

PRESUDA SUDA

19. veljače 2002.(*)

„Strukovno tijelo – Nacionalna odvjetnička komora – Propisi profesionalne Komore – Zabrana interprofesionalnih partnerstava odvjetnika i računovođa – Članak 85. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 81. UEZ-a) – Udruženje poduzetnika – Ograničenje tržišnog natjecanja – Opravdanje – Članak 86. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 82. UEZ-a) – Poduzetnik ili skupina poduzetnika – Članci 52. i 59. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali, članci 43. i 49. UEZ-a) – Primjenjivost – Ograničenja – Opravdanje”

U predmetu C-309/99,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), u postupku

J. C. J. Wouters,

J. W. Savelbergh,

Price Waterhouse Belastingadviseurs BV

protiv

Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (Opće vijeće Nizozemske odvjetničke komore),

uz sudjelovanje:

Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Vijeće odvjetničkih komora Europske zajednice),

o tumačenju članka 3. točke (g) Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 3. stavak 1. točka (g) UEZ-a), članka 5. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 10. UEZ-a), članaka 52. i 59. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članci 43. i 49. UEZ-a), i članaka 85., 86. i 90. Ugovora o EZ-u (koji su postali članci 81., 82. i 86. UEZ-a),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, P. Jann, F. Macken, N. Colneric i S. von Bahr (predsjednici vijeća), C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (izvjestitelj), R. Schintgen, V. Skouris i J. N. Cunha Rodrigues, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Léger,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za J. C. J. Woutersa, H. Gilliams i M. Wladimiroff, *advocaten*,
- za J. W. Savelbergha i Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, D. van Liedekerke i G. J. Kemper, *advocaten*,
- za Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, O. W. Brouwer, F. P. Louis i S. C. van Es, *advocaten*,
- za Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, P. Glazener, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, M. A. Fierstra, u svojstvu agenta,
- za dansku vladu, J. Molde, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, A. Dittrich i W.-D.- Plessing, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, K. Rispal-Bellanger, R. Loosli-Surrans i F. Million, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, C. Stix-Hackl, u svojstvu agenta,
- za portugalsku vladu, L. Fernandes, u svojstvu agenta,
- za švedsku vladu, A. Kruse, u svojstvu agenta,
- za vladu Kneževine Lihtenštajn, C. Büchel, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, W. Wils i B. Mongin, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja J. C. J. Woutersa, kojega zastupa H. Gilliams, J. W. Savelbergha i Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, koje zastupaju D. van Liedekerke i G. J. Kemper, Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, koji zastupaju O. W. Brouwer i W. Knibbeler, *advocaat*, Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, koji zastupa P. Glazener, nizozemske vlade, koju zastupa J. S. van den Oosterkamp, u svojstvu agenta, njemačke vlade, koju zastupa A. Dittrich, francuske vlade, koju zastupa F. Million, luksemburške vlade, koju zastupa N. Mackel, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Weltera, *avocat*, švedske vlade, koju zastupa I. Simfors, u svojstvu agenta i Komisije, koju zastupa W. Wils, na raspravi održanoj 12. prosinca 2000.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. srpnja 2001.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Presudom od 10. kolovoza 1999. , koju je Sud zaprimio 13. kolovoza 1999., Raad van State (Državno vijeće) uputio je Sudu na temelju članka 234. UEZ-a devet prethodnih pitanja o tumačenju članka 3. točke (g) Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 3. stavak 1. točka (g) UEZ-a), članka 5. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 10. UEZ-a), članaka 52. i 59. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članci 43. i 49. UEZ-a) i članaka 85., 86. i 90. Ugovora o EZ-u (koji su postali članci 81., 82. i 86. UEZ-a).
- 2 Ta su pitanja upućena u postupcima koje su, među ostalima, pokrenuli odvjetnici protiv odluke kojom je Arrondissementsrechtbank te Amsterdam (amsterdamski okružni sud, Rechtbank) odbio ukinuti odluke Nederlandse Orde van Advocaten (nizozemske odvjetničke komore) o neukidanju odluka nadzornih odbora amsterdamske i roterdamske odvjetničke komore kojima im se, kao članovima odvjetničke komore, zabranjuje obavljanje odvjetničke djelatnosti u interprofesionalnom partnerstvu s računovođama.

Nacionalni pravni okvir

- 3 Članak 134. Ustava Kraljevine Nizozemske odnosi se na osnivanje i pravno uređenje javnopravnih tijela. U njemu je određeno sljedeće:
 - (1) Javnopravna tijela strukovne naravi i druga javnopravna tijela mogu biti osnovana i raspuštena zakonom i na temelju njega.
 - (2) Dužnosti i organizacija tih javnopravnih tijela, sastav i ovlasti njihovih upravnih tijela te javnost njihovih zasjedanja uređeni su zakonom. Upravnim tijelima može se dodijeliti ovlast donošenja propisa zakonom ili na temelju njega.
 - (3) Nadzor nad navedenim upravnim tijelima uređuje se zakonom. Njihove odluke mogu biti ukinute samo ako su u suprotnosti sa zakonom ili općim interesom.

Advocatenwet (Zakon o odvjetničkoj komori)

- 4 Na temelju navedene odredbe, 23. lipnja 1952. donesen je zakon o osnivanju nizozemske odvjetničke komore te unutar njemu uređenju i stegovnim pravilima primjenjivima na odvjetnike i pravne zastupnike (dalje u tekstu: Advocatenwet).
- 5 Člankom 17. Advocatenweta predviđeno je sljedeće:
 - (1) Članovi nizozemske odvjetničke komore sa sjedištem u Haagu su svi odvjetnici upisani u Nizozemskoj. Komora je javnopravno tijelo u smislu članka 134. Ustava.
 - (2) Svi odvjetnici upisani pri istom sudu članovi su okružne odvjetničke komore.
- 6 Člankom 18. stavkom 1. i člankom 22. stavkom 2. Advocatenweta određeno je da nizozemskom odvjetničkom komorom i okružnim komorama upravljaju Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (Opće vijeće nizozemske odvjetničke komore,

dalje u tekstu: Opće vijeće), odnosno Raden van Toezicht van de Orden in de Arrondissementen (nadzorni odbori okružnih komora, dalje u tekstu: nadzorni odbori).

7 Člancima 19. i 20. Advocatenweta uređuje se izbor članova Općeg vijeća. Njih bira College van Afgevaardigen (dalje u tekstu: zbor izaslanika) čiji se članovi i sami biraju na zasjedanjima okružnih komora.

8 Članak 26. Advocatenweta glasi kako slijedi:

„Opće vijeće i nadzorni odbori skrbe za pravilno obavljanje profesije te su ovlašteni donijeti sve za to potrebne mjere. Oni brane prava i interese odvjetnika kao takvih, osiguravaju ispunjavanje njihovih obveza te izvršavaju dužnosti koje im nalažu propisi.

9 Člankom 28. Advocatenweta predviđeno je sljedeće:

„(1) Zbor izaslanika može u interesu pravilnog obavljanja profesije donijeti propise, uključujući propise u području skrbi za stare i potpuno ili djelomično radno nesposobne odvjetnike te za srodnike preminulog odvjetnika. Nadalje, Zbor donosi potrebne propise u području upravljanja nizozemskom odvjetničkom komorom i njezinog organiziranja.

(2) Zboru izaslanika prijedlog propisa podnosi Opće vijeće ili barem pet izaslanika. Opće vijeće može pozvati nadzorne odbore da daju mišljenje o prijedlogu propisa prije nego što ga podnese Zboru izaslanika.

(3) O donesenom propisu odmah se obavještava Ministarstvo pravosuđa te se propis objavljuje u službenom glasilu.”

10 Članak 29. Advocatenweta glasi kako slijedi:

„(1) Propisi su obvezujući za članove nizozemske odvjetničke komore i gostujuće odvjetnike [...].

(2) Ne smiju sadržavati nikakve odredbe u svezi sa stvarima koje su uređene zakonom ili u skladu s njim, niti se odnositi na stvari koje se zbog različitih prilika u svakom okružju ne mogu urediti jednoobrazno.

(3) Odredbe propisa koje se odnose na neku stvar koja je uređena zakonom ili u skladu s njim su po samom zakonu bez učinka.”

11 Prema člancima 16.b i 16.c Advocatenweta gostujući odvjetnici su osobe koje nisu upisane kao odvjetnici u Nizozemskoj, ali koje su ovlaštene obavljati svoju profesionalnu djelatnost u drugoj državi članici Europske unije pod nazivom odvjetnik ili drugim jednakovrijednim nazivom.

