



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 18. julija 2013 *

„Člen 267, tretji odstavek, PDEU — Obseg obveznosti sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji, da vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe — Člen 101 PDEU — Kodeks ravnanja, ki ga je sprejela poklicna zbornica in ki prepoveduje uporabo tarif, ki niso skladne z dostojanstvom poklica“

V zadevi C-136/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (Italija) z odločbo z dne 14. februarja 2012, ki je prispela na Sodišče 13. marca 2012, v postopku

Consiglio nazionale dei geologi

proti

Autorità garante della concorrenza e del mercato

in

Autorità garante della concorrenza e del mercato

proti

Consiglio nazionale dei geologi,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (poročevalec), sodniki, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Consiglio nazionale dei geologi A. Lagonegro, odvetnica,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agent, skupaj s S. Fiorentinom, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: italijanščina.

- za francosko vlado G. de Bergues, E. Belliard in B. Beaupère-Manokha, agenti,
- za madžarsko vlado M. Fehér, K. Molnár in K. Szíjjártó, agenti,
- za Evropsko komisijo J.-P. Keppenne, L. Malferrari in G. Conte, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 101 PDEU in 267, tretji odstavek, PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Consiglio nazionale dei geologi (nacionalni svet geologov, v nadaljevanju: CNG) in Autorità garante della concorrenza e del mercato (organ za varstvo konkurence in trga, v nadaljevanju: Autorità) ter spora med Autorità in CNG, in sicer glede ugotovitve Autorità, da obstaja sporazum o omejevanju konkurence, izveden v obliki predpisov o ravnanju, ki jih je sprejel CNG in ki določajo honorarje geologov.

Pravni okvir

- 3 V skladu s členom 2 zakona št. 112 z dne 3. februarja 1963 o zaščiti naziva in poklica geologa (legge n. 112 – Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo, GURI št. 57, z dne 28. februarja 1963, v nadaljevanju: zakon št. 112/1963) se za izvrševanje navedenega poklica v Italiji zahteva vpis v register, ki ga vodi nacionalna zbornica geologov.
- 4 Člen 8 tega zakona določa, da vsi geologi, vpisani v navedeni register, sestavljajo zbornico in volijo CNG.
- 5 Člen 9 tega zakona določa:
„[CNG] poleg nalog, določenih z drugimi predpisi, opravlja te naloge:
(a) skrbi za spoštovanje zakonov s področja poklica in vseh drugih določb v zvezi s poklicem;
(b) skrbi za register in posebni seznam ter opravlja vpise in izbrise;
(c) zagotavlja varstvo strokovnega naziva in opravlja dejavnosti, katerih cilj je boj proti nepoštenemu opravljanju poklica;
(d) sprejema disciplinske ukrepe;
(e) na podlagi predloga ukrepa v zvezi s plačilom honorarja;
(f) sprejema ukrepe v zvezi z upravljanjem premoženja nacionalne zbornice ter letno pripravlja proračun in zaključni račun;

(g) s sklepom, ki ga odobri minister za pravosodje, določa – če je to nujno potrebno za pokrivanje stroškov delovanja nacionalne zbornice – višino letnega prispevka za člane, vpisane v register ali na posebni seznam, ter višino članarine za vpis v register ali na seznam in takso za izdajo dovoljenj in mnenj v zvezi s plačili honorarjev“.

- 6 Člen 14(1) zakona št. 616 z dne 25. julija 1966, ki vsebuje izvedbene določbe za izvedbo zakona št. 112 z dne 3. februarja 1963 o zaščiti naziva in poklica geologa (legge n. 616 – Norme integrative per l'applicazione della L. 3 febbraio 1963, n. 112, contenente norme per la tutela del titolo e della professione di geologo, GURI št. 201, z dne 13. avgusta 1966), določa:

„Članu, vpisanemu v register ali na posebni seznam, ki ne ravna v skladu z ugledom in dostojanstvom poklica, se lahko glede na težo dejanja naloži ena od teh disciplinskih sankcij:

1. opomin;
2. začasna prepoved opravljanja poklica za obdobje, ki ne presega enega leta;
3. izključitev.

[...]“

- 7 Člen 2 uredbe-zakona št. 223 z dne 4. julija 2006 o nujnih določbah za ponovni gospodarski in socialni zagon, za omejitev in racionalizacijo javnih izdatkov in za ukrepe na strani prihodkov ter boj proti davčni utaji (decreto-legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, GURI št. 153, z dne 4. julija 2006), kakor je bila z zakonom št. 248 z dne 4. avgusta 2006 spremenjena in pretvorjena v zakon (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 223/2006), določa:

„1. V skladu z načeloma Skupnosti o svobodni konkurenci in prostem gibanju oseb oziroma svobodnem opravljanju storitev, zato da se uporabnikom efektivno omogoči izbira pri uveljavljanju njihovih pravic in primerjavi storitev, ponujenih na trgu, so od datuma začetka veljavnosti te uredbe-zakona razveljavljeni zakoni in drugi predpisi, ki v zvezi s samostojnimi poklici in intelektualnimi dejavnostmi določajo:

- (a) fiksne ali najnižje obvezne tarife ali prepoved določanja honorarjev glede na uresničevanje zastavljenih ciljev;

[...]

