumbedrag gaan. Wanneer de behandeling van de zaak gemakkelijk blijkt, kan hij de honoraria daarentegen vaststellen op een bedrag onder het minimum. In beide gevallen moet de rechter zijn beslissing motiveren.

- 6 Volgens artikel 61, lid 1, van de koninklijke besluitwet worden de honoraria die de advocaten hun cliënten aanrekenen voor vertegenwoordiging in rechte en verlening van buitengerechtelijke bijstand, behoudens bijzondere overeenkomst, bepaald aan de hand van de criteria van artikel 57, waarbij rekening wordt gehouden met de moeilijkheidsgraad van de zaak en het aantal behandelde geschilpunten. Volgens lid 2 van voornoemd artikel kunnen die honoraria boven het bedrag gaan van de honoraria die ten laste van de in de kosten verwezen partij worden gebracht, zo de bijzondere aard van het geschil of het resultaat van de verrichting dat rechtvaardigt.
- 7 Artikel 24 van legge n. 794 — onorari di avvocato per prestazioni giudiziali in materia civile (wet nr. 794 betreffende de honoraria van advocaten uit hoofde van prestaties in burgerlijke zaken) van 13 juni 1942 (GURI nr. 172 van 23 juli 1942) bepaalt dat op straffe van nietigheid van elke daartoe strekkende overeenkomst, niet kan worden afgeweken van de minimumhonoraria die voor de prestaties van advocaten zijn vastgesteld.
- 8 Volgens artikel 13 van legge n. 31 — libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini di altri Stati membri della Comunità europea (wet nr. 31 betreffende het vrij verrichten van diensten door advocaten die onderdaan zijn van andere lidstaten van de Europese Gemeenschap) van 9 februari 1982 (GURI nr. 42 van 12 februari 1982, blz. 1030), waarmee uitvoering is gegeven aan richtlijn 77/249/EEG van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten (PB L 78, blz. 17), geldt de verplichting tot inachtneming van de voor de beroepsgroep vigerende tarieven ook voor advocaten uit andere lidstaten die cliënten in Italië in rechte vertegenwoordigen of buitengerechtelijke bijstand verlenen.

- 9 De rechten en honoraria van de advocaten zijn achtereenvolgens bij verschillende ministeriële besluiten geregeld. De laatste drie daarvan zijn besluit nr. 392 van 24 november 1990, besluit nr. 585 van 5 oktober 1994 en besluit nr. 127 van 8 april 2004.
- 10 Overeenkomstig het besluit van de CNF dat is gehecht aan ministerieel besluit nr. 127 van 8 april 2004 (GURI nr. 115 van 18 mei 2004; hierna: „besluit van de CNF”), zijn de tarieven voor advocatenhonoraria ingedeeld in drie hoofdstukken, namelijk hoofdstuk I inzake vertegenwoordiging in rechte in zowel burgerlijke en bestuurs- als fiscale zaken, hoofdstuk II inzake vertegenwoordiging in rechte in strafzaken en hoofdstuk III inzake verlening van buitengerechtelijke bijstand.
- 11 Voor hoofdstuk I verbiedt artikel 4, lid 1, van het besluit van de CNF elke afwijking van de honoraria en rechten die voor de prestaties van advocaten zijn vastgesteld.
- 12 Aangaande hoofdstuk II bepaalt artikel 1, leden 1 en 2, van dit besluit dat bij de vaststelling van de in de tabel bedoelde honoraria rekening moet worden gehouden met de aard, de complexiteit en de moeilijkheidsgraad van de zaak, de beschuldigingen en de bezwaren, het aantal en het belang van de behandelde geschilpunten en de vermogensrechtelijke gevolgen ervan, de duur van de behandeling en het proces, het geldelijke belang van de verrichte prestatie, het aantal advocaten dat aan het verweer heeft meegewerkt en de verantwoordelijkheid ervoor heeft gedeeld, het bereikte resultaat, mede gelet op de civielrechtelijke gevolgen en de financiële situatie van de cliënt. Voor zaken die wegens de ingewikkeldheid van de feiten of de behandelde rechtskwesties een bijzondere inzet vereisen, kunnen de honoraria tot het vierdubbele van de vastgestelde maxima bedragen.
- 13 Met betrekking tot hoofdstuk III heet het in artikel 1, lid 3, van het besluit van de CNF dat na advies van de raad van de bevoegde orde van advocaten, de maximumbedragen voor honoraria in bijzonder belangrijke, ingewikkelde of moeilijke zaken

