



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

18 juli 2013*

„Artikel 267, derde alinea, VWEU — Omvang van de verplichting van rechters in laatste aanleg tot verwijzing — Artikel 101 VWEU — Gedragscode van een beroepsorde houdende verbod van de toepassing van tarieven die niet met de waardigheid van het beroep in overeenstemming zijn”

In zaak C-136/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 14 februari 2012, ingekomen bij het Hof op 13 maart 2012, in de procedure

Consiglio nazionale dei geologi

tegen

Autorità garante della concorrenza e del mercato

en

Autorità garante della concorrenza e del mercato

tegen

Consiglio nazionale dei geologi,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (rapporteur) en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Consiglio nazionale dei geologi, vertegenwoordigd door A. Lagonegro, avvocatessa,

* Procestaal: Italiaans.

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, E. Belliard en B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Fehér, K. Molnár en K. Szíjjártó als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-P. Keppenne, L. Malferrari en G. Conte als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 101 VWEU en 267, derde alinea, VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Consiglio nazionale dei geologi (nationale raad van geologen; hierna: „CNG”) en de Autorità garante della concorrenza e del mercato (hierna: „mededingingsautoriteit”) en tussen de mededingingsautoriteit en de CNG over de vaststelling door laatstgenoemde dat sprake is van een mededingingsregeling die door middel van de door de CNG vastgestelde gedragsregels ten uitvoer wordt gelegd, die betrekking heeft op de vaststelling van de honoraria van de geologen.

Toepasselijke bepalingen

- 3 Krachtens artikel 2 van legge n. 112 – Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo (wet nr. 112 houdende voorschriften ter bescherming van de titel en het beroep van geoloog), van 3 februari 1963 (GURI nr. 57 van 28 februari 1963; hierna: „wet nr. 112/1963”), geldt als voorwaarde voor de uitoefening van dit beroep in Italië dat de betrokkene is ingeschreven in het register dat door de nationale orde van geologen wordt bijgehouden.
- 4 Artikel 8 van deze wet bepaalt dat alle geologen die in dit register zijn vermeld de orde vormen en de CNG verkiezen.
- 5 Artikel 9 van genoemde wet luidt:

„De [CNG] oefent, naast de bevoegdheden die hem bij andere bepalingen zijn toegekend, de volgende bevoegdheden uit:

 - a) hij ziet toe op de naleving van de beroepsregels en alle andere voorschriften betreffende het beroep;
 - b) hij ziet toe op het bijhouden van het register en de bijzondere lijst en hij verzorgt de inschrijvingen daarop of de schrappingen daarvan;
 - c) hij ziet toe op de regeling van de beroepstitel en treedt op tegen de bedrieglijke uitoefening van het beroep;

- d) hij neemt tuchtmaatregelen;
 - e) hij voorziet op verzoek in de betaling van de honoraria;
 - f) hij voert het beheer over de goederen die aan de nationale orde toebehoren en stelt jaarlijks de begroting en de eindbalans op;
 - g) binnen de strikt noodzakelijke grenzen ter dekking van de operationele uitgaven van de nationale raad, stelt hij met goedkeuring van het ministerie van Justitie, de hoogte vast van de jaarbijdrage die moet worden betaald door de personen die zijn ingeschreven in het register en op de bijzondere lijst, alsook het bedrag van de heffing voor de inschrijving in het register of op de bijzondere lijst en voor de afgifte van certificaten en oordelen over de betaling van de honoraria.”
- 6 Artikel 14, eerste alinea, van 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 (wet nr. 616 houdende nadere voorschriften voor de toepassing van de wet van 3 februari 1963, nr. 112, houdende voorschriften ter bescherming van de titel en het beroep van geoloog), van 25 juli 1966 (GURI nr. 201 van 13 augustus 1966), is als volgt verwoord:

„De in het register of op de bijzondere lijst ingeschreven persoon die zich gedraagt op een wijze die niet overeenstemt met het prestige of de waardigheid van het beroep kunnen, afhankelijk van de ernst van de feiten, de volgende tuchtmaatregelen worden opgelegd:

- 1) berisping;
- 2) schorsing van de uitoefening van het beroep voor een periode van niet langer dan een jaar;
- 3) schrapping.

[...]”

- 7 Artikel 2 van decreto legislativo 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 (wetsbesluit nr. 223 houdende spoedmaatregelen voor het economische en sociale herstel en voor de beheersing en de beperking van de overheidsuitgaven, en maatregelen op het gebied van de belastinginkomsten en de strijd tegen de belastingfraude), van 4 juli 2006 (GURI nr. 153 van 4 juli 2006), na wijziging omgezet in wet bij wet nr. 248/2006 van 4 augustus 2006 (hierna: „wetsbesluit nr. 223/2006”), voorziet in het volgende:

„1. Overeenkomstig de gemeenschapsrechtelijke beginselen van vrije mededinging en van vrij verkeer van personen en diensten, en om de gebruiker een daadwerkelijke keuzemogelijkheid bij de uitoefening van zijn rechten en een mogelijkheid tot vergelijking van de op de markt aangeboden diensten te waarborgen, zijn vanaf de datum van inwerkingtreding van dit wetsbesluit de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ingetrokken die ter zake van de vrije en intellectuele beroepen voorzien in:

- a) bindende vaste of minimumtarieven, en dus in het verbod om contractueel honoraria vast te stellen die afhangen van de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen;

[...]

