DOMSTOLENS DOM

19. februar 2002 *

I sag C-35/99,

angående en anmodning, som Pretore di Pinerolo (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Manuele Arduino,

procesdeltagere:

Diego Dessi,

Giovanni Bertolotto

og

Compagnia Assicuratrice RAS SpA,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF),

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. Jann, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (refererende dommer), R. Schintgen, V. Skouris og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af L. Daniele

— den franske regering ved K. Rispal-Bellanger og D. Colas, som befuldmægtigede

— den finske regering ved H. Rotkirch og T. Pynnä, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Pignataro, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. december 2000 er afgivet mundtlige indlæg af Diego Dessi ved avvocato G. Scassellati Sforzolini, af den italienske regering ved avvocato dello Stato M. Fiorilli, af den tyske regering ved A. Dittrich, som befuldmægtiget, af den franske regering ved D. Colas, og af Kommissionen ved L. Pignataro,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 13. januar 1999, indgået til Domstolen den 9. februar 1999, har Pretore di Pinerolo i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med udmålingen af sagsomkostninger i en straffesag mod Manuele Arduino.

De nationale retsforskrifter

3 Den grundlæggende lov, der i Italien regulerer advokaterhvervet, er 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«).

4 En advokat udøver et liberalt erhverv, der består i repræsentation og bistand i civile, strafferetlige og administrative sager. I Italien kan denne aktivitet alene udøves af advokater, og der er som hovedregel advokatpligt (artikel 82 i den italienske retsplejelov).

5 Consiglio nazionale forense (det nationale advokatråd, herefter »CNF«) er reguleret af det kongelige lovdekrets artikel 52-55. Det består af advokater, der er valgt af deres kolleger, således at der er en valgt for hver appelretskreds, og det er oprettet under justitsministeren (herefter »ministeren«).

6 Artikel 57 i det kongelige lovdekret bestemmer, at de kriterier, der skal anvendes ved afgørelsen af salær og godtgørelse til advokater og fuldmægtige i civile, strafferetlige og udenretlige sager, hvert andet år fastsættes ved afgørelse fra CNF. Når CNF har truffet afgørelse, skal taksterne godkendes af ministeren, efter at han har hørt Comitato interministeriale dei prezzi (det tværministerielle prisudvalg, herefter »CIP«) i henhold til artikel 14, stk. 20, i lov nr. 887 af 22. december 1984 (GURI, suppl. ord., nr. 356 af 29.12.1984) og rådført sig med Statsrådet i henhold til artikel 17, stk. 3, i lov nr. 400 af 23. august 1988 (GURI, suppl. ord., nr. 214 af 12.9.1988).

7 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 skal der fastsættes en over- og en undergrænse.

8 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.

9 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 salær, der ligger under undergrænsen. Rettens afgørelse skal i begge tilfælde være begrundet.

10 De advokatsalærtakster, der er omtvistet i hovedsagen, fremgår af CNF's afgørelse af 12. juni 1993, som ændret den 29. september 1994 (herefter »CNF's afgørelse«), og blev godkendt ved ministerielt dekret nr. 585 af 5. oktober 1994 (GURI nr. 247 af 21.10.1994). Dette dekrets artikel 2 bestemmer, at »de stigninger, der skal ske i taksterne i bilaget, finder anvendelse med 50% fra den 1. oktober 1994 og med 50% fra den 1. april 1995«. Denne stigning, der skete over et vist tidsrum, skyldtes bemærkninger fra CIP, der navnlig havde taget hensyn til stigningen i inflationen. Inden ministeren godkendte taksterne, rådførte han sig atter med CNF, der under sit møde den 29. september 1994 accepterede forslaget om at udsætte taksternes anvendelse.

11 Artikel 4, stk. 1, i CNF's afgørelse forbyder, at undergrænserne for advokatsalærer og for fuldmægtiges rettigheder og salær fraviges. Såfremt der på grund af sagens særlige omstændigheder er et åbenbart misforhold mellem advokatens eller fuldmægtigens ydelse og det salær, der er fastsat i taksterne, giver artikel 4, stk. 2, imidlertid mulighed for at overskride de overgrænser, der er angivet i taksterne, endda med mere end den fordobling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, i CNF's afgørelse, eller omvendt for at gå under de undergrænser, der er angivet i taksterne, på betingelse af, at den part, der har interesse heri, fremlægger en udtalelse fra det kompetente faglige råd.