tot het dubbele, en in buitengewoon belangrijke zaken tot het vierdubbele kunnen worden verhoogd. Artikel 9 van dit besluit bepaalt dat na advies van de raad van de bevoegde orde van advocaten, de maximumbedragen boven de in artikel 1, lid 3, van dit besluit vastgestelde bedragen kunnen worden gebracht en de minimumbedragen kunnen worden verlaagd, ingeval er om redenen die eigen zijn aan de zaak een kenmerkende wanverhouding bestaat tussen de prestatie en de in de tabel voorziene honoraria.

- ¹⁴ Besluitwet nr. 223 van 4 juli 2006 (GURI nr. 153 van 4 juli 2006), omgezet in wet bij wet nr. 248 van 4 augustus 2006 (GURI nr. 186 van 11 augustus 2006; hierna: „besluit Bersani”), heeft de regelgeving inzake de honoraria van advocaten gewijzigd. Artikel 2 („Spoedmaatregelen ter bescherming van de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening”), leden 1 en 2, hiervan, luidt:

„1. Overeenkomstig de gemeenschapsrechtelijke beginselen van vrije mededinging en van vrij verkeer van personen en diensten, en om de gebruiker een daadwerkelijke keuzemogelijkheid bij de uitoefening van zijn rechten en tot vergelijking van de op de markt aangeboden diensten te waarborgen, zijn vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit ingetrokken de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die ter zake van de vrije beroepen en intellectuele activiteiten voorzien in:

- a) bindende vaste of minimumtarieven, en dus in het verbod om contractueel bepalingen vast te stellen die afhangen van de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen;

[...]

2. Dit geldt onverminderd de bepalingen betreffende [...] eventuele maximumtarieven die reeds algemeen ter bescherming van de gebruiker zijn vastgesteld. Bij de gerechtelijke vaststelling en bij pro-deorechtsbijstand stelt de rechter de kosten en de honoraria vast op basis van de tariefregeling voor de beroepsgroep. [...]"

- 15 Artikel 2233 van de Codice civile (Italiaans burgerlijk wetboek) bepaalt in het algemeen dat de beloning uit hoofde van een overeenkomst tot het verrichten van diensten, indien zij niet tussen partijen is overeengekomen en niet kan worden bepaald volgens de tarieven of het heersende gebruik, wordt vastgesteld door de rechter, nadat de beroepsorganisatie waaronder de dienstverrichter valt, is gehoord. In elk geval moet de hoogte van de beloning in overeenstemming zijn met de omvang van de werkzaamheden en de waardigheid van het beroep. Elke niet-schriftelijke overeenkomst tussen advocaten of gemachtigde advocaat-stagiairs en hun cliënten tot vaststelling van honoraria is nietig.

Precontentieuze procedure

- 16 Bij aanmaningsbrief van 13 juli 2005 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten erop gewezen dat een aantal bepalingen van nationaal recht inzake de buitengerechtelijke activiteiten van advocaten mogelijkwerwijs strijdig was met artikel 49 EG. De Italiaanse autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 19 september 2005.
- 17 Vervolgens heeft de Commissie haar in de aanmaningsbrief vervatte analyse tweemaal aangevuld. In een eerste aanvullende aanmaningsbrief, van 23 december 2005, heeft de Commissie gesteld dat de Italiaanse bepalingen waarin de verplichting is neergelegd om voor gerechtelijke en buitengerechtelijke activiteiten van advocaten bindende tarieven in acht te nemen, niet verenigbaar waren met de artikelen 43 EG en 49 EG.

