

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

M. POIARES MADURO

της 1ης Φεβρουαρίου 2006<sup>1</sup>

1. Στην υπόθεση Arduino<sup>2</sup>, το Δικαστήριο εξέτασε την ιταλική κανονιστική ρύθμιση περί καθορισμού των δικηγορικών αμοιβών υπό το πρίσμα των άρθρων 10 ΕΚ και 81 ΕΚ. Σε συνέχεια αυτής της αποφάσεως, δύο ιταλικά δικαστήρια ερωτούν το Δικαστήριο εάν η κανονιστική ρύθμιση αυτή είναι συμβατή με τους κανόνες περί ανταγωνισμού και την αρχή της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών.

**I — Τα πραγματικά περιστατικά, το νομικό πλαίσιο και τα προδικαστικά ερωτήματα**

2. Στην υπόθεση C-94/04, το Corte d'appello di Torino (Ιταλία), στο πλαίσιο της εκδικάσεως διαφοράς μεταξύ του F. Cipolla, δικηγόρου, και της R. Portolese σχετικά με την καταβολή της αμοιβής του πρώτου, υπέβαλε ερώτημα προς το Δικαστήριο, στις 4 Φεβρουαρίου και 5 Μαΐου 2004, ως προς το συμβατό της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως που καθορίζει τις δικηγορικές αμοιβές με τα άρθρα 10 ΕΚ, 49 ΕΚ και 81 ΕΚ. Τον Μάρτιο του 1991, η R. Portolese απευθύνθηκε στον δικηγόρο F. Cipolla, προκειμένου να επιτύχει την καταβολή αποζημιώσεως λόγω της αναγκαστικής κατοχής εκτάσεων ιδιοκτησίας της, κατόπιν

αποφάσεως του Δήμου του Moncalieri. Κατά τη διάρκεια συναντήσεως, ο F. Cipolla ζήτησε από την εντολέα του να του καταβληθεί προκαταβολικώς έναντι της δικηγορικής του αμοιβής ποσό 1 850 000 ITL, το οποίο και του καταβλήθηκε. Στο πλαίσιο της εντολής του, ο F. Cipolla άσκησε αγωγή κατά του εν λόγω Δήμου ενώπιον του Tribunale di Torino. Ακολουθώντας, επιτεύχθηκε συμβιβασμός μεταξύ του Δήμου αυτού και των ιδιοκτητών, χωρίς παρέμβαση του δικηγόρου. Η R. Portolese μεταβίβασε έτσι την έκτασή της στον Δήμο με συμβολαιογραφική πράξη στις 27 Οκτωβρίου 1993.

3. Με δελτίο χρεώσεως της 18ης Μαΐου 1995, ο F. Cipolla ζήτησε από την εντολέα του συνολικό ποσό 4 125 400 ITL (2 130, 38 ευρώ), από το οποίο είχε αφαιρεθεί η καταβληθείσα προκαταβολή. Η R. Portolese αμφισβήτησε το ποσό αυτό ενώπιον του Tribunale di Torino, το οποίο, με απόφαση της 12ης/20ής Ιουνίου 2003, διέταξε την καταβολή του ποσού των 1 850 000 ITL, απορρίπτοντας τα λοιπά αιτήματα του F. Cipolla. Ο τελευταίος άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Corte d'appello di Torino, επικαλούμενος την εφαρμογή του πίνακα δικηγορικών αμοιβών που υιοθετήθηκε κατόπιν διαβουλεύσεως από το Consiglio nazionale forense (εθνικό συμβούλιο των δικηγορικών συλλόγων, στο εξής: CNF) στις 30 Μαρτίου 1990 και εγκρίθηκε με την υπ' αριθ. 392 υπουργική

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η πορτογαλική.

2 — Απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2002, C 35/99 (Συλλογή 2002, σ. I 1529).

απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1990 (στο εξής: η υπουργική απόφαση του 1990). Κατά τον F. Cipolla, ο δικηγόρος και ο εντολέας του δεν μπορούν να συμφωνήσουν αμοιβή διαφορετική αυτής του ως άνω πίνακα, η οποία πρέπει να ισχύσει υποχρεωτικά.

4. Στην Ιταλία το δικηγορικό επάγγελμα διέπεται από το βασιλικό διάταγμα 1578 της 27ης Νοεμβρίου 1933<sup>3</sup>, το οποίο μετατράπηκε στον νόμο 36, της 22ας Ιανουαρίου 1934<sup>4</sup>, όπως τροποποιήθηκε ακολούθως (στο εξής: το νομοθετικό διάταγμα). Κατά την ως άνω ρύθμιση και ιδίως το άρθρο 57 του νομοθετικού αυτού διατάγματος, τα κριτήρια για τον προσδιορισμό των αμοιβών και αποζημιώσεων που οφείλονται στους δικηγόρους και τους δικολάβους για αστικές, ποινικές και εξωδικαστικές υποθέσεις ορίζονται ανά διετία με απόφαση του CNF. Αυτός ο πίνακας δικηγορικών αμοιβών εγκρίνεται στη συνέχεια από τον Υπουργό Δικαιοσύνης, κατόπιν γνωμοδότησεως της *Comitato interministeriale dei prezzi* (διυπουργικής επιτροπής τιμών) και του *Consiglio di Stato* (Συμβούλιο της Επικρατείας)<sup>5</sup>. Το άρθρο 58 του νομοθετικού διατάγματος προβλέπει ότι τα κριτήρια του άρθρου του 57 καθορίζονται ανάλογα με την αξία του αντικειμένου των διαφορών και τον βαθμό δικαιοδοσίας της επιληφθείσας αρχής καθώς και, για τις ποινικές υποθέσεις, ανάλογα με τη διάρκειά τους. Για κάθε πράξη ή σειρά πράξεων, πρέπει να καθορίζεται ανώτατη και κατώτατη αμοιβή.

5. Κατά το άρθρο 24 του νόμου 794, της 13ης Ιουνίου 1942, ο οποίος διέπει το επάγγελμα του δικηγόρου στην Ιταλία,

«δεν χωρεί παρέκκλιση [...] από τις κατώτατες αμοιβές που ορίζονται για την παροχή υπηρεσιών εκ μέρους των δικηγόρων. Πάσα περί του αντιθέτου σύμβαση είναι άκυρη». Η νομολογία έδωσε στην αρχή αυτή μια ιδιαίτερος διασταλτική ερμηνεία. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν είναι συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο η εν λόγω απαγόρευση παρεκκλίσεως από τις αμοιβές που προβλέπονται από τον πίνακα των δικηγορικών αμοιβών, όπως αυτή ερμηνεύθηκε από τη νομολογία. Συγκεκριμένα, κατά το εθνικό δικαστήριο, με την απόφαση *Arduino* το Δικαστήριο αποφάνθηκε μόνον επί του τρόπου διαμορφώσεως του πίνακα αμοιβών και όχι επί του συγκεκριμένου σημείου.

6. Κατά συνέπεια, το *Corte d'appello di Torino* υπέβαλε στο Δικαστήριο τα εξής ερωτήματα:

- «1) Τυγχάνει εφαρμογής η αρχή του ανταγωνισμού του κοινοτικού δικαίου, περί της οποίας τα άρθρα 10 ΕΚ, 81 ΕΚ και 82 ΕΚ, και στην περίπτωση της παροχής νομικών υπηρεσιών;
- 2) Εμπεριέχει ή όχι η εν λόγω αρχή τη δυνατότητα συμφωνίας μεταξύ των μερών επί της αμοιβής του δικηγόρου με δεσμευτικό αποτέλεσμα;
- 3) Αποτελεί ή όχι, εν πάση περιπτώσει, η ανωτέρω αρχή εμπόδιο για την απόλυτη απαγόρευση παρεκκλίσεως των δικηγορικών αμοιβών;

3 — *GLURI* [Επίσημη Εφημερίδα της Ιταλικής Δημοκρατίας] υπ' αριθ. 281, της 5ης Δεκεμβρίου 1933.

4 — *GLURI* υπ' αριθ. 24, της 30ής Ιανουαρίου 1934.

5 — Σκέψη 6 της προπαρατεθείσας αποφάσεως *Arduino*.

- 4) Τυγχάνει εφαρμογής η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, περί της οποίας τα άρθρα 10 ΕΚ και 49 ΕΚ, και στην περίπτωση της παροχής νομικών υπηρεσιών;
- 5) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, είναι συμβατή ή όχι η εν λόγω αρχή με την αρχή της απόλυτης απαγορεύσεως παρεκκλίσεως από τις δικηγορικές αμοιβές;»

7. Παράλληλα, στην υπόθεση C-202/04, το Tribunale di Roma (Ιταλία) υπέβαλε επίσης στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικό με τη συμβατότητα με τα άρθρα 10 και 81 ΕΚ μιας άλλης πτυχής της ίδιας ιταλικής κανονιστικής ρυθμίσεως. Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης έχουν ως εξής. Ο S. Macrino και η C. Capodarte βρίσκονται σε διαμάχη με τον δικηγόρο τους R. Meloni, ο οποίος απαιτεί από αυτούς την καταβολή αμοιβής το ύψος της οποίας αμφισβητούν. Ο δικηγόρος πέτυχε την έκδοση εναντίον τους διαταγής πληρωμής για την παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών σχετικών με ζητήματα πνευματικής ιδιοκτησίας. Το ποσό της αμοιβής καθορίστηκε κατ' εφαρμογήν της νόμιμης αμοιβής γι' αυτό το είδος παροχής υπηρεσιών. Σύμφωνα με τους εν λόγω εντολείς, οι παρασχεθείσες από τον δικηγόρο τους υπηρεσίες περιορίστηκαν στην αποστολή μιας τυποποιημένης επιστολής αμφισβήτησεως και σε μια χρονικά σύντομη αλληλογραφία με τον δικηγόρο του αντιδίκου, οπότε η αιτούμενη αμοιβή είναι δυσανάλογη σε σχέση με τις παρασχεθείσες υπηρεσίες.

8. Οι εφαρμοστέοι επί των ανωτέρω πραγματικών περιστατικών πίνακες αμοιβών

καθορίστηκαν με απόφαση του CNF της 12ης Ιουνίου 1993, τροποποιηθείσα στις 29 Σεπτεμβρίου 1994, όπως εγκρίθηκε με την υπουργική απόφαση 585 της 5ης Οκτωβρίου 1994 (στο εξής: η υπουργική απόφαση του 1994)<sup>6</sup>. Ο πίνακας των δικηγορικών αμοιβών καλύπτει τρεις κατηγορίες παροχής υπηρεσιών: τις αμοιβές για παροχή δικαστικών υπηρεσιών επί αστικών και διοικητικών υποθέσεων, τις αμοιβές για παροχή δικαστικών υπηρεσιών επί ποινικών υποθέσεων και τις αμοιβές για παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η προπαρατεθείσα απόφαση Arduino αφορούσε μόνον την παροχή δικαστικών υπηρεσιών και το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε επί της δυνατότητας του Ιταλού νομοθέτη να καθορίζει τις αμοιβές για την παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών.

9. Κατά συνέπεια, το Tribunale di Roma υπέβαλε στο Δικαστήριο το εξής ερώτημα:

«Εμποδίζουν τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 10 ΕΚ και 81 ΕΚ) τη θέσπιση εκ μέρους κράτους μέλους νομοθετικού ή κανονιστικού μέτρου με το οποίο εγκρίνεται, βάσει σχεδίου που κατάρτισε επαγγελματική ένωση δικηγόρων, πίνακας αμοιβών με τον οποίο ορίζονται οι κατώτατες και ανώτατες αμοιβές για τα μέλη του δικηγορικού συλλόγου, σε σχέση με παροχές υπηρεσιών που έχουν ως αντικείμενο δραστηριότητες (αποκαλούμενες “εξωδικαστικές”) οι οποίες δεν επιφυλάσσονται στα μέλη του δικηγορικού συλλόγου αλλά μπορούν να πραγματοποιηθούν από οποιονδήποτε;»

6 — GURI υπ' αριθ. 247, της 21ης Οκτωβρίου 1994, σ. 5.

10. Στις 25 Οκτωβρίου 2005 διεξήχθη προφορική διαδικασία, στην οποία εκπροσωπήθηκαν ο R. Meloni, η Γερμανική και η Ιταλική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

11. Πριν προχωρήσω στην επί της ουσίας ανάλυση των ερωτημάτων που διατύπωσαν τα αιτούντα δικαστήρια, επιβάλλεται η εξέταση του παραδεκτού τους, το οποίο αμφισβητήθηκε από τον F. Cipolla και από τη Γερμανική Κυβέρνηση, στην υπόθεση C-94/04, και από τον R. Meloni και από την Ιταλική Κυβέρνηση στην υπόθεση C-202/04.

## II — Παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων

12. Κατά τον F. Cipolla, τα ερωτήματα που απηύθυνε το Corte d'appello di Torino είναι απαράδεκτα λόγω του ότι, αφενός, δεν ασκούν επιρροή στην επίλυση της διαφοράς της κυρίας δίκης και, αφετέρου, λόγω του υποθετικού τους χαρακτήρα.

13. Με την πρώτη του αντίρρηση, ο F. Cipolla ισχυρίζεται ότι το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο δεν επιβάλλει στον εθνικό δικαστή την εξέταση της υπάρξεως και της νομιμότητας συμφωνίας μεταξύ δικηγόρου και εντολέα του, αντίθετα με τα εκτιθέμενα στη διάταξη περί παραπομπής. Κατά τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, η έλλειψη συμφωνίας μεταξύ του επαγγελματία και της πελάτιδάς του, καθώς και ο χαρακτηρισμός

του καταβληθέντος ποσού ως προκαταβολής έναντι παροχής υπηρεσιών έχουν αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου, καθώς δεν αμφισβητήθηκαν ενώπιον του εφετείου.

14. Κατά πάγια νομολογία, η λυσιτέλεια του προδικαστικού ερωτήματος πρέπει καταρχάς να θεμελιώνεται από το αιτούν δικαστήριο<sup>7</sup>. Το Δικαστήριο δεν μπορεί για τον λόγο αυτό να κηρύξει απαράδεκτο ερώτημα εκτός και αν ο αλυσιτελής χαρακτήρας είναι προφανής ή ουδείς σύνδεσμος υφίσταται μεταξύ του υποβληθέντος ερωτήματος και του αντικειμένου της διαφοράς.

15. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, αντιθέτως, το ερώτημα αν το ποσό που καταβλήθηκε αρχικά από την εντολέα στον δικηγόρο της αποτελεί την πλήρη και ολοσχερή εξόφληση των υπηρεσιών που της παρασχέθηκαν είναι κρίσιμο για την επίλυση της διαφοράς, καθώς η απάντηση σε αυτό το ερώτημα καθορίζει αν η συμφωνία που συνάφθηκε μεταξύ του δικηγόρου και του εντολέα του με αντικείμενο την οφειλόμενη αμοιβή μπορεί να υπερισχύσει του πίνακα δικηγορικών αμοιβών.

16. Δεύτερον, ο F. Cipolla επικαλείται τον υποθετικό χαρακτήρα του υποβληθέντος ερωτήματος. Κατ' αυτόν, το κύρος της συναφθείσας μεταξύ του δικηγόρου και του εντολέα του συμφωνίας θα εξεταζόταν μόνον εάν είχε αποδειχθεί η ύπαρξη τέτοιας συμφωνίας, πράγμα το οποίο εν προκειμένω δεν υφίσταται. Εξ αυτού του λόγου, κατ'

<sup>7</sup> — Απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 1990, C-297/88 και C-197/89, Dzodzi (Συλλογή 1990, σ. I-3763, σκέψεις 33 και 34): απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, C-28/95, Leur-Bloem (Συλλογή 1997, σ. I-4161, σκέψη 24), και της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-167/01, Inspire Art (Συλλογή 2003, σ. I-10155, σκέψη 43).

