

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

19 февруари 2002 година*

„Професионален ред – Национална адвокатска колегия – Правна уредба относно реда за упражняване на професия – Забрана на интегрирано сътрудничество между адвокати и счетоводители – Член 85 от Договора за ЕО (понастоящем член 81 ЕО) – Сдружение на предприятия – Ограничения на конкуренцията – Основания – Член 86 от Договора (понастоящем член 82 ЕО) – Предприятие или група от предприятия – Членове 52 и 59 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение членове 43 ЕО и 49 ЕО) – Приложимост – Ограничения – Основания”

По дело C-309/99

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда, на основание член 234 от Договора за ЕО от Raad van State (Нидерландия) в производството, висящо пред този съд между

J.C.J. Wouters,

J.W. Savelbergh,

Price Waterhouse Belastingadviseurs BV

и

Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten,

встъпваща страна:

Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap,

относно тълкуването на член 3, буква ж) от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение член 3, параграф 1, буква ж) ЕО), член 5 от Договора за ЕО (понастоящем член 10 ЕО), членове 52 и 59 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение членове 43 ЕО и 49 ЕО), и членове 85, 86 и 90 от Договора за ЕО (понастоящем, членове 81 ЕО, 82 ЕО и 86 ЕО),

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н P. Jann, г-жа F. Macken, г-жа N. Colneric, и S. von Bahr (председатели на състави), г-н C. Gulmann, г-н D. A. O. Edward, г-н A. La Pergola, г-н J.-P. Puissochet, г-н M. Wathelet (докладчик), г-н R. Schintgen, г-н V. Skouris и г-н J. N. Cunha Rodrigues, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Léger,

секретар: г-н H. von Holstein, заместник-секретар,

* Език на производството: нидерландски.

като взе предвид писмените становища, представени:

- за г-н Wouters, от адв. H. Gilliams и адв. M. Wladimiroff, advocaten,
- за г-н Savelbergh и Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, от адв. D. van Liedekerke и адв. G.J. Kemper, advocaten,
- за Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, от адв. O.W. Brouwer, адв. F.P. Louis и адв. S.C. van Es, advocaten,
- за Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, от адв. P. Glazener, advocaat,
- за нидерландското правителство, от г-н M. A. Fierstra, в качеството на представител,
- за датското правителство, от г-н J. Molde, в качеството на представител,
- за германското правителство, от г-н A. Dittrich и г-н W.-D. Plessing, в качеството на представители,
- за френското правителство, от г-жа K. Rispal-Bellanger, г-жа R. Loosli-Surrans и г-н F. Million, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от г-жа C. Stix-Hackl, в качеството на представител,
- за португалското правителство, от г-н L. Fernandes, в качеството на представител,
- за шведското правителство, от г-н A. Kruse, в качеството на представител,
- за правителството на Княжество Лихтенщайн, от г-н C. Büchel, в качеството на представител,
- за Комисията на Европейските общности, от г-н W. Wils и г-н B. Mongin, в качеството на представители,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на г-н Wouters, за който се явява адв. H. Gilliams, на г-н Savelbergh и Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, за които се явяват адв. D. van Liedekerke и адв. G. J. Kemper, на Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, за който се явяват адв. O. W. Brouwer и адв. W. Knibbeler, advocaat, на Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, за който се явява адв. P. Glazener, на нидерландското правителство, за което се явява г-н J. S. van den Oosterkamp, в качеството на представител, на германското правителство, за което се явява г-н A. Dittrich, на френското правителство, за което се явява г-н F. Million, на люксембургското правителство, за което се явява г-н N. Mackel, в качеството на представител, подпомаган от адв. J. Welter, avocat, на шведското правителство, за което се явява г-н I. Simfors, в качеството на представител, и на Комисията, за която се явява г-н W. Wils, в съдебното заседание от 12 декември 2000 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 юли 2001 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Решение от 10 август 1999 г., получено в Съда на 13 август същата година, Raad van State (Нидерландия) е поставил по силата на член 234 от Договора за ЕО девет въпроса относно тълкуването на член 3, буква ж) от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение член 3, параграф 1, буква ж) ЕО), член 5 от Договора за ЕО (понастоящем член 10 ЕО), членове 52 и 59 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение членове 43 ЕО и 49 ЕО), и членове 85, 86 и 90 от Договора за ЕО (понастоящем, членове 81 ЕО, 82 ЕО и 86 ЕО).

2. Тези въпроси възникват в резултат на жалба на адвокати против отказа на Arrondissementsrechtbank te Amsterdam (Амстердамския окръжен съд, наричан по-нататък „Rechtbank”) за анулиране на решенията на Nederlandse Orde van Advocaten (Нидерландската адвокатска колегия) за отказ за анулиране на решенията на надзорните съвети на адвокатската колегия на Амстердам и на адвокатската колегия на Ротердам, които забраняват упражняването на тяхната адвокатска дейност в интегрирано сътрудничество със счетоводители.

Национална правна уредба

3. Член 134 от Конституцията на Кралство Нидерландия разглежда създаването на публични органи и правните норми, на които те са подчинени. Той гласи:

„1. Публични професионални органи и други публични органи могат да се създават и разпускат от или по силата на закон.

2. Задълженията и организацията на такива публични органи, съставът и правомощията на управителните органи и общественият достъп до техните заседания се определят със закон. Правомощия за приемане на наредби могат да бъдат предоставени на управителните органи от или по силата на закон.

3. Надзорът на управителните органи се определя със закон. Техните решения могат да бъдат анулирани, само ако противоречат на закона или на обществения интерес.”

Advocatenwet

4. Съгласно тази разпоредба на 23 юни 1952 г. е приет закон за създаване на Нидерландската адвокатска колегия, който определя вътрешния ред и дисциплинарните правила, приложими за адвокати и прокурори (Закон за адвокатурата, наричан по-нататък „Advocatenwet”).

5. Член 17 от Advocatenwet гласи:

„1. Нидерландската адвокатска колегия, със седалище в Хага, се състои от всички адвокати, регистрирани в Нидерландия, и представлява публичноправен орган по смисъла на член 134 от Конституцията.

2. Всички адвокати, регистрирани в един и същи съд, образуват адвокатската колегия на съответния окръг.”

6. Член 18, параграф 1 и член 22, параграф 1 от Advocatenwet предвиждат, че управителните органи на Нидерландската адвокатска колегия и окръжни адвокатски колегии са, съответно, Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (Общ съвет на Нидерландската адвокатска колегия, наричан по-нататък „Общият съвет”) и Raden van Toezicht van de Orden in de Arrondissementen (надзорни съвети на окръжните адвокатски колегии, наричани по-нататък „надзорните съвети”).

7. Членове 19 и 20 от Advocatenwet уреждат избора на членовете на Общия съвет. Те се избират от College van Afgevaardigden (наричана по-нататък „Колегия на делегатите”), които от своя страна се избират на заседания на отделните окръжни адвокатски колегии.

8. Член 26 от Advocatenwet гласи:

„Общият съвет и надзорните съвети осигуряват правилното упражняване на професията и имат правомощието да предприемат всички мерки, които могат да допринесат за тази цел. Те защитават правата и интересите на адвокатите в това тяхно качество, гарантират спазването на задълженията на същите и изпълнението на техния дълг, който е вменен на адвокатите със закон.”

9. Член 28 от Advocatenwet гласи:

„1. Колегията на делегатите може да приема подзаконови актове в интерес на правилното упражняване на професията, включително наредби относно осигуряване за старост или пълна или частична неработоспособност, и осигуряване на наследниците на починали адвокати. Освен това, Колегията на делегатите приема необходимите наредби относно управлението и организацията на адвокатската колегия.

2. Проектонаредбите се внасят в Колегията на делегатите от Общия съвет или от поне петима делегати. Общият съвет може да покани надзорните съвети да представят своите становища по проектонаредбата преди тя да бъде представена Колегията на делегатите.

