ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

23 november 2017 *

„Prejudiciële verwijzing – Mededinging – Vrij verrichten van diensten – Vaststelling door een beroepsorganisatie van advocaten van de minimumbedragen van de honoraria – Verbod voor een rechterlijke instantie om te gelasten dat een lagere vergoeding voor het honorarium dan die minimumbedragen moet worden betaald – Nationale regeling die de belasting over de toegevoegde waarde (btw) beschouwt als onderdeel van de prijs voor een dienst die in de uitoefening van een vrij beroep wordt verleend”

In de gevoegde zaken C-427/16 en C-428/16,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sofiyski rayonen sad (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) bij beslissingen van 26 april 2016, ingekomen bij het Hof op 1 augustus 2016, in de procedures

„CHEZ Elektro Bulgaria” AD

tegen

Yordan Kotsev (C-427/16),

en

„FrontEx International” EAD

tegen

Emil Yanakiev (C-428/16),

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin (rapporteur) en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 juni 2017,

* Procestaal: Bulgaars.

gelet op de opmerkingen van:

– „CHEZ Elektro Bulgaria” AD, vertegenwoordigd door K. Kral en K. Stoyanova als gemachtigden,

– „FrontEx International” EAD, vertegenwoordigd door A. Grilihes als gemachtigde,

– de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door D. Kalli als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Malferrari, I. Zaloguin en P. Mihaylova als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing hebben betrekking op de uitlegging van artikel 56, lid 1, en artikel 101, lid 1, VWEU, van 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 1977, L 78, blz. 17), en van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB 2006, L 347, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen „CHEZ Elektro Bulgaria” AD en Yordan Kotsev (C-427/16) en tussen „FrontEx International” EAD en Emil Yanakiev (C-428/16), over vorderingen tot betalingsbevelen die onder meer betrekking hebben op de vergoeding van advocatenhonoraria en de vergoeding voor een juridisch adviseur.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 78, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2006/112 voorziet in het volgende:

„In de maatstaf van heffing moeten de volgende elementen worden opgenomen:

a) belastingen, rechten en heffingen, met uitzondering van de [belasting over de toegevoegde waarde (btw)] zelf;

[…]”

4 Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 77/249 luidt:

„Deze richtlijn is binnen de daarin aangegeven grenzen en onder de daarin gestelde voorwaarden van toepassing op de werkzaamheden die advocaten bij wijze van dienstverrichting uitoefenen.”

Bulgaars recht

5 § 78 van de Grazhdanski protsesualen kodeks (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „GPK") bepaalt het volgende:

„1. De verweerder dient naar evenredigheid van de mate waarin de vordering is toegewezen de door de eisende partij betaalde rechten, proceskosten en honoraria van een advocaat, ingeval de eisende partij die had, te dragen.

[…]

5. Voor zover het door een partij betaalde advocatenhonorarium gezien de juridische en feitelijke moeilijkheidsgraad van de zaak buitensporig hoog is, kan de rechter op verzoek van de wederpartij gelasten dat voor dat deel van de kosten een lagere onkostenvergoeding moet worden betaald, waarbij evenwel de krachtens § 36 [van de Zakon za advokaturata (wet op de advocatuur)] vastgestelde minimumhoogte niet mag worden onderschreden.

[…]

8. Rechtspersonen en ondernemers met een eenmanszaak ontvangen ook dan een door de rechter gelaste vergoeding ter hoogte van de kosten van een advocaat, indien zij door een juridisch adviseur worden vertegenwoordigd."

6 § 36, leden 1 en 2, van de wet op de advocatuur luidt:

„1. De advocaat of de advocaat uit de Europese Unie heeft recht op een vergoeding voor zijn werk.

2. De hoogte van het honorarium wordt bij overeenkomst tussen de advocaat of de advocaat uit de Europese Unie en de cliënt bepaald. Deze hoogte moet passend en gerechtvaardigd zijn en mag niet lager zijn dan in de verordening van de Vissh advokatski savet [(hoge raad voor de advocatuur, Bulgarije)] voor de desbetreffende activiteit is vastgesteld."

