



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

18. srpnja 2013. *

„Članak 267. stavak 3. UFEU-a – Doseg obveze postavljanja prethodnog pitanja za sud u posljednjem stupnju – Članak 101. UFEU-a – Etički kodeks strukovnog udruženja koji zabranjuje primjenu tarifa koje ne odgovaraju dostojanstvu struke“

U predmetu C-136/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Italija), odlukom od 14. veljače 2012., koju je Sud zaprimio 13. ožujka 2012., u postupku

Consiglio nazionale dei geologi

protiv

Autorità garante della concorrenza e del mercato

i

Autorità garante della concorrenza e del mercato

protiv

Consiglio nazionale dei geologi

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, J. Malenovský, U. Løhmus, M. Safjan (izvjestitelj) i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Consiglio nazionale dei geologi, A. Lagonegro, *avvocatessa*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*,
- za francusku vladu, G. de Bergues, E. Belliard i B. Beaupère-Manokha, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: talijanski

— za mađarsku vladu, M. Fehér, K. Molnár i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,
— za Europsku komisiju, J.-P. Keppenne, L. Malferrari i G. Conte, u svojstvu agenata,
odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 101. i članka 267. stavka 3. UFEU-a.
- 2 Taj je zahtjev upućen u okviru spora između Consiglio nazionale dei geologi (Nacionalno vijeće geologa, u daljnjem tekstu: vijeće CNG) i Autorità garante della concorrenza e del mercato (u daljnjem tekstu: tijelo Autorità) te spora između tijela Autorità i vijeća CNG u pogledu utvrđenja tijela Autorità da postoji zabranjeni sporazum kojim se ograničava tržišno natjecanje, a koji je proveden putem etičkog propisa o određivanju honorara geologa koji je donijelo vijeće CNG.

Pravni okvir

- 3 U skladu s člankom 2. Zakona br. 112 od 3. veljače 1963. o zaštiti zvanja i struke geologa (legge n. 112 – Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo) (GURI br. 57, od 28. veljače 1963., u daljnjem tekstu: Zakon br. 112/1963) obavljanje navedene struke u Italiji ovisi o upisu u upisnik kojim upravlja nacionalno udruženje geologa.
- 4 Člankom 8. tog zakona predviđa se da svi geolozi upisani u navedeni upisnik čine udruženje i biraju vijeće CNG.
- 5 Članak 9. navedenog zakona glasi:

„Osim dužnosti koje su mu povjerene na temelju drugih odredbi, [Vijeće CNG] izvršava i sljedeće dužnosti:

- (a) osigurava poštovanje strukovnih propisa i svih drugih odredbi koje se odnose na struku;
- (b) osigurava vođenje upisnika i posebnog popisa te obavlja upise i ispise;
- (c) osigurava zaštitu zvanja i provodi djelatnosti kojima se sprječava nezakonito obavljanje struke;
- (d) donosi disciplinske mjere;
- (e) na zahtjev određuje honorare;
- (f) upravlja imovinom nacionalnog udruženja te godišnje sastavlja proračun i bilancu stanja;
- (g) odlukom koju odobri ministar pravosuđa i samo u granicama koje su nužne za pokrivanje troškova funkcioniranja nacionalnog udruženja određuje iznos godišnjeg doprinosa koji plaćaju osobe upisane u upisnik ili na poseban popis, kao i iznos članarine za upis u upisnik ili na poseban popis te za izdavanje potvrda i mišljenja o određivanju honorara.”

- 6 U skladu s člankom 14. stavkom 1. Zakona br. 616 od 25. srpnja 1966. (GURI br. 201, od 13. kolovoza 1966.) koji sadržava odredbe o provedbi Zakona br. 112 od 3. veljače 1963. o zaštiti zvanja i struke geologa (legge n. 616 – Norme integrative per l'applicazione della L. 3 febbraio 1963, n. 112, contenente norme per la tutela del titolo e della professione di geologo):

„Osobi upisanoj u upisnik ili na poseban popis koja se ne ponaša u skladu s ugledom i dostojanstvom struke mogu se, ovisno o težini radnji, izreći sljedeće disciplinske kazne:

1. opomena;
2. privremena zabrana obavljanja struke u razdoblju od najviše godinu dana;
3. brisanje iz upisnika.

[...]”

- 7 Članak 2. Zakonodavnog dekreta br. 223 od 4. srpnja 2006. o hitnim odredbama za gospodarski i socijalni oporavak, ograničenje i racionalizaciju javnih troškova te intervencije u području prihoda i suzbijanja utaje poreza (decreto-legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, GURI br. 153, od 4. srpnja 2006.), koji je Zakonom br. 248 od 4. kolovoza 2006. nakon izmjena pretvoren u zakon (u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 223/2006), predviđa:

„1. U skladu s načelima Zajednice o slobodnom tržišnom natjecanju i slobodi kretanja osoba i usluga te kako bi se korisnicima osigurala stvarna mogućnost izbora pri ostvarivanju njihovih prava i usporedbe usluga koje se nude na tržištu, od datuma stupanja na snagu ovog Zakonodavnog dekreta stavljaju se izvan snage odredbe zakona i drugih propisa kojima se za slobodna i intelektualna zanimanja predviđaju:

- (a) fiksne ili najniže obvezne tarife ili zabrana određivanja honorara ovisno o ostvarivanju postavljenih ciljeva;

[...]

