FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS
fremsat den 12. februar 1998 *

Indhold

I — Relevante retsforskrifter ..... I - 3856

A — Fællesskabsbestemmelser ..... I - 3856

B — Den omtvistede nationale lov ..... I - 3857

II — Traktatbrudsproceduren ..... I - 3859

III — Parternes påstande ..... I - 3860

IV — Formaliteten ..... I - 3860

A — Første formalitetsindsigelse ..... I - 3860

1) Anlæggelse af en ny traktatbrudssag, mens en anden stadig verserer .... I - 3860

2) Tilsidesættelse af sagsøgtes ret til kontradiktion i traktatbrudssagen .... I - 3863

B — Anden formalitetsindsigelse: væsentlige lakuner i dokumenterne vedrørende den administrative procedure forud for sagen og i stævningen ..... I - 3864

V — Sagens realitet ..... I - 3866

A — Spørgsmålet, om CNSD har overtrådt artikel 85 ..... I - 3866

1) Spørgsmålet, om toldklarerernes erhvervsmæssige virksomhed er en aktivitet, de udøver i egenskab af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85 ..... I - 3866

2) Spørgsmålet, om CNSD udgør en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1 ..... I - 3870

3) Spørgsmålet, om CNSD's fastsættelse af den bindende tarif for vederlagene begrænser konkurrencen ..... I - 3875

4) Spørgsmålet, om CNSD's beslutning påvirker samhandelen inden for Fællesskabet ..... I - 3876

* Originalsprog: græsk.

B — Den Italienske Republiks ansvar ..... I - 3879

1) Den italienske lov pålægger CNSD at vedtage en ensartet tarif for toldklarerernes tjenesteydelser ..... I - 3880

2) Den italienske lov forstærker virkningerne af CNSD's beslutninger om fastsættelse af tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser ..... I - 3881

3) Den italienske lov uddelegerer de offentlige myndigheders beføjelse til at fastsætte toldklarerernes vederlag til private erhvervsdrivende ..... I - 3883

VI — Forslag til afgørelse ..... I - 3885

1. Kommissionen har i den foreliggende sag, som er anlagt i henhold til EF-traktatens artikel 169, stk. 2, nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 5 og 85 ved at udstede og opretholde en lov, der pålægger Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (toldklarerernes nationale råd, herefter »CNSD«) at bringe en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i stand, som er i strid med traktatens artikel 85, og som består i fastsættelse af en tarif, der er bindende for alle toldklarerere.

2. Sagen giver bl.a. Domstolen lejlighed til at afgøre, om udøvere af liberale erhverv, i dette tilfælde toldklarerere, kan anses for at være virksomheder i relation til Fællesskabets konkurrenceret og dermed undergivet begrænsningerne heri, og om en national faglig organisation med status som et offentligretligt organ, der ved beslutning fastsætter minimums- og maksimumsvederlagene for sine medlemmer, kan anses for at være en sammenslutning af virksomheder, hvis beslutning om fastsættelse af vederlagene er i strid med traktatens artikel 85.

I — Relevante retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

3. Traktatens artikel 85, stk. 1, bestemmer:

»1. Alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje kon-

kurrencen inden for fællesmarkedet, er uforenelige med fællesmarkedet og er forbudt, navnlig sådanne, som består i:

a) direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser,

...«

B — *Den omtvistede nationale lov*

4. I Italien er virksomhed udført af toldklarerere, som udøver et liberalt erhverv, reguleret ved lov nr. 1612 af 22. december 1960 [1] (herefter »lov nr. 1612/1960«) og senere gennemførelsesbestemmelser hertil, bl.a. i dekreter udstedt af præsidenten og af ministerier. Toldklarerernes virksomhed omfatter tjenesteydelser som led i fortoldningsproceduren (tjenesteydelser på det valutariske, handelsmæssige samt skatte- og afgiftsmæssige område) (artikel 1 i lov nr. 1612/1960).

1 — Lov om »autorisation som toldklarerer og om indførelse af registre og henlæggelsesfonde til fordel for toldklarerere«, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (GURI), nr. 4 af 5.1.1961.

5. For at udøve virksomhed som toldklarerer skal man være i besiddelse af en godkendelse (autorisation), der meddeles for ubestemt tid, og være indført i det nationale register over toldklarerere. Dette består af samtlige regionale registre og føres af toldklarerernes regionale råd (Consigli compartimentali), som er oprettet i hver toldregion i Den Italienske Republik (artikel 2 og 4-12 i lov nr. 1612/1960).

6. Toldklarerernes regionale råd fører tilsyn med toldklarerernes virksomhed. Rådenes medlemmer vælges ved hemmelig afstemning af de toldklarerere, der er opført i de forskellige regionalregistre, for en periode på to år. Forsæde føres i hvert råd af et medlem valgt af sine ligemænd (artikel 10 i lov nr. 1612/1960).

7. CNSD er et offentligretligt organ, som består af ni medlemmer udpeget ved hemmelig afstemning af medlemmerne af de regionale råd, og hvis formand er et medlem valgt af sine ligemænd. Medlemmerne kan genvælges (artikel 13 i lov nr. 1612/1960).

8. Tidligere var generaldirektøren for told- og indirekte skatter født medlem af CNSD og fungerede som formand. Bestemmelsen

herom blev imidlertid ophævet ved lovdekret nr. 331 af 12. august 1992 (artikel 32).

9. Ifølge lov nr. 1612/1960 skal CNSD bl.a. fastsætte tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser på grundlag af forslag fra de regionale råd [artikel 14, litra d)]. Tariffen er bindende (artikel 11, stk. 2).

10. Overtrædelse medfører ifølge finansministerens dekret af 10.3.1964 [2] disciplinære sanktioner (artikel 38 og 40), der går fra irettesættelse til midlertidig suspension af registreringen i gentagelsestilfælde [artikel 40, litra d)] eller slettelse af registret i tilfælde, hvor det regionale råd to gange på fem år har truffet bestemmelse om suspension.

11. CNSD vedtog på sit møde den 21. marts 1988 tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser (herefter »tariffen«) og bestemte følgende:

(Artikel 1) »I denne tarif fastsættes de minimums- og maksimumsbeløb, der skal betales for toldbehandling og tjenesteydelser udført i forbindelse med valuta, handel samt skatter og afgifter, herunder tvister vedrørende skatter og afgifter. Ved den konkrete fastsættelse af den pris, der skal betales, og som ligger mellem det minimale og maksimale beløb, skal der tages hensyn til ydelsens karakteristika, art og omfang.«

(Artikel 5) »I forbindelse med bestemmelserne i artikel 1 ovenfor er denne tarif stadig bindende i forhold til kunden og ophæver alle andre hermed stridende aftaler ...«

(Artikel 6) »Toldklarerernes nationale råd er bemyndiget til at bevilge særlige og/eller midlertidige undtagelser fra de i denne tarif fastsatte minimumsbeløb.«

(Artikel 7) »Toldklarerernes nationale råd ajourfører denne tarif på grundlag af oplysninger givet af Istat (Centralinstituttet for Statistik) — Afdelingen for Industri — regnet fra datoen for afgørelsen herom.«

2 — Dekret om gennemførelsesbestemmelser til lov nr. 1612/1960, *Supplemento Ordinario alla GURI* nr. 102 af 24.4.1964.

12. I henhold til denne bestemmelse besluttede CNSD på sit møde den 15. december 1989 at forhøje de ved tariffen fastsatte priser med 8% regnet fra den 1. januar 1990 [3].

13. Den italienske finansminister godkendte ved dekret af 6. juli 1988 den tarif, som CNSD vedtog på sit møde den 28. marts 1988 [4].

II — Traktatbrudsproceduren

14. Kommissionen, der finder den italienske lov stridende mod fællesskabsretten, har indledt tre forskellige procedurer.

15. Den 24. marts 1992 indleverede den en stævning til Domstolen med påstand om, at det blev fastslået, at Den Italienske Republik havde tilsidesat EF-traktatens artikel 9 og 12 ved at godkende og gøre tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser bindende (sag C-119/92). Domstolen frifandt sagsøgte for denne påstand ved dom af 9. februar 1994 [5].

16. Derpå vedtog Kommissionen den 30. juni 1993 beslutning 93/438/EØF [6], hvis artikel 1 lyder således: »Den tarif for toldklarereres tjenesteydelser, som blev vedtaget af toldklarerernes nationale råd (CNSD) på dets møde den 21. marts 1988 med ikrafttræden den 20. juli 1988, udgør en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 85, stk. 1« [7].

17. Endelig har Kommissionen, som finder de ovennævnte nationale bestemmelser stridende mod traktatens artikel 5 og 85, indledt den administrative procedure, der ligger til grund for nærværende sag.

18. Således fremsendte Kommissionen den 18. oktober 1993 en åbningsskrivelse til den italienske regering [8] i henhold til traktatens artikel 169, hvori den redegjorde for, hvorfor den anså fællesskabsretten for overtrådt, og opfordrede regeringen til at fremsætte sine bemærkninger herom inden for en frist på to måneder. Kommissionen modtog intet svar fra de italienske myndigheder.

3 — Meddelelse fra Finansministeriet offentliggjort i GURI nr. 299 af 23.12.1989.

4 — GURI nr. 168 af 19.7.1988, s. 19.

5 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien (Sml. I, s. 393).

6 — Kommissionens beslutning 93/438/EØF om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/33.407 — CNSD, EFT L 203, s. 27).

7 — CNSD har anlagt en sag med påstand om annullation af denne beslutning, som for tiden verserer for Retten i Første Instans (sag T-513/93). Retten har besluttet at udsætte behandlingen af den, indtil Domstolen har afsagt dom i den foreliggende sag.

8 — Skrivelsen har referencen SG(93) D/16736 93/2181.

19. Den 21. juni 1995 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik, hvori den opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for to måneder fra dens meddelelse. De italienske myndigheder besvarede ikke Kommissionens begrundede udtalelse.

20. Herefter anlagde Kommissionen ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. februar 1996 nærværende sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser.

21. Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. maj 1996 har den italienske regering nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling. Behandlingen af dette spørgsmål har Domstolen besluttet at forene med behandlingen af sagens realitet. Den italienske regering har i øvrigt ikke indgivet svarskrift inden udløbet af den frist, som var blevet meddelt den herfor [9].

III — Parternes påstande

22. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen a) fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 5 og 85, idet Italien har udstedt og opretholdt en lov, som, ved at tildele beslutningskompetence hertil, pålægger Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD), at bringe en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i stand, som er i strid med artikel 85 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og som består i, at det fastsætter en tarif, der er bindende for alle toldklarerere, og b) tilpligter Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

23. Den italienske regering har påstået sagen afvist.

IV — Formaliteten

A — *Første formalitetsindsigelse*

1) Anlæggelse af en ny traktatbrudssag, mens en anden stadig verserer

24. Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke på grundlag af de samme faktiske omstændigheder kan ind-

9 — Mere nøjagtigt har den begæret forlænget frist, men Domstolen har afslået begæringen.

lede endnu en procedure mod den for tilsidesættelse af dens forpligtelser, nu i henhold til traktatens artikel 5 og 85 (nærværende sag C-35/96), dvs. med en begrundelse, som er forskellig fra og uforenelig med begrundelsen for den først rejste sag, der blev anlagt under påberåbelse af traktatens artikel 9 og 12, uden først at hæve denne sag (C-112/92). Årsagen er, at det påtalte forhold enten må bestå i, at der er fastsat en afgift, eller i, at en sammenslutning af virksomheder har indgået en aftale, som den pågældende medlemsstat har givet retsgyldighed; der kan ikke være tale om begge forhold på én gang. Kommissionen kan ikke anlægge en ny sag mod medlemsstaten for tilsidesættelse af andre af dens forpligtelser og anmode Domstolen om at træffe afgørelse herom, før denne har afsagt dom om realiteten i den først anlagte sag.

