

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

5 december 2006 (*)

„Communautaire mededingingsregels – Nationale tariefregelingen voor advocatenhonoraria – Vaststelling van tarieven voor beroepsgroep – Vrij verrichten van diensten”

In de gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04,

betreffende verzoeken van de Corte d'appello di Torino (Italië) bij beschikkingen van 4 februari en 5 mei 2004, en van het Tribunale di Roma (Italië) bij beschikking van 7 april 2004, om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, bij het Hof binnengekomen op 25 februari, respectievelijk 18 mei 2004, alsook op 6 mei 2004, in de procedures

Federico Cipolla (C-94/04)

tegen

Rosaria Portolese, echtgenote van Fazari,

en

Stefano Macrino,

Claudia Capodarte (C-202/04)

tegen

Roberto Meloni,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, J. Klučka, kamerpresidenten, J. Malenovský, U. Løhmus (rapporteur) en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 oktober 2005,

gelet op de opmerkingen van:

- F. Cipolla, vertegenwoordigd door G. Cipolla, avvocatessa,
- R. Meloni, vertegenwoordigd door S. Sabbatini, D. Condello, G. Scassellati Sforzolini en G. Rizza, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door A. Dittrich, C.-D. Quassowski en M. Lumma als gemachtigden,

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa, R. Wainwright, F. Amato en K. Mojzesowicz als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 februari 2006,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 10 EG, 49 EG, 81 EG en 82 EG.
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen twee advocaten en hun respectieve cliënten over de inning van honoraria.

Toepasselijke bepalingen

- 3 Volgens regio decreto legge (koninklijk wetsdecreet) nr. 1578 van 27 november 1933 (GURI nr. 281 van 5 december 1933), omgezet in wet nr. 36 van 22 januari 1934 (GURI nr. 24 van 30 januari 1934), zoals nadien gewijzigd (hierna: „RDL”), is de Consiglio nazionale forense (Italiaanse nationale orde van advocaten; hierna: „CNF”), gevestigd bij de minister van Justitie, samengesteld uit advocaten, één per ressort van een Corte d’appello, die door de leden uit hun midden worden gekozen.
- 4 Artikel 57 RDL bepaalt dat de criteria voor de vaststelling van de honoraria en de vergoedingen van advocaten en procureurs voor de vertegenwoordiging in burgerlijke en strafzaken en de verlening van buitengerechtelijke bijstand, om de twee jaar bij besluit van de CNF worden vastgesteld. Na de vaststelling door de CNF moeten de tarieven (hierna: „tariefregeling”) krachtens de Italiaanse wettelijke regeling door de minister van Justitie worden goedgekeurd, na advies van het Comitato interministeriale dei prezzi (interministerieel comité voor de prijzen; hierna: „CIP”) en na raadpleging van de Consiglio di Stato (Italiaanse Raad van State).
- 5 Volgens artikel 58 RDL worden deze criteria bepaald aan de hand van het belang van de zaak, de aanleg waarin de zaak bij de rechter is aangebracht en, in strafzaken, de duur van de zaak. Voor elke verrichting of reeks verrichtingen moeten een maximum- en een minimumhonorarium worden vastgesteld.
- 6 Artikel 60 RDL bepaalt dat de kosten door de gerechtelijke instantie worden vastgesteld op basis van genoemde criteria, waarbij rekening wordt gehouden met de moeilijkheidsgraad van de zaak en het aantal behandelde geschilpunten. Hierbij moeten de vooraf vastgestelde minimum- en maximumbedragen in acht worden genomen. In zaken met een buitengewoon belang kan de rechter echter, gelet op de bijzondere aard van de geschilpunten en wanneer de intrinsieke waarde van de prestatie dit rechtvaardigt, boven het maximumbedrag gaan. Wanneer de behandeling van de zaak gemakkelijk blijkt, kan hij de honoraria daarentegen vaststellen op een bedrag onder het minimum. In beide gevallen moet de rechter zijn beslissing motiveren.
- 7 Volgens artikel 2233 van het Italiaans burgerlijk wetboek wordt in het algemeen de beloning uit hoofde van een overeenkomst tot het verrichten van diensten, indien zij niet tussen partijen is overeengekomen en niet kan worden bepaald volgens de tarieven of het heersende gebruik, vastgesteld door de rechter, nadat de beroepsorganisatie waaronder de dienstverrichter valt, is gehoord. Wat evenwel het beroep van advocaat betreft, bepaalt artikel 24 van wet nr. 794 van 13 juni 1942 (GURI nr. 172 van 23 juli 1942) dat van de in de tariefregeling voor gerechtelijke verrichtingen in burgerlijke zaken vastgestelde minimumhonoraria voor advocaten niet kan worden afgeweken, op straffe van nietigheid van elke afwijkende contractsbepaling. Volgens de rechtspraak van de Corte suprema di cassazione (hof van cassatie) is deze regel ook van toepassing op buitengerechtelijke verrichtingen van advocaten.
- 8 De tariefregeling die aan de orde is in zaak C-202/04 is vastgesteld bij besluit van de CNF van 12 juni 1993, zoals gewijzigd op 29 september 1994, en goedgekeurd bij ministerieel decreet nr. 585 van 5 oktober 1994

