# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ της 12ης Φεβρουαρίου 1998 *

Περιεχόμενα

I — Το νομικό πλαίσιο ..... I - 3856

A — Η κοινοτική νομοθεσία ..... I - 3856

B — Η επίμαχη εθνική νομοθεσία ..... I - 3857

II — Η διαδικασία παραβάσεως ..... I - 3859

III — Τα αιτήματα των διαδίκων ..... I - 3860

IV — Επί του απαραδέκτου της προσφυγής ..... I - 3860

A — Επί του πρώτου λόγου απαραδέκτου της προσφυγής ..... I - 3860

1) Έναρξη δευτέρας διαδικασίας επί παραβάσει διαρκούσης της πρώτης I - 3860

2) Παραβίαση των δικαιωμάτων αμύνης του καθού η διαδικασία παραβάσεως κράτους μέλους ..... I - 3863

B — Επί του δευτέρου λόγου απαραδέκτου της προσφυγής: Ουσιώδεις ελλείψεις των εγγράφων της προδικασίας και του δικογράφου ..... I - 3864

V — Επί της ουσίας της διαφοράς ..... I - 3866

A — Σχετικά με την παράβαση του άρθρου 85 από το CNSD ..... I - 3866

1) Σχετικά με το κατά πόσον η επαγγελματική δραστηριότητα των εκτελωνιστών αποτελεί επιχειρηματική δραστηριότητα, κατά την έννοια του άρθρου 85, της Συνθήκης ..... I - 3866

2) Σχετικά με το ζήτημα κατά πόσον το CNSD αποτελεί ένωση επιχειρήσεων, κατά το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης ..... I - 3870

3) Σχετικά με τον περιορισμό του ανταγωνισμού λόγω του καθορισμού από το CNSD υποχρεωτικού πίνακα αμοιβών ..... I - 3875

4) Σχετικά με τον επηρεασμό του ενδοκοινοτικού εμπορίου ..... I - 3876

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

Β — Η ευθύνη της Ιταλικής Δημοκρατίας ..... I - 3879

1) Η ιταλική νομοθεσία επιβάλλει στο CNSD τον καθορισμό ενιαίας αμοιβής για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών ..... I - 3880

2) Η ιταλική νομοθεσία ενισχύει τα αποτελέσματα των αποφάσεων του CNSD περί καθορισμού των αμοιβών για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών ..... I - 3881

3) Η Ιταλική νομοθεσία μεταβιβάζει σε ιδιώτες επιχειρηματίες την αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών για τον καθορισμό των αμοιβών των εκτελωνιστών ..... I - 3883

VI — Πρόταση ..... I - 3885

1. Με την παρούσα προσφυγή, την οποία άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εκδίδοντας και διατηρώντας σε ισχύ νόμο, ο οποίος επιβάλλει στο Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali (Εθνικό Συμβούλιο Εκτελωνιστών, στο εξής: CNSD) την υποχρέωση λήψεως αποφάσεως περί ενώσεως επιχειρήσεων, αντικειμένης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης, που συνίσταται στον καθορισμό του ύψους των αμοιβών υποχρεωτικών για όλους τους εκτελωνιστές, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης.

## I — Το νομικό πλαίσιο

### Α — *Η κοινοτική νομοθεσία*

2. Η υπόθεση αυτή παρέχει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να κρίνει, μεταξύ άλλων, αφενός κατά πόσον οι ελεύθεροι επαγγελματίες, εν προκειμένω οι εκτελωνιστές, μπορούν να θεωρηθούν επιχειρήσεις, κατά το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, και συνεπώς, υπόκεινται στους περιορισμούς που τίθενται από αυτό, και αφετέρου κατά πόσον μια εθνική επαγγελματική οργάνωση με καθεστώς δημόσιου οργανισμού, που καθορίζει με απόφασή της το ύψος των αμοιβών (ανωτάτων και κατωτάτων) των μελών της, μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί ένωση επιχειρήσεων, η απόφαση της οποίας για τον καθορισμό των αμοιβών αντίκειται στο άρθρο 85 της Συνθήκης.

3. Σύμφωνα με το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης:

«1. Είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά και απαγορεύονται (...) όλες οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων (...) που δύνανται να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και που έχουν ως αντικείμενο ή ως

αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς και ιδίως εκείνες που συνίστανται:

α) στον άμεσο ή έμμεσο καθορισμό των τιμών αγοράς ή πωλήσεως ή άλλων όρων συναλλαγής·

(...).»

Β — *Η επίμαχη εθνική νομοθεσία*

4. Στην Ιταλία, η δραστηριότητα των εκτελωνιστών, που είναι ελεύθεροι επαγγελματίες, διέπεται από το νόμο 1612, της 22ας Δεκεμβρίου 1960 (στο εξής: νόμος 1612/1960) [1], και τις εκτελεστικές διατάξεις που περιέχονται σε μεταγενέστερα κείμενα, όπως προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις. Η δραστηριότητα του εκτελωνιστή περιλαμβάνει την παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιο της διαδικασίας εκτελωνισμού (παροχή υπηρεσιών στους τομείς: νομισματικό, εμπορικό, φορολογικό και οποιονδήποτε άλλον που έχει σχέση με τον εκτελωνισμό) (άρθρο 1 του νόμου 1612/1960).

1 — Νόμος σχετικός με τη «Νομική κατοχύρωση του επαγγέλματος του εκτελωνιστή και τη σύσταση μητρώου και ταμείου αρωγής των εκτελωνιστών», *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (GURI)*, αριθ. 4, της 5ης Ιανουαρίου 1961.

5. Προκειμένου να ασκήσει κάποιος τη δραστηριότητα του εκτελωνιστή, απαιτείται άδεια (patente) αορίστου χρόνου και εγγραφή στο εθνικό μητρώο εκτελωνιστών, το οποίο αποτελείται από το σύνολο των περιφερειακών μητρώων που τηρούνται από τα περιφερειακά συμβούλια εκτελωνιστών (Consigli compartimentali) που ιδρύονται σε κάθε τελωνειακή περιφέρεια της Ιταλικής Δημοκρατίας (άρθρα 2 και 4 έως 12 του νόμου 1612/1960).

6. Η εποπτεία της δραστηριότητας των εκτελωνιστών ασκείται από τα περιφερειακά συμβούλια. Αυτά εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία από τα μέλη που είναι εγγεγραμμένα στο μητρώο ενός περιφερειακού συμβουλίου επί θητεία δύο ετών. Κάθε συμβουλίου προεδρεύει μέλος εκλεγόμενο από τους συναδέλφους του (άρθρο 10 του νόμου 1612/1960).

7. Το CNSD αποτελεί οργανισμό δημοσίου δικαίου. Απαρτίζεται από εννέα μέλη, οριζόμενα για μια τριετία, με μυστική ψηφοφορία μεταξύ των μελών των διαφόρων περιφερειακών συμβουλίων εκτελωνιστών και προεδρεύεται από ένα μέλος εκλεγόμενο από τους συναδέλφους του. Τα μέλη του μπορούν να επανεκλεγούν (άρθρο 13 του νόμου 1612/1960).

8. Παλαιότερα, ο γενικός διευθυντής τελωνείων και εμμέσων φόρων ήταν μέλος εκ του νόμου του CNSD και ήταν αυτοδικαίως

πρόεδρός του. Το νομοθετικό διάταγμα (decreto legge) όμως 331, της 30ής Αυγούστου 1992 (άρθρο 32) κατήργησε αυτή τη ρύθμιση.

9. Ο νόμος 1612/1960 (άρθρο 14, υπό δ') αναθέτει στο CNSD κυρίως την αρμοδιότητα να συντάσσει τιμοκατάλογο των παρεχομένων από τους εκτελωνιστές επαγγελματικών υπηρεσιών, επί τη βάσει των προτάσεων των περιφερειακών συμβουλίων. Κατά το άρθρο 11, δεύτερο εδάφιο, του νόμου αυτού, ο τιμοκατάλογος είναι υποχρεωτικός.

10. Σύμφωνα με την απόφαση (decreto) του Υπουργού Οικονομικών, της 10ης Μαρτίου 1964 [2], κατά των παραβατών επισείονται πειθαρχικές ποινές (άρθρα 38 και 40), οι οποίες αρχίζουν από την επίπληξη ως τη προσωρινή διαγραφή (suspension temporaire) από το μητρώο, σε περίπτωση υποτροπής (άρθρο 40, υπό δ'), και σε περίπτωση προσωρινής διαγραφής για δύο φορές σε μια πενταετία από το περιφερειακό συμβούλιο, μπορεί να επιβληθεί ποινή οριστικής διαγραφής (radiation) από το μητρώο εκτελωνιστών.

11. Σε συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 1988, το CNSD κατήρτισε τον τιμοκατάλογο των παρεχομένων από τους εκτελωνιστές επαγγελματικών υπηρεσιών, ορίζοντας τα εξής:

(Άρθρο 1): «Ο παρών τιμοκατάλογος προβλέπει τις ανώτατες και κατώτατες αμοιβές που πρέπει να ισχύουν στα πλαίσια της εκτελέσεως των πράξεων εκτελωνισμού και της παροχής υπηρεσιών σε νομισματικά, εμπορικά και φορολογικά θέματα, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών διαφορών. Ο συγκεκριμένος καθορισμός των αμοιβών με ανώτατα και κατώτατα όρια λαμβάνει υπόψη τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα, τη φύση και τη σημασία του έργου.»

(Άρθρο 5) «Σε σχέση με τα διαλαμβανόμενα στο πρώτο άρθρο, απαγορεύεται οποιαδήποτε παρέκκλιση από τον παρόντα τιμοκατάλογο έναντι του εντολέα, ο δε τιμοκατάλογος αυτός καθιστά άκυρη οποιαδήποτε περί του αντιθέτου συμφωνία (...).»

(Άρθρο 6) «Το Εθνικό Συμβούλιο Εκτελωνιστών μπορεί να προβλέψει ειδικές και/ή προσωρινές παρεκκλίσεις από τα προβλεπόμενα με τον παρόντα τιμοκατάλογο κατώτατα όρια.»

(Άρθρο 7) «Το Εθνικό Συμβούλιο Εκτελωνιστών μεριμνά για την αναπροσαρμογή του παρόντος τιμοκαταλόγου σε συνάρτηση με τους δείκτες της ISTAT (Κεντρικό Ινστιτούτο Στατιστικών) — τομέας βιομηχανίας, από την ημερομηνία εκδόσεως της συναφούς αποφάσεως.»

2 — Απόφαση σχετική με τους εκτελεστικούς κανόνες του νόμου αριθ. 1612, της 22ας Δεκεμβρίου 1960, *Supplemento ordinario alla GURI*, αριθ. 102, της 24ης Απριλίου 1964.

12. Κατ' εφαρμογή της τελευταίας αυτής διατάξεως, κατά τη συνεδρίασή του της 15ης Μαρτίου 1989, το CNSD απεφάσισε την αύξηση κατά 8 % των καθορισθεισών αμοιβών του τιμοκαταλόγου, από 1ης Ιανουαρίου 1990 [3].

13. Με απόφαση της 6ης Ιουλίου 1988 [4], ο Ιταλός Υπουργός Οικονομικών ενέκρινε τον τιμοκατάλογο που συνέταξε το CNSD κατά τη συνεδρίασή του της 21ης Μαρτίου 1988.

## II — Η διαδικασία παραβάσεως

14. Η Επιτροπή, θεωρώντας ότι η ιταλική νομοθεσία παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο, κίνησε κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας τρεις διαφορετικές διαδικασίες.

15. Καταρχάς, με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου, την 24η Μαρτίου 1992, άσκησε προσφυγή κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, ζητώντας να αναγνωρισθεί ότι η τελευταία παρεβίασε τα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης, εγκρίνοντας και καθιστώντας υποχρεωτικούς τους τιμοκαταλόγους των αμοιβών των επαγγελματιών εκτελωνιστών (υπόθεση C-119/92). Το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή με απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1994 [5].

16. Στη συνέχεια, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 30 Ιουνίου 1993, την απόφαση 93/438/ΕΟΚ [6], σύμφωνα με την οποία: (άρθρο 1) «Ο πίνακας τιμών για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών, ο οποίος θεσπίστηκε από το εθνικό συμβούλιο κατά τη συνεδρίασή του της 21ης Μαρτίου 1988 και άρχισε να ισχύει στις 20 Ιουλίου 1988, συνιστά παράβαση του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ» [7].

17. Τέλος, η Επιτροπή, θεωρώντας ότι οι προμνησθείσες εθνικές διατάξεις του νόμου 1612/1960 αντίκεινται στα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης, άρχισε την προδικασία που κατέληξε στην υπό κρίση διαφορά.

18. Ακριβέστερα, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης, με έγγραφο οχλήσεως, με ημερομηνία 18 Οκτωβρίου 1993 [8], ανεκοίνωσε στην Ιταλική Κυβέρνηση τους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι παραβιάσθηκε το κοινοτικό δίκαιο, και την καλούσε να της γνωστοποιήσει τις παρατηρήσεις της επί της ουσίας, εντός δύο μηνών, από τη λήψη του εγγράφου αυτού. Η Επιτροπή δεν έλαβε καμία απάντηση εκ μέρους των ιταλικών αρχών.

3 — Ανακοίνωση του Υπουργείου των Οικονομικών που δημοσιεύθηκε στο *GURI*, αριθ. 299, της 23ης Δεκεμβρίου 1989.

4 — *GURI* αριθ. 168, της 19ης Ιουλίου 1988, σ. 19.

5 — Συλλογή 1994, σ. I-393.

6 — Απόφαση 93/438/ΕΟΚ, σχετικά με τη διαδικασία του άρθρου 85 της Συνθήκης ΕΟΚ, ΕΕ L 203, σ. 27.

7 — Το CNSD με προσφυγή που κατέθεσε στο Πρωτοδικείο (υπόθεση T-513/93), η οποία εξακολουθεί να εκκρεμεί, ζήτησε την ακύρωση της ενλόγω αποφάσεως. Το Πρωτοδικείο απεφάσισε να αναστείλει την εκδίκασή της μέχρι την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπό κρίση υπόθεση.

8 — Πρόκειται για το έγγραφο με στοιχεία SG(93) D/16736 93/2181.

19. Την 21η Ιουνίου 1995, η Επιτροπή απέστειλε στην Ιταλική Δημοκρατία αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας την να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί σε διάστημα δύο μηνών από την λήψη της. Οι ιταλικές αρχές δεν απάντησαν στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής.

20. Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή ήσκησε την παρούσα προσφυγή προς αναγνώριση της παραβάσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας, με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου την 9η Φεβρουαρίου 1996.

21. Η Ιταλική Κυβέρνηση με δικόγραφο που κατέθεσε τη 15η Μαΐου 1996 στη Γραμματεία του Δικαστηρίου ζήτησε να κηρυχθεί απαράδεκτη η προσφυγή. Το Δικαστήριο απεφάσισε τη συνεξέταση του ζητήματος αυτού με την ουσία της υποθέσεως. Πέραν τούτου, η Ιταλική Κυβέρνηση άφησε να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία καταθέσεως υπομνήματος αντικρούσεως [9].