αυτόν, τα ερωτήματα που διατύπωσε το Corte d'appello di Torino μπορούν να εξομοιωθούν με αίτηση για την έκδοση συμβουλευτικής γνώμης.

17. Πράγματι δεν ανήκει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου η παροχή γενικών κατευθύνσεων επί θεωρητικών προβλημάτων<sup>8</sup>. Η διαφορά της κύριας δίκης, εντούτοις, αποσκοπεί στο να κριθεί εάν η αμοιβή μπορεί να καθορισθεί με συμφωνία των μερών ή μόνον κατ' εφαρμογήν του πίνακα δικηγορικών αμοιβών. Δεδομένου ότι το ερώτημα που υποβλήθηκε από το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται σ' αυτό το ζήτημα, δεν είναι δυνατόν να χαρακτηριστεί ως υποθετικό.

18. Στο μέτρο που διαπιστώθηκε ότι το ερώτημα που έθεσε το αιτούν δικαστήριο δεν είναι υποθετικού χαρακτήρα, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί των εφαρμοστέων στη διαφορά εθνικών δικονομικών κανόνων.

19. Μια τελευταία αντίρρηση προβλήθηκε από την Επιτροπή και από τη Γερμανική Κυβέρνηση οι οποίες επισημαίνουν, με τις γραπτές παρατηρήσεις τους επί της υποθέσεως Cipolla, ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη πραγματική κατάσταση δεν παρουσιάζει κανένα στοιχείο διεθνικότητας. Το αυτό μπορεί να παρατηρηθεί και επί της υποθέσεως Macrino και Capodarte. Α priori, στο πλαίσιο μιας καθαρά εσωτερικής καταστάσεως ανακύπτουν ερωτήματα ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 49 ΕΚ,

το οποίο αποσκοπεί στην απαγόρευση περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από ένα κράτος μέλος σε άλλο και επομένως ως προς το παραδεκτό του ερωτήματος που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο. Ωστόσο, απαντώντας σε ερώτημα σχετικό με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, το Δικαστήριο επισήμανε, στη σκέψη 23 της αποφάσεως *Guimont*<sup>9</sup>, ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η αιτηθείσα ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου δεν είναι αναγκαία για το εθνικό δικαστήριο ακόμη και αν η υπό κρίση πραγματική κατάσταση είναι καθαρά εσωτερική, διότι «μια τέτοια απάντηση θα μπορούσε να του είναι χρήσιμη στην περίπτωση κατά την οποία το εθνικό του δίκαιο θα του επέβαλλε, σε δίκη όπως η εν προκειμένω, να αναγνωρίσει σε ημεδαπό παραγωγό τα ίδια δικαιώματα με εκείνα τα οποία παραγωγός άλλου κράτους μέλους στην ίδια κατάσταση αρύεται από το κοινοτικό δίκαιο». Η νομολογία αυτή ακολουθήθηκε και στην απόφαση *Anomar* κ.λ.π.<sup>10</sup>, στην οποία τα ερωτήματα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο αφορούσαν επίσης την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Μολονότι τα ερωτήματα του Corte d'appello di Torino είχαν υποβληθεί στο πλαίσιο διαφοράς η οποία δεν παρουσίαζε στοιχείο διεθνικότητας, το εθνικό δικαστήριο εκτίμησε, ορθώς, ότι μια απάντηση θα του ήταν χρήσιμη εάν το ιταλικό δίκαιο του επέβαλλε να επεκτείνει στους Ιταλούς πολίτες τα ευεργετήματα που παρέχει το κοινοτικό δίκαιο στους πολίτες άλλων κρατών μελών<sup>11</sup>. Εξ άλλου, το πεδίο εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού, που επিকা-

8 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1981, 244/80, *Foglia* (Συλλογή 1981, σ. 3045, σκέψη 18)· αποφάσεις της 15ης Ιουνίου 1995, C-422/93 έως C-424/93, *Zabala Erasun* κ.λ.π. (Συλλογή 1995, σ. I-1567, σκέψη 29), και της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-380/01, *Schneider* (Συλλογή 2004, σ. I-1389, σκέψη 22).

9 — Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2000, C-448/98 (Συλλογή 2000, σ. I-10663).

10 — Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-6/01 (Συλλογή 2003, σ. I-8621, σκέψη 41).

11 — Αυτό απορρέει από το άρθρο 3 του ιταλικού Συντάγματος περί της αρχής της ισότητας, όπως ερμηνεύθηκε από το Corte costituzionale (ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο) με τις αποφάσεις του υπ' αριθ. 249, της 16ης Ιουνίου 1995 (*GIURI*, 1<sup>a</sup> serie speciale Corte costituzionale, n° 26, της 21ης Ιουνίου 1995) και υπ' αριθ. 443, της 30ής Δεκεμβρίου 1997 (*GIURI*, 1<sup>a</sup> serie speciale Corte costituzionale, n° 1, της 7ης Ιανουαρίου 1998).

λείται το αιτούν δικαστήριο, είναι ιδιαιτέρως ευρύ, καθώς μπορεί να εφαρμόζεται σε κάθε περιορισμό του ανταγωνισμού που επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Ο πίνακας αμοιβών των δικηγόρων που αποτελεί το αντικείμενο του ερωτήματος θα έπρεπε επίσης να εξετασθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΕΚ, ακόμη και αν η πραγματική κατάσταση που παρατίθεται από το αιτούν δικαστήριο είναι καθαρά εσωτερική, διότι είναι δυνατόν να παράγει αποτελέσματα επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ευνοώντας την εγχώριας προελεύσεως παροχή νομικών υπηρεσιών<sup>12</sup>.

20. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως της νομολογίας, οι προβαλλόμενες αντιρρήσεις δεν φαίνονται ικανές να θέσουν εν αμφιβόλω το παραδεκτό των ερωτημάτων που υπέβαλε το Corte d'appello di Torino.

21. Στην υπόθεση *Macrino και Capodarte*, ο δικηγόρος R. Meloni και η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλούνται ομοίως το απαράδεκτο του ερωτήματος που υπέβαλε το Tribunale di Roma.

22. Αντιτείνουν, πρώτον, ότι το ερώτημα που έθεσε το αιτούν δικαστήριο είναι απαράδεκτο ως μη αναγκαίο για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Ελλείψει συμφωνίας των μερών για το ύψος της δικηγορικής αμοιβής, το ως άνω δικαστήριο θα όφειλε, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 2233 του Codice civile (ιταλικός αστικός κώδικας),

να καθορίσει το ποσό χωρίς να δεσμεύεται από τον πίνακα δικηγορικών αμοιβών<sup>13</sup>. Εντούτοις, όπως αναφέρεται στην περί παραπομπής απόφαση, αντικείμενο της διαφοράς είναι η αμοιβή του δικηγόρου R. Meloni για τις υπηρεσίες που παρέσχε, για την οποία ο τελευταίος πέτυχε να εκδοθεί διαταγή πληρωμής βάσει του πίνακα δικηγορικών αμοιβών που προβλέπονται για την παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών, το ύψος δε της οποίας αμφισβητείται από τους εντολείς του. Επομένως, το ζήτημα της νομιμότητας, σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο, του πίνακα δικηγορικών αμοιβών για την παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών συνδέεται με την εν λόγω διαφορά.

23. Εξάλλου, η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβητεί τη λυσιτέλεια του ερωτήματος που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο από τη στιγμή που δεν υφίσταται ουδεμία αντικείμενη στον ανταγωνισμό πρακτική, ούτε κατά τον καθορισμό του πίνακα τιμών, όπως αποδείχθηκε στην προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino*, ούτε λόγω της συμπεριφοράς των εμπλεκομένων παραγόντων. Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ εθνικού και κοινοτικού δικαστή που θεσπίζει η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, η λυσιτέλεια του υποβαλλόμενου ερωτήματος, λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών περιστάσεων και του νομικού πλαισίου της εκκρεμούς διαφοράς, διαπιστώνεται από το εθνικό δικαστήριο<sup>14</sup>, και επομένως η αντίρρηση της Ιταλικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί.

12 — Σε ό,τι αφορά τα εμπορεύματα, το Δικαστήριο ακολούθησε αυτήν τη συλλογιστική στην απόφασή του της 7ης Μαΐου 1997, C-321/94 έως C-324/94, *Pistre* κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-2343, σκέψεις 44 και 45), την οποία επεξεργάστηκε στις υπηρεσίες με τις αποφάσεις του της 5ης Ιουνίου 1997, C-398/95, *SETTG* (Συλλογή 1997, σ. I-3091), της 29ης Απριλίου 1999, C-224/97, *Giola* (Συλλογή 1999, σ. I-2517, σκέψεις 11 και 12) και της 8ης Μαρτίου 2001, C-405/98, *Gourmet International Products* (Συλλογή 2001, σ. I-1795, σκέψεις 37 και 38).

13 — Το άρθρο 2233 του Codice civile διέπει την αμοιβή στα πλαίσια συμβάσεως παροχής υπηρεσιών και ορίζει ότι: «Εφόσον δεν συμφωνήθηκε μεταξύ των μερών και δεν μπορεί να προσδιορισθεί σύμφωνα με τους πίνακες τιμών ή τα ήθη, η αμοιβή ορίζεται από τον δικαστή, αφού προηγουμένως διατυπώσει γνώμη η επαγγελματική ένωση στην οποία ανήκει ο επαγγελματίας» (σ. 4 της ελληνικής μεταφράσεως της αποφάσεως περί παραπομπής στην υπόθεση *Cipolla*).

14 — Βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις *Dzodzi*, *Leur-Bloem* και *Inspire Art*.

24. Ο δικηγόρος R. Meloni ισχυρίζεται επίσης ότι το εθνικό δικαστήριο δεν ανέφερε τους συγκεκριμένους λόγους που το ώθησαν να διερωτηθεί επί της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Ο ισχυρισμός αυτός δεν είναι πειστικός, δεδομένου ότι, αντιθέτως, η απόφαση περί παραπομπής διευκρινίζει πλήρως τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου είναι χρήσιμη για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.

25. Υπό τις συνθήκες αυτές, κανείς από τους ισχυρισμούς που προέβαλε ο R. Meloni ή η Ιταλική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι το ερώτημα που υποβλήθηκε στην υπόθεση Macrino και Capodarte είναι απαράδεκτο.

### III — Ανάλυση

26. Τα πρώτα τρία ερωτήματα που διατυπώθηκαν επί της υποθέσεως Cipolla και το ερώτημα που τέθηκε στην υπόθεση Macrino και Capodarte αφορούν όλα την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της προπαρατεθείσας αποφάσεως Arduino. Είναι αναγκαία μια ερμηνεία της εν λόγω αποφάσεως για να δοθεί απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα σχετικά με τα ενδεχόμενα όρια αυτής, αφενός μεν, ως προς το αν συμπεριλαμβάνονται οι εξωδικαστικές υπηρεσίες, αφετέρου δε, ως προς την απαγόρευση στους δικηγόρους και τους εντολείς τους να συνάπτουν συμφωνίες παρεκκλίνουσες από τον πίνακα αμοιβών.

27. Συναφώς, η Επιτροπή ζητεί ρητώς από το Δικαστήριο στην υπόθεση Macrino και Capodarte να επανεξετάσει την πάγια νομολογία του επί της εφαρμογής των άρθρων 10 ΕΚ, 81 ΕΚ και 82 ΕΚ και ειδικότερα να μεταστρέψει τη νομολογία από την προπαρατεθείσα απόφαση Arduino.

28. Το Δικαστήριο επέδειξε πάντοτε περίσκεψη οσάκις επρόκειτο να μεταβάλει την ερμηνεία του δικαίου που έδωσε με προηγούμενες αποφάσεις του. Χωρίς να αποφανθεί για το αν αυτές οι αποφάσεις είχαν χαρακτήρα νομολογιακού προηγουμένου, το Δικαστήριο επέδειξε πάντοτε σεβασμό έναντι μιας σαφώς εδραιωμένης νομολογιακής γραμμής. Το κύρος που το Δικαστήριο προσδίδει στις αποφάσεις τις οποίες εξέδωσε στο παρελθόν μπορεί να εννοηθεί ως απορρέον από την αναγκαιότητα διασφάλισης των αξιών της συνοχής, ομοιομορφίας και ασφάλειας δικαίου που είναι εγγενείς σε κάθε δικαιοσύνη. Αυτές οι αξίες αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη σπουδαιότητα στο πλαίσιο ενός συστήματος αποκεντρωμένης εφαρμογής του δικαίου, όπως αυτό της κοινοτικής έννομης τάξης. Η αναγνώριση, δια της αποφάσεως Cilfit, του ότι η υποχρέωση προς παραπομπή εκλείπει όταν το ερώτημα που τίθεται έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας από πλευράς του Δικαστηρίου<sup>15</sup> και η δυνατότητα, που προβλέφθηκε με το άρθρο 104, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας του Δικαστηρίου, εκδόσεως διατάξεως από το Δικαστήριο εφόσον «ερώτημα που υποβάλλεται με αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως είναι ταυτόσημο με ερώτημα επί του οποίου [το Δικαστήριο] έχει ήδη αποφανθεί» μπορούν να εννοηθούν μόνον υπό το πρίσμα της ερμηνευτικής εξουσίας που έχει αναγνωρι-

15 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982, υπόθεση 283/81 (Συλλογή 1982, σ. 3415, σκέψη 21).

σθεί στο Δικαστήριο για το μέλλον<sup>16</sup>. Ακόμη κι αν αυτό δεν δεσμεύεται τυπικά από τις αποφάσεις του, ως εκ του σεβασμού που επιδεικνύει προς αυτές, αναγνωρίζει τη σπουδαιότητα της σταθερότητας της νομολογίας του ως προς την ερμηνευτική του εξουσία και συμβάλλει στη διασφάλιση της ομοιομορφίας, της συνοχής και της ασφάλειας δικαίου στο εσωτερικό της κοινοτικής έννομης τάξεως.

τροπή στην υπό κρίση υπόθεση παρά μόνον κατόπιν περισκέψεως<sup>17</sup>.

29. Είναι αληθές ότι η σταθερότητα δεν αποτελεί και δεν θα έπρεπε να αποτελεί απόλυτη αξία. Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ακόμη τη σημασία προσαρμογής της νομολογίας του, προκειμένου να λαμβάνει υπόψη τις αλλαγές που επέρχονται σε άλλους τομείς της έννομης τάξεως ή ακόμη και στο κοινωνικό πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζονται οι κανόνες. Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι, εάν προκύψουν νέα στοιχεία, το γεγονός αυτό μπορεί να δικαιολογήσει προσαρμογή ή και αναθεώρηση ακόμη της νομολογίας του. Εντούτοις, το Δικαστήριο δεν δέχεται να μεταστρέψει τη νομολογία του κατά τρόπο τόσο θεμελιώδη όσο ο προτεινόμενος από την Επι-

30. Λόγω του ότι η προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino* εκδόθηκε προσφάτως, ένεκα της επιδράσεως που η υπό κρίση υπόθεση θα ασκήσει στην ίδια κανονιστική ρύθμιση, ήτοι τον πίνακα δικηγορικών αμοιβών, και ελλείψει νέου νομικού ισχυρισμού από πλευράς της Επιτροπής, δεν θεωρώ ότι είναι ενδειγμένο για το Δικαστήριο να επανεξετάσει τη νομολογία της αποφάσεως *Arduino*. Εξάλλου, για τους λόγους που θα αναπτύξω κατωτέρω, φρονώ ότι η συλλογιστική που ακολουθήθηκε στην εν λόγω απόφαση είναι συμβατή με μια ερμηνεία του δικαίου που ανταποκρίνεται σε ορισμένες από τις ανησυχίες που είχαν εκφράσει οι γενικοί εισαγγελείς *Léger* και *Jacobs* με τις προτάσεις τους επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως *Pavlon*<sup>18</sup>, αντίστοιχα, τις οποίες και θα επικαλεστώ κατωτέρω.

