

Sag C-438/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

4. juli 2022

Forelæggende ret:

Sofiyski rayonen sad (kredsdomstolen i Sofia, Bulgarien)

Afgørelse af:

4. juli 2022

Sagsøger:

»Em akaunt BG« EOOD

Sagsøgt:

Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo »Armeets« AD

Hovedsagens genstand

Prøvelse af afgørelse om sagsomkostningerne, fordi retten har nedsat det krævede advokatsalær – en del af omkostningerne – da det var for højt

Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag

De nationale retters forpligtelse til ved nedsættelsen af den ene parts advokatomkostninger at følge den tarif for minimumsadvokatsalærer, der er fastsat af en advokatorganisation – som advokater er medlemmer af i henhold til en lovbestemt forpligtelse

Artikel 276, stk. 1, TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1) Skal artikel 101, stk. 1, TEUF, som fortolket i dom i de forenede sager C-427/16 og C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, forstås således, at de nationale retter

kan undlade at anvende en national bestemmelse, hvorefter retten ikke må pålægge den tabende part at betale omkostningerne til advokatsalæret i et omfang, der er lavere end et minimumsbeløb, der alene er fastsat ved en bekendtgørelse fra en brancheorganisation såsom det øverste advokatråd (Bulgarien), hvis bestemmelsen ikke er begrænset til opfyldelsen af lovlige formål, ikke blot over for parterne, men også over for tredjemænd, som kan dømmes til at afholde sagsomkostningerne?

2) Skal artikel 101, stk. 1, TEUF, som fortolket i dom i de forenede sager C-427/16 og C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, forstås således, at de lovlige formål, som begrundet anvendelsen af en national bestemmelse, hvorefter retten ikke må pålægge den tabende part at betale omkostningerne til advokatsalæret i et omfang, der er lavere end et minimumsbeløb, der udelukkende er fastsat ved en bekendtgørelse fra en brancheorganisation såsom det øverste advokatråd (Bulgarien), skal anses for at være fastsat ved lov, og at retten kan undlade at anvende den nationale lovgivning, hvis den ikke fastslår, at der i det konkrete tilfælde gås ud over disse formål, eller skal det derimod lægges til grund, at den nationale lovgivning ikke finder anvendelse, såfremt det ikke fastslås, at disse formål opfyldes?

3) Hvilken part skal i henhold til artikel 101, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 2 i forordning (EF) nr. 1/2003, i en civil sag, hvor den tabende part pålægges at betale sagsomkostningerne, påvise, at der foreligger et legitimt formål, og at det er forholdsmæssigt at forfølge dette formål ved en af en brancheorganisation for advokater vedtaget bekendtgørelse om minimumsstørrelsen på advokatsalærer, hvis der er nedlagt påstand om en nedsættelse af advokatsalæret med henvisning til, at det er for højt: den part, der har nedlagt påstand om, at modparten tilpligtes at betale omkostningerne, eller den tabende part, der har nedlagt påstand om nedsættelse af vederlaget?

4) Skal artikel 101, stk. 1, TEUF, som fortolket i dom i de forenede sager C-427/16 og C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, forstås således, at en statslig myndighed såsom Narodnoto sabranie (nationalforsamling, Bulgarien), når den delegerer fastsættelsen af minimumspriser ved en bekendtgørelse til en brancheorganisation for advokater, udtrykkeligt skal præcisere, med hvilke specifikke metoder forholdsmæssigheden af begrænsningen skal bestemmes, eller skal brancheorganisationen pålægges at drøfte disse metoder ved vedtagelsen af bekendtgørelsen (f.eks. i begrundelsen til udkastet eller i andre forberedende dokumenter), og skal retten eventuelt, hvis der ikke tages hensyn til sådanne metoder, afvise at anvende bekendtgørelsen uden at vurdere de konkrete beløb, og er eksistensen af en begrundet drøftelse af sådanne metoder tilstrækkelig til, at bestemmelsen er begrænset til det, der er nødvendigt for at opfylde de fastsatte lovlige formål?

5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 101, stk. 1, TEUF, som fortolket i dom i de forenede sager C-427/16 og C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, da forstås således, at retten skal vurdere de lovlige formål, som

begrunder anvendelsen af en national bestemmelse, hvorefter retten ikke må pålægge den tabende part at betale omkostningerne til advokatsalæret i et omfang, der er lavere end et minimumsbeløb, der udelukkende er fastsat ved en bekendtgørelse fra en brancheorganisation såsom det øverste advokatråd (Bulgarien), og forholdsmæssigheden af disse formål i forhold til virkningerne på det beløb, der konkret er fastsat i sagen, og afvise at anvende dette beløb, hvis den overstiger det, der er nødvendigt for at opfylde formålene, eller skal retten foretage en principiel undersøgelse af de i forordningen fastsatte kriterier for fastlæggelsen af et beløb, og skal retten, hvis den konstaterer, at de i bestemte tilfælde kan overstige det, der er nødvendigt for at opfylde formålene, i alle tilfælde undlade at anvende de pågældende bestemmelser?