3. De deontologische en contractuele voorschriften alsook de gedragscodes waarin de in lid 1 vermelde bepalingen zijn opgenomen, moeten vóór 1 januari 2007 worden aangepast, onder meer door vaststelling van maatregelen om de kwaliteit van de professionele dienstverlening te waarborgen. Met ingang van die datum zijn alle niet-aangepaste, met het bepaalde in lid 1 strijdige regels in ieder geval nietig.”

- 8 Artikel 2233 van het burgerlijk wetboek, dat betrekking heeft op intellectuele beroepen, is als volgt verwoord:

„De honoraria die niet tussen partijen zijn overeengekomen en die niet volgens de tarieven of de gebruiken kunnen worden vastgesteld, worden vastgesteld door de rechter, na raadpleging van de beroepsvereniging waartoe het beroep behoort.

In elk geval moet de hoogte van de beloning in overeenstemming zijn met de omvang van de werkzaamheden en de waardigheid van het beroep.

[...]”

- 9 De artikelen 17 tot en met 19 van de gedragscode voor de uitoefening van het beroep van geoloog in Italië, door de CNG goedgekeurd op 19 december 2006 en voor het laatst gewijzigd op 24 maart 2010 (hierna: „gedragscode”), bepalen het volgende:

„Artikel 17 – Tariefschalen

De geoloog moet zich bij de vaststelling van het bedrag van zijn honoraria houden aan hetgeen is vastgesteld bij wetsbesluit nr. 223/2006; aan het beginsel van gepastheid in artikel 2233, tweede alinea, van het burgerlijk wetboek en, in elk geval, aan het geheel van de geldende wettelijke bepalingen die deze materie beheersen. De tariefregeling die is goedgekeurd bij ministerieel decreet van 18 november 1971, zoals gewijzigd, en het tarief voor openbare werken, goedgekeurd bij ministerieel decreet van 4 april 2001, vormen voor het deel dat op geologen van toepassing is, rechtmatige en objectieve technische en professionele verwijzingsmaatstaven bij de beoordeling, de bepaling en de vastlegging van de honoraria tussen partijen.

Artikel 18 – Vaststelling van de honoraria

Binnen het bereik van de geldende wettelijke bepalingen moet de geoloog die in om het even welke vorm beroepsactiviteiten verricht – individueel, in een vennootschap of in een samenwerkingsverband – steeds, teneinde de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen, zijn eigen declaratie afstemmen op het belang en de moeilijkheidsgraad van de opdracht, de waardigheid van het beroep, de technische kennis en de gevraagde inspanning.

De orde, die gehouden is aan de beginselen van concurrentie binnen de beroepsgroep, ziet toe op de naleving [van deze regels].

Artikel 19 – Openbare aanbestedingsprocedures

Wanneer de aanbestedende dienst in een openbare aanbestedingsprocedure om gewettigde redenen geen gebruik maakt van de tariefschaal om de vergoeding te bepalen, moet de geoloog zijn eigen offerte niettemin afstemmen op het belang en de moeilijkheidsgraad van de opdracht, de waardigheid van het beroep, de technische kennis en de gevraagde inspanning.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 10 Bij beslissing van 23 juni 2010, vastgesteld op grond van de resultaten van een onderzoek (hierna: „beslissing van de mededingingsautoriteit”), heeft de mededingingsautoriteit vastgesteld dat de nationale orde van geologen inbreuk had gemaakt op artikel 101 VWEU door zijn leden ertoe aan te zetten hun economisch gedrag op één lijn te brengen door toepassing van het beroepstarief. Meer bepaald was de mededingingsautoriteit van mening dat de gedragscode een besluit van een ondernemersvereniging was dat in strijd met artikel 101 VWEU tot gevolg had de mededinging te beperken.
- 11 Volgens de mededingingsautoriteit zette de kwalificatie van het beroepstarief als een rechtmatige verwijzingsmaatstaf voor de vaststelling van de honoraria in artikel 17 van genoemde code de geologen ertoe aan om hun honoraria conform dit tarief vast te stellen. De formele verwijzing naar wetsbesluit nr. 223/2006 in genoemd artikel 17, dat de vaststelling van vaste en minimumtarieven heeft afgeschaft, was niet zodanig dat daarmee aan de geologen te kennen werd gegeven dat de honoraria vrij tussen partijen konden worden overeengekomen.
- 12 De verplichting in de artikelen 18 en 19 van de gedragscode om de honoraria aan de hand van algemene maatstaven als het prestige en de waardigheid van het beroep vast te stellen, zonder criteria te noemen aan de hand waarvan aan die maatstaven invulling kon worden gegeven door een specifieke verwijzing naar de vaststelling van tarieven voor professionele dienstverlening, zette er ook toe aan om het beroepstarief als bindend te beschouwen, waarmee zelfstandig marktgedrag werd verhinderd. Dit standpunt werd bevestigd door de omstandigheid dat in artikel 17 van diezelfde code naar artikel 2233 van het burgerlijk wetboek wordt verwezen, dat op zijn beurt naar de waardigheid van het beroep verwijst.
- 13 De CNG is tegen de beslissing van de mededingingsautoriteit opgekomen bij het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.
- 14 Deze rechterlijke instantie heeft het beroep van de CNG bij uitspraak van 25 februari 2011 afgewezen. Meer bepaald schaarde zij zich achter het standpunt van de mededingingsautoriteit dat de vermelding van het beroepstarief als rechtmatige verwijzingsmaatstaf voor de vaststelling van de honoraria de geologen ertoe aanzette om zich aan dit tarief aan te passen, wat tot een beperking van de mededinging leidde. Tegelijkertijd heeft genoemde rechterlijke instantie geoordeeld dat de mededingingsautoriteit onvoldoende bewijs had overgelegd van haar stelling dat de verwijzing naar de waardigheid van het beroep als een van de elementen die bij de vaststelling van de honoraria van de geologen in aanmerking moesten worden genomen, met zich bracht dat het beroepstarief verbindend was. Zij oordeelde evenwel dat dit verzuim niet zodanig was dat dit aan de beslissing van de mededingingsautoriteit afbreuk deed.
- 15 De CNG heeft tegen de uitspraak van het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (Italiaanse raad van state). De mededingingsautoriteit heeft ook hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak, voor zover daarin is verklaard dat de motivering van de beslissing van de mededingingsautoriteit gedeeltelijk onjuist was.
- 16 In de procedure voor de verwijzende rechter heeft de CNG voorgesteld het Hof meerdere prejudiciële vragen te stellen over de verenigbaarheid van de nationale bepalingen, zowel die van wetgevende en regelgevende aard als die in de gedragscode, met het mededingingsrecht van de Unie.
- 17 Hoewel de verwijzende rechter van oordeel is dat de meeste van de door de CNG voorgestelde vragen in beginsel relevant zijn voor de oplossing van het geschil in het hoofdgeding, stelt hij niettemin vast dat zij onduidelijk zijn geformuleerd. Daarnaast meent deze rechter dat sommige van die vragen

