DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

2. december 2010 *

I sag C-225/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Giudice di pace di Cortona (Italien) ved afgørelse af 23. april 2009, indgået til Domstolen den 19. juni 2009, i sagen:

Edyta Joanna Jakubowska

mod

Alessandro Maneggia,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne E. Levits, som fungerende formand for Femte Afdeling, M. Ilešič (refererende dommer) og M. Safjan,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: N. Jääskinen
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. juni 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— E.J. Jakubowska ved avvocato M. Frigessi di Rattalma

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato P. Gentili og L. Ventrella

— den irske regering ved D.J. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af M. Collins, SC

— den ungarske regering ved R. Somssich, M. Fehér og Z. Tóth, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved L. Fernandes, som befuldmægtiget

— den slovenske regering ved N. Pintar Gosenca, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved H. Støvlbæk og E. Montaguti, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, litra g), EF, artikel 4 EF, 10 EF, 81 EF og 98 EF, Rådets direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977 om lettelser med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters frie udveksling af tjenesteydelser (EFT L 78, s. 17), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået (EFT L 77,

s. 36), og de almindelige principper om beskyttelse af den berettigede forventning og af velerhvervede rettigheder.

2 Denne anmodning er forelagt i forbindelse med en sag mellem Edyta Joanna Jakubowska og Alessandro Maneggia vedrørende et krav om betaling af erstatning, idet tvisten har givet anledning til en sag, der for nærværende verserer for Giudice di pace di Cortona (fredsdommer i Cortona), hvorunder advokaterne, der repræsenterer Edyta Joanna Jakubowska, er blevet gjort til genstand for en afgørelse om slettelse fra fortegnelsen hos Ordine degli Avvocati di Perugia (advokatsamfundet i Perugia (Italien)).

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Direktiv 77/249

3 Artikel 1, stk. 1, første afsnit, i direktiv 77/249 bestemmer:

»Dette direktiv finder inden for de grænser og på de betingelser, der er fastsat heri, anvendelse på advokaters udøvelse af virksomhed i form af tjenesteydelse.«

4 Samme direktivs artikel 6 bestemmer:

»En medlemsstat kan udelukke advokater, der er lønmodtagere i henhold til en arbejdskontrakt med en offentlig eller privat virksomhed, fra repræsentation og forsvar i retten for denne virksomhed, i det omfang advokater, der er etableret i den pågældende stat, er udelukket herfra.«

5 Henset til de forskellige sprogversioner af nævnte artikel 6 og for at sikre, at samtlige versioner har samme rækkevidde, skal ordene »ente pubblico o privato« i den italienske version af denne artikel læses som en henvisning til begrebet »offentlig eller privat virksomhed« (impresa pubblica o privata).

Direktiv 98/5

6 I artikel 3 i direktiv 98/5 fastsættes:

»1. En advokat, der ønsker at udøve virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor han har fået sin beskikkelse, skal lade sig registrere hos denne medlemsstats kompetente myndighed.

2. Værtslandets kompetente myndighed registrerer advokaten efter fremlæggelse af bevis for vedkommendes registrering hos hjemlandets kompetente myndighed. […]

[…]«

7 Samme direktivs artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Uanset de faglige og etiske regler, en advokat er underkastet i hjemlandet, er en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, underkastet de samme faglige og etiske regler som de advokater, der udøver virksomhed under værtslandets relevante advokattitel, for så vidt angår alle de former for virksomhed, han udøver på værtslandets område.«

8 I nævnte direktivs artikel 7, stk. 1, er følgende fastsat:

»Dersom en advokat, der udøver virksomhed under hjemlandets advokattitel, tilsidesætter de i værtslandet gældende forpligtelser, finder værtslandets retsplejeregler, sanktioner og retsmidler anvendelse.«

9 Artikel 8 i direktiv 98/5 fastslår:

»En advokat, der er registreret i et værtsland under hjemlandets advokattitel, kan udøve advokatvirksomhed som lønmodtager hos en anden advokat, hos en advokatsammenslutning eller i et advokatselskab eller i en offentlig eller privat virksomhed, i det omfang værtslandet giver advokater, der er registreret under værtslandets advokattitel, ret hertil.«

10 Henset til de forskellige sprogversioner af nævnte artikel 8 og for at sikre, at samtlige versioner har samme rækkevidde, skal ordene »ente pubblico o privato« i den italienske version af denne artikel læses som en henvisning til begrebet »offentlig eller privat virksomhed« (impresa pubblica o privata).