12 Člankom 30. Advocatenweta predviđeno je sljedeće:

„(1) Odluke Zbora izaslanika, Općeg vijeća ili drugih tijela nizozemske odvjetničke komore mogu kraljevskom uredbom biti privremeno stavljene izvan snage ili ukinute ukoliko su u suprotnosti s pravom ili općim interesom.

(2) Takvo privremeno stavljanje izvan snage ili ukidanje stupa na snagu u roku šest mjeseci od dana obavijesti iz članka 28. stavka 3. ili, ako je riječ o odluci Općeg vijeća ili nekog drugog tijela nizozemske odvjetničke komore, u roku šest mjeseci od dana njezina priopćenja Ministarstvu pravosuđa i to na temelju obrazložene uredbe u kojoj se, kada je riječ o privremenom stavljanju izvan snage, određuje njegovo trajanje.

(3) Privremenim stavljanjem izvan snage učinci odredaba privremeno stavljenih izvan snage prestaju odmah. Trajanje privremenog stavljanja izvan snage ne smije, čak ni nakon produljenja, trajati dulje od godinu dana.

(4) Ako se odluka koja je privremeno stavljena izvan snage ne ukine kraljevskom uredbom, smatrat će se da je odluka valjana.

(5) Ukidanje podrazumijeva ukidanje svih ukidivih učinaka ukinutih odredaba, osim ako kraljevskom uredbom nije određeno drugačije.”

Samenwerkingsverordening (Pravilnik o suradnji) iz 1993. godine

13 Zbor izaslanika je na temelju članka 28. Advocatenweta donio Samenwerkingsverordening iz 1993. godine (Pravilnik o suradnji iz 1993. godine, dalje u tekstu: Pravilnik iz 1993. godine).

14 U članku 1. Pravilnika iz 1993. godine pojam „samenwerkingsverband” (strukovno partnerstvo) definiran je kao svaki oblik suradnje u okviru kojeg sudionici svoju profesiju obavljaju za zajednički račun i uz zajednički rizik ili uz podjelu, u tu svrhu, nadzora ili konačne odgovornosti.

15 Člankom 2. Pravilnika iz 1993. godine predviđeno je sljedeće:

„(1) Odvjetnik ne smije preuzimati niti imati bilo kakve obveze koje bi mogle ugroziti njegovu slobodu i neovisnost u obavljanju odvjetničke djelatnosti, uključujući zagovaranje interesa stranke i povjerljiv odnos između odvjetnika i stranke.

(2) Odredba podstavka (1) odnosi se i na odvjetnike koji ne rade u strukovnom partnerstvu s drugim odvjetnicima ili trećim osobama.”

16 Prema članku 3. Pravilnika iz 1993. godine:

„Odvjetnik smije stupiti u strukovno partnerstvo ili biti njegovim članom samo ako je glavna svrha profesionalne djelatnosti svakog od partnera bavljenje odvjetništvom.”

17 Člankom 4. Pravilnika iz 1993. godine predviđeno je sljedeće:

„Odvjetnik može stupiti u strukovno partnerstvo ili biti njegovim članom samo:

(a) s drugim odvjetnicima upisanima u Nizozemskoj;

(b) s drugim odvjetnicima koji nisu upisani u Nizozemskoj, ako su ispunjeni uvjeti iz članka 5.;

(c) s članovima druge strukovne skupine koju je za te potrebe, u skladu s člankom 6., priznalo Opće vijeće.”

18 Prema članku 6. Pravilnika iz 1993. godine:

(1) Priznanje iz članka 4. točke (c) može biti dano:

(a) ako članovi te druge strukovne skupine obavljaju neku djelatnost slobodnog zanimanja i

(b) ako je za obavljanje te djelatnosti potrebno imati sveučilišnu ili njoj jednakovrijednu diplomu i

(c) ako za članove te druge strukovne skupine vrijede stegovna pravila koja su usporediva s pravilima koja vrijede za odvjetnike i

(d) ako stupanje u partnerstvo s članovima te druge strukovne skupine nije u suprotnosti s člancima 2. ili 3.

(2) Priznati se može i podskupina neke strukovne skupine. U tom slučaju primjenjuju se *mutatis mutandis* uvjeti iz prethodnih točaka od (a) do (d) ne dovodeći pritom u pitanje ovlast Općeg vijeća da propiše dodatne uvjete.

(3) Prije nego što donese odluke iz prijašnjih podstavaka ovoga članka Opće vijeće se savjetuje sa Zborom izaslanika.”

19 Člankom 7. stavkom 1. Pravilnika iz 1993. godine predviđeno je sljedeće:

„U svojim kontaktima s drugim osobama odvjetnik izbjegava stvaranje bilo kakvog netočnog, zavaravajućeg ili nepotpunog dojma o naravi bilo kojeg oblika suradnje u kojem sudjeluje, uključujući strukovno partnerstvo.”

20 U skladu s člankom 8. Pravilnika iz 1993. godine:

„(1) Svako strukovno partnerstvo je obvezno u svojoj komunikaciji s drugim osobama nastupati pod zajedničkom tvrtkom.

(2) Zajednička tvrtka ne smije dovoditi u zabludu.

(3) Odvjetnik koji je član strukovnog partnerstva dužan je na zahtjev predočiti popis osoba koje su članovi dotičnog partnerstva, njihovih profesija i mjesta sjedišta.

(4) Svaki pisani dokument strukovnog partnerstva sadržava ime, status i mjesto sjedišta njegova potpisnika.”

21 Konačno, člankom 9. stavkom 2. Pravilnika iz 1993. godine predviđeno je sljedeće:

„Odvjetnik ne smije sudjelovati ni u osnivanju ni u promjeni ustroja strukovnog partnerstva sve dok nadzorni odbor ne utvrdi da su načini osnivanja ili promjene ustroja

strukovnog partnerstva, uključujući njegov nastup prema drugim osobama, u skladu s odredbama ovoga pravilnika ili na temelju njega donesenim odredbama.”

- 22 Iz obrazloženja Pravilnika iz 1993. godine proizlazi da su partnerstva odvjetnika s javnim bilježnicima, poreznim savjetnicima i patentnim zastupnicima već i prije bila priznata te da su te tri strukovne skupine i dalje priznate. Za razliku od toga, računovođe su navedeni kao primjer strukovne skupine s kojom odvjetnici ne smiju stupati u partnerstvo.

Smjernice koje se odnose na strukovna partnerstva odvjetnika i drugih (priznatih) strukovnih skupina

- 23 Osim Pravilnika iz 1993. godine nizozemska odvjetnička komora donijela je i smjernice koje se odnose na strukovna partnerstva odvjetnika i drugih (priznatih) strukovnih skupina. Tekst tih smjernica glasi kako slijedi:

„1. Poštovanje etičkih i deontoloških pravila

Pravilo br. 1

Svojim sudjelovanjem u strukovnom partnerstvu s nekim drugim slobodnim zanimanjem odvjetnik ne smije ograničavati ili onemogućavati poštovanje na njega primjenjivih etičkih i deontoloških propisa.

2. Odvojenost dokumentacije i odvojeno vođenje dokumentacije i arhiva

Pravilo br. 2

Odvjetnik koji sudjeluje u strukovnom partnerstvu s nekim drugim slobodnim zanimanjem dužan je za svaki predmet u kojem postupi s tom osobom otvoriti zaseban spis i u odnosu na strukovno partnerstvo kao takvo voditi računa:

- da se spis predmeta vodi odvojeno od financijskog poslovanja;
- da se spisi arhiviraju odvojeno od dokumentacije koju arhiviraju druga slobodna zanimanja.

3. Sukob interesa

Pravilo br. 3

Odvjetnik koji je u strukovnom partnerstvu s nekim drugim slobodnim zanimanjem ne smije preuzeti zastupanje interesa neke stranke ako su ti interesi suprotni interesima stranke kojoj je to drugo slobodno zanimanje u prošlosti pomoglo ili trenutačno pomaže ili ako postoji opasnost od pojave takvog sukoba interesa.

4. Profesionalna tajna i upisivanje dokumenata

Pravilo br. 4

Odvjetnik koji sudjeluje u strukovnom partnerstvu s nekim drugim slobodnim zanimanjem dužan je za svaki predmet u kojem postupi s tim drugim slobodnim zanimanjem voditi točan upisnik svih dopisa i dokumenata, o kojem informira to drugo slobodno zanimanje.