kennelijk irrelevant zijn in het hoofdgeding, met name die welke verwijzen naar verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot instelling van Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV) (PB L 199, blz. 1).

- 18 De verwijzende rechter stelt het Hof dan ook vragen over de strekking van artikel 267, derde alinea, VWEU wat zijn bevoegdheid om de door een van de partijen in het hoofdgeding voorgestelde vragen te kiezen en te herformuleren betreft, alsook zijn eventuele plicht om tot een dergelijke keuze en een dergelijke herformulering over te gaan.
- 19 Wat de vragen over de mededingingsregels van de Unie aangaat, is de verwijzende rechter tot een herformulering van de door de CNG gedane voorstellen overgegaan.
- 20 In die omstandigheden heeft de Consiglio di Stato besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„I.

- 1) Staat artikel 267, derde alinea, VWEU, voor zover daarin is voorzien in een verplichting voor de rechter in laatste aanleg om een door een partij in de procedure opgeworpen vraag naar de uitlegging van het gemeenschapsrecht prejudicieel te verwijzen, in de weg aan de nationale procesregels inzake procedurebeletsels, zoals de beroepstermijnen, de specificiteit van de gronden, het verbod om het verzoek hangende de procedure te wijzigen en het verbod voor de rechter om het verzoek van partijen te wijzigen?
- 2) Staat artikel 267, derde alinea, VWEU, voor zover daarin is voorzien in een verplichting voor de rechter in laatste aanleg om een door een partij in de procedure opgeworpen vraag naar de uitlegging van het gemeenschapsrecht prejudicieel te verwijzen, eraan in de weg dat de nationale rechter de relevantie van de vraag of de mate van duidelijkheid van de bepaling van gemeenschapsrecht mag beoordelen?
- 3) Moet artikel 267, derde alinea, VWEU aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter in laatste aanleg onvoorwaardelijk verplicht is om een door een partij in de procedure opgeworpen vraag naar de uitlegging van het gemeenschapsrecht prejudicieel te verwijzen, ongeacht of dit in overeenstemming is met het beginsel van de redelijke procesduur, zoals neergelegd in het gemeenschapsrecht?
- 4) In welke omstandigheden, feitelijk en rechtens, levert de niet-inachtneming van artikel 267, derde alinea, VWEU een ‚kennelijke schending van het gemeenschapsrecht‘ door de nationale rechter op en kan dit begrip een andere betekenis en strekking hebben ten behoeve van de bijzondere beroepsgang tegen de Staat in de zin van de wet nr. 117 van 13 april 1988 inzake vergoeding van de schade die in de uitoefening van de rechterlijke macht is veroorzaakt [...]

II. Mocht het Hof [...] de theorie van een ‚breedmazige filter‘ aanvaarden [...], die in de weg staat aan de toepassing van de nationale procesregels ter zake van de specificiteit van de gronden van het beroep, dan moet de prejudiciële vraag over het gemeenschapsrecht in precies dezelfde bewoordingen als waarin zij door appellante [in het hoofdgeding] is geformuleerd, aan het Hof [...] worden gesteld, [namelijk]:

- 1) [H]et Hof [...] wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 101 VWEU ter zake van de wettelijke bepalingen en de gedragsregels die van toepassing zijn op het beroep van geoloog en de institutionele taken en regels ter zake van het functioneren

van de [CNG] die op de onderhavige zaak betrekking hebben, zoals hierna uiteen te zetten, teneinde hun geldigheid en verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht (genoemd artikel 101 VWEU) inzake mededinging na te gaan [...]:

[weergave van artikel 9 van wet nr. 112/1963]

[weergave van de artikelen 14, eerste alinea, en 17 van wet nr. 616 houdende nadere voorschriften voor de toepassing van de wet van 3 februari 1963, nr. 112, houdende voorschriften ter bescherming van de titel en het beroep van geoloog]

[weergave van de artikelen 6 en 7 van de gedragscode]

[weergave van artikel 17 van de gedragscode]. Op dit punt wordt het Hof [...] meer bepaald verzocht [...] uitspraak te doen over de eventuele strijd met artikel 101 VWEU van wetsbesluit nr. 223/2006 – met een numeriek-chronologisch systeem dat zowel nationaal als communautair het enige historische en wettige systeem is – als bepaling van geldend recht die in haar geheel verbindend is en die duidelijk in geen enkel opzicht afbreuk doet aan de kenbaarheid en de verbindendheid van de rechtsnorm.