Nationale bestemmelser

11 Artikel 3, stk. 2, i kongeligt dekret nr. 1578 af 27. november 1933, der regulerer erhvervene »avvocato« og »procuratore legale« (ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore legale, *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia* nr. 281 af 5.12.1933), som ophøjet til lov, efter ændring, ved lov nr. 36 af 22. januar 1934 (*Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia* nr. 24 af 30.1.1934), bestemmer:

»[Udøvelse af bl.a. advokaterhvervet] er uforenelig med enhver ansættelse eller ethvert embede, som aflønnes over statens, regionernes, kommunernes […] budget, eller helt generelt over budgettet for enhver offentlig administration eller institution, der er undergivet statens, regionernes eller kommunernes tilsyn eller kontrol.«

12 Lov nr. 662 af 23. december 1996 om foranstaltninger til rationalisering af de offentlige finanser (misure di razionalizzazione della finanza pubblica, almindeligt supplement til GURI nr. 303 af 28.12.1996), som ændret ved lovdekret nr. 79 af 28. marts 1997 om hasteforanstaltninger til konsolidering af de offentlige finanser (misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), ophøjet til lov, efter ændring, ved lov nr. 140 af 28. maj 1997 (GURI nr. 123 af 29.5.1997, s. 5, herefter »lov nr. 662/96«), fastsætter i artikel 1, stk. 56 og 56a:

»56. De lovbestemmelser og administrative forskrifter, der forbyder optagelse på fagfortegnelser, finder ikke anvendelse på deltidsansatte tjenestemænd, der arbejder 50 % eller mindre i forhold til fuld tid.

56a. Bestemmelserne om forbud mod de i stk. 56 omhandlede personers optagelse på fortegnelserne og deres udøvelse af erhvervsvirksomhed ophæves. De øvrige bestemmelser vedrørende betingelserne for optagelse på fagfortegnelserne og udøvelse af denne virksomhed gælder fortsat. De tjenestemænd, der er optaget i fagfortegnelserne, og som udøver liberal erhvervsvirksomhed, må ikke føre sager for offentlige myndigheder. Disse tjenestemænd må ikke yde juridisk bistand i sager, som en offentlig myndighed er part i.«

13 Lov nr. 339 af 25. november 2003 om regler vedrørende uforenelighed med udøvelse af advokaterhvervet (norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato, GURI nr. 279 af 1.12.2003, s. 6, herefter »lov nr. 339/2003«), der trådte i kraft den 2. december 2003, bestemmer i artikel 1:

»Bestemmelserne i artikel 1, stk. 56, stk. 56a og stk. 57 i lov nr. [662/96] finder ikke anvendelse ved optagelsen af advokater i advokatfortegnelsen, på hvilke de begrænsninger og forbud, som er omhandlet i kongeligt dekret nr. 1578 af 27. november 1933, ophøjet til lov, efter ændring, ved lov nr. 36 af 22. januar 1934, og med senere ændringer, stadig finder anvendelse.«

14 Lovens artikel 2 bestemmer:

»1. De tjenestemænd, som er optaget i advokatfortegnelsen efter ikrafttrædelsen af lov nr. [662/96], og som stadig er optaget heri, kan vælge at fortsætte ansættelsesforholdet ved at meddele dette til det advokatsamfund, hvis fortegnelse de er optaget i, inden for en frist på 36 måneder fra datoen for denne lovs ikrafttrædelse.

Ved manglende meddelelse inden for den fastsatte frist skal advokatsamfundet af egen drift foretage slettelse af optagelsen fra fortegnelsen.

2. Tjenestemanden er berettiget til at blive genansat i en fuldtidsstilling i det i stk. 1 omhandlede tilfælde.

3. Inden for samme frist på 36 måneder som omhandlet i stk. 1 kan tjenestemanden vælge at bringe arbejdsforholdet til ophør og følgelig forblive optaget i advokatfortegnelsen.