3. Незабавно след тяхното приемане, наредбите се съобщават на Министерството на правосъдието и се публикуват в държавния вестник.”

10. Член 29 от Advocatenwet гласи:

„1. Наредбите са задължителни за членовете на Нидерландската адвокатска колегия и за гостуващите адвокати (...).

2. Те не могат да съдържат разпоредби, свързани с въпроси, уредени от или по силата на закон, те също не могат да засягат въпроси, които предвид различното положение в отделните окръзи не позволяват общо уреждане.

3. Всяка разпоредба на подзаконовия акт, която се прилага към въпрос, уреден от или по силата на закон, става недействителна по силата на закона.”

11. Според членове 16b и 16c от *Advocatenwet*, понятието „гостуващи адвокати” означава лица, които не са регистрирани като адвокати в Нидерландия, но на които е разрешено да упражняват своята професионална дейност в друга държава-членка на Европейския съюз под званието адвокат или равностойно звание.

12. Член 30 от *Advocatenwet* гласи:

„1. Решенията на Колегията на делегатите, Общия съвет или всеки друг орган на Нидерландската адвокатска колегия могат да бъдат суспендирани или анулирани с кралски указ, доколкото те противоречат на закона или на обществения интерес.

2. Такова суспендиране или такова анулиране влиза в сила шест месеца след съобщението съгласно член 28, параграф 3 или, когато решението е прието от Общия съвет или от друг орган на Нидерландската адвокатска колегия, шест месеца след неговото нотифициране на министъра на правосъдието с мотивирано постановление, което предписва, при необходимост, продължителността на суспендирането.

3. Суспендирането незабавно спира действието на суспендираните разпоредби. Продължителността на суспендирането не може да бъде по-дълга от една година, дори и в случай на продължаване.

4. Ако суспендираното решение не е отменено с кралски указ в определения срок, то се счита за действително.

5. Анулирането води до отмяна на всички подлежащи на анулиране ефекти от анулираните разпоредби, освен ако не е предвидено друго с кралски указ.”

Samenwerkingsverordening 1993

13. По силата на член 28 от *Advocatenwet*, Колегията на делегатите приема *Samenwerkingsverordening 1993* (Наредба от 1993 г. за професионалното сътрудничество, наричана по-нататък „*Samenwerkingsverordening 1993*”).

14. Член 1 от наредбата от 1993 г. определя понятието „професионално сътрудничество” (*samenwerkingsverband*) като „всяка съвместна дейност, при която участниците упражняват своите съответни професии за обща сметка и при общ риск или като поделят за тази цел контрола или крайната отговорност.”

15. Член 2 от *Samenwerkingsverordening 1993* гласи:

„1. На адвокатите не се разрешава да поемат или поддържат каквито и да е задължения, които биха могли да застрашат свободното и независимо упражняване на тяхната професия, включително пристрастна защита на интересите на клиентите и съответната връзка на доверие между адвоката и неговия клиент.

2. Разпоредбата от параграф 1 се прилага и когато членовете на адвокатската колегия не работят в професионално сътрудничество с колеги или трети лица.”

16. Съгласно член 3 от *Samenwerkingsverordening 1993*:

„На адвокатите не се разрешава да формират професионални сътрудничества или да поддържат такива, освен ако основната цел на съответната професия на всеки участник е практикуването на право.”

17. Член 4 от Samenwerkingsverordening 1993 гласи:

„Адвокатите могат да формират професионално сътрудничество или да поддържат такова само:

- a) с други членове на Нидерландската адвокатска колегия;
- b) с други адвокати, които не са регистрирани в Нидерландия, при условие че са изпълнени разпоредбите на член 5;
- c) с членове на друга професионална категория, акредитирана за тази цел от Общия съвет в съответствие с член 6.”

18. Съгласно член 6 от Samenwerkingsverordening 1993:

„1. Разрешение съгласно член 4, буква c) може да се предостави, при условие че:

- a) членовете на другата професионална категория упражняват свободна професия, и
- b) упражняването на тази професия е при условие за притежаване на университетска диплома или равностойна квалификация; и
- c) членовете на тази професионална категория се подчиняват на дисциплинарни правила, сравними с тези, наложени на членовете на адвокатската колегия; и
- d) встъпването в сътрудничество с членове на другата професионална категория не противоречи на разпоредбите на членове 2 и 3.

2. Акредитацията може също да бъде предоставена на конкретна част от професионална категория. В този случай се прилагат условията, изложени в параграф 1, букви a) – d), без да се засяга правомощието на Общия съвет да определя допълнителни условия.

3. Общият съвет се консултира с Колегията на делегатите преди вземането на всяко решение по предходните параграфи от настоящия член.”

19. Член 7, параграф 1 от Samenwerkingsverordening 1993 гласи:

„В своите отношения с други лица адвокатите избягват да представят по неточен, подвеждащ или непълен начин всяка форма на сътрудничество, в което те участват, включително всяко професионално сътрудничество.”

20. Съгласно член 68 от Samenwerkingsverordening 1993:

„1. Всяко професионално сътрудничество трябва да притежава колективно име за отношенията с другите лица.

2. Колективното име не трябва да бъде повеждащо.

3. Адвокатите, които участват в професионално сътрудничество, са длъжни при поискване да предоставят списък с имената на участниците в сътрудничеството, техните съответни професии и мястото на установяване.

4. Всеки писмен документ, създаден от професионалното сътрудничество, трябва да съдържа името, статута и мястото на установяване на лицето, което подписва документа.”

21. Последно, член 9, параграф 2 от Samenwerkingsverordening 1993 гласи:

„Адвокатите не могат да създават или да изменят устава на професионалното сътрудничество, докато Надзорният съвет не определи дали условията на учредяване или на изменение на устава, включително начина на представяне пред на трети лица, отговаря на изискванията, наложени по силата на или от настоящата наредба.”

22. Според съображенията на Samenwerkingsverordening 1993, сътрудничеството на адвокатите с нотариуси, данъчни консултанти и патентни представители вече е било разрешено и разрешението за тези три професионални категории остава в сила. От друга страна, счетоводителите са посочени като пример за професионална категория, с която не е разрешено адвокатите да сътрудничат.

Директиви относно професионалното сътрудничество между адвокати и други (признати) практикуващи професионалисти

23. В допълнение към Samenwerkingsverordening 1993, Нидерландската адвокатска колегия е приела директиви относно професионалното сътрудничество между адвокати и други (признати) практикуващи професионалисти. Тези директиви са следните:

„1. Спазване на етичните норми и правилата за професионално поведение

Правило № 1

Адвокатите не могат да ограничават или нарушават етичните норми и правилата за професионално поведение, в резултат на професионално сътрудничество с лице, което упражнява друга свободна професия.

2. Отделни преписки и отделно управление на преписките и архивите

Правило № 2

Адвокатите, които участват в професионално сътрудничество с лице, което упражнява друга свободна професия, са длъжни, във всеки отделен случай, в който участват с това лице, да открият отделна преписка и по отношение на професионалното сътрудничество да осигурят, че:

- управлението на преписката по случая се води отделно от финансовото управление;

- преписките се съхраняват в отделни архиви от тези, водени от лицата, които упражняват друга свободна професия.

3. Конфликт на интереси

Правило № 3

Адвокатите, които участват в професионално сътрудничество с лице, което упражнява друга свободна професия, не могат да защитават интересите на страна, чиито интереси противоречат на тези на страната, която е била подпомагана или се подпомага от другото лице, или когато съществува риск от възникване на такъв конфликт на интереси.

4. Професионална тайна и регистрация на документи

Правило № 4

Адвокатите, които участват в професионално сътрудничество с лице, което упражнява друга свободна професия, са длъжни, за всеки отделен случай, по който работят заедно с другото лице, да водят точен регистър на всички писма и документи, които те представят на вниманието на лицето, което упражнява друга свободна професия.”