3. Etičke i ugovorne odredbe kao i pravilnik o samoregulaciji koji sadržava pravila iz stavka 1. prilagodit će se najkasnije do 1. siječnja 2007., uključujući donošenje mjera kojima se osigurava kvaliteta strukovnih usluga. Ako se ne prilagode, pravila koja su suprotna pravilima koja su predviđena stavkom 1. od toga su datuma u svakom slučaju ništavna.”

- 8 U skladu s člankom 2233. Građanskog zakonika, koji se odnosi na intelektualna zanimanja:

„Honorare koji nisu bili određeni između stranaka i koji se ne mogu utvrditi u skladu s tarifama i običajima određuje sud nakon savjetovanja sa strukovnim udruženjem kojem stručnjak pripada.

U svakom slučaju iznos naknade mora biti prilagođen važnosti poslova i dostojanstvu struke.

[...]”

- 9 Članci 17. do 19. Etičkog kodeksa o obavljanju struke geologa u Italiji, koji je vijeće CNG odobrilo 19. prosinca 2006. i koji je posljednji put izmijenjen 24. ožujka 2010. (u daljnjem tekstu: Etički kodeks), propisuju:

„Članak 17. – Mjerila za tarife

Pri određivanju iznosa svojih strukovnog honorara, geolog je dužan poštovati odredbe Zakonodavnog dekreta br. 223/2006, načelo primjerenosti iz članka 2233. drugog stavka Građanskoga zakonika i, u svakom slučaju, sve zakonske propise koji su primjenjivi u tom području. Strukovna tarifa koja je odobrena Ministarskim dekretom od 18. studenoga 1971., kako je izmijenjen, i tarifa u području javnih radova koja je odobrena Ministarskim dekretom od 4. travnja 2001., u dijelu u kojem se odnose na geologe, predstavljaju legitiman i objektivan tehnički i strukovni referentni element za ocjenjivanje, određivanje i utvrđivanje honorara između stranaka.

Članak 18. – Određivanje honorara

U okviru propisa koji su na snazi, kako bi se osigurala kvaliteta usluga, geolog koji obavlja svoju strukovnu djelatnost u bilo kojem obliku – kao pojedinac, član društva ili udruženja – uvijek je dužan svoje honorare utvrditi prema važnosti i težini zadatka, dostojanstvu struke, tehničkom znanju i potrebnom trudu.

Uzimajući u obzir načela konkurentnosti u struci, udruženje osigurava da se [ta pravila] poštuju.

Članak 19. – Postupci javnog nadmetanja

U okviru postupaka javnog nadmetanja u kojima se javna uprava zakonito ne služi strukovnom tarifom kao mjerilom naknade geolog je svejedno dužan svoju ponudu odrediti prema važnosti i težini zadatka, dostojanstvu struke, tehničkom znanju i potrebnom trudu.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 10 Odlukom od 23. lipnja 2010. koja je donesena na temelju rezultata istrage (u daljnjem tekstu: Odluka tijela Autorità), tijelo Autorità utvrdilo je da je nacionalno udruženje geologa povrijedilo članak 101. UFEU-a time što je poticalo svoje članove da usklade svoja gospodarska ponašanja primjenom strukovne tarife. Konkretno, tijelo Autorità smatralo je da Etički kodeks predstavlja odluku udruženja poduzetnika čiji je učinak ograničenje tržišnog natjecanja čime je povrijeđen članak 101. UFEU-a.
- 11 Prema mišljenju tijela Autorità, na temelju članka 17. navedenog kodeksa, kvalifikacijom strukovne tarife kao legitimnog referentnog elementa za potrebe određivanja honorara poticalo se geologe da svoje honorare određuju u skladu s tom tarifom. Formalno upućivanje u navedenom članku 17. na Zakonodavni dekret br. 223/2006 kojim su se stavile izvan snage fiksne i najniže tarife ne može omogućiti geolozima da određuju strukovne honorare na temelju slobodnog dogovora između stranaka.
- 12 Osim toga, obveza, predviđena člancima 18. i 19. Etičkog kodeksa, da se honorari određuju u skladu s općim odredbama, poput ugleda i dostojanstva struke, u nedostatku kriterija na temelju kojih bi se te odredbe mogle utvrditi posebnim upućivanjem na određivanje tarifa strukovnih usluga, također navodi na smatranje da je strukovna tarifa obvezna, pri čemu se sprječavaju neovisna ponašanja na tržištu. Osim toga, činjenica da članak 17. istog kodeksa upućuje na članak 2233. Građanskoga zakonika kojim se upućuje na dostojanstvo struke potkrjepljuje tu tvrdnju.
- 13 Vijeće CNG pobilo je odluku tijela Autorità pred Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