6) Såfremt det lægges til grund, at det er et legitimt formål med minimumsvederlaget at sikre juridiske tjenesteydelser af høj kvalitet, tillader artikel 101, stk. 1, TEUF da, at minimumsbeløbene udelukkende fastlægges på grundlag af sagens type (sagens genstand), den materielle interesse i sagen og til dels antallet af gennemførte retsmøder, uden at der tages hensyn til andre kriterier, såsom faktisk kompleksitet eller de nationale og internationale retsfor skrifter, der finder anvendelse, osv.?

7) Såfremt det femte spørgsmål besvares således, at den nationale ret i enhver sag skal foretage en særskilt prøvelse af, om de lovlige formål om at sikre effektiv juridisk bistand kan begrunde anvendelsen af bestemmelsen om minimumsbeløbet for vederlaget, ud fra hvilke kriterier skal retten da vurdere forholdsmæssigheden af minimumsbeløbet for vederlaget i den konkrete sag, hvis den er af den opfattelse, at der er fastsat et minimumsbeløb med det formål at sikre effektiv juridisk bistand på nationalt plan?

8) Skal artikel 101, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 47, stk. 3, i chartret om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at der ved vurderingen af det syvende spørgsmål skal tages hensyn til en af den udøvende magt godkendt bestemmelse om det vederlag, som staten skal betale til beskikkede advokater, idet dette vederlag – i kraft af en henvisning i lovgivningen – udgør maksimumbeløbet for godtgørelsen til den vindende part i sagen, som repræsenteres af en juridisk rådgiver?

9) Skal artikel 101, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at den nationale ret ved vurderingen af det syvende spørgsmål er forpligtet til at angive en størrelse på vederlaget, der er tilstrækkelig til at opfylde formålet om at sikre juridisk bistand af høj kvalitet, og skal sammenligne denne størrelse med den størrelse, der fremgår af bestemmelsen, og skal anføre grundene til den størrelse, som retten har fastlagt efter eget skøn?

10) Skal artikel 101, stk. 2, TEUF, sammenholdt med princippet om effektive nationale retsmidler og forbuddet mod retsmisbrug, fortolkes således, at en national ret, hvis den konstaterer, at en afgørelse fra en

virksomhedssammenslutning tilsidesætter forbuddene mod konkurrencebegrænsning, idet den fastlægger minimumstariffer for sammenslutningens medlemmer, uden at der er gyldige grunde til at tillade et sådant indgreb, er forpligtet til at anvende de i denne afgørelse fastlagte minimumstariffer, eftersom de afspejler de faktiske markedspriser for de tjenesteydelser, som afgørelsen vedrører, idet alle personer, der leverer den pågældende tjenesteydelse, er forpligtede til at være medlemmer af denne sammenslutning?

Anførte EU-retlige forskrifter og retspraksis

TEUF, artikel 101, stk. 1 og 2

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47

Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82, artikel 2

Dom af 23. november 2017, CHEZ Elektro Bulgaria, forenede sager C-427/16 og C-428/16, EU:C:2017:890

Anførte nationale retsforskrifter og retspraksis

Konstitutsia na Republika Bulgaria (Republikken Bulgariens forfatning), artikel 121, 122, 124 og 134

Grazhdanski protsesualen kodeks (den civile retsplejelov), artikel 78, 162, 248, 280 og 288

Zakon za advokatura (lov om advokatvirksomhed), artikel 36, 38, 113, 118, 121 og 132

Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lov om statens og kommunernes ansvar for skader), artikel 1 og 5

Zakon za pravnata pomosht (lov om retshjælp), artikel 6, 37 og 39

Naredba No 1 ot 9 yuli 2004 g. na Visshia advokatski savet za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (bekendtgørelse nr. 1 af 9.7.2004 fra det øverste advokatråd om minimumsbeløbene for advokatsalærer, herefter »bekendtgørelse fra det øverste advokatråd«), artikel 2 og 7 samt §§ 2a og 3

Naredba za zaplashtaneto na pravnata pomosht (bekendtgørelse om betaling af retshjælp), artikel 25 og § 2

Tarifa za darzhavnite taksi, koito se sabirat ot sadilishtata po Grazhdanski protsesualen kodeks (tarif for de gebyrer, som opkræves af retterne i henhold til den civile retsplejelov), Art. 1 og 3

Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien), dom nr. 5485 af 2. maj 2017 og nr. 5419 af 8. maj 2020, Varhoven administrativen sad, fortolkningsafgørelse nr. 1 af 15. marts 2017, Varhoven administrativen sad, dom nr. 422 af 13. januar 2021, nr. 4406 af 14. april 2020 og nr. 14894 af 2. december 2020, Varhoven administrativen sad, kendelse nr. 875 af 22. januar 2018, og Varhoven kasationen sad (øverste kassationsdomstol, Bulgarien), kendelse nr. 199 af 11. maj 2022, nr. 437 af 12. december 2018, nr. 138 af 15. marts 2021 og nr. 28 af 21. januar 2022.