25. Kommissionen gør gældende, at den italienske regerings påstand om, at der ikke kan rejses sag vedrørende den samme nationale lov på grundlag af forskellige traktatbestemmelser, er forkert. Til støtte herfor henviser den til Domstolens praksis. Domstolen har nemlig i en lang række sager afgjort, at nationale foranstaltninger samtidig overtrådte enten flere end én traktatbestemmelse [10] eller bestemmelser i både traktaten og den afledte fællesskabsret [11]. Den hævder, at det ikke fremgår af nogen bestemmelse eller noget alment retsprincip, at én traktatbrudssag udelukker en anden, når det juridiske grundlag for sidstnævnte sag er radikalt forskelligt fra grundlaget for den førstnævnte. Kommissionen forklarede under den mundtlige forhandling, at den ifølge sit sagsanlæg mod CNSD i henhold til Rådets forordning nr. 17 [12] havde draget den konklusion, at CNSD's overtrædelse af artikel 85 kunne tilregnes Den Italienske Republiks lovgivning, og at det var derfor, at den havde rejst en traktatbrudssag på grundlag af traktatens artikel 169. Den fremhævede, at det ikke fremgik af nogen bestemmelse, at den først kunne indlede den på grundlag af traktatens artikel 169 anlagte sag, når den i henhold til forordning nr. 17 rejste sag var afsluttet.

26. Lad mig indledningsvis pege på, at Domstolen i sag C-119/92 ikke gav Kommissionen medhold i sagen mod Den Italienske Republik [13] med den begrundelse, at importører ikke var forpligtet til i alle tilfælde at anvende en toldklarerers tjenesteydelser, hvorfor den af CNSD fastsatte bindende tarif for toldklarerernes tjenesteydelser ikke udgjorde en afgift med tilsvarende virkning

10 — Jf. dom af 17.2.1976, sag 45/75, Rewe Zentral, Sml. s. 181, præmis 21-27, vedrørende overtrædelse af traktatens artikel 37 og 95, af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, vedrørende traktatens artikel 92 og 95, af 10.12.1991, sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Sml. I, s. 5889, vedrørende traktatens artikel 90, stk. 1, samt artikel 86, 30 og 48, og af 14.11.1995, sag C-484/93, Svensson og Gustavsson, Sml. I, s. 3955, vedrørende traktatens artikel 59 og 67.

11 — Såsom traktatens artikel 30 og bestemmelser i den deraf afledte fællesskabsret, bl.a. forordninger om fælles markedsordninger; jf. eksempelvis i en sag anlagt i henhold til traktatens artikel 169 dom af 21.6.1988, sag 127/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3333, om den fælles markedsordning for okse- og gedekød. Jf. tillige domme af 2.12.1992, sag C-280/89, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6185, om den fælles fiskeristrukturpolitik, og sag C-228/91, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2701, om sundhedskontrol inden for fiskerisektoren.

12 — Forordning af 6.2.1962: Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81).

13 — Dom af 9.2.1994, Kommissionen mod Italien (jf. fodnote 5), navnlig præmis 46 og 47.

som told som omhandlet i traktatens artikel 9 og 12.

27. Uanset Domstolens afgørelse af sag C-119/92 finder jeg det påkrævet at undersøge, om Kommissionen kunne indlede endnu en sag mod samme medlemsstat, inden den verserende traktatbrudssag var afsluttet, fordi den anså den samme omtvistede lov for også at stride mod andre traktatbestemmelser, og om den havde pligt til hæve den i henhold til forordning nr. 17 indledte procedure, før den rejste sag på grundlag af artikel 169.

28. I henhold til traktatens artikel 155 og 169 er Kommissionen lovlighedens vogter i Fællesskabet og har i dettes almindelige interesse til opgave af egen drift at påse, at medlemsstaterne anvender traktatens regler, og at få fastslået, om der foreligger en tilsidesættelse af de deraf afledte forpligtelser med henblik på at få en sådan tilsidesættelse bragt til ophør [14]. Derfor tilkommer det Kommissionen at afgøre, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for en medlemsstat [15], at beslutte, hvornår den skal rejse sag mod en medlemsstat [16], hvis lovgivning den anser for at være i strid med fællesskabsretten, at fastslå, hvilke bestemmelser medlemsstaten efter dens opfattelse har tilsidesat, og, følgelig, at vælge tidspunktet for indbringelse af en traktatbrudssag [17].

29. På samme måde tilkommer det efter min mening Kommissionen at beslutte, om den i første række skal gribe ind over for den virksomhed, hvis adfærd muligvis kan påvirke konkurrencen, og først derpå over for den medlemsstat, hvis lovgivning foreskriver eller fremmer aftaler i strid med artikel 85, eller om den tværtimod, hvis den finder dette hensigtsmæssigt, skal undlade at træffe foranstaltninger over for virksomheden og i stedet indlede proceduren i artikel 169 over for medlemsstaten.

30. Endvidere mener jeg, at Kommissionen afgrænser sagens genstand i samme øjeblik, hvori den beslutter at udøve sine beføjelser i henhold til artikel 169 og fremsender en åbningsskrivelse, og navnlig en begrundet udtalelse, til den pågældende medlemsstat. Følgelig fastslås det i det væsentlige i den begrundede udtalelse, hvilke forpligtelser der er tilsidesat, og traktatbrudssagens genstand er derfor altid den, som er defineret i den begrundede udtalelse. Genstanden for den sag, der er forelagt Domstolen, er således fastlagt i den begrundede udtalelse, da søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne [18]. Kommissionen

14 — Jf. dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 15.

15 — Jf. D. Simon's gennemgang i »Recours en constatation de manquement«, *Jurisclasseur*, 1991, fasc. 380, punkt 46.

16 — Jf. dom af 10.4.1984, sag 324/82, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1861, præmis 12.

17 — Jf. dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039, præmis 4.

18 — Jf. eksempelvis dom af 7.2.1984, sag 166/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 459, præmis 16, af 1.12.1993, sag C-234/91, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 6273, præmis 16, og af 12.1.1994, sag C-296/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1, præmis 11.

kan hverken rejse nye klagepunkter eller endog udvide sin argumentation ved at fremføre nye anbringender inden for rammerne af de samme klagepunkter [19]. Samtidig er Domstolens beføjelser med hensyn til behandling af sager rejst på grundlag af artikel 169 klart defineret; de begrænser sig til kontrol af lovligheden af de forhold, der er anført i den begrundede udtalelse og stævningen [20].

31. Det må således fremgå af det foregående, at Kommissionen på grundlag af sine beføjelser i henhold til artikel 169 godt kan anlægge en ny sag mod den pågældende medlemsstat, hvis den anser den samme lovgivning for også at stride mod andre bestemmelser, som er forskellige fra de i første sag omhandlede, selv om denne endnu ikke er afsluttet. Da de på grundlag af henholdsvis artikel 169 og forordning nr. 17 anlagte sager desuden er uafhængige af hinanden, og Kommissionen har rejst førstnævnte sag mod en medlemsstat og sidstnævnte mod en virksomhed eller en sammenslutning af virksomheder, var den — for at den i henhold til artikel 169 rejste sag kunne fremmes — ikke forpligtet til at anlægge den sidstnævnte før den førstnævnte, for så vidt samtlige de i artikel 169 anførte betingelser var opfyldt. Den italienske regerings påstande om det modsatte må derfor afvises som grundløse.

19 — Jf. dom af 7.2.1984, Kommissionen mod Italien (fodnote 18).

20 — Domstolen kan derfor ikke fastsætte en anden frist end i den begrundede udtalelse; jf. domme af 10.11.1981, sag 28/81, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2577, præmis 6, og sag 29/81, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2585, præmis 6.

2) Tilsidesættelse af sagsøgtes ret til kontradiktion i traktatbrudssagen

32. Ifølge den italienske regering kan Kommissionen ikke indlede endnu en traktatbrudsprocedure mod den af andre grunde end dem, som den først anlagte sag bygger på, og som er uforenelige med disse, fordi Kommissionen derved tilsidesætter dens ret til kontradiktion ved at nødsage den til at forsvare sig samtidig i to sager, der vedrører de samme faktiske omstændigheder, men som er anlagt på grundlag af forskellige bestemmelser. Desuden hævdede den under den mundtlige forhandling, at den ikke kunne fremsætte bemærkninger vedrørende det traktatbrud, som er påtalt, fordi Kommissionen ved at vedtage beslutning 93/438 havde stillet den over for en fuldbyrdet kendsgerning, hvorved dens ret til kontradiktion var blevet gjort indholdsløs.

33. Kommissionen ser intet grundlag for denne påstand fra den italienske regerings side, eftersom denne ikke reagerede, da dokumenterne vedrørende den administrative procedure forud for sagen blev fremsendt til den, og da dens eneste reaktion har været at rejse formalitetsindsigelse.

34. Jeg mener, at spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstats ret til kontradiktion er blevet respekteret, skal undersøges særskilt i hver traktatbrudssag, der anlægges i henhold til artikel 169. Om kontradiktionsretten er blevet respekteret, afhænger af, om Kommis-

sionen har overholdt alle den administrative procedures etaper ved, som foreskrevet, først at tilsende den sagsøgte medlemsstat en åbningsskrivelse og derpå en begrundet udtalelse, og om disse har det gjort det muligt for medlemsstaten at have fuldt kendskab til Kommissionens klagepunkter [21]. Besvarer medlemsstaten ikke skrivelserne, må ansvaret herfor naturligvis tillægges den, og den må drage konsekvenserne heraf.

B — *Anden formalitetsindsigelse: væsentlige lakuner i dokumenterne vedrørende den administrative procedure forud for sagen og i stævningen*

35. I sin anden formalitetsindsigelse, som efter min mening er den mest betydningsfulde, gør den italienske regering gældende, at der er væsentlige lakuner i åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, og at den begrundede udtalelse og stævningen på visse punkter divergerer, idet kun sidstnævnte indeholder en fuldstændig og detaljeret fremstilling af de omstændigheder, der udgør den angivelige tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 1. Til gengæld er såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse yderst præcise med hensyn til sagens afgørende punkter, idet disse er affattet således: »Kommissionen har ved beslutning af 28. juni 1993 fastslået, at den tarif, som Consiglio degli Spedizionieri Doganali udarbejdede og vedtog på sit møde den 21. marts 1988, udgør en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1.« Denne formulering opfylder ikke de i Domstolens praksis fastlagte kriterier, da den begrundede udtalelse ikke indeholder »en sammenhængende og detaljeret redegørelse for Kommissionens grunde til at antage, at den pågældende stat har tilsidesat en af sine forpligtelser efter traktaten« [22]. Ifølge den italienske regering indskrænker såvel den åbningsskrivelse som den begrundede udtalelse, der er tilsendt den, sig til at henvise til beslutningen af 30. juni 1993 [23]. Denne indeholder dog en detaljeret redegørelse for, hvorfor Kommissionen finder den af CNSD udarbejdede tarif stridende mod traktatens artikel 85. I øvrigt er beslutning 93/438 udtrykkelig rettet til CNSD, og dens bindende virkning kan i modsætning til, hvad Den Italienske Republik hævder, ikke gøres gældende over for sidstnævnte.