- 14 Presudom od 25. veljače 2011. taj je sud odbio tužbu vijeća CNG. Točnije, složio se sa stajalištem tijela Autorità da pokazatelj strukovne tarife kao legitimni referentni element za određivanje honorara potiče geologe da se prilagode toj tarifi, što je dovelo do ograničenja tržišnog natjecanja. Istodobno je navedeni sud smatrao da tijelo Autorità nije podnijelo dovoljno dokaza kako bi potkrijepilo tvrdnju da upućivanje na dostojanstvo struke, kao jednog od elemenata koje treba uzeti u obzir pri određivanju honorara geologa, podrazumijeva da je strukovna tarifa obvezna. Međutim, smatrao je da ta pogreška nije dovoljna za poništenje odluke tijela Autorità.
- 15 Vijeće CNG podnijelo je žalbu protiv presude Tribunale amministrativo regionale per il Lazio pred Consiglio di Stato. Tijelo Autorità također je podnijelo žalbu protiv te presude s obzirom na to da je sud obrazložio odluku tijela Autorità proglasio djelomično pogrešnim.
- 16 U postupku pred sudom koji je uputio zahtjev vijeće CNG predložilo je da se Sudu postavi nekoliko prethodnih pitanja koja se odnose na usklađenost nacionalnih odredbi zakonske ili podzakonske naravi kao i odredbi Etičkog kodeksa s pravom Unije u području tržišnog natjecanja.
- 17 Iako sud koji je uputio zahtjev smatra da je većina pitanja koja je vijeće CNG predložilo u načelu važna za rješenje glavnog postupka, ipak smatra da su nejasno izražena. Osim toga, navedeni sud smatra da su određena navedena pitanja očito irelevantna u glavnom postupku, osobito ona kojima se upućuje na Uredbu Vijeća (EEZ) br. 2137/85 od 25. srpnja 1985. o Europskom gospodarskom interesnom udruženju (EGIU) (SL L 199, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 63.).
- 18 Stoga je sud koji je uputio zahtjev postavio Sudu pitanja o dosegu članka 267. stavka 3. UFEU-a u pogledu njegove nadležnosti da odabere i preoblikuje pitanja koja je predložila jedna od stranaka u glavnom postupku te njegove eventualne obveze da provede takav odabir i preoblikovanje pitanja.
- 19 Što se tiče pitanja koja se odnose na propise Unije u području tržišnog natjecanja, sud koji je uputio zahtjev preoblikovao je prijedloge vijeća CNG.
- 20 U tim je okolnostima Consiglio di Stato odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „I. 1. Protive li se članku 267. stavku 3. UFEU-a, kojim se predviđa da je sud u posljednjem stupnju dužan uputiti Sudu prethodno pitanje o tumačenju prava Zajednice koje je istaknula jedna od predmetnih stranaka, nacionalna postupovna pravila kojima se predviđa sustav postupovnih ograničenja, poput rokova za podnošenje tužbe, preciznog navođenja razloga, zabrane izmjene zahtjeva tijekom postupka i zabrane da sud izmijeni zahtjeve stranaka?
2. Protivi li se članku 267. stavku 3. UFEU-a, kojim se predviđa da je sud u posljednjem stupnju dužan uputiti Sudu prethodno pitanje o tumačenju prava Zajednice koje je istaknula jedna od predmetnih stranaka, nadležnost nacionalnog suda da odlučuje o ocjeni relevantnosti pitanja i stupnja jasnoće propisa Zajednice?
3. Ako se članak 267. stavak 3. UFEU-a tumači na način da se nacionalnom sudu u posljednjem stupnju nalaže bezuvjetna obveza postavljanja prethodnog pitanja o tumačenju prava Zajednice koje je istaknula jedna od stranaka u postupku, je li on u skladu s načelom razumnog trajanja postupka, koje je također utvrđeno pravom Zajednice?
4. U kojim činjeničnim i pravnim okolnostima nepoštovanje članka 267. stavka 3. UFEU-a za nacionalni sud predstavlja 'očitu povredu prava Zajednice' i može li taj pojam imati različit doseg u svrhu posebne tužbe protiv države u smislu Zakona br. 117 od 13. travnja 1988. o naknadi štete nastale izvršavanjem sudskih funkcija [...]?

II. U slučaju da Sud [...] prihvati tezu o 'rijetkom situ' [...] kojoj se protivi primjena nacionalnih postupovnih pravila o posebnosti tužbenih razloga, prethodna pitanja o pravu Zajednice treba proslijediti Sudu [...] u istom obliku u kojem ih je sastavio žalitelj [u glavnom postupku] i kako su navedena [u nastavku]:

1) [...] Sudu se podnosi [...] zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju članka 101. UFEU-a [...] u pogledu zakonodavstva i etičkih propisa kojima se uređuje struka geologa kao i institucionalni zadatci i pravila o funkcioniranju [vijeća CNG], koji se odnose na ovaj slučaj koji je opisan u nastavku, kako bi provjerio njihovu valjanost i usklađenost s europskim propisom (odnosno člankom 101. UFEU-a) o tržišnom natjecanju. [...]

[navođenje članka 9. Zakona br. 112/1963]

[navođenje članka 14. stavka 1. i članka 17. Zakona br. 616 od 25. srpnja 1966., koji sadržava odredbe o provedbi Zakona br. 112 od 3. veljače 1963. o zaštiti zvanja i struke geologa]

[navođenje članaka 6. i 7. Etičkog kodeksa]

[navođenje članka 17. Etičkog kodeksa]. Konkretno, u tom se pogledu od Suda [...] traži da odluči o tome je li određivanje Zakonodavnog dekreta br. 223/2006, koji obuhvaća brojčani i kronološki sustav koji je jedini povijesni i zakonski sustav na nacionalnoj razini kao i na razini Zajednice, kao primjenjive zakonske norme koja je u potpunosti obvezujuća te koja nimalo ne utječe na mogućnost poznavanja pravne norme ni na njezinu obvezujuću narav, u skladu s člankom 101. UFEU-a.