- 18 De Italiaanse Republiek heeft geantwoord bij brieven van 9 maart, 10 juli en 17 oktober 2006, waarbij zij de Commissie op de hoogte bracht van het besluit Bersani, waarin de nieuwe Italiaanse regelgeving ter zake van advocatenhonoraria was vervat.
- 19 Met een tweede aanvullende aanmaningsbrief, gedateerd 23 maart 2007, heeft de Commissie, rekening houdend met die nieuwe regelgeving, haar standpunt nogmaals vervolledigd. De Italiaanse Republiek heeft geantwoord bij brief van 21 mei 2007.
- 20 Vervolgens heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten bij brief van 3 augustus 2007 verzocht om informatie over de regeling tot terugbetaling van de door de advocaten gedragen kosten. De Italiaanse Republiek heeft geantwoord bij brief van 28 september 2007.
- 21 Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met dat antwoord, heeft zij de Italiaanse Republiek op 4 april 2008 een met redenen omkleed advies gestuurd, waarin zij stelde dat de nationale bepalingen die voor advocaten de verplichting inhouden om maximumtarieven in acht te nemen, strijdig zijn met de artikelen 43 EG en 49 EG. Deze verplichting resulteert met name uit de artikelen 57 en 58 van de koninklijke besluitwet, artikel 24 van wet nr. 794 van 13 juni 1942, artikel 13 van wet nr. 31 van 9 februari 1982, de relevante bepalingen van de ministeriële besluiten nr. 392 van 24 november 1990, nr. 585 van 5 oktober 1994 en nr. 127 van 8 april 2004, alsmede uit het besluit Bersani (hierna samen: „betrokken bepalingen”). Zij heeft deze lidstaat verzocht binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dat advies de nodige maatregelen te nemen om zich daarnaar te voegen. De Italiaanse Republiek heeft gereageerd bij brief van 9 oktober 2008.
- 22 Van mening dat de Italiaanse Republiek de verweten inbreuk niet had beëindigd, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Argumenten van partijen

- 23 De Commissie verwijt de Italiaanse Republiek dat zij in strijd met de artikelen 43 EG en 49 EG bepalingen heeft ingevoerd die erin voorzien dat advocaten bij de vaststelling van hun honoraria maximumtarieven in acht moeten nemen.
- 24 Volgens de Commissie volgt deze verplichting uit het besluit Bersani, dat de vaste of minimumtarieven voor advocatenhonoraria weliswaar heeft ingetrokken, maar de verplichting om maximumtarieven in acht te nemen, in het belang van de bescherming van de consument uitdrukkelijk heeft gehandhaafd. Deze interpretatie wordt overigens bevestigd in de officiële documenten van de CNE, de raad van de orde van advocaten van Turijn en de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (nationale mededingings- en marktautoriteit).
- 25 Het feit dat datzelfde besluit het verbod heeft opgeheven om bij overeenkomst beloningen vast te stellen die afhangen van de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen — het zogeheten „pactum de quota litis” —, kan niet afdoen aan de conclusie dat deze maximumtarieven nog altijd in acht moeten worden genomen in alle gevallen waarin geen dergelijke overeenkomst is gesloten. Overigens hebben de Italiaanse autoriteiten in de precontentieuze fase nooit ontkend dat deze maximumtarieven bindend zijn.
- 26 Evenzo sluiten de voorziene uitzonderingen op de maximumtarieven voor advocatenhonoraria niet uit dat deze maximumtarieven in de regel van toepassing zijn, maar bevestigen zij dit integendeel.