16 — Η λογική που διέπει το σύστημα συνίσταται στη διασφάλιση μιας ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου χωρίς να απαιτείται η υποβολή από εθνικό δικαστήριο αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σε κάθε περίπτωση που ανακύπτει ζήτημα κοινοτικού δικαίου, αλλά και χωρίς να απαγορεύει στα εθνικά δικαστήρια να υποβάλλουν αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αν το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί. Άλλως, τα εθνικά δικαστήρια δεν θα μπορούσαν να ζητήσουν από αυτό να μεταβάλει την ερμηνεία του δικαίου που έχει ήδη υιοθετήσει, κάτι που θα μπορούσε να οδηγήσει, μακροπρόθεσμα, στη δημιουργία απόλυτης παγίωσης της νομολογίας σε ορισμένους τομείς δικαίου (εφόσον συχνά το Δικαστήριο έχει την ευκαιρία να αναθεωρήσει τη νομολογία του μόνον όταν του υποβάλλεται προδικαστικό ερώτημα). Μία τέτοια απαγόρευση απουσιάζει ακόμη και από τα δικαίκα συστήματα στα οποία ο κανόνας του νομολογιακού προηγούμενου εφαρμόζεται με μεγαλύτερη αυστηρότητα. Συναφώς, το άρθρο 104, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι απαγορεύει στα εθνικά δικαστήρια να ζητήσουν ρητώς από το Δικαστήριο να αναθεωρήσει μια σαφώς παγιωμένη νομολογία. Το Δικαστήριο παραμένει βεβαίως ελεύθερο να αποδεχθεί μια τέτοια πιθανότητα ή να εκδώσει διάταξη κατ'εφαρμογήν του άρθρου 104, παράγραφος 3, εμμένοντας στη νομολογία του επί συγκεκριμένου νομικού ζητήματος.

17 — Εξάιρεση στη θέση αυτή του Δικαστηρίου αποτελεί η απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, C-267/91 και C-268/91, *Keck* και *Mithouard* (Συλλογή 1993, σ. I-6097), στην οποία το Δικαστήριο έλαβε υπόψη τις συνέπειες της προηγούμενης νομολογίας στο κοινωνικό πλαίσιο των εφαρμοστέων κανόνων και των επιφορισμένων με την εφαρμογή τους δικαικών συστημάτων. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε με τη σκέψη 14 της αποφάσεως αυτής ως εξής: «Δεδομένου ότι οι επιχειρηματίες επικαλούνται ολοένα και περισσότερο το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΚ (κατόπιν τροποποιήσεως, νυν άρθρο 28 ΕΚ) προς αμφισβήτηση κάθε είδους ρυθμίσεων που έχουν ως αποτέλεσμα να περιορίζουν την εμπορική τους ελευθερία, ακόμη και αν δεν αφορούν τα προϊόντα προελεύσεως άλλων κρατών μελών, το Δικαστήριο θεωρεί αναγκαίο να επανεξετάσει και να διευκρινίσει τη σχετική νομολογία του».

18 — Απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, C-180/98 έως C-184/98 (Συλλογή 2000, σ. I-6451).



Α — Ο έλεγχος των κρατικών μέτρων υπό το πρίσμα των άρθρων 10 ΕΚ και 81 ΕΚ

31. Το άρθρο 81 ΕΚ συγκαταλέγεται μεταξύ των κανόνων ανταγωνισμού οι οποίοι εφαρμόζονται επί των συμπεριφορών των επιχειρήσεων. Επομένως, αυτό το άρθρο αφορά μόνον κατ' εξαίρεση τα εθνικά μέτρα και μόνο στο πλαίσιο του καθήκοντος αγωγής συνεργασίας των κρατών μελών για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Το μέλημα να διαφυλαχθεί η ουδετερότητα της Συνθήκης ΕΚ έναντι των αρμοδιοτήτων που επιφυλάσσονται στα κράτη μέλη<sup>19</sup> εάν δεν απαγορεύει, συνεπάγεται πάντως τον περιορισμό του ελέγχου των κανονιστικών μέτρων υπό το πρίσμα των άρθρων 10 ΕΚ και 81 ΕΚ. Η προσφυγή της νομολογίας στη συνδυασμένη χρήση αυτών των δύο κανόνων δικαίου, στην απόφαση GB-Inno-BM<sup>20</sup>, έθεσε μια αρχή κατά τρόπο εξαιρετικά ευρύ: «αν και πράγματι το άρθρο 86 [της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 82 ΕΚ)] απευθύνεται στις επιχειρήσεις, εντούτοις δεν παύει η συνθήκη να απαιτεί από τα κράτη μέλη να μη λαμβάνουν ή να μη διατηρούν σε ισχύ μέτρα δυνάμενα να εξουδετερώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα αυτής της διατάξεως». Διατυπωμένη κατ' αυτόν τον τρόπο, η ως άνω αρχή θα μπορούσε να επιτρέψει την υπαγωγή στο δίκαιο του ανταγωνισμού κάθε εθνικού μέτρου που θα είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού. Ωστόσο, το Δικαστήριο συγκεκριμενοποίησε μεταγενέστερα τις απαιτήσεις που απορρέουν από τα άρθρα 10 ΕΚ και 81 ΕΚ κατά τρόπο στενό. Κατ' εφαρμογήν της νομολογίας, δεν αναγνωρί-

ζεται παράβαση αυτών των άρθρων παρά μόνο σε δύο περιπτώσεις: όταν κράτος μέλος επιβάλλει, ευνοεί ή ενισχύει τα αποτελέσματα συμπράξεων αντιθέτως προς το άρθρο 81 ΕΚ<sup>21</sup> ή όταν το κράτος αυτό αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα, μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα<sup>22</sup>.

32. Οι δύο περιπτώσεις διακρίνονται άνετα. Στην πρώτη περίπτωση, μια σύμπραξη επιχειρήσεων προϋφίσταται του κρατικού μέτρου, το οποίο την αναγνωρίζει ή την ενισχύει. Η ευθύνη του κράτους γεννάται από το ότι αυτό επιδεινώνει με τις ενέργειές του μια συμπεριφορά ήδη αντίθετη προς τους κανόνες του ανταγωνισμού. Στη δεύτερη περίπτωση, της εκχώρησης κρατικής εξουσίας σε ιδιώτες, ιδιωτικές επιχειρήσεις λαμβάνουν μια απόφαση η οποία στη συνέχεια κωδικοποιείται με τη μορφή μέτρου κανονιστικού χαρακτήρα. Η εφαρμογή των άρθρων 10 ΕΚ και 81 ΕΚ αποσκοπεί τότε στο να αποτρέψει τον αποκλεισμό της υπαγωγής της πράξεως στο δίκαιο του ανταγωνισμού λόγω του τύπου της και μόνον. Κατά την άποψή μου, αυτό συνεπάγεται ότι η έννοια της εκχώρησης πρέπει να εννοηθεί κατά τρόπο ουσιαστικό που να προϋποθέτει μια εκτίμηση της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων η οποία καταλήγει στη θέσπιση της κρατικής κανονιστικής ρυθμίσεως. Στην έννοια της ουσιαστικής εκχώρησης περιλαμβάνονται οι εξής δύο περιπτώσεις: αφενός, η εκχώρηση από το κράτος σε ιδιωτικό φορέα του δικαιώματος εκδόσεως πράξεως και, αφετέρου, η εκχώρηση από

21 — Απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-198/01, CIF (Συλλογή 2003, σ. I-8055, σκέψη 46).

22 — Αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1987, 136/86, Aubert (Συλλογή 1987, σ. 4789, σκέψη 23) και της 18ης Ιουνίου 1998, C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1998, σ. I-3851): προπαρατεθείσα απόφαση Arduino, σκέψη 35, και διάταξη της 17ης Φεβρουαρίου 2005, C-250/03, Mauri (Συλλογή 2005, σ. I-1267, σκέψη 20).

19 — Triantafyllou, D., «Les règles de la concurrence et l'activité étatique y compris les marchés publics», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1996, σ. 57, βλ. ειδικά σ. 64.

20 — Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1977, 13/77, Συλλογή 1977 (μόνο σε ξενόγλωσση έκδοση), σ. 2115, σκέψη 31.

δημόσια αρχή σε ιδιωτικό φορέα του ελέγχου της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων που καταλήγει στην έκδοση πράξεως κανονιστικού περιεχομένου. Συγκεκριμένα, μπορεί να θεωρηθεί ότι το κράτος προέβη σε εκχώρηση της εξουσίας του εάν η παρέμβασή του περιορίζεται στην τυπική έκδοση μιας πράξεως, μολονότι το να λαμβάνεται υπόψη το δημόσιο συμφέρον εξαρτάται από τον τρόπο λήψεως των αποφάσεων. Το να εννοηθεί η «εκχώρηση» ως εμπεριέχουσα τις δύο αυτές περιπτώσεις ενισχύει την απαίτηση συνοχής στην οποία υπόκειται η δραστηριότητα του κράτους. Η αρχή αυτή της συνοχής διασφαλίζει ότι, καθόσον το κράτος ενεργεί προς εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, η δραστηριότητά του υπόκειται σε μηχανισμούς πολιτικού και δημοκρατικού ελέγχου και εφόσον εκχωρεί σε ιδιωτικούς φορείς την επίτευξη ορισμένων στόχων, τότε θα πρέπει να επιβάλλει την υπαγωγή τους στους περί ανταγωνισμού κανόνες, οι οποίοι αποτελούν τους μηχανισμούς ελέγχου της εξουσίας εντός της αγοράς. Αντιθέτως, το κράτος δεν μπορεί να εκχωρήσει ορισμένες εξουσίες στους ιδιωτικούς φορείς της αγοράς και ταυτόχρονα να τους εξαιρέσει από την εφαρμογή των διατάξεων περί ανταγωνισμού. Η διευρυνόμενη αυτή έννοια της εκχώρησης καθιστά δυνατό να διασφαλισθεί ότι η εξαίρεση από την εφαρμογή των διατάξεων του δικαίου του ανταγωνισμού οφείλεται πράγματι σε λόγους δημοσίου συμφέροντος και όχι σε σφετερισμό της δημοσίας αρχής από ιδιωτικά συμφέροντα<sup>23</sup>.

33. Για τους λόγους αυτούς, η προαναφερθείσα νομολογία πρέπει αδιαμφισβήτητα να εννοηθεί ότι συνεπάγεται την εξέταση των

επιδιωκομένων από το κράτος σκοπών προκειμένου να καθορισθεί το πότε η δραστηριότητά του μπορεί να υπαχθεί στο δίκαιο του ανταγωνισμού. Πρέπει να διαπιστωθεί αν η κανονιστική παρέμβαση του κράτους κυριαρχείται από το μέλημα διασφάλισης του γενικού συμφέροντος ή αν, αντιθέτως, τα ιδιωτικά συμφέροντα λαμβάνονται υπόψη σε τέτοιο βαθμό ώστε να υφίσταται κίνδυνος να μετατραπεί ο κυρίαρχος στόχος του κρατικού μέτρου στην προστασία αυτών των συμφερόντων. Συγκεκριμένα, η συμμετοχή ιδιωτών στη διαδικασία της κανονιστικής ρυθμίσεως, στο στάδιο της προτάσεως κανόνα ή με την παρουσία τους σε όργανο επιφορτισμένο με την επεξεργασία του, ενέχει τον κίνδυνο καθοριστικής επίδρασης επί του περιεχομένου της. Θα ήταν επικίνδυνο μια διάταξη περιβεβλημένη τον τύπο κανονιστικής ρυθμίσεως να έχει ως μοναδικό αντικείμενο την προστασία ορισμένων ιδιωτικών συμφερόντων από τους μηχανισμούς του ανταγωνισμού, σε βάρος του γενικού συμφέροντος<sup>24</sup>.

34. Είναι πέραν πάσης αμφιβολίας ότι, για τους λόγους αυτούς, δεν δικαιολογείται η υπαγωγή παντός κρατικού μέτρου στα άρθρα 10 ΕΚ και 81 ΕΚ. Οι ανησυχίες που εξέφρασαν οι γενικοί εισαγγελείς Jacobs και Léger στις προτάσεις τους επί των προπαρατεθεισών υποθέσεων *Pavlov*<sup>25</sup> και *Arduino*<sup>26</sup> αντιστοίχως, δεν συνάδουν προς την άποψη αυτή, αλλά είναι παραπλήσιες της νομολογίας. Αναπτύσσουν δύο κριτήρια τα οποία καθιστούν δυνατό τον καθορισμό του αν κρατικά μέτρα βρίσκονται πράγματι υπό τον έλεγχο ιδιωτών. Σύμφωνα με αυτά, το εξεταζόμενο μέτρο δεν συνιστά παράβαση των άρθρων 10 ΕΚ και 81 ΕΚ, πρώτον, εφόσον η λήψη του δικαιολογείται ως

23 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως *Arduino*, σημείο 91, και του γενικού εισαγγελέα Jacobs επί της υποθέσεως *Albany* (απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-67/96, Συλλογή 1999, σ. I-5751), σημείο 184).

24 — Σημείο 91 των προτάσεων επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως *Arduino*.

25 — Σημεία 156 έως 165.

26 — Σημεία 86 έως 91.

αποσκοπούσα στην επίτευξη θεμιτού και σαφώς καθορισμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος και, δεύτερον, εφόσον τα κράτη μέλη ασκούν ενεργό εποπτεία επί της παρεμβάσεως των ιδιωτών στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων<sup>27</sup>. Τα κριτήρια αυτά στοχεύουν στην εξακρίβωση του βαθμού στον οποίο το κράτος ελέγχει την πραγματοποιηθείσα εκχώρηση σε ιδιωτικούς φορείς. Μολονότι τα εκτεθέντα κριτήρια προορίζονται να εφαρμοσθούν σωρευτικώς, έχω τη γνώμη ότι το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος περικλείει το έτερο κριτήριο. Θα μπορούσε μάλιστα να οδηγήσει το Δικαστήριο στην εξέταση όλων των εν δυνάμει περιοριστικών του ανταγωνισμού μέτρων. Ίσως γι' αυτό τον λόγο το Δικαστήριο δεν υιοθέτησε ένα τέτοιο κριτήριο.

35. Πάντως, κατά τη γνώμη μου, οι ανησυχίες που διαπνέουν τις προτάσεις των γενικών εισαγγελέων είναι δικαιολογημένες. Έχω όμως τη γνώμη ότι η ισχύουσα νομολογία καθιστά εφικτή την αντιμετώπισή τους. Θα μπορούσε μάλιστα να τεθεί το ερώτημα εάν το Δικαστήριο υιοθέτησε έμμεσα το κριτήριο της κρατικής εποπτείας προς εξακρίβωση του κανονιστικού χαρακτήρα ενός κρατικού μέτρου, εφόσον αναφέρεται σε αυτό με τη σκέψη 10 της προπαρατεθείσας αποφάσεως *Arduino*. Εξακολουθούν πάντως να υφίστανται αμφιβολίες ως προς τον τρόπο εξετάσεως αυτού του κριτηρίου από το Δικαστήριο, ιδίως σε ό,τι αφορά το ενεργό χαρακτήρα της ασκούμενης από το κράτος εποπτείας, καθώς ένας τυπικός έλεγχος της φύσεως της πράξεως φαίνεται ανεπαρκής<sup>28</sup>.