3. Določbe o ravnanju in pogodbeni pravila ter kodeksi o samoregulaciji, ki vsebujejo določbe iz točke 1, se prilagodijo najpozneje do 1. januarja 2007, vključno s sprejetjem ukrepov, katerih cilj je zagotoviti kakovost strokovnih storitev. Če se ne prilagodijo, so pravila, ki so v nasprotju z določbami odstavka 1, s tem datumom vsekakor nična.

- 8 Člen 2233 civilnega zakonika, ki se nanaša na intelektualne dejavnosti, določa:

„Honorarje, ki med strankami niso bili opredeljeni in jih ni mogoče določiti na podlagi tarif ali običajev, določi sodišče po posvetovanju s poklicnim združenjem, ki mu pripada izvajalec tega poklica.

Znesek plačila mora vsekakor ustrezati pomembnosti del in dostojanstvu poklica.

[...]“

- 9 Členi od 17 do 19 kodeksa ravnanja pri izvajanju poklica geologa v Italiji, ki ga je CNG potrdil 19. decembra 2006 in kakor je bil nazadnje spremenjen 24. marca 2010 (v nadaljevanju: kodeks ravnanja), določajo:

„Člen 17 – Merila za tarifo

Geolog mora pri določitvi honorarja ravnati v skladu z določbami uredbe-zakona št. 223/2006, z načelom ustreznosti iz člena 2233, drugi odstavek, civilnega zakonika in vsekakor z vsemi veljavnimi zakonskimi določbami, ki urejajo to področje. Poklicna tarifa, odobrena z ministrskim odlokom z dne 18. novembra 1971, kakor je bil spremenjen, in tarifa na področju javnih del, odobrena z ministrskim odlokom z dne 4. aprila 2001, v delu, v katerem veljata za geologe, sta zakonita in objektivna tehničnostrokovna referenčna elementa za ugotavljanje, določanje in opredelitev honorarjev med strankami.

Člen 18 – Določanje honorarjev

v okviru veljavnih predpisov za zagotavljanje kakovosti storitev mora geolog, ki opravlja poklicno dejavnost v kateri koli obliki – kot posameznik, družbenik ali družabnik – svoje honorarje vedno določiti na podlagi pomembnosti in zahtevnosti naloge, dostojanstva poklica, tehničnega znanja in potrebnega truda.

Zbornica ob upoštevanju načel poklicne konkurenčnosti skrbi, da se [ta pravila] spoštujejo.

Člen 19 – Postopek z javnim razpisom

V postopkih za oddajo javnega naročila, v katerih javni organ kot merilo za določitev nadomestila zakonito ne uporabi poklicne tarife, mora geolog svojo ponudbo določiti na podlagi pomembnosti in zahtevnosti dela, dostojanstva poklica, tehničnega znanja in potrebnega truda.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 10 Autorità je z odločbo z dne 23. junija 2010 (v nadaljevanju: odločba Autorità), sprejeto na podlagi izidov preiskave, ugotovil, da je nacionalna zbornica geologov s tem, da je pozvala svoje člane, naj gospodarsko ravnanje uskladijo z uporabo poklicne tarife, kršila člen 101 PDEU. Natančneje, Autorità je ugotovil, da kodeks ravnanja pomeni sklep podjetniškega združenja, ki omejuje konkurenco, s čimer krši člen 101 PDEU.
- 11 Po mnenju Autorità se z opredelitvijo poklicne tarife v členu 17 navedenega kodeksa kot zakonitega referenčnega elementa za določanje honorarjev pozivajo geologi, da svoje honorarje določajo na podlagi te tarife. Formalno sklicevanje v navedenem členu 17 na uredbo-zakon št. 223/2006, ki razveljavlja fiksne in najnižje tarife, naj geologom ne bi omogočalo možnosti, da poklicne honorarje določijo na podlagi svobodne volje strank.
- 12 Zaradi obveznosti iz členov 18 in 19 kodeksa ravnanja, da se morajo honorarji določiti na podlagi pogojev splošne ureditve, kot sta ugled in dostojanstvo poklica, naj bi bilo treba poklicno tarifo ob neobstoju meril, na podlagi katerih bi se lahko ti pogoji opredelili s posebnim sklicem na določanje tarif poklicnih storitev, šteti za obvezno, s čimer naj bi se preprečevalo izvajanje neodvisnih ravnanj na trgu. Tudi okoliščina, da člen 17 tega kodeksa napotuje na člen 2233 civilnega zakonika, ki se sklicuje na dostojanstvo poklica, naj bi to trditev utemeljevala.
- 13 CNG je odločbo Autorità izpodbijal pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