## III — Τα αιτήματα των διαδίκων

22. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

α) να αναγνωρίσει ότι, εκδίδοντας και διατηρώντας σε ισχύ νόμο, ο οποίος επιβάλλει στο Consiglio Nazionale Spedizionieri Doganali (CNSD), παρέχοντάς του την αντίστοιχη εξουσία, τη λήψη αποφάσεως ενώσεως επιχειρήσεων, αντικειμένης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, συνισταμένης στον καθορισμό αμοιβών υποχρεωτικών για όλους τους εκτελωνιστές, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης, και

β) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

23. Η Ιταλική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο να κηρύξει την προσφυγή απαράδεκτη.

## IV — Επί του απαραδέκτου της προσφυγής

### Α — *Επί του πρώτου λόγου απαραδέκτου της προσφυγής*

1) Έναρξη δευτέρας διαδικασίας επί παραβάσει διαρκούσης της πρώτης

24. Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε με βάση τα ίδια πραγματικά περιστατικά να αρχίσει δεύ-

9 — Ακριβέστερα, ζήτησε την παράταση της προθεσμίας καταθέσεως υπομνήματος απαντήσεως επικαλούμενη λόγους ανωτέρας βίας, αλλά το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημά της.

τερη διαδικασία εναντίον της για παράβαση των εκ της Συνθήκης απορρεουσών υποχρεώσεών της, και συγκεκριμένα των άρθρων 5 και 85 της Συνθήκης (υπό κρίση υπόθεση C-35/96), δηλαδή για λόγους διαφορετικούς και ασυμβίβαστους με εκείνους στους οποίους στηριζόταν η πρώτη προσφυγή, που βασιζόταν στα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης, δίχως να παραιτηθεί της πρώτης (υπόθεση C-112/92). Διότι είτε πρόκειται για δασμό είτε για συμφωνία ενώσεων επιχειρήσεων επικυρωθείσα από το κράτος μέλος, όχι όμως και για τα δύο ταυτόχρονα. Το δε Δικαστήριο θα έπρεπε πρώτα να είχε αποφανθεί επί της ουσίας της διαφοράς στην πρώτη υπόθεση και στη συνέχεια η Επιτροπή να αρχίσει τη διαδικασία για παράβαση άλλων υποχρεώσεων του ιδίου κράτους μέλους, ζητώντας από το Δικαστήριο να κρίνει σχετικά.

25. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι είναι εσφαλμένος ο ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνήσεως, σύμφωνα με τον οποίο η ίδια εθνική νομοθεσία δεν είναι δυνατόν να αμφισβητηθεί με βάση διαφορετικές διατάξεις της Συνθήκης. Προς στήριξη του ισχυρισμού της επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου, όπου σε ένα μεγάλο αριθμό υποθέσεων το Δικαστήριο έκρινε ότι τα εθνικά μέτρα παρεβίαζαν ταυτοχρόνως περισσότερες της μιάς διατάξεις της Συνθήκης [10] ή διατάξεις της Συνθήκης και του παραγώγου κοινοτικού δικαίου [11]. Υποστηρίζει δε ότι από καμία διάταξη ή γενική αρχή του δικαίου δεν προκύπτει ότι αποκλείεται η μία διαδικασία παραβάσεως σε σχέση με την άλλη, στο μέτρο που η νομική βάση της δεύτερης είναι ριζικά διαφορετική της νομικής βάσεως της πρώτης. Κατά την επ' ακροατηρίου διαδικασία η Επιτροπή επεξήγησε ότι μέσω διαδικασίας κατά του CNSD που βασιζόταν στον κανονισμό 17 του Συμβουλίου [12], κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπεύθυνη για την παράβαση εκ μέρους του CNSD του άρθρου 85 ήταν η νομοθεσία της Ιταλικής Δημοκρατίας και γι' αυτό άρχισε τη διαδικασία παραβάσεως του άρθρου 169. Τόνισε δε ότι δεν υπάρχει κανόνας που να επιτάσσει τη διαδοχική έναρξη των διαδικασιών του κανονισμού 17 και του άρθρου 169 της Συνθήκης.

26. Κατ' αρχάς, θα υπενθυμίσω ότι το Δικαστήριο, στην υπόθεση C-119/92, απέρριψε την προσφυγή της Επιτροπής κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας [13], με την αιτιολογία ότι οι εισαγωγείς δεν ήταν υποχρεωμένοι να προσφεύγουν, σε κάθε περίπτωση, στις υπηρεσίες των εκτελωνιστών και επομένως ο υποχρεωτικός τιμοκατάλογος αμοιβών των εκτελωνιστών που καταρτίζει το CNSD δεν συνιστά φορολογική επιβάρυνση

10 — Βλ. τις αποφάσεις της 17ης Φεβρουαρίου 1976, υπόθεση 45/75, Rewe-Zentrale (Συλλογή τόμος 1976, σ. 81, σκέψεις 21 έως 27), σχετικά με την παραβίαση των άρθρων 37 και 95 της Συνθήκης, της 22ας Μαρτίου 1977, υπόθεση 78/76 Steinike & Weinlig (Συλλογή τόμος 1977, σ. 171), σχετικά με τα άρθρα 92 και 95 της Συνθήκης, της 10ης Δεκεμβρίου 1991, υπόθεση C-179/90 Merci Convenzionali (Συλλογή 1991, σ. 5889), σχετικά με τα άρθρα 90, παράγραφος 1, 86, 30 και 48 της Συνθήκης, και της 14ης Νοεμβρίου 1995, υπόθεση C-484/93, Svensson (Συλλογή 1995, σ. I-3955), σχετικά με τα άρθρα 59 και 67.

11 — Όπως το άρθρο 30 της Συνθήκης και διατάξεις του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, όπως λόγου χάριν, ενός κανονισμού για την κοινή οργάνωση μιας αγοράς· βλ., ενδεικτικά, στο πλαίσιο προσφυγής κατά το άρθρο 169, την απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988, υπόθεση 127/87, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 3333), για την κοινή αγορά πρόβειου και αιγείου κρέατος. Επίσης, βλ. τις αποφάσεις της 2ας Δεκεμβρίου 1992, υπόθεση C-280/89, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1992, σ. I-6185), σχετικά με την κοινή διαφημιστική πολιτική στον τομέα της αλιείας, και της 25ης Μαΐου 1993, υπόθεση C-228/91, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1993, σ. I-2701), σχετικά με τους υγειονομικούς ελέγχους στον τομέα της αλιείας.

12 — Κανονισμός 17 της 6ης Φεβρουαρίου 1962 (πρώτος κανονισμός εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης, ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 25)

13 — Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1994, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 5 (ιδίως σκέψεις 46 και 47).

ισοδυνάμου προς δασμό αποτελέσματος, κατά την έννοια των άρθρων 9 και 12 της Συνθήκης.

27. Ανεξαρτήτως της δοθείσης από το Δικαστήριο λύσεως στην υπόθεση C-119/92, νομίζω σημαντικό είναι να ερευνήσουμε κατά πόσον η Επιτροπή μπορούσε, εκκρεμούσης της πρώτης διαδικασίας για παράβαση να αρχίσει και δεύτερη διαδικασία κατά του ιδίου κράτους μέλους εφόσον θεωρεί ότι η ίδια επίδικη νομοθεσία του παραβιάζει και άλλες διατάξεις της Συνθήκης, και κατά πόσον υποχρεούτο να περατώσει τη διαδικασία του κανονισμού 17 και στη συνέχεια να αρχίσει εκείνη του άρθρου 169.

28. Σύμφωνα με τα άρθρα 155 και 169, η Επιτροπή είναι ο φρουρός της κοινοτικής νομιμότητας, αφού η αποστολή της, προς το γενικό κοινοτικό συμφέρον, είναι να μεριμνά αυτεπαγγέλτως για την εφαρμογή της Συνθήκης από τα κράτη μέλη και να ζητεί την αναγνώριση, προς παύση τους, ενδεχομένων παραβάσεων των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτήν [14]. Επομένως, στην Επιτροπή εναπόκειται να αποφασίσει κατά πόσον είναι σκόπιμο να στραφεί κατά ενός κράτους μέλους [15] και να προσδιορίσει τη χρονική στιγμή κατά την οποία θα στραφεί κατά του κράτους αυτού [16], η νομοθεσία του οποίου θεωρεί ότι αντίκειται στην κοινοτική νομοθεσία, προσδιορίζοντας τις διατάξεις τις οποίες θεωρεί ότι παραβιάζονται από το κράτος μέλος, και, συνακολούθως, να επιλέξει τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής [17].

29. Επίσης, στην Επιτροπή, κατά τη γνώμη μου, εναπόκειται να επιλέξει εάν θα στραφεί πρώτα κατά μιας επιχειρήσεως η συμπεριφορά της οποίας θεωρεί ότι θίγει τον ανταγωνισμό και στη συνέχεια κατά κράτους μέλους, η νομοθεσία του οποίου επιβάλλει ή ευνοεί τη σύναψη συμφωνιών ή συμπράξεων αντίθετων με το άρθρο 85, ή, αντιθέτως, αν θεωρεί ότι είναι σκόπιμο να παραλείψει να στραφεί κατά της επιχειρήσεως και προτιμήσει να αρχίσει τη διαδικασία του άρθρου 169 κατά του κράτους μέλους.

30. Πέραν των ανωτέρω, θεωρώ ότι, από την χρονική στιγμή που η Επιτροπή θα αποφασίσει να ασκήσει τις εκ του άρθρου 169 απορρέουσες αρμοδιότητές της, αποστέλλοντας στο καθ' ού κράτος μέλος έγγραφο οχλήσεως και, κυρίως, την αιτιολογημένη γνώμη, περιχαρακώνει το αντικείμενο της διαφοράς. Επομένως, η διάγνωση της παραβάσεως γίνεται κυρίως με την αιτιολογημένη γνώμη και συνεπώς, το αντικείμενο κάθε φορά της δίκης για παράβαση κράτους μέλους αποτελεί αυτό που προσδιορίσθηκε στην αιτιολογημένη γνώμη. Δηλαδή με την αιτιολογημένη γνώμη οριοθετείται το αντικείμενο της διαφοράς ενώπιον του Δικαστηρίου, στο μέτρο που τόσο η προσφυγή όσο και η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να στηρίζονται στους ίδιους λόγους και ισχυρισμούς [18]. η προ-

14 — Βλ. την απόφαση της 4ης Απριλίου 1974, υπόθεση 167/73, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή τόμος 1974, σ. 179, σκέψη 15).

15 — Βλ. την ανάλυση του Denis Simon «Recours en constatation de manquement» in *Jurisclasseur*, 1991, Fasc. 380, § 46.

16 — Βλ. την απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, υπόθεση 324/82, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1984, σ. 1861, σκέψη 12).

17 — Βλ. την απόφαση της 1ης Ιουνίου 1994, υπόθεση C-317/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1994, σ. I-2039, σκέψη 4).

18 — Βλ., ενδεικτικώς, τις αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1984, υπόθεση 166/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 459, σκέψη 16), της 1ης Δεκεμβρίου 1993, υπόθεση C-234/91, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1993, σ. I-6273, σκέψη 16) και της 12ης Ιανουαρίου 1994, υπόθεση C-296/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1994, σ. I-1, σκέψη 11).

βολή νέων αιτιάσεων από μέρους της Επιτροπής, ή έστω η επέκταση της επιχειρηματολογίας της με την επίκληση νέων στοιχείων, στο πλαίσιο των ίδιων αιτιάσεων, είναι απαράδεκτες [19]. Αντιστοίχως, οι εξουσίες του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της εκδικάσεως της προσφυγής του άρθρου 169 είναι σαφώς οριοθετημένες· περιορίζονται στον έλεγχο νομιμότητας των στοιχείων που περιελήφθησαν στην αιτιολογημένη γνώμη και επαναλαμβάνονται με το δικόγραφο της προσφυγής [20].

31. Απο τα ανωτέρω συνάγεται, κατά την άποψή μου, ότι η Επιτροπή μπορεί κάλλιστα, βάσει των εκ του άρθρου 169 απορρεουσών αρμοδιοτήτων της, να στραφεί, στο πλαίσιο νέας διαδικασίας, κατά του ενλόγω κράτους μέλους, εφόσον θεωρεί ότι η ίδια νομοθεσία αντιβαίνει σε άλλους κανόνες, διαφορετικούς από εκείνους της προηγουμένης διαδικασίας έστω και αν αυτή η τελευταία δεν είχε ακόμη περατωθεί. Επιπλέον, δεδομένου ότι οι διαδικασίες των άρθρων 169 και του κανονισμού 17 είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους, και μέσω αυτών η Επιτροπή στρέφεται κατά ενός κράτους μέλους στην πρώτη περίπτωση και κατά μιας επιχειρήσεως ή ενώσεως επιχειρήσεων στη δεύτερη, η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να προτάξει τη μια της άλλης για να είναι η προσφυγή που ασκεί σύμφωνα με το άρθρο 169 παραδεκτή εφόσον συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις που τίθενται σε αυτήν τη διάταξη. Άρα, τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα από την Ιταλική Κυβέρνηση είναι απορριπτέα ως αβάσιμα.

19 — Βλ. την προμνησθείσα, στην υποσημείωση 18, απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1984, Επιτροπή κατά Ιταλίας.

20 — Έτσι, ο κοινοτικός δικαστής δεν μπορεί να προχωρήσει στην υποκατάσταση της προθεσμίας που είχε τεθεί με την αιτιολογημένη γνώμη· βλ. τις αποφάσεις της 10ης Νοεμβρίου 1981, υπόθεση 28/81, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1981, σ. 2577, σκέψη 6) και της (ίδιας ημέρας, υπόθεση 29/81, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1981, σ. 2585, σκέψη 6).

2) Παραβίαση των δικαιωμάτων αμύνης του καθού η διαδικασία παραβάσεως κράτους μέλους

32. Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η Επιτροπή δεν μπορούσε να αρχίσει δεύτερη διαδικασία για παράβαση κράτους μέλους για λόγους διαφορετικούς και ασυμβίβαστους με εκείνους στους οποίους βασιζόταν η πρώτη προσφυγή, διότι έτσι θίγει τα δικαιώματά της να αναπτύξει την άμυνά της, υποχρεώνοντάς της να αμυνθεί στις δύο υποθέσεις συγχρόνως, που έχουν ως αντικείμενο τα ίδια πραγματικά περιστατικά, αλλά ερείδονται επί διαφορετικών διατάξεων. Επιπλέον, κατά την επ' ακροατηρίου διαδικασία ισχυρίσθηκε ότι δεν ήταν σε θέση να παρουσιάσει τις παρατηρήσεις της για την παράβαση που της προσήπτε επειδή η Επιτροπή με την έκδοση της αποφάσεως 93/438 την έθεσε προ τετελεσμένου γεγονότος και το δικαίωμά της να αμυνθεί κατέστη με αυτόν τον τρόπο κενό περιεχομένου.