36. Μια σύγκριση με το αμερικανικό δίκαιο περί απαγορεύσεως των μονοπωλίων, στο

οποίο υφίσταται η *state action doctrine* και το οποίο δεν υποβάλλει τα κρατικά μέτρα παρά μόνο σε περιορισμένο έλεγχο ως προς το δίκαιο του ανταγωνισμού, συνάδει προς την άποψη αυτή. Στο αμερικανικό δίκαιο, η εν λόγω αρχή της κρατικής δραστηριότητας έλκει την καταγωγή της από την απόφαση του Ανώτατου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου επί της υποθέσεως *Parker κατά Brown*<sup>29</sup>, η οποία εξαίρεσε από το πεδίο εφαρμογής του *Sherman Act* τα μέτρα που ελάμβαναν οι ομόσπονδες πολιτείες στο πλαίσιο ασκήσεως της κυριαρχικής εξουσίας τους. Η νομολογία και η πρακτική των αρμοδίων επί θεμάτων ανταγωνισμού αρχών έχουν αλλάξει αισθητά από τότε<sup>30</sup>. Ένα μέτρο κανονιστικού χαρακτήρα εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου του ανταγωνισμού μόνον εφόσον πληροί σωρευτικά δύο προϋποθέσεις. Αφενός, το επίμαχο μέτρο που προκαλεί περιορισμό του ανταγωνισμού πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς ως κρατικό μέτρο και, αφετέρου, η εφαρμογή του πρέπει να ελέγχεται από το κράτος.

37. Μια πρόσθετη δυσχέρεια εμφανίζεται όταν οι ίδιοι τομείς ρυθμίζονται κατά τρόπο διαφορετικό αναλόγως του οικείου κράτους μέλους. Συγκεκριμένα, ενώ τα μέτρα αυτορρυθμίσεως υπόκεινται πάντα στο δίκαιο του ανταγωνισμού, δεν ισχύει το αυτό για τα κρατικά μέτρα. Στην πράξη, το Δικαστήριο εξέτασε στην υπόθεση *Wouters*<sup>31</sup> αν είναι συμβατός με το άρθρο 81 ΕΚ κανόνας επαγγελματικού συλλόγου που απαγορεύει τη σύσταση πολυκλαδικού επαγγελματικού συλλόγου, ενώ με την απόφαση *Arduino* αποφάνθηκε ότι εθνικό μέτρο που ορίζει τις

29 — 317 U.S. 341 (1943).

27 — Σημεία 161 έως 163 των προτάσεων επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως *Pavlov κ.λπ.*

28 — Σημείο 106 των προτάσεων επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως *Arduino*.

30 — Delacourt, J., και Zywicki, T., «The FTC and State Action: Evolving views on the proper role of government», *Antitrust Law Journal*, 2005, vol. 72, σ. 1075.

31 — Απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2002, C-309/99 (Συλλογή 2002, σ. I-1577).

δικηγορικές αμοιβές δεν υπόκειται στα άρθρα 10 ΕΚ και 81 ΕΚ σε συνδυασμό. Ο μόνος τρόπος να διασφαλισθεί, ως προς το κοινοτικό δίκαιο, ένας ομοιογενής έλεγχος των δύο ειδών μέτρων είναι να υιοθετηθεί κριτήριο που θα απαιτεί ενεργό εποπτεία του κράτους, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου της διαδικασίας λήψης αποφάσεων που οδηγεί στη θέσπιση του οικείου κανόνα.

38. Εντούτοις, δεν είναι, αναμφίβολα, σκόπιμη στην υπό κρίση υπόθεση μια αλλαγή τάσεως της νομολογίας, δεδομένου ότι η επίμαχη ιταλική νομοθεσία εξετάστηκε ήδη στην προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino*. Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς που οδήγησαν σε αυτήν την απόφαση είναι παραπλήσια αυτών της υποθέσεως *Cipolla*. Κατόπιν ενός συνηθισμένου αυτοκινητικού ατυχήματος που προκάλεσε ο M. Arduino, ο D. Dessi ζήτησε ενώπιον του Pretore di Pinerolo την επιδίκαση αποζημιώσεως και την απόδοση των εξόδων του για αμοιβή δικηγόρων. Το ιταλικό δικαστήριο ικανοποίησε τα αιτήματα του θύματος, αλλά καθόρισε τα αποδοτέα δικηγορικά έξοδα σε ύψος κατώτερο της ελάχιστης αμοιβής κατά την υπουργική απόφαση του 1994. Η απόφαση αυτή αναίρεθηκε από το ιταλικό ακυρωτικό δικαστήριο, το οποίο έκρινε ότι ο παραμερισμός στην υπό κρίση περίπτωση του πίνακα αμοιβών ήταν παράνομος και ανέπεμψε την υπόθεση ενώπιον του Πρωτοδικείου. Αυτό υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, η οποία και οδήγησε στην έκδοση της εν λόγω αποφάσεως *Arduino*.

αντιβαίνουν ή όχι στη λήψη και τη διατήρηση σε ισχύ ενός εθνικού μέτρου όπως η υπουργική απόφαση του 1994. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν είχε εκχωρήσει σε ιδιωτικό φορέα την ευθύνη ρυθμίσεως μιας δραστηριότητας, δεδομένου ότι στην προκειμένη περίπτωση το CNF υπέβαλε απλώς πρόταση πίνακα δικηγορικών αμοιβών στον Υπουργό Δικαιοσύνης, ο οποίος είχε δικαιοδοσία να τροποποιήσει το σχέδιο ή να αναβάλει την εφαρμογή του<sup>32</sup>. Στη σκέψη 10 της ίδιας αποφάσεως, το Δικαστήριο αναφέρθηκε πάντως στην από μέρους του κράτους ενεργό άσκηση της ελεγκτικής εξουσίας του, η οποία π.χ. είχε ως κατάληξη την αναβολή της εφαρμογής του πίνακα αμοιβών που είχε εγκριθεί με την υπουργική απόφαση του 1994<sup>33</sup>. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση υπενθύμισε ότι το 1973 η απόφαση εγκρίσεως του πίνακα δικηγορικών αμοιβών είχε εκδοθεί ένδεκα μήνες μετά την ημερομηνία υποβολής της προτάσεως του CNF. Επίσης, το 2004 ο έλεγχος από το κράτος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων κατέστη αντιληπτός εκ του γεγονότος ότι το Consiglio di Stato αρνήθηκε αρχικά να δώσει την έγκρισή του, εκτιμώντας ότι δεν είχε στη διάθεσή του όλα τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου να γνωμοδοτήσει επί του υποβληθέντος πίνακα αμοιβών. Θα ήταν δυνατό να υποστηριχθεί ότι τα εθνικά δικαστήρια βρίσκονται σε πλέον κατάλληλη θέση από το Δικαστήριο για να προβούν σ' αυτήν την πρακτική εκτίμηση. Το Δικαστήριο εντούτοις έκρινε ότι διέθετε επαρκή στοιχεία για να προβεί το ίδιο στην εκτίμηση αυτή. Αφού οι επαγγελματικές αμοιβές στις δύο υποθέσεις των κυρίων δικών διέπονται από τις υπουργικές αποφάσεις του 1990 και του 1994, παρέλκει η επανεξέταση του ερωτήματος αυτού. Ωστόσο, εάν στο μέλλον ένα ιταλικό δικαστήριο υπέβαλλε στο Δικαστή-

39. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο εξέτασε εάν τα άρθρα 10 ΕΚ και 81 ΕΚ

32 — Προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino*, σκέψη 41.

33 — Βλ. επίσης σημείο 107 των προτάσεων επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως *Arduino*.

ριο ερώτημα επί διαφοράς σχετικής με πραγματικά περιστατικά που διέπονται από μεταγενέστερη απόφαση, θα έπρεπε ίσως να αναπεμφθεί στο εθνικό δικαστήριο η εξέταση του ενεργού χαρακτήρα του από πλευράς του κράτους ελέγχου της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων που κατέληξε στην έκδοση της αποφάσεως.

40. Μολονότι η εφαρμογή πίνακα δικηγορικών αμοιβών περιορίζει ιδιαίτερα τον ανταγωνισμό μεταξύ δικηγόρων, από τη στιγμή που το Δικαστήριο διαπίστωσε με την προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino* ότι αυτός ο πίνακας θεσπίστηκε από το κράτος και δεν υπήρξε προϊόν εκχώρησης από πλευράς του κράτους σε μια σύμπραξη επιχειρήσεων, δεν υφίσταται αμφιβολία ως προς τη νομιμότητά του σε σχέση με τα άρθρα 10 ΕΚ και 81 ΕΚ. Αντιθέτως, απομένει να διαπιστωθεί αν αυτό το αποτέλεσμα διατηρείται ανεξαρτήτως πεδίου εφαρμογής του πίνακα αμοιβών. Τα ερωτήματα που έθεσαν τα αιτούντα δικαστήρια αφορούν ακριβώς αυτό το ζήτημα.

*B — Το συμβατό της υπαγωγής της παροχής εξωδικαστικών υπηρεσιών στο πεδίο εφαρμογής του πίνακα αμοιβών των δικηγόρων με το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού*

41. Η παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών πρέπει να διακριθεί από τις υπηρεσίες που παρέχονται στο πλαίσιο δικαστικής διαφοράς. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 77/249/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1977, περί διευκολύνσεως της πραγματικής ασκήσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από δικηγόρους,<sup>34</sup> διαχωρίζει άλλωστε την περίπτωση των δρα-

στηριοτήτων των σχετικών με την εκπροσώπηση και την υπεράσπιση πελάτη ενώπιον των δικαστικών ή των δημοσίων αρχών απ' όλες τις λοιπές δραστηριότητες. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αγορά παροχής εξωδικαστικών νομικών υπηρεσιών διακρίνεται από την αγορά της παροχής νομικών υπηρεσιών στο πλαίσιο διαφοράς ενώπιον δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, στην πρώτη περίπτωση, η διαφορά ενημερώσεως μεταξύ του δικηγόρου και των εντολέων του είναι μικρότερη διότι οι αποδέκτες υπηρεσιών προσφεύγουν σε δικηγόρο συχνότερα, έτσι ώστε να είναι σε καλύτερη θέση να εκτιμήσουν την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

42. Ο πίνακας δικηγορικών αμοιβών, όπως προκύπτει από τις υπουργικές αποφάσεις, είτε πρόκειται για αυτόν του 1990 είτε του 1994, συνοδεύεται εξάλλου από ειδικές διατάξεις, για τις υπηρεσίες που παρέχονται στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς ενώπιον, είτε πολιτικού, είτε διοικητικού ή ποινικού δικαστηρίου, αφενός, και για τις υπηρεσίες που παρέχονται εκτός ενδίκου πλαισίου, αφετέρου. Οι νομικές υπηρεσίες που παρέχονται στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς αφορούν άμεσα τη δυνατότητα προσβάσεως των πολιτών στη δικαιοσύνη. Στην πράξη, άλλωστε, η χορήγηση του ευεργετήματος της πενίας περιορίζεται συχνά στην παροχή υπηρεσιών αυτού του είδους<sup>35</sup>.

43. Χωρίς να αναφερθεί ειδικά στα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της παροχής εξωδι-

34 — ΕΕ 1977, L 78, σ. 17.

35 — Σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας 2003/8/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, για βελτίωση της προσβάσεως στη δικαιοσύνη επί διασυνοριακών διαφορών μέσω της θεσπίσεως στοιχειωδών κοινών κανόνων σχετικά με το ευεργέτημα πενίας στις διαφορές αυτές (ΕΕ 2003, L 26, σ. 41), το ευεργέτημα πενίας εκτείνεται σε εξώδικες διαδικασίες μόνον «εφόσον το δίκαιο επιβάλλει τη χρησιμοποίησή τους από τους διαδικούς, ή εφόσον οι διάδικοι διατάσσονται από το δικαστήριο να προσφύγουν σε αυτές».

καστικών υπηρεσιών, η Επιτροπή, με τις γραπτές παρατηρήσεις της επί της υποθέσεως *Macrino* και *Capodarte*, καθώς και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υποστήριξε την άποψη ότι θα πρέπει να επανεξετασθεί η λύση που προέκρινε το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino* προκειμένου να διαπιστωθεί ότι ένα περιοριστικό του ανταγωνισμού κρατικό μέτρο παραβιάζει τα άρθρα 10 ΕΚ και 81 ΕΚ, εκτός και αν μπορεί να δικαιολογηθεί από στόχους δημοσίου συμφέροντος και εφόσον είναι ανάλογο των στόχων αυτών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή ακολουθεί τη συλλογιστική των γενικών εισαγγελέων *Léger* και *Jacobs*, που προαναφέρθηκε στο σημείο 30.

44. Κατόπιν των προεκτεθέντων, φρονώ ότι η προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino* δεν επιτρέπει άλλη ερμηνεία πέραν αυτής του αποκλεισμού της εφαρμογής του άρθρου 81 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 ΕΚ, επ' αυτού του είδους κρατικού μέτρου, μολονότι τα αντίθετα προς τον ανταγωνισμό αποτελέσματά του καθίστανται σοβαρότερα σε σχέση με αυτά του πίνακα αμοιβών που θα αφορούσε μόνον την παροχή δικαστικών υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε το Δικαστήριο στην υπόθεση αυτή βασίζονται στον κρατικό χαρακτήρα του συνόλου της υπό κρίση κανονιστικής ρυθμίσεως, δηλαδή του πίνακα δικηγορικών αμοιβών, και όχι στην ιδιαίτερη φύση των αντιθέτων προς τον ανταγωνισμό δυνητικών αποτελεσμάτων των διαφόρων ειδών παροχής νομικών υπηρεσιών.

45. Απεναντίας, το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται, κατά την ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου και εφόσον διαθέτει κάποια προς τούτου διακριτική ευχέρεια, να επιλέγει, κατά το μέτρο του δυνατού, την ερμηνεία που είναι η πλέον σύμφωνη με το κοινοτικό

δίκαιο και την επίτευξη των στόχων του<sup>36</sup>. Όπως προκύπτει από το άρθρο 60 του νομοθετικού διατάγματος, ο δικαστής διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να ορίσει ελεύθερα την αμοιβή για την παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών εντός των ανωτάτων και κατωτάτων ορίων, και δη χωρίς να αιτιολογήσει την απόφασή του με την κατάλληλη αιτιολογία, ο δικαστής μπορεί εξάλλου να αγνοήσει τα κατώτατα και ανώτατα όρια του πίνακα αμοιβών<sup>37</sup>. Κατά συνέπεια, και για να μην επιτρέπει το αντίθετο προς τον ανταγωνισμό αποτέλεσμα του πίνακα αμοιβών, το εθνικό δικαστήριο οφείλει, κατά το μέτρο του δυνατού, να κάνει χρήση της διακριτικής του ευχέρειας αποφαίνόμενο επί διαφοράς με αντικείμενο το ύψος της αμοιβής που προβλέπεται στον πίνακα για την παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών.