36. Kommissionen gør gældende, at den begrundede udtalelse og stævningen bygger på nøjagtig samme grunde. Den understreger således, at såvel åbningsskrivelsen som den begrundede udtalelse udtrykkelig henviser til Kommissionens beslutning 93/438, som er

21 — Jf. eksempelvis dom af 28.3.1985, sag 274/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1077, præmis 20 og 21: »Som Domstolen udtalte i dom af 11. juli 1984 (Kommissionen mod Italien, sag 51/83, Sml. s. 2793), er den pågældende stats mulighed for at fremsætte sine bemærkninger — selv om staten ikke ønsker at gøre brug heraf — en i traktaten sikret væsentlig garanti, hvis opfyldelse er en betingelse for lovligheden af traktatbrudsproceduren ...« Jf. også dom af 17.9.1996, sag C-289/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4405, præmis 15, og kendelse af 11.7.1995, sag C-266/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1975, præmis 16 og 17.

22 — Den italienske regering henviser som eksempel til dom af 11.7.1991, sag C-247/89, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 3659, præmis 22.

23 — Der henvises fejlagtigt til beslutningen af 28.6.1993, hvilket skulle have været beslutningen af 30.6.1993, som er den rigtige dato. Da beslutningens indhold imidlertid beskrives præcist, er dette forhold ikke tilstrækkeligt til at gøre de akter, der indgår i den administrative procedure forud for anlæggelsen af den foreliggende sag, formelt forkerte.

blevet offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [24], og at dette er ensbetydende med, at der med hensyn til de faktiske omstændigheder og den retlige vurdering, der foranledigede Kommissionen til at afgøre, at der var tale om en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, henvises til beslutningens *indhold*. Stævningen gentager blot strukturen i beslutning 93/438. Forskellen i fremstillingsform mellem åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse på den ene side og stævningen på den anden skyldes blot Kommissionens ønske om desto stærkere at betone den italienske regerings ansvar.

37. Jeg mener ikke, at den italienske regerings formalitetsindsigelse kan tages til følge.

38. Som Domstolen ofte har udtalt, »påhviler det Kommissionen i ethvert søgsmål i medfør af traktatens artikel 169 præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort at angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på« [25]. Efter min mening er disse betingelser opfyldt i det foreliggende tilfælde.

39. Opfattelsen finder jeg underbygget af Domstolens praksis vedrørende retsvirkningerne af en begrundet udtalelse, ifølge hvilken genstanden for den sag, der forelægges Domstolen, som nævnt afgrænses i udtalelsen.

40. Jeg mener således, at både åbningsskrivelsen og, især, den begrundede udtalelse, som Kommissionen senere tilsendte Den Italienske Republik, giver en klar, om end kortfattet, beskrivelse af tvistens genstand, dvs. at de indeholder »en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende stat efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten ...« [26].

41. Da der desuden udtrykkelig henvises til indholdet af beslutning 93/438, er spørgsmålet om, i hvilken udstrækning CNSD's overtrædelse af fællesskabsretten kan tilregnes Den Italienske Republik, det eneste punkt, hvor Kommissionens fremstilling, både i åbningsskrivelsen og, især, den begrundede udtalelse, burde have været mere udførlig. Kommissionen havde dog, ud over udtrykkelig at henvise til beslutning 93/438, anført, hvilke konkrete klagepunkter Domstolen skulle træffe afgørelse om for så vidt angår Den Italienske Republiks ansvar.

24 — Den i fodnote 6 nævnte beslutning 93/438.

25 — Jf. eksempelvis dom af 23.10.1997, sag C-375/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5981, præmis 35, og af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17.

26 — Jf. eksempelvis de i fodnote 21 nævnte domme af 28.3.1985, Kommissionen mod Italien, præmis 20 og 21, og af 17.9.1996, Kommissionen mod Italien, præmis 15.

V — Sagens realitet

42. Kommissionen anfører i beslutning 93/438 [27], at den af CNSD vedtagne tarif for toldklarereres tjenesteydelser udgør en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1 [28].

43. Endvidere anfører den, at den beslutning, der blev truffet af CNSD, og som angiveligt fordrejer konkurrencen, fordi den fastsætter en for alle toldklarerere bindende tarif, er en direkte følge af bestemmelserne i lov nr. 1612/1960, ifølge hvilken CNSD skal bringe en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i stand, som er i strid med traktatens artikel 85, hvorfor Den Italienske Republik ved at udstede og opretholde denne lov har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 5 og 85.

44. Jeg behandler Kommissionens påstande i to afsnit således: I det første undersøger jeg, om CNSD's virksomhed indebærer en overtrædelse af traktatens artikel 85. I det andet vurderer jeg, om der kan gøres et ansvar gældende over for Den Italienske Republik i forbindelse hermed. Når jeg går frem på denne måde, er det udelukkende, fordi det kun er i tilfælde af, at CNSD's adfærd i forbindelse med fastsættelsen af tariffen for toldklarereres tjenesteydelser påviseligt udgør en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, at det er nødvendigt derefter at tage stilling til Den Italienske Republiks ansvar.

A — *Spørgsmålet, om CNSD har overtrådt artikel 85*

45. Indledningsvis undersøger jeg, om toldklarerernes udøvelse af deres erhverv udgør erhvervsmæssig virksomhed i den i traktatens artikel 85 nævnte betydning. Dernæst vurderer jeg, om CNSD er en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i samme traktatbestemmelse. Videre tager jeg stilling til, om CNSD's beslutninger vedrørende tariffen, der er bindende for samtlige toldklarerere, kan anses for at være vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder, der begrænser konkurrencen som omhandlet i traktatens artikel 85, og endelig om disse beslutninger kan påvirke samhandelen inden for Fællesskabet.

1) Spørgsmålet, om toldklarerernes erhvervsmæssige virksomhed er en aktivitet, de udøver i egenskab af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85

46. Den italienske regering gjorde under den mundtlige forhandling gældende, at toldkla-

27 — Jf. fodnote 6.

28 — Som allerede nævnt (fodnote 7) har CNSD ved Retten i Første Instans anlagt sag med påstand om annullation af beslutningen. Denne sag (T-513/93) verserer endnu.

rerere udøver et liberalt erhverv på samme måde som advokater, landmålere og tolke, og at de er autonome, selvstændige erhvervsdrivende, der ikke kan anses for virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, da de tjenesteydelser, de udfører, er af intellektuel art, og udøvelsen af deres erhverv kræver behørig autorisation samt indebærer, at visse betingelser skal overholdes. Den hævdede, at traktaten sondrer mellem selvstændige erhvervsdrivende og virksomheder samt mellem lønnet og ulønnet virksomhed, ligesom det ikke kan udledes af den, at ulønnet virksomhed udøves af virksomheder. Desuden mangler det nødvendige organisatoriske element for at kunne fastslå, at der er tale om en virksomhed, dvs. at der ikke foreligger en samlet organisation af menneskelige, materielle og immaterielle elementer, som varigt er knyttet til forfølgelsen af et bestemt økonomisk formål [29]. Endelig hævdede den italienske regering, at det på grundlag af gældende ret ikke er muligt at anse alle, der udøver ulønnet virksomhed, for at være virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, og at det vil kræve en lovgivningsmæssig reform, hvis konkurrencereglerne skal udstrækkes til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende.

47. Kommissionen fremhævede under den mundtlige forhandling, at toldklarerere udgør virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, og at Fællesskabets konkurrenceregler er uafhængige i forhold til både national ret og de øvrige fællesskabsbestemmelser.

29 — Den Italienske Republik henviste i denne forbindelse til dom af 10.3.1992, sag T-11/89, Shell mod Kommissionen, Sml. II, s. 757, præmis 311.

48. Jeg gennemgår indledningsvis Domstolens retspraksis vedrørende spørgsmålet om, hvilke former for enheder der udgør virksomheder i Fællesskabets konkurrencereglers forstand. Derpå undersøger jeg i dybden, i hvilken udstrækning toldklarerere og, som en logisk konsekvens, udøvere af liberale erhverv [30] kan betragtes som virksomheder [31].

30 — I Italien er de liberale erhverv traditionelt organiseret efter den korporative model, som har til formål dels at varetage den pågældende erhvervsgruppes interesser, dels at sikre, at erhvervet udøves i overensstemmelse med lovgivningen. Der sondres således mellem virksomheder og selvstændige erhvervsdrivende; udøvere af liberale erhverv henregnes til sidstnævnte.

31 — Jeg kan nævne, at Kommissionen også på et senere tidspunkt har grebet ind, i form af en beslutning, over for en faglig organisation af udøvere af liberale erhverv, som ved beslutning havde fastsat vederlagene for personer, der arbejdede inden for det pågældende erhverv. Det drejer sig om Kommissionens beslutning 95/188/EF af 30.1.1995 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/33.686 — COAPI) (EFT L 122, s. 37). Den var rettet til Colegio Oficial de Agentes de la Propriedad Industrial (COAPI), som efter spansk lov var en offentligretlig juridisk person. Kommissionen fandt, at det udgjorde en overtrædelse af artikel 85, at generalforsamlingen af agenter for industriel ejendomsret (herefter »API«) havde fastsat en honorartarif, som under straf af sanktioner var bindende for alle, der efterspurgte tjenesteydelser med henblik på opfyldelse af de i forbindelse med indgivelse af patentansøgninger, registrering af varemærker og andre industrielle ejendomsrettigheder nødvendige formaliteter og vedrørende fornyelse og overvågning af disse rettigheder. Kommissionen var nået frem til denne opfattelse, fordi den, for det første, vurderede, at API var virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1, at COAPI, der omfattede samtlige API, var en sammenslutning af virksomheder i samme bestemmelses forstand — selv om COAPI efter spansk lov var en offentligretlig juridisk person — og at vedtægterne for COAPI's opbygning og virksomhed både udgjorde en aftale mellem virksomheder og en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i den i traktatens artikel 85, stk. 1, omhandlede betydning. Endvidere mente Kommissionen, at COAPI's generalforsamlings (og forretningsudvalgs) beslutninger om fastsættelse af priser, som blev vedtaget i overensstemmelse med COAPI's vedtægter, var vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder. Desuden anså den prisbegrænsningerne for at indebære væsentlige konkurrencebegrænsninger, der kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Endelig pegede Kommissionen på, at COAPI ikke kunne frasige sig sit ansvar under henvisning til, at dets adfærd var en følge af lovgivningsmæssige dispositioner, selv om der eventuelt også kunne gøres et ansvar gældende over for Kongeriget Spanien.

49. Ifølge Domstolens praksis omfatter »begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde« [32]. Efter den praksis anlægges der med andre ord altid en bred fortolkning af begrebet »virksomhed« og, som følge heraf, begrebet »økonomisk virksomhed«. Derfor er det ubetinget nødvendigt at undersøge, om det forvaltningsorgans eller den pågældende myndigheds aktivitet, som der er tale om, indebærer udøvelse af offentlig myndighed eller økonomisk virksomhed af industriel eller erhvervsmæssig art, der, »i det mindste principielt, kan udøves af en privat virksomhed og med gevinst for øje« [33].

50. Det skal bemærkes, at Domstolen ved afgørelsen af, om en virksomhed er af økonomisk art, undersøger dens karakter uafhængigt af, hvilket organ der udøver den. Den har således udtalt [34], at »staten kan optræde enten som udøver af offentlig myndighed eller som udøver af erhvervsmæssig virksomhed af industriel eller handelsmæssig art, hvorved der udbydes varer og tjenesteydelser på markedet« [35], og at det ikke er et afgørende kriterium for at kunne anse en enhed for en offentlig virksomhed, at den ikke er en i forhold til staten selvstændig juridisk person. Domstolen har præciseret, at man »for at kunne foretage denne sondring ... derfor i hvert enkelt tilfælde [må foretage] en nærmere undersøgelse af den pågældende statslige aktivitet med henblik på at afgøre, hvilken af de nævnte kategorier den falder ind under« [36].