33. Κατά την Επιτροπή είναι αβάσιμος ο ισχυρισμός αυτός της Ιταλικής Κυβερνήσεως, αφού δεν αντέδρασε στην αποστολή των εγγράφων της προδικασίας και η μόνη αντίδρασή της ήταν η κατάθεση αιτήσεως απαραδέκτου.

34. Νομίζω ότι το κατά πόσον έγιναν σεβαστά ή όχι τα δικαιώματα αμύνης του καθού κράτους μέλους πρέπει να κρίνεται ξεχωριστά στο πλαίσιο κάθε διαδικασίας επί παραβάσει που κινείται βάσει του άρθρου 169. Ο σεβασμός αυτός επιτάσσει την

εξέταση του κατά πόσον η Επιτροπή τήρησε όλα τα στάδια της προδικασίας, στέλλοντας διαδοχικά στο καθού κράτος μέλος τα προβλεπόμενα έγγραφο οχλήσεως και αιτιολογημένη γνώμη και κατά πόσον από το περιεχόμενό τους το κράτος μέλος μπορούσε να λάβει πλήρη γνώση των αιτιάσεων της Επιτροπής [21]. Το αν δεν απήντησε στα έγγραφα αυτά, σαφώς το έπραξε ιδία ευθύνη, αναλαμβάνοντας τις συνέπειες που αυτή η παράλειψη επάγεται.

Β — *Επί του δευτέρου λόγου απαραδέκτου της προσφυγής: Ουσιώδεις ελλείψεις των εγγράφων της προδικασίας και του δικογράφου*

35. Με τον δεύτερο και σημαντικότερο κατά την άποψή μου λόγο απαραδέκτου της προσφυγής, η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει ότι υπάρχουν ουσιώδεις ελλείψεις του εγγράφου οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης και αποκλίσεις μεταξύ του δικογράφου της προσφυγής και της αιτιολογημένης γνώμης. Διότι μόνον το δικόγραφο της προσφυγής περιείχε πλήρη και λεπτομερειακή ανάλυση των συστατικών της παραβάσεως του άρθρου 85, παράγραφος 1, στοιχείων. Αντιθέτως, τόσο το έγγραφο οχλήσεως όσο και η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, έχουν διατυπωθεί, στα κρίσιμα για την υπόθεση σημεία τους, με εξαιρετική συντομία, επειδή έχουν ως εξής: «Με απόφαση της 28ης Ιουνίου 1993, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι ο τιμοκατάλογος που συνέταξε το Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali και εγκρίθηκε κατά τη συνεδρία του της 21ης Μαρτίου 1988 συνιστά παράβαση, κατά την έννοια του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης.» Αυτή η διατύπωση δεν είναι σύμφωνη με τα κριτήρια που έχει θέσει η νομολογία του Δικαστηρίου, διότι στην αιτιολογημένη γνώμη δεν «εκτίθενται με λογική πληρότητα και λεπτομερώς οι λόγοι που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το συγκεκριμένο κράτος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη» [22]. Κατά την άποψη της Ιταλικής Κυβερνήσεως, τόσο στο έγγραφο οχλήσεως όσο και στην αιτιολογημένη γνώμη που της απηύθυνε η Επιτροπή, γίνεται απλώς αναφορά στην απόφαση της 30ής Ιουνίου 1993 [23], όπου πράγματι επεξηγείται λεπτομερώς για ποιους λόγους η σύνταξη του τιμοκαταλόγου από το CNSD συνιστούσε, κατά την άποψη της Επιτροπής, παράβαση του άρθρου 85.Άλλωστε, η απόφαση 93/438 απευθυνόταν ρητά στο CNSD, και δεν μπορούσε επομένως να γίνει επίκληση του δεσμευτικού αποτελέσματός της έναντι της Ιταλικής Δημοκρατίας, όπως αυτή υποστηρίζει.

36. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι λόγοι και η αιτιολογία στους οποίους στηρίζεται τόσο η αιτιολογημένη γνώμη όσο και η προσφυγή ταυτίζονται ολοκληρωτικά. Συγκεκριμένα, τονίζει ότι τόσο το έγγραφο οχλήσεως όσο και η αιτιολογημένη γνώμη περιέχουν ρητή αναφορά στην απόφαση

21 — Βλ., επί παραδείγματι, την απόφαση της 28ης Μαρτίου 1985, υπόθεση 274/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1985, σ. 1077, σκέψεις 20 και 21): «Όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφασή του της 11ης Ιουλίου 1984, υπόθεση 51/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 2793), επειδή η δυνατότητα για το συγκεκριμένο κράτος μέλος να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του συνιστά — ακόμη και αν αυτό κρίνει ότι δεν οφείλει να κάνει χρήση — ουσιαστική εγγύηση που εξασφαλίζεται από τη Συνθήκη, η τήρηση αυτής της εγγύησης αποτελεί όρο της νομότυπης εξέλιξης της διαδικασίας λόγω παραβάσεως κράτους (...)». Βλέπε ακόμη την απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1996, C-289/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1996, σ. I-4405, σκέψη 15), και την διάταξη της 11ης Ιουλίου 1995, υπόθεση C-266/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1995, σ. I-1975, σκέψεις 16 και 17).

22 — Παραπέμπει, ενδεικτικά, στην απόφαση της 11ης Ιουλίου 1991, υπόθεση C-247/89, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 1991, σ. I-3659, σκέψη 22).

23 — Ακριβέστερα, γίνεται αναφορά στην απόφαση της 28ης Ιουνίου 1993, προφανώς εκ παραδρομής αντί της 30ής Ιουνίου 1993, όπως είναι ορθό. Στο μέτρο όμως που περιγράφεται εν συντομία κατά περιεχόμενο η απόφαση αυτή, έστω και αν δεν παρατίθεται η ημερομηνία της ακριβώς, ούτε ο αριθμός της αποφάσεως, δεν υφίσταται εκ του λόγου αυτού και μόνον ελάττωμα των εγγράφων της προδικασίας του προηγήθηκαν της ασκήσεως της παρούσης προσφυγής.

93/438, της Επιτροπής, που δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων [24], και ότι η αναφορά αυτή είχε την έννοια ότι γινόταν παραπομπή στο περιεχόμενο της αποφάσεως, ως προς τα πραγματικά περιστατικά και τη νομική εκτίμηση που οδήγησε στην λήψη της αποφάσεως ότι συντρέχει παράβαση του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Το δικόγραφο της προσφυγής επαναλάμβανε απλώς τη δομή της αποφάσεως 93/438. Η διαφοροποίηση στην παρουσίαση ανάμεσα στο έγγραφο οχλήσεως και την αιτιολογημένη γνώμη αφενός και την προσφυγή αφετέρου εξηγείται απλώς από τη θέληση της Επιτροπής να τονίσει περισσότερο την ευθύνη της Ιταλικής Κυβερνήσεως.

37. Θεωρώ ότι ο προβαλλόμενος από την Ιταλική Κυβέρνηση λόγος απαραδέκτου δεν μπορεί να γίνει δεκτός.

38. Όπως έχει επανειλημμένα κρίνει το Δικαστήριο, «η Επιτροπή οφείλει, με κάθε δικόγραφο που καταθέτει δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης, να παραθέτει τις συγκεκριμένες αιτιάσεις επί των οποίων το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί, καθώς και, κατά τρόπο τουλάχιστον συνοπτικό, τα νομικά και πραγματικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζει τις αιτιάσεις αυτές» [25]. Αυτές οι προϋποθέσεις νομίζω ότι πληρούνται εν προκειμένω.

39. Η εδώ υποστηριζόμενη θέση ενισχύεται, κατά τη γνώμη μου, και από τη νομολογία του Δικαστηρίου, σχετικά με τα έννομα αποτελέσματα της αιτιολογημένης γνώμης, σύμφωνα με την οποία, όπως έχει ήδη αναφερθεί, με την τελευταία οριοθετείται το αντικείμενο της διαφοράς ενώπιον του Δικαστηρίου.

40. Αναλυτικότερα, νομίζω ότι τόσο στο έγγραφο οχλήσεως όσο, κυρίως, και στην επακολουθήσασα αιτιολογημένη γνώμη που απέστειλε η Επιτροπή στην Ιταλική Δημοκρατία, σκιαγραφείται με σαφήνεια, αν και συνοπτικά, το αντικείμενο της διαφοράς, δηλαδή εκτίθενται σε αυτήν «με λογική πληρότητα και λεπτομερώς» οι λόγοι «(...) που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το συγκεκριμένο κράτος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη (...)» [26].

41. Επιπλέον, δεδομένου ότι υπήρχε ρητή παραπομπή στο περιεχόμενο της αποφάσεως 93/438, το μόνο ζήτημα για το οποίο η ανάλυση της Επιτροπής θα έπρεπε να είναι λεπτομερέστερη, τόσο στο έγγραφο οχλήσεως όσο και, κυρίως, στην αιτιολογημένη γνώμη ήταν κατά πόσον συντρέχει ευθύνη της Ιταλικής Δημοκρατίας για την παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας από το CNSD. Πράγματι, εκτός από τη ρητή αναφορά στην απόφαση 93/438, η Επιτροπή παραθέτει τις συγκεκριμένες αιτιάσεις επί των οποίων το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί, σχετικά με την ευθύνη της Ιταλικής Δημοκρατίας.

24 — Η απόφαση 93/438 της Επιτροπής ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 6.

25 — Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 1997, υπόθεση C-375/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος, η οποία δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή (σκέψη 35) και της 31ης Μαρτίου 1992, υπόθεση C-52/90, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1992, σ. I-2187, σκέψη 17).

26 — Βλ., επί παραδείγματι, τις ήδη αναφερθείσες στην υποσημείωση 21 αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 1985, Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψεις 20 και 21) και της 17ης Σεπτεμβρίου 1996, Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψη 15).

## V — Επί της ουσίας της διαφοράς

42. Η Επιτροπή, με την απόφαση 93/438/ΕΟΚ, της 30ής Ιουνίου 1993, σχετικά με τη διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 85 της Συνθήκης ΕΟΚ [27], παρατηρεί ότι ο πίνακας αμοιβών για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών, που θεσπίστηκε από το CNSD, συνιστούσε παράβαση του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης [28].

43. Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, η προαναφερθείσα απόφαση του CNSD, που νοθεύει τον ανταγωνισμό λόγω της επιβολής υποχρεωτικού πίνακα αμοιβών για όλους τους εκτελωνιστές, απορρέει ευθέως από τις προαναφερθείσες διατάξεις του νόμου 1612/1960, που προβλέπει τη λήψη από το CNSD αποφάσεως ενώσεως επιχειρήσεων αντικείμενη στο άρθρο 85 της Συνθήκης, γι' αυτό και η Ιταλική Δημοκρατία εκδίδοντας και διατηρώντας σε ισχύ τον νόμο αυτό παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης.

44. Θα εξετάσω τους ισχυρισμούς της Επιτροπής σε δύο ενότητες, ως ακολούθως: Σε μια πρώτη ενότητα, θα ερευνηθεί κατά πόσον με την άσκηση της δραστηριότητας του CNSD, παραβιάζεται το άρθρο 85, της Συνθήκης, και, ακολούθως, σε μια δεύτερη ενότητα θα εξετασθεί η σχετική ευθύνη της Ιταλικής Δημοκρατίας. Τούτο διότι, μόνον εφόσον αποδειχθεί ότι η δραστηριότητα του CNSD, σχετικά με τη θέσπιση πίνακα αμοιβών για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών, συνιστά παράβαση του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης, πρέπει, στη συνέχεια να διερευνηθεί η σχετική ευθύνη της Ιταλικής Δημοκρατίας.

### Α — *Σχετικά με την παράβαση του άρθρου 85 από το CNSD*

45. Καταρχάς, θα εξετάσω το ζήτημα κατά πόσον η επαγγελματική δραστηριότητα των εκτελωνιστών αποτελεί επιχειρηματική δραστηριότητα, κατά την έννοια του άρθρου 85, της Συνθήκης. Στη συνέχεια, κατά πόσον το CNSD αποτελεί ένωση επιχειρήσεων, κατά την προμνησθείσα διάταξη της Συνθήκης. Ακολούθως, θα ασχοληθώ με τον χαρακτηρισμό ως αποφάσεων ενώσεως επιχειρήσεων, περιοριζουσών τον ανταγωνισμό, κατά το άρθρο 85 της Συνθήκης, των αποφάσεων του CNSD, για την επιβολή υποχρεωτικού πίνακα αμοιβών για όλους τους εκτελωνιστές, και, τέλος, κατά πόσον οι αποφάσεις αυτές δύνανται να επηρεάσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

#### 1) Σχετικά με το κατά πόσον η επαγγελματική δραστηριότητα των εκτελωνιστών αποτελεί επιχειρηματική δραστηριότητα, κατά την έννοια του άρθρου 85, της Συνθήκης

46. Κατά την επί ακροατηρίου διαδικασία η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι ο εκτελωνιστής είναι ένας ελεύθερος επαγγελματίας, ένας ανεξάρτητος, αυτόνομος εργαζόμενος, όπως ο δικηγόρος, ο γεωμέτρης, ο

27 — Μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 6.

28 — Όπως ήδη αναφέραμε (υποσημείωση 7) με προσφυγή που κατέθεσε ενώπιον του Πρωτοδικείου, το CNSD ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως αυτής. Η υπόθεση αυτή (Τ-513/93) ακόμη εκκρεμεί.

διερμηνέας, ο οποίος δεν μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση κατά το άρθρο 85, διότι οι υπηρεσίες που παρέχει παρουσιάζουν πνευματικό χαρακτήρα, μπορεί δε να ασκήσει το επάγγελμα αυτό μόνον εφόσον του χορηγηθεί σχετική άδεια και πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Υπεστήριξε δε ότι η Συνθήκη διακρίνει μεταξύ ανεξάρτητου εργαζόμενου και επιχειρήσεως, έμμισθης ή μη δραστηριότητας και ότι δεν συνάγεται από τη Συνθήκη ότι μια μη μισθωτή δραστηριότητα αποτελεί επιχείρηση. Επιπλέον, ελλείπει το οργανωτικό στοιχείο που είναι απαραίτητο για να δούμε αν υφίσταται ή όχι επιχείρηση, δηλαδή δεν υπάρχει ενιαία οργάνωση προσωπικών υλικών ή άϋλων στοιχείων, που έχουν ταχθεί στη διαρκή επιδίωξη ορισμένου οικονομικού σκοπού [29]. Τέλος, η Ιταλική Κυβέρνηση υπεστήριξε ότι δεν είναι δυνατόν με βάση το ισχύον δίκαιο να θεωρηθούν όλες οι μη μισθωτές δραστηριότητες επιχειρήσεις, σύμφωνα με το άρθρο 85 της Συνθήκης, και ότι θα απαιτείτο νομοθετική μεταρρύθμιση για να επεκταθεί η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού και στους ανεξάρτητους επαγγελματίες.

47. Η Επιτροπή τόνισε στην επ' ακροατηρίου διαδικασία ότι οι εκτελωνιστές είναι επιχειρήσεις, κατά το άρθρο 85, και το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού έχει την αυτονομία του όχι μόνο έναντι των εθνικών δικαίων αλλά και έναντι των άλλων κανόνων του κοινοτικού δικαίου.