(GURI nr. 247 van 21 oktober 1994). Artikel 2 van dit decreet bepaalt dat „de verhogingen volgens bijgevoegde tabellen voor 50 % van toepassing zullen zijn met ingang van 1 oktober 1994 en voor de resterende 50 % vanaf 1 april 1995“. Deze gefaseerde verhoging vindt haar oorsprong in de opmerkingen van het CIP, die in het bijzonder waren ingegeven door de toename van de inflatie. Alvorens de tariefregeling goed te keuren had de minister van Justitie opnieuw de CNF om advies verzocht, en deze had in zijn bijeenkomst van 29 september 1994 het voorstel om de invoering van de tariefregeling uit te stellen, aangenomen.

- 9 De tariefregeling geldt voor drie categorieën beloningen, te weten honoraria, rechten en vergoedingen voor gerechtelijke verrichtingen in burgerlijke en administratieve zaken, honoraria voor gerechtelijke verrichtingen in strafzaken, en honoraria en vergoedingen voor buitengerechtelijke verrichtingen.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-94/04

- 10 R. Portolese, echtgenote van Fazari, en twee andere eigenaren van aangrenzende stukken grond in de gemeente Moncalieri, hebben zich gewend tot een advocaat, F. Cipolla, teneinde tegen deze gemeente een procedure aanhangig te maken tot verkrijging van schadevergoeding wegens spoedbeslaglegging op deze stukken grond uitsluitend op basis van een beschikking van de burgemeester van Moncalieri, niet gevolgd door een onteigeningsmaatregel. Cipolla heeft drie afzonderlijke dagvaardingen opgesteld en bij het Tribunale di Torino drie procedures tegen de gemeente op de rol laten inschrijven.
- 11 Vervolgens is het geschil opgelost door een schikking op rechtstreeks initiatief van een van de betrokken eigenaren, maar zonder tussenkomst van Cipolla.
- 12 Cipolla, die vóór de opstelling en betekening van de drie dagvaardingen van de drie eisers elk een bedrag van 1 850 000 ITL had ontvangen, kennelijk als betaling vooraf voor zijn verrichtingen als advocaat, bracht Portolese een totaalbedrag van 4 125 000 ITL in rekening wegens honoraria en diverse kosten. Portolese weigerde dit bedrag te betalen. Het daaruit ontstane geschil werd voorgelegd aan het Tribunale di Torino, dat bij vonnis van 12 juni 2003 de betaling van het bedrag van 1 850 000 ITL toewees en de vordering van Cipolla inzake de betaling van het bedrag van 4 125 000 ITL afwees. Cipolla stelde tegen dit vonnis beroep in bij de Corte d'appello di Torino en vorderde met name toepassing van de tariefregeling.
- 13 Blijkens de verwijzingsbeslissing rijst in het aanhangige geding met name de vraag of, ingeval bewezen is dat tussen partijen een forfaitaire beloning van de advocaat is afgesproken, en deze afspraak een forfaitair bedrag van 1 850 000 ITL betreft, een dergelijke afspraak in weerwil van de Italiaanse wettelijke regeling als geldig moet worden beschouwd op grond dat wanneer deze van rechtswege zou worden vervangen door een berekening van de beloning van de advocaat op basis van de tariefregeling, dit niet zou stroken met de communautaire mededingingsregels.
- 14 De verwijzende rechter merkt overigens op dat, ingeval een niet in Italië gevestigde beoefenaar van een vrij beroep een juridische dienst zou verrichten voor een inwoner van die lidstaat en op de desbetreffende overeenkomst Italiaans recht van toepassing zou zijn, voor deze verrichting van juridische diensten het absolute verbod zou gelden om af te wijken van de in de tariefregeling vastgestelde beloningsbedragen. Dit verbod zou dus tot gevolg hebben dat de toegang van andere advocaten tot de Italiaanse dienstenmarkt werd belemmerd.
- 15 De Corte d'appello di Torino heeft daarop de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Is het beginsel van de mededinging in het gemeenschapsrecht als neergelegd in de artikelen 10 EG, 81 EG en 82 EG van toepassing op het aanbieden van juridische diensten?
 - 2) Staat dit beginsel toe dat partijen de beloning van de advocaat bindend overeenkomen?
 - 3) Staat dit beginsel op enigerlei wijze in de weg aan het absolute verbod om af te wijken van de beloning van advocaten?
 - 4) Geldt het beginsel van het vrij verrichten van diensten als neergelegd in de artikelen 10 EG en 49 EG eveneens voor het aanbieden van juridische diensten?

