FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 10. juli 2001 [1]

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører bestemmelserne i EF-traktatens artikel 5 og 85 (nu artikel 10 EF og 81 EF).

2. Pretore di Pinerolo (Italien) skal tage stilling til lovligheden af takster, hvori der er fastsat under- og overgrænser for salæret til advokater i Italien. De omtvistede takster er fastsat af den italienske justitsminister på grundlag af et udkast fra det nationale advokatråd.

I — De nationale retsforskrifter

A — *Consiglio nazionale forense*

3. Ifølge artikel 52-55 i kongeligt lovdekret nr. 1578 af 27. november 1933 [2] oprettes Consiglio nazionale forense (det nationale advokatråd, herefter »CNF«) under justitsministeren.

4. CNF består af advokater, der er valgt af deres kolleger, således at der er en valgt for hver appelretskreds. CNF har bl.a. til opgave at fastsætte salærtaksterne.

B — *Lovbestemmelser om salærer*

5. Lovdekretets artikel 57 bestemmer, at de kriterier, der skal anvendes ved afgørelsen af salær og godtgørelse til advokater og fuldmægtige i civile, strafferetlige og udenretslige sager, hvert andet år fastsættes ved afgørelse fra CNF.

6. Når CNF har truffet afgørelse om taksterne, skal disse forelægges justitsministeren til godkendelse. Før denne godkendelse skal ministeren høre det tværministerielle

1 — Originalsprog: fransk.
2 — Med senere ændringer (herefter »lovdekretet«).

prisudvalg (herefter »CIP«)[3] og rådføre sig med Statsrådet[4]. Det ministerielle dekret om godkendelse af taksterne skal herefter påtegnes og registreres hos revisionsretten. Herved bliver taksterne obligatoriske.

7. I henhold til lovdekretets artikel 58 fastsættes de i artikel 57 omhandlede kriterier under hensyn til tvistens værdi og den hierarkiske placering af den myndighed, der skal afgøre den. For hver handling eller gruppe af handlinger skal der fastsættes en over- og en undergrænse. I udenretslige sager skal der tages hensyn til sagens omfang.

8. Lovdekretets artikel 60 vedrører den dømmende myndigheds udmåling af salæret.

9. Artiklen bestemmer, at salæret skal udmåles af den dømmende myndighed på grundlag af kriterierne i artikel 57 under hensyn til de behandlede spørgsmåls betydning og antal. Denne udmåling skal ligge inden for de over- og undergrænser, der er fastsat i artikel 58. Retten kan imidlertid i undtagelsestilfælde fravige disse grænser ved en begrundet afgørelse.

C — *De omtvistede takster*

10. De salærtakster, der er omtvistet i hovedsagen, fremgår af CNF's afgørelse af 12. juni 1993 og blev godkendt ved ministerielt dekret nr. 585 af 5. oktober 1994 (herefter »det ministerielle dekret nr. 585/94« eller »det anfægtede dekret«)[5].

11. Det anfægtede dekrets artikel 1 vedrører godkendelsen af CNF's afgørelse.

12. Det samme 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«.

13. Ifølge artikel 1 i CNF's afgørelse angives salærerne for advokater i tabellen i bilag A til afgørelsen. Salærerne vedrørende ydelser leveret af fuldmægtige er angivet i tabellen i bilag B.

14. Artikel 4 i CNF's afgørelse forbyder, at undergrænserne for advokaters og fuldmægtiges salærer fraviges.

3 — I medfor af artikel 14.20 i lov nr. 887 af 22.12.1984.

4 — I medfor af artikel 17, stk. 3, i lov nr. 400 af 23.8.1988.

5 — GURI nr. 247 af 21.10.1994.

15. Såfremt der er et åbenbart misforhold mellem de leverede ydelser og det salær, der er fastsat, er der dog mulighed for at overskride de angivne overgrænser. Det er ligeledes muligt at gå under de undergrænser, der er fastsat, på betingelse af, at den part, der har interesse heri, fremlægger en udtalelse fra det kompetente faglige råd.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

16. Der er rejst straffesag mod Manuele Arduino, som ved tilsidesættelse af færdselsreglerne har overhalet på et sted, hvor dette ikke er tilladt, hvorved han har kollideret med Diego Dessis bil. Diego Dessi er civilpart i sagen for Pretore di Pinerolo.

17. Sagen sluttede med, at Manuele Arduino blev dømt til at betale de af civilparten afholdte omkostninger. Diego Dessis advokat fremlagde sin salærnota, som var baseret på de takster, der var blevet godkendt ved det ministerielle dekret nr. 585/94. Pretore di Pinerolo besluttede imidlertid at fravige de omtvistede takster og fastsætte salæret til et beløb, der lå under undergrænsen for taksterne.

18. Denne afgørelse blev appelleret til Corte suprema di cassazione (Italien), som omstødte den appellerede dom. Retten fandt, at det var ulovligt at afvise at anvende de omtvistede takster og hjemviste på dette punkt sagen til Pretore di Pinerolo.

19. Den forelæggende ret har anført[6], at der i italiensk ret er to indbyrdes modstridende retninger i retspraksis hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de salærtakster, der er godkendt ved det ministerielle dekret nr. 585/94, udgør eller ikke udgør en konkurrencebegrænsende aftale i henhold til traktatens artikel 85.

Ifølge den første retning[7] svarer det anfægtede dekrets kendetegn til kendetegnene for den ordning, der var genstand for Domstolens dom af 18. juni 1998[8]. CNF er en sammenslutning af virksomheder i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand, og ingen lovbestemmelse kræver, at CNF's afgørelser skal tage hensyn til kriterier af almen interesse. Da de omtvistede takster begrænser konkurrencen, er den nationale ret forpligtet til at afvise at anvende taksterne.

Ifølge den anden retning i retspraksis[9] er de omtvistede takster ikke et resultat af en

6 — Forelæggelseskendelsen (præmis 12-15).

7 — Den forelæggende ret citerer dom nr. 791/98 afsagt af Corte d'appello Torino (Italien) den 19.6. og den 11.7.1998 (forelæggelseskendelsen, præmis 12).

8 — Sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851, herefter »CNSD-dommen«.

9 — Den forelæggende ret citerer dom nr. 351/98 afsagt af Tribunale Tempio Pausania (Italien) (forelæggelseskendelsen, præmis 15).

skønsmæssig afgørelse fra CNF. Den italienske offentlige myndigheds indgreb spiller en afgørende rolle både i udarbejdelsesfasen og i godkendelsesfasen. De italienske offentlige myndigheder kan således ikke anses for at have uddelegeret ansvaret for at træffe afgørelser om økonomiske indgreb til private erhvervsdrivende.

20. Den forelæggende ret har oplyst [10], at i betragtning af disse to retninger i retspraksis opstår følgende fortolkningsproblem.

Retten ønsker oplyst, om »[den nugældende] salærtakst [...] ifølge ministerielt dekret nr. 585/94, særlig i betragtning af de offentlige organers medvirken ved godkendelsesproceduren, udviser de væsentlige egenskaber hos en vedtagelse fra en sammenslutning af virksomheder, der har til virkning at [...] begrænse [...] konkurrencen« i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand [11].

I bekræftende fald ønsker den forelæggende ret afklaret, om »den særlige karakter af advokaters faglige virksomhed [...] berettiger til at fastsætte ufravigelige takster [...], således at CNF's afgørelser alligevel bliver forenelige med [traktatens] artikel 85, stk. 3« [12].

10 — Forelæggelseskendelsen (den danske oversættelse, s. 4 og 5).

11 — Ibidem (s. 4).

12 — Ibidem (s. 4 og 5).

III — De præjudicielle spørgsmål

21. Derfor har Pretore di Pinerolo besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende to 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?«

IV — Formaliteten

22. Den italienske regering har udtrykt tvivl om, hvorvidt den foreliggende præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling [13]. Dens bemærkninger i denne forbindelse falder i to dele.

13 — Den italienske regerings skriftlige indlæg (den franske oversættelse, s. 3-5).

23. For det første har den italienske regering stillet spørgsmålstegn ved, om der er en reel tvist i hovedsagen.

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 synes derfor på sagens nuværende trin at være uden genstand.

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 benyttet lejligheden til at behandle et spørgsmål, der er omtvistet i Italien.

24. 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 sin afvisning af at anvende de omtvistede takster.

25. Det bemærkes, at proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) efter fast retspraksis er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retsinstanser [14]. Inden for rammerne af dette samarbejde tilkommer det udelukkende den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen [15]. Når de præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom [16].

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 sagen er blevet forelagt [17]. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål, 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 [18].

14 — Jf. bl.a. dom af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131, org.ref.: Rec. s. 1081, på s. 1094.

15 — Jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59.

16 — Idem.

17 — Dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 21.

18 — Jf. bl.a. dom af 13.7.2000, sag C-36/99, Idéal tourisme, Sml. I, s. 6049, præmis 20, af 26.9.2000, sag C-322/98, Kachelmann, Sml. I, s. 7505, præmis 17, og af 17.5.2001, sag C-340/99, TNT Traco, Sml. I, s. 4109, præmis 31.