Споровете по главното производство

24. През 1991 г. г-н Wouters, член на Амстердамската адвокатска колегия, става съдружник в дружеството Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs (данъчни консултанти). В края на 1994 г. г-н Wouters уведомява надзорния съвет на Ротердамската окръжна адвокатска колегия за своето намерение да се регистрира в адвокатската колегия на този окръг и да практикува там под името „Arthur Andersen & Co., advocaten en belastingadviseurs”.

25. С Решение от 27 юли 1995 г. този надзорен съвет установява, че съдружниците на дружеството Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs поддържат професионално сътрудничество, по смисъла на Samenwerkingsverordening 1993, с членовете на дружеството Arthur Andersen & Co. Accountants, т.е. с членове на професионалната категория на счетоводителите, с което г-н Wouters нарушава член 4 от Samenwerkingsverordening 1993. В допълнение, надзорният съвет преценява, че г-н Wouters ще наруши член 8 от Samenwerkingsverordening 1993, ако встъпи в сътрудничество, чието колективно име включва името на физическото лице Arthur Andersen.

26. С Решение от 29 ноември 1995 г. Общият съвет отхвърля като неоснователна административната жалба, подадена от г-н Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs и Arthur Andersen & Co. Accountants срещу Решението от 27 юли 1995 г.

27. В началото на 1995 г. г-н Savelbergh, член на Амстердамската адвокатска колегия, уведомява надзорния съвет за своето намерение да встъпи в сътрудничество с частното дружество Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, дъщерно дружество на международното дружество Price Waterhouse, което включва както данъчни консултанти, така и счетоводители.

28. С Решение от 5 юли 1995 г. Надзорният съвет обявява, че предлаганото сътрудничество противоречи на член 4 от Samenwerkingsverordening 1993.

29. С Решение от 21 ноември 1995 г. Общият съвет отхвърля административната жалба, подадена от г-н Savelbergh и Price Waterhouse Belastingadviseurs BV срещу това решение.

30. Г-н Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs и Arthur Andersen & Co. Accountants, както и г-н Savelbergh и Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, в последствие обжалват пред Rechtbank. Те по-специално твърдят, че Решенията на Общия съвет от 21 и 29 ноември 1995 г. са несъвместими с разпоредбите на Договора относно конкуренцията, правото на установяване и свободното предоставяне на услуги.

31. С Решение от 7 февруари 1997 г., Rechtbank обявява за недопустими жалбите, подадени от Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs и Arthur Andersen & Co. Accountants, и отхвърля като неоснователни тези, заведени от г-н Wouters, г-н Savelbergh и дружеството Price Waterhouse Belastingadviseurs BV.

32. Rechtbank преценява, че разпоредбите на Договора относно конкуренцията не са приложими към случаите. Той посочва, че Нидерландската адвокатска колегия е орган, който се управлява от публичното право и е създаден със закон, за по-нататъшна защита на общественния интерес. За тази цел, този съд използва регулаторните правомощия, които са предоставени на същия по силата на член 28 от Advocatenwet. Нидерландската адвокатска колегия е длъжна да гарантира, в общ интерес, независимостта и лоялността към клиента на адвокатите, които предоставят правна помощ. Според Rechtbank, Нидерландската адвокатска колегия следователно не е сдружение от предприятия по смисъла на член 85 от Договора, нито може да бъде разглеждана като предприятие или група от предприятия, които заемат колективно господстващо положение в нарушение на член 86 от Договора.

33. Освен това, според Rechtbank, член 28 от Advocatenwet не прехвърля правомощия на частни оператори по начин, който да увреди действието на членове 85 и 86 от Договора. В резултат на това, тази разпоредба не е несъвместима с член 5, алинея втора от Договора, четена във връзка с член 3, буква ж), и членове 85 и 86 от Договора.

34. Rechtbank също отхвърля аргумента на жалбоподателите, че Samenwerkingsverordening 1993 е несъвместима с правото на установяване и със свободното предоставяне на услуги, прогласени в членове 52 и 59 от Договора. Според него, в разглежданите случаи няма презграничен елемент, така че тези разпоредби не са приложими. Във всеки случай, забраната за сътрудничество между адвокати и счетоводители е обоснована с преобладаващи съображения от общ интерес, и тази забрана не е непропорционално ограничителна. При липсата на специфични разпоредби в тази област, Кралство Нидерландия може да подчини упражняването на адвокатската професия на своята територията на правила, които имат за цел да гарантират независимостта и лоялността към клиентите на адвокатите, които предоставят правна помощ.

35. Петимата жалбоподатели обжалват решението на Rechtbank пред Raad van State (Държавен съвет).

36. Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Съветът на адвокатските колегии и правните дружества на Европейската общност), сдружение, учредено съгласно белгийското право, е допуснато да встъпи в делото в подкрепа на търсената от Общия съвет форма на решение.

37. С Решение от 10 август 1999 г., Raad van State потвърждава, че жалбите, подадени от Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs и Arthur Andersen & Co. Accountants са недопустими. По отношение на останалите жалби, той преценява, че решението на спора по главното производство зависи от тълкуването на няколко разпоредби на правото на Общността.

38. Raad van State поставя под въпрос първо, дали с приемането Samenwerkingsverordening 1993 по силата на своите правомощия съгласно член 28 от Advocatenwet, Колегията на делегатите нарушава членове 85 и 86 от Договора, и, второ, дали с оправомощаването на тази колегия съгласно член 28 от Advocatenwet да приема подзаконови актове, националният законодател нарушава членове 5, 85 и 86 от Договора. Освен това, той пита, дали наредбата е съвместима с предвиденото в член 52 от Договора право на установяване, и със свободното предоставяне на услуги съгласно член 59 от Договора.

39. Raad van State решава да спре производството и да постави на Съда следните въпроси:

1 а) Трябва ли понятието „сдружение на предприятия”, посочено в член 85, параграф 1 от Договора за ЕО (понастоящем, член 81, параграф 1 ЕО да се тълкува в смисъл, че такова сдружение съществува само и доколкото то действа в интересите на предприятията, така че при прилагането на тази разпоредба трябва да се прави разграничение между дейностите на сдружението, извършвани в общ интерес, и другите негови дейности, или фактът, че сдружението може също да действа в интерес на предприятията, сам по себе си е достатъчен, за да бъде считано то за сдружение на предприятия по смисъла на разпоредбата по отношение на всички негови действия? Фактът, че всеобщо задължителни правила, приети от съответната организация и в нейното качество на специализиран регулаторен орган, влияе ли на прилагането на правото на Общността в областта на конкуренцията?

б) Ако отговорът на първия въпрос, буква а) бъде, че сдружение на предприятия съществува само и доколкото то действа в интерес на предприятията, въпросът кога то действа в общ интерес също ли се урежда от правото на Общността?

в) Ако отговорът на първия въпрос, буква б) бъде, че правото на Общността урежда съответната тема, може ли приемането по силата на законоустановено правомощие от организация, като Нидерландската адвокатска колегия, на общозадължителни правила, които целят опазване на независимостта и лоялността към клиентите на адвокатите, които предоставят правна помощ, относно образуването на интегрирани сътрудничества между адвокати и други професионалисти, да се счита за действие в общ интерес?

2. Ако отговорите на букви а), б) и в) от първия въпрос указват, че наредба, като Samenwerkingsverordening 1993, трябва да се счита за решение, взето от сдружение на предприятия по смисъла на член 85, параграф 1 от Договора за ЕО (понастоящем, член 81, параграф 1 ЕО), дали такова решение, доколкото с него се приемат общозадължителни правила с цел да опазят независимостта и лоялността към клиентите адвокатите, които предоставят правна помощ, относно образуването на интегрирано сътрудничество, като разглежданото в главното производство, трябва да бъде считано, че цели или води до ограничаване на конкуренцията на общия пазар и, по такъв начин, засяга търговията между държавите-членки? Какви критерии от правото на Общността са релевантни за определяне на този въпрос?