12 Artikel 5 i CNF's afgørelse fastsætter de generelle regler for salærudmåling. Det bestemmes i stk. 1, at der ved udmålingen af salær, der skal betales af den tabende part, skal tages hensyn til tvistens art og værdi, de behandlede spørgsmåls betydning og antal, myndighedens hierarkiske placering, og der skal tages særligt hensyn til ydelser, som advokaten præsterer ved retten. Stk. 2 bestemmer, at udmålingen af salær, der skal betales af den tabende part i sager, der er af særlig betydning på grund af de behandlede retlige spørgsmål, kan udgøre op til det dobbelte af de fastsatte overgrænser. Stk. 3 tilføjer, at der ved udmålingen af det salær, som klienten skal betale, ud over de regler, der fremgår af de forudgående stykker, kan tages hensyn til sagens resultat og de opnåede, også ikke-økonomiske, fordele, samt om det var hastende, at visse handlinger skulle udføres. I sager af ekstraordinær betydning kan salæret fastsættes til indtil det firdobbelte af de fastsatte overgrænser.

Tvisten i hovedsagen

13 Manuele Arduino blev sagsøgt ved Pretore di Pinerolo for ved forsømmelighed, uforsigtighed eller ubehændighed samt ved tilsidesættelse af færdselsreglerne at have overhalet på et sted, hvor dette ikke var tilladt, hvorved han kolliderede med

Diego Dessis bil. Diego Dessi er civilpart i sagen. På tidspunktet for udmålingen af de af Diego Dessi afholdte omkostninger, som Manuele Arduino skulle betale, afviste Pretore at anvende den takst, der var blevet godkendt ved ministerielt dekret nr. 585/94.

14 Corte suprema di cassazione fandt under appelsagen, at det var ulovligt at afvise at anvende taksterne. Retten omstødte ved dom 1363 af 29. april/6. juli 1998 Pretore di Pinerolos dom for så vidt angik sagsomkostningerne og hjemviste på dette punkt sagen til retten.

15 Pretore di Pinerolo har anført, at der i den italienske retsorden er to indbyrdes modstridende retninger i retspraksis hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de advokatsalærtakster, der er godkendt ved ministerielt dekret nr. 585/94, udgør eller ikke udgør en konkurrencebegrænsende aftale i henhold til traktatens artikel 85.

16 Ifølge den første retning svarer disse nationale bestemmelsers kendetegn til kendetegnene for den ordning med tariffer for toldklarerere, der førte til Domstolens dom af 18. juni 1998 (sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851). CNF er en sammenslutning af virksomheder i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand, og ingen lovbestemmelse kræver, at der ved fastsættelsen af taksterne for advokatsalærer skal tages hensyn til kriterier af almen interesse. Retten var derfor forpligtet til at afvise at anvende disse takster.

17 Ifølge den anden retning i retspraksis er taksterne ikke et resultat af en skønsmæssig afgørelse fra den pågældende faglige organisation. Den offentlige myndigheds indgreb spiller en afgørende rolle både i udarbejdelsesfasen og i godkendelsesfasen, således at der ikke sker delegation fra den offentlige myndighed til private erhvervsdrivende, der ville give dem mulighed for selv at fastsatte taksterne, hvilket ville være en tilsidesættelse af traktatens artikel 85.

18 Det er i denne sammenhæng, at Pretore di Pinerolo har besluttet at udsætte sagen og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Rammer forbuddet i EF-traktatens artikel 85, stk. 1, en vedtagelse fra CNF, godkendt ved ministerielt dekret nr. 585/94, hvorved der fastsættes ufravigelige takster for advokaters faglige virksomhed?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, spørges, om forholdet alligevel ikke rammes som følge af forbuddets uvirksomhed ifølge traktatens artikel 85, stk. 3?«

Formaliteten

19 Den italienske regering har udtrykt tvivl om, hvorvidt den foreliggende præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling.

20 For det første har regeringen stillet spørgsmålstegn ved, om der er en reel tvist i hovedsagen.

21 Regeringen har forklaret, at efter Corte suprema di cassaziones dom betalte Manuele Arduinos forsikringsselskab de af Diego Dessi afholdte sagsomkostninger. Under hensyn til denne betaling intervenerede den civile part ikke i hovedsagens fortsættelse, og Manuele Arduinos advokat anmodede Pretore di Pinerolo om at fastslå, at det var ufornødent at træffe afgørelse i sagen. Tvisten i hovedsagen forekommer derfor på sagens nuværende trin at være uden genstand.