46. Τελικώς, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι από την προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino* συνάγεται ότι το άρθρο 81 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 ΕΚ, δεν απαγορεύει εθνικό μέτρο που καθορίζει πίνακα αμοιβών των δικηγόρων, ακόμη και για την παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ότι το μέτρο αυτό ελήφθη υπό την ενεργό εποπτεία του κράτους και εφόσον η δικαιοδοσία των δικαστηρίων να παρεκκλίνουν από τα ποσά που ορίζονται στον πίνακα ερμηνεύεται κατά τρόπο σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο έτσι ώστε να περιορισθούν τα αντίθετα προς τον ανταγωνισμό αποτελέσματα του εν λόγω μέτρου.

36 — Επί της υποχρέωσης του εθνικού δικαστηρίου να ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο κατά τρόπο σύμφωνο, καθ' όλο το μέτρο του δυνατού, με το κοινοτικό δίκαιο, βλ. αποφάσεις της 10ης Απριλίου 1984, 14/83, *Von Colson* και *Kamann* (Σύλλογος 1984, σ. 1891), της 13ης Νοεμβρίου 1990, *C-106/89, Marleasing* (Σύλλογος 1990, σ. 1-4135), και της 5ης Οκτωβρίου 2004, *C-397/01 έως C-403/01, Pfeiffer* κ.λπ. (Σύλλογος 2004, σ. I-8835).

37 — Ερμηνεία που εδόθη από την Ιταλική Κυβέρνηση με τις γραπτές παρατηρήσεις της επί της υποθέσεως *Macrino* και *Capodarte*.

Γ — Το συμβατό της απαγορεύσεως παρεκκλίσεως από τον πίνακα δικηγορικών αμοιβών με το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού

47. Το ερώτημα που τέθηκε στην υπόθεση Cipolla αφορά την απαγόρευση προς τους δικηγόρους και τους εντολείς τους να παρεκκλίνουν από τον πίνακα δικηγορικών αμοιβών όπως αυτός προκύπτει από την υπουργική απόφαση του 1994. Όπως προαναφέρθηκε στο σημείο 5 των προτάσεων αυτών, κατά το άρθρο 24 του νόμου 794, της 13ης Ιουνίου 1942, «δεν χωρεί παρέκκλιση από τις καθορισμένες κατώτατες αμοιβές για την παροχή δικηγορικών υπηρεσιών. Πάσα περί του αντιθέτου σύμβαση είναι άκυρη». Πρέπει εντούτοις να σημειωθεί ότι αυτή η απαγόρευση είναι απόλυτη μόνον για τον δικηγόρο και τον εντολέα του, δεδομένου ότι, αντιθέτως, στον δικαστή επιτρέπεται να παρεκκλίνει από τον πίνακα αμοιβών<sup>38</sup>.

48. Από το άρθρο 60 του νομοθετικού διατάγματος που προπαρατεθείσα στο σημείο 45, συνάγεται ότι ο εθνικός δικαστής διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να καθορίσει την αμοιβή εντός των ανωτάτων και κατωτάτων ορίων. Αιτιολογώντας κατάλληλα την απόφαση, ο δικαστής αυτός μπορεί εξάλλου να παραβλέψει τα κατώτατα και ανώτατα όρια του πίνακα. Η εξουσία του δικαστηρίου παραμένει η ίδια και προκειμένου περί της παροχής υπηρεσιών στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς.

49. Είναι αληθές ότι στην προπαρατεθείσα υπόθεση Arduino δεν γίνεται ειδική ανα-

φορά στο ζήτημα της συμβατότητας της απαγορεύσεως παρεκκλίσεως από τις καθορισμένες δικηγορικές αμοιβές με τα άρθρα 81 ΕΚ και 10 ΕΚ. Τυχόν διασταλτική ερμηνεία της δυνατότητας του εθνικού δικαστή να παρεκκλίνει από τον οικείο πίνακα αμοιβών θα ενίσχυε τα αντίθετα προς τον ανταγωνισμό αποτελέσματα της διατιμήσεως, περιορίζοντας αισθητά τον ανταγωνισμό μεταξύ δικηγόρων ως προς τις αμοιβές. Για τους λόγους αυτούς, προκειμένου να διασφαλισθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να ερμηνεύουν το εσωτερικό δίκαιο έτσι ώστε να μειώνονται στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό αυτά τα αντίθετα προς τον ανταγωνισμό αποτελέσματα<sup>39</sup>.

50. Συνεπώς, στο ερώτημα που τέθηκε στην υπόθεση Cipolla προτείνω να δοθεί η απάντηση ότι από την προπαρατεθείσα απόφαση Arduino συνάγεται ότι το άρθρο 81 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 ΕΚ, δεν εμποδίζει τη θέσπιση εθνικού μέτρου που απαγορεύει στους δικηγόρους και στους εντολείς τους να παρεκκλίνουν από τον πίνακα δικηγορικών αμοιβών, υπό την προϋπόθεση το μέτρο να έχει ληφθεί υπό την ενεργό εποπτεία του κράτους και εφόσον η δικαιοδοσία του δικαστηρίου να παρεκκλίνει από τα καθορισθέντα στον πίνακα ποσά ερμηνεύεται σύμφωνα προς το κοινοτικό δίκαιο έτσι ώστε να ελαττώνει το αντίθετο προς τον ανταγωνισμό αποτέλεσμα του εν λόγω μέτρου.

Δ — Το συμβατό του πίνακα δικηγορικών αμοιβών με την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

51. Οι νομικές υπηρεσίες που παρέχονται από δικηγόρους συνιστούν παροχές υπηρε-

38 — Άρθρο 60 του νομοθετικού διατάγματος και σκέψη 42 της αποφάσεως Arduino.

39 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις CIF και Pfeiffer κ.λπ..

σιών κατά το άρθρο 50 ΕΚ<sup>40</sup>. Κατά το άρθρο 49 ΕΚ οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτη της παροχής. Γενικότερα, η νομολογία έχει καταδικάσει τους περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών σε περίπτωση μετακινήσεως του αποδέκτη της παροχής<sup>41</sup> ή παροχής υπηρεσίας από ένα κράτος σε άλλο<sup>42</sup>.

52. Το άρθρο 52, παράγραφος 1, ΕΚ εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εκδίδει οδηγίες για την πραγματοποίηση της ελευθερώσεως συγκεκριμένης υπηρεσίας. Επ' αυτής της βάσεως εκδόθηκε η οδηγία 77/249. Προβλέπεται ειδικότερα στο άρθρο της 4, παράγραφος 1, ότι οι δραστηριότητες, οι σχετικές με την εκπροσώπηση και την υπεράσπιση πελάτη ενώπιον των δικαστικών ή των δημοσίων αρχών ασκούνται σε κάθε κράτος μέλος υποδοχής σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται για τους δικηγόρους οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σ' αυτό το κράτος, αποκλεισμένου οποιουδήποτε όρου κατοικίας ή εγγραφής σε επαγγελματική οργάνωση του κράτους αυτού.

53. Σύμφωνα με πάγια νομολογία, συνιστούν περιορισμό «τα εθνικά μέτρα που

ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζονται με τη Συνθήκη»<sup>43</sup>.

54. Προκειμένου να αποδειχθεί εάν το άρθρο 49 ΕΚ και η οδηγία 77/249 απαγορεύουν εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως η υπό κρίση στην κύρια δίκη, επιβάλλεται, πρώτον, να εξακριβωθεί εάν η ρύθμιση περιέχει περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, για να εξετασθεί ακολούθως εάν ο περιορισμός αυτός μπορεί να δικαιολογηθεί από τους λόγους που διαλαμβάνονται στο άρθρο 46, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 55 ΕΚ ή από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.

1. Η ύπαρξη περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

55. Όπως οι λοιπές ελευθερίες, η αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών έχει ως σκοπό να προωθήσει την εξάλειψη της στεγανότητας των εθνικών αγορών, δίνοντας τη δυνατότητα στους παρέχοντες υπηρεσίες και τους πελάτες τους να επωφεληθούν πλήρως της εσωτερικής αγοράς της Κοινότητας. Πρόκειται ταυτοχρόνως για την παροχή δυνατότητας στους εν λόγω παρέχοντες υπηρεσίες να ασκούν τις δραστηριότητές τους σε διεθνικό επίπεδο και προσβάσεως καταναλωτών σε υπηρεσίες των οποίων οι παρέχοντες είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

40 — Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1974, 33/74, Van Binsbergen (Συλλογή τόμος 1974, σ. 513).

41 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, 286/82 και 26/83, Luisi και Carbone (Συλλογή 1984, σ. 377, σκέψη 16).

42 — Αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Συλλογή 1991, σ. I-4007), και C-76/90, Säger (Συλλογή 1991, σ. I-4221): αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-23/93, TV10 (Συλλογή 1994, σ. I-4795) και της 10ης Μαΐου 1995, C-384/93, Alpine Investments (Συλλογή 1995, σ. I-1141, σκέψη 21).

43 — Αποφάσεις της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37) και της 3ης Οκτωβρίου 2000, C-58/98, Corsten (Συλλογή 2000, σ. I-7919, σκέψη 33). Βλ., επίσης, απόφαση της 13ης Ιουλίου 2004, C-429/02, Bacardi France (Συλλογή 2004, σ. I-6613, σκέψη 31).



εντάσσεται έτσι στη «θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών»<sup>44</sup> την οποία συνιστά η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και της οποίας αντιπροσωπεύει τη διεθνική διάσταση.

56. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα αποτελέσματα που θα έχουν τα μέτρα τα οποία λαμβάνουν για τη ρύθμιση της εσωτερικής τους αγοράς στην άσκηση από μέρους των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη παρεχόντων υπηρεσιών του δικαίωμάτος τους ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Σε αυτό το πλαίσιο, δεν απαγορεύονται μόνον οι διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, αλλά και οι διακρίσεις που, προκειμένου περί της ασκήσεως διεθνικής δραστηριότητας, συνεπάγονται πρόσθετες δαπάνες ή εμποδίζουν την πρόσβαση στην εσωτερική αγορά των παρεχόντων υπηρεσιών που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη<sup>45</sup>.

57. Το ίδιο πλαίσιο αναλύσεως αρμόζει και στις τέσσερις ελευθερίες. Επί θεμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, με την απόφαση *Deutscher Apothekerverband*<sup>46</sup>, το Δικαστήριο επέκρινε ένα εθνικό μέτρο διότι δυσχέρανε περισσότερο τα φαρμακεία που είναι εγκατεστημένα εκτός της Γερμανίας έναντι εκείνων που βρίσκονται στη γερμανική επικράτεια, στερώντας έτσι από τα πρώτα ένα σημαντικό μέσο για πρόσβαση στη γερμανική αγορά. Αναφορά στο κριτήριο της προσβάσεως στην αγορά

έγινε επίσης με την απόφαση *CaixaBank France*<sup>47</sup> που αφορούσε την ελευθερία εγκαταστάσεως. Παραπλήσια συλλογιστική έτυχε εφαρμογής και στον τομέα των υπηρεσιών με την προπαρατεθείσα απόφαση *Alpine Investments*<sup>48</sup>. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι μια εθνική κανονιστική ρύθμιση με την οποία τα εισοδήματα κεφαλαίου που δεν πραγματοποιούνται στη Φινλανδία αντιμετωπίζονται φορολογικώς δυσμενέστερα από τα μερίσματα που διανέμουν οι εγκατεστημένες στη Φινλανδία εταιρίες συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κινήσεως των κεφαλαίων<sup>49</sup>.

58. Η κοινή γραμμή που υιοθετήθηκε με τις αποφάσεις αυτές είναι, κατά την άποψή μου, ότι συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας κάθε εθνική πολιτική που καταλήγει στην αντιμετώπιση των διεθνικών καταστάσεων κατά τρόπο λιγότερο ευνοϊκό απ' ό,τι των αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων<sup>50</sup>. Πέραν αυτής της επιφυλάξεως, τα κράτη μέλη διατηρούν την ελευθερία να ρυθμίζουν τις οικονομικές δραστηριότητες στην επικράτεια τους, καθώς η εφαρμογή των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν τείνει και στην εγκαθίδρυση νομοθετικής εναρμονίσεως<sup>51</sup>.

44 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, *Grzelczyk* (Συλλογή 2001, σ. I-6193).

45 — Βλ. σημεία 37 έως 40 των προτάσεων μου της 7ης Απριλίου 2005 επί της υποθέσεως C-446/03, *Marks & Spencer* (Συλλογή 2005, σ. I-10837).

46 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2003, C-322/01 (Συλλογή 2003, σ. I-14887, σκέψη 74).

47 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, C-442/02 (Συλλογή 2004, σ. I-8961, σκέψη 12).

48 — Στη σκέψη 38 της εν λόγω αποφάσεως αναφέρεται ότι η υπό κρίση απαγόρευση «καλύπτει απευθείας την πρόσβαση στην αγορά των υπηρεσιών στα άλλα κράτη μέλη». Στο σημείο 59 των προτάσεων του επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως *Bacardi France*, ο γενικός εισαγγελέας *Tizzano* επισημαίνει ότι ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών απορρέει από το ότι οι υπό κρίση γαλλικοί κανόνες «αποτελούν άμεσο εμπόδιο [...] σε ό,τι αφορά την πρόσβαση στην αγορά».

49 — Απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-319/02, *Manninen* (Συλλογή 2004, σ. I-7477, σκέψη 23).

50 — Προπαρατεθείσες προτάσεις επί της υποθέσεως *Marks & Spencer*.

51 — Βλ. σημείο 28 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα *Tesaro* επί της υποθέσεως *Hünemund* κ.λ.π. (απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1993, C-292/92, Συλλογή 1993, σ. I-6787), και το σημείο 60 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα *Tizzano* επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως *CaixaBank France*.

59. Η αντιμετώπιση διεθνικών καταστάσεων κατά τρόπο λιγότερο ευνοϊκό μπορεί να λάβει διάφορες μορφές. Συχνά, εκδηλώνεται ως ανάσχεση της προσβάσεως στην εσωτερική αγορά, είτε προστατεύοντας τις κεκτημένες σε αυτήν την αγορά θέσεις, είτε δυσχεραίνοντας τη συμμετοχή στην αγορά των παρεχόντων υπηρεσίες σε διεθνικό επίπεδο. Η υπό κρίση στην κύρια δίκη ιταλική νομοθεσία επιβάλλεται να εξετασθεί υπό το φως αυτού του κριτηρίου.

60. Στην προκειμένη περίπτωση, μολονότι η κανονιστική ρύθμιση καθορισμού πίνακα δικηγορικών αμοιβών εφαρμόζεται αδιακρίτως στους εγκατεστημένους στην Ιταλία δικηγόρους και σ' αυτούς που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη και επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες στ ιταλικό έδαφος, προκαλεί περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών σε αρκετές περιπτώσεις, στις οποίες οι τελευταίοι βρίσκονται σε θέση λιγότερο ευνοϊκή από τους Ιταλούς ομολόγους τους.