I bulgarsk civilprocesret fastsættes den nøjagtige størrelse på sagsomkostningerne i den afgørelse, der afslutter sagen. Herefter kan der ikke træffes ny afgørelse herom. I modsætning til afgørelsen om hovedpåstandene, som ikke kan ændres af den samme ret, giver den civile retsplejelovs artikel 248 mulighed for, at den samme ret kan afhjælpe fejl og mangler med hensyn til sagsomkostningerne som en forudsætning for et senere retsmiddel.

Den civile retsplejelovs artikel 78 bestemmer, at den vindende parts omkostninger skal afholdes af den tabende part. En del af omkostningerne udgøres af advokatsalæret, som kun godtgøres af den tabende part, hvis det dokumenteres, at det er blevet betalt. Den civile retsplejelovs artikel 78, stk. 5, fastsætter en mulighed for nedsættelse af dette beløb kun med hensyn til advokatsalæret, hvis der ikke er nogen årsagssammenhæng mellem de omkostninger, der er påkrævet med henblik på forsvaret i sagen, og de beløb, som den vindende part faktisk har betalt. Herved forhindres det, at der overvæltes beløb, som er blevet fastsat for højt, uden at den person, der i sidste ende skylder beløbet, har medvirket, idet den konkrete grund (generøsitet, misbrug osv.) ikke prøves. Retten kan kun foretage en sådan nedsættelse, hvis den tabende part nedlægger påstand herom inden for fristerne. I henhold til denne bestemmelse kan retten nedsætte beløbet til minimumsstørrelsen, men hvis sagen er kompleks i faktuel eller retlig henseende, kan retten undlade at nedsætte vederlaget eller nedsætte det til et højere beløb end minimumsbeløbet. Det beløb, der er aftalt mellem repræsentanten og den repræsenterede tabende part, forbliver i kraft.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

- 1 Den primære genstand for hovedsagen ved den forelæggende ret er et søgsmål anlagt af »Em akaunt BG« EOOD (sagsøgeren) mod »ZAD Armeets« AD (sagsøgte) med påstand om betaling af forsikringserstatning for tyveriet af en personbil på 16 112,32 BGN samt om erstatning for forsinkelse i et omfang, der svarer til de lovfastede renter, på 1 978,24 BGN. Ved dom afsagt den 16. februar

2022 blev der truffet afgørelse om disse spørgsmål (ved den forelæggende ret), og der blev givet delvis medhold i påstandene.

- 2 I den foreliggende sag blev sagsøgeren repræsenteret af en advokat, som allerede i stævningen havde nedlagt påstand om, at sagsøgeren blev tilkendt et advokatsalær. Der blev fremlagt en kontrakt om betalinger til advokaten på 1 070 BGN. I sit svarskrift gjorde sagsøgte indsigelse om, at sagsøgerens advokatsalær var for højt.
- 3 I det første retsmøde blev sagen udsat. I det efterfølgende retsmøde blev de af parterne fremlagte beviser godkendt, der blev forelagt en teknisk ekspertudtalelse vedrørende motorkøretøjer, der blev givet tilladelse til en forhøjelse af søgsmålsbeløbet, og sagen blev optaget til rådslagning. I samme retsmøde fremlagde parterne oversigter over deres omkostninger, idet sagsøgeren gjorde 723,62 BGN i statslige gebyrer, 125 BGN til ekspertudtalelsen og 1 070 BGN i advokatsalær gældende.
- 4 I dommens præmisser fastslog den forelæggende ret i den del, der vedrørte sagsomkostningerne, at advokatbistand af høj kvalitet på daværende tidspunkt kunne erhverves på markedsbetingelser i Bulgarien til en pris af 42 BGN pr. time, at arbejdet med sagen efter rettens vurdering udgør ca. 23 timer, og at et vederlag på 943 BGN dermed er begrundet.
- 5 I begrundelsen vedrørende omkostningerne i den forelæggende rets dom anføres det, at retten i henhold til den civile retsplejelovs artikel 78, stk. 5, i tilfælde af en indsigelse kun kan tilkende den del af det faktisk erlagte advokatsalær, som ikke er for høj i forhold til sagens kompleksitet. I slutningen af denne bestemmelse fastsættes det, at retten ikke må tilkende et beløb, der er mindre end det minimumsbeløb, der er fastsat i artikel 36 i lov om advokatvirksomhed. I henhold til Domstolens dom i sag C-427/16 vil sidstnævnte bestemmelse udgøre en tilsidesættelse af artikel 101, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, hvis den ikke er nødvendig for at opfylde det forfulgte formål. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at fastlæggelsen af minimumstariffer, hvorved advokaten sikres en indtægt, der giver vedkommende mulighed for et værdigt liv, kvalitet i opfyldelsen af sine forpligtelser og adgang til videreuddannelse, er forholdsmæssig i forhold til det lovlige formål om at sikre samfundet juridiske tjenesteydelser af høj kvalitet. Den forelæggende ret fastslår, at den bruttosats, indtil hvilken vederlaget ikke er for højt, udgør 42 BGN pr. time. I den foreliggende sag tog det kvalificerede juridiske arbejde med at vurdere beviserne og den lovgivning, der finder anvendelse, op til fem timer, mens rådføringen med klienten tog tre timer, udarbejdelsen af stævningen og udtalelsen 12 timer, og transport til og deltagelse i to åbne retsmøder og opfølgning ca. tre timer, således at det udførte arbejde ved anvendelse af ovennævnte sats kan værdiansættes til ca. 943 BGN.
- 6 Eftersom sagsøgte valgte at lade sig forsvare af en juridisk rådgiver, blev vederlaget til denne i den foreliggende sag fastsat til 201 BGN, hvoraf sagsøgeren

af retten blev pålagt at betale en del svarende til den del af søgsmålet, der blev forkastet.