7 § 118, lid 3, van die wet voorziet in het volgende:

„Als leden van de hoge raad voor de advocatuur kunnen leden van de balie worden gekozen die over minstens 15 jaar beroepservaring als advocaat beschikken."

8 In § 121, lid 1, van die wet is het volgende opgenomen:

„De hoge raad voor de advocatuur stelt de bij de wet en de gedragscode van de advocatuur voorziene verordeningen vast."

9 § 132 van diezelfde wet is als volgt verwoord:

„Een tuchtrechtelijk vergrijp is een door schuld begane schending van de verplichtingen ingevolge deze wet en de gedragscode van de advocatuur, de verordeningen en beslissingen van de hoge raad voor de advocatuur en de beslissingen van de raden voor de advocatuur en van de algemene vergaderingen, alsmede:

[…]

5) een afspraak met cliënten inzake een lagere vergoeding dan de vergoeding die in de verordening van de hoge raad voor de advocatuur voor de desbetreffende activiteit is vastgesteld, behalve in gevallen waarin in deze wet en in de verordening in een dergelijke mogelijkheid is voorzien."

10 Artikel 1 van de Naredba nº 1 za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (verordening nr. 1 over het minimumbedrag van de advocatenhonoraria; hierna: „verordening nr. 1") bepaalt het volgende:

„De hoogte van de vergoeding voor de door de advocaat verleende rechtsbijstand wordt in vrij overleg op basis van een schriftelijke overeenkomst met de cliënt vastgesteld, waarbij deze vergoeding evenwel niet lager mag zijn dan de in deze verordening voor de desbetreffende bijstand vastgestelde minimumhoogte."

11 Uit § 7, lid 5, van verordening nr. 1, gelezen in samenhang met lid 2, punt 1, van die verordening, volgt dat het minimumbedrag van het honorarium in zaken als die in de hoofdgedingen 300 Bulgaarse lev (BGN) (ongeveer 154 EUR) bedraagt.

12 § 2a van de aanvullende bepalingen bij verordening nr. 1 luidt:

„Voor de niet volgens [de Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (wet op de belasting over de toegevoegde waarde)] geregistreerde advocaten omvat het bedrag van het honorarium ingevolge deze verordening niet mede de belasting over de toegevoegde waarde, terwijl bij geregistreerde advocaten de verschuldigde belasting over de toegevoegde waarde op het honorarium ingevolge deze verordening wordt berekend en als onlosmakelijk bestanddeel van het door de cliënt verschuldigde advocatenhonorarium geldt."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-427/16

13 CHEZ Elektro Bulgaria heeft zich tot de verwijzende rechterlijke instantie gewend met een verzoek om een betalingsbevel teneinde Kotsev te doen veroordelen om haar onder meer het bedrag van 60 BGN voor advocatenhonoraria te betalen.

14 Omdat dat laatste bedrag lager is dan het minimumbedrag als voorzien in verordening nr. 1, herinnert de verwijzende rechterlijke instantie eraan dat afspraken over een lagere vergoeding dan die voorzien in die verordening, volgens de wet op de advocatuur een tuchtrechtelijk vergrijp zijn. Ofschoon de Bulgaarse rechters kunnen gelasten dat voor dat deel van de kosten een lagere onkostenvergoeding moet worden betaald wanneer de advocatenhonoraria buitensporig hoog zijn in vergelijking met de juridische of feitelijke moeilijkheidsgraad van de zaak is, mag dit bedrag echter niet lager zijn dan het minimumbedrag.

15 De verwijzende rechterlijke instantie wijst erop dat zaak C-427/16 zich onderscheidt van de zaak die heeft geleid tot de arresten van 5 december 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758), en van 19 februari 2002, Arduino (C-35/99, EU:C:2002:97). De hoge raad voor de advocatuur, waarvan de leden alle advocaten zijn die door hun confrères zijn gekozen, is op grond van de Bulgaarse wetgeving immers bevoegd om zonder enig toezicht van de overheidsinstanties minimumbedragen voor de honoraria vast te stellen.