4. Deltidsansatte tjenestemænd, som har valgt at arbejde som advokat i denne lovs forstand, er i de efterfølgende fem år fortsat berettigede til at blive genansat i en fuldtidsstilling ved den myndighed, som de tidligere var ansat i, inden for en frist på tre måneder efter indgivelse af deres anmodning, såfremt de ikke er overtallige. I sådanne tilfælde sættes deres anciennitet i bero under hele den periode, vedkommende er trådt ud af tjenesten, og begynder atter at løbe ved indtrædelse i offentlig tjeneste.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Edyta Joanna Jakubowska har anlagt sag mod Alessandro Maneggia ved Giudice di pace di Cortona med påstand om betaling af erstatning på 200 EUR, idet han ved et uheld havde forårsaget skade på hendes bil.

16 Edyta Joanna Jakubowska har valgt Marco Mazzolai og Lorenzo Nardelli, der er advokater, som er optaget på advokatfortegnelsen i Perugia, til at repræsentere sig. Disse er som deltidsansatte tjenestemænd omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1, stk. 56 og 56a, i lov nr. 662/96.

17 Efter ikrafttrædelsen af lov nr. 339/2003 og udløbet af den i denne lovs artikel 2, stk. 1, fastsatte frist, traf advokatsamfundet i Perugia, mens hovedsagen verserede for den forelæggende ret, to afgørelser, hvormed de nævnte advokater blev slettet fra advokatfortegnelsen.

18 Edyta Joanna Jakubowska indgav indlæg i sagen, hvori hun anmodede om fortsat at være repræsenteret af sine advokater under henvisning til, at lov nr. 339/2003 tilsidesætter EF-traktaten og de almindelige principper om beskyttelse af den berettigede forventning og af velerhvervede rettigheder.

19 Giudice di pace di Cortona har på baggrund heraf besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 3, litra g), [EF] og artikel 4 [EF], 10 [EF] og 98 [EF] fortolkes således, at de er til hinder for nationale retsforskrifter, såsom artikel 1 og 2 i lov nr. 339/2003 […], hvormed der er genindført et forbud mod, at deltidsansatte tjenestemænd udøver advokaterhvervet, hvorved disse forhindres i at udøve dette erhverv, selv om de har en advokatbestalling, idet loven stiller krav om, at de slettes fra advokatfortegnelsen ved beslutning fra vedkommende advokatsamfund, medmindre tjenestemanden selv bringer arbejdsforholdet til ophør?

2) Skal artikel 3, litra g), [EF] og artikel 4 [EF], 10 [EF] og 98 [EF] fortolkes således, at de er til hinder for nationale retsforskrifter, såsom artikel 1 og 2 i lov nr. 339/2003 […]?

3) Skal artikel 6 i […] direktiv 77/249 […] fortolkes således, at den er til hinder for nationale retsforskrifter, såsom artikel 1 og 2 i lov nr. 339/2003 […], når disse nationale restforskrifter ligeledes finder anvendelse på ansatte advokater, som udøver advokatvirksomhed i medfør af bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser?

4) Skal artikel 8 i […] direktiv 98/5 […] fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på advokater, der er deltidsansatte tjenestemænd?

5) Er de generelle [EU-]retlige principper om beskyttelse af den berettigede forventning og velerhvervede rettigheder til hinder for nationale retsforskrifter, såsom artikel 1 og 2 i lov nr. 339/2003 […], hvormed der er indført et forbud mod, at advokaterhvervet udøves af deltidsansatte tjenestemænd, hvilket forbud ligeledes finder anvendelse på advokater, der allerede var optaget i advokatfortegnelsen på tidspunktet for denne lovs ikrafttrædelse […], selv om der i lovens artikel 2 er indført en kort frist til at træffe et valg mellem lønnet arbejde [som tjenestemand] eller udøvelse af advokaterhvervet?«

20 Advokat Lorenzo Nardelli har som svar på skriftlige spørgsmål fra Domstolen til Edyta Joanna Jakubowskas befuldmægtigede i henhold til artikel 54a i Domstolens procesreglement med skrivelse af 31. maj 2010 fremlagt en erklæring fra advokatsamfundet i Perugia, hvoraf det fremgår, at han formelt forbliver indskrevet i advokatfortegnelsen, indtil han modtager meddelelse om, at det nationale advokatsamfund

har truffet beslutning om afslag på hans klage over beslutningen om at slette ham fra advokatfortegnelsen.