- 27 De betrokken bepalingen ontmoedigen in andere lidstaten gevestigde advocaten om zich in Italië te vestigen of om er tijdelijk hun diensten te verrichten, en vormen bijgevolg beperkingen van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 43 EG alsmede van de vrije dienstverrichting in de zin van artikel 49 EG.
- 28 Een bindend maximumtarief dat geldt ongeacht de kwaliteit van de dienst, het voor de verrichting ervan noodzakelijke werk en de daarbij gedragen kosten, kan de Italiaanse markt voor juridische diensten namelijk onaantrekkelijk maken voor in andere lidstaten gevestigde beroepsbeoefenaars.
- 29 Ten eerste zijn deze beperkingen het gevolg van de aan de advocaten opgelegde verplichting om hun honoraria te berekenen volgens een uitermate ingewikkelde tariefregeling, die met name voor buiten Italië gevestigde advocaten extra kosten meebrengt. Zo deze advocaten tot dan toe een ander systeem ter berekening van hun honoraria gebruikten, zijn zij genoodzaakt dit te laten vallen en zich aan het Italiaanse systeem aan te passen.
- 30 Ten tweede verzet het bestaan van maximumtarieven voor advocatenhonoraria zich ertegen dat de diensten van in andere lidstaten dan de Italiaanse Republiek gevestigde advocaten passend worden vergoed, en belet zij advocaten die hogere honoraria aanrekenen dan die welke bij de betrokken bepalingen zijn vastgesteld, hun diensten tijdelijk in Italië aan te bieden of zich in deze staat te vestigen. De maximumwinstmarge wordt immers vastgesteld los van de kwaliteit van de verrichte dienst, de ervaring van de advocaat, zijn specialisatie, de tijd die hij aan de zaak besteedt, de financiële situatie van de cliënt, en bovendien ongeacht het feit dat de advocaat mogelijkwijs grote afstanden moet afleggen.
- 31 Ten derde tast de Italiaanse tariefregeling de contractvrijheid van de advocaat aan, aangezien zij hem belet, specifiek op bepaalde situaties en/of bijzondere cliënten

afgestemde offertes te doen. De betrokken bepalingen kunnen voor in andere lidstaten gevestigde advocaten dus tot competitiviteitsverlies leiden, omdat zij hun doeltreffende technieken ontzeggen om de Italiaanse markt voor juridische diensten te betreden. Derhalve belemmeren deze bepalingen de toegang tot dit segment van de Italiaanse markt voor in andere lidstaten gevestigde advocaten.

- 32 De Italiaanse Republiek betwist primair niet het bestaan van voornoemde maximumtarieven in de Italiaanse rechtsorde, maar wel de bindende aard daarvan, en betoogt dat in talrijke uitzonderingen is voorzien op grond waarvan deze maxima kunnen worden overschreden, hetzij door wilsovereenstemming tussen de advocaten en hun cliënten, hetzij door een beslissing van de rechter.
- 33 Volgens deze lidstaat is het belangrijkste criterium voor de vaststelling van advocatenhonoraria, conform artikel 2233 van het Italiaanse burgerlijk wetboek, de overeenkomst tussen de advocaat en zijn cliënt, terwijl de tarieven voor advocatenhonoraria slechts een bijkomend criterium vormen, dat kan worden gebruikt wanneer de contractpartijen bij de uitoefening van hun contractvrijheid niet zelf een beloning zijn overeengekomen.
- 34 Voorts worden op uurbasis berekende honoraria in hoofdstuk III, punt 10, van het besluit van de CNF uitdrukkelijk beschouwd als een alternatieve methode voor de berekening van honoraria voor buitengerechtelijke activiteiten.
- 35 Verder is met de vaststelling van het besluit Bersani het verbod voor cliënt en advocaat om een overeenkomst te sluiten die voorziet in een beloning naargelang van de afloop van het geding, definitief uit de Italiaanse rechtsorde verwijderd.