Glavni postupci

- 24 Godine 1991. J. C. J. Wouters, član amsterdamske odvjetničke komore, postao je partnerom u partnerstvu Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs (porezni savjetnici). Krajem 1994. godine J. C. J. Wouters je obavijestio nadzorni odbor roterdamske odvjetničke komore o svojoj namjeri da se upiše u imenik roterdamske odvjetničke komore i da odvjetničku djelatnost u tom gradu obavlja pod tvrtkom „Arthur Andersen & Co., advocaten en belastingadviseurs”.
- 25 Odlukom od 27. srpnja 1995. godine navedeni nadzorni odbor utvrdio je da su članovi partnerstva Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs bili u strukovnom partnerstvu u smislu Pravilnika iz 1993. godine s članovima partnerstva Arthur Andersen & Co. Accountants, to jest članovima strukovne skupine računovođa. Slijedom toga, J. C. J. Wouters je prekršio članak 4. Pravilnika iz 1993. godine. Osim toga, nadzorni je odbor smatrao da bi, ako bi stupio u partnerstvo čija bi zajednička tvrtka sadržavala ime fizičke osobe Arthura Andersena, J. C. J. Wouters prekršio članak 8. Pravilnika iz 1993. godine.
- 26 Odlukom od 29. studenoga 1995. Opće vijeće odbacilo je kao neutemeljene upravne tužbe J. C. J. Woutersa, društva Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs i društva Arthur Andersen & Co. Accountants protiv odluke od 27. srpnja 1995..
- 27 Početkom 1995. godine J. W. Savelbergh, član amsterdamske odvjetničke komore, obavijestio je nadzorni odbor amsterdamske odvjetničke komore o svojoj namjeri stupanja u partnerstvo s društvom Price Waterhouse Belastingadviseurs BV, ovisnim društvom međunarodnog društva Price Waterhouse čiji su članovi ne samo porezni savjetnici, nego i računovođe.
- 28 Odlukom od 5. srpnja 1995. nadzorni odbor utvrdio je da je predloženo partnerstvo u suprotnosti s člankom 4. Pravilnika iz 1993. godine.
- 29 Odlukom od 21. studenoga 1995. Opće vijeće odbacilo je kao neutemeljenu upravnu tužbu J. W. Savelbergha i društva Price Waterhouse Belastingadviseurs BV protiv navedene odluke.
- 30 Potom su J. C. J. Wouters, Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs i Arthur Andersen & Co. Accountants te J. W. Savelbergh i Price Waterhouse Belastingadviseurs BV podnijeli tužbu sudu Rechtbank. Istaknuli su osobito to da su odluke Općeg vijeća od 21. i 29. studenoga 1995. godine nespojive s odredbama Ugovora u području tržišnog natjecanja, prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.
- 31 Presudom od 7. veljače 1997. Rechtbank je tužbe društava Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs i Arthur Andersen & Co. Accountants odbacio kao nedopuštene, a tužbe J. C. J. Woutersa, J. W. Savelbergha i društva Price Waterhouse Belastingadviseurs BV kao neutemeljene.

- 32 Rechtbank je zaključio da odredbe Ugovora u području tržišnog natjecanja nisu primjenjive na postupke u glavnoj stvari. Istaknuo je da je nizozemska odvjetnička komora javnopravno tijelo osnovano u skladu sa zakonom kako bi promicalo javni interes. U tu svrhu ona između ostalog koristi ovlast donošenja propisa koju ima temeljem članka 28. Advocatenweta. Nizozemska odvjetnička komora dužna je osigurati, u općem interesu, neovisnost odvjetnika koji pružaju pravnu pomoć i njihovu odanost strankama. Prema mišljenju Rechtbanka, nizozemska odvjetnička komora stoga nije udruženje poduzetnika u smislu članka 85. Ugovora. Isto tako ne može se smatrati poduzetnikom ili skupinom poduzetnika koji zajedno imaju vladajući položaj u smislu članka 86. Ugovora.
- 33 Nadalje, prema mišljenju Rechtbanka, člankom 28. Advocatenweta na privatne operatere ne prenose se nikakve ovlasti na način na koji bi se potkopao koristan učinak članaka 85. i 86. Ugovora. Zato ta odredba nije neusklađena s člankom 5. drugim stavkom Ugovora, u svezi s člankom 3. točkom (g) te člancima 85. i 86. Ugovora.
- 34 Rechtbank je odbacio i tvrdnju tužitelja da Pravilnik iz 1993. godine nije u skladu s pravom poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga iz članaka 52. i 59. Ugovora. Prema mišljenju tog suda, budući da u postupcima u glavnoj stvari nema prekograničnog elementa, navedene odredbe Ugovora nisu primjenjive. U svakom slučaju, zabrana partnerstava odvjetnika i računovođa opravdana je važnim razlozima u općem interesu i nije nerazmjerno ograničavajuća. Budući da ne postoje posebni propisi Zajednice iz tog područja, Kraljevina Nizozemska je slobodna obavljanje odvjetničke djelatnosti na svojem državnom području podrediti pravilima čiji je cilj osigurati neovisnost odvjetnika koji pružaju pravnu pomoć i njihovu odanost njihovim strankama.
- 35 Na tu je odluku suda navedenih pet tužitelja uložilo žalbu na Raad van State (Državno vijeće).
- 36 Vijeću Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap (Vijeće odvjetničkih komora Europske zajednice), koje je udruženje belgijskoga prava, bilo je dopušteno da u postupku pred Raad van State (Državno vijeće) sudjeluje kao intervenijent u prilog Općeg vijeća.
- 37 Presudom od 10. kolovoza 1999. Raad van State (Državno vijeće) potvrdio je da su tužbe društava Arthur Andersen & Co. Belastingadviseurs i Arthur Andersen & Co. Accountants nedopuštene. Glede drugih tužbi smatrao je da ishod postupaka u glavnoj stvari ovisi o tumačenju nekoliko odredaba prava Zajednice.
- 38 Raad van State (Državno vijeće) zanima, prvo, je li Zbor izaslanika, time što je na temelju ovlasti koje su mu bile dodijeljene člankom 28. Advocatenweta donio Pravilnik iz 1993. godine, prekršio članke 85. i 86. Ugovora te, drugo, je li nacionalni zakonodavac, time što je člankom 28. Advocatenweta ovlastio Zbor izaslanika da donosi propise, prekršio članke 5., 85. i 86. Ugovora. Osim toga ga zanima je li Pravilnik iz 1993. godine u skladu s pravom poslovnog nastana iz članka 52. Ugovora te sa slobodom pružanja usluga iz članka 59. Ugovora.
- 39 Stoga je Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. (a) Treba li izraz „udruženje poduzetnika” iz članka 85. stavka 1. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 81. stavak 1. UEZ-a) tumačiti na način da takvo udruženje

postoji samo ako i ukoliko ono postupa u interesu poduzetnika tako da prilikom primjene te odredbe treba razlučiti aktivnosti koje udruženje obavlja u općem interesu od drugih aktivnosti ili je sama činjenica da neko udruženje može postupati i u interesu poduzetnika dovoljna da se ono smatra udruženjem poduzetnika u smislu te odredbe u pogledu svih njegovih radnji? Je li činjenica da je dotična organizacija na temelju dodijeljene joj zakonske ovlasti i kao posebni zakonodavac donijela univerzalno obvezujuća pravila relevantna za primjenu tržišnog prava Zajednice?

(b) Ako je odgovor na prvo pitanje pod (a) taj da udruženje poduzetnika postoji **samo** ako i ukoliko ono postupa u interesu poduzetnika, je li pravom Zajednice također određeno kada je riječ o postupanju u općem interesu, a kada ne?

(c) Ako je odgovor na prvo pitanje pod (b) taj da je pravo Zajednice relevantno, može li se na temelju tog prava također smatrati da je to što je neka organizacija kao što je nizozemska odvjetnička komora na temelju dodijeljene joj zakonske ovlasti te kako bi osigurala neovisnost odvjetnika koji pružaju pravnu pomoć i njihovu odanost strankama donijela univerzalno obvezujuća pravila o osnivanju interprofesionalnih partnerstava odvjetnika i članova drugih profesija učinjeno u općem interesu?