- 5) Zo ja, is dit beginsel dan verenigbaar met het beginsel dat afwijking van de honoraria van advocaten absoluut verboden is?"

Zaak C-202/04

- 16 Op basis van een advies van de orde van advocaten en met toepassing van de tariefregeling heeft R. Meloni, advocaat, jegens C. Capodarte en S. Macrino een gerechtelijk bevel verzocht en verkregen tot betaling van het honorarium voor bepaalde buitengerechtelijke diensten die hij voor hen had verricht op het gebied van auteursrechten, waaronder met name mondelinge advisering, en brieven aan de advocaat van de wederpartij.
- 17 Capodarte en Macrino hebben tegen dit bevel bij het Tribunale di Roma verweer gevoerd, met name op grond dat het door Meloni verlangde honorarium volgens hen niet in verhouding stonden tot de behandelde zaak en de door hem daadwerkelijk geleverde prestaties.
- 18 Voor de vaststelling van het bedrag van het aan Meloni verschuldigde honorarium overweegt het Tribunale di Roma dat het moet beoordelen of de tariefregeling, voor zover deze geldt voor advocaten inzake buitengerechtelijke verrichtingen, verenigbaar is met de bepalingen van het EG-Verdrag, in het bijzonder gelet op het feit dat de belanghebbenden niet verplicht waren om zich voor deze buitengerechtelijke dienstverlening tot een advocaat te wenden.
- 19 Het Tribunale di Roma heeft daarop de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:
- „Verzetten de artikelen 5 en 85 EG-Verdrag (thans artikelen 10 EG en 81 EG) zich ertegen dat een lidstaat een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel vaststelt waarbij op basis van een ontwerp van een beroepsorganisatie van advocaten een tariefregeling met minimum- en maximumbedragen voor de honoraria van de beroepsgenoten wordt goedgekeurd met betrekking tot dienstverrichtingen bestaande in (zogenoemde buitengerechtelijke) werkzaamheden die niet zijn voorbehouden aan de leden van de beroepsorganisatie van advocaten, maar door eenieder kunnen worden verricht?"
- 20 Aangezien deze twee zaken verknocht zijn, dienen zij overeenkomstig artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering juncto artikel 103 van dit Reglement te worden gevoegd voor wijzing van het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

Zaak C-94/04

- Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 21 Volgens Cipolla zijn de vragen van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk, ten eerste op grond dat zij niet relevant zijn voor de beslechting van het geschil en ten tweede omdat zij hypothetisch zijn.
- 22 Wat de eerste niet-ontvankelijkheidsexceptie betreft, stelt Cipolla dat het toepasselijke nationale recht niet van de nationale rechter vraagt, het bestaan en de wettigheid van een afspraak tussen een advocaat en zijn cliënt te beoordelen, anders dan hetgeen in de verwijzingsbeslissing wordt uiteengezet. Dat een dergelijke afspraak tussen cliënt en advocaat niet is gemaakt, alsook dat het door de cliënt betaalde bedrag als „voorschot” is aan te merken, heeft gezag van gewijsde, daar deze punten in hoger beroep niet zijn betwist.
- 23 Wat de tweede niet-ontvankelijkheidsexceptie betreft, stelt Cipolla dat de geldigheid van de tussen advocaat en cliënt gemaakte afspraak alleen dient te worden beoordeeld indien is aangetoond dat een dergelijke afspraak is gemaakt. Dit is in casu echter niet het geval. Derhalve zijn de vragen van de Corte d’appello di Torino op één lijn te stellen met een verzoek om advies.
- 24 De Duitse regering is van mening dat de in het hoofdgeding voorliggende feitelijke situatie geen grensoverschrijdende factor bevat en artikel 49 EG dus niet toepasselijk is. De Commissie van de Europese Gemeenschappen acht onder verwijzing naar de recentere rechtspraak van het Hof het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk, daar het de uitlegging van artikel 49 EG betreft.