61. Καταρχάς, διαπιστώνεται ότι ο πίνακας αμοιβών διαμορφώθηκε λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση μόνον των Ιταλών δικηγόρων, χωρίς να εξετασθούν οι καταστάσεις με στοιχεία διεθνικότητας<sup>52</sup>. Επιβάλλεται επομένως να εξετασθεί αν τα επιλεγέντα κριτήρια καθορισμού των αμοιβών προσδιάζουν στους εγκατεστημένους στην Ιταλία δικηγόρους ή είναι πράγματι εφαρμοστέα στους δικηγόρους που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη. Πράγματι, ορισμένες διατάξεις του πίνακα ενέχουν τον κίνδυνο δημιουργίας περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας. Πρόκειται, πρώτον, για τις κατώτατες και ανώτατες αμοιβές που ορίζει

ο πίνακας. Άλλες διατάξεις του πίνακα θα αναφερθούν καθότι θα μπορούσαν να αποδειχθούν επίσης προβληματικές σε σχέση με την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Προς απόδειξη του αν περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, θα εξετάσω διαδοχικά τα αποτελέσματα κάθε μιας από αυτές τις διατάξεις επί των καταστάσεων με στοιχεία διεθνικότητας.

α) Οι κατώτατες αμοιβές του πίνακα

62. Συνιστούν οι κατώτατες αμοιβές του πίνακα περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από τους εγκατεστημένους εκτός Ιταλίας δικηγόρους;

63. Από παλαιά νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι τα κρατικά συστήματα ρυθμίσεως των τιμών που συνεπάγονται την απαγόρευση πώλησεως σε τιμή χαμηλότερη της υποχρεωτικής ελάχιστης «δεν συνιστούν καθεαυτά μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, αλλά μπορούν να παράγουν αυτό το αποτέλεσμα όταν οι τιμές βρίσκονται σε ένα τέτοιο επίπεδο που τα εισαγόμενα προϊόντα να βρίσκονται σε μειονεκτική θέση σε σχέση προς τα ταυτόσημα εθνικά προϊόντα, είτε επειδή δεν θα μπορούν να διατεθούν επικερδώς κάτω από τις δεδομένες τιμές, είτε επειδή το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που προκύπτει από τις

52 — Αποφάσεις της 29ης Ιανουαρίου 1985, 231/83, Cullet (Συλλογή 1985, σ. 305) και της 19ης Μαρτίου 1991, C-249/88, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-1275, σκέψη 10).

κατώτερες τιμές κόστους εξουδετερώνεται»<sup>53</sup>.

64. Η μεταφορά αυτής της συλλογιστικής από την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στον τομέα του δικαιώματος εγκαταστάσεως συντελέστηκε με την προπαρατεθείσα απόφαση *CaixaBank France*. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η γαλλική κανονιστική ρύθμιση που απαγόρευε την τοκοφορία λογαριασμών καταθέσεων όψεως αποτελούσε «σημαντικό εμπόδιο προκειμένου να ασκήσουν τις δραστηριότητές τους [...] το οποίο επηρεάζει την πρόσβασή τους στην αγορά», διότι στερεί από τις αλλοδαπές εταιρείες τη δυνατότητα «να ανταγωνιστούν αποτελεσματικότερα τα παραδοσιακώς υφιστάμενα εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως πιστωτικά ιδρύματα»<sup>54</sup>. Κατά τον ίδιο τρόπο, σε ό,τι αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, επιβάλλεται να εξακριβωθεί ότι το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα των εγκατεστημένων εκτός Ιταλίας δικηγόρων δεν εξουδετερώνεται από την κανονιστική ρύθμιση αυτού του κράτους μέλους. Η σύγκριση πρέπει να γίνει μεταξύ της καταστάσεως των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη δικηγόρων και αυτής των ήδη εγκατεστημένων στην Ιταλία ομολόγων τους.

65. Οι κατώτατες αμοιβές που ορίστηκαν με τον πίνακα εμποδίζουν τους δικηγόρους που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος διαφορετικό από την Ιταλική Δημοκρατία να

παρέχουν εκεί τις νομικές τους υπηρεσίες με αμοιβές χαμηλότερες των κατωτάτων αυτών, ακόμη και αν είχαν αυτή τη δυνατότητα, επί παραδείγματι λόγω της εξειδικεύσεώς τους σε ορισμένο τομέα<sup>55</sup>. Το συνιστάμενο σε διάκριση αποτέλεσμα των κατωτάτων αμοιβών ενισχύεται από το ότι το ύψος τους απορρέει από πίνακα αμοιβών που διαμόρφωσε το CNE, το οποίο απαρτίζεται αποκλειστικά από δικηγόρους εγγεγραμμένους στον ιταλικό δικηγόρικό σύλλογο, και, όπως αναγνώρισε η Ιταλική Κυβέρνηση, από το ότι δεν λαμβάνονται υπόψη παρά μόνον τα έξοδα στα οποία υποβάλλονται οι ημεδαποί δικηγόροι<sup>56</sup>. Οι κατώτατες αμοιβές συνιστούν συνεπώς περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, κατά το μέτρο που εξουδετερώνουν το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα των εγκατεστημένων εκτός Ιταλίας δικηγόρων. Αντίθετα με τους ισχυρισμούς της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η διαπίστωση αυτή δεν αίρεται από το γεγονός ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ δικηγόρων δεν ασκείται μόνον ως προς τις αμοιβές αλλά και ως προς την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών. Εν κατακλείδι, οι Ιταλοί πολίτες που επιθυμούν να αποταθούν σε δικηγόρο εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος στερούνται της δυνατότητας να επωφεληθούν πλήρως των πλεονεκτημάτων της κοινής αγοράς, καθότι απαγορεύεται η πρόσβαση σε νομικές υπηρεσίες με κόστος χαμηλότερο αυτού που ορίζει ο ιταλικός πίνακας αμοιβών, ακόμη και αν αυτές οι υπηρεσίες είναι διαθέσιμες σε άλλο κράτος μέλος.

β) Οι ανώτατες αμοιβές του πίνακα

66. Ο υπό κρίση πίνακας περιλαμβάνει επίσης ανώτατες αμοιβές, τις οποίες δεν

53 — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1986, υποθέσεις 80/85 και 159/85, *Edah* (Συλλογή 1986, σ. 3359, σκέψη 11). Βλ. επίσης τις αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1976, 65/75, *Tasca* (Συλλογή τόμος 1976, σ. 125), της 24ης Ιανουαρίου 1978, 82/77, *Van Tiggele* (Συλλογή τόμος 1978, σ. 15), την προπαρατεθείσα απόφαση *Cullet*, σκέψη 23, και την απόφαση της 7ης Μαΐου 1991, C-287/89, *Επιτροπή κατά Βελγίου* (Συλλογή 1991, σ. I-2233, σκέψη 17).

54 — Προπαρατεθείσα απόφαση *CaixaBank France*, σκέψεις 12 και 13. Σημειώνεται ότι, ακόμη και αν η προπαρατεθείσα απόφαση *Keck* και *Mithouard* αφορούσε το δικαίωμα εγκαταστάσεως, το τελικό αποτέλεσμα θα ήταν το ίδιο, αφού θα υφίστατο εν πάση περιπτώσει εκ των πραγμάτων διάκριση, η οποία θα καθιστούσε ανεφάρμοστη την έννοια του τόπου πωλήσεως (προπαρατεθείσα απόφαση *Keck* και *Mithouard*, σκέψη 16).

55 — Βλ. σημείο 48 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Alber επί της υποθέσεως *Επιτροπή κατά Ιταλίας* (απόφαση της 29ης Μαΐου 2001, C-263/99, Συλλογή 2001, σ. I-4195).

56 — Δεν ελήφθη υπόψη π.χ. το γεγονός ότι οι αλλοδαποί δικηγόροι θα μπορούσαν να έχουν χαμηλότερες πάγιες δαπάνες.

μπορούν να υπερβούν οι ασκούντες τη δικηγορία στην Ιταλία, ανεξαρτήτως του τόπου της επαγγελματικής τους έδρας.

67. Η νομολογία έχει εξετάσει τα συστήματα τιμών που περιλαμβάνουν ανώτατες τιμές. Εξ αυτής συνάγεται ότι, εφόσον το αποτέλεσμα τις ανώτατης τιμής είναι η μείωση του περιθωρίου εμπορικού κέρδους των εισαγωγέων, από το οποίο αυτοί πρέπει να αφαιρέσουν τα έξοδά τους εισαγωγής, τότε η ανώτατη τιμή αντιβαίνει στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων<sup>57</sup>. Η «καταδίκη» των ανώτατων τιμών διατυπώνεται με γενικούς όρους: η ύπαρξη περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας συνάγεται «όταν οι τιμές βρίσκονται σε τέτοιο επίπεδο ώστε η διάθεση των εισαγομένων προϊόντων να καθίσταται είτε αδύνατη είτε δυσχερέστερη από τη διάθεση των εθνικών προϊόντων»<sup>58</sup>.

68. Η απόφαση ΑΜΟΚ<sup>59</sup>, στην οποία παρέπεμψε η Γερμανική Κυβέρνηση για να αμφισβητήσει το γεγονός ότι ο πίνακας αμοιβών καταλήγει σε περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεν είναι λυσιτελής στην προκειμένη περίπτωση. Συγκε-

κριμένα, με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο εξέτασε μια γερμανική δικονομική διάταξη η οποία θέτει ως ανώτατο όριο στο οριζόμενο από δικαστήριο ποσό αποδόσεως εξόδων για αμοιβή δικηγόρου το ποσό που θα ίσχυε προκειμένου περί δικηγόρου εγκατεστημένου στη Γερμανία. Αντίθετα προς την υπό κρίση κανονιστική ρύθμιση, η γερμανική διατίμηση δεν απαγορεύει στους αλλοδαπούς δικηγόρους και στους εντολείς τους να καθορίζουν ελεύθερα το ύψος των αμοιβών<sup>60</sup>.

69. Είναι όμως δυνατό να προκληθούν πρόσθετες δαπάνες στους δικηγόρους εκ του γεγονότος ότι παρέχουν υπηρεσίες στην Ιταλία ενώ είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος, αν μη τι άλλο λόγω εξόδων μετακινήσεως προκειμένου να συναντήσουν τους εντολείς τους ή να παραστούν ενώπιον ιταλικού δικαστηρίου<sup>61</sup>. Οι ανώτατες αμοιβές, ωστόσο, καθορίζονται με αναφορά μόνο στην κατάσταση των δικηγόρων με έδρα στην Ιταλία. Κατά συνέπεια, οι ανώτατες αμοιβές ελαττώνουν το περιθώριο κέρδους των εγκατεστημένων εκτός Ιταλίας δικηγόρων σε σχέση με τους Ιταλούς δικηγόρους. Κατ' αυτό το μέτρο, τουλάχιστον, ο καθορισμός ανώτατων αμοιβών μέσω του πίνακα συνιστά περιορισμό της διεθνικής παροχής νομικών υπηρεσιών.

57 — Αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 1985, 116/84, Roelstraete (Συλλογή 1985, σ. 1705, σκέψη 21), και προπαρατεθείσα απόφαση της 19ης Μαρτίου 1991, C-249/88, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 7.

58 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 19ης Μαρτίου 1991, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 15. Με την απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 1983, 181/82, Roussel Laboratoria κ.λπ. (Συλλογή 1983, σ. 3849, σκέψεις 21 και 23), το Δικαστήριο εξέτασε ένα σύστημα τιμών που προέβλεπε διαφορετικό καθεστώς για τα εισαγόμενα και τα εγχώρια προϊόντα και το οποίο καθόριζε την τιμή των εισαγομένων προϊόντων βάσει ενός δείκτη που διέφερε από το ένα κράτος μέλος στο άλλο εξαιτίας των νομοθετικών διατάξεων και των οικονομικών συνθηκών που επηρέαζαν τη διαμόρφωση της τιμής αναφοράς. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η διάθεση των εισαγομένων προϊόντων περιήγετο σε μειονεκτική θέση ή καθίστατο, εν πάση περιπτώσει, δυσχερέστερη όποτε το ύψος τιμών στο οποίο παρέπεμπε, προκειμένου περί προϊόντων άλλων κρατών μελών, η ρύθμιση του κράτους μέλους εισαγωγής ήταν χαμηλότερο του εφαρμοστέου στα εγχώρια προϊόντα.

59 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2003, C-289/02 (Συλλογή 2003, σ. I-15059).

70. Εξάλλου, τα ανώτερα όρια του υπό κρίση πίνακα μπορεί να κωλύουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αποτελώντας εμπόδιο στο να ανταμείβεται δεόντως η ποιότητα υπηρεσιών που παρασχέθηκαν από δικηγόρους εγκατεστημένους σε άλλα

60 — Σημείο 46 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Mischo επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως ΑΜΟΚ.

61 — Βλ. σημείο 44 των προτάσεων επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Ιταλίας (προπαρατεθείσα απόφαση της 29ης Μαΐου 2001).

κράτη μέλη εκτός της Ιταλίας, οπότε να αποθαρρύνουν την παροχή υπηρεσιών στην Ιταλία από ορισμένους δικηγόρους που απαιτούν υψηλές αμοιβές.

καθόσον τους υποβάλλει σε πρόσθετες δαπάνες, μπορεί να συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εκ μέρους τους.

γ) Άλλοι ενδεχόμενοι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, απορρέοντες από την απαγόρευση αποκλίσεως από τον πίνακα αμοιβών

71. Κατ' εφαρμογήν της υπουργικής απόφασεως, είτε αυτής του 1990 είτε του 1994, οι ασκούντες τη δικηγορία στην Ιταλία υποχρεούνται να χρεώνουν τις υπηρεσίες τους βάσει του περιοριστικού καταλόγου νομικών υπηρεσιών του πίνακα αμοιβών. Καταρχήν, απαγορεύεται να καθορίζουν το ύψος των αμοιβών τους βάσει άλλης μεθόδου, π.χ. σύμφωνα με τον χρόνο που αφιέρωσε στην υπόθεση κάθε συνεργάτης αναλόγως του βαθμού εμπειρίας. Τα δύο αυτά συστήματα, όμως, παρέχουν στον εντολέα τη δυνατότητα να κατανοήσει το ύψος της αμοιβής που πρέπει να καταβάλει και συμβάλλουν εξίσου στη μείωση της υφισταμένης ασυμμετρίας πληροφορήσεως μεταξύ του δικηγόρου και του εντολέα του. Εν πάση περιπτώσει, η επιβολή στους εγκατεστημένους εκτός Ιταλίας δικηγόρους, οι οποίοι κάνουν χρήση του δικαιώματος τους στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, της υποχρέωσης τιμολογήσεως των υπηρεσιών τους βάσει των κατηγοριών υπηρεσιών του πίνακα αμοιβών προκαλεί σ' αυτούς μια πρόσθετη δαπάνη. Εάν χρησιμοποιούν συνήθως άλλο σύστημα χρεώσεως, θα αναγκαστούν να το εγκαταλείψουν, τουλάχιστον για τις παρεχόμενες στην Ιταλία υπηρεσίες. Συνεπώς, η υποχρέωση που επιβάλλεται στους εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη δικηγόρους, οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες στην Ιταλία, να χρεώνουν τις υπηρεσίες τους βάσει κατηγοριών του πίνακα αμοιβών,

72. Το άρθρο 15 της υπουργικής αποφάσεως του 1994 σχετικά με τις διαφορές ενώπιον εμπορικών, αστικών ή διοικητικών δικαστηρίων<sup>62</sup> που ορίζει ότι οι δικηγόροι μπορούν να χρεώνουν τα έξοδά τους με κατ' αποκοπήν ποσοστό 10 % του συνολικού της αμοιβής τους και των δικαστικών εξόδων δεν λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των πραγματικών καταστάσεων<sup>63</sup>. Αυτό το άρθρο δεν προβλέπει τις διεθνικές καταστάσεις, στις οποίες τα πραγματικά έξοδα μπορεί να υπερβαίνουν αυτό το όριο. Ενέχει έτσι τον κίνδυνο να αποβεί δυσμενές για τους δικηγόρους που κάνουν χρήση της ελευθερίας τους να παρέχουν υπηρεσίες επί ιταλικού εδάφους.