- 14 Slednje sodišče je s sodbo z dne 25. februarja 2011 zavrnilo tožbo CNG. Natančneje, strinjalo se je z mnenjem Autorità, da se z opredelitvijo poklicne tarife kot zakonitega referenčnega elementa za določanje honorarjev pozivajo geologi, da se prilagodijo tej tarifi, kar naj bi povzročalo omejevanje konkurence. Navedeno sodišče je hkrati presodilo, da Autorità ni predložil zadostnih dokazov za utemeljitev trditve, da sklicevanje na dostojanstvo poklica kot enega od elementov, ki jih je treba upoštevati pri določanju honorarjev geologov, pomeni, da je poklicna tarifa zavezujoča. Vendar pa je sklepalo, da ta napaka ne zadostuje, da bi se odločba Autorità razglasila za nično.
- 15 CNG je zoper sodbo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio vložil pritožbo pri Consiglio di Stato. Autorità je prav tako vložil pritožbo zoper to sodbo, in sicer v delu, v katerem je sodišče ugotovilo, da je bila obrazložitev odločbe Autorità delno napačna.
- 16 CNG je v postopku pred pritožbenim sodiščem predlagal, naj se Sodišču v predhodno odločanje predloži več vprašanj glede skladnosti nacionalnih določb, tako zakonskih in izvedbenih določb kot določb kodeksa ravnanja, s pravom Unije na področju konkurence.
- 17 Čeprav predložitveno sodišče meni, da je večina vprašanj, ki jih je predlagal CNG, v bistvu pomembnih za rešitev spora o glavni stvari, ugotavlja, da so nejasno izražena. Navedeno sodišče poleg tega meni, da nekatera od teh vprašanj v postopku v glavni stvari očitno niso upoštevna, zlasti tista, ki se nanašajo na Uredbo Sveta (EGS) št. 2137/85 z dne 25. julija 1985 o Evropskem gospodarskem interesnem združenju (EGIZ) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 17, zvezek 1, str. 83).
- 18 Predložitveno sodišče je zato Sodišču predložilo vprašanja o obsegu člena 267, tretji odstavek, PDEU v zvezi z njegovo pristojnostjo, da izbere in preoblikuje vprašanja, ki jih je predlagala ena od strank v postopku v glavni stvari, in njegovo morebitno obveznostjo, da opravi tako izbiro in preoblikovanje.
- 19 Predložitveno sodišče je vprašanja glede ureditve Unije na področju konkurence, ki jih je predlagal CNG, preoblikovalo.
- 20 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„I.

1. Ali nacionalna procesna pravila, ki določajo sistem procesnih predpostavk, kot so roki za vložitev tožbe, podroben opis razlogov, prepoved spremembe zahtevka med postopkom, prepoved, da sodišče spremeni zahtevek stranke, nasprotujejo uporabi člena 267, tretji odstavek, PDEU v zvezi z dolžnostjo sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, da v predhodno odločanje predloži vprašanje o razlagi prava Skupnosti, ki ga postavi ena od strank v postopku?
2. Ali pristojnost nacionalnega sodišča, da odloči o predložitvi glede na pomembnost vprašanja in presojo o jasnosti določbe Skupnosti, nasprotuje uporabi člena 267, tretji odstavek, PDEU v zvezi z dolžnostjo sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, da v predhodno odločanje predloži vprašanje o razlagi prava Skupnosti, ki ga postavi ena od strank v postopku?
3. Ali je člen 267, tretji odstavek, PDEU, če se razlaga tako, da nacionalnemu sodišču, ki odloča na zadnji stopnji, nalaga brezpogojno obveznost, da v predhodno odločanje predloži vprašanje o razlagi prava Skupnosti, ki ga predloži ena od strank v postopku, združljiv z načelom razumnega trajanja postopka, ki ga prav tako določa pravo Skupnosti?

4. V kakšnih dejanskih in pravnih okoliščinah neupoštevanje člena 267, tretji odstavek, PDEU s strani nacionalnega sodišča pomeni ‚očitno kršitev prava Skupnosti‘ in ali ima lahko ta pojem drugačen pomen in področje uporabe za posebno tožbo proti državi v smislu zakona št. 117 z dne 13. aprila 1988 za ‚povrnitev škode, povzročene pri opravljanju sodne funkcije [...]‘?
- II. Če bo Sodišče EU sprejelo tezo o ‚širokem situ‘ [...], ki ovira uporabo nacionalnih procesnih pravil glede specifičnosti tožbenih razlogov, morajo biti Sodišču EU predložena vprašanja, kot jih je oblikoval pritožnik [v postopku v glavni stvari] in ki so navedena [v nadaljevanju].

1. Sodišču se predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe o razlagi člena 101 Pogodbe [...] v zvezi z zakonskimi predpisi in predpisi o ravnanju, s katerimi je urejen poklic geologa, naloge institucij in pravila o delovanju [CNG] in ki se nanašajo na obravnavano zadevo ter so prikazani spodaj, da bi se ugotovila skladnost in zakonitost z vidika evropskih predpisov (navedeni člen 101) v zvezi z ureditvijo konkurence. [...]

[Navedba člena 9 zakona št. 112/1963]

[Navedba členov 14(1) in 17 zakona št. 616 z dne 25. julija 1966, ki vsebuje izvedbene določbe za izvedbo zakona št. 112 z dne 3. februarja 1963 o zaščiti naziva in poklica geologa]

[Navedba členov 6 in 7 kodeksa ravnanja]

[Navedba člena 17 kodeksa ravnanja]. Natančneje, Sodišče naj pove, ali je v nasprotju z navedenim členom 101 PDEU uredba-zakon št. 223/2006 kot zakonski predpis, ki je v celoti zavezujoč, s kronološko-številčnim sistemom, edinstvenim zgodovinskim in legitimnim sistemom tako na nacionalni ravni kot na ravni Skupnosti, ki niti najmanj ne vpliva na poznanost in zavezujočo naravo pravne norme.