– Antwoord van het Hof

- 25 Wat de door Cipolla opgeworpen niet-ontvankelijkheidsexcepties betreft, moet eraan worden herinnerd dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, waarvan het Hof de juistheid niet hoeft na te gaan (zie arrest van 15 mei 2003, Salzmann, C-300/01, Jurispr. blz. I-4899, punten 29 en 31). Het afwijzen van een verzoek van een nationale rechter door het Hof is slechts mogelijk wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arresten van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 39, en 15 juni 2006, Acereda Herrera, C-466/04, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 48).
- 26 Dit vermoeden van relevantie kan niet worden weerlegd alleen doordat een van de partijen in het hoofdgeding bepaalde feiten betwist, zoals de feiten die in punt 22 van dit arrest zijn weergegeven, waarvan het niet aan het Hof is om de juistheid te verifiëren en die bepalend zijn voor het voorwerp van het onderhavige geschil.
- 27 Derhalve moet worden geoordeeld dat, zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, het hoofdgeding de vraag betreft of de afspraak tussen een cliënt en zijn advocaat van een forfaitair bedrag als beloning van die advocaat, bestaat en geldig moet worden geacht, op grond dat, wanneer deze afspraak van rechtswege zou worden vervangen door een berekening van de beloning van de advocaat op basis van de in de betrokken lidstaat geldende tariefregeling, dit niet zou stroken met de communautaire mededingingsregels.
- 28 In dit verband moet worden vastgesteld dat niet duidelijk blijkt dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van de gemeenschapsregels geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, noch dat de vragen betreffende de uitlegging van die regels hypothetisch zijn.
- 29 Gesteld al dat het bestaan van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde afspraak niet bewezen zou zijn, valt derhalve niet uit te sluiten dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht, die hem in staat moet stellen de verenigbaarheid te beoordelen van de tariefregeling met de in het Verdrag neergelegde mededingingsregels, deze rechter van nut kan zijn voor de beslechting van het bij hem aanhangige geschil. Dit betreft immers hoofdzakelijk de inning van het advocatenhonorarium, die zoals in punt 6 van dit arrest is aangegeven, geschiedt door de rechter en, uitzonderingen daargelaten, binnen de vooraf door de minister van Justitie vastgelegde minima en maxima.
- 30 Wat ten slotte meer in het bijzonder de vragen over de uitlegging van artikel 49 EG betreft, is weliswaar onbetwist dat alle feiten en omstandigheden van het bij de verwijzende rechter aanhangige geschil zich voordoen binnen één lidstaat, maar een antwoord kan voor de verwijzende rechter niettemin nuttig zijn, met name wanneer het nationale recht in een procedure als de onderhavige voorschrijft dat een Italiaans onderdaan dezelfde rechten toekomen als een onderdaan van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het gemeenschapsrecht kan ontleen (zie met name arrest van 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Jurispr. blz. I-2941, punt 29).
- 31 Derhalve moet worden onderzocht of de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting, waarvan de verwijzende rechter uitlegging verzoekt, in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling als in het hoofdgeding aan de orde, voor zover deze wordt toegepast op personen die in andere lidstaten dan de Italiaanse Republiek wonen.
- 32 Gezien het voorgaande moet worden geconstateerd dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Zaak C-202/04

– Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 33 Meloni stelt dat de vraag van het Tribunale di Roma niet-ontvankelijk is, daar er geen verband bestaat tussen deze vraag en de beslechting van het bij deze rechter aanhangige geschil, dat betrekking heeft op de toepassing van de tariefregeling op het verrichten van buitengerechtelijke diensten door een aan de balie ingeschreven advocaat.