21 Advokat Lorenzo Nardelli har i samme skrivelse oplyst Domstolen, at advokat Marco Mazzolai har givet afkald på at være befuldmægtiget, som han blev udnævnt under hovedsagen. Han oplyste endvidere, at Edyta Joanna Jakubowska havde givet en speciel rettergangsfuldmagt til advokat M. Frigessi di Rattalma til at repræsentere sig under retsmødet ved Domstolen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

22 Domstolen bemærker indledningsvis, at den omstændighed, at de præjudicielle spørgsmål ingen forbindelse har med selve sagsgenstanden i det søgsmål, som Edyta Joanna Jakubowska har anlagt mod Alessandro Maneggia, ikke medfører, at de skal afvises. Spørgsmålenes formål er at gøre det muligt for den forelæggende ret at vurdere lovligheden af nationale retsforskrifter, hvis anvendelse har rejst et processuelt spørgsmål i hovedsagen. Da det processuelle spørgsmål udgør en del af denne sag, kan nævnte ret anmode Domstolen om en fortolkning af EU-retlige regler, som den anser for relevante for dette spørgsmål.

23 Visse regeringer og Europa-Kommissionen har, uden at rejse spørgsmål om, hvorvidt der er mulighed for en sådan præjudiciel forelæggelse, ikke desto mindre i deres indlæg for Domstolen fremsat formalitetsindsigelser med hensyn til de af Giudice di pace di Cortona forelagte spørgsmål.

24 Den irske og den østrigske regering har fremhævet, at samtlige omstændigheder i hovedsagen vedrørende Edyta Joanna Jakubowskas befuldmægtigedes mulighed for at udøve advokaterhvervet kun har tilknytning til én medlemsstat. De EU-retlige problemer, som den forelæggende ret rejser, er således rent hypotetiske, og anmodningen om præjudiciel afgørelse skal derfor afvises.

25 Ifølge den ungarske regering falder de italienske retsforskrifter, som beskrevet af den forelæggende ret, under alle omstændigheder uden for anvendelsesområdet for de EU-retlige regler vedrørende udøvelse af advokaterhvervet, idet nævnte nationale retsforskrifter vedrører tjenestemænd, mens direktiv 77/249 og 98/5 vedrører dette erhvervs udøvelse af advokater, der er selvstændige eller arbejder som lønmodtagere hos en anden advokat, sammenslutning eller virksomhed.

26 Kommissionen er af den opfattelse, at tredje spørgsmål skal anses for hypotetisk og således skal afvises, idet det vedrører udøvelse af advokaterhvervet i form af levering af tjenesteydelser, mens de i hovedsagen omhandlede retsforskrifter vedrører muligheden for at etablere sig som advokat.

27 Kommissionen har også anført betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt femte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, eftersom den italienske lovgivning, som har givet anledning til anmodningen om fortolkning af almindelige EU-retlige principper, ikke er blevet vedtaget for at opfylde forpligtelser, som Den Italienske Republik har ifølge EU-retten.

28 Det bemærkes for så vidt angår disse forskellige formalitetsindsigelser, at der gælder en formodning for, at præjudicielle spørgsmål vedrørende EU-retten er relevante.

Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. i denne retning bl.a. dom af 5.12.2006, forenede sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 25, og af 1.6.2010, forenede sager C-570/07 og C-571/07, Blanco Pérez og Chao Gómez, Sml. I, s. 4629, præmis 36).

29 Hvad angår første, andet og fjerde spørgsmål fremgår det ikke klart, at den fortolkning, som der anmodes om, savner enhver forbindelse med realiteten i det processuelle spørgsmål, der er opstået i forbindelse med hovedsagen, eller dettes genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter.

30 Det bemærkes for det første, at en lov, der gælder for hele en medlemsstats område, i givet fald påvirker handelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 81 EF (jf. i denne retning dom af 19.2.2002, sag C-35/99, Arduino, Sml. I, s. 1529, præmis 33, og dommen i sagen Cipolla m.fl., præmis 45). Derfor er det ikke klart, at første og andet spørgsmål, hvormed det ønskes oplyst, om de EU-retlige konkurrenceregler er til hinder for nationale retsforskrifter såsom lov nr. 339/2003, ikke er relevante.

31 Det bemærkes for det andet for så vidt angår fjerde spørgsmål, som den italienske regering og Kommissionen bemærkede under retsmødet, at reglen i artikel 8 i direktiv 98/5 ikke blot har til formål at tildele advokater, der er registreret i et værtsland under deres advokattitel fra en anden medlemsstat, de samme rettigheder som dem, de advokater, der er registreret i dette værtsland under dette lands advokattitel, nyder. Reglen skal også sikre, at de sidstnævnte ikke udsættes for omvendt forskelsbehandling,

som kan opstå, hvis de regler, der gælder for dem, ikke også finder anvendelse på advokater, der er registreret i nævnte værtsland under en advokattitel fra en anden medlemsstat.