2. Ako se na temelju odgovora na prvo pitanje pod (a), (b) i (c) može zaključiti da i propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine treba smatrati odlukom koju je donijelo udruženje poduzetnika u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 81. stavak 1. UEZ-a), treba li onda smatrati da takva odluka, u mjeri u kojoj se njome propisuju univerzalno obvezujuća pravila o osnivanju takve vrste interprofesionalnog partnerstva o kakvoj je riječ u glavnom postupku kako bi se osigurala neovisnost odvjetnika koji pružaju pravnu pomoć i njihova odanost strankama, ima za cilj ili učinak ograničiti tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu u mjeri u kojoj to utječe na trgovinu među državama članicama? Koja mjerila prava Zajednice treba poštovati da bi se odgovorilo na to pitanje?
3. Treba li izraz „poduzetnik” iz članka 86. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 82. UEZ-a) tumačiti na način da ako se organizacija kao što je nizozemska odvjetnička komora smatra udruženjem poduzetnika, ta se organizacija također mora smatrati poduzetnikom ili skupinom poduzetnika u smislu navedene odredbe iako ona sama ne obavlja nikakvu gospodarsku djelatnost?
4. Ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan i ako stoga treba smatrati da organizacija kao što je nizozemska odvjetnička komora ima vladajući položaj, zlorabi li takva organizacija taj položaj time što odnose između svojih članova i drugih osoba na tržištu pravnih usluga uređuje na način kojim se ograničava tržišno natjecanje?
5. Ako se u svrhu primjene prava Zajednice o tržišnom natjecanju organizacija kao što je nizozemska odvjetnička komora treba u cijelosti smatrati udruženjem poduzetnika, treba li članak 90. stavak 2. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 86. stavak 2. UEZ-a) tumačiti na način da se odnosi i na organizaciju kao što je nizozemska odvjetnička komora koja određuje univerzalno obvezujuća pravila o

suradnji odvjetnika i članova drugih profesija kako bi se osigurala neovisnost odvjetnika koji pružaju pravnu pomoć i njihova odanost strankama?

6. Ako organizaciju kao što je nizozemska odvjetnička komora treba smatrati udruženjem poduzetnika ili poduzetnikom ili skupinom poduzetnika, je li člankom 3. točkom (g) (koji je nakon izmjene postao članak 3. stavak 1. točka (g) UEZ-a), člankom 5. drugim stavkom (koji je postao članak 10. drugi stavak UEZ-a) i člancima 85. i 86. Ugovora o EZ-u (koji su postali članci 81. i 82. UEZ-a) zapriječeno da toj organizaciji (ili nekom njezinom tijelu) država članica dodijeli ovlast donošenja pravila o između ostalog suradnji njezinih članova i članova drugih profesija u slučajevima kada nadzor odgovarajućeg državnog tijela nad takvim pravilima omogućava samo ukidanje takvog propisa, a ne i njegovu zamjenu drugim?
7. Jesu li na zabranu suradnje odvjetnika i računovođa poput one o kojoj je riječ u postupku u glavnoj stvari primjenjive i odredbe Ugovora o pravu poslovnog nastana i odredbe Ugovora o slobodi pružanja usluga ili Ugovor o EZ-u treba tumačiti na način da ovisno o, primjerice, načinu na koji osobe u pitanju stvarno žele urediti svoju suradnju, takva zabrana mora biti u skladu ili s odredbama o pravu poslovnog nastana ili s odredbama o slobodi pružanja usluga?
8. Predstavlja li zabrana interprofesionalnih partnerstava odvjetnika i računovođa poput onog o kojem je riječ u postupku u glavnoj stvari ograničenje prava poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga, ili i jednog i drugog?
9. Ako iz odgovora na prethodno pitanje slijedi da postoji jedno od prethodno spomenutih ograničenja ili oba, je li dotično ograničenje opravdano zato što podrazumijeva tek „dogovor o načinu prodaje” u smislu presude od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard, C-267/91 i C-267/91, Zb., str. I-6097., pa stoga nije diskriminirajuće ili je opravdano zato što je u skladu s uvjetima koje je Sud u tu svrhu definirao u drugim presudama, a osobito u presudi od 30. studenoga 1995., Gebhard, C-55/94, Zb. str. I-4165.?”

O zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

40. Podneskom dostavljenim tajništvu Suda 3. prosinca 2001. tužitelji u glavnom postupku zatražili su od Suda da na temelju članka 61. Poslovnika Suda odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.
41. U prilog tom zahtjevu tužitelji u glavnom postupku navode da se u točkama 170. do 201. svojeg mišljenja iznesenog 10. srpnja 2001. nezavisni odvjetnik izjasnio o pitanju koje sud koji je uputio zahtjev nije izrijekom postavio.
42. U svezi s tim valja podsjetiti da, prema članku 61. Poslovnika, Sud može po službenoj dužnosti ili na prijedlog nezavisnog odvjetnika ili na zahtjev stranaka odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama (vidjeti presudu od 4. veljače 2000., Emesa Sugar, C-17/98, Zb., str. I-665., t. 18.).

43 Međutim, u ovom predmetu Sud, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, smatra da raspolaže svim činjenicama i dokazima potrebnima da bi odgovorio na pitanja koja je postavio nacionalni sud te da se o tim činjenicama i dokazima raspravljalo pred njim.

Prvo pitanje pod (a)

44 Prvim pitanjem pod (a) sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li propis o partnerstvima odvjetnika i drugih slobodnih zanimanja kao što je Pravilnik iz 1993. godine, koji je donijelo tijelo kao što je nizozemska odvjetnička komora, smatrati odlukom koju je donijelo udruženje poduzetnika u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora. On osobito želi utvrditi utječe li ikako na primjenu tržišnog prava Zajednice činjenica da je nizozemska odvjetnička komora zakonski ovlaštena donositi pravila koja su univerzalno obvezujuća kako za odvjetnike koji su upisani u nizozemsku odvjetničku komoru tako i za odvjetnike koji su ovlašteni obavljati odvjetničku djelatnost u drugim državama članicama, a koji svoje usluge dolaze pružati u Nizozemsku. Također se pita je li to što nizozemska odvjetnička komora može postupati u interesu svojih članova samo po sebi dovoljno da se u pogledu svih svojih aktivnosti smatra udruženjem poduzetnika ili za aktivnosti koje obavlja u općem interesu treba, u svrhu primjene članka 85. stavka 1. Ugovora, osigurati posebno postupanje.

45 Kako bi se utvrdilo treba li propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine smatrati odlukom udruženja poduzetnika u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora, prvo valja ispitati jesu li odvjetnici poduzetnici u smislu tržišnog prava Zajednice.

46 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u pravu tržišnog natjecanja pojam „poduzetnik” obuhvaća sve subjekte koji obavljaju gospodarsku djelatnost bez obzira na njihov pravni status i način financiranja (vidjeti osobito presude od 23. travnja 1991., Höfner i Elser, C-41/90, Zb., str. I-1979., t. 21.; od 16. studenoga 1995., Fédération française des sociétés d’assurances i drugi, C-244/94, Zb., str. I-4013., t. 14. i od 11. prosinca 1997., Job Centre zvan „Job Centre II”, C-55/96, Zb., str. I-7119., t. 21.).

47 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da je gospodarska djelatnost svaka djelatnost koja podrazumijeva ponudu dobara i usluga na danom tržištu (vidjeti osobito presude od 16. lipnja 1987., Komisija/Italija, 118/85, Zb., str. 2599., t. 7. i od 18. lipnja 1998., Komisija/Italija, C-35/96, Zb., str. I-3851., t. 36.).

48 Odvjetnici nude naplatne usluge pravne pomoći koje uključuju izradu mišljenja, ugovora i drugih akata kao i zastupanje pred sudovima. Osim toga oni snose i financijske rizike vezane uz obavljanje tih djelatnosti jer u slučaju neravnoteže između izdataka i primitaka sami moraju pokriti manjak.

49 S obzirom na navedeno, odvjetnici upisani u Nizozemskoj obavljaju gospodarsku djelatnost te su stoga poduzetnici u smislu članaka 85., 86. i 90. Ugovora. Taj zaključak ne mogu izmijeniti ni složenost i tehnička narav usluga koje oni pružaju ni činjenica da je obavljanje njihove djelatnosti pravno uređeno (vidjeti u tom smislu, u pogledu liječnika, presudu od 12. rujna 2000., Pavlov i dr., od C-180/98 do C-184/98, Zb., str. I-6451., t. 77.).

50 Drugo što treba razmotriti jest u kojoj mjeri strukovno tijelo kao što je nizozemska odvjetnička komora treba biti smatrano udruženjem poduzetnika u smislu članka 85.

stavka 1. Ugovora kada donosi propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine (vidjeti u tom smislu, u pogledu strukovnog tijela carinskih otpremnika, gore navedenu presudu od 18. lipnja 1998., Komisija/Italija, t. 39.).