16 De verwijzende rechterlijke instantie preciseert dienaangaande dat de hoge raad voor de advocatuur als een ondernemersvereniging handelt.

17 De verwijzende rechterlijke instantie voegt daar tot slot nog aan toe dat het bedrag van de honoraria van de advocaten die niet voor de wet op de belasting over de toegevoegde waarde zijn geregistreerd, volgens § 2a van de aanvullende bepalingen bij verordening nr. 1 geen btw omvat. Voor geregistreerde advocaten wordt de btw berekend over de honoraria en als onlosmakelijk bestanddeel van het door de

cliënt te betalen honorarium beschouwd, zodat die met het btw-tarief van 20 % worden verhoogd. Als gevolg van het feit dat de btw in het honorarium is opgenomen, moet daarop opnieuw dat tarief worden toegepast, aangezien de maatstaf van heffing is gewijzigd. De verwijzende rechterlijke instantie is van oordeel dat in § 2a van de aanvullende bepalingen bij verordening nr. 1 de begrippen „prijs" van de dienst en „belasting" in de zin van artikel 1 van richtlijn 2006/112 met elkaar worden verward. Volgens haar hebben die twee begrippen niet dezelfde grondslag en zijn zij niet tot dezelfde kring van personen gericht.

Zaak C-428/16

18 FrontEx International heeft zich tot de verwijzende rechterlijke instantie gewend met een verzoek om een betalingsbevel teneinde Yanakiev te doen veroordelen om haar onder meer het bedrag van 200 BGN als vergoeding van een juridisch adviseur in loondienst te betalen.

19 Het gevraagde bedrag is lager dan het minimumbedrag van 300 BGN als voorzien in verordening nr. 1.

20 De verwijzende rechter meent dat de werkgevers van de juridisch adviseurs een activiteit uitoefenen die met die van advocaten concurreert. Derhalve wordt de vraag gesteld of de bepaling van het GPK die juridisch adviseurs recht geeft op een vergoeding ter hoogte van de kosten van een advocaat, in overeenstemming is met richtlijn 77/249 en met artikel 101, lid 1, VWEU.

21 In die omstandigheden heeft de Sofiyski rayonen sad (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, die in beide zaken identiek zijn:

„1) Staat artikel 101, lid 1, VWEU (verbod op verhindering, beperking of vervalsing van de mededinging) in de weg aan § 36, lid 2, van de [wet op de advocatuur], op grond waarvan een vereniging van ondernemingen die vrije beroepen uitoefenen (hoge raad voor de advocatuur) over de haar van overheidswege toegekende discretionaire bevoegdheid beschikt om de minimumhoogte van de prijzen voor de door deze ondernemingen verrichte prestaties (advocatenhonoraria) vooraf vast te stellen?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: is § 78, lid 5, in fine, van het [GPK] (wat betreft het gedeelte waarin deze regeling niet toestaat dat het advocatenhonorarium tot onder een voorgeschreven minimumhoogte wordt verlaagd) in strijd met artikel 101, lid 1, VWEU?

3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: is § 132, punt 5, [van de wet op de advocatuur] (wat betreft de toepassing van § 136, lid 1, van deze wet) in strijd met artikel 101, lid 1, VWEU?

4) Staat artikel 56, lid 1, VWEU (verbod op beperking van het vrij verrichten van diensten) in de weg aan § 36, lid 2, [van de wet op de advocatuur]?

5) Is § 78, lid 8, van het [GPK] in strijd met artikel 101, lid 1, VWEU?

6) Is § 78, lid 8, van het [GPK] in strijd met richtlijn [77/249] (wat betreft het recht van door een juridisch adviseur vertegenwoordigde personen om een vergoeding te vorderen ter hoogte van de kosten van een advocaat)?