[weergave van de artikelen 18 en 19 van de gedragscode]

in verbinding met:

- verordening [...] nr. 2137/85 [...] ter facilitering of ontwikkeling van de economische activiteiten van hun leden, waarin in de zesde overweging van de considerans is uiteengezet dat de daarin opgenomen bepalingen „de toepassing, op nationaal niveau, van de wettelijke en/of deontologische voorschriften inzake de voorwaarden voor de uitoefening van een economische werkzaamheid of van een beroep onverlet laat”;
- [weergave van punt 43 van de considerans van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255, blz. 22)];
- [weergave van punt 115 van de considerans van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36)].

Tot slot wordt Hof [...] verzocht zich uit te spreken over de verenigbaarheid met artikel 101 VWEU van het hierboven omschreven duidelijke onderscheid dat vanuit het oogpunt van het recht en de beroepsorganisatie wordt gemaakt tussen een onderneming die beroepsmatige activiteiten verricht en een handelsonderneming en tussen concurrentie binnen de beroepsgroep en concurrentie op handelniveau.

- 2) a) Verbiedt en/of staat artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, eraan in de weg dat wordt verwezen naar de aspecten prestige en waardigheid van het beroep – in casu dat van geoloog – bij de vaststelling van de honoraria voor de diensten?
- b) Moet artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, aldus worden opgevat dat de verwijzing naar de aspecten prestige en waardigheid van het beroep leidt tot beperkingen van de mededinging binnen de beroepsgroep?
- c) Volgt uit artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, dat de vereisten van prestige en waardigheid, die onderdeel zijn van de vaststelling van de honoraria van de professionele dienstverlener, in samenhang met tarieven ten aanzien waarvan

uitdrukkelijk is vastgelegd dat daarvan naar beneden kan worden afgeweken – waarbij in aanmerking moet worden genomen dat in artikel 17 van [de gedragscode] uitdrukkelijk en formeel wordt verwezen naar de wettelijke bepalingen waarbij deze afwijking wordt toegestaan (wetsbesluit nr. 223/2006 [...]) –, kunnen worden aangemerkt als een aanzet tot mededingingsbeperkende gedragingen?

- d) Verbiedt artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, de verwijzing naar het beroepstarief – dat voor geologen door de Staat wordt vastgesteld bij ministerieel decreet van de minister van Justitie in samenspraak met de minister van Productieve Activiteiten en waarvan naar beneden kan worden afgeweken als gevolg van artikel 17 van de [...] gedragscode –, dat louter een technische en professionele verwijzingsmaatstaf is voor de vaststelling van de honoraria?
- e) Verbiedt artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, het directe verband tussen enerzijds de omvang van de prestaties en de vereisten van prestige en waardigheid, zoals onder meer gedefinieerd in de artikelen 6 en 7 van de [gedragscode], en anderzijds de vergoeding zoals voorzien in artikel 2233, [tweede alinea], van het burgerlijk wetboek, volgens hetwelk „de hoogte van de vergoeding [...] in elk geval gepast moet zijn in het licht van de omvang van de opdracht en de waardigheid van het beroep”?
- f) Moet dus de verwijzing naar artikel 2233, [tweede alinea], van het burgerlijk wetboek in het licht van artikel 101 VWEU als rechtmatig worden beschouwd en geacht worden geen mededingingsbeperkende gevolgen te hebben?
- g) Volgt uit artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, dat er op mededingingsgebied juridische gelijkheid moet zijn tussen, enerzijds, beroepsorden, zoals in casu die van de geologen, die om institutionele redenen onder specifieke regelgeving van de staat vallen, en, anderzijds, de mededingingsregelingen en concentraties van handelsondernemingen die mededingingsbeperkende overeenkomsten opleveren?
- h) Staat artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, toe dat er een gelijkschakeling plaatsvindt tussen een bijdrage aan de beroepsorde – die om operationele en institutionele redenen wordt geheven – en de verkoop van goederen en diensten en de economische winst behaald door middel van mededingingsbeperkende gedragingen van concentraties van commerciële ondernemingen?
- i) Rechtvaardigt artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, de toepassing van een sanctie in de onderhavige zaak?
- j) Wettigt artikel 101 VWEU, of een andere Europese bepaling, de onderwerping aan de gedwongen heffing van een bijdrage aan de beroepsorde, die bij wet is voorgeschreven, waarbij deze vergoeding op gelijke voet wordt geplaatst als winst of inkomsten uit mededingingsverstorende economische en handelsactiviteiten?