- 36 Aangaande de uitzonderingen op de maximumtarieven voor advocatenhonoraria benadrukt de Italiaanse Republiek dat advocaten en hun cliënten in alle zaken die wegens de behandelde rechtskwesties bijzonder belangrijk, ingewikkeld of moeilijk zijn, mogen overeenkomen dat de honoraria worden verhoogd tot het dubbele van deze maximumtarieven, en in strafzaken zelfs tot het vierdubbele hiervan, zonder dat de raad van de bevoegde orde van advocaten daarover een advies moet uitbrengen.
- 37 Het voorafgaande advies van de raad van de bevoegde orde van advocaten is in het kader van zowel burgerlijke zaken als buitengerechtelijke bijstand daarentegen wél vereist wanneer het gaat om zaken met een buitengewoon belang, teneinde de honoraria tot het vierdubbele van de voorziene maximumbedragen te verhogen, en wanneer een kennelijke wanverhouding blijkt te bestaan tussen de door de beroepsbeoefenaar verrichte dienst en de in de tariefregeling voorziene honoraria, teneinde ook deze honoraria boven de voornoemde maximumbedragen te brengen.
- 38 Subsidiair stelt de Italiaanse Republiek dat de betrokken bepalingen geen maatregelen omvatten die de vrijheid van vestiging of de vrije dienstverrichting beperken en dat de grieven van de Commissie ongegrond zijn.
- 39 Wat de extra kosten betreft, kan op grond van het bestaan van een dubbele regelgeving — die van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst — op zich namelijk niet worden gesteld dat de betrokken bepalingen beperkend zijn, aangezien de in de lidstaat van ontvangst vigerende beroepsvoorschriften op uit andere lidstaten afkomstige advocaten van toepassing zijn krachtens de richtlijnen 77/249 en 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PB L 77, blz. 36), ongeacht de voorschriften die in de lidstaat van herkomst gelden.

- 40 Wat de vermeende verlaging van de winstmarges betreft, regelen de betrokken bepalingen uitvoerig de volledige terugbetaling van alle met bewijsstukken gestaafde reiskosten en voorzien deze bovendien in een vergoeding voor de werkuren die wegens de verplaatsing verloren gaan. Deze uitgaven komen bovenop de rechten, honoraria en algemene kosten van de advocaten en worden overeenkomstig het beginsel van non-discriminatie zowel vergoed aan in Italië gevestigde advocaten die zich binnen het nationale grondgebied moeten verplaatsen als aan in andere lidstaten gevestigde advocaten die naar Italië moeten reizen.

Beoordeling door het Hof

- 41 Inleidend zij vastgesteld dat blijkens het geheel van de betrokken bepalingen de maximumtarieven voor advocatenhonoraria dwingend zijn voorgeschreven, aangezien zij bij wettekst zijn bepaald.
- 42 Zelfs indien het advocaten en hun cliënten in de praktijk vrijstaat, de beloning van de advocaat bij overeenkomst op uurbasis vast te stellen of van de afloop van het geding te laten afhangen, zoals de Italiaanse Republiek betoogt, dan nog blijven de maximumtarieven verplicht van toepassing in het geval dat geen overeenkomst tussen de advocaat en zijn cliënt wordt gesloten.
- 43 Verder heeft de Commissie zich terecht op het standpunt gesteld dat het bestaan van uitzonderingen op grond waarvan de maximumbedragen inzake honoraria onder bepaalde voorwaarden kunnen worden overschreden en tot het dubbele, het vierdubbele of zelfs een nog hoger bedrag kunnen worden opgetrokken, bevestigt dat de maximumtarieven voor honoraria in de regel van toepassing zijn.