7) Is § 2a van de aanvullende bepalingen [bij verordening nr. 1] in strijd met richtlijn [2006/112], op grond waarvan het is toegestaan de [btw] aan te merken als bestanddeel van de prijs voor een in de uitoefening van een vrij beroep verrichte prestatie (wat betreft de kwalificatie van [btw] als onderdeel van het verschuldigde advocatenhonorarium)?"

22 Bij beschikking van de president van het Hof van 14 september 2016 zijn de zaken C-427/16 en C-428/16 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

23 De Europese Commissie werpt de vraag naar de ontvankelijkheid van de eerste tot en met de zesde prejudiciële vraag op.

24 De Commissie doet opmerken dat de rechterlijke instantie niet bevoegd is om een betalingsbevel op te stellen dat ziet op een hoger dan het daadwerkelijk voldane bedrag. Voorts geeft zij te kennen dat het gegeven dat een afspraak over een lagere vergoeding dan het in verordening nr. 1 voorziene minimumbedrag een tuchtrechtelijk vergrijp is, volgens de rechtspraak van het Hof geen deugdelijke grondslag is voor een prejudicieel verzoek om uitlegging.

25 In dat verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen de ontvankelijkheid van, enerzijds, de eerste tot en met de derde, de vijfde en de zesde prejudiciële vraag en, anderzijds, de ontvankelijkheid van de vierde prejudiciële vraag.

26 Wat in de eerste plaats de eerste tot en met de derde, de vijfde en de zesde prejudiciële vraag betreft, moet eraan worden herinnerd dat het in het kader van de in artikel 267 VWEU georganiseerde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Hieruit vloeit voort dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het recht van de Unie die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid ervan te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 In de onderhavige zaak blijkt uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing dat de advocatenhonoraria en de vergoeding voor de juridisch adviseur bestanddeel zijn van de proceskosten waarover de verwijzende rechterlijke instantie uitspraak moet doen.

29 Derhalve blijkt niet op duidelijke wijze dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met de realiteit of met het voorwerp van de hoofdgedingen of dat het een vraagstuk van hypothetische aard betreft.

30 Voorts staat het niet aan het Hof om zich uit te spreken over de uitlegging van nationale bepalingen, daar dit tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties behoort (arrest van 14 juni 2017, Online Games e.a., C-685/15, EU:C:2017:452, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 De vraag of de verwijzende rechterlijke instantie kan gelasten dat een hogere vergoeding dan het daadwerkelijk voldane bedrag moet worden voldaan, is een vraag van nationaal recht ten aanzien waarvan het Hof niet bevoegd is. Het is alleen aan de nationale rechterlijke instantie waarbij de hoofdgedingen aanhangig zijn, om die te onderzoeken.

32 Daaruit volgt dat de eerste tot en met de derde, de vijfde en de zesde vraag ontvankelijk zijn.

33 In de tweede plaats wenst de verwijzende rechterlijke instantie met de vierde prejudiciële vraag te vernemen of artikel 56, lid 1, VWEU zich verzet tegen een nationale regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan een advocaat en zijn cliënt geen lagere vergoeding mogen overeenkomen dan het minimumbedrag dat is vastgesteld bij een verordening van een beroepsorganisatie van advocaten, zoals de hoge raad voor de advocatuur.