3. Трябва ли понятието „предприятие” в член 86 от Договора за ЕО (понастоящем, член 82 ЕО) да се тълкува в смисъл, че когато институция като Нидерландската адвокатска колегия трябва да бъде считана за сдружение на предприятия, тази институция трябва да бъде считана също за предприятие или група предприятия по смисъла на същата разпоредба, макар че сама по себе си тя не извършва стопанска дейност?

4. При утвърдителен отговор на предходния въпрос, и трябва да бъде постановено, че организация като Нидерландската адвокатска колегия има господстващо положение, такава организация злоупотребява ли с това положение, ако тя урежда отношенията между нейните членове и другите лица на пазара на правни услуги по начин, който ограничава конкуренцията?

5. Ако организация като Нидерландската адвокатска колегия трябва да бъде изцяло считана като сдружение на предприятия по смисъла на правото на Общността в областта на конкуренцията, то трябва ли член 90, параграф 2 от Договора за ЕО (понастоящем, член 86, параграф 2 ЕО) да се тълкува като отнасящ се до институция като Нидерландската адвокатска колегия, която постановява общозадължителни правила, които имат за цел да опазят независимостта и лоялността към клиентите на своите членове, които предоставят правна помощ, относно сътрудничеството между нейните членове и други професионалисти?

6. Ако институция като Нидерландската адвокатска колегия трябва да бъде считана за сдружение на предприятия или за предприятие или група предприятия, дали член 3, буква ж) от Договора за ЕО (понастоящем, член 3, параграф 1, буква ж) ЕО), член 5, параграф 2 и членове 85 и 86 от Договора за ЕО (понастоящем, членове 10 ЕО, 81 ЕО и 82 ЕО) забраняват на държава-членка да предвижда, че тази институция (или някое от нейните подразделения) може да приема правила, по-специално относно сътрудничеството между адвокатите и други професионалисти, когато контролът от страна на съответния публичен орган върху такива правила е ограничен до правомощието за анулиране на такова правило, без той да може да приеме ново правило)?

7. Разпоредбите на Договора относно правото на установяване и тези относно свободното предоставяне на услуги прилагат ли се по отношение на забрана за сътрудничество между адвокати и счетоводители, като разглежданата по главното производство, или Договорът за ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че такава забрана трябва бъде съобразена, в зависимост например от начина, по който засегнатите лица действително желаят да организират своето сътрудничество, било с разпоредбите относно правото на установяване, или с тези относно свободното предоставяне на услуги?

8. Дали забрана на интегрирано сътрудничество, които включват адвокати и счетоводители, като разглежданата по главното производство, представлява ограничение на правото на установяване или на свободното предоставяне на услуги, или и на двете?

9. Ако от отговора на предходния въпрос следва, че е налице едно от двете или и двете ограничения, въпросното ограничение се счита за оправдано на основание, че то представлява само „договореност за продажба” по смисъла на Решение от 24 ноември 1993 г. по съединени дела C-267/91 и C-268/91, Keck и Mithouard, Recueil стр. I-6097 и следователно няма дискриминация, или на основание, че отговаря на критериите, които са

развити в това отношение от Съда на Европейските общности в други решения, по-специално Решение от 30 ноември 1995 г. по дело C-55/94, Gebhard, Recueil стр. I-4165?

По молбата за възобновяване на устната фаза на производството

40. С искане, постъпило в секретариата на Съда на 3 декември 2001 г., ищите по главното производство искат от Съда да разпорежи възобновяване на устната фаза на производството по силата на член 61 от Процедурния правилник.

41. В подкрепа на това искане ищите по главното производство твърдят, че в точки 170 – 201 от заключението на генералния адвокат от 10 юли 2001 г., той излага своето становище по въпрос, който не е бил изрично повдигнат от препращащия съд.

42. Съдът може по собствена инициатива, по предложение на генералния адвокат или по искане на страните, да възобнови на устната фаза на производството, в съответствие с член 61 от Процедурния правилник, ако прецени, че не разполага с достатъчна информация или че делото трябва да бъде разгледано на основание на аргумент, който не е бил обсъден между страните (вж. Определение от 4 февруари 2000 г. по дело C-17/98, Emesa Sugar, Recueil стр. I-665, точка 18).

43. В настоящия случай обаче, след като изслуша заключението на генералния адвокат, Съдът счита, че разполага с всички факти, необходими, за да отговори на въпросите, отправени от препращащия съд, и отбелязва, че тези факти са предмет на представените пред него по време на изслушването аргументи.

По въпрос първи въпрос, буква а)

44. С въпрос първия въпрос, буква а) препращащият съд в същност пита, дали подзаконов акт относно сътрудничество между адвокати и лица, упражняващи други свободни професии, като Samenwerkingsverordening 1993, приет от орган, като Нидерландската адвокатска колегия, трябва да се счита за решение, взето от сдружение на предприятия по смисъла на член 85, параграф 1 от Договора. Той иска по-специално да установи, дали фактът, че по силата на закона Нидерландската адвокатска колегия има предоставено правомощие да приема правила, които са общозадължителни както за регистрираните в Нидерландската колегия адвокати, така и за други адвокати с разрешение за практика в други държави-членки и които идват в Нидерландия да предоставят услуги там, има връзка с прилагането на правото на Общността в областта на конкуренцията. Той също така пита, дали самият факт, че Нидерландската адвокатска колегия може да действа в интерес на своите членове, е достатъчен тя да бъде считана за сдружение на предприятия по отношение на всички дейности или по отношение на прилагането на член 85, параграф 1 от Договора, трябва да бъде запазен специалния статус на дейностите на адвокатската колегия в общ интерес.

45. За да се установи дали подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, трябва да се счита за решение на сдружение на предприятия по смисъла на член 85, параграф 1 от Договора, първо трябва да бъде разгледан въпросът дали адвокатите са предприятия по смисъла на правото на Общността в областта на конкуренцията.

46. Съгласно установената съдебна практика, понятието предприятие в областта на конкурентното право обхваща всеки субект, който упражнява стопанска дейност,

независимо от неговия правен статут и начин на финансиране (вж. по-специално Решение от 23 април 1991 г. по дело C-41/90, *Höfner и Elser*, Recueil стр. I-1979, точка 21; Решение от 16 ноември 1995 г. по дело C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurances* и др., Recueil стр. I-4013, точка 14; и Решение от 11 декември 1997 г. по дело C-55/96, *Job Centre*, наричано „*Job Centre II*”, Recueil стр. I-7119, точка 21).

47. Също съгласно установената съдебна практика всяка дейност на предлагане на стоки и услуги на даден пазар е икономическа дейност (вж. по-специално Решение от 16 юни 1997 г. по дело Комисия/Италия, 118/85, Recueil стр. 2599, точка 7; и Решение от 18 юни 1998 г. по дело Комисия/Италия, C-35/96, Recueil стр. I-3851, точка 36).

48. Адвокатите предлагат възмездни услуги под формата на правна помощ, която се състои в изготвяне на становища, договори и други документи и процесуално представителство на клиенти в съдебни производства. Освен това, те поемат финансовите рискове, свързани с упражняването на тези дейности, тъй като сами понасят дефицит в случай на неравновесие между приходи и разходи.

49. По такъв начин, регистрираните в Нидерландската адвокатска колегия адвокати упражняват икономическа дейност и следователно са предприятия по смисъла на членове 85, 86 и 90 от Договора. Комплексният и техническият характер на услугите, които те предоставят, както и фактът, че упражняването на тяхната професия е регулирано, не променя това заключение (вж., в този смисъл, по отношение на практикуващи лекари, Решение от 12 септември 2000 г. по съединени дела C-180/98 – C-184/98, *Pavlov* и др., Recueil стр. I-6451, точка 77).

50. Вторият въпрос, който трябва да бъде разгледан, е до каква степен професионална организация като Нидерландската адвокатска колегия трябва да се счита за сдружение на предприятия по смисъла на член 85, параграф 1 от Договора, когато тя приема подзаконов акт, като *Samenwerkingsverordening* 1993 (в този смисъл, по отношение на професионална организация на митнически служители, вж. упоменатото по-горе Решение от 18 юни 1998 г. по дело Комисия/Италия, точка 39).