- III. 1) Subsidiair, voor zover het Hof [...] op de vraag naar de uitlegging van artikel 267, derde alinea, VWEU in die zin antwoordt dat de nationale procesregels geen invloed hebben en dat de nationale rechter verplicht is assistentie te verlenen, en op de door appellante opgeworpen prejudiciële vraag antwoordt dat de gestelde vraag te onduidelijk geformuleerd is, wordt de prejudiciële vraag gesteld of de communautaire mededingingsregels en beroepsregels, en meer bepaald de door appellante in haar vraag aangevoerde communautaire bepalingen, in de weg staan aan de vaststelling van gedragscodes voor beroepsgroepen die de honoraria afmeten aan de waardigheid en het prestige van het beroep en de kwaliteit en omvang van

de geleverde dienst, met als gevolg dat honoraria die zich beneden het minimumtarief bevinden (en dus concurrerender zijn) disciplinair zouden kunnen worden bestraft wegens schending van de gedragsregels?

- 2) Subsidiair, voor zover het Hof op de vraag naar de uitlegging van artikel 267, derde alinea, VWEU in die zin antwoordt dat de nationale procesregels geen invloed hebben en dat de nationale rechter verplicht is assistentie te verlenen, en op de door appellante opgeworpen prejudiciële vraag antwoordt dat de gestelde vraag te onduidelijk geformuleerd is, wordt de prejudiciële vraag gesteld of het communautaire mededingingsrecht, en meer bepaald de bepaling die mededingingsbeperkende overeenkomsten verbiedt, aldus kan worden uitgelegd dat een mededingingsregeling de vorm kan aannemen van gedragsregels die door een beroepsorde worden vastgesteld, wanneer deze regels, door de waardigheid en het prestige van het beroep alsook de kwaliteit en de omvang van de geleverde dienst te vermelden als parameters voor de vaststelling van de honoraria van de professionele dienstverlener, het effect sorteren dat niet van de minimumtarieven mag worden afgeweken en dus een mededingingsbeperkend gevolg kunnen hebben wegens genoemde onmogelijkheid om af te wijken?
- 3) Subsidiair, voor zover het Hof op de vraag naar de uitlegging van artikel 267, derde alinea, VWEU in die zin antwoordt dat de nationale procesregels geen invloed hebben en dat de nationale rechter verplicht is assistentie te verlenen, en op de door appellante opgeworpen prejudiciële vraag antwoordt dat de gestelde vraag te onduidelijk geformuleerd is, wordt de prejudiciële vraag gesteld of, wanneer het nationale recht strengere regels ter bescherming van de mededinging kent dan het communautaire recht, meer bepaald door vast te leggen dat van de minimumtariefschalen kan worden afgeweken, terwijl het communautaire recht nog steeds onder bepaalde voorwaarden de onmogelijkheid om van de minimumtarieven af te wijken lijkt toe te staan, en wanneer dus een gedraging van de beroepsorde gebiedt dat niet van de minimumtarieven wordt afgeweken, naar nationaal recht een mededingingsbeperkende overeenkomst is, terwijl zij dat mogelijk niet is naar communautair recht, het communautaire mededingingsrecht, en met name de communautaire regels inzake mededingingsregelingen, zich verzetten tegen het gevolg dat dan intreedt, namelijk dat een bepaalde gedraging als een mededingingsbeperkende overeenkomst kan worden bestraft op basis van het nationale recht, maar niet tevens op basis van het communautaire recht, telkens wanneer de nationale regels ter bescherming van de mededinging strenger zijn dan de communautaire?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Vragen over artikel 267, derde alinea, VWEU

- 21 Met zijn vragen over artikel 267, derde alinea, VWEU wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen hoe ver zijn bevoegdheid reikt om de door een partij in het hoofdgeding voorgestelde vragen te kiezen en te herformuleren en of hij verplicht is om tot een dergelijke keuze en een dergelijke herformulering over te gaan.
- 22 Hij vraagt het Hof in die context meer bepaald of genoemde bepaling zich verzet tegen nationale regels die tot gevolg zouden hebben dat de nationale rechter zijn bevoegdheid tot prejudiciële verwijzing niet zou kunnen uitoefenen of die hem verplichten de door partijen voorgestelde vragen letterlijk over te nemen.