- 7 Dommen er blevet anfægtet af begge parter med hensyn til spørgsmålet om forsikringen, idet sagsøgerens appel også har rejst spørgsmålet om sagsomkostningerne. Efterfølgende har sagsøgeren også udtrykkeligt nedlagt påstand om prøvelse ved retten i første instans. Sagsøgeren har påberåbt sig en afgørelse fra Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol), hvorefter retten er bundet af de minimumsbeløb, der er fastsat i bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd. Heller ikke formuleringen »er begrænset til det, der er nødvendigt« i Domstolens dom betyder ifølge sagsøgeren, at det minimumsbeløb, der er nødvendigt for at opfylde det lovlige formål, ikke må overskrides. Desuden burde retten have vurderet sagens faktiske og retlige kompleksitet og ikke timesatsen. Beregningen af den tilstrækkelige indtægt udgør en tilsidesættelse af den forfatningsmæssigt garanterede ret til arbejde.
- 8 Sagsøgte har nedlagt påstand om, at sagsøgerens påstand om ændring af sagsomkostningerne forkastes.
- 9 Den forelæggende ret er derfor i henhold til retsplejeloven forpligtet til at foretage en ny vurdering af, om det aftalte og erlagte vederlag er for højt.
- 10 Retten fastslår, at der i Bulgarien i praksis ikke findes et reelt gennemskueligt massemarked med hensyn til priserne for advokatydelse. Størstedelen af aftalerne indgås formelt til de minimumspriser, der er fastsat i bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd. Retten har en mistanke om, at det i et ikke ubetydeligt antal tilfælde registreres på skrift, at der er betalt et vederlag af denne størrelse, for at overvælte det på den tabende part, uden at den vindende part faktisk har betalt sin advokat det fulde beløb.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

- 11 I dommen i de forenede sager C-427/16 og C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, fastslog Domstolen, at den bulgarske bestemmelse, som for det første forpligter en person, der indhenter bistand fra en advokat, til at betale denne advokat et vederlag, der ikke er lavere end det, der er fastsat i en bekendtgørelse vedtaget af brancheorganisationen for advokater, det øverste advokatråd, og for det andet forpligter retten til ved vurderingen af, om vederlaget til advokaten for modparten i sagen er for højt, ikke at fastsætte vederlaget lavere end dette minimumsbeløb, udgør en tilsidesættelse af konkurrencereglerne [og] artikel 101 TEUF. Samtidig bemærkes det i dommen, at denne modstrid muligvis ikke kan forbydes ved EU-retten, når der foreligger formål vedrørende almene hensyn, der foreskriver en sådan fremgangsmåde ved fastlæggelsen af minimumsvederlaget – som netop foretages af advokatbranchen – og når den måde, hvorpå bekendtgørelsen vedtages, er forholdsmæssig henset til disse formål.

- 12 Domstolen overlader det således til den nationale ret at bedømme, om minimumspristærskler er lovlige i forbindelse med tjenesteydelser, idet disse tærskler fastlægges af et organ i en sammenslutning af virksomheder, der leverer denne tjenesteydelse og har en konkurrencemæssig interesse, dvs. at fastsætte undtagelser fra det principielle forbud i artikel 101 TEUF. Den retspraksis og de retsfor skrifter, der anføres ovenfor, giver i flere henseender den forelæggende ret anledning til tvivl om, hvorledes den skal anvende bekendtgørelsen om minimumsbeløb for advokatsalærer, og på hvilken måde den skal fastsætte de advokatomkostninger, som påhviler den tabende part, og som ikke må være for høje.