26. Med hensyn til den italienske regerings første bemærkning finder jeg ikke, at Domstolen har fået forelagt de nødvendige beviser for at fastslå, at tvisten i hovedsagen er af hypotetisk karakter.

Naturligvis ville det af hensyn til en ordentlig retspleje have været ønskeligt, om Pretore di Pinerolo havde forvisset sig om realiteten i hovedsagen, herunder om, at der ikke var indgået aftale mellem parterne om omkostningerne. Men det må konstateres, at den italienske regering ikke har ført bevis for, at der består en sådan aftale. Under disse omstændigheder kan Domstolen kun henholde sig til oplysningerne fra den nationale ret.

Pretore di Pinerolo har imidlertid i forelæggelseskendelsen udtalt, at han skal tage stilling til de omtvistede taksters foreneli ghed med fællesskabsretten. Uden nærmere at angive grundene hertil anfører den forelæggende ret, at den »skal afslutte sagen og [...] udmåle de af den civile part afholdte omkostninger på grundlag af salærnotaen fra denne parts advokat [...] under anvendelse af de takster, der er anført i [det anfægtede dekret] uden at kunne fravige disse, medmindre der er tale om de særlige og tvingende omstændigheder, der er nævnt i [de italienske] bestemmelser« [19].

19 — Forelæggelseskendelsen (præmis 4, fri oversættelse).

Endvidere er det muligt, at den nationale ret er forpligtet til af egen drift at kontrollere lovligheden af de omtvistede takster, også selv om der eventuelt består en aftale mellem parterne om omkostningerne.

27. Under disse omstændigheder kan det ikke ud fra oplysningerne i sagen udledes, at tvisten i hovedsagen er af rent hypotetisk karakter.

28. Med hensyn til den anden bemærkning fra den italienske regering skal jeg erindre om, at kravet om en tilstrækkelig beskrivelse af den retlige og faktiske baggrund for sagen i det væsentlige tjener to formål.

29. For det første skal oplysningerne i forelæggelseskendelsen gøre det muligt for Domstolen at nå en for den forelæggende ret nyttig fortolkning af fællesskabsretten [20]. Disse krav gælder ganske særligt på visse områder, som f.eks. konkurrencerettens, der er karakteriseret ved komplekse faktiske og retlige forhold [21].

20 — Jf. bl.a. dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 26, og af 26.1.1993, forenede sager C-320/90 — C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6.

21 — Jf. bl.a. dom af 13.4.2000, sag C-176/96, Lehtonen og Castors Braine, Sml. I, s. 2681, præmis 22.

I den foreliggende sag frembyder forelæggelseskendelsen en række mangler. Pretore di Pinerolo gør kun delvis rede for de italienske myndigheders beføjelser i forbindelse med godkendelsen af de af CNF vedtagne takster. Disse oplysninger er dog blevet suppleret af den italienske regerings svar på de spørgsmål, Domstolen har stillet herom. Jeg finder derfor, at Domstolen trods utilstrækkeligheden af forelæggelseskendelsen er i stand til at give et brugbart svar på Pretore di Pinerolos spørgsmål.

30. For det andet tjener de i forelæggelsesafgørelserne indeholdte spørgsmål til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at indgive indlæg i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen [22]. Det påhviler Domstolen at overvåge, at denne mulighed bevares, når henses til, at det kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de pågældende parter [23].

I den foreliggende sag fremgår det af indlæggene fra medlemsstaternes regeringer [24], at oplysningerne i forelæggelseskendelsen har gjort det muligt for dem på et kvalificeret grundlag at tage stilling til de præjudicielle spørgsmål [25]. Ganske vist har den franske regering i sit skriftlige indlæg [26] anført, at visse aspekter af godkendelsesproceduren for de omtvistede takster er upræcise. Disse oplysninger er imidlertid blevet suppleret af parternes skriftlige indlæg, som den franske regering er blevet gjort bekendt med. I retsmødet har den franske regering nuanceret taget endelig stilling til spørgsmålene fra den forelæggende ret.

31. Jeg finder således, at de af Pretore di Pinerolo stillede spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

V — Genstanden for de præjudicielle spørgsmål

32. I lighed med de fleste af de intervenerende parter finder jeg det nødvendigt at omformulere de præjudicielle spørgsmål.

33. I deres nuværende affattelse vedrører spørgsmålene fra Pretore di Pinerolo ude-

22 — Jf. bl.a. dom af 21.9.1999, sag C-67/96, Albany, Sml. I, s. 5751, præmis 40.

23 — Idem.

24 — I overensstemmelse med EF-statutten for Domstolen har den finske, franske og italienske regering indgivet skriftlige indlæg. Den tyske regering har afgivet mundtligt indlæg.

25 — Kommissionen har dog i sit skriftlige indlæg anført, at den endnu ikke var »i stand til at tage endelig stilling« (punkt 36). Denne manglende stillingtagen synes dog ikke at kunne tilskrives utilstrækkeligheden af de oplysninger, der er indeholdt i forelæggelseskendelsen. Også i sagen Wouters m.fl. (sag C-309/99, herefter »Wouters-sagen«) har Kommissionen nemlig frivilligt afholdt sig fra at tage stilling til visse præjudicielle spørgsmål, der var stillet af den nederlandske ret (jf. mit forslag til afgørelse af dags dato i Wouters-sagen, dom af 19.2.2002, Sml. I, s. 1577, på s. 1582 punkt 98 og 106).

26 — Punkt 17.

lukkende traktatens artikel 85. Den forelæggende ret spørger, om de omtvistede takster er forbudt ved artikel 85, stk. 1, og i bekræftende fald om taksterne kan fritages fra forbuddet i henhold til artikel 85, stk. 3.

34. Det fremgår imidlertid af beskrivelsen af sagens retlige ramme, at de omtvistede takster er en *statslig foranstaltning*. CNF's afgørelse om fastsættelse af salærtaksterne er formelt indarbejdet i det ministerielle dekret nr. 585/94. De omtvistede takster fremstår således som en ved lov eller administrativt fastsat foranstaltning.

35. Imidlertid fremgår det af fast retspraksis[27], at traktatens artikel 85 i sig selv ikke omfatter medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser. Artikel 85 vedrører udelukkende virksomheders adfærd. Alene traktatens artikel 5, sammenholdt med traktatens artikel 85, pålægger medlemsstaterne ikke ved lov eller administrativt at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den effektive virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler.

36. For at gøre det muligt for den forelæggende ret at tage stilling til de omtvistede taksters forenelighed med fællesskabsretten må de præjudicielle spørgsmål således nødvendigvis fortolkes således, at de vedrører traktatens artikel 5 og 85[28].

37. Ifølge gældende retspraksis[29] kan en statslig foranstaltning ophæve den effektive virkning af konkurrencereglerne i tre tilfælde, nemlig: 1) når en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler, vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder eller samordnet praksis i strid med traktatens artikel 85; 2) når en medlemsstat forstærker sådanne aftalers virkninger, og 3) når en medlemsstat berøver sine egne bestemmelser deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention.

38. Derfor bør genstanden for den præjudicielle forelæggelse præciseres på baggrund af denne retspraksis.

27 — Jf. især dom af 21.9.1988, sag 267/86, Van Eycke, Sml. s. 4769, præmis 16, af 11.4.1989, sag 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen og Silver Line Reisebüro, Sml. s. 803, præmis 48, domme af 17.11.1993, sag C-2/91, Meng, Sml. I, s. 5751, præmis 14, sag C-185/91, Reiff, Sml. I, s. 5801, præmis 14, og sag C-245/91, Ohra Schadeverzekeringen, Sml. I, s. 5851, præmis 10, dom 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, af 17.10.1995, forenede sager C-140/94 — C-142/94, DIP m.fl., Sml. I, s. 3257, præmis 14, af 17.6.1997, sag C-70/95, Sodemare m.fl., Sml. I, s. 3395, præmis 41, CNSD-dommen, præmis 53, dom af 18.6.1998, sag C-266/96, Corsica Ferries France, Sml. I, s. 3949, præmis 35, og Albany-dommen, præmis 65.

28 — Hvis man blot besvarer de stillede præjudicielle spørgsmål, vil den forelæggende ret alene kunne tage stilling til lovligheden af CNF's afgørelse. Men selv om det antages, at den nationale ret på grundlag af traktatens artikel 85, stk. 2, kender denne afgørelse ugyldig, vil retten ikke desto mindre være forpligtet til at anvende den ved lov eller administrativt fastsatte foranstaltning, der udgøres af det ministerielle dekret nr. 585/94.

29 — Jf. især Van Eycke-dommen, præmis 16, Meng-dommen, præmis 14, Reiff-dommen, præmis 14, Ohra Schadeverzekeringen-dommen, præmis 10, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft-dommen, præmis 14, Centro Servizi Spediporto-dommen, præmis 21, dommen i sagen DIP m.fl., præmis 15, Sodemare m.fl.-dommen, præmis 42, CNSD-dommen, præmis 54, Corsica Ferries France-dommen, præmis 49, og Albany-dommen, præmis 65.