51. Denne opfattelse nåede Domstolen frem til efter først og fremmest at have undersøgt den udøvede virksomheds karakter, dvs. efter at have efterprøvet, om den var af økonomisk art, og om den principielt kunne have været udøvet af en privat virksomhed med gevinst for øje. Den havde også undersøgt dens formål og de regler, den var undergivet [37]. Domstolen tog en hel række kendetegn i betragtning samtidig, som hver for sig ikke var tilstrækkelige til at udelukke, at den

32 — Jf. eksempelvis dom af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 21. Heri anså Domstolen Bundesanstalt für Arbeit for at være en virksomhed, fordi denne offentlige institution som en særskilt enhed udøvede økonomisk aktivitet inden for arbejdsformidling og fungerede som mellemmand mellem udbud og efterspørgsel af arbejde. Jf. også dom af 11.12.1997, sag C-55/96, Job Centre, Sml. I, s. 7119, præmis 21, hvori der blev truffet samme afgørelse som i Höfner og Elser-dommen, og dom af 16.11.1995, sag C-244/94, FFSA m.fl., Sml. I, s. 4013, præmis 14.

33 — Punkt 9 i generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse forud for dom af 19.1.1994, sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft, Sml. I, s. 43.

34 — Jf. dom af 16.6.1987, sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2599, præmis 7, hvori Domstolen (præmis 8) afgjorde, at Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato — som ikke var nogen selvstændig juridisk person i forhold til staten, men som ved at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet for forarbejdede tobaksvarer udøvede økonomisk virksomhed — udgjorde en virksomhed.

35 — Eksempelvis fastslog Domstolen i dom af 11.7.1985, sag 107/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2655, navnlig præmis 14 og 15, at kun en del af den postmæssige virksomhed, der blev udøvet af et offentligretligt organ, kunne anses for virksomhed udøvet i egenskab af offentlig myndighed i udtrykkets snævre forstand.

36 — Dom af 16.6.1987, Kommissionen mod Italien (jf. fodnote 34), præmis 7. Jf. også dom af 27.10.1993, sag C-92/91, Taillandier, Sml. I, s. 5383, præmis 14. Endvidere vurderede Domstolen i dom af 20.3.1985, sag 41/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 873, præmis 20, at de regler, som British Telecom havde fastsat ved at anvende sine ved lov tillagte beføjelser dertil, måtte anses for en integrerende del af de aktiviteter, som British Telecom udførte i sin egenskab af virksomhed.

37 — Jf. SAT Fluggesellschaft-dommen (jf. fodnote 33), præmis 30, hvori Domstolen afgjorde, at Eurocontrol's aktiviteter ikke udgjorde økonomisk virksomhed, men udøvelse af offentlige beføjelser. I dom af 17.2.1993, forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet og Pistre, Sml. I, s. 637, udtalte Domstolen, at sygekasserne og de medvirkende organer ikke udøvede økonomisk virksomhed, men udfyldte »en rent social funktion« (præmis 18), idet deres virksomhed var undergivet statskontrol (præmis 14) og byggede »på princippet om national solidaritet og ... ikke [blev drevet] med vinding for øje« (præmis 18).

pågældende aktivitet måtte anses for at være af økonomisk karakter og omfattet af konkurrencereglerne. Konkret efterprøvede den, om den enhed, hvis virksomhed den undersøgte, var underlagt regler fastlagt af de administrative myndigheder, og navnlig, om den havde indflydelse på størrelsen af de modydelser, der forlangtes for dens tjenesteydelser til brugerne, og om dens virksomhed blev udøvet med gevinst for øje.

52. Endvidere har Domstolen udtalt [38], at »begrebet virksomhed ... i en konkurrenceretlig kontekst [skal] forstås som en økonomisk enhed i relation til den pågældende aftale, også når denne økonomiske enhed juridisk set udgøres af flere fysiske eller juridiske personer« [39]. Generaladvokat Lenz understregede i sit forslag til afgørelse i samme sag [40], at »det er oplagt, at begrebet 'virksomheder' skal forstås funktionelt og også dækker naturlige personer, såfremt disse driver virksomhed«.

53. Enhver virksomhed, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et givet marked, er en økonomisk virksomhed [41]. Som Kommissionen med rette har udtalt, er der ingen tvivl om, at toldklarereres virksomhed er af økonomisk art i ovennævnte forstand, idet den går ud på mod vederlag at tilbyde interesserede erhvervsdrivende tjenesteydelser, som består i at udføre toldformaliteter, navnlig vedrørende indførsel, udførsel og transit af varer, samt andre komplementære tjenesteydelser som f.eks. tjenesteydelser på det valutariske, handelsmæssige samt skatte- og afgiftsmæssige område [42].

54. Hertil skal føjes, at udøvelse af toldklarerervirksomhed naturligvis kræver et

38 — Dom af 12.7.1984, sag 170/83, Hydrotherm, Sml. s. 2999, præmis 11. Denne sag drejede sig om en aftale mellem på den ene side et firma (Hydrotherm) og på den anden tre i forhold til hinanden selvstændige personer, nemlig en fysisk person og to selskaber.

39 — Domstolen fortsatte således (præmis 11): »Kravene i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 67/67 må således anses for opfyldt, når en af kontrahenterne består af selskaber, som har identiske interesser, og som kontrolleres af samme fysiske person, der også er part i aftalen. Under disse omstændigheder eksisterer der nemlig ingen virksom konkurrence mellem de personer, der på samme tid deltager som en enkelt part i den pågældende aftale.« Kommissionens forordning nr. 67/67 af 22.3.1967 drejer sig om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af eneforhandlingsaftaler (EFT 1967, s. 9).

40 — Afsnit B, punkt 1, mod slutningen, af forslaget til afgørelse i Hydrotherm-sagen (jf. fodnote 38).

41 — Jf eksempelvis dom af 16.6.1987, Kommissionen mod Italien (jf. fodnote 34), præmis 7. I Domstolens praksis findes der i øvrigt flere eksempler på, at begrebet »økonomisk virksomhed« er blevet fortolket meget bredt. Det gælder således i forbindelse med moms på tjenesteydelser, hvor Domstolen i dom af 26.3.1987, sag 235/85, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1471, præmis 15, afgjorde, at »notarer, fogeder og stævningsmænd i Nederlandene, når de selvstændigt udøver økonomisk virksomhed, som består i at erlægge tjenesteydelser for tredjemand, til gengæld for hvilke de for egen regning oppebærer et vederlag, skal anses for momspligtige i den i sjette direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, forudsatte betydning«. Der henvises til Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17.5.1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1). I øvrigt udtalte Domstolen i præmis 22 i den netop nævnte dom, at »hvis notarer, fogeder og stævningsmænd ved varetagelsen af deres offentlige funktioner eventuelt udøver myndighedsprærogativer i henhold til offentlig bemyndigelse, følger det derfor ikke heraf, at de er omfattet af fritagelsen i artikel 4, stk. 5. De udøver ikke denne virksomhed som offentligretligt organ, da de ikke er integreret i det offentliges forvaltningsapparat, men i form af en selvstændig økonomisk virksomhed, som udøves inden for rammerne af et liberalt erhverv«.

42 — Oplysningerne herom findes i afsnit II, »Vederlag«, i bilaget til den italienske finansministers afgørelse af 6.7.1988 (jf. fodnote 4), hvorved den af CNSD fastlagte tarif for toldklarerernes tjenesteydelser blev godkendt.

minimum af organisatorisk struktur, dvs. at der skal foreligge personlige, materielle og immaterielle elementer (f.eks. et udstyret kontor, telekommunikationsmidler mv.), som er knyttet til forfølgelsen af et bestemt økonomisk formål, der består i at tilbyde interesserede erhvervsdrivende tjenesteydelser med gevinst for øje [43].

55. Som Kommissionen påpeger, uimodsagt af den italienske regering, bærer toldklarererne under varetagelsen af deres funktioner fuldt ud de økonomiske risici, der er forbundet hermed. Sådanne risici knytter sig i øvrigt uløseligt til enhver form for økonomisk virksomhed, der udøves med gevinst for øje [44]. Det drejer sig om faren for, at omkostningerne ved de forskellige elementer, der indgår i udførelsen af tjenesteydelserne, ikke dækkes af vederlagene for de ydelser, som toldbehandlingen omfatter [45]. Kommissionen fremhæver, at toldklarererne i tilfælde af uligevægt mellem udgifter og indtægter selv skal bære underskuddet og risikoen for insolvens. Derfor følger det efter min opfattelse af ovennævnte række faktorer, at toldklarerere, som er selvstændige erhvervsdrivende, og som udøver økonomisk virksomhed, udgør virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, og at de påstande om det modsatte, der af den italienske regering er fremført under den mundtlige forhandling, må forkastes som grundløse.

2) Spørgsmålet, om CNSD udgør en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1

56. Under den mundtlige forhandling gjorde den italienske regering gældende, at CNSD ikke er en sammenslutning af virksomheder i den i artikel 85 nævnte betydning, hvis en toldklarerer ikke er en virksomhed som omhandlet i samme artikel.

57. Kommissionen betonede under den mundtlige forhandling, at det særlige ved den foreliggende sag består i, at toldklarerere, der er virksomheder i artikel 85's forstand, ikke, hver for sig og individuelt, direkte fastsætter de vederlag, der skal betales for deres tjenesteydelser i forbindelse med toldklarering, men at vederlagene fastsættes i fællesskab gennem CNSD.

43 — Den myndighed i Italien, som er ansvarlig for konkurrencen (Autorità garante della concorrenza e del mercato), og som lægger et funktionskriterium til grund for sin definition af begrebet »virksomhed« — dvs. at den, uafhængigt af den udøvede virksomheds retlige status, tager udgangspunkt i dennes (enten økonomiske eller ikke-økonomiske) karakter — har udtrykkeligt fastslået, at den virksomhed, der udføres af de udøvere af liberale erhverv, som toldklarererne er en del af, er en aktivitet, som udøveren udfører i sin egenskab af virksomhed, og at den kan anses for at være en sådan, uden at de særlige træk, der kendetegner liberale erhverv, er til hinder herfor, hvorfor den også kan underkastes konkurrencereglerne; jf. afgørelse (»delibera«) af 1.1.1994, *Bolletino dell'Autorità garante della concorrenza*, nr. 47/94.

44 — Jf. dom af 16.12.1975, forenede sager 40/73-48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 og 114/73, Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1663.

45 — Der kan f.eks. være tale om udgifterne til udstyr og/eller leje og drift af et kontor samt til telekommunikation og skatter og afgifter.

58. Derfor skal jeg nu undersøge det for løsningen af denne tvist afgørende spørgsmål, nemlig om en faglig organisation som CNSD, der efter italiensk ret er et offentligretligt organ [46], fungerer som en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1, for så vidt som CNSD er blevet pålagt at udarbejde tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser.

59. Ved undersøgelsen af dette spørgsmål finder jeg det nødvendigt at henvise til Domstolens praksis på området. I BNIC-dommen [47], hvori Domstolen skulle tage stilling til, om BNIC var en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i artikel 85, udtalte den, at BNIC bestod af »personer, der, selv om de er udnævnt af en offentlig myndighed, bortset fra de to af ministeren umiddelbart udnævnte personer, er foreslået udnævnt af de faglige sammenslutninger, der direkte er berørt, og som efterfølgende faktisk må anses for repræsentanter for disse sammenslutninger under forhandlingerne om og indgåelsen af aftalen«.

60. Det skal bemærkes, at denne »direkte« repræsentation, som Domstolen med rette betegner den, af de erhvervsdrivendes interesser inden for en given erhvervssektor, er et begreb, den ofte har anvendt, idet den samtidig har præciseret, under hvilke forudsætninger medlemmerne af nævn, som det er blevet pålagt at udarbejde en tarif for samtlige virksomheder med en bestemt aktivitet, *ikke kan* anses for at være repræsentanter for de berørte erhvervsgrupper [48].