[Navedba členov 18 in 19 kodeksa ravnanja]

V zvezi z:

- Uredbo [...] (EGS) št. 2137/85 [...] v zvezi z olajšanjem ali spodbujanjem gospodarske dejavnosti svojih članov, ki v šesti uvodni izjavi določa, da določbe te uredbe ne posegajo v uporabo pravnih predpisov in/ali etičnih kodeksov o pogojih opravljanja poslov in poklicnih dejavnosti na nacionalni ravni;
- [navedba uvodne izjave 43 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, str. 22)];
- [navedba uvodne izjave 115 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36)].

Nazadnje naj Sodišče odgovori, ali je v skladu s členom 101 PDEU razlikovanje – z vidika zakonodaje in organiziranosti zbornice – med podjetjem, ki zaposluje imetnike poklicnega naziva, in trgovskim podjetjem, ter med konkurenco na področju poklica in trgovsko konkurenco.

2. (a) Ali člen 101 PDEU ali katerikoli drug evropski predpis prepoveduje in/ali ovira sklicevanje na ugled in dostojanstvo strokovnjaka – v obravnavani zadevi geologa – pri določanju honorarja?

- (b) Ali v smislu člena 101 PDEU ali kateregakoli drugega evropskega predpisa sklicevanje na ugled in dostojanstvo poklica pomeni omejevanje konkurence v okviru poklica?
- (c) Ali člen 101 PDEU ali katerikoli drug evropski predpis določa, da je mogoče zahteve po ugledu in dostojanstvu kot sestavine honorarja v povezavi s tarifami, za katere je izrecno določena možnost odstopanja od najnižjih – glede na izrecno in uradno sklicevanje v členu 17 [kodeksa ravnanja] na zakonske predpise, ki tako odstopanje dopuščajo (uredba-zakon št. 223/2006 [...]) – šteti za ravnanje, ki omejuje konkurenco?
- (d) Ali člen 101 PDEU ali katerikoli drug evropski predpis prepoveduje sklicevanje na tarifo – ki je za geologe določena z državnim predpisom, to je z ministrskim odlokom ministra za pravosodje v soglasju z ministrom za produktivne dejavnosti, in je mogoče odstopanje od najnižje tarife [na podlagi] člena 17 [kodeksa ravnanja] – kot preprost tehnično-strokovni element za določitev honorarja?
- (e) Ali člen 101 PDEU ali katerikoli drug predpis prepoveduje povezanost obsega storitev in zahtev po ugledu in dostojanstvu, kot sta opredeljena v členih 6 in 7 [kodeksa ravnanja], ter honorarja, kakor določa člen 2233, [drugi odstavek], civilnega zakonika, po katerem „mora vsako nadomestilo (honorar) ustrezati obsegu dela in poklicni etiki“?
- (f) Ali je torej na podlagi člena 101 PDEU sklicevanje na člen 2233, [drugi odstavek], civilnega zakonika mogoče šteti za zakonito, tako da ne gre za spodbujanje omejevanja konkurence?
- (g) Ali člen 101 PDEU ali katerikoli drug evropski predpis na področju urejanja konkurence določa pravno izenačitev poklicne zbornice, v obravnavani zadevi geologov, kot je urejena s posebnimi državnimi predpisi, sprejetimi za uresničevanje institucionalnih ciljev, z omejevalnimi sporazumi, praksami in združitvami podjetij, ki pomenijo protikonkurenčna ravnanja?
- (h) Ali člen 101 PDEU ali katerikoli drug evropski predpis omogoča, da se določi izenačitev zakonsko obveznega zborničnega prispevka – za uresničevanje institucionalnih nalog in ciljev – z dejavnostjo prodaje blaga in opravljanja storitev ter ekonomskim dobičkom, pri čemer je dejavnost izvedena, dobiček pa pridobljen s protikonkurenčnimi ravnanji prek združitvev podjetij?
- (i) Ali člen 101 PDEU ali katerikoli drug evropski predpis upravičuje uporabo sankcije v obravnavani zadevi?
- (j) Ali člen 101 PDEU ali kateri drug evropski predpis upravičuje zavezanost k prisilnemu plačilu zakonsko obveznega zborničnega prispevka, pri tem pa ta prispevek izenačuje z dobičkom, pridobljenim na podlagi protikonkurenčnega ravnanja?

III. 1. Podredno, če bi Sodišče na vprašanja o razlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU odgovorilo tako, da nacionalna procesna pravila nimajo vpliva, nacionalno sodišče pa ima dolžnost zaprositi za razlago, in če bi menilo, da je vprašanje za predhodno odločanje, kot ga je zastavil pritožnik, preveč splošno: Ali konkurenčno pravo Skupnosti in predpisi Skupnosti o poklicih, natančneje, določbe Skupnosti, ki jih je pritožnik navedel v vprašanju, nasprotujejo sprejetju poklicnih kodeksov ravnanja, ki plačilo prilagajajo dostojanstvu in ugledu, kakovosti in količini opravljenega dela, kar pomeni, da bi se lahko plačila pod minimalnimi tarifami (ki so zato konkurenčna) sankcionirala v disciplinskem postopku zaradi kršitev pravil ravnanja?