Personligt kontrolområde – det første spørgsmål

- 13 Uklarheden skyldes, at forbuddet mod vedtagelser og samordnet praksis kontrolleres indirekte (fra sag til sag). Den forelæggende ret har ikke kendskab til noget tilfælde, hvor der er opstået uenighed mellem en advokat og dennes klient om lovligheden af minimumsvederlaget, men der hersker som allerede nævnt tvivl om, hvorvidt de direkte forbrugere faktisk betaler det fulde vederlag. Der foreligger heller ikke nogen kendte tilfælde af uenighed mellem en advokat og det øverste advokatråd, eftersom advokater ikke har nogen principiel interesse i at anfægte bekendtgørelsen ved at nedlægge påstand om lavere beløb, og disciplinære procedurer i henhold til Zakon za advokaturata (lov om advokatvirksomhed) er ikke underlagt domstolsprøvelse. Som allerede nævnt reagerer sammenslutningen på enhver anmodning fra tredjemænd om ændring af bekendtgørelsen om advokatsalærer (eller en fortolkning, hvorved denne bekendtgørelse erklæres ugyldig).
- 14 Det er altså ikke i første række forbrugerne af advokatydelser, der har interesse i en prøvelse af minimumsbeløbenes lovlighed, men derimod de indirekte berørte personer, som prisen overvæltes på. Dette gælder også i det foreliggende tilfælde, hvor reglerne herom er fastsat i den civile retsplejelovs artikel 78, stk. 5, nemlig at det beløb, som den tabende part skal godtgøre den vindende part som erstatning for det advokatsalær, den vindende part har betalt, kan fastsættes lavere, hvis den tabende part nedlægger påstand herom. Sådanne spørgsmål opstår i en betydelig del af de civile og handelsretlige sager, hvis ikke ligefrem i alle, eftersom den part, der frygter at lide et tab, altid har en interesse i at blive dømt til at betale et lavere beløb og »automatisk« (i alle tilfælde og uden at det kræver en begrundelse) gør indsigelse med henvisning til, at beløbet er for højt, den anden part næsten altid gør omkostninger gældende, hvis påviste størrelse ikke svarer til minimumsbeløbet, og protesterer mod nedsættelse heraf, og det beløb, der er skyldigt i henhold til lovgivningen, ikke er klart fastsat.
- 15 Den forelæggende ret har behov for en afklaring af, i hvilket omfang den fortolkning, der blev anlagt i de forenede sager C-427/16 og C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, finder anvendelse. Eftersom den part, der i den foreliggende sag har anfægtet advokatsalærets størrelse, ikke er en kontraherende part, er det

nødvendigt at fjerne tvivlen hos visse nationale retter om, hvorvidt Domstolens dom kun gælder for bestemte kategorier af afgørelser om sagsomkostninger og ikke for andre. Efter den forelæggende rets opfattelse skal det tages i betragtning, at Domstolens dom ganske vist vedrørte den tidligere affattelse af bestemmelsen om vederlaget til juridiske rådgivere i den civile retsplejeloves artikel 78, stk. 8, men at det i denne sag netop var udslagsgivende, at denne affattelse henviste til reglerne om det for markedet normale advokatsalær.

- 16 Bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd opstiller, sammenholdt med artikel 36 i lov om advokatvirksomhed, en grænse for aftalefriheden mellem advokat og klient, dvs. at den fastsætter et forbud mod, at parterne frit aftaler et vederlag, som er lavere end det, der følger af forsvarets karakter. Henvisningen til bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd, sammenholdt med den civile retsplejelovs artikel 78, stk. 5, dækker dog over et vist spændingsforhold, eftersom retten, idet den ikke henholder sig til aftalefriheden, men derimod til kriteriet om et retfærdigt vederlag henset til sagens faktuelle og retlige kompleksitet, aldrig vil kunne fastsætte et vederlag, der er lavere end et retfærdigt vederlag, således at grænsen i henhold til bekendtgørelsen kun kan medføre, at der fastsættes et vederlag, der er højere end et retfærdigt vederlag. I denne forbindelse bemærkes, at den af den forelæggende ret valgte tilgang i princippet medfører, at vederlaget ikke fastsættes til den lavest mulige sats, men til den gennemsnitlige markedssats. I mere omfattende sager, om end de vedrører en mindre materiel interesse, overstiger vederlaget de beløb, der er fastsat i bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd.

Bevisbyrde og prøvelsens konkrete karakter – det andet til det femte spørgsmål

- 17 Hvad angår det af lovgiver forfulgte formål om at sikre kvaliteten af advokatydelse er den forelæggende ret ikke i tvivl, ligesom der heller ikke hersker tvivl i den anførte retspraksis. (Der er fortsat en vis tvivl om, hvorvidt den fastsatte foranstaltning principielt er egnet til at opfylde dette formål, og hvorvidt det er det eneste forfulgte formål.) Den omstændighed, at der ikke er en udtrykkelig henvisning til dette formål i loven, giver ikke anledning til bekymring, for så vidt som en rent formel nævnelse af bestemte formål ikke garanterer, at netop dette formål forfølges, og at foranstaltningerne er forholdsmæssige i forhold hertil.
- 18 Med hensyn til spørgsmålet om den fastsættelse af størrelsen, der foretages ad hoc i det enkelte tilfælde, idet de almene hensyn tilgodeses, er der imidlertid adskillige divergerende opfattelser. Derfor skal det ligeledes prøves, hvem der skal bedømme, hvilket vederlag der er passende: den sammenslutning, der ved vedtagelsen af sin bekendtgørelse optrådte som regelskabende instans, eller den ret, for hvilken spørgsmålet om bekendtgørelsen som helhed eller bekendtgørelsens konkrete udformning er indbragt.