- 34 Voorts heeft de verwijzende rechter volgens Meloni niet precies aangegeven om welke redenen er bij hem vragen zijn gerezen over de uitlegging van het gemeenschapsrecht.
- 35 De Italiaanse regering betoogt dat het, wanneer partijen het honorarium niet bij overeenkomst hebben vastgelegd en de cliënt het eenzijdig door de beroepsbeoefenaar in rekening gebrachte honorarium betwist, zoals in het onderhavige geschil, volgens het Italiaanse recht aan de rechter bij wie dit geschil aanhangig is, staat om het honorarium vrijelijk te bepalen. Derhalve is de vraag of de tariefregeling voor buitengerechtelijke diensten van advocaten verenigbaar is met de artikelen 10 EG en 81 EG niet relevant voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 36 De Italiaanse regering acht de door de verwijzende rechter gestelde vraag tevens irrelevant omdat het hoofdgeding geen mededingingsbeperkende aspecten kent, noch wat de opstelling van de tariefregeling betreft, noch wegens het gedrag van de betrokken partijen.
- Antwoord van het Hof
- 37 Wat de eerste door Meloni opgeworpen niet-ontvankelijkheidsexceptie betreft, moet eraan worden herinnerd dat het geschil betrekking heeft op de toepassing van de tariefregeling op de verrichting van buitengerechtelijke diensten door een aan de balie ingeschreven advocaat. De nationale rechter wil met zijn vraag vernemen of de mededingingsregels aan die toepassing in de weg staan, nu die regeling niet van toepassing is op het verrichten van buitengerechtelijke diensten door een niet aan de balie ingeschreven persoon. Derhalve kan het vermoeden van relevantie van de vragen betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht niet zijn weerlegd.
- 38 Ook de niet-ontvankelijkheidsexceptie die inhoudt dat de verwijzende rechter niet precies heeft aangegeven om welke redenen er bij hem vragen zijn gerezen over de uitlegging van het gemeenschapsrecht, kan niet slagen. Volgens de rechtspraak van het Hof is het onontbeerlijk dat de nationale rechter minstens beknopt uiteenzet waarom hij om uitlegging van bepaalde communautaire voorschriften verzoekt en dat hij aangeeft welk verband hij ziet tussen deze bepalingen en de in het geding toepasselijke nationale wettelijke regeling (zie onder meer beschikking van 28 juni 2000, Laguillaumie, C-116/00, Jurispr. blz. I-4979, punt 16). De verwijzingsbeslissing voldoet ruimschoots aan dit vereiste, zoals ook is opgemerkt door de advocaat-generaal in punt 24 van zijn conclusie.
- 39 Wat de eerste door de Italiaanse regering opgeworpen niet-ontvankelijkheidsexceptie betreft, moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter ervan uitgaat dat hij in het kader van het bij hem aanhangige geding ingevolge het Italiaanse recht het aan de advocaat verschuldigde honorarium moet bepalen aan de hand van de voor advocaten in buitengerechtelijke zaken geldende tariefregeling.
- 40 Zoals in punt 25 van dit arrest in herinnering is gebracht, behoeft het Hof niet de juistheid na te gaan van het door de verwijzende rechter geschetste feitelijke en wettelijke kader waarbinnen de door hem aan het Hof gestelde vragen over de uitlegging van het gemeenschapsrecht zijn gerezen.
- 41 Het vermoeden van relevantie van de aan het Hof gestelde vraag is derhalve niet weerlegd.
- 42 Wat de tweede door de Italiaanse regering opgeworpen niet-ontvankelijkheidsexceptie betreft, moet erop worden gewezen dat, zoals gezegd in punt 37 van dit arrest, de verwijzende rechter met zijn vraag wil vernemen of de in het Verdrag neergelegde mededingingsregels in de weg staan aan de toepassing van de tariefregeling in het bij hem aanhangige geding. De vraag of in het hoofdgeding sprake is van een mededingingsbeperkende praktijk, vormt dus de kern van de door de verwijzende rechter gestelde uitleggingsvraag en kan in dit geval niet als irrelevant worden beschouwd.
- 43 Het verzoek van het Tribunale di Roma om een prejudiciële beslissing is derhalve ontvankelijk.
- Ten gronde*
- De eerste drie vragen in zaak C-94/04 en de in zaak C-202/04 gestelde vraag
- 44 Met deze vragen, die tezamen moeten worden besproken, aldus opnieuw geformuleerd dat rekening wordt gehouden met de feiten en omstandigheden van beide zaken, met name met het feit dat het in de hoofdgedingen gaat om minimumhonoraria, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of de

artikelen 10 EG, 81 EG en 82 EG eraan in de weg staan dat een lidstaat een wettelijke maatregel neemt waarbij op basis van het ontwerp van een beroepsorganisatie van advocaten een tariefregeling met minimumbedragen voor de honoraria van de beroepsgeenoten wordt goedgekeurd, van welke tariefregeling in beginsel niet kan worden afgeweken, noch met betrekking tot verrichtingen die zijn voorbehouden aan de leden van de beroepsgroep, noch met betrekking tot werkzaamheden, zoals buitengerechtelijke diensten, die tevens kunnen worden verricht door iedere andere, niet onder die tariefregeling vallende deelnemer aan het economisch verkeer.