34 Voor zover de gestelde vraag betrekking heeft op de verenigbaarheid van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde wetgeving met de bepalingen van het VWEU over het vrij verrichten van diensten, moet erop worden gewezen dat die bepalingen niet van toepassing zijn op een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat voordoen (arrest van 8 december 2016, Eurosaneamientos e.a., C-532/15 en C-538/15, EU:C:2016:932, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Het Hof heeft geoordeeld dat de specifieke aspecten waaruit blijkt dat er een verband bestaat tussen de artikelen van het VWEU inzake de vrijheid van dienstverrichting en het voorwerp of de omstandigheden van een geding waarvan alle aspecten zich binnen een lidstaat afspelen, naar voren moeten komen uit de verwijzingsbeslissing (arrest van 8 december 2016, Eurosaneamientos e.a., C-532/15 en C-538/15, EU:C:2016:932, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 In een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, dient de verwijzende rechter in overeenstemming met de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dan ook aan het Hof duidelijk te maken in welk opzicht er in het bij hem aanhangige geschil, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, sprake is van aanknoping met de bepalingen van het Unierecht ter zake van de fundamentele vrijheden, zodat het prejudiciële verzoek om uitlegging noodzakelijk is voor de beslechting van dat geschil (arrest van 8 december 2016, Eurosaneamientos e.a., C-532/15 en C-538/15, EU:C:2016:932, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 In de onderhavige zaak blijkt uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet dat er in de hoofdgedingen sprake is van aspecten die verband houden met de partijen in die gedingen of hun activiteiten die zich niet enkel in Bulgarije voordoen. Bovendien zet de verwijzende rechterlijke instantie niet uiteen in welk opzicht er in de bij haar aanhangige geschillen, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, sprake zou zijn van aanknoping met de bepalingen van het Unierecht ter zake van de fundamentele vrijheden, zodat de uitlegging waar prejudicieel om is verzocht noodzakelijk is voor de beslechting van die geschillen.

38 Vastgesteld moet dan ook worden dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing geen concrete gegevens bevatten waaruit blijkt dat artikel 56 VWEU van toepassing kan zijn op de omstandigheden van de hoofdgedingen.

39 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de vierde vraag niet-ontvankelijk is.

Eerste tot en met derde vraag

40 Met haar eerste drie vragen wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of artikel 101, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de advocaat en zijn cliënt, op straffe van een tuchtrechtelijke procedure voor de advocaat,

geen lagere vergoeding mogen overeenkomen dan het minimumbedrag dat is vastgesteld bij een verordening van een beroepsorganisatie van advocaten, zoals de hoge raad voor de advocatuur, en de rechter niet mag gelasten dat een lagere vergoeding voor het honorarium dan dit minimumbedrag moet worden betaald.

41 Het is vaste rechtspraak van het Hof dat hoewel artikel 101 VWEU als zodanig slechts betrekking heeft op het gedrag van ondernemingen en niet op wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten, dit niet wegneemt dat dit artikel, in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, dat een verplichting tot samenwerking tussen de Unie en de lidstaten in het leven roept, voorschrijft dat de lidstaten geen maatregelen, zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard, mogen nemen of handhaven die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken (arrest van 21 september 2016, Etablissements Fr. Colruyt, C-221/15, EU:C:2016:704, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Er bestaat strijdigheid met artikel 101 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, wanneer een lidstaat het tot stand komen van met artikel 101 VWEU strijdige mededingingsregelingen oplegt of begunstigt, dan wel de werking ervan versterkt, of aan zijn eigen regeling het overheidskarakter ontneemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere marktdeelnemers over te dragen (arrest van 21 september 2016, Etablissements Fr. Colruyt, C-221/15, EU:C:2016:704, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Dat is niet het geval wanneer de tarieven worden vastgesteld met inachtneming van de in de wet bepaalde criteria van openbaar belang en de overheid haar prerogatieven op het gebied van de goedkeuring of de vaststelling van die tarieven niet delegeert aan particuliere marktdeelnemers, zelfs wanneer de vertegenwoordigers van de marktdeelnemers in een comité dat die tarieven voorstelt, niet in de minderheid zijn (zie in die zin arrest van 4 september 2014, API e.a., C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 31).

44 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling het tot stand komen van een mededingingsregeling tussen particuliere marktdeelnemers oplegt of begunstigt, moet erop worden gewezen dat de hoge raad voor de advocatuur uitsluitend is samengesteld uit advocaten die door hun confrères worden gekozen.