61. Det er ifølge Domstolens praksis tilfældet, når a) medlemmerne af de pågældende udvalg (tarifnævn) ikke er bundet af instrukser eller anvisninger fra de virksomheder eller sammenslutninger, der har indstillet dem til udnævnelse, og ikke kan betragtes som medlemmer af organer bestående af repræsentanter for den berørte erhvervssektor og derfor må anses for uafhængige sagkyndige [49], b) tarifnævnenes medlemmer ved lov er blevet pålagt at fastsætte tariffer [50] under hensyntagen ikke alene til de egeninteresser, der varetages af de virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder i den pågældende erhvervssektor, som har udpeget dem, men også til almenhedens interesse [51] og til de interesser, som virksomheder i andre erhvervssektorer eller

46 — Ifølge den italienske lov har CNSD til opgave at organisere og samordne den økonomiske virksomhed, der udøves af medlemmerne af toldklarerernes faglige organisationer, med henblik på at fremme virkeliggørelsen af medlemmernes erhvervs- og forretningsmæssige mål.

47 — Dom af 30.1.1985, sag 123/83, Sml. s. 391, præmis 19. Akronymet BNIC står for Bureau national interprofessionnel du cognac, som var en brancheorganisation inden for cognacsektoren, hvis medlemmer blev udpeget af landbrugsministeren, og som ved beslutning fastsatte priserne for destillerbar hvidvin og cognac.

48 — Jf. eksempelvis dom af 17.11.1993, sag C-185/91, Reiff, Sml. I, s. 5801, af 9.6.1994, sag C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Sml. I, s. 2517, af 5.10.1995, sag C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Sml. I, s. 2883, og af 17.10.1995, forenede sager C-140/94, C-141/94 og C-142/94, DIP m.fl., Sml. I, s. 3257.

49 — Dommene i førnævnte sager Reiff, præmis 17 og 24, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 16 og 18, og DIP m.fl., præmis 18 og 19.

50 — Eller at afgive udtalelse om, hvorvidt der bør meddeles administrativ tilladelse til åbning af en forretning (DIP-dommen).

51 — Som eksempel nævnte Kommissionen under den mundtlige forhandling advokater, for hvilke den ansvarlige minister udarbejder honorartariffer under hensyntagen til almenhedens interesse.

brugerne af de pågældende tjenesteydelser har at forsvare [52].

62. For at besvare spørgsmålet, om CNSD kan anses for at være en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1, skal det derfor undersøges i relation til den omtvistede italienske lov, hvilke konklusioner de fortolkningskriterier, der er fastlagt i ovennævnte retspraksis, fører til, når man anvender dem på den foreliggende sag. Jeg mener, at den frembyder en række faktorer, der kan bidrage til besvarelsen af, om CNSD udgør en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i artikel 85.

63. For det første mener jeg, at det fremgår af bestemmelserne i den italienske lov, at CNSD's medlemmer repræsenterer en bestemt erhvervskategori, nemlig toldklarererne, og deres interesser. Endvidere har jeg slået fast, at toldklarerere er virksomheder i Fællesskabets konkurrencereglers forstand. Som Kommissionen med rette understreger [stævningens punkt 8, litra a)], repræsenterer en person, der er medlem af det nationale råd for en faglig organisation, det pågældende erhverv såvel udadtil som indadtil, dvs. i forholdet mellem organisationen og dens medlemmer. Jeg minder om, at medlemmerne af toldklarerernes regionale råd ifølge artikel 10 i lov nr. 1612/1960 vælges ved hemmelig afstemning af de toldklarerere, der er opført i de forskellige regionalregistre, mens CNSD består af ni medlemmer, der ifølge samme lovs artikel 13 udnævnes for tre år af regionalrådenes medlemmer. Dette fremgår endvidere fuldstændig klart af finansministerens dekret af 10.3.1964 om gennemførelsesbestemmelser til loven, som i detaljer angiver, hvilken fremgangsmåde der skal følges ved udpegelsen af såvel regionalrådene (artikel 8 ff.) som det nationale råd (artikel 22 ff.), og som foreskriver, at kun toldklarerere, der er indført i registrene, kan vælges til regionalrådene og CNSD [53].

64. Desuden kan den italienske finansminister, som efter loven skal føre tilsyn med denne faglige organisation, ikke gribe ind i valgene til regionalrådene og CNSD.

65. Følgelig kan, som Kommissionen med rette påpeger, de fortolkningskriterier, Domstolen opstillede i dommen i BNIC-sagen, i endnu højere grad end i denne anvendes på den foreliggende sag. Domstolen tøvede nemlig i BNIC-sagen ikke med at betegne BNIC som en sammenslutning af virksomheder, selv om de faglige organisationer kun *indstillede* medlemmer af BNIC's generalfor-

52 — Jf. dommene i de i fodnote 48 nævnte sager Reiff, præmis 16 og 18, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 16 og 18, Centro Servizi Spediporto, præmis 24 og 42, og DIP m.fl., præmis 18 og 31.

53 — Artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 2, i finansministerens dekret af 10.3.1964 (jf. fodnote 2).

samling, som den *kompetente minister* [54] derpå *udnævnte*.

66. For det andet mener jeg, at den repræsentative forbindelse, som tydeligvis består mellem medlemmerne af det nationale råd for den faglige organisation, som der er tale om, og de toldklarerere, der har valgt dem, implicit også tjener et andet formål. Ifølge den gældende italienske lov, som er omtvistet i denne sag, nærmere bestemt artikel 14, litra d), i lov nr. 1612/1960, skal CNSD fastsætte tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser på grundlag af forslag fra de regionale råd. Loven indeholder således ikke nogen bestemmelse, der svarer til bestemmelsen i de tyske love om henholdsvis vejtransport af gods [55] og flodtransport [56] eller den italienske lov om detailhandel [57]. Følgelig er det ikke muligt at anse CNSD's medlemmer for at være uafhængige »tarifsagkyndige« som omhandlet i dommene i sagerne Reiff [58], Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft [59] og DIP m.fl. [60], da det ikke udtrykkelig er dem forbudt at tage hensyn til eventuelle direktiver (anvisninger eller instrukser) fra deres vælgere.

67. For det tredje mener jeg, at endnu en faktor giver anledning til at antage, at CNSD udgør en sammenslutning af virksomheder. Det er ikke muligt at finde en bestemmelse i den omtvistede italienske lov, der udtrykkelig forpligter medlemmerne af CNSD til at udarbejde tariffen for vederlag under hensyntagen til »kriterier dikteret af offentlige interesser« [61] og ikke kun under hensyntagen til de toldklarereres interesser, der udpeger medlemmerne af det nationale råd for denne faglige organisation. Eftersom CNSD's medlemmer ifølge den italienske lov er toldklarerere, og der ikke, som i sagerne Reiff, Centro Servizi Spediporto og DIP m.fl., findes en sådan særlig bestemmelse, kan det, som Kommissionen med rette når frem til, derfor ikke udledes, at CNSD fastsætter vederlagene på grundlag af »kriterier dikteret af offentlige interesser«.

68. Kommissionen støtter desuden sin opfattelse på et andet argument, der bygger på artikel 13, stk. 2, i lov nr. 1612/1960, hvorefter »CNSD's medlemmer udnævnes for tre år og kan genvælges«. Man kunne forsvare den påstand, at dette forhold, i det mindste i teorien, medfører, at de af CNSD's medlemmer, der ønsker genvalg, i desto højere grad er modtagelige over for pression fra de menige medlemmer af de faglige organisationer, som de repræsenterer, og at også denne omstændighed bidrager til den konklusion, at CNSD udgør en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i artikel 85.

54 — Den franske landbrugsminister.

55 — Jf. den i fodnote 48 nævnte dom.

56 — Jf. den i fodnote 48 nævnte dom.

57 — Jf. den i fodnote 48 nævnte dom.

58 — Præmis 4 og 17.

59 — Præmis 6 og 16.

60 — Præmis 5, 6 og 18.

61 — Jf. eksempelvis dommene i de i fodnote 48 nævnte sager Reiff, præmis 24, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 23, og Centro Servizi Spediporto, præmis 24.

69. Endelig giver, for det fjerde, også den omstændighed, at bestemmelsen om, at generaldirektøren for told er født medlem af og fungerer som formand for CNSD, blev ophævet ved lovdekret nr. 331/1992, mig anledning til at mene, at CNSD udgør en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i artikel 85. Denne ændring bestyrker mig i den opfattelse, at CNSD direkte og udelukkende udspringer af den personkreds, der udøver toldklarererhvervet.

70. Det følger efter min opfattelse af ovenstående gennemgang, at Domstolen bør anse CNSD for at være en sammenslutning af virksomheder, for så vidt som CNSD har til opgave at udarbejde tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser. Det vil sige, at toldklarerernes nationale faglige organisation udgør en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, når den udøver sin beføjelse til at udarbejde tariffen. Enhver anden konklusion ville berøve artikel 85 dens effektive virkning, da virksomhederne (i det foreliggende tilfælde de udøvere af liberale erhverv, sagen drejer sig om) ellers frit ville kunne udøve konkurrencebegrænsende adfærd ved at benytte sammenslutningens juridiske form.

71. Jeg finder det helt nødvendigt at afklare et sidste spørgsmål. Loven tillægger også CNSD en række andre beføjelser. Det drejer sig konkret om førelsen af det nationale register over toldklarerere og anvendelsen af disciplinære sanktioner over for i registret opførte medlemmer [lov nr. 1612/1960, artikel 14, litra a) og c)] [62]. Det karakteristiske ved de pågældende beføjelser er, som Kommissionen understreger, at de ikke har til formål at udstede regler for toldklarerernes adfærd på markedet for de tjenesteydelser, de præsterer i forbindelse med toldklareringen. Det kan derimod ikke bestrides, at de handlinger, der foretages i kraft af beføjelsen til at fastsætte vederlagene, vedrører valg af økonomisk art, som toldklarererne foretager på det pågældende marked. Da CNSD er tillagt denne form for beføjelser, må det følgelig henregnes til de i artikel 85 omhandlede sammenslutninger af virksomheder [63]. Desuden mener jeg ikke, at fastsættelsen af de vederlag, som toldklarererne modtager for deres tjenesteydelser til kunderne, er ubetinget nødvendig for, at CNSD

62 — Den omstændighed, at også andre medlemsstaters lovgivninger tillægger faglige organisationer tilsvarende beføjelser, har ikke hindret dem i også at bestemme, at konkurrencereglerne finder anvendelse på de pågældende organisationers fastsættelse af honorarskalaer. En sådan honorarfastsættelse er f.eks. udtrykkelig forbudt efter fransk, finsk og svensk lov. I andre medlemsstater har de kompetente myndigheder truffet afgørelser, hvori det fastslås, at faglige organisationer ved at fastsætte vederlagene har overtrådt de nationale konkurrenceregler (det er f.eks. sket i Tyskland, Danmark, Spanien, Portugal og Belgien).

63 — Jeg henleder opmærksomheden på, at Domstolen i SAT Fluggesellschaft-dommen (jf. fodnote 33) foretog en sondring mellem de forskellige beføjelser, der var tillagt dette organ, og fastslog (præmis 28), at Eurocontrol's virksomhed med hensyn til opkrævning af en route-afgifter ikke var af økonomisk art, men var en aktivitet, der fulgte med dens øvrige almennyttige virksomhed, som indebar udøvelse af offentligretlige beføjelser med hensyn til tilsyn og kontrol med luftrummet. Domstolen anvendte samme fremgangsmåde i sin behandling af Diego Calì-sagen, dom af 18.3.1997, sag C-343/95, Sml. I, s. 1547, hvori den afgjorde (præmis 25), at »traktatens artikel 86 skal fortolkes således, at miljøovervågningsarbejde, som det offentlige har overdraget et privatretligt organ at udføre i en olichavn i en medlemsstat, ikke henhører under artiklens anvendelsesområde, uanset om brugerne af havnen skal betale en afgift, hvis provenu skal finansiere arbejdet«. Den pågældende juridiske person var imidlertid tillagt beføjelser til hurtig indgriben i tilfælde af forurening af havneområdet (i det pågældende tilfælde olichavnen i Genova). Jf. også dom af 11.7.1985, Kommissionen mod Tyskland (jf. fodnote 35), præmis 14 og 15.

kan udøve de øvrige beføjelser, som den nationale lovgiver har tillagt det [64].