39. Det første af ovennævnte tilfælde er ikke berørt af Pretore di Pinerolo.

Ganske vist pålægger lovdekretets artikel 57 CNF hvert andet år at fastlægge kriterierne for fastsættelsen af salær og godtgørelse til advokater. Det spørgsmål opstår således, om denne bestemmelse foreskriver eller fremmer vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder i strid med traktatens artikel 85. Men som fremhævet af den italienske regering [30], er der intet i sagens akter, der begrunder den opfattelse, at den forelæggende ret er i tvivl om forenelighed en af lovdekretets artikel 57 med bestemmelserne i traktatens artikel 5 og 85.

40. Det andet nævnte tilfælde forekommer mig derimod relevant i den foreliggende sag.

Det er nemlig ubestridt, at Pretore di Pinerolo ønsker oplysninger om fortolkningen af fællesskabsretten, som giver retten mulighed for at tage stilling til lovligheden af de omtvistede takster. Disse takster kan faktisk være uforenelige med traktatens artikel 5 og 85, hvis de italienske myndigheder ved vedtagelsen af det ministerielle dekret nr. 585/94 har forstærket virkningerne af en aftale i traktatens artikel 85's forstand. For at kunne give den forelæggende ret et brugbart svar er det således nødvendigt at behandle dette spørgsmål.

30 — Den italienske regerings skriftlige indlæg (den franske oversættelse, s. 6).

41. Endelig synes Pretore di Pinerolo udtrykkeligt at beskæftige sig med det tredje mulige tilfælde.

Det fremgår nemlig af sagen [31], at den forelæggende ret har forelagt Domstolen de præjudicielle spørgsmål efter afsigelsen af CNSD-dommen, hvori det fastslås, at den pågældende italienske lovgivning »fuldstændigt [har] overladt de offentlige myndigheders kompetence til at fastsætte tariffer til private erhvervsdrivende« [32]. I redegørelsen for den kontrovers om retspraksis, der findes i Italien, har Pretore di Pinerolo endvidere efter min opfattelse stillet det spørgsmål, om de italienske offentlige myndigheder har uddelegeret ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention til private erhvervsdrivende [33].

42. Ud fra ovenstående overvejelser foreslår jeg således Domstolen at omformulere de præjudicielle spørgsmål således, at det fremgår, at det søges oplyst, om:

— traktatens artikel 5 og 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 som f.eks. CNF godkender takster, der fastsætter under- og overgrænser for salæret til standens med-

31 — Jf. forelæggelseskendelsen, præmis 5-9.

32 — CNSD-dommen, præmis 57.

33 — Jf. punkt 19 og 20 i dette forslag til afgørelse.

lemmer, når denne statslige foranstaltning er en del af en procedure som den, der er foreskrevet ved den italienske lovgivning, og om

— traktatens artikel 5 og 85 er til hinder for, at en medlemsstat som led i en sådan procedure tillægger en advokatorganisation som f.eks. CNF kompetence til at vedtage et udkast til takster, der fastsætter under- og overgrænser for salæret til standens medlemmer.

VI — Forstærkning af virkningerne af en aftale (første spørgsmål)

43. Med hensyn til det første spørgsmål skal jeg bemærke, at det efter Domstolens gældende praksis er en forudsætning for at kunne fastslå, at en lov eller administrativ bestemmelse er uforenelig med traktatens artikel 5 og 85, at der forud for den statslige foranstaltning er indgået en aftale, som selv er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1 [34].

For at afgøre, om de italienske myndigheder har tilsidesat traktatens artikel 5 og 85 ved at forstærke virkningerne af en aftale, er det således nødvendigt først at undersøge, om betingelserne for at anvende traktatens artikel 85, stk. 1, er opfyldt i den foreliggende sag.

A — *Traktatens artikel 85, stk. 1*

44. Traktatens artikel 85, stk. 1, forbyder »alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet«.

45. Fire spørgsmål rejser sig, nemlig: 1) om advokater, der udøver deres virksomhed i Italien, udgør »virksomheder«, 2) om CNF skal anses for en »sammenslutning af virksomheder«, 3) om CNF's afgørelser har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen inden for fællesmarkedet, og 4) om disse afgørelser kan påvirke handelen mellem medlemsstater.

1. Begrebet virksomhed

46. Efter fast retspraksis omfatter begrebet virksomhed inden for konkurrenceretten

34 — Jf. især Meng-dommen, præmis 16 og 17, Ohra Schadeverzekeringen-dommen, præmis 12, CNSD-dommen, præmis 53-60, Corsica Ferries France-dommen, præmis 50-54, Albany-dommen, præmis 66, og dom af 12.9.2000, forenede sager C-180/98 — C-184/98, Pavlov m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 99 og 100, herefter »Pavlov-dommen«.

»enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde« [35].

Domstolen har ligeledes fastslået, at »erhvervsmæssig virksomhed« omfatter enhver virksomhed, hvorved der udbydes varer og tjenesteydelser på et givet marked [36]. I almindelighed er en virksomhed erhvervsmæssig, når den, i det mindste principielt, kan udøves af en privat virksomhed og med gevinst for øje [37].

47. Det fremgår af akterne i den foreliggende sag [38], at advokater, der udøver virksomhed i Italien, som selvstændige erhvervsdrivende udbyder udenretlig rådgivningsvirksomhed eller forsvarervirksomhed for judicielle organer. De italienske advokater udbyder således tjenesteydelser på et bestemt marked, nemlig markedet for juridiske tjenesteydelser. Det fremgår ligeledes af sagen [39], at de italienske advokater udøver deres virksomhed med gevinst for øje. Den forelæggende ret har nærmere anført, at de pågældende forlanger og modtager vederlag fra deres kunder som modydelse for de leverede ydelser.

35 — Dom af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 21.

36 — Dom af 16.6.1987, sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2599, præmis 7.

37 — Generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse i sagerne Poucet og Pistre (dom af 17.2.1993, forenede sager C-159/91 og C-160/91, Sml. I, s. 637, punkt 8, og SAT Fluggesellschaft (dom af 19.1.1994, sag C-364/92, Sml. I, s. 43), punkt 9.

38 — Forelæggelseskendelsen, præmis 7.

39 — Idem.

48. Under disse omstændigheder må de italienske advokaters levering af juridiske tjenesteydelser anses for økonomisk virksomhed som omhandlet i Domstolens praksis.

49. I modsætning til, hvad den italienske regering har hævdet [40], kan den omstændighed, at advokater skal overholde etiske regler og udøver virksomhed i tilknytning til retsplejen, ikke ændre ved denne konklusion.

I CNSD-dommen har Domstolen nemlig fastslået, at de italienske toldklarerere er virksomheder i traktatens artikel 85's forstand [41], selv om de i lighed med advokater er undergivet disciplinære regler udstedt af en faglig organisation [42]. Endvidere bevirker den »offentlige tjeneste«, der varetages af en advokat, ikke, at denne stand falder uden for konkurrencerettens anvendelsesområde, men kan efter min opfattelse betyde, at advokatstanden er omfattet af EF-traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF) [43].

50. En advokat, der udøver virksomhed i Italien, skal således anses for en virksomhed i EF-konkurrencerettens forstand.

40 — Skriftligt indlæg fra den italienske regering (den franske oversættelse, s. 7).

41 — CNSD-dommen, præmis 36-38.

42 — Jf. CNSD-dommen, præmis 7, samt generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse i samme sag, punkt 71.

43 — Jf. mit forslag til afgørelse i Wouters-sagen, punkt 170-178.

2. Begrebet sammenslutning af virksomheder

51. Det andet spørgsmål er, om CNF skal kvalificeres som en sammenslutning af virksomheder.

52. I mit forslag til afgørelse i Woutersagen [44] har jeg undersøgt i detaljer, under hvilke omstændigheder begrebet sammenslutning af virksomheder kan anvendes på en advokatorganisation. Jeg vil derfor i vid udstrækning henvise til min gennemgang af spørgsmålet i nævnte forslag til afgørelse.

53. I henhold til CNSD-dommen [45] og Pavlov-dommen [46] finder Domstolen ikke, at en enhed er en sammenslutning af virksomheder i henhold til traktatens artikel 85, stk. 1, når enheden dels består af et flertal af repræsentanter for de offentlige myndigheder, dels i henhold til national lovgivning er forpligtet til at træffe sine beslutninger ud fra en række almene hensyn.

54. I den foreliggende sag opfylder CNF dog ikke disse to betingelser. Det fremgår nemlig af sagen [47], at CNF udelukkende er sammensat af advokater valgt af medlemmer af advokatstanden. Den forelæggende ret har endvidere, uden at blive modsagt af den italienske regering, anført [48], at ingen national retsforskrift pålægger CNF at fastsætte salærtaksterne ud fra almene hensyn eller tilskynder hertil.