45 Het door een beroepsorganisatie vastgesteld tarief kan niettemin het karakter van een overheidsregeling hebben, met name als de leden van deze organisatie deskundigen zijn die onafhankelijk zijn van de betrokken marktdeelnemers en die wettelijk verplicht zijn bij de vaststelling van de tarieven niet alleen rekening te houden met de belangen van de ondernemingen of ondernemersverenigingen in de sector die hen hebben benoemd, maar ook met het algemeen belang en met de belangen van ondernemingen in andere sectoren of van hen die van de betrokken diensten gebruikmaken (arrest van 4 september 2014, API e.a., C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Om te waarborgen dat de leden van een beroepsorganisatie ook daadwerkelijk in het algemeen belang handelen, moeten de criteria van algemeen belang nauwkeurig genoeg bij wet zijn omschreven en moet de staat effectieve controle uitoefenen en in laatste instantie beslissingsbevoegd zijn (zie in die zin arrest van 4 september 2014, API e.a., C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 41).

47 In de onderhavige zaak bevat de regeling die in de hoofdgedingen aan de orde is, geen nauwkeurige criteria aan de hand waarvan kan worden gewaarborgd dat de minimumbedragen voor de vergoeding van de advocaat, zoals vastgesteld door de hoge raad voor de advocatuur, billijk en in het algemeen belang gerechtvaardigd zijn. Meer bepaald bevat die regeling geen voorwaarden die overeenstemmen met de eisen die door de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) zijn

geformuleerd in zijn arrest van 27 juli 2016, betreffende onder meer de toegang van burgers en rechtspersonen tot deskundige rechtsbijstand en de noodzaak om elk gevaar van verslechtering van de kwaliteit van de verleende diensten te voorkomen.

48 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de Bulgaarse overheidsinstanties hun bevoegdheden op het gebied van de vaststelling van de minimumbedragen voor de vergoeding van de advocaat hebben gedelegeerd aan particuliere marktdeelnemers, blijkt uit de aan het Hof ter beschikking staande stukken dat de enige controle die door een overheidsinstantie wordt uitgeoefend op de verordeningen van de hoge raad voor de advocatuur waarbij die minimumbedragen zijn vastgesteld, die door de Varhoven administrativen sad is, die beperkt is tot de vraag of die verordeningen in overeenstemming zijn met de Bulgaarse grondwet en wetten.

49 Uit het bovenstaande volgt dat een beroepsorganisatie als de hoge raad voor de advocatuur, gezien het ontbreken van bepalingen waarmee kan worden gewaarborgd dat hij zich gedraagt als een verlengstuk van het openbaar gezag dat in het algemeen belang handelt, onder effectieve controle van de staat, die in laatste instantie beslissingsbevoegd is, moet worden beschouwd als een ondernemersvereniging in de zin van artikel 101 VWEU wanneer hij de verordeningen tot bepaling van de minimumbedragen voor de vergoeding van de advocaat vaststelt.

50 Daarnaast zijn de mededingingsregels van de Unie enkel van toepassing op de regeling die in de hoofdgedingen aan de orde is, indien zij de mededinging binnen de interne markt kan beperken (zie naar analogie arrest van 4 september 2014, API e.a., C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 42).

51 Wat dat aangaat, moet worden vastgesteld dat de vaststelling van minimumbedragen voor de vergoeding van de advocaat, die door een nationale regeling als die in de hoofdgedingen bindend worden, zodat andere juridische dienstverleners geen lagere tarieven dan deze minimumbedragen kunnen vaststellen, neerkomt op een horizontale overeenkomst inzake bindende minimumtarieven (zie in die zin arrest van 4 september 2014, API e.a., C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 43).

52 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de advocaat en zijn cliënt, op straffe van een tuchtrechtelijke procedure voor de advocaat, geen lagere vergoeding mogen overeenkomen dan het minimumbedrag dat is vastgesteld bij een verordening van een beroepsorganisatie van advocaten, zoals de hoge raad voor de advocatuur, en de rechter niet mag gelasten dat een lagere vergoeding voor het honorarium dan dit minimumbedrag moet worden betaald, de mededinging binnen de interne markt kan beperken in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU.