- 51 Tuženik u glavnom postupku tvrdi da nizozemska odvjetnička komora, u mjeri u kojoj ju je nizozemski zakonodavac osnovao kao javnopravno tijelo te joj dao ovlast donošenja propisa kako bi izvršila zadaću u općem interesu, ne može biti smatrana udruženjem poduzetnika u smislu članka 85. Ugovora, osobito u svezi s izvršavanjem njezine ovlasti donošenja propisa.
- 52 Intervenijent u glavnom postupku te njemačka, austrijska i portugalska vlada dodaju da tijelo kao što je nizozemska odvjetnička komora izvršava javnu ovlast te se stoga članak 85. stavak 1. Ugovora na nju ne primjenjuje.
- 53 Prema mišljenju intervenijenta u glavnom postupku, neko tijelo može biti izjednačeno s tijelom javne vlasti kada je djelatnost koju obavlja u općem interesu te predstavlja jednu od bitnih zadaća države. Nizozemska država je zadužila nizozemsku odvjetničku komoru da pojedincima osigura primjeren pristup pravu i sudovima, što je doista jedna od bitnih zadaća države.
- 54 Njemačka vlada pak ističe da je na nadležnim zakonodavnim tijelima države članice da u okviru nacionalne suverenosti odluče na koji će način organizirati izvršavanje svojih prava i ovlasti. Prijenos ovlasti donošenja univerzalno obvezujućih pravila na demokratski legitimirano tijelo, kao što je strukovno tijelo, pripadalo bi u to načelo institucionalne autonomije.
- 55 Prema mišljenju njemačke vlade, kada bi se prema tijelima kojima su povjerene takve normativne dužnosti postupalo kao prema udruženjima poduzetnika u smislu članka 85. Ugovora, to bi bilo u suprotnosti s tim načelom. Pretpostavka da je nacionalno zakonodavstvo valjano samo ako Komisija odobri izuzeće prema članku 85. stavku 3. Ugovora sama je po sebi proturječna. Time bi čitav korpus strukovnih propisa bio doveden u pitanje.
- 56 U svezi s tim valja utvrditi treba li strukovno tijelo, kada ono donese propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine, smatrati udruženjem poduzetnika ili, nasuprot tomu, javnopravnim tijelom.
- 57 Prema sudskoj praksi Suda, pravila Ugovora o tržišnom natjecanju ne primjenjuju se na djelatnost koja po svojoj naravi, po propisima kojima je uređena i svojem cilju ne pripada u područje gospodarske djelatnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre, C-159/91 i C-160/91, Zb., str. I-637., t. 18. i 19., o upravljanju javnom službom socijalne sigurnosti) ili koja je povezana s izvršavanjem ovlasti tijela javne vlasti (vidjeti u tom smislu presude od 19. siječnja 1994., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Zb., str. I-43., t. 30., o kontroli i nadzoru nad zračnim prostorom, te od 18. ožujka 1997., Diego Cali & Figli, C-343/95, Zb., str. I-1547., t. 22. i 23., o nadzoru nad aktivnostima borbe protiv onečišćenja morskog okoliša).
- 58 Kada donosi propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine, strukovno tijelo poput nizozemske odvjetničke komore ne izvršava, za razliku od određenih tijela socijalne sigurnosti, društvenu dužnost temeljenu na načelu solidarnosti (vidjeti gore navedenu

presudu Poucet i Pistre, t. 18.) niti izvršava tipične ovlasti tijela javne vlasti (vidjeti gore navedenu presudu SAT Fluggesellschaft, t. 30.). Ono postupa kao regulatorno tijelo određene profesije čije obavljanje jest gospodarska djelatnost.

- 59 U tom pogledu, činjenica da je prema članku 26. Advocatenweta Opće vijeće također zaduženo štititi prava i interese odvjetnika ne može *a priori* isključiti takvu strukovnu organizaciju iz područja primjene članka 85. Ugovora čak i onda kada ona izvršava svoju zadaću pravnog uređenja obavljanja odvjetničke djelatnosti (vidjeti u tom smislu, u pogledu liječnika, gore navedenu presudu Pavlov i dr., t. 86.).
- 60 Osim toga, i drugi pokazatelji govore u prilog zaključku da i strukovna organizacija koja ima regulatorne ovlasti poput nizozemske odvjetničke komore pripada u područje primjene članka 85. Ugovora.
- 61 Prvo, iz Advocatenwera jasno proizlazi da su upravna tijela komore sastavljena isključivo od odvjetnika izabranih isključivo od članova te profesije. Nacionalna tijela vlasti ne smiju se uplitati u određivanje članova nadzornih odbora, Zbora izaslanika ili Općeg vijeća (vidjeti, u svezi sa strukovnom organizacijom carinskih otpremnika, gore navedenu presudu od 18. lipnja 1998., Komisija/Italija, t. 42., te, u svezi sa strukovnom organizacijom liječnika, gore navedenu presudu Pavlov i drugi, t. 88.).
- 62 Drugo, kada donosi mjere kao što je Pravilnik iz 1993. godine, nizozemska odvjetnička komora ne treba poštovati određena mjerila općeg interesa. Članak 28. Advocatenweta, koji je ovlašćuje da donosi propise, određuje samo to da takvi propisi moraju biti u interesu „pravilnog obavljanja djelatnosti” (vidjeti, u pogledu strukovne organizacije carinskih otpremnika, gore navedenu presudu od 18. lipnja 1998., Komisija/Italija, t. 43.).
- 63 Konačno, s obzirom na utjecaj koji zabrana određenih interprofesionalnih partnerstava ima na ponašanje članova nizozemske odvjetničke komore na tržištu pravnih usluga, Pravilnik iz 1993. godine nije izvan područja gospodarske djelatnosti.
- 64 U svjetlu prethodnih razmatranja, strukovna organizacija kao što je nizozemska odvjetnička komora, kada donosi propis poput Pravilnika iz 1993. godine, mora se smatrati udruženjem poduzetnika u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora. Takav propis ustvari predstavlja izraz volje izaslanika članova neke struke da se ovi potonji u obavljanju svoje gospodarske djelatnosti ponašaju na određen način.
- 65 Osim toga, nebitno je što je nizozemska odvjetnička komora javnopravni subjekt.
- 66 Članak 85. Ugovora primjenjuje se, kao što sam njegov tekst kaže, na sporazume između poduzetnika i odluke udruženja poduzetnika. Pravni okvir u kojem se ti sporazumi sklapaju odnosno te odluke donose, te pravna kvalifikacija tog okvira od strane različitih nacionalnih pravnih poredaka ne utječu na primjenu pravila Zajednice o tržišnom natjecanju, osobito članka 85. Ugovora (presuda od 30. siječnja 1985., Clair, 123/83, Zb., str. 391., t. 17. i gore navedena presuda od 18. lipnja 1998., Komisija/Italija, t. 40.).
- 67 To tumačenje članka 85. stavka 1. Ugovora ne podrazumijeva nikakvu povredu načela institucionalne autonomije, kao što to tvrdi njemačka vlada (vidjeti točke 54. i 55. ove presude). Ovdje treba razlikovati dva slučaja.