- 45 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat bedoelde tariefregeling, die het gehele grondgebied van een lidstaat bestrijkt, het handelsverkeer tussen de lidstaten negatief kan beïnvloeden in de zin van de artikelen 81, lid 1, EG en 82 EG (zie in die zin arresten van 17 oktober 1972, Vereeniging van Cementhandelaren/Commissie, 8/72, Jurispr. blz. 977, punt 29; 10 december 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Jurispr. blz. I-5889, punten 14 en 15, en 19 februari 2002, *Arduino*, C-35/99, Jurispr. blz. I-1529, punt 33).
- 46 Volgens vaste rechtspraak hebben de artikelen 81 EG en 82 EG als zodanig weliswaar slechts betrekking op het gedrag van ondernemingen en niet op wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten, maar dit neemt niet weg dat deze artikelen in samenhang met artikel 10 EG, dat een verplichting tot samenwerking in het leven roept, voorschrijven dat de lidstaten geen maatregelen, zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard, nemen of handhaven die het nuttig effect van de op ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken (zie met name beschikking van 17 februari 2005, *Mauri*, C-250/03, Jurispr. blz. I-1267, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 Het Hof heeft met name geoordeeld dat strijdigheid met de artikelen 10 EG en 81 EG bestaat wanneer een lidstaat het tot stand komen van met artikel 81 EG strijdige mededingingsregelingen oplegt of begunstigt, dan wel de werking ervan versterkt, of aan zijn eigen regeling het overheidskarakter ontnemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere marktdeelnemers over te dragen (beschikking *Mauri*, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Het feit dat een lidstaat een uit advocaten bestaande beroepsorganisatie zoals de CNF opdraagt een ontwerptariefregeling voor honoraria op te stellen, lijkt in de omstandigheden van het onderhavige geval niet van dien aard dat daardoor komt vast te staan dat die lidstaat aan de uiteindelijk aangenomen tariefregeling het overheidskarakter heeft ontnomen door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten ter zake aan advocaten over te dragen.
- 49 Ofschoon de in het hoofdgeding bedoelde nationale regeling procedurele noch materiële voorschriften bevat die met een redelijke mate van waarschijnlijkheid kunnen verzekeren dat de CNF zich bij de opstelling van de ontwerptariefregeling gedraagt als een verlengstuk van het openbaar gezag dat handelt in het algemeen belang, lijkt de Italiaanse Staat geen afstand te hebben gedaan van haar bevoegdheid om in laatste instantie te beslissen of toezicht te houden op de toepassing van de tariefregeling (zie arrest *Arduino*, punten 39 en 40).
- 50 In de eerste plaats is de CNF slechts belast met de opstelling van een ontwerptariefregeling, die als zodanig niet verbindend is. Zonder ministeriële goedkeuring treedt de ontwerptariefregeling niet in werking en blijft het oude goedgekeurde tarief van kracht. De minister heeft dan ook de bevoegdheid om het ontwerp van de CNF te wijzigen. De minister wordt bovendien bijgestaan door twee publiekrechtelijke organen, de Consiglio di Stato en het CIP, bij wie hij vóór de goedkeuring van de tariefregeling advies moet inwinnen (zie arrest *Arduino*, punt 41).
- 51 In de tweede plaats bepaalt artikel 60 RDL, dat de vaststelling van de honoraria door de gerechtelijke instanties geschiedt op basis van de in artikel 57 RDL bedoelde criteria, met inachtneming van de moeilijkheidsgraad en het aantal behandelde geschilpunten. Verder kan de rechter in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden bij genoegzaam gemotiveerde beslissing afwijken van de krachtens artikel 58 RDL vastgestelde minimumbedragen (zie in die zin arrest *Arduino*, punt 42).
- 52 In deze omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat de Italiaanse Staat de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied heeft overgedragen aan particuliere marktdeelnemers, hetgeen aan de in het hoofdgeding bedoelde regeling haar overheidskarakter zou ontnemen (zie arrest *Arduino*, punt 43, en beschikking *Mauri*, punt 36).
- 53 Om de redenen uiteengezet in de punten 50 en 51 van het onderhavige arrest, kan de Italiaanse Staat evenmin worden verweten de totstandkoming, via de CNF, van met artikel 81 EG strijdige

mededingingsregelingen te hebben opgelegd of begunstigd dan wel de werking daarvan te hebben versterkt, noch ook een met artikel 82 EG strijdig misbruik van machtspositie te hebben opgelegd of begunstigd dan wel de werking van dergelijk misbruik te hebben versterkt (zie arrest Arduino, punt 43, en beschikking Mauri, punt 37).

54 Derhalve moet op de eerste drie vragen in zaak C-94/04 en de vraag in zaak C-202/04 worden geantwoord dat de artikelen 10 EG, 81 EG en 82 EG er niet aan in de weg staan dat een lidstaat een wettelijke maatregel neemt waarbij op basis van het ontwerp van een beroepsorganisatie van advocaten een tariefregeling met minimumbedragen voor de honoraria van de beroepsgeenoten wordt goedgekeurd, van welke tariefregeling in beginsel niet kan worden afgeweken, noch met betrekking tot verrichtingen die zijn voorbehouden aan de leden van de beroepsgroep, noch met betrekking tot werkzaamheden, zoals buitengerechtelijke diensten, die tevens kunnen worden verricht door iedere andere, niet onder die tariefregeling vallende deelnemer aan het economisch verkeer.