55. CNF må således anses for en sammenslutning af virksomheder i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand.

56. I modsætning til, hvad den italienske regering har hævdet [49], anfægtes denne konklusion ikke af, at CNF har offentligretlig status [50] og har disciplinære beføjelser [51]. Det er ligeledes uden betydning, at

44 — Punkt 56-86.

45 — Præmis 39-44.

46 — Præmis 83-89.

47 — Jf. forelæggelseskendelsen, præmis 9, og den italienske regerings skriftlige indlæg (den franske oversættelse, s. 9).

48 — Forelæggelseskendelsen, præmis 9.

49 — Den italienske regerings skriftlige indlæg (den franske oversættelse, s. 8).

50 — Dom af 30.1.1985, sag 123/83, BNIC, Sml. s. 391, præmis 17, CNSD-dommen, præmis 40, og Pavlov-dommen, præmis 85.

51 — Jf. CNSD-dommen, præmis 7, og generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse i samme sag, punkt 71.

CNF ikke selv udøver økonomisk virksomhed [52], at CNF udfører en opgave af almen interesse [53], eller at organisationen faktisk kan træffe sine afgørelser under hensyntagen til den almene interesse [54].

57. Det fremgår af det ovenfor anførte, at CNF's afgørelser er vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand.

3. Konkurrencebegrænsningen

58. Med det tredje spørgsmål ønskes det oplyst, om CNF's afgørelser har »til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen«.

59. Normalt falder Domstolens behandling af spørgsmålet om en aftales forenelighed med traktatens artikel 85, stk. 1, i to dele [55].

60. For det første undersøger Domstolen, om aftalen har til *formål* at begrænse konkurrencen. Med henblik herpå foretager Domstolen en objektiv gennemgang af de formål, aftalen forfølger, når henses til den økonomiske sammenhæng, hvori den skal anvendes [56]. Såfremt aftalen har et konkurrencebegrænsende formål, er den forbudt ved traktatens artikel 85, stk. 1, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til aftalens faktiske følger [57]. Dette gælder også en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder [58].

Aftaler eller vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, der alene har til formål at begrænse eller fordreje konkurrencen mellem parterne eller mellem parterne og tredjemand, er således i strid med traktatens artikel 85, stk. 1. Dette gælder for horisontale aftaler om fastsættelse af salgsprisen for varer [59] eller tjenesteydelser [60].

61. Såfremt aftalen ikke specifikt har til formål at begrænse konkurrencen, undersøger Domstolen, om den har til *følge* at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen [61]. Traktatens artikel 85, stk. 1, forbyder såvel faktiske konkurrencebegræns-

52 — Dom af 29.10.1980, forenede sager 209/78-215/78 og 218/78, Van Landewyck m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3125, præmis 87 og 88, og af 8.11.1983, forenede sager 96/82- 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 og 110/82, IAZ m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3369, præmis 19 og 20.

53 — Jf. retsmøderapporten i BNIC-sagen, punkt 1.1, dommen, præmis 16, samt Kommissionens beslutning 82/896/EØF af 15.12.1982 vedrørende en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/29.883 — UGAL/BNIC), EFT L 379, s. 1, anden og tredje betragtning. Jf. tillige mit forslag til afgørelse i Wouters-sagen, punkt 79 og 80.

54 — Jf. dommen i sagen IAZ m.fl. mod Kommissionen, præmis 19-25, og mit forslag til afgørelse i Wouters-sagen, punkt 81-86.

55 — Dom af 30.6.1966, sag 56/65, Société technique minière, Sml. 1965-1968, s. 211, org.ref.: Rec. s. 337, på s. 359.

56 — Dom af 28.3.1984, forenede sager 29/83 og 30/83, CRAM og Rheinzink, Sml. s. 1679, præmis 26.

57 — Dom af 13.7.1966, forenede sager 56/64 og 58/64, Consten og Grundig mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 245, org.ref.: Rec. s. 429, på s. 496.

58 — Dom af 27.1.1987, sag 45/85, Verband der Sachversicherer mod Kommissionen, Sml. s. 405, præmis 39.

59 — Dom af 26.11.1975, sag 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique mod Kommissionen m.fl., præmis 10, og BNIC-dommen, præmis 22.

60 — Dommen i sagen Verband der Sachversicherer mod Kommissionen, præmis 39-43.

61 — Société technique minière-dommen (s. 216) og dom af 28.2.1991, sag C-234/89, Delimitis, Sml. I, s. 935, præmis 13.

ninger som rent potentielle virkninger, når blot disse er tilstrækkeligt væsentlige [62].

62. I den foreliggende sag har CNF truffet to særskilte afgørelser. Den første afgørelse er den, hvorved organisationen har vedtaget udkastet til takster med en under- og en overgrænse for salæret til standens medlemmer. Den anden afgørelse er den, hvorved CNF har fremsendt takstudkastet til de italienske myndigheder med henblik på at gøre taksterne bindende.

63. Jeg vil behandle begge afgørelser på baggrund af traktatens artikel 85, stk. 1.

a) Udkast til takster

64. Efter Fællesskabets konkurrenceret er prisaftaler af en »særlig grovhed« [63]. Domstolen har fastslået, at en aftale vedrørende fastsættelse af prisen på varer eller tjenesteydelser *i sig selv* har til *formål* at begrænse konkurrencen på markedet [64].

65. Traktatens artikel 85, stk. 1, forbyder aftaler om fastsættelse af faste priser [65], mindstepriser [66], maksimumspriser [67] eller vejledende priser [68].

66. I den foreliggende sag finder jeg ikke, at disse principper kan anvendes på CNF's afgørelse, hvorved udkastet til salærtakster blev vedtaget.

67. For det første har CNF's afgørelse ikke til *formål* at begrænse konkurrencen i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand [69].

68. Det skal erindres, at CNF ifølge lovdekretets artikel 57 hvert andet år skal fastsætte de kriterier, der skal anvendes ved afgørelsen af salær og godtgørelse til advokater og fuldmægtige. Udkastet til takster fremsendes herefter til justitsministeren,

62 — Rettens dom af 27.10.1994, sag T-35/92, Deere mod Kommissionen, Sml. II, s. 957, præmis 61.

63 — Dom af 10.12.1985, forenede sager 240/82-242/82, 261/82, 262/82, 268/82 og 269/82, Stichting Sigarettenindustrie m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3831, præmis 82.

64 — BNIC-dommen, præmis 22, og dom af 3.7.1985, sag 243/83, Binon, Sml. s. 2015, præmis 44.

65 — Dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 619, præmis 132 og 133, af 14.7.1972, sag 48/69, ICI mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 151, org.ref.: Rec. s. 619, præmis 115-119, og af 11.7.1989, sag 246/86, Belasco m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2117, præmis 12-16.

66 — BNIC-dommen (præmis 22) og CNSD-dommen (præmis 45 og 46).

67 — CNSD-dommen (præmis 45 og 46).

68 — Dom af 17.10.1972, sag 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 251, org.ref.: Rec. s. 977, præmis 15-25, dommen i sagen Van Landewyck m.fl. mod Kommissionen, præmis 102 ff., dommen i sagen Verband der Sachversicherer mod Kommissionen, præmis 34-43, og Rettens dom af 22.10.1997, forenede sager T-213/95 og T-18/96, SCF og FNK mod Kommissionen, Sml. II, s. 1739, præmis 157-164.

69 — Jf. tillige punkt 77-79 i dette forslag til afgørelse.

som skal høre CIP og Statsrådet. Ud fra disse forskellige elementer bestemmer justitsministeren, om taksterne skal indarbejdes i en statslig foranstaltning for at gøre dem bindende.

69. I modsætning til de klassiske prisaftaler udgør CNF's afgørelse om vedtagelse af udkastet til takster således en forberedende akt i den lovgivningsprocedure, der er indført i den italienske retsorden. Afgørelsen er et krav ifølge national lovgivning og har rent rådgivende karakter. Den anfægtede afgørelse har således til formål at gøre det muligt for de offentlige myndigheder at vedtage bestemmelser, der er tilpasset erhvervets særlige kendetegn og behov [70].

70. For det andet har CNF's afgørelse om udkastet til takster ikke til *følge* at begrænse konkurrencen inden for fællesmarkedet.

71. Det fremgår nemlig af sagen [71], at udkastet til takster alene fremsendes til den italienske justitsminister. Godkender ministeren ikke udkastet, er standens medlemmer og tredjemand ved lov forpligtet til at anvende de takster, der blev fastsat ved det foregående ministerielle dekret. Den anfægtede afgørelse har således ingen konkurrencebegrænsende virkninger på det italienske marked for juridiske tjenesteydelser [72]. Konkurrencebegrænsningen opstår først senere, når de italienske myndigheder vedtager det ministerielle dekret, hvorved CNF's afgørelse godkendes.