- 23 Voor het geval dat artikel 267, derde alinea, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat dit voor de nationale rechter in laatste aanleg een onvoorwaardelijke verplichting inhoudt om een door een partij in het geding opgeworpen vraag naar de uitlegging van het Unierecht prejudicieel te verwijzen, vraagt de verwijzende rechter het Hof bovendien naar de eventuele weerslag van het vereiste van een redelijke procesduur, dat in het Unierecht is neergelegd, op de verplichtingen van een rechter in laatste aanleg krachtens genoemde bepaling.
- 24 De Consiglio di Stato stelt daarnaast een vraag over de omstandigheden waarin de niet-naleving van de plicht in artikel 267, derde alinea, VWEU om prejudicieel te verwijzen een kennelijke schending van het Unierecht kan opleveren, als voorafgaande voorwaarde voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de staat wegens schending van dit recht.
- 25 Dienaangaande moet er om te beginnen aan worden herinnerd dat wanneer geen hoger beroep openstaat tegen de uitspraak van een nationale rechterlijke instantie, deze instantie in beginsel is gehouden zich krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU tot het Hof te wenden wanneer voor haar een vraag over de uitlegging van het VWEU wordt opgeworpen (zie arrest van 4 november 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, Jurispr. blz. I-6013, punt 26).
- 26 Uit het verband tussen de tweede en de derde alinea van artikel 267 VWEU volgt dat de in de derde alinea bedoelde rechterlijke instanties over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikken als elke andere nationale rechterlijke instantie bij de vraag of een beslissing op een punt van Unierecht noodzakelijk is voor het wijzen van hun vonnis. Zij zijn derhalve niet gehouden een voor hen opgeworpen vraag van uitlegging van het Unierecht te verwijzen wanneer die vraag niet ter zake dienend is, dat wil zeggen wanneer het antwoord erop, hoe het ook luidt, geen invloed kan hebben op de oplossing van het geschil (arrest van 6 oktober 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, Jurispr. blz. 3415, punt 10).
- 27 Wanneer zij echter vaststellen dat het Unierecht moet worden toegepast om tot de oplossing van een bij hen aanhangig geschil te komen, verplicht artikel 267 VWEU hen er in beginsel toe elke gerezen uitleggingsvraag aan het Hof voor te leggen (zie arrest *Cilfit e.a.*, reeds aangehaald, punten 11-20).
- 28 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de regeling die in artikel 267 VWEU is neergelegd ter verzekering van de eenheid van uitlegging van het Unierecht in de lidstaten, een rechtstreekse samenwerking tot stand brengt tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties in de vorm van een procedure, waaraan ieder initiatief van partijen vreemd is (arresten van 16 december 2008, *Cartesio*, C-210/06, Jurispr. blz. I-9641, punt 90, en 21 juli 2011, *Kelly*, C-104/10, Jurispr. blz. I-6813, punt 62).
- 29 De bevoegdheid om de aan het Hof voor te leggen vragen te bepalen en te formuleren, komt dus aan de nationale rechter toe, en de partijen kunnen de inhoud daarvan niet wijzigen (zie arresten van 14 april 2011, *Vlaamse Dierenartsenvereniging en Janssens*, C-42/10, C-45/10 en C-57/10, Jurispr. blz. I-2975, punt 43, en 21 december 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, Jurispr. blz. I-13721, punt 32).
- 30 De nationale rechter mag de partijen in het bij hem aanhangige geding weliswaar uitnodigen mogelijke formuleringen van deze prejudiciële vragen voor te stellen, maar uiteindelijk blijft hij zelf uitsluitend bevoegd om over zowel de vorm als de inhoud van deze vragen te beslissen (arrest *Kelly*, reeds aangehaald, punt 65).
- 31 Uit het voorgaande volgt dat alleen aan de verwijzende rechter de bevoegdheid toekomt om de voor de oplossing van het geschil noodzakelijke prejudiciële vragen over de uitlegging van het Unierecht te bepalen en te formuleren.

- 32 Aangaande de nationale procesregels waarnaar de verwijzende rechter verwijst, zonder evenwel de precieze inhoud ervan te vermelden, volstaat het in elk geval eraan te herinneren dat dergelijke regels geen afbreuk mogen doen aan de bevoegdheid en de verplichtingen die een nationale rechter, zoals de verwijzende rechter, krachtens artikel 267 VWEU toekomen (zie in die zin arrest Cartesio, reeds aangehaald, punten 93, 94 en 98).
- 33 Daarnaast moet worden benadrukt dat de nationale rechter, die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, verplicht is zorg te dragen voor de volle werking van deze normen, waarbij hij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige bepaling van de nationale wetgeving, met name procedurele, buiten toepassing moet laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten (zie in die zin arrest van 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, Jurispr. blz. I-8889, punt 31).
- 34 Wat vervolgens de eventuele weerslag van het vereiste van een redelijke procesduur aangaat, die de verwijzende rechter ook heeft genoemd, moet worden opgemerkt dat de vraag van deze rechter slechts is gesteld voor het geval dat artikel 267 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat zij voor de nationale rechter in laatste aanleg een onvoorwaardelijke verplichting inhoudt om een door een partij in het geding opgeworpen vraag naar de uitlegging van het Unierecht prejudicieel te verwijzen. In die omstandigheden, en gelet op hetgeen blijkt uit de punten 25 tot en met 33 van het onderhavige arrest, behoeft deze vraag geen beantwoording.
- 35 Wat tot slot de kennelijke schending van het Unierecht betreft, als voorafgaande voorwaarde voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de staat wegens schending van dit recht, moet worden opgemerkt dat deze vraag kennelijk irrelevant en hypothetisch is in het kader van het hoofdgeding. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt immers niet dat het hoofdgeding betrekking heeft op bedoelde aansprakelijkheid, of dat deze vraag door een van de partijen in het hoofdgeding aan de orde is gesteld als procedureel incident.
- 36 Gelet op een en ander moet op de vragen over artikel 267, derde alinea, VWEU worden geantwoord dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat alleen aan de verwijzende rechter de bevoegdheid toekomt om de voor de oplossing van het geschil door hem relevant geachte prejudiciële vragen over de uitlegging van het Unierecht te bepalen en te formuleren. Nationale regels die tot gevolg zouden hebben dat aan die bevoegdheid afbreuk wordt gedaan, moeten buiten toepassing blijven.