- 44 Bijgevolg kan het argument van de Italiaanse Republiek dat in haar rechtsorde geen verplichting voor de advocaten bestaat om bij de vaststelling van hun honoraria maximumtarieven in acht te nemen, niet slagen.
- 45 Aangaande het bestaan van beperkingen van de respectievelijk in artikel 43 EG en artikel 49 EG neergelegde vrijheid van vestiging en vrije dienstverrichting, blijkt uit vaste rechtspraak dat als dergelijke beperkingen moeten worden beschouwd, maatregelen die het gebruik van die vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie in die zin arresten van 15 januari 2002, *Commissie/Italië*, C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 22; 5 oktober 2004, *CaixaBank France*, C-442/02, Jurispr. blz. I-8961, punt 11; 30 maart 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, Jurispr. blz. I-2941, punt 31, en 4 december 2008, *Jobra*, C-330/07, Jurispr. blz. I-9099, punt 19).
- 46 In het bijzonder omvat het begrip „beperking” de door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden (zie met name arrest *CaixaBank France*, reeds aangehaald, punt 12, en arrest van 28 april 2009, *Commissie/Italië*, C-518/06, Jurispr. blz. I-3491, punt 64).
- 47 In het onderhavige geval staat vast dat de betrokken bepalingen zonder onderscheid van toepassing zijn op alle advocaten die op het Italiaanse grondgebied diensten verrichten.
- 48 De Commissie meent evenwel dat deze bepalingen een beperking in de zin van vornoemde artikelen vormen, omdat zij voor in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek gevestigde advocaten die in laatstgenoemde staat diensten verrichten, extra kosten als gevolg van de toepassing van de Italiaanse honorariumregeling en een verlaging van de winstmarges kunnen meebrengen, en dus voor hen tot een verlies aan competitiviteit kunnen leiden.

- 49 In dit verband zij er onmiddellijk aan herinnerd dat een regeling van een lidstaat geen beperking in de zin van het EG-Verdrag vormt, enkel omdat andere lidstaten minder rigoureuze of economisch gunstigere regels toepassen op verrichters van soortgelijke diensten die op hun grondgebied zijn gevestigd (zie arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 Het bestaan van een beperking in de zin van het Verdrag kan dus niet worden afgeleid uit het enkele feit dat in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek gevestigde advocaten zich voor de berekening van hun honoraria voor in Italië verrichte diensten aan de in deze lidstaat geldende regels moeten aanpassen.
- 51 Van een dergelijke beperking is daarentegen met name sprake wanneer die advocaten de mogelijkheid wordt ontnomen om de markt van de lidstaat van ontvangst onder normale en doeltreffende mededingingsvoorwaarden te betreden (zie in die zin arrest CaixaBank France, reeds aangehaald, punten 13 en 14; arresten van 5 december 2006, Cipolla e.a., C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punt 59, en 11 maart 2010, Attanasio Group, C-384/08, Jurispr. blz. I-2055, punt 45).
- 52 De Commissie heeft evenwel niet aangetoond dat de betrokken bepalingen zulks tot doel of tot gevolg hebben.
- 53 De Commissie is er namelijk niet in geslaagd aan te tonen dat de betrokken regeling aldus is opgezet dat zij de toegang, onder normale en doeltreffende mededingingsvoorwaarden, tot de Italiaanse markt voor de diensten in kwestie ongunstig beïnvloedt. Dienaangaande zij erop gewezen dat de Italiaanse honorariumregeling wordt gekenmerkt door een flexibiliteit die het mogelijk lijkt te maken om alle soorten diensten die door advocaten worden verricht, passend te belonen. Zo kunnen de honoraria worden verhoogd tot het dubbele van de anders geldende maximumtarieven voor bijzonder belangrijke, ingewikkelde of moeilijke zaken, tot het vierdubbele van die tarieven voor buitengewoon belangrijke zaken of zelfs tot een nog hoger bedrag ingeval er, gelet op de omstandigheden van het concrete geval, een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de diensten van de advocaat en de vastgestelde maximumtarieven. In

verschillende situaties kunnen advocaten dus een bijzondere overeenkomst met hun cliënten sluiten teneinde het bedrag van hun honoraria vast te stellen.

- 54 Aangezien de Commissie dus niet heeft aangetoond dat de betrokken bepalingen de toegang van uit andere lidstaten afkomstige advocaten tot de betrokken Italiaanse markt belemmeren, kan haar betoog tot vaststelling dat sprake is van een beperking in de zin van de artikelen 43 EG en 49 EG, niet slagen.
- 55 Bijgevolg dient het beroep te worden verworpen.

Kosten

- 56 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek niet heeft gevorderd dat de Commissie in de kosten wordt verwezen, zal elke partij haar eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**

- 2) De Europese Commissie en de Italiaanse Republiek dragen elk hun eigen kosten.**

ondertekeningen