- 19 I bulgarsk ret er der fastsat en diffus regelkontrol: Lovligheden af underordnede retsakter kan prøves ved en særlig ugyldighedsprocedure ved forvaltningsdomstolen (artikel 185 ff. i Administrativnoprotsesualen kodeks [forvaltningsprocesloven]), men også ved enhver ret, herunder en civil ret, som træffer afgørelse om anvendelsen af en retsakt på et konkret tilfælde, som retsakten har til formål at fastsætte regler for. (Uden at dette er udtrykkeligt fastsat i loven eller i retspraksis, hælder retterne i det andet tilfælde, dvs. i henhold til artikel 15, stk. 3, i Zakon za normativnite aktove [lov om normative retsakter], til at foretage en formel og materiel prøvelse og kun prøve processuelle og materielle mangler, som kan konstateres direkte uden bevisoptagelse.) Samtidig er den bulgarske ret forpligtet til at sikre EU-rettens forrang for bulgarsk lovgivning og bulgarske underordnede retsakter. I denne henseende skal det prøves, om de retter, for hvilke en bestemt civil sag er indbragt, ved den af Domstolen foreskrevne bedømmelse af, om der foreligger et formål vedrørende almene hensyn, og om den iværksatte foranstaltning er forholdsmæssig, skal bedømme foreneligheden med EU-retten på tidspunktet for vedtagelsen af retsakten eller skal foretage en bedømmelse af den konkrete retstilstand i enhver sag, der verserer for dem.
- 20 Dette spørgsmål skal også betragtes under hensyntagen til nødvendigheden af EU-rettens effektive anvendelse. I henhold til Domstolens faste praksis anvender den nationale lovgiver og de nationale retter EU-retten i overensstemmelse med deres nationale lovgivning – det såkaldte princip om »procesautonomi« (artikel 291 TEUF).
- 21 I henhold til artikel 19, stk. 1, andet punktum, TEU er de nationale retter forpligtet til at sikre EU-rettens effektive anvendelse. Retspraksis har også bekræftet princippet om, at de processuelle midler i den nationale lovgivning skal være udformet således, at de ikke gør det urimeligt vanskeligt for de juridiske enheder at udøve deres rettigheder (jf. præmis 5 i dom i sag 33/76, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral, præmis 47 i dom i sagen Köbler og præmis 12 i dom i sag C-312/93, Peterbroeck).
- 22 På den anden side synes de fleste nationale retter at være i tvivl om, hvorvidt den konklusion, som fremgår af dom i de forenede sager C-427/16 og C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, nemlig at bestemmelserne i bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd principielt tilsidesætter artikel 101, stk. 1, TEUF, faktisk er korrekt. De nationale retter lægger derimod til grund, at bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd finder anvendelse, hvis det ikke udtrykkeligt fastslås, at disse bestemmelser er blevet vedtaget under tilsidesættelse af kravene om et lovligt formål og den forholdsmæssige forfølgelse heraf. Derfor påhviler bevisbyrden for en sådan tilsidesættelse principielt den part, der har nedlagt påstand om en nedsættelse af vederlaget. Dette nødvendiggør også en udtrykkelig besvarelse af spørgsmålet om, hvorvidt det formodes, at bekendtgørelsen om minimumsbeløb for advokatsalærer ikke finder anvendelse, og at denne manglende anvendelighed giver mulighed for undtagelser, eller hvorvidt det derimod formodes, at bekendtgørelsen er gyldig, indtil det modsatte er bevist. Der er også behov for en besvarelse af spørgsmålet om, hvem der skal påvise, at der foreligger en berettiget

interesse og proportionalitet i en sag, som ikke føres mellem en part og dennes advokat, men mellem to parter, som begge gør brug af en advokat.

- 23 Der opstår det spørgsmål, om tilladelsen af en undtagelse fra artikel 101 TEUF forudsætter, at lovgiver selv giver garantier for, proportionalitetsprincippet overholdes, når en sammenslutning såsom det øverste advokatråd vedtager den pågældende afgørelse, eller om eksistensen af sådanne garantier ikke er en betingelse for undtagelsens lovlighed, og prøvelsen af proportionaliteten udelukkende skal foretages af retten. I det første tilfælde kan lovgiver overlade det til sammenslutningen at fastsætte beløbene under hensyntagen til bestemte metoder (f.eks. beregning af advokaternes driftsomkostninger, inflation og henførelse af disse omkostninger til en konkret juridisk aktivitet), idet denne prøvelse skal dokumenteres i proceduren for vedtagelsen af afgørelsen (bekendtgørelsen). I det andet tilfælde skal en sådan prøvelse foretages indirekte fra sag til sag, hvilket vanskeliggøres af, at retten i specifikke civile tvister ikke har konkrete oplysninger om advokaternes aktiviteter som selvstændige virksomheder. Den forelæggende ret har behov for vejledning om, hvorvidt fraværet af en sådan præliminær prøvelse af forholdsmæssigheden, såfremt denne prøvelse har forpligtende karakter, udgør en tilstrækkelig grund til at fastslå, at den nationale retsforordning og den på grundlag heraf vedtagne afgørelse er uforenelig med konkurrencereglerne. I modsat fald skal det prøves, om det er tilstrækkeligt, at der foreligger alvorlige og udførlige grunde til vedtagelsen af bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd, såfremt det ikke påvises, at disse grunde er simulerede eller ulogiske.
- 24 Såfremt bestemmelserne i bekendtgørelsen hviler på kriterier, som efter deres natur ikke sikrer, at konkurrencebegrænsninger er forholdsmæssige, eller hvorom det let kan fastslås, at de i bestemte situationer ikke sikrer denne forholdsmæssighed, kan den nationale ret anse den nationale bestemmelse, hvorefter retten er forpligtet til at anvende disse begrænsninger, for generelt ikke at finde anvendelse. Således kan sammenslutningen foranlediges at vedtage en retsakt, der ikke opfylder EU-rettens krav. En anden mulig fortolkning forudsætter derimod, at enhver tarifbestemmelse og virkningen heraf skal prøves og begrundes i hvert enkelt tilfælde.