51. Ответникът по главното производство твърди, че доколкото нидерландският законодател е създал Нидерландската адвокатска колегия като публичноправна организация и Ж е предоставил нормативни правомощия, за да изпълнява функции в общ интерес, адвокатската колегия не може да бъде считана за сдружение на предприятия по смисъла на член 85 от Договора, по-специално във връзка с упражняването на нейните регулаторни правомощия.

52. Встъпилата по главното производство страна и германското, австрийското и португалското правителство добавят, че организация като Нидерландската адвокатска колегия упражнява публичноправни функции и следователно не попада в обхвата на член 85, параграф 1 от Договора.

53. Според встъпилата по главното производство страна, организация може да бъде считана за съпоставима с публичен организация, когато нейната упражнявана дейност представлява дейност от общ интерес, която съставлява част от съществените функции на държавата. Нидерландия е възложила на Нидерландската адвокатска колегия задължението да гарантира адекватен достъп на лицата до правото и правосъдието, което действително е една от осъществяваните функции на държавата.

54. Германското правителство, от своя страна, посочва, че компетентните законодателни органи на държавите-членки са тези, които в рамките на националния суверенитет решават, по какъв начин да организират своите права и задължения. Делегирането на правомощието за приемане на общозадължителни норми на компетентен орган, който притежава демократична легитимност, като професионална организация, попада в границите на принципа на институционалната автономия.

55. Според германското правителство, ако органи, на които са поверени такива регулаторни задължения, са считани за сдружения на предприятия по смисъла на член 85 от Договора, това би нарушило действието на този принцип. Да се счита, че национално законодателство е действително, само ако Комисията обяви същото за съответстващо по член 85, параграф 3 от Договора, е явно противоречие. Това би било равнозначно на поставянето под въпрос на всички подзаконови актове, издадени от професионални организации.

56. Въпросът, който трябва да бъде решен, е дали с приемането на подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, професионална организация се счита за сдружение на предприятия или, обратно, като публичен орган.

57. Съгласно съдебната практика на Съда, нормите на Договора относно конкуренцията не се прилагат спрямо дейност, която по своето естество, по своята цел и по правилата, на които се подчинява, не попада в сферата на икономическата дейност (вж., в този смисъл, Решение от 17 февруари 1993 г. по съединени дела C-159/91, C-160/91, Poucet и Pistre, Recueil стр. I-637, точки 18 и 19 относно управлението на публичната система за социално сигурност), или която е свързана с упражняването на правомощия на публичен орган (вж., в този смисъл, Решение от 19 януари 1994 г. по дело C-364/92, Sat Fluggesellschaft, Recueil стр. I-43, точка 30 относно контрола и надзора на въздушното пространство, и Решение от 18 март 1997 г. по дело C-343/95, Diego Cali & Figli, Recueil стр. I-1547, точки 22 и 23 относно надзора върху борбата със замърсяването на морската среда).

58. Когато професионална организация, като Нидерландската адвокатска колегия, приема подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, той нито изпълнява обществена функция, за разлика от организациите в областта на социалната сигурност (вж. упоменатото по-горе Решение по дело Poucet и Pistre, точка 18), нито упражнява типични за публичен орган правомощия. (вж. упоменатото по-горе Решение по дело Sat Fluggesellschaft, точка 30). Той действа като регулаторен орган на професия, чието упражняване представлява икономическа дейност.

59. В това отношение фактът, че член 26 от Advocatenwet също възлага на Общия съвет задачата за защитата на правата и интересите на адвокатите, не може да изключи *a priori* тази професионална организация от обхвата на член 85 от Договора, дори когато тя изпълнява своята роля за регулиране на упражняването на адвокатската професия (вж., в този смисъл, по отношение на практикуващите лекари, упоменатото по-горе Решение по дело Pavlov и др., точка 86).

60. Освен това, други индикации подкрепят заключението, че професионална организация с регулаторни правомощия, като Нидерландската адвокатска колегия, не може да избегне приложението на член 85 от Договора.

61. Действително, от *Advocatenwet* е видно, че управителните органи на адвокатска колегията са съставени изключително от адвокати, избрани единствено от членовете на същата професия. Националните органи не могат да се намесват в назначаването на членовете на надзорните съвети, Колегията на делегатите или на Общия съвет (вж., по отношение на професионалната организация на митническите служители упоменатото по-горе Решение от 18 юни 1998 г. по дело Комисия/Италия, точка 42, и по отношение на професионалната организация на практикуващи лекари, упоменатото по-горе Решение по дело *Pavlov* и др., точка 88).

62. От друга страна, като приема *Samenwerkingsverordening* 1993, Нидерландската адвокатска колегия не е длъжна да прави това с оглед на определени критерии, свързани с обществения интерес. Член 28 от *Advocatenwet*, който я оправомощава да приема подзаконов акт, изисква само те да бъдат в интерес на правилното упражняване на професията (вж., по отношение на професионалната организация на митническите служители, упоменатото по-горе Решение от 18 юни 1998 г. по дело Комисия/Италия, точка 43).

63. Последно, *Samenwerkingsverordening* 1993 не попада извън обхвата на икономическата дейност предвид нейното/неговото влияние върху поведението на членовете на Нидерландската адвокатска колегия на пазара на правни услуги, в резултат на забраната на някои интегрирани сътрудничества .

64. В светлината на изложените по-горе заключения, е видно, че професионална организация като Нидерландската адвокатска колегия трябва да бъде считана за сдружение на предприятия по смисъла на член 85, параграф 1 от Договора, когато тя приема наредба като *Samenwerkingsverordening* 1993. Такъв подзаконов акт представлява израз на намерението на членовете на професията да действат по определен начин в рамките на тяхната икономическа дейност.

65. Още повече, без значение е фактът, че устройството на Нидерландската адвокатска колегия се урежда от публичното право.

66. От самата формулировка на член 85 от Договора, е видно, че той се прилага спрямо споразумения между предприятия и решения за сдружения на предприятия. Правната рамка, в която се сключват такива споразумения и се приемат такива решения, както и правната класификация, дадена на тази рамка от различните национални правни системи, не са релевантни по отношение на прилагането на правилата на Общността в областта на конкуренцията, и по-специално на член 85 от Договора (Решение от 30 януари 1985 г. по дело *Clair* 123/83, *Recueil* стр. 391, точка 17, и посоченото по-горе Решение от 18 юни 1998 г. по дело Комисия/Италия, точка 40).

67. Това тълкуване на член 85, параграф 1 от Договора не води до нарушаване на принципа на институционалната автономност, както твърди германското правителство (вж. точки 54 и 55 от настоящото решение). По този въпрос трябва да бъде направено разграничение между два подхода.

68. Първият подход е, че държава-членка, когато делегира регулаторни правомощия на професионално сдружение, внимателно определя критериите, свързани с обществения интерес, и основните принципи, с които правилата на сдружението трябва да бъдат съобразени, и също запазва своето правомощие да приема решения като крайна мярка. В

такъв случай, правилата, приети от професионалното сдружение запазват своя държавен характер и не са обхванати от приложимите към предприятията правила на Договора.

69. Вторият подход е, че правилата, приети от професионалното сдружение, са валидни само за него. Разбира се, доколкото член 85, параграф 1 от Договора се прилага, сдружението трябва да нотифицира Комисията за тези правила. Това задължение обаче не е от такова естество, че неоснователно да спре регулаторната дейност на професионалните сдружения, както твърди германското правителство, тъй като, *inter alia*, винаги съществува възможността Комисията да издаде регламент за блоково освобождаване съгласно член 85, параграф 3 от Договора.