32 Den omstændighed, at sagen om slettelse fra advokatfortegnelsen i Perugia, der har givet anledning til de præjudicielle spørgsmål, vedrører advokater, der udøver deres erhverv i Italien under denne medlemsstats advokattitel, indebærer på ingen måde, at fjerde forelagte spørgsmål er hypotetisk. Den ønskede fortolkning af artikel 8 i direktiv 98/5 vil tværtimod hjælpe den forelæggende ret med at afgøre, hvorvidt lov nr. 339/2003 medfører en omvendt forskelsbehandling, som strider mod EU-retten.

33 Fjerde spørgsmåls antagelighed til behandling svækkes heller ikke af den ungarske regerings argumentation om, at lov nr. 339/2003, der kun vedrører tjenestemænd, ikke regulerer de situationer, som er omhandlet i artikel 8 i direktiv 98/5, der kun vedrører advokater, som arbejder som lønmodtagere hos »en anden advokat, hos en advokatsammenslutning eller i et advokatselskab eller i en offentlig eller privat virksomhed«.

34 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at undtagelsen, som den ungarske regering henviser til, dvs. at EU-retten ikke finder anvendelse på tjenestemænd, kun gælder for stillinger, der indebærer deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed, og som således forudsætter, at der er en særlig forbindelse til denne stat. EU-rettens regler om fri bevægelighed finder derimod fortsat anvendelse på stillinger, der uanset deres placering under staten eller andre offentlige organer ikke indebærer deltagelse i opgaver, der henhører under den egentlige offentlige administration (jf. i denne retning bl.a. dom af 30.9.2003, sag C-405/01, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, Sml. I, s. 10391, præmis 39 og 40, og af 10.12.2009, sag C-345/08, Peśla, Sml. I, s. 11677, præmis 31).

35 Hvad angår det nærmere indhold af begrebet »offentlig virksomhed«, der fremgår af artikel 8 i direktiv 98/5, følger det af fast retspraksis, at når en virksomhed, der er integreret i den offentlige administration, udøver en aktivitet, som er af erhvervsmæssig karakter, og som ikke henhører under udøvelse af statslig enekompetence, skal den anses for en sådan virksomhed (jf. i denne retning dom af 27.10.1993, sag C-69/91, Decoster, Sml. I, s. 5335, præmis 15, af 14.9.2000, sag C-343/98, Collino og Chiappero, Sml. I, s. 6659, præmis 33, og af 26.3.2009, sag C-113/07 P, SELEX Sistemi Integrati mod Kommissionen, Sml. I, s. 2207, præmis 82).

36 Det følger heraf, at anvendelsesområdet for lov nr. 339/2003 — der sammenholdt med kongeligt dekret nr. 1578 af 27. november 1933, som loven henviser til, vedrører advokater, der er opført på en advokatfortegnelse i Den Italienske Republik, der også er ansat i en offentlig administration eller institution, der er undergivet Den Italienske Republiks eller en af dens lokale eller regionale myndigheders tilsyn eller kontrol — er sammenfaldende med anvendelsesområdet for artikel 8 i direktiv 98/5 for så vidt angår advokater, der er ansat i en virksomhed, der, selv om den er underlagt statens kontrol, er en »offentlig virksomhed«.

37 Som følge af disse konstateringer bør anmodningen om præjudiciel afgørelse fremmes til realitetsbehandling for så vidt angår første, andet og fjerde spørgsmål.

38 Hvad derimod angår tredje spørgsmål, der drejer sig om direktiv 77/249, og således om udøvelse af advokaterhvervet som led i den frie udveksling af tjenesteydelser, konstateres, at den forelæggende ret ikke vil have nogen nytte af, at Domstolen besvarer dette spørgsmål. Det processuelle spørgsmål, som den forelæggende ret skal tage stilling til, vedrører nemlig problemet, om slettelsen af advokater i henhold til lov nr. 339/2003 er forenelig med EU-retten. Som Kommissionen med rette har bemærket, drejer det sig i denne sammenhæng om muligheden for at etablere sig som

advokat, og således et område, der er reguleret ved direktiv 98/5, og ikke om udøvelse af advokaterhvervet som led i den frie udveksling af tjenesteydelser.

39 Anmodningen om præjudiciel afgørelse må derfor afvises for så vidt angår tredje spørgsmål.

40 Hvad endelig angår femte spørgsmål fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Giudice di pace di Cortona ønsker, at Domstolen med udgangspunkt i sin retspraksis vedrørende princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet undersøger den ufordelagtige ændring, der for de personer, som ønsker at udøve advokaterhvervet samtidig med en deltidsansættelse ved et offentligt organ, følger af lov nr. 339/2003, idet denne lov bringer en for disse personer mere fordelagtig ordning, der blev indført ved lov nr. 662/96, til ophør.

41 Det konstateres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til Kommissionens formalitetsindsigelse vedrørende dette spørgsmål, at Domstolen under alle omstændigheder ikke kan give et nyttigt svar på dette, idet den ikke er i besiddelse af de nødvendige oplysninger til at kunne gøre det.

42 Hvad angår retssikkerhedsprincippet følger det af fast retspraksis, at retsregler, der har bebyrdende retsvirkninger for borgerne, skal være klare og præcise og deres anvendelse forudsigelig for borgerne (dom af 14.9.2010, sag C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen, Sml. I, s. 8301, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis). Det er imidlertid ikke muligt hverken ud fra forelæggelsesafgørelsen eller indlæggene for Domstolen at afgøre, i hvilken henseende eller af hvilken grund det hævdes, at lov nr. 339/2003 er uklar eller uforudsigelig.

43 Den forelæggende ret har præciseret spørgsmålet vedrørende dette princip ved at anføre, at lov nr. 339/2003 har tilbagevirkende kraft, hvilket er i strid med retssikkerhedsprincippet. Lovens påståede tilbagevirkende kraft modsiges imidlertid åbenbart ved den konstatering, der også er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen, nemlig at denne lovs ikrafttræden ikke påvirker retten til samtidig udøvelse, der er indrømmet ved lov nr. 662/96 indtil denne ikrafttrædelse, idet lov nr. 339/2003 desuden indførte en overgangsperiode på tre år for at undgå, at den ændring, som den indfører, har umiddelbar virkning.

44 Hvad angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ligger det fast, at borgerne ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som de nationale myndigheder kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (dom af 10.9.2009, sag C-201/08, Plantanol, Sml. I, s. 8343, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Henset til denne faste retspraksis, vil det ikke være til nytte for den forelæggende ret, at Domstolen gennemgår et præjudicielt spørgsmål, såsom det femte spørgsmål i denne sag, uden en tilstrækkelig beskrivelse af de omstændigheder, som er blevet gjort gældende i hovedsagen for at godtgøre, at vedtagelsen af de omhandlede retsforskrifter ikke har noget at gøre med det tænkte tilfælde, hvor lovgiver blot ændrer gældende lovgivning med henblik på fremtiden.

45 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret i det væsentlige kun anført, at lov nr. 339/2003 væsentligt og, ifølge visse, på overraskende vis ændrer den tidligere gældende ordning ifølge lov nr. 662/96. Det må konstateres, at alene den omstændighed, at lovgiver har vedtaget en ny lov, og at den er væsentligt forskellig fra den tidligere gældende lov, ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for Domstolen til at kunne foretage en belyst prøvelse af femte spørgsmål.

46 Henset til de ovenfor anførte betragtninger, bør anmodningen om præjudiciel afgørelse også afvises for så vidt angår femte spørgsmål.

Om realiteten

Første og andet spørgsmål

47 Med første og andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, litra g), EF og artikel 4 EF, 10 EF, 81 EF og 98 EF er til hinder for nationale retsforskrifter såsom artikel 1 og 2 i lov nr. 339/2003, der hindrer deltidsansatte tjenestemænd i at udøve advokaterhvervet, selv om de har en advokatbestalling, idet loven stiller krav om, at de skal slettes fra advokatfortegnelsen.

48 Selv om artikel 81 EF i sig selv udelukkende vedrører virksomheders adfærd og ikke omfatter love eller administrative bestemmelser, som er fastsat af medlemsstaterne, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne artikel, sammenholdt med artikel 10 EF, pålægger medlemsstaterne ikke ved lov eller administrative bestemmelser at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den effektive virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler (Arduino-dommen, præmis 34, og dommen i sagen Cipolla m.fl., præmis 46).