72. Jeg finder derfor ikke, at traktatens artikel 85, stk. 1, er til hinder for, at en advokatorganisation som f.eks. CNF vedtager et udkast til takster med en under- og en overgrænse for salæret til standens medlemmer, såfremt udkastet til takster *alene* skal fremsendes til de offentlige myndigheder i den pågældende medlemsstat som led i en lovgivningsprocedure som den, der er fastsat ved lovdekretets artikel 57.

b) Fremsendelsen af udkastet til takster til de offentlige myndigheder

73. CNF's anden afgørelse må anses for en begæring fra private erhvervsdrivende til en medlemsstats offentlige myndigheder med

70 — Det er klart, at jeg ville være nået til en anden konklusion på dette punkt, såfremt CNF's afgørelse om vedtagelse af udkastet til takster ikke var et led i den særlige lovgivningsprocedure, der er indført i den italienske retsorden.

71 — Jf. bl.a. Kommissionens skriftlige indlæg, punkt 19.

72 — Jeg ville være nået til en anden konklusion på dette punkt, såfremt det havde vist sig, at CNF's afgørelse blev sendt til standens medlemmer, og såfremt advokaterne selv uden justitsministerens godkendelse fastsatte deres salær på samme niveau som taksterne i udkastet. Var dette tilfældet, kunne CNF's afgørelse anses for en ordning med vejledende priser, der kunne begrænse konkurrencen inden for fællesmarkedet.

henblik på at gøre det udkast til aftale, de har vedtaget, bindende.

74. Generaladvokat Jacobs har i sit forslag til afgørelse i Albany-sagen klart gjort rede for grundene til, at indgivelsen af en sådan begæring ikke er forbudt ved traktatens artikel 85, stk. 1. Generaladvokat Jacobs har anført følgende [73]:

»At virksomheder blot forsøger at overbevise de offentlige myndigheder om, at de skal udstrække virkningerne af en bestemt aftale til også at omfatte andre økonomiske aktører, falder ikke ind under [traktatens] artikel 85, stk. 1.

For det første berører et sådant skridt ikke i sig selv konkurrencen eller alles frihed til at deltage i den. Årsagen til de begrænsninger [af konkurrencen], der måtte blive indført, vil være den efterfølgende statslige intervention.

For det andet er samordnede begæringer til de statslige myndigheder et led i vore demokratiske samfund. Fysiske og juridiske personer har ret til at organisere sig og i fællesskab forelægge regeringen eller lovgiver deres ønsker. Det tilkommer herefter de offentlige myndigheder at afgøre, om de foreslåede foranstaltninger er i offentlighedens interesse. Kun de har kompetence dertil, men ansvaret for beslutningen er også deres alene.«

75. Da jeg er enig i ovenstående betragtninger, foreslår jeg Domstolen at fastslå, at traktatens artikel 85, stk. 1, ikke er til hinder for, at en advokatorganisation som f.eks. CNF forelægger de offentlige myndigheder i en medlemsstat et udkast til salærtakster med en under- og en overgrænse for salæret til standens medlemmer med henblik på at gøre de nævnte takster bindende for samtlige standens medlemmer samt tredjemand.

76. Under disse omstændigheder er de to afgørelser vedtaget af CNF forenelige med traktatens artikel 85, stk. 1.

77. Det skal bemærkes, at Domstolen i BNIC-dommen er nået til en anden konklusion hvad angår aftaler indgået i Bureau national interprofessionnel du Cognac (BNIC).

BNIC var en faglig organisation bestående af repræsentanter for »forhandlergruppen« og for »vinavlergruppen«. Den havde indgået en aftale om fastsættelse af en mind-

73 — Punkt 291-293.

stepris for en række produkter og fremsendt aftalen til de franske myndigheder for at gøre den bindende for samtlige medlemmer af de repræsenterede erhverv. En af forhandlerne, der var indstævnet af BNIC, havde bestridt aftalens forenelighed med traktatens konkurrencebestemmelser.

I retsmødet hævdede BNIC, at »de inden for organisationen indgåede aftaler ikke har bindende virkning, og at organisationens virksomhed er rent rådgivende over for de centrale offentlige myndigheder, som alene kan gøre de nævnte aftaler bindende gennem ministerielle bekendtgørelser« [74].

Domstolen forkastede dette argument med den begrundelse, at »det ved anvendelsen af artikel 85, stk. 1, er unødvendigt at tage hensyn til en aftales konkrete virkninger, når aftalen har til formål at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen. En aftale, der fastsætter en mindstepris for en vare, og som forelægges de offentlige myndigheder med henblik på stadfæstelse af denne mindstepris og tillæggelse af bindende virkning for samtlige erhvervsdrivende i det pågældende marked, har i sig selv til formål at fordreje konkurrencen på nævnte marked« [75].

78. Jeg finder principperne i BNIC-dommen for strenge til at kunne anvendes i sager som den, Domstolen her skal tage stilling til.

79. Det er nemlig ubestridt, at de fleste erhvervssektorer er kendetegnet ved de pågældende varers og tjenesteydelsers sammensathed og den konstante forandring, som de undergår som følge af de hyppige ændringer i den faglige viden og den tekniske udvikling [76]. Som følge af disse kendetegn kan de statslige myndigheder have vanskeligt ved alene at vedtage detaljerede og ajourførte retsforskrifter, der er tilpasset de forskellige berørte sektorer. Derfor må de statslige myndigheder nødvendigvis på den ene eller den anden måde kunne indføre bestemmelser om høring af repræsentanterne for de erhvervssektorer, der vil kunne blive berørt af en given retsforskrift [77].

Som fremhævet af Kommissionen [78], er principperne i BNIC-dommen imidlertid til hinder for indførelsen af sådanne bestemmelser. Der er fare for, at man bliver nødsaget til at kvalificere de foranstaltninger, hvorved erhvervsdrivende forelægger de offentlige myndigheder forslag — især prisforslag — eller de foranstaltninger, som er de erhvervsdrivendes svar på anmodninger fra de offentlige myndigheder

74 — BNIC-dommen, præmis 21.

75 — Ibidem, præmis 22.

76 — Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i Pavlov-sagen, punkt 92.

77 — Jf. ligeledes i denne retning generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse i sagen DIP m.fl., punkt 55.

78 — Kommissionens skriftlige indlæg, punkt 19.

selv, som konkurrencebegrænsende aftaler i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand. Med andre ord er der risiko for, at traktatens artikel 85, stk. 1, fortolkes således, at den er til hinder for enhver samordnet adfærd fra private erhvervsdrivendes side, som har til formål at informere de offentlige myndigheder eller påvirke indholdet af disses afgørelser [79].

80. Ud fra ovennævnte betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at fastslå, at traktatens artikel 85, stk. 1, ikke er til hinder for, at en advokatorganisation som f.eks. CNF vedtager et udkast til takster, der fastsætter en under- og en overgrænse for salæret til standens medlemmer, og i henhold til gældende nationale bestemmelser forelægger myndighederne i den pågældende medlemsstat dette udkast til takster med henblik på at gøre dette bindende for samtlige standens medlemmer samt tredjemand.

81. Da de to afgørelser vedtaget af CNF ikke er egnede til at begrænse konkurrencen, er det ikke fornødent at undersøge, om de vil kunne påvirke handelen mellem medlemsstater.

79 — En anden udlægning af BNIC-dommen kan findes i R. Joliet, »National Anti-competitive Legislation and Community Law«, i *Fordham International Law Journal*, 1989, s. 163, på s. 178-180.

B — *Traktatens artikel 5 og 85*

82. Det skal nu undersøges, om de italienske myndigheder har tilsidesat traktatens artikel 5 og 85 som følge af, at de ved at vedtage det ministerielle dekret nr. 585/94 har forstærket virkningerne af en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i traktatens artikel 85, stk. 1's forstand.

83. I denne forbindelse skal jeg påpege, at det for at kunne fastslå, at en foranstaltning truffet ved lov eller administrative bestemmelser er uforenelig med traktatens artikel 5 og 85, ifølge retspraksis kræves, at der er en sammenhæng mellem den statslige foranstaltning og den private adfærd fra en eller flere virksomheders side [80]. Dette krav har til formål at udelukke muligheden af at undersøge statslige foranstaltninger som følge af disses konkurrencebegrænsende virkninger. I forslagene til afgørelse i Meng-, Reiff- og Ohra Schadeverzekeringen-sagerne og i sagen DIP m.fl. [81] har generaladvokaterne Tesauro [82], Darmon [83] og Fennelly [84] på overbevisende måde forklaret, hvorfor retspraksis bør godkendes på dette punkt. Det er således ufornødent at gentage generaladvokaternes forskellige argumenter.

80 — Jf. konklusionen i Meng- og Ohra Schadeverzekeringen-dommene.

81 — Nævnt ovenfor.

82 — Forslag til afgørelse i Meng- og Ohra Schadeverzekeringen-sagerne.

83 — Forslag til afgørelse i Reiff-sagen.

84 — Forslag til afgørelse i sagen DIP m.fl.