Kriterierne for prøvelsen – det sjette til det niende spørgsmål

- 25 Således har den forelæggende ret behov for vejledning om, hvorvidt den i forbindelse med prøvelsen af forholdsmæssigheden ved anvendelse af bekendtgørelsen i første række skal henholde sig til de kriterier, der blev fastsat ved vedtagelsen af bekendtgørelsen, for så vidt som der på daværende tidspunkt var bedre mulighed for at forudsige dette, eller om den selv skal søge kriterier for forholdsmæssigheden af vederlagets størrelse henset til kravet om et retfærdigt vederlag for juridisk bistand af høj kvalitet. Der bør tages hensyn til, at sagsøgeren i den foreliggende sag ganske vist – til dels under påberåbelse af retspraksis fra Varhoven kasatsionen sad – har kritiseret den fortolkning af Domstolens praksis,

hvorefter minimumsbeløbene skal være de lavest mulige, hvormed formålet kan opfyldes, hvilket slet ikke er omtvistet. Også de nationale lovfastsatte kriterier for lovligheden af begrænsninger af friheden til at aftale lavere priser, er uomtvistet i retspraksis: Vederlagets størrelse skal i henhold til lov om advokatvirksomhed være »retfærdig og begrundet« og skal i henhold til den civile retsplejelov svare til sagens »reelle retlige og faktuelle kompleksitet«.

- 26 I praksis er det imidlertid vanskeligt at udfylde disse elastiske regler med indhold. Som anført ovenfor har der siden afsigelsen af den anførte dom fra Domstolen været divergerende opfattelser i national retspraksis af, hvorledes anvendelsen af EU-retten konkret skal sikres.
- 27 Der bør tages hensyn til, at den i bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd fastsatte inddeling af minimumsbeløbene efter den materielle interesse (og to yderligere kriterier: typen af sag i mange tilfælde og antallet af gennemførte retsmøder) ikke altid afspejler det udførte arbejde. I nogle tilfælde afspejler heller ikke den nederste tærskel det udførte arbejde, mens den degressive skala ikke er tilstrækkeligt kvalificeret, og vederlaget for enkle sager, der vedrører en stadig større interesse, kan være forholdsvist højt. I sjældne tilfælde kan det modsatte også gøre sig gældende: I en sag, der ikke vedrører en materiel interesse eller vedrører en lille interesse, kan advokaten være tvunget til (på grund af den manglende konkurrence arbejder alle til minimumspriser) at arbejde for et vederlag, der ikke er passende i forhold til sagens kompleksitet.
- 28 Hvis prøvelsen af forholdsmæssigheden derimod skal foretages af retten fra sag til sag, er vanskelighederne endnu større. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvilke kriterier den skal anvende ved prøvelsen af proportionalit forholdsmæssigheden eten mellem et immaterielt formål (advokatydelsers kvalitet) og en materiel begrænsning (vederlagets størrelse). Umiddelbart er det eneste fælles kriterium den af advokaten udførte arbejdsindsats, som i tidsmæssig henseende anses for at være et objektivt kriterium for arbejdsbyrden, idet denne tilgang imidlertid i praksis ikke følges af andre afdelinger. Prøvelsen vanskeliggøres også i betydelig grad af, at der i sagerne hverken findes optegnelser om omfanget af det udførte arbejde eller almindeligt anerkendte og i henhold til markedet passende kriterier for værdien af tjenesteydelser og deres forhold til det forfulgte formål, som ville sætte retten i stand til også at fastsætte disse parametre efter eget skøn ved analog anvendelse af den civile retsplejelovs artikel 162.
- 29 Såfremt bekendtgørelsen som den eneste retsakt, der udgør en tilpasning til de faktiske markedspriser, hverken finder direkte eller indirekte anvendelse, opstår det spørgsmål, om de nationale retter må inddrage tariffene for beskikkede forsvareres betaling for juridisk bistand. Det bemærkes, at dette skal sikre et minimumsvederlag for advokatarbejde af høj kvalitet, idet staten, der betaler dette vederlag, dog i praksis fastsætter det væsentligt lavere end det, der er fastsat i bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd. Samtidig har lovgiver imidlertid siden vedtagelsen af Domstolens tidligere dom godkendt, at denne bekendtgørelse også

anvendes som udgangspunkt og begrænsning for vindende parter, der repræsenteres af en juridisk rådgiver.