[navođenje članaka 18. i 19. Etičkog kodeksa]

Budući da:

- U šestoj uvodnoj izjavi Uredbe [...] br. 2137/85 [...], čiji je cilj 'olakšavanje ili razvoj gospodarskih aktivnosti njegovih članova', propisuje se da 'ne dovodi u pitanje primjenu, na nacionalnoj razini, pravnih propisa i/ili etičkih kodeksa koji se tiču uvjeta za obavljanje poslovnih i profesionalnih aktivnosti'.
- [navođenje uvodne izjave 43. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.)]
- [navođenje uvodne izjave 115. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)]

Naposljetku, od Suda se traži [...] da odluči o tome je li u skladu s člankom 101. UFEU-a gore opisana razlika, koja se temelji na pravnom i organizacijskom stajalištu, između strukovnih i trgovačkih poduzeća te između strukovnog i trgovačkog tržišnog natjecanja.

2.

- (a) Zabranjuje li ili je li protivno članku 101. UFEU-a ili nekom drugom pravilu prava Unije upućivanje na ugled i dostojanstvo struke – u ovom slučaju geologa – pri određivanju strukovnih honorara?
- (b) U smislu članka 101. UFEU-a ili nekog drugog pravila prava Unije, ima li upućivanje na ugled i dostojanstvo struke ograničavajuće učinke na strukovno tržišno natjecanje?
- (c) Utvrđuje li se člankom 101. UFEU-a ili nekim drugim pravilom prava Unije da se zahtjevi o ugledu i dostojanstvu struke, kao sastavni elementi određivanja strukovnih honorara, u vezi s tarifama za koje je izričito utvrđena mogućnost odstupanja od najniže tarife – s obzirom na izričito i formalno upućivanje u članku 17. [Etičkog kodeksa] na

zakonodavstvo kojim se omogućuje takvo odstupanje (Zakonodavni dekret br. 223/2006 [...]) – mogu smatrati kao da se njima potiču ponašanja kojima se ograničava tržišno natjecanje?

- (d) Zabranjuje li se člankom 101. UFEU-a ili nekim drugim pravilom prava Unije upućivanje na strukovnu tarifu – koja je za geologe utvrđena državnom odredbom, odnosno ministarskim dekretom koji je donio ministar pravosuđa u suglasnosti s ministrom za proizvodne djelatnosti, kojom se može odstupati od najniže tarife, ponovno, na temelju članka 17. [...] Etičkog kodeksa – kao na jednostavan tehnički i strukovni referentni element za određivanje honorara?
- (e) Zabranjuje li se člankom 101. UFEU-a ili nekim drugim pravilom prava Unije bilo kakva povezanost između, s jedne strane, važnosti usluga te zahtjeva o ugledu i dostojanstvu koji su utvrđeni i u člancima 6. i 7. [Etičkog kodeksa] te, s druge strane, strukovnih honorara predviđenih člankom 2233. [drugim stavkom] Građanskoga zakonika u skladu s kojim se iznos (strukovnih) honorara u svakom slučaju mora prilagoditi važnosti poslova i dostojanstvu struke?
- (f) Može li se stoga u skladu s člankom 101. UFEU-a smatrati da je upućivanje na članak 2233. [drugi stavak] Građanskoga zakonika legitimno, a ne kao da se njime potiče ograničavanje tržišnog natjecanja?
- (g) Utvrđuje li se člankom 101. UFEU-a ili nekim drugim pravilom prava Unije, u okviru propisa o tržišnom natjecanju, pravna jednakost između strukovnog udruženja – u ovom slučaju udruženja geologa – koje je uređeno posebnim državnim normama za potrebe ostvarenja institucionalnih ciljeva, te zabranjenih sporazuma i koncentracija trgovačkih poduzeća koja odgovaraju protutržišnim zabranjenim sporazumima?
- (h) Omogućuje li se člankom 101. UFEU-a ili nekim drugim pravilom prava Unije izjednačavanje zakonski obvezne naknade strukovnom udruženju – za provedbu funkcija i institucionalnih ciljeva – s djelatnošću prodaje robe i usluga te s gospodarskom dobiti koja je ostvarena protutržišnim ponašanjem koncentracija trgovačkih poduzeća?
- (i) Opravdava li se, u ovom slučaju, člankom 101. UFEU-a ili nekim drugim pravilom prava Unije primjena sankcije?
- (j) Opravdava li se člankom 101. UFEU-a ili nekim drugim pravilom prava Unije obveza prisilnog plaćanja zakonski obvezne naknade strukovnom udruženju izjednačavanjem te naknade s prihodom ili dobiti koja je rezultat gospodarskog ili trgovačkog protutržišnog zabranjenog sporazuma?

III.