- 68 U prvom slučaju, kada strukovnom udruženju dodjeljuje normativne ovlasti, država članica pažljivo utvrđuje mjerila općeg interesa i bitna načela s kojima njezini propisi moraju biti usklađeni, a zadržava i ovlast donošenja odluka u zadnjem stupnju. U tom slučaju, pravila koja je donijelo strukovno udruženje ostaju državna pravila te ne podliježu pravilima Ugovora koja vrijede za poduzetnike.
- 69 U drugom slučaju, pravila koja je donijelo strukovno udruženje pripisiva su samo tom udruženju. Dakako, u mjeri u kojoj se primjenjuje članak 85. stavak 1. Ugovora, udruženje mora o tim pravilima obavijestiti Komisiju. Međutim, ta obveza nije takve naravi da, kao što to njemačka vlada tvrdi, neopravdano paralizira normativnu djelatnost strukovnih udruženja zato što Komisija uvijek ima između ostalog mogućnost da na temelju članka 85. stavka 3. Ugovora donese propis o skupnom izuzeću.
- 70 Činjenica da svaki od dvaju slučajeva opisanih u točkama 68. i 69. ove presude imaju različite posljedice u pogledu prava Zajednice ni na koji način ne utječe na slobodu država članica da odaberu jedan ili drugi.
- 71 U svjetlu prethodnih razmatranja, na prvo pitanje pod (a) treba odgovoriti da se propis o partnerstvima odvjetnika i drugih slobodnih zanimanja kao što je Pravilnik iz 1993. godine, koji je donijelo tijelo kao što je nizozemska odvjetnička komora, treba smatrati odlukom udruženja poduzetnika u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora.
- Prvo pitanje pod (b) i (c)
- 72 S obzirom na odgovor na prvo pitanje pod (a), nije potrebno odgovoriti na prvo pitanje pod (b) i (c).
- Drugo pitanje
- 73 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi u biti utvrditi je li svrha ili učinak propisa kao što je Pravilnik iz 1993. godine kojim se radi osiguranja neovisnosti odvjetnika koji pravne usluge pružaju zajedno s drugim slobodnim zanimanjima i njihove odanosti strankama propisuju univerzalno obvezujuća pravila o osnivanju interprofesionalnih partnerstava ograničiti tržišno natjecanje na zajedničkom tržištu te bi li takav propis mogao utjecati na trgovinu između država članica.
- 74 Opisivanjem uzastopnih inačica propisa o partnerstvima, tužitelji u glavnom postupku nastoje dokazati da je svrha Pravilnika iz 1993. godine ograničiti tržišno natjecanje.
- 75 Isprva je Samenwerkingsverordening iz 1972. godine (dalje u tekstu: Pravilnik iz 1972. godine) sudjelovanje odvjetnika u interprofesionalnim partnerstvima podredio ispunjenju triju uvjeta. Prvo, partneri su trebali biti druga slobodna zanimanja sa sveučilišnom ili jednakovrijednom diplomom. Drugo, partneri su trebali biti članovi udruženja ili skupine na čije se članove primjenjuju stegovna pravila usporediva s onima koja se primjenjuju na odvjetnike. I treće, udio odvjetnika u navedenim strukovnim partnerstvima i visina njihovih doprinosa trebali su biti, kako glede uzajamnih odnosa između partnera tako i glede njihovih odnosa s trećima, barem jednaki onima partnera koji su članovi drugih profesija.

- 76 Godine 1973. Opće vijeće priznalo je članove nizozemskog udruženja patentnih zastupnika i nizozemskog udruženja poreznih savjetnika za potrebe osnivanja interprofesionalnih strukovnih partnerstava s odvjetnicima. Kasnije je priznalo i javne bilježnike. Prema tužiteljima u glavnom postupku, iako Opće vijeće nije tada službeno priznavalo članove nizozemskog instituta računovođa, u pogledu toga nije postojalo nikakvo načelno protivljenje.
- 77 Kada je 1991. godine prvi put bila suočena sa zahtjevom za priznavanje partnerstva s računovođom, nizozemska odvjetnička komora je Pravilnik iz 1972. godine izmijenila po žurnom postupku s isključivom namjerom, kao što to tužitelji navode, određivanja pravne osnove po kojoj bi se zabranila strukovna partnerstva odvjetnika i računovođa. Uбудuće su odvjetnici smjeli stupati u interprofesionalna partnerstva samo u slučajevima kada se slobodno i neovisno obavljanje njihove djelatnosti, uključujući zastupanje interesa njihovih stranaka, te tomu odgovarajući odnos povjerenja između odvjetnika i stranke nisu mogli ugroziti.
- 78 Zabrana priznavanja partnerstava odvjetnika i računovođa temeljila bi se na činjenici da su društva računovođa u međuvremenu evoluirala i postala gigantske organizacije tako da bi partnerstvo odvjetničkog društva i društva računovođa, prema riječima tadašnjeg predsjednika (Algemene Deken) odvjetničke komore, više nalikovalo braku između miša i slona, nego zajednici ravnopravnih partnera.
- 79 Potom je nizozemska odvjetnička komora donijela Pravilnik iz 1993. godine. Taj je propis zadržao izmjenu iz 1991. godine te unio dodatan zahtjev prema kojem je strukovno partnerstvo odvjetnika uбудuće bilo priznato samo ako je glavna svrha profesionalne djelatnosti svakog od partnera odvjetništvo (članak 3. Pravilnika iz 1993. godine), što prema mišljenju tužitelja u glavnom postupku dokazuje protutržišnu svrhu nacionalnih propisa o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 80 Tužitelji u glavnom postupku podredno tvrde da, bez obzira na to koja je njegova svrha, Pravilnik iz 1993. godine proizvodi učinke koji ograničavaju tržišno natjecanje.
- 81 Prema njima, interprofesionalna partnerstva odvjetnika i računovođa omogućila bi da se bolje odgovori na potrebe stranaka koje posluju u sve složenijem i međunarodnom gospodarskom i pravnom okruženju.
- 82 Budući da uživaju ugled kao stručnjaci u mnogim područjima, upravo bi odvjetnici mogli strankama ponuditi široki raspon pravnih usluga te bi kao partneri u interprofesionalnim partnerstvima bili osobito zanimljivi drugim subjektima na tržištu pravnih usluga.
- 83 Uzajamno, i računovođe bi odvjetnicima bili zanimljivi kao partneri u strukovnom partnerstvu. Oni su stručnjaci iz područja kao što su bilančno pravo, porezno pravo, organizacija i restrukturiranje poduzetnika te poduzetničko savjetovanje. Mnoge stranke zanimala bi integrirana usluga jednog pružatelja koja obuhvaća kako pravne tako i financijske, porezne i računovodstvene aspekte nekog spisa.
- 84 Zabrana o kojoj je riječ u glavnom postupku onemogućila bi bilo kakvu ugovornu suradnju odvjetnika i računovođa kojom bi se na bilo koji način predvidjela podjela ovlasti odlučivanja, podjela dobiti ili korištenje zajedničke tvrtke, a što bi otežalo svaki oblik učinkovite suradnje.

- 85 Za razliku od toga, tijekom usmenog postupka luksemburška vlada tvrdila je da zabrana interprofesionalnih partnerstava kao što je ona predviđena Pravilnikom iz 1993. godine pozitivno utječe na tržišno natjecanje. Istaknula je da nacionalna pravila o kojima je riječ u glavnom postupku, koja odvjetnicima zabranjuju udruživanje s računovođama, omogućavaju izbjegavanje koncentriranja odvjetničkih pravnih usluga u rukama nekolicine velikih međunarodnih društava i, posljedično, održavanje velikog broja gospodarskih subjekata na tržištu.
- 86 Sud smatra da nacionalni propisi o kojima je u glavnom postupku riječ ograničavaju tržišno natjecanje te bi mogli negativno utjecati na trgovinu između država članica.
- 87 Što se tiče ograničavanja tržišnog natjecanja, prvo treba istaknuti da stručna znanja odvjetnika i računovođa mogu biti komplementarna. Budući da pravne usluge, osobito iz područja gospodarskog prava, sve češće iziskuju savjetovanje s računovođom, interprofesionalno partnerstvo odvjetnika i računovođa omogućilo bi ponudu šire palete usluga kao i novih usluga. Strankama bi tako bilo omogućeno da se glede velikog dijela usluga potrebnih za organizaciju, upravljanje i poslovanje svojeg poduzeća obrate jednoj strukturi (prednost takozvanog „one stop shopa”).
- 88 Nadalje, interprofesionalno partnerstvo odvjetnika i računovođa moglo bi zadovoljiti potrebe nastale uslijed sve veće isprepletenosti nacionalnih tržišta i posljedične nužnosti stalnog prilagođavanja nacionalnim i međunarodnim propisima.
- 89 Konačno, nije nezamislivo ni da bi ekonomije opsega, koje bi nastale kao rezultat takvih interprofesionalnih partnerstava, imale pozitivan učinak na trošak usluga.
- 90 Zabrana interprofesionalnih partnerstava odvjetnika i računovođa kao što je ona predviđena Pravilnikom iz 1993. godine može stoga u smislu članka 85. stavka 1. točke (b) Ugovora ograničiti proizvodnju i tehnički razvoj.
- 91 Istina je da je tržište računovođa visoko koncentrirano i to do te mjere da se društva koja na njemu ostvaruju vladajući položaj trenutčno nazivaju „big five” te da je prijedlog za spajanje dvaju od njih, odnosno društava Price Waterhouse i Coopers & Lybrand, bio predmetom Odluke Komisije 1999/152/EZ od 20. svibnja 1998. o proglašenju koncentracije sukladnom sa zajedničkim tržištem i primjeni Sporazuma o EGP-u (Predmet IV/M.1016 - Price Waterhouse/Coopers & Lybrand) (SL 1999, L 50, str. 27.), donesene na temelju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 4064/89 od 21. prosinca 1989. o nadzoru koncentracija poduzetnika (SL L 395, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 73.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1310/97 od 30. lipnja 1997. (SL L 180, str. 1.).
- 92 Nasuprot tomu, zabrana sukoba interesa koja vrijedi za odvjetnike u svim državama članicama može predstavljati strukturno ograničenje za veću koncentraciju odvjetničkih društava i tako smanjiti njihove mogućnosti za ostvarivanje koristi od ekonomija opsega ili za strukturnu suradnju s članovima visoko koncentriranih profesija.
- 93 U takvim okolnostima, bezuvjetno i neograničeno priznavanje interprofesionalnih partnerstava odvjetničke profesije, čija je općenito decentralizirana narav tijesno povezana s nekim njezinim temeljnim obilježjima, i profesije tako koncentrirane kao što je profesija računovođa moglo bi dovesti do općeg smanjenja stupnja tržišnog natjecanja na tržištu

pravnih usluga, a što bi pak prouzročilo znatno smanjenje broja na njemu prisutnih poduzetnika.