70. Фактът, че двете системи, описани в точки 68 и 69 от настоящото решение, водят до различен резултат по отношение на правото на Общността, по никакъв начин не ограничава свободата на държавите-членки да предпочетат едната или другата система.

71. С оглед на изложените по-горе съображения, отговорът, който трябва да бъде даден на първи въпрос, буква а), е, че подзаконов акт относно сътрудничество между адвокати и други лица със свободни професии, като Samenwerkingsverordening 1993, приет от орган, като Нидерландската адвокатска колегия, трябва да бъде считан за решение, прието от сдружение на предприятия, по смисъла на член 85, параграф 1 от Договора.

По първия въпрос, букви б) и в)

72. С оглед на отговора, даден на първи въпрос, буква а), не е необходимо да бъдат разглеждани букви б) и в) от първия въпрос.

По втория въпрос

73. С втория въпрос препращащият съд в същност иска да установи дали подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, който с цел гарантиране на независимостта и лоялността към клиентите на адвокатите, които предоставят правна помощ съвместно с практикуващи други свободни професии, приема общозадължителни правила, които уреждат създаването на интегрирани сътрудничества, има за цел или води до ограничаване на конкуренцията на общия пазар и е предразположена да засегне търговията между държавите-членки.

74. Като описват последователните версии на правилата за сътрудничество, ищите по главното производство се опитват да докажат, че Samenwerkingsverordening 1993 има за цел да ограничи конкуренцията.

75. Първоначално, Samenwerkingsverordening 1972 (Наредбата от 1972 г.) е разрешавала на адвокатите да встъпват в мултидисциплинарно сътрудничество като спазват три условия. Първо, съдружниците трябва да упражняват други свободни професии, да притежават университетска диплома или образование с равностоеен стандарт. Второ, те е трябвало да принадлежат към сдружение или група, чиито членове се подчиняват на дисциплинарни правила, съпоставими с приложимите правилата за адвокатите. На последно място, съотношението между броя на адвокатите, които са част от такова професионално сътрудничество, и размера на техните вноски в него е трябвало да бъде поне равностоеен

на това на съдружниците с други професии по отношение, както на взаимните отношения между съдружниците, така и на техните отношения с трети страни.

76. През 1973 г. Общият съвет акредитира членовете на Нидерландското сдружение на патентните представители и на Нидерландското сдружение на данъчните консултанти за целите на създаването на интегрирани професионални сътрудничества с адвокатите. Впоследствие са акредитирани и нотариусите. Според иштите по главното производство, въпреки че по това време членовете на Нидерландския институт на счетоводителите формално не са били акредитирани, по принцип не е имало възражения срещу това.

77. През 1991 г., когато за първи път е подадено искане за акредитация на сътрудничество със счетоводител, Нидерландската адвокатска колегия след ускорено производство изменя *Samenwerkingsverordening 1972* с единствената цел, според иштите, да осигури правно основание, на което професионалните сътрудничество между адвокати и счетоводители да бъдат забранени. От този момент на адвокатите се разрешава да встъпват в интегрирано сътрудничество, само ако „свободното и независимо упражняване на професията, включително защитата на интересите на техните клиенти, както и отношението на доверие между адвокат и клиент не са застрашени”.

78. Отказът за разрешение на сътрудничество между адвокати, според становището на иштите, се основава на установяването, че консултантските кантори на счетоводители са се развили и междувременно са станали гигантски организации, така че сътрудничество между адвокатска кантора и кантора на счетоводители, по думите на тогавашния *Algemene Deken* (Общ декан) на Нидерландската адвокатска колегия, „би наподобявало повече на сватба между мишка и слон, отколкото на съюз между равнопоставени партньори”.

79. В последствие Нидерландската адвокатска колегия приема *Samenwerkingsverordening 1993*. Тази мярка повторя накратко внесения през 1991 г. изменение и добавя допълнително изискване в смисъл, че на адвокатите вече не е разрешено да встъпват в професионално сътрудничество, „освен ако основната цел на съответната професия на всеки участник не е практикуване на право (член 3 от *Samenwerkingsverordening 1993*), което, според иштите по главното производство, доказва антиконкурентната цел на националните норми, разглеждани в главното производство.

80. Като алтернатива, иштите по главното производство твърдят, че независимо от своята цел, *Samenwerkingsverordening 1993* има ефекти, които ограничават конкуренцията.

81. Те твърдят, че интегрираното сътрудничество между адвокати и счетоводители, които биха позволили да се отговори в по-широка степен на потребностите на клиентите чрез опериране във все по-сложната и международна икономическа и правна обстановка.

82. Адвокатите с репутация на експерти в много области, биха могли най-добре да предложат на своите клиенти широка гама правни услуги и в качеството на участници в интегрирано сътрудничество биха били особено привлекателни за другите активни на пазара на правни услуги лица.

83. От друга страна, счетоводителите биха били привлекателни партньори за адвокатите в рамките на професионално сътрудничество. Те са експерти в области като законодателството в областта на дружественото счетоводство, данъчната система,

организацията и реструктурирането на предприятия и консултантски услуги в областта на управлението. Би имало много клиенти, заинтересовани от интегрирана услуга, предоставяна от един доставчик, която включва както правните, така и финансовите, данъчните и счетоводните аспекти на конкретен въпрос.

84. Оспорваната по главното производство Забрана обхваща всички договорни отношения между адвокатите и счетоводителите, които осигуряват по който и да е начин съвместно вземане на решения, подялба на печалба или използване на общо име, а това затруднява всяка форма на ефективно сътрудничество.

85. Обратно, правителството на Люксембург заявява по време на заседанието, че забрана на интегрирано сътрудничество, като забраната, предвидена в Samenwerkingsverordening 1993, има положително въздействие върху конкуренцията. То посочва, че, като забраняват сътрудничество на адвокатите със счетоводители, разглежданата в главното производство правна уредба, позволява избягване на концентрацията на правни услуги, предлагани от адвокати, в ръцете на няколко големи международни предприятия, а следователно и да се запази голям брой оператори на пазара.

86. За Съда е видно, че разглежданата в главното производство правна уредба, има неблагоприятен ефект за конкуренцията и може да засегне търговския обмен между държавите-членки.

87. По отношение на неблагоприятния ефект за конкуренцията, областите на експертиза на адвокатите и на счетоводителите могат да бъдат взаимно допълняеми. Тъй като правните услуги, особено тези в стопанското право, все по-често налага използването на услугите на счетоводител, интегрираното сътрудничество между адвокати и счетоводители би позволило предлагането на по-широка гама правни услуги и, разбира се, предлагането на нови услуги. По такъв начин, клиентите ще се обръщат към единна структура за голяма част от услугите, необходими за организацията, управлението и функционирането на тяхната стопанска дейност (предимството на „работа на едно гише“).

88. Освен това, интегрираното сътрудничество между адвокати и счетоводители би могло да задоволи потребностите, възникнали в резултат на нарастващото взаимно проникване на националните пазари и на необходимостта от непрекъснато адаптиране към националното и международното законодателство.

89. Накрая, не може да се изключи, че мащабните икономии, които ще се реализират в резултат на такива интегрирани сътрудничества, ще имат положителен ефект за стойността на услугите.

90. Следователно забраната на интегрирани сътрудничество между адвокати и счетоводители, като забраната, предвидена в Samenwerkingsverordening 1993, води до ограничаване на производството и техническото развитие по смисъла на член 85, параграф 1, буква б) от Договора.

91. Вярно е, че счетоводният пазар е концентриран до такава степен, че дружествата, които господстват на него, понастоящем са известни като „големите пет” и предложеното сливане на две от тях, Price Waterhouse и Coopers & Lybrand, доведе до Решение 1999/152/ЕО на Комисията от 20 май 1998 г. за обявяване на концентрацията за съвместима с общия пазар и с функционирането на Споразумението за ЕИП (Дело

IV/M.1016 - Price Waterhouse/Coopers & Lybrand) (ОВ 1999 г., L 50, стр. 27), прието по силата на Регламент (ЕИО) № 4064/89 на Съвета от 21 декември 1989 г. относно контрола върху концентрациите между предприятия (ОВ 1989 г., L 395, стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 1310/97 на Съвета от 30 юни 1997 г. (ОВ 1997 г., L 180, стр. 1).