1. Podredno, u slučaju da Sud [...] na pitanja o tumačenju članka 267. stavka 3. UFEU-a odgovori na način da nacionalna postupovna pravila nemaju utjecaj i da je nacionalni sud dužan pružiti pomoć te da smatra da je prethodno pitanje koje je postavio žalitelj previše nejasno, protivi li se pravu Zajednice o tržišnom natjecanju i strukama, te osobito odredbama Zajednice na koje se u svojem pitanju pozvao žalitelj, donošenje kodeksa strukovne etike kojima se honorari prilagođuju u skladu s dostojanstvom i ugledom struke te kvalitetom i važnosti usluge, što znači da se honorari koji su niži od najniže tarife (i prema tome konkurentniji) s disciplinskog stajališta mogu sankcionirati zbog povrede etičkih pravila?
2. Podredno, u slučaju da Sud [...] na pitanja o tumačenju članka 267. stavka 3. UFEU-a odgovori na način da nacionalna postupovna pravila nemaju utjecaj i da je nacionalni sud dužan pružiti pomoć te da smatra da je prethodno pitanje koje je postavio žalitelj previše nejasno, mogu li se pravo Zajednice o tržišnom natjecanju, te osobito propisi kojima se zabranjuju zabranjeni sporazumi kojima se ograničava tržišno natjecanje, tumačiti na način da ograničavajući zabranjeni sporazum može biti u obliku etičkih pravila koja su uspostavila strukovna udruženja, ako ta pravila, kojima se kao kriterije određivanja honorara geologa navode ugled i dostojanstvo struke kao i kvaliteta i važnost usluge, imaju za učinak zabranu odstupanja od najnižih tarifa, a stoga i ograničavajući učinak na tržišno natjecanje zbog te zabrane?

3. Podredno, u slučaju da Sud [...] na pitanja o tumačenju članka 267. stavka 3. UFEU-a odgovori na način da nacionalna postupovna pravila nemaju utjecaj i da je nacionalni sud dužan pružiti pomoć te da smatra da je prethodno pitanje koje je postavio žalitelj previše nejasno, ako se nacionalnim pravom propisuju pravila o zaštiti tržišnog natjecanja koja su stroža od pravila Zajednice, osobito jer se njima utvrđuje mogućnost odstupanja od najnižih strukovnih tarifa, dok se čini da je u skladu s pravom Zajednice u određenim slučajevima i dalje moguća zabrana odstupanja od najnižih tarifa te ako, prema tome, ponašanje strukovnog udruženja koje nalaže zabranu odstupanja od najnižih cijena predstavlja, u pogledu nacionalnog prava, zabranjen sporazum kojim se ograničava tržišno natjecanje, ali to možda ne predstavlja i u pogledu prava Zajednice, protivi li se pravu Zajednice o tržišnom natjecanju, i osobito propisima Zajednice o zabranjenim sporazumima kojima se ograničava tržišno natjecanje, takva posljedica, odnosno može li se određeno ponašanje sankcionirati kao zabranjeni sporazum kojim se ograničava tržišno natjecanje na temelju nacionalnih propisa, ali ne i na temelju propisa Zajednice, svaki put kada su nacionalna pravila o zaštiti tržišnog natjecanja stroža od pravila Zajednice?”

O prethodnim pitanjima

Pitanja koja se odnose na članak 267. stavak 3. UFEU-a

- 21 Svojim pitanjima koja se odnose na članak 267. stavak 3. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji odrediti opseg svoje nadležnosti kako bi odabrao i preoblikovao pitanja koja je predložila jedna od stranaka u glavnom postupku te svoju eventualnu obvezu da provede takav odabir i preoblikovanje pitanja.
- 22 U tim okolnostima, osobito pita Sud protivi li se navedenoj odredbi primjena nacionalnih pravila koja bi dovela do toga da nacionalni sud ne može izvršavati svoju nadležnost upućivanja prethodnog pitanja ili da mora preuzeti pitanja koja su predložile stranke.
- 23 Osim toga, ako članak 267. stavak 3. UFEU-a treba tumačiti na način da se nacionalnom sudu u posljednjem stupnju nalaže bezuvjetna obveza postavljanja prethodnog pitanja o tumačenju prava Unije koje je postavila jedna od stranaka u sporu, sud koji je uputio zahtjev pita Sud o eventualnom utjecaju zahtjeva o razumnom trajanju postupka koji je utvrđen pravom Unije na obveze koje sud u posljednjem stupnju ima na temelju navedene odredbe.
- 24 Usto, Consiglio di Stato upućuje pitanje koje se odnosi na okolnosti u kojima nepoštovanje obveze postavljanja prethodnog pitanja koja je predviđena člankom 267. stavkom 3. UFEU-a može predstavljati očitu povredu prava Unije, koja je preduvjet za izvanugovornu odgovornost države za povredu navedenog prava.
- 25 U tom pogledu, najprije valja podsjetiti da ako ne postoji nikakav pravni lijek protiv odluke nacionalnog suda, on je u načelu dužan pokrenuti postupak pred Sudom u smislu članka 267. stavka 3. UFEU-a kada se pred njime postavi pitanje koje se odnosi na tumačenje UFEU-a (vidjeti presudu od 4. studenoga 1997., *Parfums Christian Dior*, C-337/95, Zb., str. I-6013., t. 26.).
- 26 Iz odnosa između drugog i trećeg stavka članka 267. UFEU-a proizlazi da sudovi navedeni u trećem stavku uživaju istu ovlast procjene kao i svi drugi nacionalni sudovi kad je potrebno saznati je li odluka o pitanju prava Unije potrebna za donošenje njihove odluke. Ti sudovi nisu dakle dužni uputiti pitanje o tumačenju prava Unije koje se pred njima pojavilo ako pitanje nije bitno, tj. u slučaju kada odgovor na to pitanje koje god ono bilo, ne bi mogao imati nikakav utjecaj na rješenje postupka (presuda od 6. listopada 1982., *Cilfit i dr.*, 283/81, Zb., str. 3415., t. 10.).