84. I nogle af sine senere domme [85] har Domstolen imidlertid præciseret sine krav nærmere og er gået et skridt videre. Domstolen har fastslået, at der er parallelitet mellem lovligheden af den private adfærd og retmæssigheden af den statslige foranstaltning. Domstolen finder, at når en aftale, en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder og en samordnet praksis ikke er i strid med artikel 85, stk. 1, vil den statslige foranstaltning, som forstærker virkningerne heraf, *automatisk* være forenelig med bestemmelserne i traktatens artikel 5 og 85.

85. I henhold til denne nyere retspraksis skulle det kunne konkluderes, at traktatens artikel 5 og 85 ikke er til hinder for anvendelsen af det ministerielle dekret nr. 585/94. Det anfægtede dekret skulle være foreneligt med ovennævnte bestemmelser, *allerede fordi* de af CNF vedtagne foranstaltninger ikke er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1.

86. Jeg finder imidlertid ikke, at en sådan automatisk sammenhæng svarer til den økonomiske virkelighed. Efter min opfattelse illustrerer den foreliggende sag begrænsningerne i den aktuelle retspraksis [86].

87. I denne sag har jeg fastslået, af CNF's afgørelse om vedtagelse af takstudkastet ikke er konkurrencebegrænsende, idet alle konkurrencebegrænsninger er en følge af den italienske stats senere indgreb. Tilsvarende er CNF's afgørelse, hvorved takstudkastet er blevet forelagt de italienske myndigheder, ikke i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, idet det alene er det ministerielle dekret, hvorved taksterne er blevet godkendt, der indebærer konkurrencebegrænsninger.

I henhold til gældende retspraksis kan det ministerielle dekret imidlertid ikke være omfattet af traktatens artikel 5, idet CNF's afgørelser — netop — ikke er egnede til at begrænse konkurrencen. På retspraksis' nuværende udviklingstrin er det efter Fællesskabets konkurrencebestemmelser således ikke muligt at forbyde hverken CNF's foranstaltninger eller den af staten trufne foranstaltning, selv om denne kombination af de to foranstaltninger kan medføre en mærkbar begrænsning af konkurrencen.

88. I lighed med generaladvokat Jacobs [87] finder jeg, at det i sager som den foreliggende er mere berettiget at anerkende, at den statslige foranstaltning kan tilsidesætte traktatens artikel 5 og 85 *uafhængigt* af lovligheden af de private erhvervsdrivendes adfærd. Det må med andre ord kunne fastslås, at en statslig foranstaltning mærkbart begrænser konkurrencen, selv om de erhvervsdrivendes adfærd, der er skyld i statens indgreb, ikke i sig selv er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1.

85 — Jf. især Corsica Ferries France-dommen, præmis 50-54, Albany-dommen, præmis 66, og Pavlov-dommen, præmis 99 og 100.

86 — Jf. generaladvokat Jacobs' argumenter i forslaget til afgørelse i Pavlov-sagen, punkt 161.

87 — Ibidem, punkt 163.

89. Jeg finder det ligeledes nødvendigt at give staten mulighed for at begrunde sin adfærd i henseende til traktatens artikel 5 [88]. En medlemsstat kan nemlig have helt legitime grunde til at forstærke virkningerne af en aftale i traktatens artikel 85's forstand. I så fald kan den pligt til at samarbejde loyalt, der er fastsat i traktatens artikel 5, ikke forhindre en medlemsstat i at vedtage lovgivningsmæssige eller forskriftsmæssige foranstaltninger, som, selv om de er konkurrencebegrænsende, forfølger et legitimt mål.

90. De kriterier, ud fra hvilke en medlemsstat kan begrunde en konkurrencebegrænsende foranstaltning i henseende til traktatens artikel 5, må således identificeres.

91. I denne forbindelse finder jeg, at Domstolen kan vurdere spørgsmålet ud fra tre kriterier og fastslå, at en lovgivningsmæssig eller forskriftsmæssig foranstaltning, der forstærker virkningerne af en aftale, er forenelig med traktatens artikel 5 og 85, på følgende betingelser: 1) den pågældende medlemsstats offentlige myndigheder kontrollerer faktisk aftalens indhold, 2) den statslige foranstaltning forfølger et legitimt mål af almen interesse, og 3) den statslige foranstaltning står i rimeligt forhold til det forfulgte mål.

Den første betingelse vedrørende den faktiske kontrol gør det muligt at sikre sig, at de offentlige myndigheder faktisk gennemgår aftalens indhold. Formålet er således at forhindre, at medlemsstatens myndigheder giver virksomhederne »carte blanche« hvad angår deres adfærd.

Den anden betingelse gør det muligt at kontrollere, at den statslige foranstaltning faktisk forfølger et mål af almen interesse. »Man kan gå ud fra, at private økonomiske aktører normalt handler i egen og ikke i offentlighedens interesse, når de indgår aftaler med hinanden. Konsekvenserne af deres aftaler er således ikke nødvendigvis i offentlighedens interesse« [89]. Den anden betingelse giver således de statslige myndigheder beføjelse til at forstærke virkningerne af en samordning aftalt mellem private erhvervsdrivende, såfremt myndighederne er sikre på, at samordningens indhold er i overensstemmelse med offentlighedens interesse.

Endelig har den tredje betingelse til formål at sikre, at den statslige foranstaltnings konkurrencebegrænsende virkninger begrænses til det, der er nødvendigt for at opnå det forfulgte mål.

88 — Dette var også Kommissionens holdning i sagen Van Schijndel og Van Veen (dom af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, Sml. I, s. 4705, s. 21 i retsmøderapporten).

89 — Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i Albany-sagen (punkt 184). Jf. i denne retning også A. Bach, fodnote om Reiff-, Meng- og Ohra Schadeverzekeringen-dommene i *Common Market Law Review*, 1994, s. 1337, fodnoten på s. 14. Forfatteren har anført, at »i stedet for at formode, at bestemmelser vedtaget af en myndighed, der er befojet hertil, er blevet vedtaget i offentlighedens interesse, synes det meget mere berettiget at formode, at denne type bestemmelser er i overensstemmelse med koncipisternes økonomiske interesser og skaber restriktioner for de nytilkomne på markedet og for udlændinge« (fri oversættelse).

92. I overensstemmelse med min holdning vil jeg nu undersøge, om det ministerielle dekret nr. 585/94 er egnet til mærkbart at begrænse konkurrencen på det italienske marked for juridiske tjenesteydelser. I bekræftende fald vil jeg undersøge, om det anfægtede dekret kan begrundes under henvisning til traktatens artikel 5.

1. Konkurrencebegrænsning

93. Det skal påpeges, at prisen er det vigtigste konkurrenceinstrument [90]. Konkurrencen på priserne bevirker, at disse holdes på det lavest mulige niveau, og at omsætningen af varer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne fremmes [91]. Priskonkurrencen skal således tillade den bedst mulige fordeling af den økonomiske aktivitet under hensyn til virksomhedernes produktivitet og tilpasningsevne [92].

94. I den foreliggende sag indføres der ved det ministerielle dekret nr. 585/94 en bindende ordning med under- og overgrænser for salæret for advokaters ydelser i Italien [93].

95. Det er i denne forbindelse ubestridt, at mindstepriser udgør en grov form for konkurrencebegrænsning [94]. Mindstepriser forhindrer de erhvervsdrivende i at konkurrere indbyrdes ved at fastsætte lavere priser end de aftalte mindstepriser. Herved forhindres forbrugerne i at købe de pågældende produkter eller tjenesteydelser til den bedst mulige pris. Endvidere forstærker mindstepriser kunstigt hindringerne for, at nye virksomheder kan få adgang til markedet, idet disse fratages et hurtigt og effektivt middel til at trænge ind på markedet [95].

96. Også maksimumspriser er egnede til at begrænse konkurrencen mærkbart. En af de største farer for de liberale erhverv er, at maksimumspriser i praksis bliver til en ordning med faste priser [96] for derefter at fremkalde en kunstig forhøjelse af markedspriserne.

97. Det må således konkluderes, at det ministerielle dekret nr. 585/94 mærkbart begrænser konkurrencen på det italienske marked for juridiske tjenesteydelser.

90 — M. Waelbroeck og A. Frignani, *Commentaire J. Megret, Le droit de la CE, vol. 4, Concurrence*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 1997, 2. udg., punkt 533.

91 — Dommen i sagen ICI mod Kommissionen, præmis 115.

92 — Idem.

93 — Forelæggelseskendelsen, præmis 11.

94 — Jf. i denne retning BNIC-dommen, præmis 22.

95 — Jf. i denne retning Kommissionens beslutning 95/188/EF af 30.1.1995 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/33.686 — COAPI), EFT L 122, s. 37, 38. betragtning).

96 — Jf. *Politique de la concurrence et professions libérales*, OECD, Paris, 1985, punkt 199.