29 — Επικαλέσθηκε σχετικά την απόφαση της 10ης Μαρτίου 1992 του Πρωτοδικείου, υπόθεση T-11/89, Shell κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. II-757, σκέψη 311).

48. Θα εξετάσω, καταρχάς, τη νομολογία του Δικαστηρίου, τη σχετική με το ποιες οντότητες αποτελούν επιχειρήσεις, κατά το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, και, στη συνέχεια, θα εξετάσω την ουσία του ζητήματος κατά πόσον το επάγγελμα του εκτελωνιστή και κατ' επέκταση ένα ελεύθερο επάγγελμα [30] μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση [31].

30 — Σύμφωνα με το ιταλικό δίκαιο η οργάνωση των ελευθερίων επαγγελμάτων βασίζεται παραδοσιακά στο σωματειακό τύπο (modèle corporatif) που αποβλέπει στην προστασία αφενός των συμφερόντων της ενδιαφερόμενης επαγγελματικής κατηγορίας και αφετέρου στη διασφάλιση ότι συγκεκριμένη επαγγελματική δραστηριότητα ασκείται νομότυπα. Γίνεται δηλαδή διάκριση ανάμεσα στις επιχειρήσεις και τους ανεξάρτητους εργαζόμενους στους οποίους κατατάσσει και τους ελεύθερους επαγγελματίες.

31 — Υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή έχει στραφεί και στη συνέχεια, με απόφασή της, κατά επαγγελματικής οργανώσεως ελευθέρων επαγγελματιών, η οποία με απόφασή της καθορίζει το ύψος των αμοιβών των επαγγελματιών του οικείου κλάδου. Συγκεκριμένα, την 30ή Ιανουαρίου 1995, έλαβε την απόφαση 95/188/ΕΚ, σχετικά με διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 85 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 122, σ. 37). Η απόφαση αυτή απευθύνεται στο Colegio Oficial de Agentes de la Propriedad Industrial (COAPI), που είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με το ισπανικό δίκαιο. Η Επιτροπή έκρινε ότι συνιστά παράβαση του άρθρου 85 ο καθορισμός από τη γενική συνέλευση των συμβούλων επί θεμάτων βιομηχανικής ιδιοκτησίας (εφεξής: σύμβουλοι API) της κλίμακας των αμοιβών, η οποία είναι υποχρεωτική για όλους, επί ποινή κυρώσεων, τις οποίες ζητούν για την παροχή υπηρεσιών για τη διεκπεραίωση των απαραιτήτων για την αίτηση χορηγήσεων διπλώματος ευρεσιτεχνίας διατυπώσεως, καταχωρίσεως σήματος ή άλλων δικαιωμάτων βιομηχανικής ιδιοκτησίας καθώς και κάθε παροχή υπηρεσίας σχετικής με την ανανέωση και παρακολούθηση αυτών των δικαιωμάτων. Στο συμπέρασμα αυτό κατέληξε η Επιτροπή αφού πρώτα έκρινε ότι οι σύμβουλοι API συνιστούν επιχειρήσεις, κατά την έννοια του άρθρου 85, παράγραφος 1, και ότι το COAPI, που συμπεριλαμβάνει όλους τους συμβούλους API, συνιστά ένωση επιχειρήσεων κατά την έννοια αυτής της διατάξεως, έστω και αν κατά το ισπανικό δίκαιο, αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, ο δε κανονισμός του, που αφορά την ίδρυση του COAPI και τη λειτουργία του, αποτελεί τόσο συμφωνία μεταξύ επιχειρήσεων όσο και απόφαση ενώσεως επιχειρήσεων κατά την έννοια του άρθρου 85, παράγραφος 1 της Συνθήκης. Επιπλέον, οι αποφάσεις της γενικής συνελεύσεως (και της διευθύνουσας επιτροπής του COAPI) σχετικά με τον καθορισμό τιμών, που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή των διατάξεων του κανονισμού COAPI συνιστούν αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων, κατά την έννοια του άρθρου 85, παράγραφος 1. Περαιτέρω η Επιτροπή θεώρησε ότι λόγω των περιορισμών των τιμών υφίστανται αισθητοί περιορισμοί του ανταγωνισμού που δύνανται να επηρεάσουν τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Η Επιτροπή τόνισε, εξάλλου, ότι το COAPI δεν μπορεί να απαλλαγεί από την ευθύνη του επικαλούμενο ότι οι συμπεριφορές του απορρέουν από διατάξεις νόμων, έστω και αν ήταν δυνατόν να θεμελιωθεί ευθύνη του Βασιλείου της Ισπανίας.

49. Το Δικαστήριο παγίως αποφαίνεται ότι «η έννοια της επιχειρήσεως καλύπτει κάθε φορέα ο οποίος ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και τον τρόπο της χρηματοδοτήσεώς του» [32]. Δηλαδή, κατά την νομολογία αυτή, η έννοια της επιχειρήσεως και κατ' ακολουθίαν της οικονομικής δραστηριότητας ερμηνεύεται σταθερά ευρέως. Ως εκ τούτου αποτελεί conditio sine qua non να διερευνηθεί αν η δραστηριότητα ενός οργανισμού, ή μιας διοικητικής αρχής αποτελεί άσκηση δημόσιας εξουσίας ή άσκηση οικονομικής δραστηριότητας με βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, που μπορεί «να εκπληρωθεί, τουλάχιστον καταρχήν από ιδιωτική επιχείρηση και με σκοπό το κέρδος» [33].

50. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο, προκειμένου να αποφανθεί αν μια δραστηριότητα είναι οικονομική ή όχι, ερευνά τη φύση της ανεξάρτητα από τον φορέα που την ασκεί. Δέχεται λοιπόν ότι [34] «το κράτος μπορεί να ενεργεί είτε ασκώντας τη δημόσια εξουσία είτε ασκώντας οικονομικές δραστηριότητες βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα που συνίστανται στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών στην αγορά» [35] και ότι για το χαρακτηρισμό κάποιας δραστηριότητας ως δημόσιας επιχειρήσεως δεν είναι κρίσιμο στοιχείο η έλλειψη νομικής προσωπικότητας χωριστής από εκείνης του κράτους. Διευκρίνισε δε ότι: «Για να καταστεί δυνατή αυτή η διάκριση, είναι αναγκαίο, σε κάθε περίπτωση να ερευνώνται οι δραστηριότητες που ασκεί το κράτος και να καθορίζεται σε ποια κατηγορία ανήκουν αυτές οι δραστηριότητες» [36].

51. Για να καταλήξει στα συμπεράσματα αυτά το Δικαστήριο εξήτασε κατά κύριο λόγο τη φύση των ασκουμένων δραστηριοτήτων, εάν δηλαδή είναι οικονομικές ή όχι, και το αν μπορούν να εκπληρωθούν, καταρχήν, από ιδιωτική επιχείρηση με σκοπό το κέρδος. Εξήτασε επίσης το αντικείμενο και τους κανόνες που τις διέπουν [37]. Το Δικαστήριο συνεκτίμησε μια σειρά, μια δέσμη ενδείξεων που από μόνες τους δεν αρκούν για τον αποκλεισμό του οικονομικού χαρακτήρα μιας δραστηριό-

32 — Βλ., ενδεικτικά, την απόφαση της 23ης Απριλίου 1991, υπόθεση C-41/90, Höfner και Elser (Συλλογή 1991, σ. I-1979, σκέψη 21)· στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο θεώρησε ως επιχείρηση το γερμανικό Bundesanstalt für Arbeit, επειδή το δημόσιο αυτό ίδρυμα ασκεί ως ξεχωριστή ενότητα οικονομική δραστηριότητα στον τομέα της ευρέσεως εργασίας, διαμεσολαβώντας για την ανεύρεση εργασίας ή εργατικού δυναμικού. Βλ. επίσης και τις αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 1997, υπόθεση C-55/96, Job Centre, Συλλογή 1997, σ. I-7119 (σκέψη 21), η οποία επανέλαβε τη λύση που δόθηκε στην απόφαση Höfner και της 16ης Νοεμβρίου 1995, υπόθεση C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-4013, σκέψη 14).

33 — Βλ. το σημείο 9 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα κ. Giuseppe Tesauro, στην υπόθεση Eurocontrol· υπόθεση C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH κατά Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-43).

34 — Βλ. την απόφαση της 16ης Ιουνίου 1987, Επιτροπή κατά Ιταλίας, υπόθεση 118/85 (Συλλογή 1987, σ. 2599, σκέψη 7), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε (σκέψη 8) ότι αποτελούσε δημόσια επιχείρηση η Αυτόνομη διοίκηση των ιταλικών κρατικών μονοπωλίων (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato), η οποία δεν διέθετε ξεχωριστή νομική προσωπικότητα από εκείνη του κράτους, ασκούσε όμως οικονομική δραστηριότητα προσφέροντας στον τομέα των επεξεργασμένων καπνών αγαθά και υπηρεσίες στην αγορά.

35 — Παραδείγματος χάριν, στην απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985, υπόθεση 107/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1985, σ. 2655, ιδίως σκέψεις 14 και 15) διαπίστωσε ότι μέρος μόνον των ταχυδρομικών δραστηριοτήτων που ασκούνται από οργανισμό δημοσίου δικαίου μπορεί να θεωρηθεί δραστηριότητα δημόσιας αρχής υπό τη στενή του όρου έννοια.

36 — Απόφαση της 16ης Ιουνίου 1987, Επιτροπή κατά Ιταλίας, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 34 (σκέψη 7). Πρβλ. και την απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1993, υπόθεση C-92/91, Taillandier (Συλλογή 1993, σ. I-5383, σκέψη 14). Επιπλέον, στην απόφαση της 20ής Μαρτίου 1985, Ιταλία κατά Επιτροπής, υπόθεση 41/83 (Συλλογή 1985, σ. 873, σκέψη 20), το Δικαστήριο θεώρησε ότι οι κανόνες που θέσπισε η British Telecom, κάνοντας χρήση της κανονιστικής εξουσίας που της είχε αναγνωρισθεί από το νόμο, πρέπει να θεωρηθούν ότι αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της επιχειρηματικής δραστηριότητάς της.

37 — Βλ. την ήδη μνημονευθείσα στην υποσημείωση 33 απόφαση Eurocontrol (σκέψη 30), όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι οι δραστηριότητες του Eurocontrol, σχετικά με τον έλεγχο και την αστυνόμευση του εναέριου χώρου, δεν αποτελούν επιχειρηματικές δραστηριότητες αλλά συνιστούν άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στην απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-159/91 και C-160/91, Poucet και Pistre (Συλλογή 1993, σ. I-637), το Δικαστήριο έκρινε ότι τα ταμεία υγείας ή οι οργανισμοί που τα επικουρούν δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα αλλά «λειτούργημα κοινωνικού, αμιγώς χαρακτήρα» (σκέψη 18), διότι η δραστηριότητα αυτή υπόκειται σε κρατικό έλεγχο (σκέψη 14), «στηρίζεται στην αρχή της εθνικής αλληλεγγύης και στερείται οποιουδήποτε κερδοσκοπικού στόχου» (σκέψη 18).

τητας και τη μη υπαγωγή της στους κανόνες περί ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, συνεκτίμησε κατά πόσον η οντότητα της οποίας ερευνώνται οι δραστηριότητες λειτουργεί τηρουμένων των κανόνων που καθορίζουν οι διοικητικές αρχές, αν, ειδικότερα, διαθέτει εξουσία επηρεασμού του ύψους των αιτουμένων αντιπαροχών για τις παροχές υπηρεσιών προς τους χρήστες και κατά πόσον έχει κερδοσκοπικό σκοπό.

52. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει [38] ότι: «Ο όρος επιχείρηση, εντασσόμενος στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, πρέπει να νοηθεί ως οικονομική ενότητα από την άποψη του αντικειμένου της οικείας συμφωνίας, έστω και αν από νομική άποψη η οικονομική αυτή ενότητα αποτελείται από περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (...)» [39]. Στην ίδια αυτή υπόθεση ο γενικός εισαγγελέας κ. Lenz, στις προτάσεις του τόνισε ότι [40] «προφανέστατα, ο όρος "επιχείρηση" πρέπει να εκληφθεί υπό λειτουργική έννοια και συνεπώς καλύπτει επίσης φυσικά πρόσωπα εφόσον αυτά ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα».

53. Η οικονομική δραστηριότητα συνίσταται σε κάθε δραστηριότητα προσφοράς αγαθών ή υπηρεσιών σε μια δεδομένη αγορά [41]. Όπως δε ορθά υποστηρίζει η Επιτροπή, είναι πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η δραστηριότητα που ασκούν οι εκτελωνιστές έχει οικονομικό χαρακτήρα, υπό την προαναφερθείσα έννοια, διότι συνίσταται στην προσφορά προς τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες, έναντι αμοιβής, υπηρεσιών αφορωσών την εκπλήρωση τελωνειακών διατυπώσεων, κυρίως διατυπώσεων σχετικών με την εισαγωγή, εξαγωγή και διαμετακόμιση (transit) αγαθών, καθώς επίσης και άλλων υπηρεσιών συμπληρωματικών των προαναφερθεισών, όπως για παράδειγμα παροχής υπηρεσιών σε νομισματικά, εμπορικά και φορολογικά θέματα, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών διαφορών [42].

54. Επιπλέον, συμπληρωματικά θα έλεγα ότι η πραγματοποίηση δραστηριοτήτων των

38 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1984, υπόθεση 170/83, Hydrotherm Geräetebau (Συλλογή 1984, σ. 2999, σκέψη 11). Εκεί επρόκειτο για συμφωνία μεταξύ αφενός μιας εταιρίας (της Hydrotherm) και αφετέρου τριών χωριστών προσώπων, και συγκεκριμένα ενός φυσικού προσώπου και δύο εταιριών.

39 — Και συνέχιζε (σκέψη 11): «Πληρούται συνεπώς η προϋπόθεση του άρθρου 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 67/67 όταν ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη αποτελείται από εταιρίες που έχουν τα ίδια συμφέροντα, ελέγχονται δε από το ίδιο φυσικό πρόσωπο, το οποίο μετέχει επίσης στη συμφωνία. Υπό τις συνθήκες αυτές πράγματι, δεν υπάρχει καμία δυνατότητα ανταγωνισμού μεταξύ των προσώπων που μετέχουν ταυτόχρονα, ως μοναδικό συμβαλλόμενο μέρος στην οικεία συμφωνία.» Ο κανονισμός 67/67 της Επιτροπής, της 22ας Μαρτίου 1967, αφορούσε την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 3 της Συνθήκης σε κατηγορίες συμφωνιών αποκλειστικότητας· ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 65.

40 — Βλ. σημείο Β, 1 in fine (σ. 3025), των προτάσεών του στην υπόθεση 170/83, Hydrotherm, που ήδη αναφέρθηκε στην υποσημείωση 38.