- 27 Suprotno tomu, ako oni utvrde da je potrebno pozvati se na pravo Unije u cilju rješavanja postupka u kojem odlučuju, tada članak 267. UFEU-a u načelu nalaže obvezu obraćanja Sudu za svako pitanje o tumačenju koje im se pojavi (vidjeti gore navedenu presudu Cilfit i dr., t. 11. do 20.).
- 28 Sud je već presudio da sustav uspostavljen člankom 267. UFEU-a u pogledu osiguranja ujednačenog tumačenja prava Unije u državama članicama uspostavlja izravnu suradnju Suda i nacionalnih sudova u okviru postupka koji nije pokrenut na inicijativu stranaka (presude od 16. prosinca 2008., *Cartesio*, C-210/06, Zb., str. I-9641., t. 90. i od 21. srpnja 2011., *Kelly*, C-104/10, Zb., str. I-6813., t. 62.).
- 29 Na nacionalnom je sudu da utvrdi i preoblikuje pitanja koja treba uputiti Sudu, a stranke u glavnom postupku ne mogu promijeniti njihov sadržaj (vidjeti presude od 14. travnja 2011., *Vlaamse Dierenartsenvereniging i Janssens*, C-42/10, C-45/10 i C-57/10, Zb., str. I-2975., t. 43. te od 21. prosinca 2011., *Danske Svineproducenter*, C-316/10, još neobjavljena u Zborniku, t. 32.).
- 30 Iako navedeni sud može pozvati stranke u sporu koji je pred njime pokrenut da predlože pitanja koja se mogu upotrijebiti pri sastavljanju prethodnih pitanja, preostaje činjenica da je naposljetku sam dužan odlučiti o njihovom obliku i sadržaju (gore navedena presuda *Kelly*, t. 65.).
- 31 Iz prethodno navedenoga proizlazi da je isključivo na sudu koji je uputio zahtjev da odredi i oblikuje prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije i koja su potrebna za rješenje glavnog postupka.
- 32 Što se tiče nacionalnih postupovnih pravila na koja se pozvao sud koji je uputio zahtjev a da pritom nije pojasnio njihov točan doseg, u svakom je slučaju dovoljno podsjetiti da takva pravila ne mogu naštetiti nadležnosti i obvezama nacionalnog suda, poput suda koji je postavio prethodno pitanje na temelju članka 267. UFEU-a (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu *Cartesio*, t. 93., 94. i 98.).
- 33 Osim toga, još valja istaknuti da je nacionalni sud koji, u okviru svoje nadležnosti, treba primijeniti odredbe prava Unije, dužan osigurati puni učinak tih odredbi, tako da po potrebi i na vlastitu inicijativu ne primijeni bilo koju suprotnu nacionalnu odredbu, osobito postupovnu, a da pritom ne mora čekati prethodno uklanjanje te nacionalne odredbe u okviru zakonodavnog ili bilo kojeg drugog ustavnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2010., *Elchinov*, C-173/09, Zb., str. I-8889., t. 31.).
- 34 Nadalje, što se tiče eventualnog utjecaja zahtjeva o razumnom trajanju postupka na koji se također poziva sud koji je uputio zahtjev, valja istaknuti da je pitanje navedenog suda postavljeno samo u slučaju da se članak 267. UFEU-a mora tumačiti na način da se navedenom odredbom nacionalnom sudu u posljednjem stupnju nalaže bezuvjetna obveza postavljanja prethodnog pitanja o tumačenju prava Unije koje je istaknula jedna od stranaka u sporu. U tim okolnostima i s obzirom na to što proizlazi iz točaka 25. do 33. ove presude, nije potrebno odgovoriti na navedeno pitanje.
- 35 Naposljetku, što se tiče očite povrede prava Unije, koja je preduvjet za izvanugovornu odgovornost države za povredu navedenog prava, važno je istaknuti da je to pitanje očito irelevantno i hipotetsko u okviru glavnog postupka. Naime, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ne proizlazi da se glavni postupak odnosi na navedenu odgovornost ni da je jedna od stranaka u glavnom postupku postavila to pitanje kao postupovno pitanje.
- 36 S obzirom na prethodna razmatranja, na pitanja koja se odnose na članak 267. stavak 3. UFEU-a valja odgovoriti da tu odredbu treba tumačiti na način da je isključivo na sudu koji je uputio zahtjev da odredi i oblikuje prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije i koja on ocijeni relevantnima za rješenje glavnog postupka. Nacionalna pravila koja bi imala učinak narušavanja te nadležnosti ne mogu se primijeniti.