De vierde en de vijfde vraag in zaak C-94/04

55 Met deze twee vragen wenst de Corte d'appello di Torino in wezen te vernemen of artikel 49 EG in de weg staat aan een wettelijke regeling waarbij het absoluut verboden is om bij overeenkomst af te wijken van de minimumhonoraria die zijn vastgesteld bij een tariefregeling zoals in het hoofdgeding aan de orde, voor verrichtingen die van gerechtelijke aard zijn en zijn voorbehouden aan advocaten.

56 Er zij op gewezen dat artikel 49 EG niet alleen de afschaffing verlangt van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking – ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (zie met name arresten van 29 november 2001, De Coster, C-17/00, Jurispr. blz. I-9445, punt 29, en 8 september 2005, Mobistar en Belgacom Mobile, C-544/03 en C-545/03, Jurispr. blz. I-7723, punt 29).

57 Voorts heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 49 EG zich verzet tegen de toepassing van iedere nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat (zie arresten De Coster, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsook Mobistar en Belgacom Mobile, punt 30).

58 Het in de Italiaanse wettelijke regeling neergelegde verbod om bij overeenkomst af te wijken van de bij de tariefregeling vastgestelde minimumhonoraria, maakt de toegang van in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek gevestigde advocaten tot de Italiaanse markt van juridische diensten moeilijker, en beperkt hen dus in het verrichten van dergelijke diensten in die lidstaat. Dit verbod moet derhalve worden aangemerkt als een beperking in de zin van artikel 49 EG.

59 Het verbod ontnemt immers advocaten die gevestigd zijn in een andere lidstaat dan de Italiaanse Republiek de mogelijkheid om door het vragen van lagere honoraria dan die van de tariefregeling, beter te concurreren met advocaten die duurzaam in de betrokken lidstaat gevestigd zijn en daardoor gemakkelijker cliënten kunnen verwerven (zie, mutatis mutandis, arrest van 5 oktober 2004, CaixaBank France, C-442/02, Jurispr. blz. I-8961, punt 13).

60 Dit verbod beperkt tevens de keuzemogelijkheid van dienstenontvangers in Italië, daar zij geen in andere lidstaten gevestigde advocaten in de arm kunnen nemen die hun werkzaamheden in Italië tegen een lagere prijs zouden aanbieden dan de prijs voortvloeiend uit de minimumhonoraria van de tariefregeling.

61 Een dergelijk verbod kan evenwel gerechtvaardigd zijn wanneer het de verwezenlijking van het gestelde doel waarborgt en niet verder gaat dan voor het bereiken van dat doel noodzakelijk is (zie met name arrest van 5 juni 1997, SETTG, C-398/95, Jurispr. blz. I-3091, punt 21, en arrest Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, punt 37).

62 Ter rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van dienstverrichting als gevolg van het litigieuze verbod voert de Italiaanse regering aan dat een te sterke concurrentie tussen advocaten zou kunnen leiden tot een prijzenslag die een afname van de kwaliteit van de geleverde diensten tot gevolg zou hebben, ten nadele van de consument, met name de rechtzoekende die voor de rechter behoefte heeft aan kwalitatief goede adviezen.