41 — Βλ., ενδεικτικά, την απόφαση της 16ης Ιουνίου 1987, Επιτροπή κατά Ιταλίας, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 34 (σκέψη 7). Μπορούμε εξάλλου να βρούμε στη νομολογία του Δικαστηρίου παραδείγματα στα οποία ο όρος «οικονομική δραστηριότητα» ερμηνεύεται ευρύτατα. Τούτο συμβαίνει στον τομέα της εφαρμογής του φόρου προστιθέμενης αξίας στην παροχή υπηρεσιών, όπου γίνεται δεκτό [βλ. απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, υπόθεση 235/85, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1987, σ. 1471, σκέψη 15)] ότι «οι συμβολαιογράφοι και οι δικαστικοί επιμελητές στις Κάτω Χώρες, καθόσον ασκούν κατά τρόπο ανεξάρτητο οικονομικές δραστηριότητες που συνίστανται στην παροχή υπηρεσιών σε τρίτους, έναντι των οποίων λαμβάνουν αμοιβή για ίδιο λογαριασμό, πρέπει να θεωρηθούν ως υποκείμενοι στον ΦΠΑ κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της έκτης οδηγίας». Πρόκειται για την οδηγία 77/388/ΕΟΚ, έκτη οδηγία του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977 περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των Κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών — Κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 49). Επιπλέον, το Δικαστήριο στην ίδια απόφαση της 26ης Μαρτίου 1997, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών έκρινε ότι (σκέψη 22): «Συνεπώς, και αν ήθελε θεωρηθεί ότι οι συμβολαιογράφοι και οι δικαστικοί επιμελητές, κατά την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων τους, ασκούν προνόμια δημόσιας εξουσίας δυνάμει δημοσίου διορισμού, αυτό δεν σημαίνει ότι μπορούν να τύχουν της απαλλαγής που προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 5. Πράγματι, ασκούν τις δραστηριότητες αυτές όχι ως οργανισμοί δημοσίου δικαίου, δεδομένου ότι δεν είναι ενσωματωμένοι στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, αλλά υπό τη μορφή ανεξάρτητης δραστηριότητας που ασκείται στο πλαίσιο ελευθερίου επαγγέλματος».

42 — Τούτο αναφέρεται στο Κεφάλαιο ΙΙ, τιτλοφορούμενο «Αμοιβές», του Παραρτήματος της αποφάσεως του Ιταλού υπουργού Οικονομικών της 6ης Ιουλίου 1988 (ήδη αναφερθείσα στην υποσημείωση 4), με την οποία ενεκρίθη ο τιμοκατάλογος των παρεχομένων από τους εκτελωνιστές επαγγελματικών υπηρεσιών, που απεφάσισε το CNSD.

εκτελωνιστών σαφώς απαιτεί ένα ελάχιστο οργανωτικό πλαίσιο προσωπικών υλικών και άυλων στοιχείων (παραδείγματος χάριν ύπαρξη ενός εξοπλισμένου γραφείου, τηλεπικοινωνιακά μέσα κ.λπ.), που έχουν ταχθεί στην επιδίωξη ορισμένου σκοπού, που είναι η προσφορά υπηρεσιών στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες προς επιδίωξη κέρδους [43].

55. Πέραν των ανωτέρω, όπως υποστηρίζει και η Επιτροπή και δεν αντικρούσθηκε από την Ιταλική Κυβέρνηση, οι εκτελωνιστές, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αναλαμβάνουν πλήρως τους οικονομικούς κινδύνους που επάγεται η ενλόγω άσκηση, κινδύνους συμφυείς, εξάλλου, με την άσκηση οιασδήποτε οικονομικής δραστηριότητας, με σκοπό το κέρδος [44]. Πρόκειται για τον κίνδυνο της μη καλύψεως των εξόδων των διαφόρων παραγόντων που παρεμβάλλονται στη διαδικασία παροχής των υπηρεσιών, μέσω της αμοιβής των παρεχομένων υπηρεσιών αυτών για την πραγματοποίηση των τελωνειακών εργασιών [45]. Σε περίπτωση ανισορροπίας μεταξύ εξόδων και εσόδων, τονίζει η Επιτροπή, ο ίδιος ο εκτελωνιστής καλείται να αναλάβει τα διαχειριστικά ελλείμματα και τον ενδεχόμενο κίνδυνο αφερεγγυότητος. Επομένως, από την ανωτέρω δέσμη στοιχείων συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι οι εκτελωνιστές, που είναι ανεξάρτητοι επαγγελματίες και ασκούν οικονομική δραστηριότητα, αποτελούν επιχειρήσεις, κατά το άρθρο 85, και πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμα τα περί του αντιθέτου προβληθέντα κατά την επ' ακροατηρίου διαδικασία από την Ιταλική Κυβέρνηση.

2) Σχετικά με το ζήτημα κατά πόσον το CNSD αποτελεί ένωση επιχειρήσεων, κατά το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης

56. Η Ιταλική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υποστήριξε ότι εφόσον ο εκτελωνιστής δεν αποτελεί επιχείρηση κατά το άρθρο 8, πολλώ μάλλον το CNSD δεν αποτελεί ένωση επιχειρήσεων κατά το άρθρο αυτό.

57. Κατά την επ' ακροατηρίου διαδικασία, η Επιτροπή τόνισε ότι η ιδιαιτερότητα της υπό κρίση διαφοράς έγκειται στο ότι ο άμεσος καθορισμός των αμοιβών για την παροχή των υπηρεσιών στο πλαίσιο των εκτελωνιστικών εργασιών, δεν γίνεται από τους εκτελωνιστές ξεχωριστά, που είναι επιχειρήσεις, όπως ορίζει το άρθρο 85, αλλά οι αμοιβές αυτές καθορίζονται από κοινού μέσω του CNSD.

43 — Η Ιταλική Αρχή εποπτείας του ανταγωνισμού (Autorità garante della concorrenza e del mercato) ερειδόμενη στο λειτουργικό κριτήριο ορισμού της επιχειρήσεως δηλαδή στη φύση της ασκούμενης δραστηριότητας (οικονομική ή όχι), ανεξάρτητα του νομικού καθεστώτος της, δέχθηκε ρητά ότι η επαγγελματική δραστηριότητα των ελευθέρων επαγγελματιών, όπου συγκαταλέγονται οι εκτελωνιστές, αποτελεί επιχειρηματική δραστηριότητα, ότι ο χαρακτηρισμός τους ως επιχειρήσεις δεν είναι ασυμβίβαστος με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ελευθέρων επαγγελμάτων και, συνεπώς, ότι μπορούν να υπάγονται στους κανόνες του ανταγωνισμού· βλ. την απόφαση (delibera) της 1ης Ιανουαρίου 1994 in «Bollettino dell' Autorità garante della concorrenza» αριθ. 47/94.

44 — Βλ., την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1975, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 40/73 έως 48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 και 114/73, Suiker Unie κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1975, σ. 507, σκέψεις 482 και 541).

45 — Θα αναφέρω, παραδείγματος χάριν, το κόστος εξοπλισμού ή/και μισθώσεως και συντηρήσεως γραφείου, το κόστος τηλεπικοινωνιών και την πληρωμή φόρων.

58. Θα προχωρήσω, συνεπώς, στην εξέταση του κρισίμου για την επίλυση της υπό κρίση διαφοράς ζητήματος κατά πόσον μια επαγγελματική οργάνωση, όπως εν προκειμένω το CNSD, το οποίο κατά το ιταλικό δίκαιο αποτελεί οργανισμό δημοσίου δικαίου [46], ενήργησε ως ένωση επιχειρήσεων, κατά τό άρθρο 85, παράγραφος 1, στο μέτρο που είναι υπεύθυνο για την σύνταξη τιμοκαταλόγου αμοιβών για τις παρεχόμενες από τους εκτελωνιστές επαγγελματικές υπηρεσίες.

59. Για την εξέταση του ζητήματος αυτού είναι νομίζω απαραίτητη η παράθεση της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου. Στην απόφαση BNIC κατά Clair [47], το Δικαστήριο, καλούμενο να αποφανθεί επί του ζητήματος κατά πόσον υπήρχε ένωση επιχειρήσεων, με την έννοια του άρθρου 85, στην περίπτωση του BNIC, έκρινε ότι τα μέλη του διοικούντος τον ενλόγω οργανισμό οργάνου, είναι «πρόσωπα τα οποία, μολονότι διορίστηκαν από τη δημόσια αρχή, είχαν προταθεί για διορισμό από τις άμεσα ενδιαφερόμενες επαγγελματικές οργανώσεις — εκτός από δύο που είχαν διορισθεί απευθείας από τον υπουργό — και τα οποία, επομένως, πρέπει στην πραγματικότητα να θεωρηθούν ότι εκπροσωπούσαν τις οργανώσεις αυτές κατά τη διαπραγμάτευση της ενλόγω συμφωνίας».

60. Αυτήν την ιδέα της άμεσης ή ευθείας αντιπροσωπεύσεως, όπως εύστοχα τη χαρακτηρίζει η Επιτροπή, των συμφερόντων των επιχειρηματιών ενός συγκεκριμένου τομέα, παρατηρούμε ότι το Δικαστήριο την επανέλαβε αρκετές φορές, καθορίζοντας τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα μέλη ορισμένων επιτροπών στις οποίες ανατίθεται η αρμοδιότητα να συντάσσουν τιμοκατάλογο εφαρμοστέο στο σύνολο επιχειρήσεων που ασκούν κάποια δραστηριότητα, *δεν μπορούν* να θεωρηθούν ως εκπρόσωποι των επαγγελματικών επιχειρήσεων στις οποίες αφορούν [48].

61. Τούτο συμβαίνει, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου όταν: α) τα μέλη των εν λόγω επιτροπών (επιτροπών κομίστρων) δεν δεσμεύονται από εντολές ή κατευθύνσεις των επιχειρήσεων ή ενώσεων που τους προτείνουν για διορισμό, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως συνεδριάσεις εκπροσώπων επιχειρήσεων του οικείου τομέα, και επομένως μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες [49] και β) τα μέλη αυτών των επιτροπών κομίστρων υποχρεούνται από τον νόμο να καθορίζουν τα κόμιστρα [50], λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνον αποκλειστικά τα συμφέροντα των επιχειρήσεων ή ενώσεων επιχειρήσεων του τομέα που τα ανέδειξε, αλλά το γενικό συμφέρον [51] και τα συμφέροντα

46 — Κατά την ιταλική νομοθεσία, το CNSD έχει ως αποστολή την οργάνωση και τον συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας των μελών των επαγγελματικών οργανώσεων των εκτελωνιστών με σκοπό τη διευκόλυνση της πραγματοποιήσεως των στόχων βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα που τα μέλη τους επιδιώκουν.

47 — Απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 1985, υπόθεση 123/83, BNIC κατά Clair, (Συλλογή 1985, σ. 391, σκέψη 19). BNIC είναι τα αρχικά του Bureau national interprofessionnel du cognac, που αποτελούσε διεπαγγελματική οργάνωση στον τομέα των αποσταγμάτων κονιάκ, της οποίας τα μέλη διορίζονταν από τον Υπουργό Γεωργίας, καθόριζε δε με απόφασή του τις τιμές των αποσταξίμων λευκών οίνων και των αποσταγμάτων κονιάκ.

48 — Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις της 17ης Νοεμβρίου 1993, υπόθεση C-185/91, Reiff (Συλλογή 1993, σ. I-5801), της 9ης Ιουνίου 1994, υπόθεση C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft (Συλλογή 1994, σ. I-2517), της 5ης Οκτωβρίου 1995, υπόθεση C-96/94, Spediporto (Συλλογή 1995, σ. I-2883) και της 17ης Οκτωβρίου 1995, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-140/94 έως C-142/94, DIP Spa κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-3257).

49 — Αποφάσεις Reiff (σκέψεις 17 και 24), Delta (σκέψεις 16 και 18) και DIP (σκέψεις 18 και 19).

50 — Ή να διατυπώνουν τη γνώμη τους για την παροχή διοικητικής αδείας για τη λειτουργία εμπορικών καταστημάτων (απόφαση DIP).

51 — Κατά την επ' ακροατηρίου διαδικασία η Επιτροπή ανέφερε ως παράδειγμα την περίπτωση των δικηγόρων, όπου ο αρμόδιος υπουργός συντάσσει τον πίνακα των αμοιβών λαμβάνοντας υπόψη το δημόσιο συμφέρον.

επιχειρήσεων άλλων τομέων ή των χρηστών των υπηρεσιών αυτών [52].

62. Απαιτείται, συνεπώς, ενόψει της επίμαχης ιταλικής νομοθεσίας, να εξετασθεί σε ποια συμπεράσματα, σχετικά με το ζήτημα του χαρακτηρισμού του CNSD ως ενώσεως επιχειρήσεων, κατά το άρθρο 85, παράγραφος 1, οδηγούν τα ερμηνευτικά κριτήρια της νομολογίας αυτής εφαρμοζόμενα στην υπό κρίση υπόθεση. Θεωρώ ότι μια δέσμη στοιχείων μας βοηθούν να απαντήσουμε στο ερώτημα κατά πόσον το CNSD αποτελεί ένωση επιχειρήσεων, κατά το άρθρο 85.

63. Κατά πρώτον, θεωρώ ότι από τις διατάξεις της ιταλικής νομοθεσίας, προκύπτει ότι τα μέλη του CNSD αντιπροσωπεύουν μια ορισμένη επαγγελματική κατηγορία, εκείνη των εκτελωνιστών, και τα συμφέροντα αυτής. Δεχθήκαμε, εξάλλου, ότι οι εκτελωνιστές αποτελούν επιχειρήσεις κατά το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού. Όπως ορθά επισημαίνει η Επιτροπή (σημείο 8 υπό α΄ της προσφυγής), όταν γίνει κάποιος μέλος του εθνικού συμβουλίου της επαγγελματικής οργανώσεως (ordre professionnel), αντιπροσωπεύει το επάγγελμα αυτό τόσο προς τα έξω όσο και προς τα έσω, στις σχέσεις του συλλόγου με τα μέλη του. Υπενθυμίζω ότι σύμφωνα με το άρθρο 10 του νόμου 1612/1960, τα περιφερειακά συμβούλια εκτελωνιστών εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία μεταξύ των εγγεγραμμένων στο μητρώο κάθε περιφερείας για δύο έτη, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 13, του ιδίου νόμου, το CNSD απαρτίζεται από εννέα μέλη, που ορίζονται για μια τριετία από τα μέλη των περιφερειακών συμβουλίων. Εξάλλου, τούτο καθίσταται απολύτως σαφές και από τις διατάξεις της εκτελεστικής αποφάσεως (decreto) του Υπουργού Οικονομικών, της 10ης Μαρτίου 1964, που καθορίζει λεπτομερειακά τη διαδικασία αναδείξεως τόσο των περιφερειακών (άρθρα 8 και επόμενα) όσο και των εθνικών συμβούλων (άρθρα 22 και επόμενα), ορίζοντας ότι μπορούν να εκλεγούν μέλη των συμβουλίων, των περιφερειακών και του CNSD, μόνον εκτελωνιστές εγγεγραμμένοι στα τηρούμενα μητρώα [53].