2. Podredno, če bi Sodišče na vprašanja o razlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU odgovorilo tako, da nacionalna procesna pravila nimajo vpliva, nacionalno sodišče pa ima dolžnost zaprositi za razlago, in če bi menilo, da je vprašanje za predhodno odločanje, kot ga je zastavil pritožnik, preveč splošno: Ali je konkurenčno pravo Skupnosti, natančneje, predpise, s katerimi so prepovedani omejevalni sporazumi, mogoče razlagati tako, da je za omejevalne sporazume mogoče šteti pravila ravnanja poklicnih združenj, kadar ta pravila, ki kot merila za določitev plačila strokovnjaka določajo poklicni ugled in etiko ter kakovost in pomembnost opravljenega dela, učinkujejo tako, da ni mogoče odstopati od minimalnih tarif in zato zaradi te nemožnosti odstopanja omejujejo konkurenco?
3. Podredno, če bi Sodišče na vprašanja o razlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU odgovorilo tako, da nacionalna procesna pravila nimajo vpliva, nacionalno sodišče pa ima dolžnost zaprositi za razlago, in če bi menilo, da je vprašanje za predhodno odločanje, kot ga je zastavil pritožnik, preveč splošno: Ali konkurenčno pravo Skupnosti, zlasti zakonodaja Skupnosti o omejevalnih sporazumih, kadar nacionalno pravo določa strožja pravila varstva konkurence kot pravila Skupnosti, zlasti s tem, da določa, da je mogoče odstopiti od minimalnih vrednosti poklicnih tarif, medtem ko pravo Skupnosti pod določenimi pogoji dovoljuje prepoved odstopanja od minimalnih tarif, in če zato ravnanje poklicnega združenja, ki prepoveduje odstopanje od minimalnih tarif, po nacionalnem pravu pomeni sporazum, ki omejuje konkurenco, po pravu Skupnosti pa ne, nasprotuje tej domnevi, da se neko ravnanje, ki ga je mogoče sankcionirati, šteje za omejevalni sporazum na podlagi nacionalne ureditve, ne pa tudi na podlagi zakonodaje Skupnosti, kadar so nacionalna pravila o varstvu konkurence strožja od pravil Skupnosti?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Vprašanja glede člena 267, tretji odstavek, PDEU

- 21 Predložitveno sodišče z vprašanji glede člena 267, tretji odstavek, PDEU v bistvu želi ugotoviti obseg svoje pristojnosti, da izbere in preoblikuje vprašanja, ki jih je predlagala ena od strank v postopku v glavni stvari, in njegove morebitne obveznosti, da izvede tako izbiro in preoblikovanje.
- 22 Natančneje, v tem okviru sprašuje Sodišče, ali navedena določba nasprotuje uporabi nacionalnih pravil, ki privedejo do tega, da nacionalno sodišče ne more izvajati svoje pristojnosti, da vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, ali da mora preoblikovati vprašanja, ki so jih predlagale stranke.
- 23 Poleg tega predložitveno sodišče, če je treba člen 267, tretji odstavek, PDEU razlagati tako, da nacionalnemu sodišču, ki odloča na zadnji stopnji, nalaga brezpogojno obveznost, da v predhodno odločanje predloži vprašanje o razlagi prava Unije, ki ga predloži ena od strank v postopku, sprašuje Sodišče glede možnega vpliva zahteve prava Unije po razumnem trajanju postopka na obveznosti iz te določbe, ki jih ima sodišče, ki odloča na zadnji stopnji.
- 24 Consiglio di Stato je predložilo tudi vprašanje o okoliščinah, v katerih neizpolnitev obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe iz člena 267, tretji odstavek, PDEU lahko pomeni očitno kršitev prava Unije, ki je predpostavka za nepogodbeno odgovornost države zaradi kršitve navedenega prava.
- 25 V zvezi s tem je najprej treba spomniti, da je nacionalno sodišče, kadar ni več nobenega pravnega sredstva zoper njegovo odločbo, v bistvu dolžno predložiti zadevo Sodišču na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU, kadar se mu postavi vprašanje glede razlage PDEU (glej sodbo z dne 4. novembra 1997 v zadevi Parfums Christian Dior, C-337/95, Recueil, str. I-6013, točka 26).