74. I øvrigt ser jeg ingen særlige problemer ved at betegne de CNSD-beslutninger, som i henhold til den beføjelse, der er tillagt CNSD i henhold til artikel 14, litra d), i lov nr. 1612/1960, fastlægger den bindende tarif for toldklarerernes vederlag, som konkurrencebegrænsende vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1.

3) Spørgsmålet, om CNSD's fastsættelse af den bindende tarif for vederlagene begrænser konkurrencen

72. Jeg er nu kommet til undersøgelsen af, om CNSD's omtvistede beslutninger om fastsættelse af tariffen for vederlag, som er bindende for samtlige toldklarerere, har til formål eller til følge at begrænse eller fordreje konkurrencen på et bestemt marked (markedet for toldklarereres tjenesteydelser på italiensk område), nærmere bestemt på varetransportområdet, især inden for luftfragt.

75. Som Kommissionen med rette påpeger, er CNSD's beslutning af 21. marts 1988, hvorved det fastlagde tariffen for vederlag, nemlig et typisk tilfælde af direkte fastsættelse af salgsprisen for tjenesteydelser præsteret over for kunder, i dette tilfælde af toldklarerere. Den pågældende tarif foreskriver, hvilke minimums- og maksimumsbeløb kunden skal betale en toldklarerer for hver enkelt type ekspedition (udførelse af toldformaliteter eller andre dermed forbundne opgaver). Som det detaljeret fremgår af Kommissionens beslutning 93/438 (punkt 24-36 og 45-48), fastsætter tariffen forskellige satser på grundlag af værdien eller vægten af den vare, som skal klareres, eller på grundlag af varens art eller arten af den tjenesteydelse, der præsteres (i forbindelse med valuta, handel samt skatter og afgifter, herunder tvister vedrørende skatter og afgifter) (jf. navnlig punkt 26).

73. Jeg tager udgangspunkt i den konstatering, at toldklarererne er virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1, og at CNSD udgør en sammenslutning af virksomheder for så vidt angår de af dets handlinger, der bestemmer toldklarerernes adfærd på dette marked.

76. Jeg mener, at det er tilstrækkeligt at henvise til CNSD's beslutning i sig selv for at påvise det velbegrundede i Kommissionens påstande.

64 — Som allerede nævnt omfatter disse f.eks. førelse af registeret, anvendelsen af disciplinære sanktioner, afgørelse af tvister vedrørende regionalrådenes beføjelser mv.

77. Således hedder det i artikel 1 i CNSD's beslutning, at »i denne tarif fastsættes de minimums- og maksimumsbeløb, der skal betales for toldbehandling og tjenesteydelser udført i forbindelse med valuta, handel samt skatter og afgifter, herunder tvister vedrørende skatter og afgifter«.

78. Ifølge artikel 5 »er denne tarif stadig bindende i forhold til kunden og ophæver alle andre hermed stridende aftaler ...«. Det vil i realiteten sige, at en toldklarerer ikke kan forlange et vederlag, der er enten mindre eller større end det minimums-, henholdsvis maksimumsbeløb, som er fastsat for en bestemt type ekspedition.

79. Endelig er ifølge artikel 6 i CNSD's beslutning kun »toldklarerernes nationale råd ... bemyndiget til at bevilge særlige og/eller midlertidige undtagelser fra de i denne tarif fastsatte minimumsbeløb«. Noget sådant kan med andre ord kun kan ske ved en generel beslutning, der omfatter samtlige, og som er bindende for alle i registret opførte, toldklarerere. Det følger modsætningsvis, at toldklarererne ikke kan fravige de fastsatte mindstepriser.

80. Sammenfattende kan det derfor fastslås, at CNSD's beslutning af 21. marts 1988 udgør en konkurrencebegrænsende aftale, da den er en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder (CNSD), som har til formål at fastsætte tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser [65].

4) Spørgsmålet, om CNSD's beslutning påvirker samhandelen inden for Fællesskabet

81. Kommissionen hævder, at den af CNSD udarbejdede tarif påvirker samhandelen mellem medlemsstater på grund af dens bindende karakter.

82. Jeg erindrer indledningsvis om Domstolens faste praksis, hvorefter »traktatens artikel 85, stk. 1, ikke kræver noget bevis for, at de i bestemmelsen omhandlede aftaler mærkbart har påvirket samhandelen, hvilket bevis i øvrigt i de fleste tilfælde vil være vanskeligt at føre, men blot kræver, at aftalerne kan have en sådan virkning« [66]. På samme måde fremgår det af fast retspraksis, at »det er en betingelse for, at en vedtagelse, en aftale

65 — Jeg gør opmærksom på, at Autorità garante della concorrenza e del mercato flere gange har taget stilling til dette spørgsmål og udtalt, at ordningen for fastsættelse af gældende priser ikke kan begrundes i samfundsmæssige hensyn, som kunne føre til, at man undlod at lade konkurrencereglerne finde anvendelse. Hvis ordningen for vederlag skulle tilpasses disse, ville det efter Autorità's opfattelse være nødvendigt ikke alene at fratage CNSD dets beføjelse til at bestemme størrelsen af de vederlag, det fastsætter, men også at ophæve disses bindende karakter; jf. *Supplemento al Bolletino dell'Autorita garante* nr. 14/1995 og punkt 29 i de konklusioner, som Autorità drog efter en undersøgelse af de faglige organisationer og organer (»Guida al Diritto« i *Il Sole — 24 ore* af 8.11.1997, nr. 42, s. 102).

66 — Jf. eksempelvis BNIC-dommen (fodnote 47), præmis 22, dom af 17.7.1997, sag C-219/95 P, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. I, s. 4411, præmis 19, og den tidligere dom af 1.2.1978, sag 19/77, Miller mod Kommissionen, Sml. s. 131, præmis 15.

eller en samordning kan påvirke handelen mellem medlemsstater, at den på grundlag af samtlige objektive, retlige eller faktiske forhold gør det muligt med tilstrækkelig sandsynlighed at forudsige, at den, direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan øve en sådan indvirkning på handelen mellem medlemsstater, at det kan befrygtes, at den kan hindre virkeliggørelsen af et enhedsmarked mellem medlemsstaterne« [67].

83. Desuden erindrer jeg om Domstolens faste praksis [68], hvorefter »et kartel, som strækker sig over en medlemsstats hele område ... ifølge selve sin natur [bevirker] en styrkelse af opdelingen i nationale markeder, hvorved det hæmmer den med traktaten tilstræbte økonomiske sammenvoksen og sikrer beskyttelse af den indenlandske produktion«.

84. Som Kommissionen mere detaljeret har forklaret (punkt 22 i stævningen), påvirker den bindende tarif, som CNSD har udarbejdet, og fra hvilken der ikke gøres undtagelser, samhandelen mellem medlemsstater som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1, fordi forskellige typer transaktioner for indførsel og udførsel af varer inden for Fællesskabet og transaktioner mellem EF-erhvervsdrivende kræver opfyldelse af toldformaliteter, hvorfor det vil være nødvendigt, at der medvirker en selvstændig toldklarerer, der er opført i registret [69].

85. Der kan være tale om følgende transaktioner:

a) Transaktioner i forbindelse med intern transit [70], som omfatter forsendelse af varer fra Italien til en medlemsstat, dvs. fra et punkt til et andet inden for Fællesskabets toldområde, men med transit gennem et tredjeland [71] (f.eks. fra Italien til Tyskland via Schweiz). Denne type transaktioner spiller en væsentlig rolle i Italien, fordi en stor del af de varer, der

67 — Jf. eksempelvis dommen i sagen Ferriere Nord mod Kommissionen (fodnote 66), præmis 20, dom af 12.12.1995, sag C-399/93, Oude Luttikhuis m.fl., Sml. I, s. 4515, præmis 18, og de tidligere domme af 30.6.1966, sag 56/65, Société technique minière, Sml. 1965-1968, s. 211, org. ref.: Rec. s. 337, og af 29.10.1980, forenede sager 209/78-215/78 og 218/78, Van Landewyck m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3125, præmis 170.

68 — Jf. eksempelvis dom af 17.10.1972, sag 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 271, org. ref.: Rec. s. 997, og af 11.7.1985, sag 42/84, Remia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2545, præmis 22.

69 — Punkt 52 i Kommissionens beslutning 93/438 lyder nærmere bestemt således: »I betragtning af, at importen i Italien i 1990 udgjorde ca. 25% af vareforbruget og eksporten ca. 18% af bruttonationalproduktet, og at ca. 58% af importen stammer fra fællesskabslande og ca. 59% af eksporten går til andre medlemsstater, kan det endvidere konkluderes, at der er tale om en meget betydelig påvirkning af samhandelen.«

70 — Jf. artikel 163 og 165 i EF's toldkodeks (Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1)) og artikel 381 i Kommissionens gennemførelsesforordning (Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2.7.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 253, s. 1)).

71 — I sådanne tilfælde skal der enten på afsendelsesstedet for varen eller på den indenlandske grænsepost indgives en transitangivelse (T2).

sendes fra landets nordvestlige regioner til Tyskland og Nederlandene, sendes i transit gennem Schweiz.

b) Transaktioner i forbindelse med ekstern transit [72], som omfatter indførsel i Italien af varer fra et tredjeland, forsendelse under transit af sådanne varer til en anden medlemsstat og toldklarering af varerne i den pågældende medlemsstat, der er deres endelige bestemmelsessted [73]. På samme måde forholder det sig med transaktioner i forbindelse med ekstern transit »ved indførsel«, hvor toldklareringen af varer indført i en anden medlemsstat finder sted i Italien som den endelige bestemmelsesmedlemsstat.

c) Transaktioner i forbindelse med indførsel og udførsel mellem Italien og de områder, som i medfør af gældende bestemmelser i direktiverne om moms [74] og punktafgifter [75] ikke er en del af Fællesskabets skattemæssige område, men stadig en del af Fællesskabets toldområde, og som med hensyn til ind- og udførselstransaktioner og transitformaliteter behandles som tredjelande [76]; det gælder eksempelvis Ålandsøerne, De Kanariske Øer og de franske oversøiske departementer. Sådanne formaliteter spiller en væsentlig rolle i samhandelen mellem Italien og nogle af de af Fællesskabets områder, der er beliggende uden for dets toldområde, såsom Gibraltar og byerne Ceuta og Melilla.

d) Transaktioner i forbindelse med samhandelen med varer omfattet af de særlige regler i artikel 36, såsom våben og narkotika, dvs. varer, for hvilke medlemsstaterne i mangel af fællesskabsbestemmelser har bevaret retten til, bl.a. af hensyn til den offentlige orden og den offentlige sundhed, at foreskrive, at der skal iagttages formaliteter af toldmæssig art, når de indføres på, udføres fra og eller transporteres i transit gennem det nationale område.

e) Endelig henviser Kommissionen til, hvad den betegner som trekantstransaktioner, hvor varer, der tilhører en sælger i Fællesskabet, men som hidrører fra et tredjeland, købes af en italiensk kunde og direkte indføres og toldklareres i Italien.