- 63 Volgens de Commissie is er geen causaal verband aangetoond tussen de vaststelling van minimumhonoraria en een hoog kwaliteitsniveau van de door advocaten geleverde diensten. In werkelijkheid hebben substitutiemaatregelen van de overheid, zoals met name regels voor de toegang tot het beroep van advocaat, tuchtrechtelijke regels waarmee de naleving van de gedragscode kan worden gehandhaafd en regels inzake de civiele aansprakelijkheid, doordat zij de instandhouding van een hoog kwaliteitsniveau van de door deze beroepsbeoefenaren geleverde diensten garanderen, een rechtstreeks oorzakelijk verband met de bescherming van de cliënten van advocaten en met de goede werking van de rechtsbedeling.
- 64 De bescherming van de consument, met name degenen ten behoeve van wie door personen die betrokken zijn bij de rechtspleging gerechtelijke diensten worden verricht, en voorts van een goede rechtsbedeling, behoren tot de doelstellingen die kunnen worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van de vrijheid van dienstverlening kunnen rechtvaardigen (zie in die zin arresten van 12 december 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Jurispr. blz. I-6511, punt 31 en daar aangehaalde rechtspraak, en 21 september 1999, Läärä e.a., C-124/97, Jurispr. blz. I-6067, punt 33), mits de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overheidsmaatregel én geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen én niet verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken.
- 65 Het is aan de nationale rechter om te beslissen of in het onderhavige geval de in de nationale regeling neergelegde beperking van de vrijheid van dienstverrichting aan deze voorwaarden voldoet. Hij dient daarbij rekening te houden met de in de navolgende punten uiteengezette factoren.
- 66 Zo zal hij in het bijzonder moeten nagaan of er een verband bestaat tussen de hoogte van de honoraria en de kwaliteit van de door de advocaten geleverde diensten, en met name of de vaststelling van dergelijke minimumhonoraria een passende maatregel is waarmee de nagestreefde doelstellingen kunnen worden bereikt, namelijk de bescherming van de consument en een goede rechtsbedeling.
- 67 Een tariefregeling die minimumhonoraria voorschrijft, belet de leden van de beroepsgroep weliswaar niet, diensten te leveren van matige kwaliteit, maar bij voorbaat valt niet uit te sluiten dat met deze tariefregeling kan worden voorkomen dat advocaten in een context als de Italiaanse markt, die blijkens de verwijzingsbeslissing wordt gekenmerkt door een zeer groot aantal ingeschreven en actief werkzame advocaten, worden gestimuleerd om te concurreren door middel van het aanbieden van diensten onder de prijs, met het risico dat de kwaliteit van de geleverde diensten achteruitgaat.
- 68 Ook zal rekening moeten worden gehouden met de bijzondere eigenschappen van zowel de betrokken markt, zoals in het vorige punt weergegeven, als met de betrokken diensten, met name met het feit dat de mate waarin „cliënten/consumenten” en advocaten over informatie beschikken, normaal gesproken verschillend is. Advocaten hebben verregaande technische bekwaamheden waarover de consument niet noodzakelijkerwijs beschikt, zodat de laatste de kwaliteit van de hem geleverde diensten moeilijk kan beoordelen (zie met name het Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening, in de mededeling van de Commissie van 9 februari 2004 [COM(2004) 83 def., blz. 10]).
- 69 Niettemin zal de verwijzende rechter moeten nagaan of beroepsvoorschriften betreffende advocaten, met name regels voor de organisatie, de kwalificatie, de gedragscode, het toezicht en de aansprakelijkheid, als zodanig voldoende zijn om de doelstellingen van consumentenbescherming en een goede rechtsbedeling te bereiken.
- 70 Gelet op het voorgaande moet op de vierde en de vijfde vraag in zaak C-94/04 worden geantwoord dat een wettelijke regeling waarbij het absoluut verboden is om bij overeenkomst af te wijken van de minimumhonoraria die zijn vastgesteld bij een tariefregeling voor advocaten zoals in het hoofdgeding aan de orde, voor verrichtingen die juridisch van aard zijn en zijn voorbehouden aan advocaten, een beperking vormt van de in artikel 49 EG neergelegde vrijheid van dienstverrichting. Het staat aan de verwijzende rechter, na te gaan of een dergelijke regeling, gelet op de wijze waarop zij in concreto wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde doelstellingen van consumentenbescherming en een goede rechtsbedeling, en of de uit die regeling voortvloeiende beperkingen niet aan deze doelstellingen onevenredig zijn.

Kosten

- 71 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen zijn de procedures als aldaar gerezen incidenten te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen. De door anderen

wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 10 EG, 81 EG en 82 EG staan er niet aan in de weg dat een lidstaat een wettelijke maatregel neemt waarbij op basis van het ontwerp van een beroepsorganisatie van advocaten zoals de Consiglio nazionale forense (Italiaanse nationale orde van advocaten) een tariefregeling met minimumbedragen voor de honoraria van de beroepsgenoten wordt goedgekeurd, van welke tariefregeling in beginsel niet kan worden afgeweken, noch met betrekking tot verrichtingen die zijn voorbehouden aan de leden van de beroepsgroep, noch met betrekking tot werkzaamheden, zoals buitengerechtelijke diensten, die tevens kunnen worden verricht door iedere andere, niet onder die tariefregeling vallende deelnemer aan het economisch verkeer.
- 2) Een wettelijke regeling waarbij het absoluut verboden is om bij overeenkomst af te wijken van de minimumhonoraria die zijn vastgesteld bij een tariefregeling voor advocaten zoals in het hoofdgeding aan de orde, voor verrichtingen die juridisch van aard zijn en zijn voorbehouden aan advocaten, vormt een beperking van de in artikel 49 EG neergelegde vrijheid van dienstverrichting. Het staat aan de verwijzende rechter, na te gaan of een dergelijke regeling, gelet op de wijze waarop zij in concreto wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde doelstellingen van consumentenbescherming en een goede rechtsbedeling, en of de uit die regeling voortvloeiende beperkingen niet aan deze doelstellingen onevenredig zijn.

ondertekeningen