92. От друга страна, забраната за конфликт на интереси, която адвокатите във всички държави-членки са длъжни да спазват, може да представлява структурна граница за усилената концентрация на адвокатски кантори и така да намали техните възможности да се възползват от мащабните икономии или структурно да сътрудничат с лица, които упражняват силно концентрирани професии.

93. При тези обстоятелства, безрезервното и неограничено разрешение за интегрирано сътрудничество между адвокатската професия, чийто по принцип децентрализиран характер е свързан с някои от нейните основни елементи, и концентрирана професия, като счетоводството, би могло да доведе до цялостно намаляване на степента на конкуренция, която преобладава на пазара на правните услуги, в резултат на значителното намаляване на броя на предприятията, които присъстват на пазара.

94. Въпреки това, доколкото опазването на достатъчна степен на конкуренция на пазара на правни услуги би могло да бъде гарантирано с мерки, които са не толкова крайни, колкото национални правила като Samenwerkingsverordening 1993, която забранява абсолютно всяка форма на интегрирано сътрудничество, независимо от размерите на въпросните адвокатски кантори и счетоводни дружества, тези правила ограничават конкуренцията.

95. По отношение на въпроса дали е засегнат търговския обмен в Общността, достатъчно е да се отбележи, че споразумение, решение или съгласувана практика, които се отнасят за цялата територия на държава-членка, водят, поради своя характер, до засилване на раздробяването на пазарите на национална основа, а поради това и до задържане на взаимното икономическо проникване, което Договорът има за цел да постигне (Решение от 17 октомври 1972 г. по дело 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren/Комисия, Recueil стр. 977, точка 29; Решение от 11 юли 19985 г. по дело 42/84 Remia и др./Комисия, Recueil стр. 2545, точка 22; и упоменатото по-горе Решение от 18 юни 1998 г. по дело Комисия/Италия, точка 48).

96. Тези последици са още по-осезаеми в настоящия случай, тъй като Samenwerkingsverordening 1993 се прилага и към гостуващите адвокати, които са регистрирани в адвокатската колегия на друга държава-членка, поради стопанското и търговското право все по-често уреждат международни сделки и, на последно място, тъй като дружествата на счетоводителите, които търсят за сътрудници адвокати, са по принцип международни групи с присъствие в няколко държави-членки.

97. При все това, не всяко споразумение между предприятия или всяко решение за сдружение на предприятия, което ограничава свободата на действие на страните или на една от тях, задължително попада в обхвата на забраната, предвидена в член 85, параграф 1 от Договора. За целите на прилагането на тази разпоредба към конкретен случай, трябва преди всичко да се вземе предвид общия контекст, в който е било взето решението за сдружението на предприятия или в който то поражда своите последици. По-специално, трябва да бъдат взети предвид неговите цели, които в настоящия случай са свързани с необходимостта от приемане на правила, свързани с организацията, квалификацията, професионалната етика, надзора и отговорността, за да се гарантира, че крайните

потребители на правни услуги и доброто управление на правосъдието имат осигурени гаранции във връзка с почтеността и опита (в този смисъл, вж. Решение от 12 декември 1996 г. по дело C-3/95, *Reisebüro Broede*, Recueil стр. I-6511, точка 38). След това трябва да бъде разгледано дали ограничителните за конкуренцията ефекти са присъщи на постигането на тези цели.

98. Трябва да се има предвид цялата правна рамка, която се прилага в Нидерландия, от една страна, спрямо адвокатите и Нидерландската адвокатска колегия, която включва всички регистрирани в колегията адвокати в същата държава-членка, и, от друга страна, спрямо счетоводителите.

99. По отношение на членовете на адвокатска колегията, предварително е било постановявано, че при липсата на конкретни норми на Общността в тази област, всяка държава-членка е свободна да урежда упражняването на адвокатската професия на своята територия (вж. Решение от 12 юли 1984 г. по дело 107/83, *Klopp*, Recueil стр. 2971, точка 17, и посоченото по-горе Решение по дело *Reisebüro*, точка 37). Поради това приложимите към тази професия норми могат значително да се различават в отделните държави-членки.

100. Настоящият подход на Нидерландия, където член 28 от *Advocatenwet* възлага на Нидерландската адвокатска колегия отговорността за приемане на подзаконови актове, които целят да осигурят нормалното упражняване на професията, е такъв, че основните правила, приети за тази цел са, по-специално: задължението да се действа за клиентите при пълна независимост и единствено в техен интерес, упоменатото по-горе задължение да се избягва всеки риск от конфликт на интереси и задължението да се спазва строга професионална тайна.

101. Тези задължения за професионално поведение не са с маловажни последици за структурата на пазара на правни услуги, и по-специално за възможностите за практикуване на право съвместно с другите свободни професии, които са активни на този пазар.

102. По такъв начин, с тях се изисква от адвокатите да бъдат независими по отношение на публичните власти, другите оператори и трети страни, от които по никакъв начин не трябва да се влияят. В това отношение те трябва да предоставят гаранции, че във всеки конкретен случай всички предприети мерки са единствено в интерес на клиента.

103. За разлика от това, професията на счетоводителя не се подчинява – по принцип и по-специално в Нидерландия – на съпоставими изисквания за професионално поведение.

104. Както генералният адвокат правилно посочва в точки 185 и 186 от своето заключение, може да има известна несъвместимост между извършваните от адвокат „консултантски” дейности, и „надзорните” дейности, извършвани от счетоводител. От писменото становище, представено от ответника по главното производство, е видно, че счетоводителите в Нидерландия извършват заверката на счетоводните отчети. Те извършват обективна проверка и одит на счетоводните отчети на техните клиенти, така че да могат да съобщят на заинтересованите трети страни своето професионално становище относно надеждността на тези счетоводните отчети. Следователно в съответната държава-членка по отношение на счетоводителите не се прилага правило за професионална тайна, съпоставимо с това на адвокатите, за разлика, например, от положението в германското право.

105. Следователно целта на Samenwerkingsverordening 1993 е да гарантира, че в съответната държава-членка правилата за професионално поведение на адвокатите се спазват, като се вземат предвид преобладаващите представи за професията в същата държава. Нидерландската адвокатска колегия е имала възможност да прецени, че адвокатите биха могли да не бъдат в състояние да съветват и да представляват независимо своите клиенти при спазването на строга професионална тайна, ако те принадлежат на структура, чиято успоредна дейност е изготвянето на отчет за финансовите резултати от сделките, по отношение на което са поискани нейните услуги, и заверката на този отчет.

106. Освен това, едновременно извършване на дейности на задължителния одитор и на консултант, по-специално правен консултант, повдига въпроси и в рамките на самата счетоводна професия, както може да се види от Зелената книга на Комисията 96/C/321/01 „Ролята, положението и отговорността на задължителния одитор в Европейския съюз” (ОВ 1996 г., С 321, стр. 1; вж., по-специално точки 4.12 – 4.14).

107. Следователно подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, може основателно да бъде считан за необходим, за да се гарантира правилното упражняване на адвокатската професия така, както тя е организирана в съответната държава-членка.

108. Освен това, факта, че в различните държави-членки могат да се прилагат различни норми, не означава, че действащите в първата държава норми са несъвместими с правото на Общността (в този смисъл, вж. Решение от 1 февруари 2001 г. по дело C-108/96, Mac Quen и др., Recueil стр. I-837, точка 33). Макар че интегрираното сътрудничество между адвокати и счетоводители е разрешено в някои държави-членки, Нидерландската адвокатска колегия има право да смята, че целите, следвани от Samenwerkingsverordening 1993, с оглед по-специално на правните системи, които регулират адвокатите и счетоводителите в Нидерландия, не биха могли да бъдат постигнати с не толкова ограничителни средства (в този смисъл, вж. по отношение на закон, който запазва дейности, свързани с възстановяване по съдебен ред на дългове на адвокати, упоменатото по-горе Решение по дело Reisebüro, точка 41).