64. Επιπλέον, ο Ιταλός Υπουργός Οικονομικών, εποπτεύουσα, κατά τον νόμο, αρχή της συγκεκριμένης επαγγελματικής οργανώσεως δεν μπορεί να παρέμβει κατά την ανάδειξη δι' εκλογής των μελών ούτε των περιφερειακών συμβουλίων ούτε του CNSD.

65. Επομένως, οι ερμηνευτικές αρχές που παρέσχε το Δικαστήριο στην απόφαση BNIC κατά Clair μπορούν a fortiori, όπως ορθά ισχυρίζεται η Επιτροπή, να εφαρμοσθούν στην υπό κρίση υπόθεση. Διότι στην υπόθεση εκείνη οι επαγγελματικές οργανώσεις απλώς *πρότειναν* τα μέλη της γενικής συνελεύσεως του BNIC, τα οποία *διορίζονταν*, στη συνέχεια *από τον αρμόδιο Υπουργό* [54], και τούτο δεν είχε εμποδίσει τότε το Δικαστήριο να χαρακτηρίσει, χωρίς

52 — Βλ. τις προμνημονευθείσες στην υποσημείωση 48, αποφάσεις Reiff (σκέψεις 18 και 24), Delta (σκέψεις 17 και 23), Spediporto (σκέψεις 24 και 42) και DIP (σκέψεις 18 και 31).

53 — Άρθρο 8, δεύτερο εδάφιο και άρθρο 22, δεύτερο εδάφιο, της προαναφερθείσας στην υποσημείωση 2, υπουργικής αποφάσεως της 10ης Μαρτίου 1964.

54 — Τον Γάλλο Υπουργό Γεωργίας.

δισταγμούς το BNIC ως ένωση επιχειρήσεων.

66. Κατά δεύτερον, θεωρώ ότι ο δεσμός εκπροσωπήσεως που προφανώς συνδέει τους εθνικούς συμβούλους της οικείας επαγγελματικής οργανώσεως με τους εκτελωνιστές που τους εξέλεξαν, προκύπτει σιωπηρά για έναν επιπλέον λόγο. Στην επίμαχη εφαρμοστέα ιταλική νομοθεσία, και συγκεκριμένα στο άρθρο 14, στοιχείο δ', του νόμου 1612/1960, το CNSD επιφορτίζεται με τη σύνταξη του τιμοκαταλόγου των περιεχομένων από τους εκτελωνιστές επαγγελματικών υπηρεσιών με βάση τις υποβαλλόμενες από τα περιφερειακά συμβούλια προτάσεις. Δηλαδή, στη νομοθεσία αυτή δεν υπάρχει κανόνας ανάλογος με εκείνον που υπήρχε στον γερμανικό νόμο, σχετικό με την οδική μεταφορά εμπορευμάτων [55], ή, επίσης, τον γερμανικό νόμο σχετικό με την ποτάμιες μεταφορές [56], ή τον ιταλικό νόμο για το λιανικό εμπόριο [57]. Επομένως, επειδή δεν απαγορεύεται ρητά να λαμβάνονται υπόψη οι ενδεχόμενες υποδείξεις (οδηγίες ή εντολές) των εκλογέων τους, κατά συνέπεια, δεν επιτρέπεται ο χαρακτηρισμός των μελών του CNSD ως ανεξαρτήτων «ειδικών εμπειρογνωμόνων» («experts tarifaires» indépendants) υπό την έννοια της νομολογίας Reiff [58], Delta [59] και DIP [60].

67. Κατά τρίτον, θεωρώ ότι ένα επιπλέον στοιχείο οδηγεί προς την κατεύθυνση ότι το CNSD αποτελεί ένωση επιχειρήσεων. Στην επίμαχη ιταλική νομοθεσία δεν είναι δυνατόν να ευρεθεί κανόνας που θα υποχρέωνε ρητά τα μέλη του CNSD να καταρτίζουν τον τιμοκατάλογο των αμοιβών τηρώντας «ορισμένα κριτήρια δημοσίου συμφέροντος» [61], και όχι μόνον τα συμφέροντα των εκτελωνιστών, από τους οποίους αναδεικνύονται οι εθνικοί σύμβουλοι της επαγγελματικής αυτής οργανώσεως. Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι ο ιταλικός νόμος ορίζει ότι τα μέλη του CNSD είναι εκτελωνιστές, και λόγω μη υπάρξεως ειδικού κανόνα, όπως συνέβαινε στις περιπτώσεις των υποθέσεων Reiff, Delta, Spediporto και DIP, δεν μπορούμε να συναγάγουμε ότι το CNSD καθορίζει το ύψος των αμοιβών με βάση «ορισμένα κριτήρια δημοσίου συμφέροντος», όπως ορθά συμπεραίνει η Επιτροπή.

68. Ένα επιπλέον επιχείρημα με το οποίο η Επιτροπή στηρίζει τη θέση της, έγκειται και στο ότι, σύμφωνα με το άρθρο 13, τελευταίο εδάφιο του νόμου 1612/1960, «το εθνικό συμβούλιο ασκεί τις αρμοδιότητές του για τρία έτη και τα μέλη του μπορούν να επανεκλεγούν». Θα μπορούσε λοιπόν να υποστηριχθεί ότι κατ' αυτόν τον τρόπο τα μέλη του CNSD, θεωρητικά τουλάχιστον, καθίστανται πιο ευάλωτα σε πιέσεις προερχόμενες από τη βάση των επαγγελματικών οργανώσεων που εκπροσωπούν, εφόσον επιθυμούν να επανεκλεγούν και ότι τούτο αποτελεί μία επιπλέον ένδειξη ότι το CNSD αποτελεί ένωση επιχειρήσεων, κατά το άρθρο 85.

55 — Προαναφερθείσα (υποσημείωση 48) απόφαση Reiff.
56 — Προαναφερθείσα (υποσημείωση 48) απόφαση Delta.
57 — Προαναφερθείσα (υποσημείωση 48) απόφαση DIP.
58 — Σκέψεις 4 και 17.
59 — Σκέψεις 6 και 16.
60 — Σκέψεις 5, 6 και 18.

61 — Βλ. ενδεικτικά τις προαναφερθείσες στην υποσημείωση 48, αποφάσεις Reiff (σκέψη 24), Delta (σκέψη 23) και Spediporto (σκέψη 24).

69. Τέλος, τέταρτον, προς την κατεύθυνση ότι το CNSD αποτελεί ένωση επιχειρήσεων, κατά το άρθρο 85 οδηγεί και το γεγονός ότι μετά την πρόσφατη μεταβολή που επέφερε το νομοθετικό διάταγμα 331/1992, καταργήθηκε η συμμετοχή στο CNSD αυτοδικαίως ως προέδρου του γενικού διευθυντή τελωνείων. Αυτή η μεταβολή επέτεινε την εικόνα ότι το CNSD απορρέει ευθέως και αποκλειστικώς από το σύνολο των ασκούντων το επάγγελμα του εκτελωνιστή.

70. Ενόψει της προηγηθείσας αναλύσεως, συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι το CNSD πρέπει να θεωρηθεί από το Δικαστήριο ένωση επιχειρήσεων στο μέτρο που είναι υπεύθυνο για τη σύνταξη του τιμοκαταλόγου των αμοιβών των παρεχομένων από τους εκτελωνιστές επαγγελματικών υπηρεσιών. Δηλαδή η εθνική επαγγελματική οργάνωση των εκτελωνιστών στο πλαίσιο ασκήσεως της αρμοδιότητας συντάξεως του τιμοκαταλόγου αποτελεί ένωση επιχειρήσεων κατά το άρθρο 85. Οποιοδήποτε διαφορετικό συμπέρασμα θα στερούσε το άρθρο 85 από κάθε χρήσιμο αποτέλεσμα, διότι οι επιχειρήσεις (εν προκειμένω οι ενδιαφερόμενοι ελεύθεροι επαγγελματίες) θα μπορούσαν χρησιμοποιώντας το νομικό πλαίσιο της ενώσεως (association) να ακολουθούν ανεμπόδιστα μια περιοριστική του ανταγωνισμού συμπεριφορά.

71. Η διαλεύκανση ενός τελευταίου ζητήματος είναι νομίζω απαραίτητη. Το CNSD έχει κατά νόμον και μια σειρά άλλων αρμοδιοτήτων. Πρόκειται, συγκεκριμένα, για την τήρηση εθνικού μητρώου εκτελωνιστών και την επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων έναντι των εγγεγραμμένων μελών (άρθρο 14, υπό α' και γ' του νόμου 1612/1960) [62]. Το χαρακτηριστικό των ενλόγω αρμοδιοτήτων, όμως, είναι ότι δεν αποσκοπούν να θέσουν κανόνες σχετικούς με τη συμπεριφορά των εκτελωνιστών στην αγορά της παροχής υπηρεσιών κατά τη διενέργεια εργασιών εκτελωνισμού, όπως το τονίζει η Επιτροπή. Αντιθέτως, οι πράξεις που είναι σχετικές με την αρμοδιότητα καθορισμού των αμοιβών αφορούν αναμφίβολα επιλογές οικονομικής φύσεως στις οποίες προβαίνουν οι εκτελωνιστές στην συγκεκριμένη αγορά και, κατά συνέπεια, γι' αυτό το είδος των αρμοδιοτήτων του το CNSD πρέπει να συγκαταλεχθεί στις ενώσεις επιχειρήσεων του άρθρου 85 [63]. Εξάλλου, θεωρώ ότι ο καθορισμός των αμοιβών που εισπράττονται από τους εκτελωνιστές στο πλαίσιο των υπηρεσιών που παρέχουν στους πελάτες τους, δεν αποτελεί στοιχείο απαραίτητο για την

62 — Η αναγνώριση από το νόμο παρόμοιων αρμοδιοτήτων των επαγγελματικών οργανώσεων και σε άλλα κράτη μέλη δεν εμπόδισε τα εθνικά νομικά συστήματα να ορίσουν ότι οι κανόνες του ανταγωνισμού εφαρμόζονται και στον καθορισμό της κλίμακας των αμοιβών από τις οργανώσεις αυτές. Λόγου χάριν, παρόμοιος καθορισμός απαγορεύεται ρητά στο γαλλικό, φινλανδικό και σουηδικό δίκαιο. Σε άλλα κράτη μέλη λήφθηκαν σχετικές αποφάσεις των αρμοδίων αρχών πιστοποιούσες την παράβαση των εθνικών κανόνων ανταγωνισμού από επαγγελματικές οργανώσεις περί καθορισμού του ύψους των αμοιβών (τούτο συνέβη, παραδείγματος χάριν, στη Γερμανία, Δανία, Ισπανία, Πορτογαλία και το Βέλγιο).

63 — Υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο, στην απόφαση Euroconirol, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 33, προέβη στη διάκριση των ανατεθειμένων στον οργανισμό αυτό αρμοδιοτήτων και δέχθηκε ότι (σκέψη 28) η δραστηριότητα (του Euroconirol) που συνίστατο στην είσπραξη των τελών διαδρομής δεν ήταν οικονομική δραστηριότητα αλλά αποτελούσε συνάρτηση των υπολοίπων δραστηριοτήτων δημοσίου συμφέροντος που ασκούσε ο εν λόγω οργανισμός, που ανάγονταν στην άσκηση προνομίων της δημόσιας εξουσίας, σχετικών με την αστυνόμευση και τον έλεγχο του εναέριου χώρου. Εξάλλου, στην απόφαση της 18ης Μαρτίου 1997, υπόθεση C-343/95, Diego Calì (Συλλογή 1997, σ. I-1547) το Δικαστήριο ακολούθησε την ίδια μέθοδο αναλύσεως και έκρινε (σκέψη 25) ότι «το άρθρο 86 της Συνθήκης έχει την έννοια ότι η δραστηριότητα επιτηρήσεως προς πρόληψη της ρυπάνσεως, η οποία έχει ανατεθεί από τη δημόσια αρχή σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου σε λιμένα πετρελαιοειδών κράτους μέλους, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου αυτού, ακόμη και στην περίπτωση όπου οι χρήστες του λιμένα πρέπει να καταβάλλουν τέλη για τη χρηματοδότηση της δραστηριότητας αυτής». Στο ίδιο αυτό νομικό πρόσωπο είχαν όμως ανατεθεί και αρμοδιότητες ταχείας επεμβάσεως σε περίπτωση ρυπάνσεως του χώρου του λιμένα (στην περίπτωση εκείνη του λιμένα πετρελαιοειδών της Γένουας). Επίσης, βλ. την ήδη μνημονευθείσα στην υποσημείωση 35 απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985, Επιτροπή κατά Γερμανίας (σκέψεις 14 και 15).

εκπλήρωση των άλλων αρμοδιοτήτων που ο εθνικός νομοθέτης έχει αναθέσει στο CNSD [64].

74. Περαιτέρω, δεν παρουσιάζει, κατά τη γνώμη μου, ιδιαίτερες δυσκολίες ο χαρακτηρισμός ως αποφάσεων ενώσεως επιχειρήσεων, περιορίζουσας τον ανταγωνισμό, κατά το άρθρο 85, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης, των αποφάσεων του CNSD, για τον καθορισμό υποχρεωτικού πίνακα αμοιβών, αρμοδιότητα που του παρέχει το άρθρο 14, υπό δ', του νόμου 1612/1960.

3) Σχετικά με τον περιορισμό του ανταγωνισμού λόγω του καθορισμού από το CNSD υποχρεωτικού πίνακα αμοιβών

75. Πράγματι, η κατάρτιση του πίνακα αμοιβών από το CNSD, με την απόφασή του της 21ης Μαρτίου 1988, αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση αμέσου καθορισμού των τιμών πωλήσεως των υπηρεσιών που παρέχουν οι εκτελωνιστές προς τους πελάτες τους, όπως άλλωστε ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή. Ο εν λόγω τιμοκατάλογος προβλέπει για κάθε ξεχωριστό είδος ενεργειών (τελωνειακών διατυπώσεων ή άλλων ενεργειών συνδεομένων με αυτές) ανώτατα και κατώτατα όρια των οφειλομένων ποσών από τον πελάτη στον εκτελωνιστή. Όπως αναλυτικά αναφέρεται στην απόφαση 93/438 της Επιτροπής (αιτιολογικές σκέψεις 24 έως 36 και 45 έως 48), αυτός ο πίνακας τιμών ορίζει διάφορες κλίμακες με βάση την αξία ή το βάρος του προς εκτελωνισμό εμπορεύματος είτε τον ειδικό τύπο του εμπορεύματος είτε επιπλέον τον ειδικό τύπο της παρεχόμενης επαγγελματικής υπηρεσίας (λ.χ. υπηρεσίες σε νομισματικά, εμπορικά και φορολογικά θέματα, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών διαφορών) (ιδίως αιτιολογική σκέψη 26).

72. Έρχομαι τώρα στην εξέταση του ζητήματος κατά πόσον οι ενλόγω αποφάσεις του CNSD, για την επιβολή υποχρεωτικού πίνακα αμοιβών για όλους τους εκτελωνιστές, έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού, στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης αγοράς (εκείνης των υπηρεσιών που προσφέρουν οι εκτελωνιστές στην ιταλική επικράτεια) στον τομέα της μεταφοράς, και μάλιστα αερομεταφοράς, εμπορευμάτων.