- 26 Iz povezave med drugim in tretjim odstavkom člena 267 PDEU izhaja, da imajo sodišča, na katera se nanaša tretji odstavek, glede vprašanja, ali je odločba glede vprašanja prava Unije potrebna za to, da lahko navedena sodišča odločijo, enako diskrecijsko pravico kot vsa druga nacionalna sodišča. Ta sodišča zato niso dolžna predložiti vprašanja glede razlage prava Unije, ki mu je bilo postavljeno, če vprašanje ni pomembno, to je če noben odgovor na to vprašanje ne bi mogel vplivati na rešitev spora (sodba z dne 6. oktobra 1982 v zadevi Cilfit in drugi, 283/81, Recueil, str. 3415, točka 10).
- 27 Vendar če ta sodišča presodijo, da je treba uporabiti pravo Unije, da bi se lahko prišlo do rešitve spora o katerem odločajo, so na podlagi člena 267 PDEU v bistvu dolžna posredovati Sodišču vsako vprašanje glede razlage, ki se jim postavi (glej zgoraj navedeno sodbo Cilfit in drugi, točke od 11 do 20).
- 28 Sodišče je že presodilo, da ureditev, ki jo člen 267 PDEU določa za zagotovitev enotne razlage prava Skupnosti v državah članicah, vzpostavlja neposredno sodelovanje med Sodiščem in nacionalnimi sodišči v okviru postopka, ki ne poteka na predlog strank (sodbi z dne 16. decembra 2008 v zadevi Cartesio, C-210/06, ZOdl., str. I-9641, točka 90, in z dne 21. julija 2011 v zadevi Kelly, C-104/10, ZOdl., št. I-6813, točka 62).
- 29 Nacionalno sodišče mora določiti in oblikovati vprašanja, ki jih je treba predložiti Sodišču, stranke pa ne morejo spremeniti njihove vsebine (glej sodbi z dne 14. aprila 2011 v združenih zadevah Vlaamse Dierenartsenvereniging in Janssens, C-42/10, C-45/10 in C-57/10, ZOdl., str. I-2975, točka 43, in z dne 21. decembra 2011 v zadevi Danske Svineproducenter, C-316/10, ZOdl., str. I-13721, točka 32).
- 30 Čeprav navedeno sodišče lahko pozove stranke v sporu, ki mu je predložen, naj mu predlagajo vprašanja, ki bi jih lahko sprejelo kot vprašanja za predhodno odločanje, pa nazadnje samo odloči tako glede oblike kakor vsebine teh vprašanj (zgoraj navedena sodba Kelly, točka 65).
- 31 Iz navedenega je razvidno, da mora predložitveno sodišče samo določiti in oblikovati vprašanja za predhodno odločanje glede razlage prava Unije, ki so potrebna za rešitev spora o glavni stvari.
- 32 Glede nacionalnih postopkovnih pravil, na katera se sklicuje predložitveno sodišče, vendar ne pojasnjuje njihovega natančnega obsega, vsekakor zadostuje spomniti, da ta pravila ne smejo posegati v pristojnost in obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 267 PDEU nacionalno sodišče, kot je predložitveno sodišče (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Cartesio, točke 93, 94 in 98).
- 33 Poudariti pa je treba tudi, da ima nacionalno sodišče, ki v okviru svojih pristojnosti uporablja določbe prava Unije, dolžnost zagotoviti popolno učinkovanje teh določb, pri čemer lahko po potrebi odloči, da ne bo uporabilo neskladnih določb nacionalne zakonodaje, zlasti procesnopравnih, ne da bi mu bilo treba čakati, da je ta določba prej odpravljena po zakonodajni poti ali kakšnem drugem ustavnem postopku (glej v tem smislu sodbo z dne 5. oktobra 2010 v zadevi Elchinov, C-173/09, ZOdl., str. I-8889, točka 31).
- 34 Glede možnih vplivov zahteve po razumnem trajanju postopka, o katerih predložitveno sodišče prav tako sprašuje, je treba poudariti, da je bilo vprašanje navedenega sodišča postavljeno le za primer, da je treba člen 267 PDEU razlagati tako, da nacionalnemu sodišču, ki odloča na zadnji stopnji, nalaga brezpogojno obveznost, da v predhodno odločanje predloži vprašanje o razlagi prava Unije, ki ga predloži ena od strank v postopku. V teh okoliščinah in ob upoštevanju tega, kar je razvidno iz točk od 25 do 33 te sodbe, na navedeno vprašanje ni treba odgovoriti.
- 35 Nazadnje, glede očitne kršitve prava Unije, ki je predpostavka za nepogodbeno odgovornost države za kršitev navedenega prava, je treba poudariti, da je to vprašanje v okviru spora o glavni stvari očitno neupoštevno in hipotetično. Iz predložitvene odločbe dejansko ni razvidno, da bi se spor o glavni stvari nanašal na navedeno odgovornost ali da bi ena od strank postopka o glavni stvari to vprašanje predlagala v okviru procesnega vprašanja.

- 36 Glede na zgoraj navedeno je treba na vprašanje glede člena 267, tretji odstavek, PDEU odgovoriti, da mora predložitveno sodišče samo določiti in oblikovati vprašanja za predhodno odločanje glede razlage prava Unije, za katera presodi, da so upoštevana za rešitev spora o glavni stvari. Nacionalna pravila, ki bi posegala v to pristojnost, naj se ne uporabijo.