- 30 Endelig skal det, såfremt der ikke kan inddrages noget normativt kriterium, og retten skal støtte sig på sin egen bedømmelse, i forbindelse med de af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder følgende forpligtelser, som finder anvendelse, idet de nationale retter til gennemførelse af konkurrencereglerne i artikel 101 TEUF kan unnlade at anvende de nationale retsforskrifter, også afklares, hvilke krav begrundelsen for en sådan retsafgørelse er underlagt. Disse krav bør gå i to retninger: for det første, om retten skal angive alle de hovedkriterier, den anvender, og for det andet, om den også skal prøve deres vægt, dvs. efter fastsættelsen af det endelige beløb for det tilkendte vederlag skal begrunde, hvilke kriterier der har hvilken matematisk vægt, og hvorledes den har draget denne konklusion. Sidstnævnte er i praksis næsten umuligt at gennemføre, eftersom det kræver en dybtgående forberedelse og undersøgelse af markedet for advokatydelse, som kun de færreste dommere har adgang til at foretage uden for de sager, der verserer for dem.

Konsekvenser – det tiende spørgsmål

- 31 Efter dommen i de forenede sager C-427/16 og C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, har der i national retspraksis været divergerende opfattelser af, hvorledes EU-rettens anvendelse konkret skal sikres. Af Varhoven kasationen sads retspraksis fremgår, så vidt den forelæggende ret har kunnet fastslå ved forespørgsel i retsinformationssystemerne, følgende løsninger: (1) Der findes ikke noget tilfælde, hvor Varhoven kasationen sad har fastslået, at bekendtgørelsen går ud over det, der er nødvendigt, eller hvor der er sket en prøvelse ud fra objektive kriterier. (2) I ét tilfælde blev det fastslået, at en kassationssag ikke bør antages til realitetsbehandling, hvis appeldomstolen tidligere har fastslået, at minimumssatserne i bekendtgørelsen delvist ikke er blevet overholdt. (3) I ét tilfælde antog Varhoven kasationen sad ikke kassationssagen til realitetsbehandling, fordi den var af den opfattelse, at Domstolens dom ikke gælder for de tilfælde, der omhandles i den civile retsplejelovs artikel 78, stk. 5 – advokatsalær – eftersom den vedrørte den civile retsplejelovs artikel 78, stk. 5 – vederlag til en juridisk rådgiver – der tidligere henviste til advokatsalæret. (4) I nogle tilfælde antog Varhoven kasationen sad ikke kassationssagen til realitetsbehandling, idet den lakonisk fastslog, at appeldomstolens konstateringer og konklusioner, hvorefter vederlaget ikke må fastsættes lavere end det i bekendtgørelsen fastsatte minimumsbeløb, ikke strider mod Domstolens dom, hvorefter begrænsningerne skal være begrænset til minimumsbeløbet. (5) Kun i to tilfælde antog Varhoven kasationen sad kassationsappeller vedrørende dette spørgsmål til realitetsbehandling, idet den fastslog, at minimumsbeløbene i bekendtgørelsen faktisk altid vil opfylde de af Domstolen fastsatte kriterier.
- 32 I de fleste tilfælde forsøger retterne med generelle begrundelser at lægge til grund, at beløbet, hvis det er fastsat i bekendtgørelsen om minimumsbeløb for

advokatsalærer, altid er begrundet, eller efter eget skøn at fastsætte beløb, som ikke hviler på objektive indikatorer (sandsynligvis for at spare tid). I sidste ende medfører dette, at der ses bort fra den af Domstolen anlagte fortolkning, eftersom det i størstedelen af tilfældene i mangel af et effektivt kriterium afvises at foretage en reel prøvelse af lovligheden af virksomhedssammenslutningens afgørelse. Derfor opstår også det spørgsmål, om Domstolens ovenfor anførte konstateringer og konklusioner vedrørende EU-rettens effektive anvendelse tillader en lignende fremgangsmåde, nemlig at anvende en afgørelse fra en virksomhedssammenslutning, som strider mod artikel 101, stk. 1, TEUF, som erstatning for denne bestemmelse.

- 33 Navnlig med henblik på Varhoven kasationen sads retspraksis vedrørende kassationsappeller bemærkes under hensyn til ovenstående betragtninger, at det må betvivles, om sammenligningen med de statslige gebyrer (som ikke er korrekt, idet minimumssatsen for advokatsalæret kun er lavere end det statslige gebyr for sager vedrørende en interesse til et beløb på over 10 000 BGN) er passende, idet retssystemet i modsætning til advokater ikke skal finansiere sig selv. Den forelæggende ret opfatter heller ikke udtrykket »overdreven konkurrence« som et uønsket begreb. Faktisk kan sikringen af et højere vederlag i teorien reducere nødvendigheden af at påtage sig flere sager og give mere tid til at studere sagerne, til at deltage i dem og til advokatens videreuddannelse, men den kan ikke garantere opfyldelsen af disse formål, eftersom arbejdsbyrden i begge situationer, i tilfælde af et lavere og et højere vederlag, afhænger af advokatens samvittighed. I sidste ende medfører den af Varhoven kasationen sad foreskrevne praksis, hvorefter det accepteres, at bekendtgørelsen fra det øverste advokatråd finder anvendelse uafhængigt af sin ordlyd, uafhængigt af sagens særlige kendetegn og uafhængigt af den økonomiske situation, at sammenslutningen har en »blankocheck« ved fastlæggelsen af tarifferne.