109. С оглед на тези съображения, не е видно ограничаващите конкуренцията ефекти, като тези, които произтичат по отношение на практикуващите в Нидерландия адвокати от подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, да надхвърлят необходимото за осигуряване на нормалното практикуване на адвокатската професия (вж., в този смисъл, Решение от 15 декември 1994 г. по дело C-250/92, DLG, Recueil стр. I-5641, точка 35).

110. С оглед на изложените по-горе съображения, отговорът, който трябва да бъде даден на втория въпрос, е, че национален подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, приет от орган, като Нидерландската адвокатска колегия, не нарушава член 85, параграф 1 от Договора, тъй като този орган е можел основателно да счита, че този подзаконов акт, независимо от ограничаващите конкуренцията ефекти, които са присъщи за него, е необходим за правилното упражняване на адвокатската професия така, както е организирана в съответната държава-членка.

По третия въпрос

111. С третия въпрос препращащият съд пита в същност дали орган, като Нидерландската адвокатска колегия, следва да бъде третиран като предприятие или група предприятия по смисъла на член 86 от Договора.

112. Първо, тъй като Нидерландската адвокатска колегия не извършва стопанска дейност, тя не е предприятие по смисъла на член 86 от Договора.

113. Второ, тя не може да бъде категоризирана като група предприятия по смисъла на същата разпоредба, доколкото регистрираните в Нидерландската колегия адвокати не са достатъчно свързани, за да предприемат еднакво поведение на пазара, което да доведе до премахване на конкуренцията между тях (в този смисъл вж. Решение от 5 октомври 1995 г. по дело C-96/94, *Centro Servizi Spediporto, Recueil* стр. I-2883, точки 33 и 34).

114. Адвокатската професия е слабо концентрирана, разнородна и се характеризира с висока вътрешна конкуренция. При липсата на достатъчно големи структурни връзки между тях, адвокатите не могат да бъдат считани за заемащи колективно господстващо положение по смисъла на член 86 от Договора (вж., в този смисъл, Решение от 31 март 1998 г. по съединени дела C-68/94 и C-30/95, *Франция и др./Комисия, Recueil* стр. I-1375, точка 227, и Решение от 16 март 2000 г. по съединени дела C-395/96 P и C-396/96 P, *Compagnie maritime belge transports и др./Комисия, Recueil* стр. I-1365, точки 36 и 42). Освен това, както е видно от представената пред Съда преписка, адвокатите генерират едва 60% от оборота на правните услуги в Нидерландия – пазарен дял, който с оглед на големия брой адвокатски кантори сам по себе си не може да представлява убедително доказателство за съществуването на колективно господстващо положение от страна на тези предприятия (в този смисъл, вж. упоменатите по-горе Решение по дело *Франция и др./Комисия*, точка 226, и Решение по дело *Compagnie maritime belge*, точка 42).

115. В светлината на изложените по-горе съображения, отговорът, който трябва да бъде даден на третия въпрос, е, че орган, като Нидерландската адвокатска колегия, не представлява предприятие или група предприятия по смисъла на член 86 от Договора.

По четвъртия въпрос

116. Предвид отговора на третия въпрос, не е необходимо четвъртият въпрос да бъде разглеждан.

По петия въпрос

117. Предвид отговора на втория въпрос, не е необходимо петият въпрос да бъде разглеждан.

По шестия въпрос

118. Предвид отговорите на втория и третия въпроси, не е необходимо шестият въпрос да бъде разглеждан.

По седмия, осми и деветия въпрос

119. Със седмия въпрос препращащият съд в същност иска да установи дали съвместимостта с правото на Общността на забрана за интегрирано сътрудничество между

адвокати и счетоводители, като забраната, предвидена в Samenwerkingsverordening 1993, трябва да бъде преценявана в светлината както на разпоредбите на Договора относно правото на установяване, така и на тези относно свободното предоставяне на услуги. С осмия и деветия въпроси същият съд пита в същност дали такава забрана представлява ограничение на правото на установяване и/или на свободното предоставяне на услуги, като при утвърдителен отговор, дали това ограничение може да бъде оправдано.

120. В началото следва да бъде отбелязано, че спазването на членове 52 и 59 от Договора се изисква и в случай на правила, които по своя характер не са публични, но имат за цел да регулират колективно самостоятелната заетост и предоставянето на услуги. Премахването на пречките пред свободното движение на хора между държавите-членки, би било накърнено, ако премахването на държавните граници би била неутрализирана от пречки в резултат на упражняването на правната автономност от страна на сдружения или организации, които не са регулират от публичното право (вж. Решение от 12 декември 1974 г. по дело 36/74, Walrave и Koch, Recueil стр. 1405, точки 17, 23 и 24; Решение от 14 юли 1976 г. по дело 13/76, Donà, Recueil стр. 1333, точки 17 и 18; Решение от 15 декември 1995 г. по дело C-415/93, Bosman, Recueil стр. I-4921, точки 83 и 84, и Решение от 6 юни 2000 г. по дело C-281/98, Angonese, Recueil стр. I-4139, точка 32).

121. При тези обстоятелства, може да се наложи Съдът да определи, дали разпоредбите на Договора относно правото на установяване и свободното предоставяне на услуги са приложими към подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993

122. Ако се допусне, че разпоредбите относно правото на установяване и/или свободното предоставяне на услуги са приложими към забрана за интегрирано сътрудничество между адвокати и счетоводители, както това е предвидено в Samenwerkingsverordening 1993, и че тази наредба представлява ограничение на едната от двете или и на двете свободи, във всеки случай това ограничение изглежда оправдано от основанията, изложени в точки 97 – 109 от настоящото решение.

123. Следователно отговорът, който трябва да бъде даден на седмия въпрос, е, че не е в противоречие с членове 52 и 59 от Договора национален подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, да забранява всяко интегрирано сътрудничество между адвокати и счетоводители, тъй като този подзаконов акт може основателно да бъде считан за необходим за правилното практикуване на адвокатската професия така, както тя е организирана във въпросната страна.

По съдебните разноски

124. Разходите, направени от нидерландското, датското, френското, люксембургското, австрийското, португалското и шведското правителство и от Комисията, които са представили становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Raad van State с Решение от 10 август 1999 г., реши:

1. Подзаконов акт относно сътрудничество между адвокати и лица, упражняващи други свободни професии, като Samenwerkingsverordening 1993 (Наредба от 1993 г. относно професионалното сътрудничество), приет от орган, като Nederlandse Orde van Advocaten (Нидерландската адвокатска колегия), трябва да бъде считан за решение, взето от сдружение на предприятия, по смисъла на член 85, параграф 1 от Договора за ЕО (понастоящем, член 81 ЕО).

2. Национален подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, приет от орган, като Нидерландската адвокатска колегия, не нарушава член 85, параграф 1 от Договора, тъй като този орган е можел основателно да счита, че този подзаконов акт, независимо от ограничаващи конкуренцията ефекти, които са присъщи за него, е необходим за правилното упражняване на адвокатската професия така, както тя е организирана в съответната държава-членка.

3. Орган, като Нидерландската адвокатска колегия, не представлява предприятие или група предприятия по смисъла на член 86 от Договора за ЕО (понастоящем, член 82 ЕО).

4. Не противоречи на членове 52 и 59 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение членове 43 ЕО и 49 ЕО), когато национален подзаконов акт, като Samenwerkingsverordening 1993, забранява всяко интегрирано сътрудничество между адвокати и счетоводители, тъй като този подзаконов акт може основателно да бъде считан за необходим за правилното упражняване на адвокатската професия така, както тя е организирана в съответната страна.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 19 февруари 2002 година.

Подписи