Pitanja koja se odnose na propise Unije u području tržišnog natjecanja

- 37 Budući da je u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev stvarno preoblikovao pitanja koja je predložilo vijeće CNG, valja ispitati tako preoblikovana pitanja.
- 38 Navedeni sud u biti želi utvrditi protivi li se članku 101. UFEU-a to da strukovno udruženje, poput nacionalnog udruženja geologa u Italiji, donosi etička pravila kojima se osim kvalitete i važnosti usluge kao kriterije određivanja honorara predviđaju i dostojanstvo struke, zbog čega se određivanje honorara ispod određene razine – što se može poistovjetiti sa slučajem utvrđivanja najnižih tarifa – može sankcionirati zbog povrede navedenih pravila.
- 39 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita Sud može li se nacionalnim pravom predvidjeti zaštita tržišnog natjecanja koja je stroža od propisa Unije. U tom je pogledu važno istaknuti da relevantnost tog pitanja za rješenje glavnog postupka ne proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje. Naime, ta odluka ne sadržava elemente kojima se omogućuje utvrđivanje korisnosti odgovora na to pitanje za rješenje glavnog postupka. Međutim, takvo bi objašnjenje bilo potrebno kada bi iz spisa koji je podnesen Sudu proizlazilo da se taj spor odnosi na zakonitost odluke tijela Autorità u kojem je primijenjen članak 101. UFEU-a, a ne nacionalna pravila u području zabranjenih sporazuma kojima se ograničava tržišno natjecanje. Stoga navedeno pitanje treba proglasiti nedopuštenim.
- 40 Isto vrijedi i što se tiče pitanja koja se odnose na tumačenje Uredbe br. 2137/85 te direktiva br. 2005/36 i 2006/123.
- 41 Što se tiče pitanja iz točke 38. ove presude, valja ispitati u kojoj se mjeri strukovna organizacija, kao što je nacionalno udruženje geologa u Italiji, treba smatrati udruženjem poduzetnika u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a kada donosi pravila poput onih koja su predviđena Etičkim kodeksom.
- 42 U okviru tog ispitivanja, valja provjeriti treba li strukovno udruženje smatrati udruženjem poduzetnika kada donosi pravila poput onih iz glavnog postupka, ili se, naprotiv, može smatrati tijelom javne vlasti jer je njegova djelatnost povezana s izvršavanjem javnih ovlasti (vidjeti presudu od 19. veljače 2002., Wouters i dr., C-309/99, Zb., str. I-1577., t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Što se tiče naravi djelatnosti vijeća CNG, iz članaka 8. i 9. Zakona br. 112/1963 proizlazi da svi geolozi upisani u upisnik predviđen tom odredbom čine udruženje i biraju vijeće CNG koje osigurava poštovanje strukovnih propisa i svih drugih odredbi koje se odnose na struku te donosi disciplinske mjere.
- 44 Međutim, kada donosi akt kao što je etički kodeks, valja istaknuti da strukovna organizacija, poput nacionalnog udruženja geologa, ne izvršava ni socijalnu zadaću koja se temelji na načelu solidarnosti ni uobičajene javne ovlasti. Strukovna organizacija djeluje kao regulatorno tijelo određene struke čije obavljanje predstavlja gospodarsku djelatnost (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Wouters i dr., t. 58.).
- 45 S obzirom na ta razmatranja, stoga valja utvrditi da strukovna organizacija, kao što je nacionalno udruženje geologa, djeluje kao udruženje poduzetnika u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a u okviru izrade etičkih pravila, poput onih u glavnom postupku.
- 46 Što se tiče pitanja predstavljaju li etička pravila u glavnom postupku odluku s obzirom na članak 101. UFEU-a, valja podsjetiti da se čak prijedlog cijene, neovisno o točnom pravnom statusu, može smatrati takvom odlukom (presuda od 27. siječnja 1987., Verband der Sachversicherer/Komisija, 45/85, Zb., str. 405., t. 32.).