72 — Jf. artikel 91-97 i EF's toldkodeks og artikel 341-380 i Kommissionens gennemførelsesforordning (forordning nr. 2454/93).

73 — I sådanne tilfælde skal der indgives en transitangivelse (T1) for bl.a. at muliggøre transport under suspension af told, skatter og afgifter af varer, der er indført fra et land uden for Fællesskabet.

74 — Artikel 3 i det i fodnote 41 nævnte direktiv 77/388.

75 — Artikel 2 i Rådets direktiv 92/12/EØF af 25.2.1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1).

76 — Artikel 33a i sjette momsdirektiv, som ændret ved Rådets direktiv 92/111/EØF af 14.12.1992 (EFT L 384, s. 47).

86. I betragtning af Domstolens ovenfor beskrevne faste praksis og det tydeligvis store antal tilfælde, hvor der kan vise sig behov for en toldklarerers tjenesteydelser, finder jeg det utvivlsomt, at samhandelen mellem medlemsstater kan være påvirket

som følge af den af CNSD udarbejde tarifs bindende karakter. Det, der efter min opfattelse fører frem til denne konklusion, er, at man ved beregningen af de i tariffen fastsatte vederlag ifølge CNSD's beslutning (artikel 3) særskilt har taget hver enkelt toldekspedition og hver enkelt tjenesteydelse i betragtning.

B — *Den Italienske Republiks ansvar*

87. Jeg er nået frem til den konklusion, at CNSD's beslutning af 21. marts 1988 begrænser konkurrencen, dvs. at den er omfattet af forbuddet i artikel 85, fordi der er tale om en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder (CNSD), hvis formål er at fastsætte de vederlag, der skal betales for toldklarerernes tjenesteydelser, og fordi den kan påvirke samhandelen inden for Fællesskabet.

88. CNSD har overtrådt artikel 85 ved at udøve de beføjelser, som den italienske lov har tillagt det. Kommissionens påstande om, at der også må tillægges Den Italienske Republik et ansvar for overtrædelsen af traktatens artikel 5 og 85, må derfor undersøges.

89. Den italienske regering gjorde under den mundtlige forhandling gældende, at det ville skabe tvivl om de nationale lovgivninger om de liberale erhverv, hvis Den Italienske Republik blev tillagt et ansvar, og at den nationale lovgiver ikke havde haft til hensigt at udstede regler for virksomhederne, da man fastsatte bestemmelser for udøverne af disse erhverv.

90. Herom skal det bemærkes, at Domstolen ofte har fremhævet, at artikel 5 og 85 sammenholdt med hinanden pålægger medlemsstaterne at overholde konkurrencereglerne. Bl.a. har den udtalt [77], »at traktatens artikel 85 og 86 i sig selv udelukkende vedrører virksomhedernes adfærd og ikke omfatter ved lov eller administrativt fastsatte foranstaltninger, der udgår fra medlemsstaterne. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at artikel 85 og 86, sammenholdt med traktatens artikel 5, pålægger medlemsstaterne ikke ved lov eller administrativt at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler«.

77 — Jf. for så vidt angår traktatens artikel 85 eksempelvis dommene i de i fodnote 48 nævnte sager DIP m.fl., præmis 14, Reiff, præmis 14, og Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 14, samt dom af 21.9.1988, sag 267/86, Van Eycke, Sml. s. 4769, præmis 16, og af 17.11.1993, sag C-2/91, Meng, Sml. I, s. 5751, præmis 14.

91. Endvidere har Domstolen flere gange fastslået [78], at »der foreligger en tilsidesættelse af traktatens artikel 5 og 85, når en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 85 eller forstærker sådanne aftalers virkninger, eller berøver sine egne bestemmelser deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention« [79].

92. Jeg behandler Kommissionens påstande vedrørende Den Italienske Republiks ansvar i følgende orden: Først undersøger jeg, om den italienske lov pålægger CNSD at vedtage en beslutning om en bindende tarif for toldklarerernes tjenesteydelser; derefter vurderer jeg, om den italienske lov forstærker virkningerne af CNSD's beslutninger om fastsættelse af tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser; endelig tager jeg, subsidiært, stilling til, om den italienske lov overlader private erhvervsdrivende den beføjelse til at fastsætte vederlag, som tilkommer de offentlige myndigheder.

78 — Jf. dommene i de i fodnote 48 nævnte sager DIP m.fl., præmis 15, Reiff, præmis 14, og Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 14, samt den i fodnote 77 nævnte Van Eycke-dom, præmis 16, og dom af 1.10.1987, sag 311/85, VVR, Sml. s. 3801, præmis 10.

79 — Jeg henleder opmærksomheden på, at Domstolen i dom af 11.11.1997, forenede sager C-359/95 P og C-379/95 P, Kommissionen og Frankrig mod Ladbroke Racing, Sml. I, s. 6265, præmis 33, fastslog, at »traktatens artikel 85 og 86 ... således kun [tager] sigte på konkurrencestridig adfærd fra virksomhedernes side på deres eget initiativ ... Såfremt virksomhederne pånødes en konkurrencestridig adfærd ved en national lovgivning, eller såfremt denne lovgivning skaber en retlig ramme, som på sin side berøver dem enhver mulighed for at konkurrere retmæssigt, finder traktatens artikel 85 og 86 ikke anvendelse. I denne situation skyldes begrænsningen af konkurrencen ikke, som det forudsættes i disse bestemmelser, en selvstændig adfærd fra virksomhedernes side« (jf. også den i fodnote 44 nævnte dom i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, præmis 36-72, navnlig præmis 65 og 66 samt præmis 71 og 72). Domstolen fortsatte i præmis 34: »Derimod kan traktatens artikel 85 og 86 finde anvendelse i en situation, hvor der efter den nationale lovgivning fortsat består en mulighed for konkurrence, men hvor denne konkurrence kan hindres, begrænses eller fordrejes ved en selvstændig adfærd fra virksomhedernes side ...« I præmis 35 drog Domstolen følgende konklusion: »Når Kommissionen undersøger, om traktatens artikel 85 og 86 kan finde anvendelse på virksomhedernes adfærd, tager den forudgående vurdering af en national lovgivning, der kan påvirke denne adfærd, derfor kun sigte på at afgøre, om der efter denne lovgivning fortsat er mulighed for en konkurrence, som kan hindres, begrænses eller fordrejes ved en selvstændig adfærd fra deres side«.

1) Den italienske lov pålægger CNSD at vedtage en ensartet tarif for toldklarerernes tjenesteydelser

93. Artikel 14, litra d), i lov nr. 1612/1960 fastsætter: »CNSD udarbejder tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser«. Det fremgår af denne bestemmelse, at CNSD's beføjelse ikke er en beføjelse til at handle efter eget skøn, men at det er en bundet kompetence, som Kommissionen med rette fremhæver, *skal* [80] CNSD udarbejde den pågældende tarif [81], uanset at den italienske lov ikke foreskriver nogen sanktion for det tilfælde, at CNSD misligholder denne forpligtelse. CNSD's forpligtelse indebærer imidlertid ikke, at loven ikke indrømmer det en høj

80 — Præsensformen »udarbejder« må skulle forstås imperativisk.

81 — For denne opfattelse taler, som Kommissionen i øvrigt påpeger, også det forhold, at CNSD ifølge gældende italiensk lov [artikel 14, litra a) og c), i lov nr. 1612/1960] skal opstille et nationalt register over toldklarerere og træffe afgørelse om de klager over de af regionalrådene iværksatte disciplinære sanktioner, som forelægges det. De beføjelser, som det nationale råd for denne faglige organisation er tillagt — til at opstille et nationalt register over personer, der kan udøve det pågældende erhverv, og til at træffe afgørelse om klager over dens regionale råds beslutninger — tillader det således ikke at handle efter eget skøn; kompetencen er bundet, idet der jo er tale om beføjelser, som er af afgørende betydning for dets eksistens og funktion.

grad af frihed til at handle efter skøn. Jeg mener f.eks. ikke, at lov nr. 1612/1960 tillader det at vælge, hvilke minimums- og maksimumsbeløb der skal betales for hver ekspedition, som foretages af en toldklarerer, eller uden videre at fastsætte, hvilke kriterier de pågældende erhvervsdrivende skal tage hensyn til ved fastsættelsen af deres vederlag. Lov nr. 1612/1960 pålægger i øvrigt heller ikke CNSD at foreskrive en bestemt faktureringsform, såsom en individuel tarifering. At CNSD har valgt en bestemt faktureringsform, er utvivlsomt for at sikre, at den tarif, som det har udarbejdet, gennemføres i praksis.

94. Endvidere skal den beføjelse til at udarbejde tariffen for vederlag, der tillægges CNSD i artikel 14, litra d), i lov nr. 1612/1960, efter Kommissionens mening ikke kun opfattes som en beslutningsmyndighed tillagt den øverste instans i et fagligt organ, men også som en forpligtelse, der følger af den offentligretlige stilling, som faglige organer såsom CNSD nyder i Italien.

95. På baggrund af ovennævnte betragtninger mener jeg, at det må fastslås, at den italienske lov, sagen drejer sig om, pålægger CNSD at vedtage en beslutning om fastsættelse af en ensartet tarif for toldklarerernes tjenesteydelser, uanset at CNSD ifølge sin omtvistede beslutning (artikel 6) er bemyndiget til at bevilge særlige og/eller midlertidige undtagelser fra de i tariffen fastsatte minimumsbeløb, for hvilke der dog ikke er fastsat nogen begrænsning [82].

2) Den italienske lov forstærker virkningerne af CNSD's beslutninger om fastsættelse af tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser

96. Kommissionens hovedargument er, at lov nr. 1612/1960 (i artikel 11) indeholder et udtrykkeligt forbud, som først og fremmest er rettet til toldklarererne, mod at forlange lavere eller højere vederlag for deres tjenesteydelser end de af CNSD fastsatte. Toldklarerernes manglende mulighed for at fravige den af CNSD udarbejdede tarif forstærkes således af lov nr. 1612/1960 selv, fordi denne ifølge Kommissionen (punkt 15 i stævningen) giver lovgivningsvægt til den indbyrdes forbindelse, som de i registret indførte erhvervsudøvere har indgået inden for organisationens rammer, hvorfor parterne ikke af egen vilje kan ophæve den pågældende bestemmelse [83].

97. Endvidere skal det bemærkes, at der i henhold til finansministerens dekret af 10.3.1964 [84] (artikel 38 og 40) pålægges

82 — Det betyder naturligvis ikke, at CNSD ved udøvelsen af sine beføjelser ikke har pligt til at overholde traktatens artikel 85 og mere generelt enhver retsforskrift, der rangerer højere end lov nr. 1612/1960.

83 — Således som det i øvrigt fastslås i artikel 5 og 6 i CNSD's beslutning af 21.3.1988.

84 — Jf. fodnote 2.

toldklarerere, som forlanger lavere eller (i det mindste i teorien) højere vederlag, disciplinære sanktioner, der går fra irettesættelse til midlertidig suspension af registreringen og slettelse af registret. Der pålægges med andre ord toldklarerere, som misligholder deres forpligtelser, »en særdeles effektiv sanktion« [85]. De nævnte bestemmelser udgør således retsgrundlaget for de disciplinære sanktioner, CNSD kan iværksætte over for toldklarerere, der ikke overholder de minimums- og maksimumspriser, som CNSD har udarbejdet for hver ydelse.