73. Η συμφωνία αμοιβής αναλόγως του αποτελέσματος προβλέπεται επίσης από την υπουργική απόφαση του 1990, η οποία εφαρμόζεται επί διαφορών ενώπιον εμπορικών, αστικών ή διοικητικών δικαστηρίων, καθώς το άρθρο 5, παράγραφος 3, αυτής ορίζει για τις αμοιβές αυτού του είδους ως όριο το διπλάσιο των προβλεπομένων ανωτάτων αμοιβών<sup>64</sup>. Αυτό το μέτρο εμποδίζει τους αλλοδαπούς δικηγόρους που παρέχουν

62 — Τα αντίστοιχα άρθρα είναι το άρθρο 11 για τις εξωδικαστικές διαφορές και το άρθρο 8 για τις διαφορές ενώπιον των ποινικών δικαστηρίων.

63 — Αυτό το κατ' αποκοπή ποσό αυξήθηκε στο 15 % με την υπουργική απόφαση του 2004.

64 — Αυτό το όριο αυξήθηκε στο τετραπλάσιο των ανώτατων αμοιβών το 1994, ενώ, από το 2004, απαιτείται επίσης η εκ των προτέρων έγκριση του CNE.

υπηρεσίες στην Ιταλία να καθορίζουν ελεύθερα τις αμοιβές που θα τους καταβάλουν οι εντολείς τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη δικηγόροι στερούνται ενός μέσου ιδιαίτερος αποτελεσματικού για την είσοδο στην ιταλική αγορά<sup>65</sup>.

των αμοιβών, θα εξετάσω καταρχάς το σημείο αυτό.

74. Γενικά, ενώ οι εγκατεστημένοι στην Ιταλία δικηγόροι μπορούν να οργανώσουν την κατανομή των δαπανών στο εσωτερικό του γραφείου τους σύμφωνα με τις αμοιβές του πίνακα, οι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη δικηγόροι δεν έχουν, αντιθέτως, τη δυνατότητα αυτή, αφού εξ ορισμού ασκούν στην Ιταλία τμήμα μόνον της δραστηριότητάς τους.

75. Εν πάση περιπτώσει, ο πίνακας δικηγορικών αμοιβών παρακωλύει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στην ιταλική αγορά από δικηγόρους εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη. Επομένως, το υπό κρίση νομοθετικό διάταγμα συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ, οπότε επιβάλλεται να εξακριβωθεί αν ο περιορισμός αυτός μπορεί να δικαιολογηθεί. Δεδομένου ότι δεν προβλήθηκε κανείς ισχυρισμός σχετικός με το άρθρο 46, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 55 ΕΚ<sup>66</sup>, θα εξετάσω μόνον το ενδεχόμενο δικαιολογήσεως για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Δεδομένου ότι οι παρεμβαίνοντες εστίασαν τους ισχυρισμούς τους στο ζήτημα των κατώτα-

2. Η δικαιολόγηση του οφειλόμενου στον καθορισμό κατώτατων αμοιβών περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

76. Τόσο με τις γραπτές παρατηρήσεις τους όσο και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο δικηγόρος R. Meloni, καθώς και η Ιταλική και η Γερμανική Κυβέρνηση, προέβαλαν επιχειρήματα για να δικαιολογήσουν την προσβολή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών την οποία συνιστά ο καθορισμός κατώτατων αμοιβών από την υπό κρίση στην κύρια δίκη ιταλική κανονιστική ρύθμιση. Οι δικαιολογίες τους άπτονται δύο ζητημάτων.

α) Η αρχή της προσβάσεως στη δικαιοσύνη

77. Ο δικηγόρος R. Meloni και η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρθηκαν στην αρχή της προσβάσεως στη δικαιοσύνη και στον σεβασμό των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως ως επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Ο δικηγόρος R. Meloni παρέπεμψε στο άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ) και στο άρθρο 24 του ιταλικού Συντάγματος.

65 — Προπαρατεθείσα απόφαση CaixaBank.

66 — Με την απόφασή του της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners (Συλλογή τόμος 1974, σ. 317), το Δικαστήριο είχε απορρίψει την πιθανότητα να μετέχουν οι δικηγόροι της ασκήσεως δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 45 ΕΚ.

78. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας έχει αναγνωρισθεί πράγματι ως θεμελιώδης αρχή του κοινοτικού δικαίου<sup>67</sup>. Το Δικαστήριο έκρινε ότι επί ποινικών υποθέσεων το δικαίωμα αυτό μπορεί επίσης να περιλαμβάνει και το δικαίωμα υπερασπίσεως από δικηγόρο<sup>68</sup>. Το άρθρο 47, παράγραφοι 2 και 3, του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως<sup>69</sup> προβλέπει επίσης ότι «κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλευτείται δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του. Σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται ευεργέτημα πενίας, εφόσον το ευεργέτημα αυτό είναι αναγκαίο για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη».

79. Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, εάν καταργούνταν οι κατώτατες αμοιβές, τότε θα υπολογίζονταν αναλόγως του χρόνου που θα αφιερώναται στην υπόθεση, κάτι που θα συνεπαγόταν το ότι οι αμοιβές που οφείλονται για αγωγές αποζημιώσεως μικρού ύψους θα ήταν συγκριτικά αυξημένες σε σχέση με την αξία του αντικειμένου της διαφοράς. Ένα τέτοιο σύστημα θα αποδει-

κνυόταν δυσμενές για τα άτομα χαμηλού εισοδήματος. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι οι κατώτατες αμοιβές επί υποθέσεων με αντικείμενο χαμηλής αξίας θα μπορούσαν να ορισθούν σε επίπεδο κάτω του κόστους, υφισταμένης πάντως της δυνατότητας αντισταθεί μέσω των κατώτατων αμοιβών στις λοιπές υποθέσεις.

80. Εντούτοις, δεν είναι σαφές το πώς ο καθορισμός κατώτατων αμοιβών συμβάλλει στη διασφάλιση της ίσης προσβάσεως όλων των πολιτών στη δικαιοσύνη. Αντίθετα, όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εάν ήταν αυτός ο σκοπός της υπό κρίση στην κύρια δίκη ιταλικής κανονιστικής ρυθμίσεως, θα αρκούσε ο καθορισμός ανώτατων αμοιβών προκειμένου να μην υπερβούν οι αμοιβές ορισμένο όριο. Εξάλλου, δεν διακρίνω στην ως άνω ρύθμιση σαφή σύνδεσμο μεταξύ του καθορισμού κατώτατων αμοιβών και της δυνατότητας των δικηγόρων να διατηρούν ένα λογικό επίπεδο αμοιβών αντισταθμιζοντας τις μη καλυφθείσες δαπάνες τους σε ορισμένες υποθέσεις με τις εισπραχθείσες αμοιβές άλλων υποθέσεων. Η προτεινόμενη από τη Γερμανική Κυβέρνηση δικαιολόγηση επί του ζητήματος αυτού φαίνεται εντελώς υποθετική. Υπ' αυτές τις συνθήκες, φρονώ ότι ο καθορισμός κατώτατων δικηγορικών αμοιβών δεν μπορεί να είναι προσήκων για την επίτευξη του θεμιτού στόχου της διασφάλισης της προσβάσεως πάντων στη δικαιοσύνη. Λεπτότερο είναι το ζήτημα που έγκειται στο να εξακριβωθεί εάν ο ορισμός αυτός ευνοεί την ισότιμη πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Αυτό το ερώτημα αφορά τη δεύτερη δικαιολογία που προβλήθηκε σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία του δικηγορικού επαγγέλματος.

67 — Απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston (Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψεις 17 ως 19).

68 — Απόφαση της 28ης Μαρτίου 2000, C-7/98, Krombach (Συλλογή 2000, σ. I-1935, σκέψη 39). Κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει τις αστικές υποθέσεις. Με την απόφασή του Golder κατά Ηνωμένου Βασιλείου (απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1975, σειρά Α, αριθ. 18), το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καταδικάζει την απαγόρευση σε κρατούμενο που επιδιώκει την άσκηση πολιτικής αγωγής να προσφύγει σε δικηγόρο ως παραβίαση του δικαιώματος προσβάσεως στη δικαιοσύνη όπως αυτό προστατεύεται από το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.

69 — Χάρτης που διακηρύχθηκε στη Νίκαια [της Γαλλίας] την 7η Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ C 364 της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σ. 1). Βλ. επίσης την ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Στην απόφασή του Airey κατά Ιρλανδίας (απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1979, σειρά Α, αριθ. 32, σκέψη 26), έκρινε ότι αυτό το άρθρο μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να υποχρεώνει το κράτος να παράσχει την αρωγή μέλους του δικηγορικού συλλόγου, εφόσον αυτή καθίσταται αναγκαία για την αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

β) Η εύρυθμη λειτουργία του δικηγορικού επαγγέλματος

81. Παράλληλα, η Ιταλική Κυβέρνηση βασίζει την επιχειρηματολογία της στην αναγκαιότητα οργανώσεως του επαγγέλματος του δικηγόρου, όπως αυτή αναφέρεται στις σκέψεις 97 και 122 της προπαρατεθείσας αποφάσεως *Wouters*. Εξ αυτών προκύπτει ότι ο στόχος της «θεσπίσεως κανόνων περί οργανώσεως, προσόντων, δεοντολογίας, ελέγχου και ευθύνης, οι οποίοι παρέχουν την απαραίτητη εγγύηση ακεραιότητας και πείρας στους τελικούς αποδέκτες των νομικών υπηρεσιών και στην εύρυθμη λειτουργία της δικαιοσύνης» μπορεί να δικαιολογήσει ένα περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών<sup>70</sup>.

82. Αν και στα κράτη μέλη απόκειται να οργανώσουν το δικονομικό τους σύστημα και το σύστημα επιλύσεως διαφορών<sup>71</sup>, καθώς και να καθορίσουν τους όρους ασκήσεως του δικηγορικού επαγγέλματος<sup>72</sup>, εντούτοις η διακριτική τους ευχέρεια ρυθμίζεται από το κοινοτικό δίκαιο. Για τον λόγο αυτό, στα κράτη μέλη εναπόκειται να αποδείξουν το πώς ο καθορισμός κατώτατων αμοιβών θα ήταν κατάλληλος για να διασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία του δικηγορικού επαγγέλματος.

70 — Βλ. επίσης την απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, *C-3/95, Reisebüro Broede* (Συλλογή 1996, σ. I-6511), την προπαρατεθείσα απόφαση *Van Binsbergen* και την απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1988, 427/85, *Επιτροπή κατά Γερμανίας* (Συλλογή 1988, σ. 1123).

71 — Αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1971, υποθέσεις 51/71 έως 54/71, *International Fruit Company* κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 1091) και της 8ης Νοεμβρίου 2005, *C-443/03, Leffler* (Συλλογή 2005, σ. I-9611, σκέψη 49).

72 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1984, 107/83, *Klopp* (Συλλογή 1984, σ. 2971, σκέψη 17): προπαρατεθείσες αποφάσεις *Reisebüro Broede*, σκέψη 37, και *Wouters* κ.λπ., σκέψη 99, καθώς και προπαρατεθείσα διάταξη *Mauri*.

83. Το κύριο επιχείρημα που προέβαλε τόσο η Ιταλική όσο και η Γερμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση αφορά τον κίνδυνο τον οποίο ενέχει ένας μεταξύ δικηγόρων σφοδρός ανταγωνισμός να οδηγήσει σε ανταγωνισμό τιμών που θα είχε ως συνέπεια την υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε βάρος των καταναλωτών. Αυτός ο κίνδυνος είναι ακόμη εντονότερος από τη στιγμή που η αγορά νομικών υπηρεσιών χαρακτηρίζεται από μια ασυμμετρία στην πληροφόρηση μεταξύ δικηγόρων και καταναλωτών, καθώς οι τελευταίοι δεν έχουν γνώση των αναγκαίων παραμέτρων προκειμένου να αξιολογήσουν την ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών<sup>73</sup>.

84. Η Ιταλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η ύπαρξη κατώτατων αμοιβών καθιστά αφ' εαυτής δυνατή τη διασφάλιση διαχωρισμού των συμφερόντων των δικηγόρων και των εντολών τους. Πράγματι, η παροχή υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας έναντι χαμηλής αμοιβής μπορεί να αποδεικνύεται συμφέρουσα για τον δικηγόρο αλλά τελικά είναι αντίθετη προς τα συμφέροντα του εντολέα του. Η κυβέρνηση αυτή επικαλείται επίσης την ανάγκη διαφυλάξεως της αξιοπρέπειας του δικηγορικού επαγγέλματος, η οποία απαιτεί τον καθορισμό κατώτατου ύψους για τις δικηγορικές αμοιβές. Συναφώς προς αυτόν τον τελευταίο ισχυρισμό, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν εξηγεί ούτε το πώς αυτό το μέτρο είναι κατάλληλο για να προασπίσει την αξιοπρέπεια του δικηγορικού επαγγέλματος, ούτε τους λόγους για τους οποίους ένα τέτοιο μέτρο είναι αναγκαίο μόνο για το επάγγελμα του δικηγόρου και όχι και για άλλα ελευθέρια επαγγέλματα.

73 — Σχετικά με την ασυμμετρία στην πληροφόρηση που χαρακτηρίζει τις αγορές επαγγελματικών υπηρεσιών, βλ. προτάσεις στις προπαρατεθείσες υποθέσεις *Ardüino*, σημείο 112, και *Pavlov* κ.λπ., σημείο 85.



85. Μολονότι το Δικαστήριο δεν εξέτασε αυτό το ζήτημα με την προπαρατεθείσα απόφαση *Argüino*, στις προτάσεις του ο γενικός εισαγγελέας Léger διερωτήθηκε επί της δυνατότητας να δικαιολογηθεί ο καθορισμός κατώτατων αμοιβών από τον στόχο της διασφάλισης της ποιότητας των παρεχομένων από δικηγόρους υπηρεσιών. Στο σημείο 117 των προτάσεων του, εξέφρασε τις αμφιβολίες του ως εξής: «Δεν βλέπω σε τι ένα σύστημα δεσμευτικών τιμών θα εμποδίζει τα μέλη του επαγγέλματος να προσφέρουν υπηρεσίες μέτριας ποιότητας αν, εξάλλου, τα προσόντα τους, η ικανότητά τους ή το ήθος τους ελλείπουν.»

86. Τις αμφιβολίες του γενικού εισαγγελέα Léger συμμερίζεται η οικονομική βιβλιογραφία, σύμφωνα με την οποία ουδόλως έχει αποδειχθεί ότι η κατάργηση κατώτατων αμοιβών οδηγεί συστηματικά σε υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχομένων νομικών υπηρεσιών<sup>74</sup>. Ελλείψει της δυνατότητας προσκομίσεως αποδεικτικών στοιχείων, η Γερμανική Κυβέρνηση επιχείρησε εντούτοις να επικαλεσθεί έναν «αρνητικό αιτιώδη σύνδεσμο» που κατ' αυτήν προκύπτει εκ του γεγονότος ότι, κάτω από μια ορισμένης αμοιβή, η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών παύει να εξασφαλίζεται. Όμως αυτό θα προϋπέθετε ότι η ποιότητα θα εξασφαλιζόταν από ενός ορισμένου ύψους αμοιβής. Τούτο δεν θα αρκούσε πάντως για να δικαιολογήσει τον καθορισμό κατώτατων αμοιβών. Θα έπρεπε να αποδειχθεί ότι η

κατάργηση των κατώτατων αμοιβών θα προκαλούσε αυτόματα υποβάθμιση της ποιότητας των νομικών υπηρεσιών.