22 Under disse omstændigheder har den italienske regering vanskeligt ved at forstå, hvorfor den forelæggende ret har insisteret på at undersøge, hvorvidt de i hovedsagen omtvistede takster er forenelige med fællesskabsretten. Ifølge regeringen er det ikke udelukket, at Pretore di Pinerolo har grebet lejligheden til at behandle et spørgsmål, der er omtvistet i Italien.

23 For det andet er den italienske regering af den opfattelse, at forelæggelseskendelsen ikke i tilstrækkeligt omfang beskriver den retlige og faktiske sammenhæng, hvori spørgsmålene er blevet rejst. Pretore di Pinerolo har ikke angivet begrundelsen for, at den afviste at anvende de i hovedsagen omtvistede takster.

24 Det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis tilkommer det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til traktatens artikel 177 er indført mellem Domstolen og de nationale retsinstanser, udelukkende den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de af den nationale retsinstans stillede præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59, og af 13.3.2001, sag C-379/98, Preussen-Elektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38).

25 Domstolen har dog endvidere udtalt, at den i særlige tilfælde med henblik på at efterprøve sin egen kompetence er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen (jf. i denne retning dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 21). Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, 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. Bosman-dommen, præmis 61, og PreussenElektra-dommen, præmis 39).

26 Dette er ikke tilfældet i tvisten i hovedsagen.

27 Det må fastslås, at det fremgår af sagsakterne i hovedsagen, at sagen fortsat verserer for den forelæggende ret, og at den italienske regering ikke har fremlagt bevis for, at der findes en aftale mellem parterne om sagsomkostninger, der er af en sådan art, at sagen kan afsluttes.

28 Hvad angår de oplysninger, der er givet i forelæggelseskendelsen, fremgår det af de indlæg, som medlemsstaternes regeringer og Kommissionen har indgivet i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, at oplysningerne har givet dem mulighed for at tage stilling til de spørgsmål, som Domstolen er blevet forelagt.

29 Endvidere er oplysningerne i forelæggelseskendelsen blevet suppleret med de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen. Medlemsstaternes regeringer og de andre berørte parter blev gjort bekendt med alle disse oplysninger, som er gengivet i retsmøderapporten, med henblik på retsmødet, hvorunder de om fornødent kunne fremsætte supplerende bemærkninger (jf. i denne retning

domme af 21.9.1999, sag C-67/96, Albany, Sml. I, s. 5751, præmis 43, og forenede sager C-115/97 — C-117/97, Brentjens', Sml. I, s. 6025, præmis 42).

30 Endelig giver oplysningerne fra den forelæggende ret, der, så vidt det har været nødvendigt, er blevet suppleret af ovennævnte elementer, Domstolen et tilstrækkeligt kendskab til de faktiske og retlige rammer for tvisten i hovedsagen til, at den kan fortolke de relevante traktatbestemmelser.

31 Det fremgår af ovenstående, at de af Pretore di Pinerolo stillede spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Spørgsmålene

32 Den forelæggende ret har med disse spørgsmål, der behandles samlet, nærmere bestemt spurgt, om EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) og traktatens artikel 85 er 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 takster, der fastsætter under- og overgrænser for salæret til standens medlemmer, når denne statslige foranstaltning er en del af en procedure som den, der er foreskrevet ved den italienske lovgivning.

33 Domstolen skal indledningsvis anføre, at den statslige foranstaltning kan, hvis den strækker sig over en medlemsstats hele område, påvirke handelen mellem medlemsstaterne i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 48).

34 Selv om traktatens artikel 85 ganske vist udelukkende vedrører virksomheders adfærd og ikke omfatter love eller administrative bestemmelser, som er fastsat af medlemsstaterne, fremgår det ikke desto mindre, at denne bestemmelse, sammenholdt med traktatens artikel 5, 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 (dom af 21.9.1988, sag 267/86, Van Eycke, Sml. s. 4769, præmis 16, af 17.11.1993, sag C-185/91, Reiff, Sml. I, s. 5801, præmis 14, af 9.6.1994, sag C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Sml. I, s. 2517, præmis 14, af 5.10.1995, sag C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Sml. I, s. 2883, præmis 20, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 53, jf. ligeledes hvad angår EF-traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF), dom af 16.11.1977, sag 13/77, GB-Inno-BM, Sml. s. 2115, præmis 31).