98. Kommissionen bemærker yderligere, at hverken lov nr. 1612/1960 eller nogen anden italiensk lov giver den italienske finansminister bemyndigelse til at godkende tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser, sådan som han i det foreliggende tilfælde gjorde ved dekretet af 6. juli 1988. Samtidig peger den på, at der ikke blev foretaget ministeriel godkendelse af tariffen fra 1970, som gik forud for 1988-tariffen [86]. Sådan som den italienske lov er udformet, og da den italienske regering ikke gør andet gældende, må det fastslås, at ministerens godkendelse af den af CNSD udarbejdede tarif er rent formel og ikke har nogen særlig betydning, der er til hinder for, at det konstateres, at beslutningen om tariffen udelukkende blev truffet af CNSD, og at CNSD ikke, som nævnt i et tidligere punkt, havde pligt til at tage hensyn til »kriterier dikteret af offentlige interesser«. Sidste betragtning i det ministerielle dekret, »i betragtning af lovmæssigheden af den fulgte procedure«, anser jeg for at pege i samme retning. Ministerens godkendelse bekræftede med andre ord blot lovligheden af den fulgte fremgangsmåde; at CNSD's beslutninger har bindende virkning, skyldes ikke dekretet, men er en direkte følge af den italienske lov nr. 1612/1960.

99. Som Kommissionen påpeger, giver finansministerens dekret af 6. juli 1988 imidlertid tariffen et skin af offentlige forskrifter, hvilket CNSD's beslutning af 21. marts 1988 ikke havde i sig selv. For det første har offentliggørelsen i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, »Almindelig serie«, medført en formodning om, at tredjemand har kendskab til tariffen. Desuden — og især — giver, som Kommissionen med rette understreger, tilstedeværelsen af et ministerielt dekret, der godkender den af CNSD udarbejdede tarif, denne officiel karakter og forstærker dens virkninger. Tariffens officielle karakter gør det for det første lettere for toldklarererne at anvende dens priser over for dem, som efterspørger deres tjenesteydelser. For det andet er den uomtvisteligt egnet til at afholde kunder, der måtte ønske at anfægte toldklarerernes priser, og dermed

85 — Jf. herom den i fodnote 78 nævnte VVR-dom, mod slutningen af præmis 23. Den nationale ret havde i denne sag bl.a. spurgt Domstolen, om den omstændighed, at en medlemsstat ved lov eller forvaltningsforskrift forpligtede landets rejseagenter til (under straf af sanktioner, som kunne bestå i tilbagekaldelse af deres autorisation) at overholde de af rejsebureauerne fastsatte priser og tariffer og forbød de samme rejseagenter at dele den provision, som de modtog for salget af rejser, med deres kunder eller at yde disse ristorno — hvilket den betragtede som illoyal konkurrence — var uforenelig med medlemsstaternes forpligtelser i medfør af traktatens artikel 5 sammenholdt med dens artikel 3, litra f), og artikel 85. Domstolen udtalte, at bestemmelserne herom var uforenelige med medlemsstaternes forpligtelser i medfør af de nævnte artikler, »såfremt den pågældende nationale regel har til formål eller til følge at forstærke virkningerne af aftaler, der strider mod førnævnte artikel 85«.

86 — Den påstår, at det ikke er noget tilfælde, at tariffen af 16.4.1970 blev offentliggjort i *Foglio Inserzione* nr. 307 til GURI og ikke, sådan som det var tilfældet med tariffen af 21.3.1988, i et ordinært nummer af den officielle tidende.

den af CNSD fastsatte enhedstarif, fra at gøre dette [87].

3) Den italienske lov uddelegerer de offentlige myndigheders beføjelse til at fastsætte toldklarerernes vederlag til private erhvervsdrivende

100. Endelig kommer Kommissionen ind på spørgsmålet, om det er påkrævet, at de offentlige myndigheder intervenerer i udarbejdelsen af tariffen for at beskytte en offentlig interesse. Selv hvis dette er tilfældet, er der ifølge Kommissionen (punkt 18 i stævningen) tale om et klassisk eksempel på en situation, hvor de offentlige myndigheder »giver afkald på deres beføjelser« [88] til fordel for en faglig organisation af privat karakter.

101. Selv om jeg tidligere nåede frem til, at CNSD's udarbejdelse af tariffen ikke gjorde det påkrævet, at de offentlige myndigheder intervenerede heri for at beskytte en offentlig interesse, skal jeg i det følgende alligevel behandle Kommissionens påstande herom for det tilfælde, at Domstolen træffer en anden afgørelse.

102. Jeg tager udgangspunkt i dens ofte gentagne afgørelse [89] om, at »der foreligger en tilsidesættelse af traktatens artikel 5 og 85, når en medlemsstat ... berøver sine egne bestemmelser deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention«. På baggrund af Domstolens praksis skal det derfor undersøges, om det samme kan anses for at være tilfældet i den aktuelle sag. I dette øjemed må en række faktorer undersøges, før det med sikkerhed kan konkluderes, at de offentlige myndigheders ansvar for at træffe beslutninger om økonomisk intervention er blevet uddelegeret til private erhvervsdrivende i det foreliggende tilfælde.

103. For det første fremgår det af omstændigheder i sagen, som Kommissionen har peget på, og som den italienske regering ikke har bestridt, at CNSD i kraft af lov nr. 1612/1960 [artikel 14, litra d)] har kompetence til at træffe egne beslutninger og ikke kun, som Kommissionen med rette betoner, til blot at afgive udtalelser og fremsætte forslag [90].

87 — I Domstolens praksis findes henvisninger til en række retsakter fra nationale myndigheder, der frembyder paralleller med det ministerielle dekret i denne sag; de pågældende retsakter godkendte og forstærkede dermed virkningerne af en række aftaler om luftfartstakster og blev af Domstolen kendt uforenelige med traktatens artikel 5 og 85; jf. dom af 30.4.1986, forenede sager 209/84, 210/84, 211/84, 212/84 og 213/84, Asjes m.fl., Sml. s. 1425, navnlig præmis 76, og dom af 11.4.1989, sag 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, Sml. I, s. 803, navnlig præmis 49.

88 — Som Domstolen tidligere har udtalt netop i Reiff-dommen (jf. fodnote 48), præmis 24.

89 — Jf. dommene i de i fodnote 48 nævnte sager DIP m.fl., præmis 15, Reiff, præmis 14, og Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 14, samt den i fodnote 77 nævnte Van Eycke-dom, præmis 16.

90 — Sådan forholdt det sig både i Centro Servizi Spediporto-sagen (jf. fodnote 48, præmis 24 og 25), der vedrørte fastsættelse af takster for vejgodstransport (i Italien), og DIP-sagen (jf. fodnote 48, præmis 18 og 19), der vedrørte meddelelse af kommunale tilladelser til åbning af forretninger (i Italien).

104. For det andet har den italienske finansminister ingen beføjelser vedrørende udpegelsen af CNSD's ni medlemmer, som vælges af regionalrådene [91]. Med hensyn til dannelse og sammensætning er CNSD således mere uafhængigt end de i sagerne Reiff og Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft omhandlede »tarifnævn« [92] og det i Centro Servizi Spediporto-sagen omhandlede »centraludvalg« [93]. Desuden er samtlige medlemmer af CNSD medlemmer af toldklarerernes faglige organisationer, hvilket er en grundlæggende forskel i forhold til »centraludvalget« i Centro Servizi Spediporto-sagen og de »kommunale udvalg« i DIP-sagen, hvor Domstolen tog hensyn til, at repræsentanterne for de berørte erhvervsdrivendes faglige organisationer kun udgjorde et mindretal af medlemmerne af de nævnte kollegiale organer.

105. For det tredje fremgår det af den italienske lov, at hverken den italienske finansminister eller repræsentanter for denne kan deltage i CNSD's møder, ikke engang lejlighedsvis, sådan som den tyske trafikminister kunne i Reiff-sagen.

106. For det fjerde fremgår det af den omtvistede italienske lov, at den italienske finansminister ikke har beføjelse til at kontrollere, at CNSD under udarbejdelsen af tariffen tager hensyn til »kriterier dikteret af offentlige interesser« [94]. Som nævnt i de foregående punkter drejede ministerens dekret om godkendelse af tariffen sig kun om lovligheden af den af CNSD fulgte procedure og ikke om indholdet af de regler, dette havde vedtaget; ifølge Kommissionens, af den italienske regering uimodsagte, oplysninger var dekretet ikke nødvendigt for, at CNSD's beslutning kunne træde i kraft og finde anvendelse, og loven frembyder heller ikke noget holdepunkt for den modsatte opfattelse [95]. Dekretet drejede sig med andre ord ikke om, hvorvidt de pågældende regler var i overensstemmelse med offentlige interesser. Den omtvistede nationale lov forpligtede som nævnt ikke CNSD til at tage hensyn til sådanne ved udarbejdelsen af tariffen for vederlag.

107. Endelig fremgår det, som Kommissionen påpeger, uimodsagt af den italienske regering, ikke af nogen bestemmelse, at den italienske finansminister kan gribe ind og enten nægte at godkende tariffen eller tilsidesætte CNSD's beslutning til fordel for sin egen, hvis han skønner, at CNSD ikke har

91 — Jeg erindrer om, at generaldirektøren for told og indirekte skatter tidligere var født medlem af og fungerede som formand for CNSD, men at bestemmelsen herom blev ophævet ved lovdekret nr. 331/1992 (artikel 32). Medlemmerne af CNSD vælges for tre år og kan genvælges (artikel 13, stk. 2, i lov nr. 1612/1960).

92 — Jf. de i fodnote 48 nævnte domme i sagerne Reiff og Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft; i disse sager blev tarifnævnenes medlemmer udpeget af den tyske trafikminister.

93 — I Centro Servizi Spediporto-sagen (jf. fodnote 48) blev medlemmerne af det centraludvalg, som det drejede sig om, udpeget af den italienske trafikminister.

94 — Jf. herom eksempelvis de i fodnote 48 nævnte domme i sagerne Reiff, præmis 24, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 23, og Centro Servizi Spediporto, præmis 24.

95 — Som Kommissionen fremhæver, uimodsagt af den italienske regering, trådte den tidligere tarif, der blev vedtaget den 16.4.1970, i kraft, uden at der forinden var blevet udstedt et ministerielt dekret om den, og CNSD vedtog senere på eget initiativ og uden ministerens indgriben at forhøje dens satser (beslutning af 15.12.1989). Ydermere har CNSD, fuldstændig uafhængigt, vedtaget at indrømme visse brugergrupper (bl.a. flykurértjenester) undtagelser fra tariffen, således som artikel 6 i dets beslutning af 21.3.1988 bemyndiger det til.

handlet i overensstemmelse med offentlighedens interesser [96].

108. For det tilfælde at Domstolen finder det påkrævet, at de offentlige myndigheder griber ind i udarbejdelsen af tariffen, må det på baggrund af ovennævnte betragtninger fastslås, at de offentlige myndigheders beføjelser vedrørende fastsættelsen af vederlagene for toldklarerernes tjenesteydelser inden for rammerne af den i den omtvistede italienske lov (lov nr. 1612/1960) foreskrevne ordning for fastsættelse af, hvilke minimums- og maksimumsbeløb der skal betales for sådanne ydelser, er blevet uddelegeret til private erhvervsdrivende. Den Italienske Republik har derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 5 og 85.

VI — Forslag til afgørelse

109. I betragtning af ovenstående fremstilling foreslår jeg Domstolen, at den

a) fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 5 og 85, da den har indført og opretholdt en lov, som, ved at tildele beslutningskompetence hertil, pålægger Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (CNSD) at bringe en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i stand, som er i strid med traktatens artikel 85, og som består i, at det fastsætter en tarif, der er bindende for alle toldklarerere, og

b) tilpligter Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

96 — I de i fodnote 48 nævnte sager Reiff (præmis 22) og Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft (præmis 21) havde den tyske trafikminister beføjelse til at lade sin egen afgørelse træde i stedet for afgørelsen fra det organ, som havde til opgave at fastsætte den pågældende tarif, eller i det mindste til at ændre den foreslåede tarif.