87. Για να αποδειχθεί ότι η δικαιολογία που επικαλείται η Ιταλική Κυβέρνηση είναι ικανή να αντισταθμίσει τον περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που προκαλεί η υπό κρίση στην κύρια δίκη κανονιστική ρύθμιση, είναι απαραίτητο να διαπιστωθεί η ύπαρξη άμεσου συνδέσμου μεταξύ της τελευταίας και της εύρυθμης λειτουργίας του δικηγορικού επαγγέλματος. Συγκεκριμένα, η με τη μορφή δυσμενούς διακρίσεως επίδραση αυτής της κανονιστικής ρυθμίσεως, εκ του γεγονότος ότι οι κατώτατες αμοιβές υπολογίζονται βάσει των υλικών συνθηκών των ημεδαπών δικηγόρων και λαμβανομένης υπόψη της ουσιαστικής συμμετοχής του CNF (εθνικού συμβουλίου των δικηγορικών συλλόγων) στη διαμόρφωση του περιεχομένου της ρυθμίσεως, επιβάλλει την υποχρέωση παροχής «ενισχυμένης» αιτιολογίας. Όμως, παρότι ο σκοπός να διασφαλισθεί η εύρυθμη λειτουργία του επαγγέλματος αυτού είναι θεμιτός, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν απέδειξε κατά ποιο τρόπο ο καθορισμός κατώτατων αμοιβών θα ήταν κατάλληλος για την επίτευξή του. Μολονότι υφίσταται ευρεία απόκλιση μεταξύ των πλέον χαμηλών και των πλέον υψηλών αμοιβών, το γεγονός αυτό δεν ωθεί στην παροχή νομικών υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας σε χαμηλή τιμή. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι υπάρχει συσχέτιση μεταξύ του ύψους των αμοιβών και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, ιδίως δε ότι οι παροχές σε χαμηλή τιμή είναι και κατώτερης ποιότητας. Το αυτό συμπέρασμα μπορεί να ενισχυθεί εάν ληφθεί υπόψη η κατάσταση στα κράτη μέλη στα οποία δεν υπάρχει σύστημα ελέγχου των τιμών. Οι δικηγορικές αμοιβές φαίνεται ότι καθορίζονται βάσει σειράς στοιχείων:

74 — Kwoka, J., «The Federal Trade Commission and the professions: a quarter century of accomplishments and some new challenges», *Antitrust Law Journal*, 2005, σ. 997.

βαθμός εξειδικεύσεως, εσωτερική οργάνωση, οικονομίες κλίμακας και όχι μόνον, ή όχι κατά κύριο λόγο, αναλόγων της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

88. Εν πάση περιπτώσει, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αναζήτησε εναλλακτική λύση λιγότερο περιοριστική της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών απ' ό,τι το μέτρο αυτό<sup>75</sup>. Καταρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι η ποιότητα μπορεί να ελεγχθεί και με μηχανισμούς άλλους πλην του καθορισμού αμοιβών από τις δημόσιες αρχές, προκειμένου να διασφαλισθεί η εύρυθμη λειτουργία του δικηγορικού επαγγέλματος δια της μείωσης της ασυμμετρίας στην πληροφόρηση μεταξύ του δικηγόρου και του εντολέα του. Η Επιτροπή αναφέρεται σε τρεις εξ αυτών. Ο έλεγχος της προσβάσεως στο επάγγελμα του δικηγόρου με τη χρήση αυστηρών κριτηρίων επιλογής θα μπορούσε να αποτελέσει μια πρώτη λύση. Μια άλλη πιθανότητα θα ήταν να ενισχυθεί η δυνατότητα των εντολέων των δικηγόρων να αμφισβητούν το ύψος της αμοιβής που τους ζητείται. Τέλος, η αυστηρή εφαρμογή των πειθαρχικών διατάξεων θα αποθάρρυνε τους δικηγόρους από το να επιδεικνύουν έναντι των πελατών τους συμπεριφορές αντίθετες προς τους κανόνες δεοντολογίας.

89. Είναι, συναφώς, αληθές ότι δεν έχει καθοριστική σημασία η διαπίστωση ότι στην πλειονότητα των κρατών μελών, καθώς και

σε πολλά τρίτα κράτη, δεν υφίστανται κατώτατες αμοιβές των νομικών υπηρεσιών που παρέχουν οι δικηγόροι<sup>76</sup>. Η Ιταλική και η Γερμανική Κυβέρνηση ορθώς αντέτειναν σ' αυτό το επιχείρημα ότι θα ισοδυναμούσε με κατάργηση της αρμοδιότητάς τους να καθορίζουν ελεύθερα τους όρους οργάνωσης των νομικών επαγγεμάτων στο εθνικό τους δίκαιο. Ωστόσο, ελλείψει σαφούς αποδείξεως της υπάρξεως του κινδύνου που επισήμαναν οι ως άνω κυβερνήσεις, η εμπειρία των άλλων κρατών μελών μπορεί να είναι λυσιτελής για να τεθεί υπό αμφισβήτηση, μέχρις ορισμένου βαθμού, η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ του καθορισμού κατώτατων αμοιβών και της υψηλότερης ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

90. Η Γερμανική Κυβέρνηση επιχειρεί επίσης να εμφανίσει ότι ο κανόνας των κατώτατων αμοιβών εντάσσεται σε ένα ευρύτερο σύστημα. Φρονεί ότι οι αμοιβές που καταβάλλονται στους δικηγόρους πρέπει να θεωρηθούν ότι στο πλαίσιο του διακανονισμού των εξόδων επιτρέπουν στον καταναλωτή να προβλέψει το κόστος μιας δικαστικής διαδικασίας. Συναφώς επικαλείται την προπαρατεθείσα απόφαση ΑΜΟΚ, στην οποία εξετάστηκε γερμανική διάταξη κατά την οποία η αμοιβή που καταβάλλει ο ηττηθείς διάδικος δεν μπορεί να υπερβεί την αμοιβή του πίνακα που ισχύει για τους εγκατεστημένους στη Γερμανία δικηγόρους. Ωστόσο, ενώ η θέσπιση ανώτατου ορίου, όπως στην υπό κρίση γερμανική διάταξη, καθιστά πράγματι δυνατή την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου, δεν μπορεί να συναχθεί παρόμοιο συμπέρασμα από διάταξη που προβλέπει κατώτατες αμοιβές, διότι οι δικηγόροι έχουν εξ ορισμού τη δυνατότητα να

75 — Βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2005, C-320/03, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2005, σ. I-9871, σκέψεις 87 έως 89). Στην προκειμένη περίπτωση η Δημοκρατία της Αυστρίας όφειλε, για να αποδείξει ότι δεν υπήρχε μέτρο λιγότερο περιοριστικό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων από την απαγόρευση κυκλοφορίας των βαρέων οχημάτων, να προβεί στην αναζήτηση εναλλακτικών μέτρων πριν από τη λήψη του μέτρου αυτού.

76 — Ανακοίνωση της Επιτροπής — Έκθεση για τον ανταγωνισμό στο χώρο των ελευθέρων επαγγεμάτων, της 9ης Φεβρουαρίου 2004, [COM(2004)83 τελικό, σ. 13], η οποία αναφέρει την Αυστρία, τη Γερμανία και την Ιταλία ως τα κράτη μέλη που ασκούν ακόμη έλεγχο τιμών (κατώτατων και ανώτατων) σε ότι αφορά τις αμοιβές των δικηγόρων.

καθορίσουν την αμοιβή τους σε ύψος μεγαλύτερο αυτού του ποσού. Προκειμένου περί της ενισχύσεως της ασφάλειας δικαίου, θα ήταν λιγότερο περιοριστικό να απαιτείται η εκ των προτέρων ενημέρωση του καταναλωτή ως προς τον τρόπο υπολογισμού των αμοιβών που θα πρέπει να καταβάλει. Η ασυμμετρία ως προς την ενημέρωση θα αντισταθμιζόταν έτσι και με μέσα λιγότερο περιοριστικά της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών απ' ό,τι ο ορισμός κατώτατων ποσών.

91. Η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει, με τις γραπτές τις παρατηρήσεις, ότι η απαγόρευση παρεκκλίσεως από τις κατώτατες αμοιβές διασφαλίζει την απλή και αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της αποδόσεως των εξόδων. Εάν επιτρεπόταν στους δικηγόρους να ορίζουν αμοιβές χαμηλότερες ενός κατώτατου ορίου θα υπήρχε ο κίνδυνος να πρέπει ο ηττηθείς διάδικος να καταβάλει ποσό υψηλότερο από αυτό που κατέβαλε ο νικήσας διάδικος, ενώ θα καθίστατο πλέον περίπλοκη και η διεξαγωγή αποδείξεων σε αυτόν τον τομέα. Αρκεί συναφώς να παρατηρηθεί ότι η κατάργηση των κατώτατων αμοιβών δεν θα επέφερε οπωσδήποτε την αναφερθείσα από τη Γερμανική Κυβέρνηση συνέπεια, αλλά μείωση των εξόδων που επιβάλλονται στον ηττηθέντα διάδικο, ο οποίος δεν μπορεί να υποχρεωθεί να αποδώσει ποσό που δεν διακυβεύθηκε.

92. Ακόμη και αν υπήρχε σύνδεσμος μεταξύ κατώτατων τιμών και ποιότητας των παρεχόμενων νομικών υπηρεσιών, οι αμοιβές αυτές δεν μπορούν εντούτοις να διαγωνίζονται για όλες τις νομικές υπηρεσίες. Συγκεκριμένα, από τη στιγμή που οι δικηγόροι μπορούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να παρέχουν εξωδικαστικές συμβουλές χωρίς να υπόκεινται στις κατώτατες αμοιβές, η διατήρησή τους δεν φαίνεται δικαιολογη-

μένη για αυτό το είδος παροχής υπηρεσιών. Η ασυνέπεια την οποία αποκαλύπτει η συνύπαρξη στην ίδια αγορά επιχειρηματιών από τους οποίους κάποιοι δεσμεύονται από κατώτατες τιμές και άλλοι απαλλάσσονται αυτής της υποχρέωσης δεν επιτρέπει να θεωρηθεί ότι ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μπορεί να δικαιολογηθεί χάριν της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών στους καταναλωτές τους.

93. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών λόγω του καθορισμού κατώτατων αμοιβών δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος.

94. Τέλος, πρέπει να εξετασθούν δύο τελευταία ζητήματα. Όπως προεξέθεσα, από την υπό κρίση στην κύρια δίκη ιταλική κανονιστική ρύθμιση ανακύπτουν ζητήματα τόσο λόγω της υπάρξεως κατώτατων αμοιβών, όσο και ανώτατων. Εντούτοις, το εθνικό δικαστήριο δεν έθιξε το τελευταίο αυτό ζήτημα. Επιπλέον, μια ανάλυση της ενδεχόμενης δικαιολογήσεως των ανώτατων αμοιβών είναι πλέον περίπλοκη και λεπτή απ' ό,τι των κατώτατων<sup>77</sup>, ενώ επί του ζητήματος αυτού δεν διεξήχθη συζήτηση. Φρονώ, επομένως, ότι είναι ορθότερο να μην εξετα-

77 — Ιδίως προκειμένου περί των συνεπειών τους επί της ισότιμης προσβάσεως στη δικαιοσύνη

σθεί αυτό το τμήμα της ιταλικής νομοθεσίας, κάτι το οποίο άλλωστε δεν είναι αναγκαίο για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Ωστόσο, η απαγόρευση παρεκκλίσεως από τις κατώτατες αμοιβές επιφέρει έμμεσα και την απαγόρευση των αμοιβών αναλόγως της εκβάσεως της υποθέσεως. Στην πράξη, οι αμοιβές αναλόγως του αποτελέσματος μπορούν να καταλήξουν σε αμοιβές χαμηλότερες των κατώτατων και επομένως απαγορεύονται. Είναι επίσης αληθές ότι η προεκτεθείσα συλλογιστική τυγχάνει εφαρμογής στην περίπτωση τους, καθώς δεν υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ χαμηλότερης ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών και εγκρίσεως αμοιβών αναλόγως του αποτελέσματος. Εξάλλου, ως προς τη δικαιολόγηση περί προσβάσεως στη δικαιοσύνη, η δυνατότητα να συμφωνηθεί αμοιβή ανα-

λόγως του αποτελέσματος μπορεί, αντίθετα, να τη βελτιώσει επιτρέποντας σε διαδίκους στερούμενους οικονομικών μέσων να αποκτήσουν πρόσβαση στη δικαιοσύνη, καθώς τον κίνδυνο τον φέρουν οι δικηγόροι. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, αυτή η ίδια η ύπαρξη αμοιβής αναλόγως του αποτελέσματος καθιστά δυνατή την άσκηση μιας συλλογικής αγωγής. Εν πάση περιπτώσει, η ανάλυση αυτού του ζητήματος δεν είναι θεμελιώδης για να αποφανθεί το αιτούν δικαστήριο *in concreto*, ακόμη δε και αν έχω τη γνώμη ότι αυτό είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένο με το ζήτημα των κατώτατων αμοιβών, φρονώ ότι είναι πιο συνετό, για τους προεκτεθέντες στο πλαίσιο των ανώτατων αμοιβών λόγους, να μην αποφανθεί το Δικαστήριο επί του ζητήματος αυτού.

#### IV — Πρόταση

95. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι:

*Στην υπόθεση C-202/04:*

«Όπως συνάγεται από την απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2002, C-35/99, Arduino (Συλλογή 2002, σ. I-1529), το άρθρο 81 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 ΕΚ, δεν απαγορεύει εθνικό μέτρο που καθορίζει πίνακα αμοιβών των δικηγόρων, όπως το υπό κρίση, ακόμη και για την παροχή εξωδικαστικών υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ότι το μέτρο αυτό ελήφθη υπό την ενεργό εποπτεία του κράτους και εφόσον η δικαιοδοσία των δικαστηρίων να παρεκκλίνουν από τα ποσά που ορίζονται στον πίνακα ερμηνεύεται κατά τρόπο σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο έτσι ώστε να περιορισθούν τα αντίθετα προς τον ανταγωνισμό αποτελέσματα του εν λόγω μέτρου.»

*Στην υπόθεση C-94/04:*

«Όπως συνάγεται από την προπαρατεθείσα απόφαση *Arduino*, το άρθρο 81 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 ΕΚ, δεν εμποδίζει τη θέσπιση εθνικού μέτρου το οποίο απαγορεύει στους δικηγόρους και στους εντολείς τους να παρεκκλίνουν από τον πίνακα δικηγορικών αμοιβών, όπως το υπό κρίση, υπό την προϋπόθεση ότι το μέτρο ελήφθη υπό την ενεργό εποπτεία του κράτους και εφόσον η δικαιοδοσία των δικαστηρίων να παρεκκλίνουν από τα ποσά που ορίζονται στον πίνακα ερμηνεύεται κατά τρόπο σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο έτσι ώστε να περιορισθούν τα αντίθετα προς τον ανταγωνισμό αποτελέσματα του εν λόγω μέτρου.

Το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει εθνικό μέτρο, το οποίο ορίζει μέσω πίνακα τιμών κατώτατα ποσά δικηγορικών αμοιβών, όπως το υπό κρίση.»