- 47 U ovom slučaju zbog obvezujuće naravi Etičkog kodeksa u odnosu na geologe te mogućnosti da im se izreknu sankcije u slučaju nepoštovanja navedenog kodeksa, pravila iz tog kodeksa trebaju se smatrati odlukom u pogledu članka 101. UFEU-a.
- 48 Kako bi se pravila tržišnog natjecanja Unije primijenila na zabranjeni sporazum ili zlouporabu, moraju moći utjecati na trgovinu među državama članicama (vidjeti presudu od 13. srpnja 2006., Manfredi i dr., C-295/04 do C-298/04, Zb., str. I-6619., t. 40.).
- 49 U tu svrhu, odlukom, sporazumom ili usklađenim djelovanjem mora se moći, na temelju skupa objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti s dostatnim stupnjem vjerojatnosti, predvidjeti da oni neposredno ili posredno, stvarno ili potencijalno mogu utjecati na trgovinsku razmjenu među državama članicama i to na način koji bi mogao činiti prepreku za stvaranje jedinstvenog tržišta između država članica (vidjeti gore navedenu presudu Manfredi i dr., t. 42.).
- 50 Zabranjeni sporazum koji je obuhvatio cijelo državno područje jedne države članice po samoj svojoj biti ima za učinak zatvaranje tržišta na nacionalnoj razini, čime se sprječava međusobno gospodarsko ispreplitanje koje zagovara Ugovor (vidjeti presudu od 18. lipnja 1998., Komisija/Italija, C-35/96, Zb., str. I-3851., t. 48. i gore navedenu presudu Manfredi i dr., t. 45.).
- 51 Takav može biti učinak odluke udruženja poduzetnika u glavnom postupku s obzirom na to da se talijanskim pravom predviđa da geolozi na cijelom području Talijanske Republike moraju biti članovi strukovnog udruženja, što podrazumijeva da podliježu etičkim pravilima i disciplinski su odgovorni za povredu tih pravila.
- 52 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da se etičkim pravilima, u kojima se osim kvalitete i važnosti usluge kao kriterije određivanja honorara geologa navodi i dostojanstvo struke, može ograničiti tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu.
- 53 Međutim, valja istaknuti da svaka odluka udruženja poduzetnika kojom se ograničava slobodno djelovanje stranaka ili jedne od stranaka nije nužno obuhvaćena zabranom utvrđenom u članku 101. stavku 1. UFEU-a. Naime, prilikom primjene te odredbe na konkretan slučaj prije svega treba voditi računa o globalnom kontekstu donošenja odluke udruženja poduzetnika o kojem je riječ, raširenosti njezinih učinaka i osobito njezinim ciljevima kojima se u ovom slučaju krajnjim korisnicima predmetnih usluga osiguravaju potrebna jamstva. Potom valja ispitati jesu li ograničavajući učinci na tržišno natjecanje koji iz toga proizlaze neodvojivo povezani s pridržavanjem spomenutih ciljeva (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Wouters i dr., t. 97.).
- 54 U tom kontekstu, potrebno je provjeriti jesu li ograničenja tako nametnuta propisima o kojima je riječ u glavnim postupcima ograničena na ono što je nužno kako bi se osigurala provedba legitimnih ciljeva (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2006., Meca-Medina i Majcen/Komisija, C-519/04 P, Zb., str. I-6991., t. 47.).
- 55 S obzirom na spis kojim raspolaže, Sud ne može ocijeniti može li se postojanje kriterija o dostojanstvu struke smatrati potrebnim za provedbu legitimnog cilja, kao što je cilj povezan s jamstvima koja su dana krajnjim korisnicima usluga geologa, osobito jer se navedeni kriterij dodaje drugim kriterijima za određivanje honorara koji su usko povezani s kvalitetom rada navedenih geologa, kao što su važnost i težina zadatka, tehničko znanje i potreban trud.
- 56 Sud koji je uputio zahtjev dužan je ocijeniti – s obzirom na ukupni kontekst u kojem taj etički kodeks stvara učinke, kao i s obzirom na cjelokupni nacionalni pravni okvir te praksu prema kojoj nacionalno udruženje geologa primjenjuje taj kodeks – nastaje li ograničavajući učinak na tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Navedeni sud također treba provjeriti, s obzirom na sve relevantne elemente

kojima raspolaže, mogu li se pravila navedenog kodeksa, a posebno jer se njima upućuje na kriterij dostojanstva struke, smatrati nužnima za provedbu navedenog legitimnog cilja povezanoga s jamstvima koja su dana korisnicima.

- 57 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na pitanja koja se odnose na propise Unije u području tržišnog natjecanja treba odgovoriti da pravila poput onih predviđenih Etičkim kodeksom, kojima se osim kvalitete i važnosti usluge kao kriterije određivanja honorara geologa predviđa i dostojanstvo struke, predstavljaju odluku udruženja poduzetnika u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a koja može imati za učinak ograničavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Sud koji je uputio zahtjev dužan je ocijeniti, s obzirom na ukupni kontekst u kojem taj kodeks stvara učinke, kao i s obzirom na cjelokupni nacionalni pravni okvir te praksu prema kojoj nacionalno udruženje geologa primjenjuje navedeni kodeks, nastaje li u ovom slučaju navedeni učinak. Navedeni sud također treba provjeriti, s obzirom na sve relevantne elemente kojima raspolaže, mogu li se pravila tog istog kodeksa a posebno jer se njima upućuje na kriterij dostojanstva struke, smatrati nužnima za provedbu legitimnog cilja povezanog s jamstvima koja su dana korisnicima usluga geologa.

Troškovi

- 58 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. Članak 267. stavak 3. UFEU-a treba tumačiti na način da je isključivo na sudu koji je uputio zahtjev da odredi i oblikuje prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije i koja on ocijeni relevantnima za rješenje glavnog postupka. Nacionalna pravila koja bi imala učinak narušavanja te nadležnosti ne mogu se primijeniti.
2. Pravila poput onih predviđenih Etičkim kodeksom za obavljanje struke geologa u Italiji, koji je Consiglio Nazionale dei Geologi odobrio 19. prosinca 2006. i koji je posljednji put izmijenjen 24. ožujka 2010. – a kojim se, osim kvalitete i važnosti usluge, za kriterije određivanja honorara geologa predviđa i dostojanstvo struke – predstavljaju odluku udruženja poduzetnika u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a koja može imati za učinak ograničavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Sud koji je uputio zahtjev dužan je ocijeniti, s obzirom na ukupni kontekst u kojem taj kodeks stvara učinke, kao i s obzirom na cjelokupni nacionalni pravni okvir te praksu prema kojoj nacionalno udruženje geologa primjenjuje navedeni kodeks, nastaje li u ovom slučaju navedeni učinak. Navedeni sud također treba provjeriti, s obzirom na sve relevantne elemente kojima raspolaže, mogu li se pravila tog istog kodeksa a posebno jer se njima upućuje na kriterij dostojanstva struke, smatrati nužnima za provedbu legitimnog cilja povezanog s jamstvima koja su dana korisnicima usluga geologa.

Potpisi