- 94 Međutim, u mjeri u kojoj bi se dovoljan stupanj tržišnog natjecanja na tržištu pravnih usluga mogao osigurati mjerama koje su manje drastične od nacionalnih propisa kao što je Pravilnik iz 1993. godine, kojim se zabranjuje baš svaki oblik interprofesionalnog partnerstva, bez obzira na veličinu odvjetničkih i računovodstvenih društava u pitanju tim se pravilima ograničava tržišno natjecanje.
- 95 Što se tiče utjecaja na trgovinu unutar Zajednice, dovoljno je primijetiti da je učinak zabranjenog sporazuma koji se proteže na cijelo državno područje države članice već po samoj svojoj naravi takav da doprinosi podjeli tržišta na nacionalnoj osnovi te stoga otežava gospodarsko prožimanje kao jedan od ciljeva Ugovora (presude od 17. listopada 1972., Vereeniging van Cementhandelaren/Komisija, 8/72, Zb., str. 977., t. 29., od 11. srpnja 1985., Remia i drugi/Komisija, 42/84, Zb., str. 2545., t. 22. i gore navedena presuda od 18. lipnja 1998., Komisija/Italija, t. 48.).
- 96 Taj je učinak još očitiji u glavnom predmetu jer se Pravilnik iz 1993. godine primjenjuje i na gostujuće odvjetnike upisane u odvjetničku komoru druge države članice, jer se gospodarskim i trgovačkim pravom sve češće uređuju međunarodni poslovi i, konačno, jer su društva računovođa koja traže partnere među odvjetnicima u pravilu međunarodni koncerni prisutni u više država članica.
- 97 Međutim, zabrana iz članka 85. stavka 1. Ugovora ne odnosi se nužno na svaki sporazum između poduzetnika ili svaku odluku udruženja poduzetnika kojima se ograničava sloboda postupanja stranaka ili jedne od njih. Za potrebe primjene navedene odredbe na određeni slučaj prije svega treba voditi računa o općem kontekstu u kojem je odluka udruženja poduzetnika bila donesena ili u kojem ona proizvodi učinke, a osobito o njezinim ciljevima, koji su ovdje povezani s potrebom stvaranja pravila o organizaciji, kvalifikacijama, profesionalnoj etici, nadzoru i odgovornosti kako bi se konačnim korisnicima pravnih usluga i dobrom sudovanju osigurala potrebna jamstva u pogledu integriteta i iskustva (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 1996., Reisebüro Broede, C-3/95, Zb., str. I-6511. t. 38.). Potom valja razmotriti jesu li posljedični učinci kojima se ograničava tržišno natjecanje nužno povezani s ostvarivanjem tih ciljeva.
- 98 Pritom treba voditi računa o pravnom okviru koji je u Nizozemskoj primjenjiv na, s jedne strane, odvjetnike i nizozemsku odvjetničku komoru, koja se sastoji od svih u toj državi članici upisanih odvjetnika i, s druge strane, računovođe.
- 99 Što se tiče odvjetnika, prvo valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u slučaju nepostojanja posebnih propisa Zajednice iz određenog područja svaka država članica u načelu slobodna urediti obavljanje odvjetničke djelatnosti na svojem državnom području. Zbog toga se pravila koja vrijede za tu profesiju mogu znatno razlikovati od jedne do druge države članice.
- 100 Prema pristupu koji je trenutačno na snazi u Nizozemskoj, gdje je člankom 28. Advocatenweta nizozemskoj odvjetničkoj komori povjerena odgovornost donošenja propisa kojima se osigurava pravilno obavljanje odvjetničke djelatnosti, bitna u tu svrhu donesena pravila trenutačno uključuju, između ostalog, dužnost zastupanja stranke potpuno neovisno i isključivo u njezinom interesu, prethodno spomenutu dužnost

izbjegavanja bilo kakvog rizika sukoba interesa i dužnost strogog čuvanja profesionalne tajne.

- 101 Te obveze profesionalnog ponašanja imaju znatne posljedice za strukturu tržišta pravnih usluga te, konkretnije, za mogućnosti skupnog obavljanja odvjetničke djelatnosti i drugih djelatnosti slobodnih zanimanja aktivnih na tom tržištu.
- 102 Stoga se njima određuje da odvjetnik mora biti neovisan o tijelu javne vlasti, drugim gospodarskim subjektima i trećima, pod čijim utjecajem on nikada ne smije biti. U tom smislu odvjetnik mora pružiti jamstva da su sve radnje koje je poduzeo u određenom predmetu bile poduzete isključivo u interesu njegove stranke.
- 103 Nasuprot tomu, djelatnost računovođe općenito, a posebno u Nizozemskoj, ne podliježe usporedivim zahtjevima glede profesionalnog ponašanja.
- 104 Kao što je nezavisni odvjetnik u točkama 185. i 186. svojeg mišljenja ispravno istaknuo, možda postoji određena nespojivost savjetodavne djelatnosti odvjetnika s nadzornom djelatnošću računovođe. Iz pisanih očitovanja tužitelja u glavnom postupku proizlazi da je računovođa u Nizozemskoj zadužen za potvrđivanje financijskih izvješća. Pritom obavlja objektivni pregled i reviziju financijskih izvješća svoje stranke kako bi zainteresiranim trećima mogao dati svoje osobno mišljenje glede pouzdanosti tih računovodstvenih podataka. Iz toga proizlazi da u dotičnoj državi članici računovođe, za razliku od odvjetnika, nisu vezani obvezom čuvanja profesionalne tajne, a što je u suprotnosti s onime što je predviđeno, primjerice, njemačkim pravom.
- 105 Stoga je svrha Pravilnika iz 1993. godine da u dotičnoj državi članici osigura poštovanje pravila odvjetničke etike i da je, vodeći računa o prevladavajućim percepcijama te djelatnosti u dotičnoj državi, nizozemska odvjetnička komora mogla s pravom smatrati da odvjetnici više ne bi bili u položaju svoje stranke neovisno savjetovati i zastupati, poštujući obvezu strogog čuvanja profesionalne tajne, kad bi pripadali strukturi koja je osim toga odgovorna i za iskazivanje financijskih rezultata transakcija glede kojih su bile zatražene njihove usluge te za potvrđivanje tih financijskih izvješća.
- 106 Osim toga, pitanja glede kumuliranja djelatnosti ovlaštene revizije i savjetovanja, osobito pravnog savjetovanja, postavljaju se i unutar same računovodstvene djelatnosti, kao što to potvrđuje zelena knjiga Komisije 96/C 321/01 naslova „Uloga, položaj i odgovornost ovlaštenog revizora u Europskoj uniji” (SL 1996, C 321, str. 1., vidjeti osobito t. 4.12. do 4.14.)
- 107 Propis kao što je to Pravilnik iz 1993. godine se stoga razumno mogao smatrati nužnim za osiguranje pravilnog obavljanja odvjetničke djelatnosti, kako je ona uređena u dotičnoj državi članici.
- 108 Nadalje, činjenica da su u nekoj drugoj državi članici primjenjiva drugačija pravila ne znači da su pravila koja su na snazi u prvoj državi nespojiva s pravom Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu od 1. veljače 2001., Mac Quen i dr., C-108/96, Zb., str. I-837., t. 33.). Čak i ako su interprofesionalna partnerstva odvjetnika i računovođa priznata u nekim državama članicama, nizozemska odvjetnička komora ima pravo smatrati da se ciljevi koji se žele postići Pravilnikom iz 1993. godine, osobito s obzirom na pravna uređenja odvjetničke i računovodstvene profesije u Nizozemskoj, ne mogu postići manje

ograničavajućim mjerama (vidjeti u tom smislu, u pogledu zakona kojim je aktivnost naplate tražbina sudskim putem rezervirana za odvjetnike, gore navedenu presudu Reisebüro Broede, t. 41.).