Vprašanja glede ureditve Unije na področju konkurence

- 37 Ker je predložitveno sodišče v obravnavanem primeru dejansko preoblikovalo vprašanja, ki jih je predlagal CNG, je treba obravnavati vprašanja, kakor so bila preoblikovana.
- 38 Navedeno sodišče bi želelo v bistvu izvedeti, ali člen 101 PDEU nasprotuje temu, da poklicna zbornica, kot je nacionalna zbornica geologov v Italiji, sprejme pravila ravnanja, ki kot merila za določanje honorarjev, poleg kakovosti in pomembnosti storitve, določajo tudi dostojanstvo poklica, zaradi česar se lahko določanje honorarjev pod določeno višino, torej položaj, primerljiv z določanjem najnižjih tarif, sankcionira zaradi kršitve navedenih pravil.
- 39 Sodišče sprašuje tudi, ali nacionalno pravo lahko določi varstvo konkurence, ki je strožje od ureditve Unije. V zvezi s tem je treba poudariti, da iz predložitvene odločbe ni razvidna upoštevnost tega vprašanja za rešitev spora o glavni stvari. Ta odločba ne vsebuje elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti koristnost odgovora na to vprašanje za rešitev spora o glavni stvari. Taka razlaga pa bi bila potrebna, če bi bilo iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, razvidno, da gre za spor o zakonitosti odločbe Autorità, s katerim je bil uporabljen člen 101 PDEU, ne pa nacionalna pravila o sporazumih, ki omejujejo konkurenco. Navedeno vprašanje je treba zato razglasiti za nedopustno.
- 40 Enako velja za vprašanja glede razlage Uredbe št. 2137/85 ter direktiv 2005/36 in 2006/123.
- 41 Glede vprašanja iz točke 38 te sodbe je treba presoditi, v kolikšni meri je treba poklicno organizacijo, kot je nacionalna zbornica geologov v Italiji, šteti za podjetniško združenje v smislu člena 101 PDEU, kadar sprejema pravila, kot jih določa kodeks ravnanja.
- 42 Pri tej presoji je treba preveriti, ali je treba poklicno zbornico, kadar sprejema pravila, kot so v obravnavanem primeru, šteti za podjetniško združenje, ali nasprotno, za javni organ, ker je njegova dejavnost povezana z izvrševanjem prerogativ javne oblasti (glej sodbo z dne 19. februarja 2002 v zadevi Wouters in drugi, C-309/99, ZOdl., str. I-1577, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 43 Iz členov 8 in 9 zakona št. 112/1963 je glede narave dejavnosti CNG razvidno, da vsi geologi, vpisani v register, ki ga določa ta predpis, sestavljajo zbornico, ki voli CNG, ta pa skrbi za spoštovanje zakonov glede poklica in vseh drugih določb v zvezi s poklicem ter sprejema disciplinske ukrepe.
- 44 Zato je treba poudariti, da kadar poklicna organizacija, kot je nacionalna geološka zbornica, sprejema akt, kot je kodeks ravnanja, takrat ne izvršuje niti socialne funkcije, ki temelji na načelu solidarnosti, niti običajnih prerogativ javne oblasti. Zdi se, da gre za regulativni organ za neki poklic, opravljanje dejavnosti katerega sicer pomeni gospodarsko dejavnost (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Wouters in drugi, točka 58).
- 45 Ob upoštevanju teh preudarkov je zato treba ugotoviti, da poklicna organizacija, kot je nacionalna zbornica geologov, v okviru sprejemanja pravil ravnanja, kot so v obravnavanem primeru, ravna kot podjetniško združenje v smislu člena 101(1) PDEU.
- 46 Glede vprašanja, ali so zadevna pravila ravnanja sklep v smislu člena 101 PDEU, je treba spomniti, da se lahko že priporočilo cene, ne glede na natančen pravni status, šteje za tak sklep (sodba z dne 27. januarja 1987 v zadevi Verband der Sachversicherer proti Komisiji, 45/85, Recueil, str. 405, točka 32).