53 Niettemin moet erop worden gewezen dat de regeling die in de hoofdgedingen aan de orde is, waarbij bindende kracht wordt verleend aan een besluit van een ondernemersvereniging dat ertoe strekt of ten gevolge heeft dat de mededinging wordt beperkt of de handelingsvrijheid van de partijen of van een van hen wordt beperkt, niet automatisch onder het verbod van artikel 101, lid 1, VWEU juncto artikel 4, lid 3, VEU valt (arrest van 4 september 2014, API e.a., C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 46).

54 Bij de toepassing van deze bepalingen op een concreet geval moet namelijk in de eerste plaats rekening worden gehouden met de algehele context waarbinnen een besluit van een ondernemersvereniging is genomen of zijn werking ontplooit, en meer in het bijzonder met de doelstellingen daarvan. Vervolgens moet worden onderzocht of de mededingingsbeperkende gevolgen ervan inherent zijn aan de nagestreefde doelstellingen (arresten van 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, EU:C:2002:98, punt 97; van 18 juli 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punt 53, en van 4 september 2014, API e.a., C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 47).

55 In die context moet worden nagegaan of de beperkingen die bij de regels in de hoofdgedingen worden opgelegd, niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van legitieme doelstellingen (arresten van 18 juli 2006, Meca-Medina en Majcen/Commissie, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punt 47; van 18 juli 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, punt 54, en van 4 september 2014, API e.a., C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 48).

56 Het Hof kan op basis van de stukken die het tot zijn beschikking heeft echter niet beoordelen of een regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de advocaat en zijn cliënt geen lagere vergoeding mogen overeenkomen dan het minimumbedrag dat is vastgesteld bij een verordening van een beroepsorganisatie van advocaten, zoals de hoge raad voor de advocatuur, noodzakelijk kan worden geacht voor de verwezenlijking van een legitieme doelstelling.

57 Het staat aan de verwijzende nationale rechterlijke instantie om met inachtneming van de algehele context waarbinnen een verordening van de hoge raad voor de advocatuur is vastgesteld of zijn werking ontplooit, na te gaan of de regels waarbij de beperkingen zijn opgelegd, gelet op alle gegevens waarover zij beschikt, noodzakelijk kunnen worden geacht voor het verwezenlijken van die doelstelling.

58 Gelet op een en ander moet op de eerste tot en met de derde vraag worden geantwoord dat artikel 101, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de advocaat en zijn cliënt, op straffe van een tuchtrechtelijke procedure voor de advocaat, geen lagere vergoeding mogen overeenkomen dan het minimumbedrag dat is vastgesteld bij een verordening van een beroepsorganisatie van advocaten, zoals de hoge raad voor de advocatuur, en de rechter niet mag gelasten dat een lagere vergoeding voor het honorarium dan dit minimumbedrag moet worden betaald, de mededinging binnen de interne markt kan beperken in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of een dergelijke regeling, afgaand op de wijze waarop zij concreet wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan legitieme doelstellingen en niet verder gaat dan voor het verwezenlijken van die legitieme doelstellingen noodzakelijk is.

Vijfde en zesde vraag

59 Met haar vijfde en haar zesde vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of artikel 101, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU en richtlijn 77/249, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan rechtspersonen en ondernemers met een eenmanszaak in aanmerking komen voor een door de nationale rechter gelaste vergoeding ter hoogte van de kosten voor een advocaat wanneer zij door een juridisch adviseur zijn bijgestaan.

60 Wat dat aangaat, volstaat de vaststelling dat die regeling niet kan worden geacht het tot stand komen van met artikel 101 VWEU strijdige mededingingsregelingen op te leggen of te begunstigen, dan wel de werking ervan te versterken.