35 Domstolen har fastslået, at der foreligger tilsidesættelse af traktatens artikel 5 og 85, såfremt en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 85 eller forstærker sådanne aftalers virkninger, eller såfremt den fratager de af den udstedte retsforskrifter deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention (jf. Van Eycke-dommen, præmis 16, Reiff-dommen, præmis 14, dommen i sagen Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 14, Centro Servizi Spediporto-dommen, præmis 21, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 54).

36 I denne henseende fratager det forhold, at en medlemsstat påbyder, at en faglig organisation udarbejder et udkast til taksterne for udført arbejde, ikke automatisk de endelige takster deres karakter af statslige bestemmelser.

37 Det forholder sig således, når medlemmerne af den faglige organisation kan anses for sagkyndige, der er uafhængige af de berørte erhvervsdrivende, og når de ved loven er forpligtet til at fastsætte taksterne under hensyntagen til ikke blot interesserne hos de virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder i den pågældende sektor, som har udpeget dem, men også almenvellet og interesserne hos virksomheder i andre sektorer eller brugere af de pågældende tjenesteydelser (jf. i denne retning Reiff-dommen, præmis 17-19 og 24, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft-dommen, præmis 16-18 og 23, og dom af 17.10.1995, forenede sager C-140/94 — C-142/94, DIP m.fl., Sml. I, s. 3257, præmis 18 og 19, samt dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 44).

38 I hovedsagen fremgår det af beskrivelsen af de nationale retlige rammer, at den italienske stat har pålagt CNF, der udelukkende er sammensat af advokater, der er valgt af deres kolleger, hvert andet år at fremlægge et udkast til takster for advokatsalærer, der indeholder under- og overgrænser. Selv om salær og godtgørelse i medfør af artikel 58 i det kongelige lovdekret skal fastsættes i forhold til tvistens værdi og den hierarkiske placering af den myndighed, der skal afgøre den, samt ved straffesager sagens varighed, opregner det kongelige lovdekret reelt ikke de kriterier af almen interesse, som CNF skal tage i betragtning.

39 Under disse omstændigheder indeholder de nationale bestemmelser, der er omtvistet i hovedsagen, hverken de nærmere procedurer eller de materielle forskrifter, der med en rimelig sandsynlighed kan sikre, at CNF ved udarbejdelsen af udkastet til takster handler som en udskilt del af den offentlige magt, der arbejder i almenvellets interesse.

40 Det fremgår dog ikke, at den italienske stat har givet afkald på at udøve sin kompetence til at træffe afgørelse i sidste instans eller at kontrollere taksternes iværksættelse, hvilket synes at bekræfte de omstændigheder, der er anført i denne doms præmis 10.

41 Dels har CNF alene til opgave at udarbejde et udkast til takster, der ikke som sådan er bindende. Såfremt ministeren ikke godkender udkastet, træder taksterne ikke i kraft, og de senest godkendte takster skal fortsat anvendes. Ministeren har derfor kompetence til at ændre CNF's udkast. Endvidere støttes ministeren af to offentlige organer, Statsrådet og CIP, hvis udtalelse skal indhentes før enhver godkendelse af taksterne.

42 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.

43 Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at den italienske stat har delegeret ansvaret for at træffe afgørelser om økonomiske indgreb til private erhvervsdrivende, hvilket ville have haft til følge, at de bestemmelser, der er omtvistet i hovedsagen, blev frataget deres statslige karakter. Af de grunde, der er anført i denne doms præmis 41 og 42, kan staten heller ikke kritiseres for at foreskrive eller favorisere indgåelsen af aftaler, der er i strid med traktatens artikel 85, eller for at forstærke virkningerne heraf.

44 De stillede præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 5 og 85 ikke er 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 takster, der fastsætter under- og overgrænser for salæret til standens medlemmer, når denne statslige foranstaltning er en del af en procedure som den, der er foreskrevet ved den italienske lovgivning.

Sagens omkostninger

45 De udgifter, der er afholdt af den italienske, tyske, franske og finske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretore di Pinerolo ved kendelse af 13. januar 1999, for ret:

EF-traktatens artikel 5 og 85 (nu artikel 10 EF og 81 EF) er ikke 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 takster, der fastsætter under- og overgrænser for salæret til standens medlemmer, når denne statslige foranstaltning er en del af en procedure som den, der er foreskrevet ved kongeligt lovdekret nr. 1578 af 27. november 1933 med senere ændringer.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Skouris

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. februar 2002.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident