Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

18. juli 2013 *

»Artikel 267, stk. 3, TEUF — rækkevidde af forelæggelsespligten for retter, der træffer afgørelse i sidste instans — artikel 101 TEUF — fagetisk kodeks for en faglig sammenslutning, der forbyder anvendelse af takster, der ikke modsvarer erhvervets værdighed«

I sag C-136/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien) ved afgørelse af 14. februar 2012, indgået til Domstolen den 13. marts 2012, i sagen:

Consiglio nazionale dei geologi

mod

Autorità garante della concorrenza e del mercato

og

Autorità garante della concorrenza e del mercato

mod

Consiglio nazionale dei geologi,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (refererende dommer) og A. Prechal,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Consiglio nazionale dei geologi ved avvocatessa A. Lagonegro

* Processprog: italiensk.

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino

— den franske regering ved G. de Bergues samt ved E. Belliard og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede

— den ungarske regering ved M. Fehér samt ved K. Molnár og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne, L. Malferrari og G. Conte, 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 101 TEUF og artikel 267, stk. 3, TEUF.

2 Denne anmodning er fremsat inden for rammerne af en sag mellem Consiglio nazionale dei geologi (det nationale geologråd, herefter »CNG«) og Autorità garante della concorrenza e del mercato (konkurrencemyndigheden, herefter »Autorità«) og inden for rammerne af en sag mellem Autorità og CNG angående myndighedens konstatering af en konkurrencebegrænsende aftale iværksat ved CNG's vedtagelse af fagetiske regler om opgørelse af geologers vederlag.

Retsforskrifter

3 I overensstemmelse med artikel 2 i legge n° 112 – Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo (lov nr. 112 – lov om beskyttelse af geologbetegnelsen og -erhvervet, af 3.2.1963, GURI nr. 57 af 28.2.1963, herefter »lov nr. 112/1963«), er udøvelsen af den nævnte profession i Italien betinget af optagelse i det register, der føres af det nationale geologråd.

4 Lovens artikel 8 fastsætter, at alle geologer, som er optaget i det nævnte register, konstituerer sammenslutningen og vælger CNG.

5 Den nævnte lovs artikel 9 har følgende ordlyd:

»[CNG] har følgende opgaver ud over de i medfør af andre bestemmelser pålagte opgaver:

a) Det fører tilsyn med overholdelsen af den lovgivning, der regulerer erhvervet, og alle øvrige bestemmelser vedrørende erhvervet.

b) Det fører registret og specialfortegnelsen og sørger for indførsler og sletninger.

c) Det sørger for at beskytte erhvervsbetegnelsen og træffer foranstaltninger, der sigter mod bekæmpelse af ulovlig udøvelse af erhvervet.

d) Det gennemfører disciplinærforanstaltninger.

e) Det foretager om nødvendigt opgørelsen af vederlag.

f) Det sørger for forvaltning af formuen tilhørende den nationale sammenslutning samt udarbejdelse af det årlige budget og regnskab.

g) Det fastsætter det årlige bidrag, som skal betales af personer, der er optaget i registret eller specialfortegnelsen, samt gebyret for optagelse i registret eller fortegnelsen og gebyret for udstedelse af attester og udtalelser om opgørelsen af vederlag inden for grænserne af det strengt nødvendige for at dække driftsudgifterne for den nationale sammenslutning og ved en beslutning, som skal godkendes af Ministro della Giustizia (justitsministeren).«

6 Følgende er fastsat i artikel 14, stk. 1, i legge nº 616 – Norme integrative per l'applicazione della L. 3 febbraio 1963, n. 112, contenente norme per la tutela del titolo e della professione di geologo (lov nr. 616 – Bestemmelser om gennemførelsen af lov nr. 112, af 3.2.1963, om beskyttelse af geologbetegnelsen og -erhvervet) af 25. juli 1966 (GURI nr. 201 af 13.8.1966):

»En person, som er optaget i registret eller specialfortegnelsen, der udviser en adfærd, der strider mod erhvervets omdømme og værdighed, kan – afhængigt af forholdets alvor – pålægges en af følgende disciplinære sanktioner:

1) påtale

2) udelukkelse fra udøvelse af erhvervet i en periode på højst et år

3) eksklusion.

[…]«

7 Artikel 2 i decreto-legge nº 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonchè interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (lovdekret nr. 223 – Hasteforanstaltninger til økonomisk og social genopretning, begrænsning og rationalisering af offentlige udgifter samt foranstaltninger vedrørende indtægter og bekæmpelse af skatteunddragelse) af 4. juli 2006 (GURI nr. 153 af 4.7.2006), som efter ændringer blev ophøjet til lov ved lov nr. 248 af 4. august 2006 (herefter »lovdekret 223/2006«), fastsætter:

»1. I overensstemmelse med de fællesskabsretlige principper om fri konkurrence og om fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser og for at sikre brugerne den faktiske valgmulighed ved udøvelsen af deres rettigheder og for at sammenligne de tjenesteydelser, der tilbydes på markedet, ophæves fra datoen for dette lovdekrets ikrafttræden de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, som for liberale og intellektuelle erhverv fastsætter:

a) obligatoriske faste tariffer eller minimumstariffer eller forbuddet mod at fastsætte vederlag, der afhænger af opnåelsen af de ønskede mål

[…]

3. Bestemmelserne om faglig etik og konventionalbestemmelserne samt de kodekser for selvregulering, der indeholder forskrifterne omhandlet i stk. 1, tilpasses senest den 1. januar 2007, herunder ved vedtagelse af foranstaltninger til at sikre kvaliteten af de faglige tjenesteydelser. Ved manglende tilpasning efter denne dato er regler, der strider imod reglerne i stk. 1, under alle omstændigheder ugyldige.«

8 I henhold til artikel 2233 i den borgerlige lovbog, som vedrører intellektuelle erhverv:

»De vederlag, der ikke er blevet bestemt mellem parterne, og som ikke kan fastsættes i overensstemmelse med tariffer eller sædvaner, fastsættes af domstolene efter høring af det erhvervsråd, som erhvervsudøveren henhører under.

Vederlaget skal under alle omstændigheder tilpasses arbejdets betydning og erhvervets værdighed.

[…]«

9 Artikel 17-19 i den fagetiske kodeks vedrørende udøvelsen af geologerhvervet i Italien, godkendt af CNG den 19. december 2006 og senest ændret den 24. marts 2010 (herefter »fagetisk kodeks«), bestemmer:

»Artikel 17 – Tarifparametre

Geologen skal ved fastsættelsen af vederlag overholde reglerne i lovdekret nr. 223/2006, ophøjet til lov nr. 248/2006, princippet om et passende vederlag, jf. artikel 2233, andet afsnit, i den borgelige lovbog, og under alle omstændigheder alle gældende bestemmelser i lovgivningen på området. Den faglige tarif, som er godkendt ved ministerielt dekret af 18. november 1971, som ændret og suppleret, og tariffen vedrørende offentlige kontrakter, som er godkendt ved ministerielt dekret af 4. april 2001 for så vidt angår den del, der vedrører geologer, udgør det lovlige og objektive, tekniske/erhvervsmæssige referencepunkt ved vurderingen, fastlæggelsen og definitionen af vederlaget mellem parterne.

Artikel 18 – Fastsættelse af vederlaget

Geologen – hvad enten denne udøver sit erhverv i en enkeltmandsvirksomhed, et selskab eller en sammenslutning – skal altid inden for rammerne af den gældende lovgivning som en garanti for ydelsernes kvalitet fastsætte sit eget vederlag i forhold til arbejdets omfang og sværhedsgrad, erhvervets værdighed, den krævede tekniske viden og det krævede arbejde.

Den nationale sammenslutning fører tilsyn med overholdelsen af [denne regel].

Artikel 19 – Offentligt udbud

Ved udbudsprocedurer, hvor de offentlige myndigheder lovligt undlader at anvende den faglige tarif som vederlagsparameter, skal geologen under alle omstændigheder fastsætte sit tilbud på grundlag af arbejdets omfang og sværhedsgrad, erhvervets værdighed, den krævede tekniske viden og det krævede arbejde.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Ved afgørelse af 23. juni 2010 vedtaget på grundlag af resultaterne af en undersøgelse (herefter »Autoritàs afgørelse«) fastslog Autorità, at det nationale geologråd havde tilsidesat artikel 101 TEUF, idet det tilskyndede sine medlemmer til at ensrette deres økonomiske adfærd ved anvendelse af den faglige tarif. Nærmere bestemt var Autorità af den opfattelse, at kodeksen for fagetiske regler var en beslutning, der var truffet af en sammenslutning af virksomheder med henblik på at begrænse konkurrencen i strid med artikel 101 TEUF.

11 Ifølge Autorità tilskyndede kvalificeringen af den faglige tarif i henhold til artikel 17 i den nævnte kodeks som et lovligt referencepunkt ved fastsættelsen af vederlag geologerne til at fastsætte deres vederlag i overensstemmelse med denne tarif. Den formelle henvisning i kodeksens artikel 17 til

lovdekret nr. 223/2006 om ophævelse af de faste tariffer eller minimumstarifferne er ikke af en sådan art, at den gør geologerne opmærksomme på muligheden for at fastsætte deres erhvervsmæssige vederlag på basis af parternes frie aftale.

12 Desuden ville den forpligtelse, der er fastsat i artikel 18 og 19 i den fagetiske kodeks, til at fastsætte vederlaget i overensstemmelse med generelle klausuler, såsom erhvervets omdømme og værdighed, i mangel af kriterier, der bidrager til at definere disse klausuler med en specifik henvisning til fastsættelsen af tarifferne for erhvervsmæssige ydelser, ligeledes tilskynde til at anse den faglige tarif for obligatorisk, hvorved den således hindrer en uafhængig markedsadfærd. Endvidere støtter den omstændighed, at artikel 17 i samme kodeks henviser til artikel 2233 i den borgerlige lovbog, der henviser til erhvervets værdighed, denne påstand.

13 CNG indbragte Autoritàs afgørelse for Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

14 Ved dom af 25. februar 2011 frifandt denne ret Autorità. Retten delte navnlig Autoritàs opfattelse, hvorefter angivelsen af den faglige tarif som et lovligt referencepunkt for fastsættelsen af vederlaget tilskyndede geologerne til at tilpasse sig denne tarif, hvilket førte til en begrænsning af konkurrencen. Samtidig fandt den nævnte ret, at Autorità ikke havde tilvejebragt de fornødne beviser til støtte for klagepunktet, hvorefter henvisningen til erhvervets værdighed som et af de elementer, der skal tages i betragtning ved fastsættelsen af geologernes vederlag, tydede på, at den faglige tarif var obligatorisk. Den vurderede dog, at denne fejl ikke var nok til at annullere Autoritàs afgørelse.

15 CNG iværksatte appel til prøvelse af den af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio afsagte dom til Consiglio di Stato. Autorità iværksatte ligeledes appel til prøvelse af denne dom, for så vidt som det heri fastslås, at begrundelsen for Autoritàs afgørelse var delvist fejlagtig.

16 I sagen ved den forelæggende ret har CNG foreslået retten at forelægge Domstolen flere præjudicielle spørgsmål vedrørende overensstemmelsen mellem de nationale bestemmelser, såvel de lovgivningsmæssige eller administrative som dem, der er fastsat i den fagetiske kodeks, og de EU-retlige konkurrenceregler.

17 Selv om den forelæggende ret er af den opfattelse, at hovedparten af de af CNG stillede spørgsmål i princippet er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, konstaterer den dog, at de er vagt formuleret. Desuden finder den nævnte ret, at visse af disse spørgsmål er åbenbart irrelevante for hovedsagen, bl.a. de spørgsmål, som vedrører Rådets forordning (EØF) nr. 2137/85 af 25. juli 1985 om indførelse af europæiske økonomiske firmagrupper (EØFG) (EFT L 199, s. 1).

18 Således har den forelæggende ret forelagt Domstolen spørgsmål om rækkevidden af artikel 267, stk. 3, TEUF for så vidt angår rettens kompetence til at udvælge og omformulere de spørgsmål, som foreslås forelagt af en af parterne under proceduren i hovedsagen, og dens eventuelle forpligtelse til at foretage et sådant valg eller en sådan omformulering.

19 Vedrørende spørgsmålene om de EU-retlige konkurrenceregler har den forelæggende ret omformuleret de af CNG fremsatte forslag.

20 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»I.

1) Er artikel 267, stk. 3, TEUF vedrørende pligten for en ret, der pådømmer en sag i sidste instans, til at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, der er rejst af en part i sagen, til hinder for anvendelsen af nationale

retsplejeregler, som fastlægger et system med processuelle hindringer – såsom søgsmålsfrister, krav om anbringenders specifikke karakter, forbud mod ændring af de fremsatte krav under sagen og forbud mod, at retten ændrer en parts krav?

2) Er artikel 267, stk. 3, TEUF vedrørende pligten for en ret, der pådømmer en sag i sidste instans, til at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, der er rejst af en part i sagen, til hinder for en national rets beføjelse til at fungere som et »filter« med hensyn til spørgsmålets relevans og bedømmelsen af fællesskabsbestemmelsens klarhed?

3) Er artikel 267, stk. 3, TEUF, såfremt den fortolkes således, at en national ret, der pådømmer en sag i sidste instans, har en ubetinget pligt til at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, der er rejst af en part i sagen, forenelig med princippet om en rimelig sagsbehandlingstid, som også er fastsat i fællesskabsretten?

4) Under hvilke faktiske og retlige omstændigheder udgør en national rets manglende iagttagelse af artikel 267, stk. 3, TEUF en »klar tilsidesættelse af fællesskabsretten«, og kan dette begreb have en anden rækkevidde og et andet anvendelsesområde med hensyn til et særligt søgsmål mod staten i henhold til lov nr. 117 af 13. april 1988 med henblik på erstatning for skade forårsaget ved udøvelse af judicielle funktioner samt dommeres civilretlige ansvar end med hensyn til et almindeligt søgsmål mod staten på grund af tilsidesættelse af fællesskabsretten?

II. For det tilfælde, at EU-Domstolen tilslutter sig tesen om et »grovmasket filter« […], der er til hinder for anvendelsen af de nationale retsplejeregler vedrørende anbringendernes specifikke karakter, skal anmodningen om præjudiciel afgørelse forelægges EU-Domstolen med det præcise ordvalg, hvormed den er blevet fremsat af appellanten [i hovedsagen], som er gengivet [i det følgende]:

1) […] EU-Domstolen forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 101 TEUF […] med hensyn til lovbestemmelser og fagetiske regler vedrørende geologerhvervet samt de institutionelle opgaver for CNG og reglerne for dets virksomhed med tilknytning til det foreliggende tilfælde, som gengives i det følgende, med henblik på at fastlægge, om de er forenelige med og lovlige henset til fællesskabsbestemmelserne (den nævnte artikel 101 TEUF) om konkurrence. […]

[gengivelse af artikel 9 i lov nr. 112/1963]

[gengivelse af artikel 14, stk. 1, og artikel 17 i lov nr. 616 af 25.7.1966, der indeholder bestemmelser om gennemførelsen af lov nr. 112/1963 af 3. februar 1963 om beskyttelse af geologbetegnelsen og -erhvervet]

[gengivelse af artikel 6 og 7 i den fagetiske kodeks]

[gengivelse af artikel 17 i den fagetiske kodeks]. Specielt på dette punkt anmodes […] Domstolen om at afklare, hvorvidt det er i strid med artikel 101 TEUF at angive lovdekret nr. 223/2006, med et numerisk og tidsmæssigt system, som er det eneste historiske og lovlige system, både på nationalt plan og fællesskabsplan, som en gældende lovbestemmelse, der er bindende i sin helhed, hvilket utvivlsomt ikke har nogen betydning for kendskabet til lovbestemmelsen og dens bindende karakter.

[gengivelse af artikel 18 og 19 i den fagetiske kodeks]

[Henset til følgende]:

— I [forordning] nr. 2137/85 […] med henblik på at »lette eller udvikle medlemmernes økonomiske aktiviteter« er det i sjette betragtning anført, at bestemmelserne ikke er til hinder for anvendelse på nationalt plan af retsregler og/eller etiske regler for udøvelse af en aktivitet eller et erhverv.

— [gengivelse af 43. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005, om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT L 255, s. 22)]

— [gengivelse af 115. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36)].

Afslutningsvis anmodes [Domstolen] om at udtale sig om spørgsmålet vedrørende foreneligheden med artikel 101 TEUF af sondringen – på det retlige plan og set ud fra sammenslutningens organisation – dels mellem virksomheder inden for liberale erhverv og kommercielle virksomheder, dels mellem konkurrence inden for liberale erhverv og konkurrence mellem kommercielle virksomheder.

2) a) Forbyder artikel 101 TEUF eller andre fællesskabsbestemmelser eller er de til hinder for, at der ved opgørelsen af erhvervsmæssige vederlag henvises til elementer som den erhvervsdrivendes – i det konkrete tilfælde geologens – omdømme og værdighed?

b) Indebærer henvisningen til elementer som erhvervets omdømme og værdighed begrænsninger for konkurrencen mellem selvstændige erhvervsdrivende i henhold til artikel 101 TEUF eller andre fællesskabsbestemmelser?

c) Kan kravene vedrørende omdømme og værdighed, som elementer til opgørelse af den erhvervsdrivendes vederlag i forbindelse med tariffer, hvis mindstevederlag udtrykkeligt må fraviges – henset til, at artikel 17 i [den fagetiske kodeks] udtrykkeligt og formelt henviser til de bestemmelser, der tillader denne fravigelse (lovdekret nr. 223/2006 […]) – efter artikel 101 TEUF eller andre fællesskabsbestemmelser antages at foranledige til en konkurrencebegrænsende adfærd?

d) Forbyder artikel 101 TEUF eller andre fællesskabsbestemmelser, at der henvises til tariffen – der for geologer er fastlagt ved en statslig foranstaltning, nemlig et ministerielt dekret udstedt af justitsministeren i samråd med erhvervsministeren, hvis mindstevederlag må fraviges, som anført ovenfor, som følge af, at artikel 17 i den […] fagetiske kodeks udtrykkeligt og formelt henviser til lovdekret nr. 223/2006 – alene som teknisk/erhvervsmæssigt referencepunkt ved fastsættelsen af vederlag?

e) Forbyder artikel 101 TEUF eller andre fællesskabsbestemmelser en sammenhæng mellem ydelsernes omfang, kravene vedrørende omdømme og værdighed, som fastlagt i bl.a. artikel 6 og 7 i [den fagetiske kodeks], og de erhvervsmæssige vederlag jf. artikel 2233, andet afsnit, i den borgelige lovbog, ifølge hvilken »vederlagets størrelse opgøres på grundlag af arbejdets omfang og erhvervets omdømme«?

f) Kan henvisningen til artikel 2233, [andet afsnit], i den borgerlige lovbog da i henhold til artikel 101 TEUF antages at være lovlig og ikke føre til konkurrencebegrænsende virkninger?

g) Er erhvervssammenslutninger – i den foreliggende sag geologrådet – som er reguleret af specifikke nationale bestemmelser, der er blevet vedtaget til opnåelse af institutionelle formål, i medfør af artikel 101 TEUF eller andre konkurrenceretlige fællesskabsbestemmelser retligt ligestillet med karteller eller sammenslutninger af kommercielle virksomheder med konkurrencebegrænsende formål?

h) Kan et lovbestemt obligatorisk bidrag til en sammenslutning – vedtaget til forfølgelse af institutionelle opgaver og formål – efter artikel 101 TEUF eller andre fællesskabsbestemmelser ligestilles med den økonomiske fortjeneste, som opnås i forbindelse med salg af varer og tjenesteydelser ved konkurrenceskadelig adfærd udvist af sammenslutninger af virksomheder?

i) Begrunder artikel 101 TEUF eller andre fællesskabsbestemmelser pålæggelsen af en sanktion i det konkrete tilfælde?

j) Berettiger artikel 101 TEUF eller andre fællesskabsbestemmelser, at der betales et tvangsmæssigt opkrævet beløb af det lovbestemte obligatoriske bidrag til sammenslutningen, idet bidraget ligestilles med indtjening og indtægt i forbindelse med økonomiske/kommercielle karteller?«

III. 1) Subsidiært – såfremt Domstolen besvarer spørgsmålene om fortolkningen artikel 267, stk. 3, TEUF således, at de nationale retsplejeregler ikke har nogen indflydelse, og at den nationale ret har en pligt til at bistå parterne, og besvarer appellantens præjudicielle spørgsmål således, at dennes spørgsmål er for generelt formuleret – er fællesskabsbestemmelserne om konkurrence og om erhverv, og i særlig grad de af appellanten i sit spørgsmål påberåbte fællesskabsbestemmelser, da til hinder for indførelse af fagetiske regler, hvorefter vederlaget står i forhold til erhvervets omdømme og værdighed samt kvaliteten og kvantiteten af det udførte arbejde, med det resultat, at vederlag under det i tariffen fastsatte mindstevederlag (som derfor er konkurrencedygtige) kan medføre en disciplinær sanktion som følge af overtrædelse af de fagetiske regler?

2) Subsidiært – såfremt Domstolen dels besvarer spørgsmålene om fortolkningen af artikel 267, stk. 3, TEUF således, at de nationale retsplejeregler ikke har nogen indflydelse, og at den nationale ret har en pligt til at bistå parterne, og besvarer appellantens præjudicielle spørgsmål således, at dennes spørgsmål er for generelt formuleret – kan fællesskabsbestemmelserne om konkurrence, og i særlig grad den lovgivning, som forbyder konkurrencebegrænsende aftaler, da fortolkes således, at fagetiske regler fastsat af erhvervssammenslutninger kan kvalificeres som konkurrencebegrænsende aftaler, hvis de – når de angiver erhvervets omdømme og værdighed samt kvaliteten og kvantiteten af det udførte arbejde som kriterier for opgørelsen af den erhvervsdrivendes vederlag – medfører, at det i tariffen fastsatte mindstevederlag ikke må fraviges, og dermed begrænser konkurrencen som følge af denne ufravigelighed?

3) Subsidiært – såfremt Domstolen dels besvarer spørgsmålene om fortolkningen af artikel 267, stk. 3, TEUF således, at de nationale retsplejeregler ikke har nogen indflydelse, og at den nationale ret har en pligt til at bistå parterne, og besvarer appellantens præjudicielle spørgsmål således, at dennes spørgsmål er for generelt formuleret – er fællesskabsbestemmelserne om konkurrence, og i særlig grad den lovgivning, som forbyder konkurrencebegrænsende aftaler, da til hinder for, at en bestemt adfærd sanktioneres som en konkurrencebegrænsende aftale ifølge den nationale lovgivning, men ikke ifølge fællesskabslovgivningen, i enhver situation, hvor de nationale konkurrenceregler er strengere end fællesskabsreglerne, særligt hvis den nationale lovgivning fastsætter, at det i tariffen for et erhverv fastsatte mindstevederlag kan fraviges, hvorimod fællesskabsretten under bestemte betingelser tilsyneladende fortsat tillader et forbud mod at fravige minimumstakster, hvilket

medfører, at en adfærd udvist af en erhvervssammenslutning, som indebærer, at det i tariffen fastsatte mindstevederlag ikke må fraviges, udgør en konkurrencebegrænsende aftale i henhold til den nationale lovgivning, men muligvis ikke i henhold til fællesskabslovgivningen?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om spørgsmålene vedrørende artikel 267, stk. 3, TEUF

21 Med sine spørgsmål vedrørende artikel 267, stk. 3, TEUF ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få fastslået omfanget af sin kompetence til at udvælge og omformulere de spørgsmål, som foreslås af den ene af parterne i hovedsagen, og rettens eventuelle forpligtelse til at foretage et sådant valg eller en sådan omformulering.

22 I denne sammenhæng spørger den navnlig Domstolen, om den nævnte bestemmelse er til hinder for anvendelsen af nationale regler, som fører til, at den nationale ret ikke kan udøve sin kompetence til præjudiciel forelæggelse, eller til at gentage de af parterne stillede spørgsmål.

23 Endvidere for det tilfælde, at artikel 267, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at den pålægger den nationale ret, der pådømmer en sag i sidste instans, en ubetinget pligt til at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, der er rejst af en af parterne i sagen, ønsker den forelæggende ret oplysning om den eventuelle betydning af det i EU-retten fastsatte krav om en rimelig sagsbehandlingstid og om pligterne for en ret, der pådømmer en sag i sidste instans, i henhold til den nævnte bestemmelse.

24 I øvrigt forelægger Consiglio di Stato et spørgsmål vedrørende de omstændigheder, under hvilke den manglende opfyldelse af pligten til at anmode om en præjudiciel afgørelse fastsat i artikel 267, stk. 3, TEUF kan formodes at udgøre en klar tilsidesættelse af EU-retten som en betingelse for statens ansvar uden for kontrakt for tilsidesættelsen af den nævnte ret.

25 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at for så vidt som der ikke er nogen adgang til retlig prøvelse af en national rets afgørelse, er denne sidstnævnte i princippet forpligtet til at indbringe en sag for Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF, når der rejses et spørgsmål om fortolkningen af EUF-traktaten (jf. dom af 4.11.1997, sag C-337/95, Parfums Christian Dior, Sml. I, s. 6013, præmis 26).

26 Det fremgår af forholdet mellem stk. 2 og 3 i artikel 267 TEUF, at de i stk. 3 omhandlede retter har samme beføjelse som de øvrige nationale retter til at skønne, om det er nødvendigt at afgøre et EU-retligt spørgsmål, før der afsiges dom. Disse retter er derfor ikke forpligtede til at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, hvis spørgsmålet ikke er relevant, dvs. hvis besvarelsen af spørgsmålet under ingen omstændigheder kan påvirke sagens afgørelse (dom af 6.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 10).

27 Hvis de nationale retter derimod finder, at det er nødvendigt at tage stilling til et EU-retligt spørgsmål for at træffe en afgørelse i en for dem verserende sag, er de ifølge artikel 267 TEUF i princippet forpligtede til at forelægge Domstolen ethvert fortolkningsspørgsmål, som rejses under sagens behandling (jf. dommen i sagen Cilfit m.fl., præmis 11-20).

28 Domstolen har allerede fastslået, at den ordning, som er indført ved artikel 267 TEUF med henblik på at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten i medlemsstaterne, indfører et direkte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter inden for rammerne af en procedure, hvor parterne ikke kan gribe ind i sagsbehandlingen (jf. dom af 16.12.2008, sag C-210/06, Cartesio, Sml. I, s. 9641, præmis 90, og af 21.7.2011, sag C-104/10, Kelly, Sml. I, s. 6813, præmis 62).

29 Udvælgelsen og formuleringen af de spørgsmål, der skal forelægges Domstolen, tilkommer den nationale ret, og parterne i hovedsagen kan ikke ændre deres indhold (jf. dom af 14.4.2011, forenede sager C-42/10, C-45/10 og C-57/10, Vlaamse Dierenartsenvereniging og Janssens, Sml. I, s. 2975, præmis 43, og af 21.12.2011, sag C-316/10, Danske Svineproducenter, Sml. I, s. 13721, præmis 32).

30 Selv om den nationale ret kan opmuntre parterne i den tvist, som den skal træffe afgørelse i, til at foreslå formuleringer, som kan anvendes i de præjudicielle spørgsmål, tilkommer det i sidste ende denne ret alene at afgøre spørgsmålenes form og indhold (Kelly-dommen, præmis 65).

31 Det fremgår af det ovenstående, at det alene tilkommer den forelæggende ret at udvælge og formulere de præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for at træffe afgørelse om tvisten i hovedsagen.

32 Vedrørende de nationale procedureregler, som den forelæggende ret henviser til – dog uden at forklare den præcise rækkevidde af dem – er det under alle omstændigheder tilstrækkeligt at bemærke, at sådanne regler ikke kan berøre den kompetence og de pligter, som tilkommer en national ret, såsom den forelæggende ret, i henhold til artikel 267 TEUF (jf. i denne retning Cartesio-dommen, præmis 93, 94 og 98).

33 Det skal desuden understreges, at en national ret, som inden for rammerne af sin kompetence skal anvende EU-rettens bestemmelser, er forpligtet til at sikre den fulde virkning af disse bestemmelser og om fornødent af egen drift undlade at anvende enhver modstående national bestemmelse, herunder proceduremæssig, uden at den behøver at afvente en forudgående ophævelse af denne nationale bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel (jf. i denne retning dom af 5.10.2010, sag C-173/09, Elchinov, Sml. I, s. 8889, præmis 31).

34 Endvidere bemærkes vedrørende den eventuelle betydning af kravet om en rimelig sagsbehandlingstid, som den forelæggende ret ligeledes henviser til, at den nævnte rets spørgsmål kun er blevet forelagt for det tilfælde, at artikel 267 TEUF skal fortolkes således, at den nævnte bestemmelse pålægger den nationale ret, der pådømmer en sag i sidste instans, en ubetinget pligt til at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, der er rejst af en part i sagen. Under disse omstændigheder, og henset til det i præmis 25-33 i den foreliggende dom anførte, skal det nævnte spørgsmål ikke besvares.

35 Endelig bemærkes for så vidt angår spørgsmålet om en klar tilsidesættelse af EU-retten som en betingelse for, at staten ifalder ansvar uden for kontrakt for tilsidesættelsen af denne ret, at det åbenlyst ikke er relevant og er hypotetisk i forbindelse med tvisten i hovedsagen. Det fremgår nemlig ikke af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen vedrører det nævnte ansvar, og heller ikke, at dette spørgsmål er blevet berørt af en af parterne i hovedsagen som et stridsspørgsmål i sagen.

36 Henset til ovenstående betragtninger skal spørgsmålene vedrørende artikel 267, stk. 3, TEUF besvares med, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at det alene tilkommer den forelæggende ret at udvælge og formulere de præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten, som den finder nødvendige for at træffe afgørelse om tvisten i hovedsagen. Nationale regler, som kan være til hinder for denne kompetence, skal ikke finde anvendelse.

Om spørgsmålene vedrørende de EU-retlige konkurrenceregler

37 Henset til, at den forelæggende ret i det foreliggende tilfælde faktisk har foretaget en omformulering af de af CNG stillede spørgsmål, skal spørgsmålene undersøges ud fra deres nye formulering.

38 Den nævnte ret ønsker nærmere oplyst, om artikel 101 TEUF er til hinder for, at en erhvervssammenslutning, såsom det nationale geologråd i Italien, vedtager fagetiske regler, der udpeger erhvervets værdighed som kriterium for fastsættelse af vederlag i tillæg til tjenesteydelsens kvalitet og kvantitet, med den følge, at fastsættelsen af vederlag under et vist niveau – en situation, der er sammenlignelig med fastsættelsen af mindstetariffer – ville kunne medføre en sanktion på grund af tilsidesættelse af de nævnte regler.

39 Endvidere spørger den forelæggende ret, om national ret kan fastsætte en mere vidtgående konkurrencebeskyttelse end EU-retten. I denne henseende bemærkes, at relevansen af dette spørgsmål for afgørelsen af tvisten i hovedsagen ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen. Denne afgørelse indeholder nemlig ikke oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at besvarelsen er nødvendig for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. En sådan forklaring havde imidlertid været påkrævet, eftersom det fremgår af sagens akter, der er forelagt for Domstolen, at tvisten vedrører lovligheden af en afgørelse truffet af Autorità, som anvendte artikel 101 TEUF og ikke de nationale regler om konkurrencebegrænsende aftaler. Det nævnte spørgsmål må følgelig afvises.

40 Det samme gør sig gældende for så vidt angår spørgsmålene vedrørende fortolkningen af forordning nr. 2137/85 og direktiv 2005/36 og 2006/123.

41 Vedrørende spørgsmålet omhandlet i denne doms præmis 38 skal det undersøges, i hvilket omfang en erhvervsmæssig organisation, såsom det nationale geologråd i Italien, skal anses for en virksomhedssammenslutning som omhandlet i 101, stk. 1, TEUF, når den vedtager regler som dem, der er fastsat i den fagetiske kodeks.

42 Inden for rammerne af denne undersøgelse skal det efterprøves, om en faglig organisation, når den vedtager regler som de i hovedsagen omhandlede, skal anses for at være en sammenslutning af virksomheder, eller tværtimod betragtes som en offentlig myndighed på grund af den omstændighed, at dens aktivitet knytter sig til udøvelsen af beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed (jf. dom af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

43 Vedrørende arten af CNG's aktiviteter fremgår det af artikel 8 og 9 i lov nr. 112/1963, at alle geologer, som er optaget i det i denne bestemmelse omhandlede register, konstituerer sammenslutningen og vælger CNG, og at denne sidstnævnte enhed fører tilsyn med overholdelsen af den lovgivning, der regulerer erhvervet og alle øvrige bestemmelser vedrørende erhvervet samt vedtager disciplinære foranstaltninger.

44 Det skal imidlertid bemærkes, at en erhvervsmæssig organisation, såsom det nationale geologråd, når den vedtager et regelsæt som den fagetiske kodeks, hverken udøver en social funktion, der bygger på et princip om solidaritet, eller beføjelser, der typisk henregnes til offentlig myndighed. Den fremstår som den institution, der skal regulere et erhverv, hvis udøvelse i øvrigt udgør en økonomisk virksomhed (jf. i denne retning dommen i sagen Wouters m.fl., præmis 58).

45 I lyset af disse betragtninger skal det derfor fastslås, at en faglig organisation, såsom det nationale geologråd, handler som en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF i forbindelse med udarbejdelsen af fagetiske forskrifter som de i hovedsagen omhandlede.

46 Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende fagetiske regler, der er genstand for hovedsagen, udgør en aftale i henhold til artikel 101 TEUF, bemærkes det, at selv en prisanbefaling, uanset dens præcise juridiske status, kan anses for at udgøre en sådan aftale (dom af 27.1.1987, sag 45/85, Verband der Sachversicherer mod Kommissionen, Sml. s. 405, præmis 32).

47 I det foreliggende tilfælde bør den begrænsende karakter af den fagetiske kodeks for geologer samt muligheden for, at disse sidstnævnte pålægges sanktioner i tilfælde af, at den nævnte kodeks ikke overholdes, føre til, at de deri indeholdte regler anses for at udgøre en aftale i henhold til artikel 101 TEUF.

48 For at de EU-retlige konkurrenceregler skal finde anvendelse på en aftale eller urimelig praksis skal denne aftale eller praksis kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. dom af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 - C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 40).

49 Til dette formål skal en vedtagelse, aftale eller samordnet praksis på grundlag af en flerhed af objektive, retlige eller faktiske omstændigheder med tilstrækkelig sandsynlighed gøre det muligt at forudse, at den kan udøve en direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel indflydelse på samhandelen mellem medlemsstaterne på en måde, der kan være til skade for virkeliggørelsen af målene for et enhedsmarked mellem medlemsstaterne (jf. dommen i sagen Manfredi m.fl., præmis 42).

50 En aftale, som omfatter hele en medlemsstats område, styrker nemlig ifølge selve sin natur opdelingen i nationale markeder, hvorved den hæmmer den med traktaten tilstræbte økonomiske sammenvoksning (jf. dom af 18.6.1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851, præmis 48, og dommen i sagen Manfredi m.fl., præmis 45).

51 Dette kan være virkningen af vedtagelsen inden for den pågældende virksomhedssammenslutning, der er genstand for hovedsagen, idet italiensk ret fastsætter en obligatorisk tilslutning for geologer til den erhvervsmæssige sammenslutning for geologer på hele Den Italienske Republiks område, hvilket indebærer, at de er underlagt fagetiske regler, og at de kan ifalde disciplinært ansvar, såfremt disse regler tilsidesættes.

52 Henset til ovenstående betragtninger skal det fastslås, at de fagetiske regler, som angiver erhvervets værdighed samt ydelsens kvalitet og kvantitet som kriterier med henblik på fastsættelsen af den erhvervsdrivendes vederlag, kan begrænse konkurrencen inden for det indre marked.

53 Det bemærkes imidlertid, at alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, som begrænser parternes eller én af parternes handlefrihed, ikke nødvendigvis er omfattet af det forbud, der er fastsat i artikel 101, stk. 1, TEUF. Med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse på en konkret sag skal der nemlig først ses på den overordnede sammenhæng, hvori en vedtagelse inden for den pågældende sammenslutning af virksomheder er blevet truffet eller har virkning, og nærmere bestemt på dens formål, som i det foreliggende tilfælde består i at give de nødvendige garantier for de endelige forbrugere af de pågældende tjenesteydelser. Det skal efterfølgende undersøges, om de konkurrencebegrænsende virkninger, som følger deraf, er uadskilleligt forbundne med varetagelse af disse formål (jf. i denne retning dommen i sagen Wouters m.fl., præmis 97).

54 I denne sammenhæng skal det efterprøves, om de således pålagte begrænsninger i den fagetiske kodeks i hovedsagen er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at sikre gennemførelsen af lovlige formål (jf. i denne retning dom af 18.7.2006, sag C-519/04 P, Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen, Sml. I, s. 6991, præmis 47).

55 Henset til sagens akter, som Domstolen råder over, er den ikke i stand til at vurdere, om kriteriet om erhvervets værdighed kan anses for at være nødvendigt for gennemførelsen af et lovligt formål som det, der er knyttet til de garantier, som gives de endelige forbrugere af geologernes tjenesteydelser, eftersom

det nævnte kriterium bl.a. knytter sig til andre kriterier med henblik på fastsættelse af vederlaget, som er tæt knyttet til kvaliteten af de nævnte geologers arbejde, såsom arbejdets omfang og sværhedsgrad, teknisk viden og det krævede arbejde.

56 Det tilkommer den forelæggende ret, henset til den overordnede sammenhæng, hvori den fagetiske kodeks har virkninger, herunder henset til samtlige nationale retsforskrifter samt til det nationale geologråds praksis ved anvendelsen af denne kodeks, at tage stilling til, om der foreligger en konkurrencebegrænsning på det indre marked. Den nævnte ret skal i lyset af alle de relevante oplysninger, den råder over, ligeledes efterprøve, om reglerne i den nævnte kodeks, bl.a. for så vidt som de benytter kriteriet om erhvervets værdighed, kan anses for at være nødvendige for gennemførelsen af det nævnte lovlige formål, der er forbundet med de garantier, der gives forbrugerne.

57 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal spørgsmålene om de EU-retlige konkurrenceregler besvares med, at regler som dem, der er fastsat i den fagetiske kodeks, der ud over ydelsens kvalitet og kvantitet udpeger erhvervets værdighed som kriterium for fastsættelsen af geologernes vederlag, udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF, som kan begrænse konkurrencen på det indre marked. Det tilkommer den forelæggende ret, henset til den overordnede sammenhæng, hvori denne kodeks har virkninger, herunder henset til samtlige nationale retsforskrifter samt til det nationale geologråds praksis med hensyn til anvendelsen af den nævnte kodeks, at tage stilling til, om der foreligger en sådan virkning i det foreliggende tilfælde. Den nævnte ret skal ligeledes, i lyset af alle de relevante oplysninger, den råder over, efterprøve, om reglerne i denne kodeks, bl.a. for så vidt som de benytter kriteriet om erhvervets værdighed, kan anses for at være nødvendige for gennemførelsen af det lovlige formål, der er forbundet med de garantier, der gives forbrugerne for geologernes ydelser.

Sagens omkostninger

58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Artikel 267, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at det alene tilkommer den forelæggende ret at udvælge og formulere de præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten, som den finder nødvendige for at træffe afgørelse om tvisten i hovedsagen. Nationale regler, som kan være til hinder for denne kompetence, skal ikke finde anvendelse.**

2) **Reglerne som dem, der er fastsat i den fagetiske kodeks vedrørende udøvelsen af geologerhvervet i Italien, godkendt af CNG den 19. december 2006 og senest ændret den 24. marts 2010, der ud over ydelsens kvalitet og kvantitet udpeger erhvervets værdighed som kriterium for fastsættelsen af geologernes vederlag, udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF, som kan begrænse konkurrencen på det indre marked. Det tilkommer den forelæggende ret, henset til den overordnede sammenhæng, hvori denne kodeks har virkninger, herunder henset til samtlige nationale retsforskrifter samt til det nationale geologråds praksis med hensyn til anvendelsen af den nævnte kodeks, at tage stilling til, om der foreligger en sådan virkning i det foreliggende tilfælde. Den nævnte ret skal ligeledes, i lyset af alle de relevante oplysninger, den råder over, efterprøve, om reglerne i dette kodeks, bl.a. for så vidt som de**

benytter kriteriet om erhvervets værdighed, kan anses for at være nødvendige for gennemførelsen af det lovlige formål, der er forbundet med de garantier, der gives forbrugerne for geologernes ydelser.

Underskrifter