- 109 U svjetlu tih razmatranja, učinci koji ograničavaju tržišno natjecanje poput onih koji proizlaze za odvjetnike u Nizozemskoj iz propisa kao što je Pravilnik iz 1993. godine ne nadilaze ono što je nužno kako bi se osiguralo pravilno obavljanje odvjetničke djelatnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 1994., DLG, C-250/92, Zb., str. I-5641., t. 35.).
- 110 S obzirom na sve navedeno, na drugo pitanje treba odgovoriti da nacionalni propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine koji je donijelo tijelo kao što je nizozemska odvjetnička komora ne povređuje članak 85. stavak 1. Ugovora, jer je to tijelo razumno moglo smatrati da je taj propis, unatoč njemu svojstvenim učincima koji ograničavaju tržišno natjecanje, nužan za pravilno obavljanje odvjetničke djelatnosti kako je ona uređena u dotičnoj državi članici.

Treće pitanje

- 111 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li prema tijelu kao što je nizozemska odvjetnička komora postupati kao prema poduzetniku ili skupini poduzetnika u smislu članka 86. Ugovora.
- 112 Prvo, budući da ne obavlja nikakvu gospodarsku djelatnost, nizozemska odvjetnička komora nije poduzetnik u smislu članka 86. Ugovora.
- 113 Drugo, nije je moguće kvalificirati ni kao skupinu poduzetnika u smislu te odredbe u mjeri u kojoj u Nizozemskoj upisani odvjetnici nisu dovoljno međusobno povezani da bi usvojili isti obrazac ponašanja na tržištu, čime bi odnos tržišnog natjecanja među njima nestao (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 1995., Centro Servizi Spediporto, C-96/94, Zb., str. I-2883., t. 33. i 34.).
- 114 Odvjetnička djelatnost zapravo je slabo koncentrirana, vrlo je heterogena te je obilježena visokim stupnjem unutarnjeg tržišnog natjecanja. S obzirom na to da među odvjetnicima ne postoji dovoljno strukturnih poveznica, njihov položaj ne može se smatrati skupnim vladajućim položajem u smislu članka 86. Ugovora (vidjeti u tom smislu, presude od 31. ožujka 1998., Francuska i dr./Komisija, C-68/94 i C-30/95, Zb., str. I-1375., t. 227. i od 16. ožujka 2000., Compagnie maritime belge transports i dr./Komisija, C-395/96 P i C-396/96 P, Zb., str. I-1365., t. 36. i 42.). Osim toga, kao što to proizlazi iz sudskog spisa, odvjetnici ostvaruju tek 60 % prometa u sektoru pravnih usluga u Nizozemskoj, a s obzirom na veliki broj odvjetničkih društava, to je tržišni udio koji ne može sam po sebi biti nepobitan dokaz o postojanju skupnog vladajućeg položaja (vidjeti u tom smislu gore navedene presude Francuska i dr./Komisija, t. 226. i Compagnie maritime belge transports i dr./Komisija, t. 42.).
- 115 U svjetlu navedenoga, na treće pitanje treba odgovoriti da organizacija kao što je nizozemska odvjetnička komora nije ni poduzetnik ni skupina poduzetnika u smislu članka 86. Ugovora.

Četvrto pitanje

116 S obzirom na odgovor na treće pitanje, nije potrebno odgovoriti na četvrto pitanje.

Peto pitanje

117 S obzirom na odgovor na drugo pitanje, nije potrebno odgovoriti na peto pitanje.

Šesto pitanje

118 S obzirom na odgovore na drugo i treće pitanje, nije potrebno odgovoriti na šesto pitanje.

Sedmo, osmo i deveto pitanje

119 Svojim sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji utvrditi mora li se usklađenost zabrane interprofesionalnih partnerstava odvjetnika i računovođa poput one predviđene Pravilnikom iz 1993. godine s pravom Zajednice ocjenjivati u svjetlu kako određaba Ugovora o pravu poslovnog nastana tako i onih o slobodi pružanja usluga. Svojim osmim i devetim pitanjem sud u biti pita predstavlja li takva zabrana ograničenje prava poslovnog nastana i/ili slobode pružanja usluga te, ako da, je li takvo ograničenje opravdano.

120 Prvo valja podsjetiti da s člancima 52. i 59. Ugovora moraju biti usklađeni i propisi koji nisu javne naravi, ali čija je svrha skupno uređenje samozapošljavanja i pružanja usluga. Zaista, ukidanje prepreka slobodi kretanja osoba i slobodi pružanja usluga između država članica bilo bi dovedeno u pitanje kad bi se ukidanje barijera državnog podrijetla moglo neutralizirati preprekama koje proizlaze iz izvršavanja pravne autonomije od strane udruženja ili organizacija koje nisu javnopravne osobe (vidjeti presude od 12. prosinca 1974., Walrave i Koch, 36/74, Zb., str. 1405., t. 17., 18., 23. i 24., od 14. srpnja 1976., Donà, 13/76, Zb., str. 1333., t. 17. i 18., od 15. prosinca 1995., Bosman, C-415/93, Zb., str. I-4921., t. 83. i 84. i od 6. lipnja 2000., Angonese, C-281/98, Zb., str. I-4139., t. 32.).

121 U tim okolnostima od Suda se može zatražiti da utvrdi primjenjuju li se odredbe Ugovora u svezi s pravom poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga na propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine.

122 Pod pretpostavkom da se odredbe u svezi s pravom poslovnog nastana i/ili slobodom pružanja usluga primjenjuju na zabranu svakog interprofesionalnog partnerstva odvjetnika i računovođa kao što je ona predviđena Pravilnikom iz 1993. godine i da taj propis predstavlja ograničenje jedne i/ili druge navedene slobode, to bi ograničenje u svakom slučaju bilo opravdano zbog razloga navedenih u točkama 97. do 109. ove presude.

123 Zato na sedmo, osmo i deveto pitanje treba odgovoriti da nacionalni propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine, kojim se zabranjuje svako interprofesionalno partnerstvo odvjetnika i računovođa, nije protivno člancima 52. i 59. Ugovora, jer se taj propis razumno mogao smatrati nužnim za pravilno obavljanje odvjetničke djelatnosti kako je ona uređena u dotičnoj državi.

Troškovi

124 Troškovi nizozemske, danske, njemačke, francuske, luksemburške, austrijske, portugalske i švedske vlade te vlade Kneževine Lihtenštajn i Komisije, koje su podnijele očitovanja

Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog, Sud, odgovarajući na prethodna pitanja koja mu je uputio Raad van State (Državno vijeće) presudom od 10. kolovoza 1999., odlučuje:

1. **Propis o suradnji odvjetnika i drugih slobodnih zanimanja kao što je Samenwerkingsverordening iz 1993. godine (Pravilnik o suradnji iz 1993. godine) koji je donijelo tijelo kao što je Nederlandse Orde van Advocaten (nizozemska odvjetnička komora) treba smatrati odlukom koju je donijelo udruženje poduzetnika u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 81. stavak 1. UEZ-a).**
2. **Nacionalni propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine koji je donijelo tijelo kao što je nizozemska odvjetnička komora ne povređuje članak 85. stavak 1. Ugovora, jer je to tijelo razumno moglo smatrati da je taj propis, unatoč njemu svojstvenim učincima koji ograničavaju tržišno natjecanje, nužan za pravilno obavljanje odvjetničke djelatnosti kako je ona uređena u dotičnoj državi članici.**
3. **Tijelo kao što je nizozemska odvjetnička komora nije ni poduzetnik ni skupina poduzetnika u smislu članka 86. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 82. UEZ-a).**
4. **Nacionalni propis kao što je Pravilnik iz 1993. godine, kojim se zabranjuje svako interprofesionalno partnerstvo odvjetnika i računovođa, nije protivan člancima 52. i 59. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članci 43. i 49. UEZ-a), jer se taj propis razumno mogao smatrati nužnim za pravilno obavljanje odvjetničke djelatnosti kako je ona uređena u dotičnoj državi.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 19. veljače 2002.

[Potpisi]

*Jezik postupka: nizozemski