Vragen over de mededingingsregels van de Unie

- 37 Aangezien de verwijzende rechter in de onderhavige zaak inderdaad is overgegaan tot herformulering van de door de CNG voorgestelde vragen, moeten de vragen zoals geherformuleerd worden onderzocht.
- 38 In wezen tracht genoemde rechter vast te stellen of artikel 101 VWEU zich ertegen verzet dat een beroepsorde, zoals de nationale orde van geologen in Italië, gedragsregels vaststelt met daarin als criteria voor de vaststelling van de honoraria, naast de kwaliteit en het belang van de te leveren dienst, de waardigheid van het beroep, met als gevolg dat de vaststelling van honoraria beneden een bepaald niveau – een situatie die te vergelijken is met de vaststelling van minimumtarieven – zou kunnen worden bestraft als schending van die regels.
- 39 Daarnaast wenst hij van het Hof te vernemen of in het nationale recht kan worden voorzien in verdergaande bescherming van de mededinging dan de regeling van de Unie. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat uit de verwijzingsbeslissing niet blijkt dat deze vraag relevant is voor de oplossing van het geschil. De verwijzingsbeslissing bevat immers geen gegevens waaruit het nut van het antwoord voor de oplossing van het geschil in het hoofdgeding kan worden afgeleid. Een

dergelijke toelichting zou nodig zijn geweest, aangezien uit het aan het Hof voorgelegde dossier blijkt dat het geschil betrekking heeft op de rechtmatigheid van een beslissing van de mededingingsautoriteit waarin zij artikel 101 VWEU heeft toegepast en niet de nationale regels over mededingingsregelingen. Bijgevolg moet deze vraag niet-ontvankelijk worden verklaard.

- 40 Datzelfde geldt voor de vragen over de uitlegging van verordening nr. 2137/85 en de richtlijnen 2005/36 en 2006/123.
- 41 Wat de vraag in punt 38 van dit arrest betreft, moet worden onderzocht in hoeverre een beroepsvereniging als de nationale orde van geologen in Italië moet worden beschouwd als een ondernemersvereniging in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU wanneer zij regels als die in de gedragscode vaststelt.
- 42 In het kader van dat onderzoek moet worden nagegaan of een beroepsorde bij de vaststelling van regels als die in het hoofdgeding moet worden beschouwd als een ondernemersvereniging of integendeel als een overheidsinstantie, omdat haar activiteiten de uitoefening van overheidsprerogatieven inhouden (zie arrest van 19 februari 2002, *Wouters e.a.*, C-309/99, Jurispr. blz. I-1577, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Ten aanzien van de aard van de activiteiten van de CNG blijkt uit de artikelen 8 en 9 van wet nr. 112/1963 dat alle geologen die zijn ingeschreven in het krachtens deze bepaling gehouden register de orde vormen en de CNG verkiezen. Laatstgenoemde moet erop toezien dat de beroepsregels en alle andere voorschriften betreffende het beroep worden nageleefd en hij moet tuchtmaatregelen nemen.
- 44 Opgemerkt moet worden dat een beroepsorganisatie als de nationale orde van geologen niet een op het solidariteitsbeginsel berustende sociale taak vervult of typische overheidsprerogatieven uitoefent, wanneer zij een handeling als de gedragscode vaststelt. Zij treedt op als het regulerend orgaan van een beroep waarvan de uitoefening overigens een economische activiteit is (zie in die zin arrest *Wouters e.a.*, reeds aangehaald, punt 58).
- 45 In het licht van die overwegingen moet dus worden vastgesteld dat een beroepsorganisatie als de nationale orde van geologen zich gedraagt als een ondernemersvereniging in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU, wanneer zij gedragsregels als die in het hoofdgeding opstelt.
- 46 Ten aanzien van de vraag of de gedragsregels die in het hoofdgeding aan de orde zijn een besluit in de zin van artikel 101 VWEU vormen, moet eraan worden herinnerd dat zelfs een prijsaanbeveling, ongeacht hoe zij juridisch precies moet worden gekwalificeerd, als een dergelijk besluit kan worden beschouwd (arrest van 27 januari 1987, *Verband der Sachversicherer/Commissie*, 45/85, Jurispr. blz. 405, punt 32).
- 47 Omdat in de onderhavige zaak de gedragscode voor de geologen verbindend is en hun sancties kunnen worden opgelegd in geval van niet-naleving van deze code, moeten de daarin opgenomen regels worden beschouwd als een besluit in de zin van artikel 101 VWEU.
- 48 Voor de toepasselijkheid van de mededingingsregels van de Unie op een mededingingsregeling of op misbruik, is nog vereist dat deze de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden (zie arrest van 13 juli 2006, *Manfredi e.a.*, C-295/04-C-298/04, Jurispr. blz. I-6619, punt 40).
- 49 Daarvan kan slechts sprake zijn indien een besluit, overeenkomst of feitelijke gedraging op grond van een samenstel van objectieve feitelijke en juridische gegevens met een voldoende mate van waarschijnlijkheid doet verwachten dat deze al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel,

invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten kan uitoefenen, op zodanige wijze dat de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt tussen lidstaten kan worden belemmerd (zie arrest Manfredi e.a., reeds aangehaald, punt 42).