61 Derhalve verzet artikel 101, lid 1, VWEU zich niet tegen een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan rechtspersonen en ondernemers met een eenmanszaak in aanmerking komen voor een door de nationale rechter gelaste vergoeding ter hoogte van de kosten voor een advocaat wanneer zij door een juridisch adviseur zijn bijgestaan.

62 Aangezien richtlijn 77/249 voorts geen bepaling bevat waarbij de door een rechter gelaste vergoeding voor juridische dienstverleners wordt geregeld, moet worden geoordeeld dat genoemde nationale regeling ook niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 77/249 valt.

63 Gelet op een en ander moet op de vijfde en de zesde vraag worden geantwoord dat artikel 101, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU en richtlijn 77/249, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan rechtspersonen en ondernemers met een eenmanszaak in aanmerking komen voor een door de nationale rechter gelaste vergoeding ter hoogte van de kosten voor een advocaat wanneer zij door een juridisch adviseur zijn bijgestaan.

Zevende vraag

64 Met haar zevende vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie te vernemen of richtlijn 2006/112 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de btw een onlosmakelijk bestanddeel van het honorarium van geregistreerde advocaten is, met als gevolg dat die honoraria dubbel met btw worden belast.

65 Ingevolge artikel 78, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2006/112 zijn in de maatstaf van heffing onder meer belastingen, rechten en heffingen, met uitzondering van de btw zelf, opgenomen.

66 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat het beginsel van fiscale neutraliteit, dat ten grondslag ligt aan het gemeenschappelijke btw-stelsel, zich volgens vaste rechtspraak ertegen verzet dat het heffen van belasting over bedrijfsactiviteiten tot dubbele belastingheffing leidt (zie in die zin arresten van 23 april 2009, Puffer, C-460/07, EU:C:2009:254, punt 46, en van 22 maart 2012, Klub, C-153/11, EU:C:2012:163, punt 42).

67 Aangezien in casu de verwijzende rechterlijke instantie in het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-427/16 heeft geconstateerd dat de nationale regeling die in het hoofdgeding in die zaak aan de orde is, tot gevolg heeft dat de honoraria van advocaten dubbel met btw worden belast, is een regeling van die aard noch met artikel 78, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2006/112 noch met het beginsel van fiscale neutraliteit dat aan het btw-stelsel ten grondslag ligt, in overeenstemming.

68 In die omstandigheden moet op de zevende vraag worden geantwoord dat artikel 78, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2006/112 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de btw een onlosmakelijk bestanddeel van het honorarium van geregistreerde advocaten is, wanneer dit tot gevolg heeft dat die honoraria dubbel met btw worden belast.

Kosten

69 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 101, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, moet aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de advocaat en zijn cliënt, op straffe van een tuchtrechtelijke procedure voor de advocaat, geen lagere vergoeding mogen overeenkomen dan het minimumbedrag dat is vastgesteld bij een verordening van een beroepsorganisatie van advocaten, zoals de Vissh advokatski savet (hoge raad voor de advocatuur, Bulgarije), en de rechter niet mag gelasten dat een lagere vergoeding voor het honorarium dan dit minimumbedrag moet worden betaald, de mededinging binnen de interne markt kan beperken in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU.**

Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of een dergelijke regeling, afgaand op de wijze waarop zij concreet wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan legitieme doelstellingen en niet verder gaat dan voor het verwezenlijken van die legitieme doelstellingen noodzakelijk is.

2) **Artikel 101, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU en 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, moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan rechtspersonen en ondernemers met een eenmanszaak in aanmerking komen voor een door de nationale rechter gelaste vergoeding ter hoogte van de kosten voor een advocaat wanneer zij door een juridisch adviseur zijn bijgestaan.**

3) **Artikel 78, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan de belasting over de toegevoegde waarde een onlosmakelijk bestanddeel van het honorarium van geregistreerde advocaten is, wanneer dit tot gevolg heeft dat die honoraria dubbel met belasting over de toegevoegde waarde worden belast.**

ondertekeningen