49 Domstolen har bl.a. fastslået, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 10 EF og 81 EF, såfremt en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 81 EF eller forstærker sådanne aftalers virkninger, eller såfremt den fratager de af den udstedte retsforskrifter deres statslige karakter ved at uddelegere

ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention til private erhvervsdrivende (Arduino-dommen, præmis 35, og dommen i sagen Cipolla m.fl., præmis 47).

50 Den omstændighed, at en medlemsstat foreskriver, at organer under en sammenslutning af erhvervsdrivende, såsom advokatsamfundene, af egen drift skal slette de medlemmer fra advokatfortegnelsen, der også er deltidsansatte tjenestemænd, og som ikke inden for den fastsatte frist har truffet et valg mellem enten at fortsætte med at være optaget på fortegnelsen eller at fortsætte ansættelsesforholdet ved det offentlige organ, indebærer ikke, at denne medlemsstat har frataget sine retsforskrifter deres statslige karakter. Disse samfund har nemlig ingen indflydelse for så vidt angår vedtagelsen af egen drift, som foreskrevet ved loven, af beslutninger om slettelse.

51 Nationale retsforskrifter som de i hovedsagen omhandlede kan af samme grunde ikke anses for at foreskrive eller fremme indgåelse af aftaler i strid med artikel 81 EF.

52 Disse betragtninger svækkes hverken af artikel 3, stk. 1, litra g), EF, der foreskriver, at Den Europæiske Union skal gennemføre en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes, eller af artikel 4 EF og 98 EF, der omhandler indførelse af en økonomisk politik i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence.

53 På baggrund af det ovenfor anførte skal første og andet spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, litra g), EF og artikel 4 EF, 10 EF, 81 EF og 98 EF ikke er til hinder for nationale retsforskrifter, der hindrer deltidsansatte tjenestemænd i at udøve

advokaterhvervet, selv om de har en advokatbestalling, idet loven stiller krav om, at de skal slettes fra advokatfortegnelsen.

Fjerde spørgsmål

54 Således som det er anført i forelæggelsesafgørelsen, ønsker Giudice di pace di Cortona med sit fjerde spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om den mulighed, som artikel 8 i direktiv 98/5 giver værtslandet for at regulere, og i givet fald at begrænse dér registrerede advokaters udøvelse af visse erhverv, også gælder for advokater, der kun ønsker at udøve et sådant erhverv på deltid.

55 Med henblik på besvarelse af dette spørgsmål bemærkes indledningsvis, at EU-lovgiver med vedtagelsen af direktiv 98/5 navnlig har tilsigtet at bringe forskellene mellem de nationale regler om betingelserne for registrering som advokat til ophør (dom af 19.9.2006, sag C-506/04, Wilson, Sml. I, s. 8613, præmis 64).

56 Domstolen har allerede præciseret, at direktiv 98/5 med hensyn til dette formål skal anses for at foretage en fuldstændig harmonisering af betingelserne for registrering hos den kompetente myndighed i værtslandet, idet disse betingelser i det væsentlige er begrænset til en fremlæggelse for denne myndighed af bevis for en registrering hos hjemlandets kompetente myndighed (jf. i denne retning Wilson-dommen, præmis 65-67).

57 Som det klart fremgår af artikel 6 i direktiv 98/5, medfører den omstændighed, at advokater, der udøver virksomhed under en advokattitel fra en anden medlemsstat, registreres i værtslandet, at disse er underkastet de faglige og etiske regler, der gælder i værtslandet. Disse regler er imidlertid i modsætning til reglerne om betingelserne for registrering ikke harmoniseret og kan således afvige betydeligt fra de regler, der gælder i hjemlandet. Som det fremgår af samme direktivs artikel 7, stk. 1, kan den omstændighed, at advokater tilsidesætter disse regler, desuden føre til, at deres registrering slettes i værtslandet.

58 Det må konstateres, at artikel 8 i direktiv 98/5 vedrører en specifik kategori af faglige og etiske regler, som samme direktivs artikel 6 henviser til, nemlig de regler, der fastlægger, i hvilket omfang advokater, der er registreret, kan »udøve advokatvirksomhed som lønmodtager hos en anden advokat, hos en advokatsammenslutning eller i et advokatselskab eller i en offentlig eller privat virksomhed«.