- 50 Een mededingingsregeling die het gehele grondgebied van een lidstaat bestrijkt, heeft naar de aard ervan een versterking van de nationale drempelvorming tot gevolg, hetgeen de in het Verdrag beoogde economische vervlechting doorkruist (zie arrest van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, Jurispr. blz. I-3851, punt 48, en arrest Manfredi e.a., reeds aangehaald, punt 45).
- 51 Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit van een ondernemersvereniging kan een dergelijk gevolg hebben, aangezien het Italiaanse recht voor het gehele Italiaanse grondgebied in een verplichting van de geologen voorziet om lid te zijn van de beroepsorde, waarmee zij aan de gedragsregels zijn onderworpen en tuchtrechtelijk aansprakelijk zijn in geval van niet-naleving van die regels.
- 52 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de gedragsregels, die als criterium voor de vaststelling van de honoraria naar de waardigheid van het beroep en de kwaliteit en het belang van de dienstverlening verwijzen, de mededinging binnen de interne markt kunnen beperken.
- 53 Opgemerkt zij evenwel, dat niet elk besluit van een ondernemersvereniging dat de handelingsvrijheid van de partijen of van een van hen beperkt, automatisch onder het verbod van artikel 101, lid 1, VWEU valt. Bij de toepassing van deze bepaling op een concreet geval moet namelijk in de eerste plaats rekening worden gehouden met de algehele context waarbinnen een besluit van de ondernemersvereniging is genomen of zijn werking ontplooit, en meer in het bijzonder met de doelstellingen daarvan, in casu de noodzakelijke garanties voor de eindgebruikers van de betrokken diensten te bieden. Vervolgens moet worden onderzocht of de mededingingsbeperkende gevolgen ervan inherent zijn aan de nagestreefde doelstellingen (zie in die zin arrest Wouters e.a., reeds aangehaald, punt 97).
- 54 In die context moet worden nagegaan of de beperkingen die bij de regels in het hoofdgeding worden opgelegd, niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van legitieme doelstellingen (zie in die zin arrest van 18 juli 2006, Meca-Medina en Majcen/Commissie, C-519/04 P, Jurispr. blz. I-6991, punt 47).
- 55 Gezien de inhoud van het dossier dat aan het Hof ter beschikking staat, kan dit niet beoordelen of het criterium inzake de waardigheid van het beroep noodzakelijk kan worden geacht voor de verwezenlijking van een legitieme doelstelling zoals die in verband met de garanties voor de eindgebruikers van de diensten van de geologen, met name niet omdat bij dit criterium nog andere criteria voor de vaststelling van de honoraria komen die nauw verband houden met de kwaliteit van het werk van genoemde geologen, zoals het belang en de moeilijkheidsgraad van de opdracht, de technische kennis en de gevraagde inspanning.
- 56 Het staat aan de verwijzende rechter om met inachtneming van de algehele context waarbinnen de gedragscode zijn werking ontplooit, waaronder het nationale rechtskader in zijn geheel en de praktische toepassing van die code door de nationale orde van geologen, te beoordelen of zich een beperkend gevolg voor de mededinging binnen de interne markt heeft voorgedaan. Deze rechter dient ook na te gaan of, in het licht van alle gegevens waarover hij beschikt, de regels in genoemde code, met name voor zover zij de waardigheid van het beroep als criterium hanteren, kunnen worden geacht noodzakelijk te zijn voor de verwezenlijking van bedoelde legitieme doelstelling in verband met de garanties voor de gebruikers.
- 57 Gelet op een en ander moet op de vragen over de mededingingsregels van de Unie worden geantwoord dat regels zoals opgenomen in de gedragscode die – naast in de kwaliteit en de omvang van de dienstverlening – in de waardigheid van het beroep als criterium voor de vaststelling van de honoraria

van de geologen voorzien, een besluit van een ondernemersvereniging in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU vormen dat tot gevolg kan hebben de mededinging binnen de interne markt te beperken. Het staat aan de verwijzende rechter om met inachtneming van de algehele context waarbinnen die gedragscode zijn werking ontplooit, waaronder het nationale rechtskader in zijn geheel en de praktische toepassing van genoemde code door de nationale orde van geologen, te beoordelen of zich in casu een beperkend gevolg voor de mededinging binnen de interne markt heeft voorgedaan. Deze rechter dient ook na te gaan of, in het licht van alle gegevens waarover hij beschikt, de regels in diezelfde code, met name voor zover zij de waardigheid van het beroep als criterium hanteren, kunnen worden geacht noodzakelijk te zijn voor de verwezenlijking van bedoelde legitieme doelstelling in verband met de garanties voor de gebruikers van de diensten van de geologen.

Kosten

- 58 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 267, derde alinea, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat alleen aan de verwijzende rechter de bevoegdheid toekomt om de voor de oplossing van het geschil door hem relevant geachte prejudiciële vragen over de uitlegging van het Unierecht te bepalen en te formuleren. Nationale regels die tot gevolg zouden hebben dat aan die bevoegdheid afbreuk wordt gedaan, moeten buiten toepassing blijven.
- 2) Regels als die welke zijn opgenomen in de gedragscode voor de uitoefening van het beroep van geoloog in Italië, door de Consiglio nazionale dei geologi goedgekeurd op 19 december 2006 en voor het laatst gewijzigd op 24 maart 2010, die – naast in de kwaliteit en de omvang van de dienstverlening – in de waardigheid van het beroep als criterium voor de vaststelling van de honoraria van de geologen voorzien, vormen een besluit van een ondernemersvereniging in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU dat tot gevolg kan hebben de mededinging binnen de interne markt te beperken. Het staat aan de verwijzende rechter om met inachtneming van de algehele context waarbinnen die code zijn werking ontplooit, waaronder het nationale rechtskader in zijn geheel en de praktische toepassing van genoemde code door de nationale orde van geologen, te beoordelen of zich in casu een dergelijk gevolg heeft voorgedaan. Deze rechter dient ook na te gaan of, in het licht van alle gegevens waarover hij beschikt, de regels in diezelfde code, met name voor zover zij de waardigheid van het beroep als criterium hanteren, kunnen worden geacht noodzakelijk te zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstelling in verband met de garanties voor de gebruikers van de diensten van de geologen.

ondertekeningen