2. Konkurrencebegrænsningens berettigelse

98. Denne konstatering indebærer imidlertid ikke, at det ministerielle dekret nr. 585/94 er uforeneligt med traktatens artikel 5 og 85. Det skal først undersøges, om det anfægtede dekret er berettiget i henhold til traktatens artikel 5. Under henvisning til ovennævnte tre betingelser vil jeg undersøge, om 1) de italienske myndigheder faktisk har kontrolleret CNF's afgørelse, 2) det ministerielle dekret nr. 585/94 forfølger et mål af almen interesse, 3) det anfægtede dekret står i rimeligt forhold til det forfulgte mål.

a) De italienske myndigheders faktiske kontrol

99. Hvad angår den første betingelse finder jeg, at reglerne for godkendelse af taksterne giver de italienske myndigheder mulighed for faktisk at kontrollere de af CNF vedtagne takster.

100. Den italienske justitsminister skal nemlig før godkendelsen af taksterne høre CIP og rådføre sig med Statsrådet. Herefter skal det ministerielle dekret påtegnes og registreres af revisionsretten.

101. Det fremgår af forelæggelseskendelsen [97], at CIP er et statsligt organ sammensat af otte ministre og tre sagkyndige udnævnt af premierministeren. CIP har bl.a. til opgave at fastsætte priserne på dagligvarer, påse overholdelsen af disse priser og afgive udtalelser vedrørende tarifferne i de liberale erhverv.

102. Statsrådet skal bedømme de af CNF vedtagne taksters forenelighed med loven og de i denne fastsatte kriterier [98].

103. Med hensyn til justitsministeren gøres der i forelæggelseskendelsen kun delvis rede for dennes beføjelser. Domstolen har derfor opfordret den italienske regering til at give nærmere oplysninger herom under de mundtlige forhandlinger.

Ifølge den italienske regerings oplysninger har justitsministeren ikke beføjelse til at

97 — Præmis 13.
98 — Ibidem, præmis 15.

sætte sine egne afgørelser i stedet for CNF's. Ministeren har dog mulighed for på eget initiativ at ændre afgørelsens indhold. I så fald tilkommer det CNF at indarbejde disse ændringer i det oprindelige takstudkast. Endvidere har justitsministeren kompetence til — indirekte — at tvinge CNF til at ændre sin afgørelse, idet det af CNF udarbejdede takstudkast ikke har bindende virkning, såfremt det ikke er godkendt ved dekret. I sådanne tilfælde er standens medlemmer og tredjemand forpligtet til fortsat at anvende de takster, der er fastsat ved det foregående ministerielle dekret.

104. Endelig kontrollerer revisionsretten inden påtegningen og registreringen lovligheden af det ministerielle dekret om godkendelse af taksterne [99].

105. Det fremgår af det ovenfor anførte, at reglerne for godkendelse af taksterne giver de italienske myndigheder mulighed for en særdeles vidtgående kontrol med CNF's afgørelser.

106. Denne konstatering er imidlertid ikke tilstrækkelig til at konkludere, at de italienske myndigheder foretager en *faktisk* kontrol af aftalens indhold. Det skal nemlig først undersøges, om de italienske myndigheder i praksis reelt udøver de beføjelser, der er tillagt dem ved lov [100]. Hvis myndighederne ikke faktisk udøver disse beføjelser, må de anses for at godkende CNF's afgørelser uden diskussion.

107. I den foreliggende sag kan følgende oplysninger udledes af sagen [101]. CIP og Statsrådet har fremsat en række bemærkninger om virkningen af ikrafttrædelsen af CNF's afgørelse af 12. juni 1993 på inflationen. Disse organer har foreslået en gradvis indførelse af de af CNF fastsatte takstforhøjelser. Justitsministeren har erklæret sig enig med CIP og Statsrådet og anmodet CNF om at ændre sin afgørelse og udskyde halvdelen af takstforhøjelserne i seks måneder. CNF har indarbejdet justitsministerens bemærkninger i en ny afgørelse af 29. september 1994.

Endvidere har den italienske regering i sine skriftlige indlæg [102] anført, at »[Justits]ministeriet har fremsat en række bemærk-

99 — Ibidem (den danske oversættelse, s. 4).

100 — Her skal bemærkes, at nogle af de retslærde har kritiseret præmisserne til Reiff-dommen og kaldt dem »urealistiske« (jf. ovennævnte A. Bach, punkt 2.5). Den pågældende sag vedrørte den tyske procedure for godkendelse af taksterne for godstransport ad landevej.

101 — Jf. præamblen til det ministerielle dekret nr. 585/94, forelæggelseskendelsen (den danske oversættelse, s. 4) og den italienske regerings skriftlige indlæg (den franske oversættelse, s. 10).

102 — Den franske oversættelse (s. 10 og 11).

ninger, som kun til dels svarer til Statsrådets bemærkninger, og som CNF i vid udstrækning har måttet rette sig efter, idet de nye takster ellers ikke ville træde i kraft (på grund af manglende godkendelse)«.

Det afgørende kriterium her er ikke, om de offentlige myndigheder har krævet takstudkastet ændret på en lang række punkter. Kriteriet må være, om de italienske myndigheder faktisk har kontrolleret indholdet af CNF's afgørelser på punkter, der er væsentlige for standen og tredjemand.

108. Jeg finder ikke, at Domstolen ud fra disse oplysninger kan tage stilling til, om de italienske myndigheder har udøvet faktisk kontrol.

b) Forfølger det ministerielle dekret nr. 585/94 et mål af almen interesse?

109. Med hensyn til den anden betingelse indeholder sagens akter kun få oplysninger.

Oplysningerne om udsættelsen af takstforhøjelserne lader formode, at de offentlige myndigheder udøver en reel kontrol med CNF's afgørelser. Efter min opfattelse må disse oplysninger dog bekræftes ved en ny bevisførelse for Pretore di Pinerolo.

110. Pretore di Pinerolo og den italienske regering har ikke oplyst formålene med det ministerielle dekret nr. 585/94. Alene den civile part har under den foreliggende sag fremsat nogle bemærkninger herom. I retsmødet har den civile part hævdet, at det ministerielle dekret nr. 585/94 i det væsentlige tager sigte på at sikre advokatydelsers høje kvalitet.

Den forelæggende ret vil således kunne gennemgå de indgreb fra justitsministerens side, der er blevet nævnt af den italienske regering under retsforhandlingerne. Den forelæggende ret vil ligeledes kunne kontrollere, om de offentlige myndigheder hvad angår de omtvistede takster eller andre takstudkast har fremsat indsigelser eller væsentlige bemærkninger over for CNF (f.eks. om justitsministeren tidligere har nægtet at godkende en afgørelse truffet af CNF med den begrundelse, at takstforhøjelserne var for store).

111. Da denne oplysning hverken hidrører fra den italienske regering eller fra den forelæggende ret, vil jeg behandle den som en hypotese. Det tilkommer først og fremmest Pretore di Pinerolo at identificere de reelle formål med de omtvistede takster og

undersøge, om disse formål er i overensstemmelse med den almene interesse.

112. Hvad angår det formål, der er nævnt af den civile part, må det påpeges, at kvaliteten af de liberale erhvervs ydelser har afgørende betydning i mere end en forstand.

For det første leverer de liberale erhverv ydelser, der berører væsentlige samfundsforhold, som f.eks. folkesundheden (de lægefaglige erhverv), retsvæsenet (advokatstanden) og den offentlige sikkerhed samt byplanlægning (arkitektstanden). Disse forskellige ydelser kan tillige have direkte og umiddelbare følger for borgernes grundlæggende livsforhold som f.eks. deres fysiske integritet.

Fra et økonomisk synspunkt har de liberale erhvervs ydelser ikke alene følger for modtagerne af ydelserne. Som fremhævet af generaladvokat Jacobs [103], skaber ydelserne ligeledes »eksternaliteter«, dvs. negative eller positive effekter for samfundet som helhed. Efterspørgslen efter de liberale erhvervs tjenesteydelser »[er] ofte afledt, således at forstå at ydelsen (en advokats rådgivning, en arkitekts tegning) er et mellemled i en længere produktionskæde. Tjenesteydelsernes kvalitet er derfor [...] en afgørende faktor inden for mange sektorer af et lands økonomi« [104].

Endelig er markedet for de liberale erhvervs ydelser præget af »asymmetrisk information« [105]. Da forbrugeren sjældent er i stand til selv at vurdere kvaliteten af de tilbudte ydelser, er det absolut nødvendigt at fastsætte regler, der kan opretholde ydelsernes kvalitet.

113. Opretholdelsen af advokatydelsernes høje kvalitet er således unægteligt et legitimt formål af almen interesse.

c) Forholdsmæssigheden af det ministerielle dekret nr. 585/94

114. Den tredje betingelse indebærer, at det endelig skal undersøges, om de ved ministerielt dekret nr. 585/94 fastsatte foranstaltninger står i rimeligt forhold til de forfulgte mål [106].

103 — Forslag til afgørelse i Pavlov-sagen, punkt 85.

104 — Idem.

105 — Ibidem, punkt 86.

106 — Det skal erindres, at jeg behandler dette spørgsmål som en hypotese, idet det ikke er godtgjort, at formålet med det anfægtede dekret faktisk er at opretholde kvaliteten af advokatstandens ydelser.