73. Ξεκινώ από τη διαπίστωση ότι οι εκτελωνιστές αποτελούν επιχειρήσεις κατά το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης, και ότι το CNSD αποτελεί ένωση επιχειρήσεων, όσον αφορά τις πράξεις που καθορίζουν τη συμπεριφορά των εκτελωνιστών στην αγορά αυτή.

64 — Όπως προαναφέρθηκε, πρόκειται, λόγου χάριν, για την τήρηση μητρώου, την επιβολή πειθαρχικών ποινών, την επίλυση διαφορών για την κατά τόπου αρμοδιότητα των περιφερειακών συμβουλίων κ.λπ.

76. Αρκεί νομίζω να υπομνησθεί η ίδια η απόφαση του CNSD, για να καταδειχθεί η βασιμότητα των ισχυρισμών της Επιτροπής.

77. Πράγματι κατά μεν το άρθρο 1, της ενλόγω αποφάσεως του CNSD: «Ο παρών τιμοκατάλογος προβλέπει τις ανώτατες και κατώτατες αμοιβές που πρέπει να ισχύουν στα πλαίσια της εκτελέσεως των πράξεων εκτελωνισμού και της παροχής υπηρεσιών σε νομισματικά, εμπορικά και φορολογικά θέματα, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών διαφορών».

78. Κατά το άρθρο 5, «(...) απαγορεύεται οποιαδήποτε παρέκκλιση από τον παρόντα τιμοκατάλογο έναντι του εντολέα, ο δε τιμοκατάλογος αυτός καθιστά άκυρη οποιαδήποτε περί του αντιθέτου συμφωνία, (...)». Δηλαδή, ουσιαστικά, ένας εκτελωνιστής δεν μπορεί να ζητήσει ούτε μικρότερη ούτε μεγαλύτερη της ορισθείσης ελαχίστης αμοιβής για μια συγκεκριμένη κατηγορία ενεργειών.

79. Τέλος, κατά το άρθρο 6 της αποφάσεως του CNSD, μόνον «το Εθνικό Συμβούλιο Εκτελωνιστών μπορεί να προβλέψει ειδικές και/ή προσωρινές παρεκκλίσεις από τα προβλεπόμενα με τον παρόντα τιμοκατάλογο κατώτατα όρια», δηλαδή με απόφαση γενικού περιεχομένου αφορώσα το σύνολο των εκτελωνιστών και υποχρεωτικής για όλους τους εγγεγραμμένους στο μητρώο. Επομένως, κατ' αντιδιαστολήν συνάγεται ότι ο ενδιαφερόμενος εκτελωνιστής δεν μπορεί να παρεκκλίνει από τις ορισθείσες κατώτατες τιμές.

80. Ανακεφαλαιώνοντας, μπορούμε λοιπόν να πούμε ότι η απόφαση της 21ης Μαρτίου 1988, που έλαβε το CNSD, αποτελεί συμφωνία περιορίζουσα τον ανταγωνισμό, διότι πρόκειται για απόφαση ληφθείσα από ένωση επιχειρήσεων (το CNSD) με σκοπό τον καθορισμό της κλίμακας των αμοιβών για την παροχή υπηρεσιών από τους εκτελωνιστές [65].

4) Σχετικά με τον επηρεασμό του ενδοκοινοτικού εμπορίου

81. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι λόγω του υποχρεωτικού χαρακτήρα του τιμοκαταλόγου που κατήρτισε το CNSD επηρεάζονται οι συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών.

82. Καταρχάς θα υπενθυμίσω ότι, σύμφωνα με την παγία νομολογία του Δικαστηρίου, «το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης δεν επιβάλλει να έχουν οι συμφωνίες που διαλαμβάνονται στη διάταξη αυτή αισθητά επηρεάσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο, γεγονός άλλωστε το οποίο, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, δυσχερώς μπορεί να αποδειχθεί επαρκώς κατά νόμο, αλλά ζητεί να αποδεικνύεται ότι οι συμφωνίες αυτές είναι ικανές να έχουν ένα τέτοιο

65 — Υπενθυμίζω ότι η Autorità garante della concorrenza del mercato έχει επανειλημμένα αποφανθεί σχετικά με το ζήτημα αυτό θεωρούσα ότι το ισχύον σύστημα καθορισμού των τιμών δεν δικαιολογείται για λόγους δημοσίας τάξεως οι οποίοι θα οδηγούσαν ενδεχομένως στο να μην εφαρμόζονται οι κανόνες του ανταγωνισμού. Κατά την Autorità η προσαρμογή του καθεστώτος αμοιβών σε αυτούς τους κανόνες θα καθιστούσε αναγκαία τόσο την κατάργηση της εξουσίας του CNSD για καθορισμό του ύψους των αμοιβών όσο και την κατάργηση του υποχρεωτικού χαρακτήρα των αμοιβών που το CNSD καθόρισε· βλ. Supplemento al Bollettino dell' Autorità Garante, αριθ. 14/1995. Επίσης, βλ. τα συμπεράσματα που διατύπωσε η Autorità μετά από έρευνα για τις επαγγελματικές οργανώσεις και συλλόγους, στις 3 Οκτωβρίου 1997, σημείο 29 (in «Guida al Diritto, il Sole — 24 ore», της 8ης Νοεμβρίου 1997, αριθ. 42, σ. 102).

αποτέλεσμα» [66]. Επίσης, σύμφωνα με παγία νομολογία, «για να είναι μια απόφαση, μια συμφωνία ή μια σύμπραξη ικανές να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, πρέπει, βάσει νομικών ή πραγματικών στοιχείων, να επιτρέπουν να θεωρηθεί με επαρκή βαθμό πιθανότητας ότι μπορούν να ασκήσουν επιρροή, άμεση ή έμμεση, πραγματική ή δυνητική, στα εμπορικά ρεύματα μεταξύ κρατών μελών, δικαιολογώντας τον φόβο ότι μπορούν να εμποδίσουν την πραγματοποίηση ενιαίας αγοράς μεταξύ κρατών μελών» [67].

83. Θα υπενθυμίσω επίσης ότι, σύμφωνα με την παγία νομολογία του Δικαστηρίου [68] «η συμφωνία που καλύπτει ολόκληρο το έδαφος ενός των κρατών μελών έχει εξ ορισμού ως αποτέλεσμα την παγίωση στεγανοποιήσεων της εθνικής αγοράς και τη συνακόλουθη παρακώλυση της οικονομικής αλληλοσυνδέσεως που επιδιώκεται με τη Συνθήκη».

84. Όπως αναλυτικότερα επεξηγεί η Επιτροπή (σημείο 12 του δικογράφου της προσφυγής), ο υποχρεωτικός τιμοκατάλογος, τον οποίο κατήρτισε το CNSD και που εφαρμόζεται χωρίς εξαίρεση, επηρεάζει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών, όπως απαιτεί το άρθρο 85, παράγραφος 1, διότι υπάρχουν περισσότερες μορφές εισαγωγικών και εξαγωγικών εργασιών εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας, καθώς επίσης και εισαγωγές και εξαγωγές εμπορευμάτων μεταξύ των επιχειρηματιών της Κοινότητας που απαιτούν τη διενέργεια τελωνειακών διατυπώσεων και, κατ' ακολουθίαν μπορούν να καταστήσουν αναγκαία την επέμβαση ανεξάρτητου εκτελωνιστή εγγεγραμμένου στο μητρώο [69].

85. Ειδικότερα, είναι δυνατόν να πρόκειται για τις ακόλουθες εργασίες:

α) Εργασίες εσωτερικής διαμετακομίσεως [70] που καλύπτουν την αποστολή εμπορευμάτων από την Ιταλία προς άλλο κράτος μέλος, δηλαδή από ένα σημείο σε ένα άλλο σημείο του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας, μέσω τρίτης χώρας [71]· παραδείγματος χάριν, από την Ιταλία στη Γερμανία, με διαμετακόμιση μέσω Ελβετίας. Αυτό έχει πολύ μεγάλη σημασία για την Ιταλία, αφού ένα μεγάλο μέρος των εμπορευμάτων που αποστέλλονται από το βορειοδυτικό

66 — Βλ., ενδεικτικά, τις αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 1985, BNIC κατά Clair, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 47 (σκέψη 22), της 17ης Ιουλίου 1997, υπόθεση C-219/95 P, Ferriere Nord κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I-4411, σκέψη 19), και την παλαιότερη της 1ης Φεβρουαρίου 1978, υπόθεση 19/77, Miller κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1978, σ. 47, σκέψη 15).

67 — Βλ., ενδεικτικά, τις αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 1997, Ferriere Nord κατά Επιτροπής, η οποία ήδη αναφέρθηκε στην υποσημείωση 66, (σκέψη 20), της 12ης Δεκεμβρίου 1995, υπόθεση C-399/93, Oude Luttikhuis κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-4515, σκέψη 18) και τις παλαιότερες της 30ής Ιουνίου 1966, υπόθεση 56/65, Société technique minière (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 313), και της 29ης Οκτωβρίου 1980, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 209/78 έως 215/78 και 218/78, Van Landewyck κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 207, σκέψη 170).

68 — Βλ., ενδεικτικά τις αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 1972, υπόθεση 8/72, Vereniging van Cementhandelaren κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 223, σκέψη 29) και της 11ης Ιουλίου 1985, υπόθεση 42/84, Remia κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 2545, σκέψη 22).

69 — Στην αιτιολογική σκέψη 52 της αποφάσεως 93/438 της Επιτροπής αναφέρεται ακριβώς ότι: «Εξάλλου, λαμβανομένου υπόψη ότι στην Ιταλία το 1990, οι εισαγωγές αντιπροσώπευσαν περίπου το 25 % της κατανάλωσης αγαθών και οι εξαγωγές περίπου 18 % του ακαθάριστου εσωτερικού προϊόντος και ότι περίπου 58 % των εισαγωγών είναι κοινοτικής καταγωγής και περίπου 59 % των εξαγωγών προορίζονται για τα άλλα κράτη μέλη, συνάγεται ότι η επίδραση στο εμπόριο υπήρξε πολύ σημαντική.»

70 — Βλ. τα άρθρα 163 και 165 του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα [κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2913/92, της 12ης Οκτωβρίου 1992, ΕΕ L 302, σ. 1, στο εξής: ΚΤΚ] και το άρθρο 381 του εκτελεστικού κανονισμού της Επιτροπής [κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2454/93 της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 1993, για τον καθορισμό ορισμένων διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2913/92 του Συμβουλίου, ΕΕ L 253, σ. 1].

71 — Εν προκειμένω, απαιτείται η έκδοση πιστοποιητικού διαμετακομίσεως (Τ2) είτε στον τόπο αναχωρήσεως του εμπορεύματος είτε στον εθνικό μεθοριακό τελωνειακό σταθμό.

τμήμα της χώρας προς τη Γερμανία και τις Κάτω Χώρες περνά από την Ελβετία.

β) Εργασίες εξωτερικής διαμετακομίσεως [72], που καλύπτουν την εισαγωγή στην Ιταλία εμπορευμάτων από τρίτο κράτος, και την αποστολή τους, υπό καθεστώς διαμετακομίσεως σε ένα άλλο κράτος μέλος και τον εκτελωνισμό τους στο ενλόγω κράτος μέλος τελικού προορισμού [73]. Το ίδιο συμβαίνει και στην περίπτωση εξωτερικής διαμετακομίσεως «στην είσοδο» (à l'entrée), όπου ο εκτελωνισμός των εισαχθέντων σε άλλο κράτος μέλος εμπορευμάτων γίνεται στην Ιταλία ως κράτος τελικού προορισμού.

γ) Εισαγωγικές και εξαγωγικές εργασίες ανάμεσα στην Ιταλία και εδάφη τα οποία, λόγω των εφαρμοστέων διατάξεων των οδηγιών για τον ΦΠΑ [74] και τους ειδικούς φόρους καταναλώσεως [75], δεν αποτελούν τμήμα του φορολογικού εδάφους της Κοινότητας αν και αποτελούν τμήμα του τελωνειακού της εδάφους, εξομοιώνονται δε για τις εισαγωγικές, εξαγωγικές εργασίες και διατυπώσεις διαμετακομίσεως, προς τρίτες χώρες [76], όπως, λόγου χάριν, τα νησιά Aaland, τα Κανάρια νησιά και τα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα. Οι διατυπώσεις αυτές απαιτούνται πολλώ μάλλον στις συναλλαγές ανάμεσα στην Ιταλία και ορισμένα εδάφη που δεν αποτελούν τμήμα του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας, όπως το Γιβραλτάρ και οι πόλεις Θέουτα και Μελίλια.

δ) Εργασίες σχετικές με τη διακίνηση εμπορευμάτων που εμπίπτουν στην ειδική ρύθμιση του άρθρου 36, όπως, λόγου χάριν, τα όπλα και τα ναρκωτικά, δηλαδή εμπορευμάτων έναντι των οποίων, λόγω απουσίας σχετικής κοινοτικής ρυθμίσεως, τα κράτη μέλη διετήρησαν τη δυνατότητα να επιτάσσουν, κυρίως για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημόσιας υγείας, την διενέργεια τελωνειακών διατυπώσεων, για την είσοδο, έξοδο ή διαμετακόμιση μέσω του εθνικού εδάφους.

ε) Τέλος, η Επιτροπή αναφέρεται σε ορισμένες «τριγωνικές», όπως τις χαρακτηρίζει εργασίες στο πλαίσιο των οποίων εμπορεύματα ανήκοντα σε πωλητή κοινοτικό επιχειρηματία αλλά προερχόμενα από τρίτη χώρα, αγοράζονται από πελάτη Ιταλό για να εισαχθούν και να εκτελωνισθούν απευθείας στην Ιταλία.

86. Ενόψει της προαναφερθείσης παγίας νομολογίας του Δικαστηρίου και του προφανώς μεγάλου αριθμού περιπτώσεων όπου η συνδρομή των υπηρεσιών των εκτελωνιστών μπορεί να καταστεί αναγκαία, νομίζω ότι συνάγεται με σαφήνεια ότι δύναται να επηρεασθούν οι συναλλαγές

72 — Βλ. τα άρθρα 91 έως 97 του ΚΤΚ και τα άρθρα 341 έως 380 του εκτελεστικού κανονισμού 2454/93 της Επιτροπής.

73 — Εν προκειμένω, απαιτείται η έκδοση πιστοποιητικού διαμετακομίσεως (Τ1), κυρίως για να επιτραπεί η μεταφορά εμπορευμάτων που εισάγονται από έδαφος εξωτερικό της Κοινότητας υπό καθεστώς αναστολής των δασμών, του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων καταναλώσεως.

74 — Άρθρο 3 της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ, έκτη οδηγία ΦΠΑ του Συμβουλίου, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 41.

75 — Άρθρο 2 της οδηγίας 92/12/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, σχετικά με το γενικό καθεστώς, την κατοχή, την κυκλοφορία και τους ελέγχους των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης· ΕΕ L 76, σ. 1.