59 Henset til den af EU-lovgiver valgte brede formulering, skal nævnte artikel 8 anses for at omfatte samtlige regler, som værtslandet har indført for at undgå interessekonflikter, som ifølge dets skøn kan opstå, når en advokat dels er optaget på advokatfortegnelsen, dels er ansat hos en anden advokat, hos en advokatsammenslutning eller i et advokatselskab eller i en offentlig eller privat virksomhed.

60 Forbuddet i lov nr. 339/2003 mod, at advokater, der er registreret i Italien, er ansat, selv på deltid, hos et offentligt organ, indgår blandt de regler, som er omhandlet i artikel 8 i direktiv 98/5, i det mindste for så vidt som forbuddet vedrører udøvelse af advokaterhvervet samtidigt med et ansættelsesforhold ved en offentlig virksomhed.

61 Den omstændighed, at Den Italienske Republiks retsforskrifter kan anses for at være meget restriktive, udgør ikke i sig selv nogen grund til kritik. At undgå interessekonflikter udgør nemlig en nødvendighed for udøvelse af advokaterhvervet og indebærer bl.a., at advokaterne skal kunne handle uafhængigt i forhold til offentlige myndigheder og af andre erhvervsudøvere, hvis påvirkning de ikke må være underlagt på nogen måde (jf. i denne retning dom af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 100-102). Reglerne på dette område må ganske vist ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet bestående i at forebygge interessekonflikter. Spørgsmålet om, hvorvidt et forbud som det, der er foreskrevet ved lov nr. 339/2003, er forholdsmæssigt, kan imidlertid ikke prøves inden for rammerne af dette præjudicielle spørgsmål, da det ikke indgår i dette.

62 Som det allerede blev konstateret i forbindelse med undersøgelsen af, hvorvidt dette spørgsmål kunne antages til realitetsbehandling, indebærer artikel 8 i direktiv 98/5, at værtslandets regler skal anvendes på samtlige advokater, der er registreret i denne medlemsstat, hvad enten de er det under værtslandets advokattitel eller under en advokattitel fra en anden medlemsstat.

63 Med forbehold for de italienske retters efterprøvelse heraf fremgår det ikke, at lov nr. 339/2003 udelukkende finder anvendelse på italienske advokater og således skaber en omvendt forskelsbehandling. De advokater, som denne lov omhandler, er ganske vist dem, som ønsker en ansættelse hos et organ, der er undergivet Den Italienske Republiks eller en af dens lokale eller regionale myndigheders tilsyn eller kontrol. I det mindste hvad angår ansættelsesforhold ved offentlige virksomheder kan advokater, der er optaget på en advokatfortegnelse i Den Italienske Republik, og som således er omfattet af forbuddet mod samtidig udøvelse af en sådan ansættelse, imidlertid ikke kun være italienske statsborgere, men også statsborgere fra andre medlemsstater.

64 Henset til samtlige de ovenfor anførte betragtninger, skal fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 8 i direktiv 98/5 skal fortolkes således, at det er tilladt værtslandet at pålægge advokater, der er registreret og ansat dér, hvad enten det er på fuld tid eller deltid, hos en anden advokat, hos en advokatsammenslutning eller i et advokatselskab eller i en offentlig eller privat virksomhed, begrænsninger for samtidig udøvelse af advokaterhvervet og nævnte ansættelsesforhold, forudsat at disse begrænsninger ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet bestående i at forebygge interessekonflikter, og at de finder anvendelse på samtlige advokater, der er registreret i denne medlemsstat.

Sagens omkostninger

65 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) Artikel 3, stk. 1, litra g), EF, artikel 4 EF, 10 EF, 81 EF og 98 EF er ikke til hinder for nationale retsforskrifter, der hindrer deltidsansatte tjenestemænd i at udøve advokaterhvervet, selv om de har en advokatbestalling, idet loven stiller krav om, at de skal slettes fra advokatfortegnelsen.

2) Artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået, skal fortolkes således, at det er tilladt værtslandet at pålægge advokater, der er registreret og ansat dér, hvad enten det er på fuld tid eller deltid, hos en anden advokat, hos en advokatsammenslutning eller i et advokatselskab eller i en offentlig eller privat virksomhed, begrænsninger for samtidig udøvelse af advokaterhvervet og nævnte ansættelsesforhold, forudsat at disse begrænsninger ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet bestående i at forebygge interessekonflikter, og at de finder anvendelse på samtlige advokater, der er registreret i denne medlemsstat.

Underskrifter