115. Ifølge fast retspraksis[107] er det ved afgørelsen af, om en foranstaltning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette.

116. I den foreliggende sag er der ved det ministerielle dekret nr. 585/94 indført en bindende ordning med under- og overgrænser for salæret til advokater i Italien[108].

117. Såfremt formålet med det anfægtede dekret er at opretholde kvaliteten af advokatydelserne, forekommer en sådan foranstaltning mig ikke at være egnet til at nå det forfulgte mål[109].

Dels finder jeg ikke, at der består nogen årsagsforbindelse mellem det forlangte salær og kvaliteten af de leverede ydelser. Det er svært at se, hvorledes en ordning med bindende priser skulle forhindre advokaterne i at tilbyde ydelser af middelmådig kvalitet, hvis deres kvalifikationer, kompetence eller moralske habitus er mangelfulde. Dels sikres ydelsernes kvalitet — eller bør sikres — ved en anden type foranstaltninger, som f.eks. regler for adgang til at udøve advokaterhvervet og reglerne for advokaters ansvar.

118. Hvis formålet med det ministerielle dekret nr. 585/94 er at opretholde kvaliteten af advokaters ydelser i Italien, finder jeg således ikke, at det anfægtede dekret er berettiget i henhold til traktatens artikel 5.

119. Følgelig foreslår jeg Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål 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 en under- og en overgrænse for salæret til standens medlemmer, såfremt tre betingelser er opfyldt: 1) De offentlige myndigheder i den pågældende medlemsstat udøver faktisk kontrol med indholdet af de takster, der er foreslået af advokatorganisationen; 2) den statslige foranstaltning, hvorved taksterne godkendes, forfølger et legitimt mål af almen interesse, og 3) den statslige foranstaltning står i rimeligt forhold til det forfulgte mål.

107 — Jf. f.eks. dom af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 42, og af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 57.

108 — Forelæggelseskendelsen, præmis 11.

109 — Jf. i denne retning beslutning 95/188, 41. betragtning.

VII — Delegering af beføjelser til private erhvervsdrivende (andet spørgsmål)

120. Pretore di Pinerolo ønsker med sit andet spørgsmål oplyst, om de italienske myndigheder i betragtning af reglerne for godkendelsen af taksterne har tilsidesat traktatens artikel 5 og 85, idet de har frataget deres egne bestemmelser deres statslige karakter ved at delegere ansvaret for at træffe afgørelser om økonomiske indgreb til private erhvervsdrivende.

121. Hvad dette angår skal det bemærkes, at Domstolen »principielt modsætter sig lovgivningsmæssige foranstaltninger, hvorved staten giver afkald på sin rolle og tillægger virksomhederne de beføjelser, der er nødvendige for at iværksætte *deres egen* politik« [110].

Domstolen finder, at bestemmelser bevarer deres statslige karakter, når de offentlige myndigheder har forbeholdt sig kompetence til selv at fastsætte de væsentligste betingelser i beslutningen om økonomisk intervention [111]. Dette er helt åbenbart tilfældet, når den statslige foranstaltning selv indeholder det forbud, der eventuelt medfører konkurrencebegrænsning [112]. Dette er også tilfældet, når afgørelsen træffes af private erhvervsdrivende, men således at de offentlige myndigheder har beføjelse til at godkende, forkaste eller ændre afgørelsen eller sætte deres egen afgørelse i stedet [113]. I dette tilfælde kan bestemmelsers statslige karakter ikke drages i tvivl på grund af den blotte omstændighed, at bestemmelserne er blevet indført efter samråd med repræsentanter for private erhvervsdrivende [114].

122. I den foreliggende sag rejser det spørgsmål sig, om myndighederne har forbeholdt sig kompetence til selv at fastsætte indholdet af salærtaksterne for advokater. For at kunne besvare dette spørgsmål må man identificere den kompetence, de offentlige myndigheder råder over under takstgodkendelsesproceduren. I det omfang dette spørgsmål er blevet behandlet ved gennemgangen af det første præjudicielle spørgsmål, vil jeg i stor udstrækning henvise til min redegørelse i den forbindelse.

123. I punkt 99-105 i dette forslag til afgørelse har jeg fastslået, at reglerne vedrørende takstgodkendelsesproceduren giver de italienske myndigheder beføjelse til at foretage en særdeles vidtrækkende kontrol med CNF's afgørelser.

110 — Ovennævnte R. Joliet, s. 172 (fri oversættelse).

111 — Van Eycke-dommen, præmis 19.

112 — Meng-dommen, præmis 20, Ohra Schadeverzekeringen-dommen, præmis 13, og Corsica Ferries France-dommen, præmis 52.

113 — Reiff-dommen, præmis 22, dommen i sagen Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 21, og dommen i sagen Centro Servizi Spediporto, præmis 27.

114 — Van Eycke-dommen, præmis 19, og Corsica Ferries France-dommen, præmis 52.

124. Med hensyn til justitsministerens beføjelser har jeg påpeget [115], at justitsministeren ifølge oplysningerne fra den italienske regering har kompetence til på eget initiativ at ændre indholdet af afgørelserne. I dette tilfælde tilkommer det CNF at indarbejde disse ændringer i det oprindelige takstudkast. Endvidere har justitsministeren kompetence til at tvinge CNF til at ændre indholdet af afgørelserne, idet de af CNF udarbejdede takster uden godkendelse ikke har bindende virkning. I så fald er standens medlemmer og tredjemand forpligtet til at anvende de takster, der blev fastsat ved det foregående ministerielle dekret.

125. Ud fra disse oplysninger finder jeg, at de italienske offentlige myndigheder har forbeholdt sig — indirekte — kompetence til at fastsætte indholdet af salærtaksterne for advokater.

126. Jeg har imidlertid hævdet, at de offentlige myndigheders kontrol med private virksomheders adfærd skal være en *faktisk* kontrol [116]. Det må således undersøges, om de italienske myndigheder i praksis reelt udøver de beføjelser, der er tillagt dem ved lov. Er dette ikke tilfældet, må det konkluderes, at de offentlige myndigheder faktisk har delegeret deres kompetence til at fastsætte takster til private erhvervsdrivende.

127. Hvad dette angår har jeg fastslået [117], at Domstolen ikke ud fra oplysningerne i sagen selv kan tage stilling til spørgsmålet, som derfor bør hjemvises til Pretore di Pinerolo.

Det afgørende kriterium i denne forbindelse er, om de italienske myndigheder faktisk griber ind for at kontrollere indholdet af CNF's afgørelser på punkter, der har væsentlig betydning for standen og tredjemand.

128. Jeg foreslår følgelig Domstolen at besvare det andet præjudicielle spørgsmål med, at traktatens artikel 5 og 85 ikke er til hinder for, at en medlemsstat tillægger en advokatorganisation som f.eks. CNF kompetence til at vedtage et takstudkast med en under- og en overgrænse for salæret til standens medlemmer, såfremt to betingelser er opfyldt: 1) De offentlige myndigheder i den pågældende medlemsstat forbeholder sig kompetence til direkte eller indirekte at afgøre indholdet af salærtaksterne, og 2) de nævnte myndigheder udøver reelt de beføjelser, der er tillagt dem ved lov.

115 — Jf. punkt 103 i dette forslag til afgørelse.

116 — Punkt 106 i dette forslag til afgørelse. Jf. tillige mit forslag til afgørelse i Wouters-sagen, punkt 221 ff.

117 — Jf. punkt 107 og 108 i dette forslag til afgørelse.

VIII — Forslag til afgørelse

129. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg således Domstolen at besvare de af Pretore di Pinerolo forelagte spørgsmål således:

»1) EF-traktatens artikel 5 og 85 (nu artikel 10 EF og artikel 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 som f.eks. Consiglio nazionale forense godkender takster, der fastsætter en under- og en overgrænse for salæret til standens medlemmer, såfremt tre betingelser er opfyldt: 1) De offentlige myndigheder i den pågældende medlemsstat udøver faktisk kontrol med indholdet af de takster, der er foreslået af advokatorganisationen, 2) den statslige foranstaltning, hvorved taksterne godkendes, forfølger et legitimt mål af almen interesse, og 3) den statslige foranstaltning står i rimeligt forhold til det forfulgte mål. Det tilkommer den nationale ret at undersøge, om dette er tilfældet.

2) Traktatens artikel 5 og 85 er ikke til hinder for, at en medlemsstat tillægger en advokatorganisation som f.eks. Consiglio nazionale forense kompetence til at vedtage et takstudkast med en under- og en overgrænse for salæret til standens medlemmer, såfremt to betingelser er opfyldt: 1) De offentlige myndigheder i den pågældende medlemsstat forbeholder sig kompetence til direkte eller indirekte at afgøre indholdet af salærtaksterne, og 2) de nævnte myndigheder udøver reelt de beføjelser, der er tillagt dem ved lov. Det tilkommer den nationale ret at undersøge, om dette er tilfældet.«