- 47 Zaradi zavezujoče narave kodeksa ravnanja za geologe in možnosti, da se jim naložijo sankcije, če ga ne spoštujejo, je treba v obravnavanem primeru pravila, ki so določena v tem kodeksu, šteti za sklep v smislu člena 101 PDEU.
- 48 Da se pravila Unije o konkurenci uporabijo za omejevalni sporazum ali usklajeno ravnanje, mora biti tako, da bi lahko prizadelo trgovino med državami članicami (glej sodbo z dne 13. julija 2006 v združenih zadevah Manfredi in drugi, od C-295/04 do C-298/04, ZOdl., str. I-6619, točka 40).
- 49 Sklep, sporazum ali ravnanje pa lahko prizadenejo trgovino med državami članicami, če se na podlagi vseh objektivnih pravnih dejavnikov ali dejstev z zadostno verjetnostjo predvidi, da bi neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno vplivali na blagovno menjavo med državami članicami, in to tako, da bi lahko ovirali uresničitev enotnega trga med državami članicami (glej zgoraj navedeno sodbo Manfredi in drugi, točka 42).
- 50 Omejevalni sporazum, ki se nanaša na celotno ozemlje države članice, namreč po svoji naravi utrjuje ločevanje trgov na nacionalni podlagi, tako da ovira gospodarsko prepletenost, ki jo uresničuje Pogodba (glej sodbo z dne 18. junija 1998 v zadevi Komisija proti Italiji, C-35/96, Recueil, str. I-3851, točka 48, in zgoraj navedeno sodbo Manfredi in drugi, točka 45).
- 51 Zadevni sklep podjetniškega združenja bi lahko imel tak učinek, ker italijansko pravo določa, da je za geologe članstvo v geološki zbornici obvezno na celotnem ozemlju Republike Italije, iz česar je razvidno, da jih pravila ravnanja vežejo in da so disciplinsko odgovorni za kršitve teh pravil.
- 52 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da so pravila ravnanja, ki kot merilo za določanje honorarjev strokovnjaka določajo dostojanstvo poklica ter kakovost in pomembnost storitve, taka, da lahko omejujejo konkurenco na notranjem trgu.
- 53 Treba je poudariti, da za vse sklepe podjetniških združenj, ki omejujejo svobodo delovanja strank ali ene izmed njih, nujno ne velja prepoved, ki jo določa člen 101(1) PDEU. Za uporabo te določbe v posameznem primeru je treba namreč najprej upoštevati splošni okvir, v katerem je bil sklep zadevnega podjetniškega združenja sprejet ali je učinkoval, in natančneje, njegove cilje, ki so v obravnavanem primeru ti, da se zagotovijo potrebna jamstva za končne uporabnike zadevnih storitev. Dalje je treba preučiti, ali so omejevalni učinki za konkurenco, ki iz tega sklepa izhajajo, nujno povezani z izpolnjevanjem navedenih ciljev (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Wouters in drugi, točka 97).
- 54 Zato je treba preveriti, ali so omejitve, ki jih tako določajo zadevna pravila, omejene na tisto, kar je nujno za zagotovitev uresničevanja legitimnih ciljev (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2006 v zadevi Meca-Medina in Majcen proti Komisiji, C-519/04 P, ZOdl., str. I-6991, točka 47).
- 55 Sodišče ob upoštevanju spisa, s katerim razpolaga, ne more presoditi, ali se lahko obstoj merila v zvezi z dostojanstvom poklica šteje za nujen za uresničevanje legitimnega cilja, kot je tisti, povezan z jamstvi za končne uporabnike storitev geologov, zlasti ker se to merilo dodaja drugim kriterijem za določanje honorarjev, ki so tesno povezani s kakovostjo dela navedenih geologov, kot so pomembnost in zahtevnost dela, tehnično znanje in potreben trud.
- 56 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju celotnega okvirja, v katerem učinkuje kodeks ravnanja, vključno z nacionalnim pravnim okvirjem in prakso nacionalne geološke zbornice glede uporabe tega kodeksa, presoditi, ali se ustvarja omejevalni učinek na konkurenco na notranjem trgu. Navedeno sodišče mora preveriti tudi, ali se lahko pravila navedenega kodeksa ob upoštevanju vseh upoštevanih elementov, ki jih ima to sodišče na voljo, zlasti ker se sklicujejo na merilo v zvezi z dostojanstvom poklica, štejejo za nujna za uresničevanje navedenega legitimnega cilja, ki je povezan z jamstvi za uporabnike.

57 Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov je treba na vprašanja glede ureditve Unije na področju konkurence odgovoriti, da pravila ravnanja, kot jih določa kodeks ravnanja, ki kot merilo za določanje honorarjev geologov poleg kakovosti in pomembnosti storitve določajo tudi dostojanstvo poklica, pomenijo sklep podjetniškega združenja v smislu člena 101(1) PDEU, katerega posledica bi lahko bila omejevanje konkurence na notranjem trgu. Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju celotnega okvira, v katerem ta kodeks učinkuje, vključno z nacionalnim pravnim okvirom in prakso nacionalne geološke zbornice glede uporabe navedenega kodeksa, presoditi, ali je navedena posledica prisotna v obravnavanem primeru. Navedeno sodišče mora preveriti tudi, ali se lahko pravila tega kodeksa ob upoštevanju vseh upoštevnihi elementov, ki jih ima to sodišče na voljo, zlasti ker se sklicujejo na merilo v zvezi z dostojanstvom poklica, štejejo za nujna za uresničevanje legitimnega cilja, ki je povezan z jamstvi za uporabnike storitev geologov.

Stroški

58 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Člen 267, tretji odstavek, PDEU je treba razlagati tako, da mora predložitveno sodišče **sámo določiti in oblikovati vprašanja za predhodno odločanje glede razlage prava Unije, za katera presodi, da so upoštevna za rešitev spora o glavni stvari. Nacionalna pravila, ki bi posegala v to pristojnost, naj se ne uporabijo.**
2. Pravila, kot so določena v kodeksu ravnanja pri izvajanju poklica geologa v Italiji, ki ga je Consiglio nazionale dei geologi sprejel 19. decembra 2006, kakor je bil nazadnje spremenjen 24. marca 2010, ki kot merilo za določanje honorarjev geologov poleg kakovosti in pomembnosti storitve določajo tudi dostojanstvo poklica, pomenijo sklep podjetniškega združenja v smislu člena 101(1) PDEU, katerega posledica bi lahko bila omejevanje konkurence na notranjem trgu. Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju celotnega okvira, v katerem ta kodeks učinkuje, vključno z nacionalnim pravnim okvirom in prakso nacionalne geološke zbornice glede uporabe navedenega kodeksa, presoditi, ali je navedena posledica prisotna v obravnavanem primeru. Navedeno sodišče mora preveriti tudi, ali se lahko pravila tega kodeksa ob upoštevanju vseh upoštevnihi elementov, ki jih ima to sodišče na voljo, zlasti ker se sklicujejo na merilo v zvezi z dostojanstvom poklica, štejejo za nujna za uresničevanje legitimnega cilja, ki je povezan z jamstvi za uporabnike storitev geologov.

Podpisi