76 — Άρθρο 33α της έκτης οδηγίας ΦΠΑ, όπως έχει σύμφωνα με την οδηγία 92/111/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 1992, ΕΕ L 384, σ. 47.

μεταξύ των κρατών μελών, λόγω του υποχρεωτικού χαρακτήρα του τιμοκαταλόγου που συνέταξε το CNSD. Προς το συμπέρασμα δε αυτό οδηγεί, κατά τη γνώμη μου, το γεγονός ότι στην απόφαση του CNSD προβλέπεται (άρθρο 3) ότι οι οριζόμενες στον τιμοκατάλογο αμοιβές λογίζονται υπολογιζόμενες για κάθε επί μέρους τελωνειακή πράξη ή παρεχόμενη επαγγελματική υπηρεσία.

Β — *Η ευθύνη της Ιταλικής Δημοκρατίας*

87. Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η απόφαση της 21ης Μαρτίου 1988, που έλαβε το CNSD, περιορίζει τον ανταγωνισμό, δηλαδή εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 85, διότι πρόκειται για απόφαση ληφθείσα από ένωση επιχειρήσεων (το CNSD) με σκοπό τον καθορισμό των αμοιβών για την παροχή υπηρεσιών από τους εκτελωνιστές η οποία δύναται να επηρεάσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

88. Το CNSD παρεβίασε το άρθρο 85 ασκώντας τις αρμοδιότητες που του παρέχει η ιταλική νομοθεσία. Γι' αυτόν τον λόγο πρέπει να εξετάσουμε τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, σύμφωνα με τους οποίους συντρέχει επιπλέον ευθύνη της Ιταλικής Δημοκρατίας για παραβίαση των άρθρων 5 και 85 της Συνθήκης.

89. Κατά την επ' ακροατηρίου διαδικασία η Ιταλική Κυβέρνηση υπεστήριξε ότι η αναγνώριση της ενδεχόμενης ευθύνης της Ιταλικής Δημοκρατίας, θα έθετε υπό αμφισβήτηση τις εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις για τους ελεύθερους επαγγελματίες και ότι ο εθνικός νομοθέτης όταν έθετε κανόνες για τους επαγγελματίες αυτούς δεν είχε σκοπό να θέσει κανόνες αφορώντες τις επιχειρήσεις.

90. Επί του θέματος αυτού έχω να παρατηρήσω ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα αποφανθεί ότι τα άρθρα 5 και 85 σε συνδυασμό επιβάλλουν στα κράτη μέλη υποχρεώσεις σεβασμού των κανόνων του ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα, έχει κρίνει [77] ότι: «(...) τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης ρυθμίζουν αποκλειστικά τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και δεν αφορούν τα θεσπιζόμενα από τα κράτη μέλη νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα. Κατά παγία, όμως, νομολογία, τα άρθρα 85 και 86, σε συνδυασμό προς το άρθρο 5 της Συνθήκης, επιβάλλουν στα κράτη μέλη να μη θεσπίζουν ή διατηρούν σε ισχύ μέτρα, έστω και νομοθετικής ή κανονιστικής φύσεως, δυνάμενα να εξουδετερώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των εφαρμοστέων επί των επιχειρήσεων κανόνων ανταγωνισμού.»

77 — Ειδικότερα, όσον αφορά το άρθρο 85 της Συνθήκης, βλ., ενδεικτικά, τις ήδη μνημονευθείσες στην υποσημείωση 48, αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 1995, DIP (σκέψη 14), ReiIT (σκέψη 14) και Delta (σκέψη 14)και τις αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1988, υπόθεση 267/86, Van Eycke (Συλλογή 1988, σ. 4769, σκέψη 16) και της 17ης Νοεμβρίου 1993, υπόθεση C-2/91, Meng (Συλλογή 1993, σ. I-5751, σκέψη 14).

91. Επιπλέον, όπως έχει κατ' επανάληψη κρίνει το Δικαστήριο [78], «(...) παράβαση των άρθρων 5 και 85 υπάρχει όταν ένα κράτος μέλος είτε επιβάλλει ή ευνοεί τη σύναψη συμπράξεων αντιθέτων προς το άρθρο 85 ή ενισχύει τα αποτελέσματα τέτοιων συμπράξεων, είτε αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα, μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα» [79].

92. Θα εξετάσω διαδοχικά τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, σχετικά με την ευθύνη της Ιταλικής Δημοκρατίας ως ακολούθως: Κατ' αρχάς, κατά πόσον η ιταλική νομοθεσία επιβάλλει στο CNSD τη λήψη αποφάσεως για τον υποχρεωτικό πίνακα αμοιβών για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών. Στη συνέχεια, κατά πόσον η ιταλική νομοθεσία ενισχύει τα αποτελέσματα των αποφάσεων του CNSD περί καθορισμού των αμοιβών για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών. Τέλος, επικουρικώς, κατά πόσον η ιταλική νομοθεσία μεταβιβάζει σε ιδιώτες επιχειρηματίες την αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών στον τομέα του καθορισμού των αμοιβών.

1) Η ιταλική νομοθεσία επιβάλλει στο CNSD τον καθορισμό ενιαίας αμοιβής για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών

93. Σύμφωνα με το άρθρο 14, υπό δ', του νόμου 1612/1960, το CNSD «συντάσσει τιμοκατάλογο των παρεχομένων από τους εκτελωνιστές επαγγελματικών υπηρεσιών». Από τη διάταξη αυτή, συνάγεται ότι το CNSD δεν έχει διακριτική ευχέρεια αλλά δέσμια αρμοδιότητα, δηλαδή υποχρεούται [80] να καταρτίσει τον προαναφερθέντα τιμοκατάλογο, όπως ορθώς ισχυρίζεται η Επιτροπή [81], έστω και αν ο ιταλικός νόμος δεν προβλέπει κυρώσεις σε περίπτωση μη συντάξεως του τιμοκαταλόγου. Πέραν τούτου, η υποχρέωση αυτή του CNSD δεν σημαίνει ότι ο ιταλικός νόμος δεν του καταλείπει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας.

78 — Βλ. τις προμνημονευθείσες στην υποσημείωση 48 αποφάσεις DIP (σκέψη 15), Reiff (σκέψη 14), και Delta (σκέψη 14) τη μνημονευθείσα στην υποσημείωση 77 απόφαση Van Eycke (σκέψη 16), και την απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1987, υπόθεση 311/85, VVR κατά Sociale Dienst (Συλλογή 1987, σ. 3801, σκέψη 10).

79 — Υπενθυμίζω ότι στην απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1997, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-359/95 P και C-379/95 P, Επιτροπή και Γαλλία κατά Ladbroke Racing Ltd [Συλλογή 1997, σ. I-6265 (σκέψη 33)] το Δικαστήριο δέχθηκε ότι: «Πράγματι, τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης αφορούν μόνον ενέργειες δίγουσες τον ανταγωνισμό στις οποίες προβαίνουν οι επιχειρήσεις εξ ιδίας πρωτοβουλίας (...). Αν η δίγουσα τον ανταγωνισμό συμπεριφορά επιβάλλεται στις επιχειρήσεις από την εθνική νομοθεσία ή αν η τελευταία διαμορφώνει ένα νομικό πλαίσιο το οποίο, από μόνο του, αποκλείει κάθε δυνατότητα ανταγωνιστικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων, τα άρθρα 85 και 86 δεν έχουν εφαρμογή. Στην περίπτωση αυτή, ο περιορισμός του ανταγωνισμού δεν οφείλεται, όπως αφήνουν να εννοηθεί οι διατάξεις αυτές, σε αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων». [βλ. και την ήδη μνημονευθείσα στην υποσημείωση 44 απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1975, Suiker Unie (σκέψεις 36 έως 72 και ειδικότερα σκέψεις 65 και 66, καθώς και σκέψεις 71 και 72)]. Και συνέχισε (σκέψη 34): «Αντιθέτως, τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης μπορούν να εφαρμοστούν αν προκύπτει ότι η εθνική νομοθεσία αφήνει τη δυνατότητα ανταγωνισμού, ο οποίος ενδέχεται να εμποδίζεται, να περιορίζεται ή να στρεβλώνεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων (...)». Κατέληξε δε ως εξής (σκέψη 35): «Επομένως, στο πλαίσιο της εξετάσεως από την Επιτροπή του ενδεχόμενου εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, η προηγούμενη εκτίμηση ορισμένης εθνικής νομοθεσίας που επηρεάζει τη συμπεριφορά αυτή αφορά μόνον το ζήτημα αν η νομοθεσία αυτή αφήνει τη δυνατότητα ανταγωνισμού, ο οποίος ενδέχεται να εμποδίζεται, να περιορίζεται ή να στρεβλώνεται από αυτόβουλη συμπεριφορά των επιχειρήσεων».

80 — Η οριστική «συντάσσει» επέχει θέση, θα λέγαμε, προστακτικής.

81 — Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται, όπως άλλωστε ισχυρίζεται και η Επιτροπή, και από το γεγονός ότι σύμφωνα με την ισχύουσα ιταλική νομοθεσία (άρθρο 14, υπό α' και γ', του νόμου 1612/1960), το CNSD προβαίνει στην τήρηση εθνικού μητρώου εκτελωνιστών και αποφασίζει επί των προσφυγών κατά πειθαρχικών ποινών που επεβλήθησαν από τα περιφερειακά συμβούλια των οποίων (προσφυγών) επελήφθη. Δηλαδή, το εθνικό συμβούλιο μιας επαγγελματικής οργανώσεως δεν έχει διακριτική ευχέρεια αλλά δέσμια αρμοδιότητα να προβεί στην τήρηση του εθνικού μητρώου των προσώπων που μπορούν να ασκήσουν συγκεκριμένο επάγγελμα και να αποφασίζει επί των προσφυγών κατά των αποφάσεων των περιφερειακών συμβουλίων της ενλόγω οργανώσεως, διότι πρόκειται για ουσιώδεις αρμοδιότητες της υπάρξεως και της λειτουργίας του.

Ακριβέστερα, ο νόμος 1612/1960 του επιτρέπει, κατά τη γνώμη μου, να επιλέξει αν, λόγου χάριν, θα καθορίζονται για κάθε εργασία που πραγματοποιούν οι εκτελωνιστές, ανώτατες και κατώτατες τιμές αμοιβών ή θα τίθενται απλώς ορισμένα κριτήρια τα οποία θα πρέπει οι ενδιαφερόμενοι επαγγελματίες να σέβονται όταν θα προσδιορίζουν τις αμοιβές τους. Ούτε άλλωστε ο νόμος 1612/1960 επιβάλλει στο CNSD έναν ορισμένο τρόπο εκδόσεως των τιμολογίων όπως είναι η ατομική τιμολόγηση. Το αν το CNSD επέλεξε έναν ορισμένο τρόπο εκδόσεως των τιμολογίων το έκανε ασφαλώς για να διασφαλίσει το χρήσιμο αποτέλεσμα του τιμοκαταλόγου που το ίδιο καθόρισε.

94. Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, η αρμοδιότητα για την κατάρτιση του πίνακα των αμοιβών, την οποία παρέχει στο CNSD το άρθρο 14, υπό δ', του νόμου 1612/1960, πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα όχι μόνον της παροχής μιας αποφασιστικής αρμοδιότητος που ανατίθεται στην ανώτατη βαθμίδα μιας επαγγελματικής οργανώσεως, αλλά επίσης ως μία υποχρέωση απορρέουσα από το καθεστώς δημοσίου δικαίου που το ιταλικό δίκαιο αναγνωρίζει στην επαγγελματική οργάνωση και το CNSD.

95. Ενόψει των ανωτέρω, πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να γίνει δεκτό ότι η επίμαχη ιταλική νομοθεσία επιβάλλει στο CNSD τη λήψη αποφάσεως σχετικής με τον καθορισμό ενιαίας αμοιβής για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών, έστω και αν σύμφωνα με την επίμαχη απόφαση του CNSD (άρθρο 6) τούτο είναι αρμόδιο να χορηγεί ειδικές και/ή προσωρινές παρεκκλίσεις από τα προβλεπόμενα στον εκάστοτε ισχύοντα τιμοκατάλογο κατώτατα όρια, παρεκκλίσεις για τις οποίες όμως δεν προβλέπονται περιορισμοί [82].

2) Η ιταλική νομοθεσία ενισχύει τα αποτελέσματα των αποφάσεων του CNSD περί καθορισμού των αμοιβών για την παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών εκ μέρους των εκτελωνιστών

96. Το βασικό επιχείρημα της Επιτροπής συνίσταται στο ότι ο νόμος 1612/1960 απαγορεύει ρητά (στο άρθρο 11), κατά πρώτο λόγο στους εκτελωνιστές, να ζητούν για τις επαγγελματικές υπηρεσίες που παρέχουν αμοιβή κατώτερη ή ανώτερη εκείνης που ενέκρινε το CNSD. Η αδυναμία των εκτελωνιστών να παρεκκλίνουν από τον συνταχθέντα τιμοκατάλογο του CNSD ενισχύεται, συνεπώς, από τον ίδιο τον νόμο 1612/1960, ο οποίος, κατά την Επιτροπή (σημείο 15 του δικογράφου της προσφυγής), προσδίδει νομοθετική ισχύ στον συμβατικό δεσμό στο πλαίσιο της ενώσεως αυτής των εγγεγραμμένων στο μητρώο επαγγελματιών και επομένως δεν μπορεί πλέον να καταργηθεί με τη βούληση των μερών [83].

97. Περαιτέρω, παρατηρούμε ότι, σύμφωνα με την απόφαση (decreio) του Υπουργού Οικονομικών, της 10ης Μαρτίου 1964 [84], κατά των παραβατών που ζητούν αμοιβές μικρότερες ή, (θεωρητικά τουλάχιστον)

82 — Τούτο βεβαίως δεν σημαίνει ότι ασκώντας τις αρμοδιότητές του το CNSD δεν οφείλει να σέβεται τις διατάξεις του άρθρου 85 της Συνθήκης, και γενικότερα οποιαδήποτε υπέρτερης τυπικής ισχύος του νόμου 1612/1960 διάταξη.

83 — Όπως άλλωστε αυτό επανεβεβαιώθηκε στα άρθρα 5 και 6 της αποφάσεως του CNSD, της 21ης Μαρτίου 1988.

84 — Απόφαση που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 2.

μεγαλύτερες, επισείονται πειθαρχικές ποινές (άρθρα 38 και 40), οι οποίες αρχίζουν από την επίπληξη ως τη προσωρινή και την οριστική διαγραφή από το μητρώο εκτελωνιστών, δηλαδή πρόκειται για «εξαιρετικά αποτελεσματική κύρωση» [85] κατά των εκτελωνιστών που παραβιάζουν τις εκ του νόμου υποχρεώσεις τους. Οι κανόνες αυτοί αποτελούν, κατά συνέπεια, το νομικό έρεισμα των πειθαρχικών μέτρων τα οποία μπορεί να λάβει το CNSD εις βάρος των εκτελωνιστών οι οποίοι δεν σεβάστηκαν τον τιμοκατάλογο ανωτέρων και κατωτέρων αμοιβών, που κατήρτισε το CNSD, έτσι όπως αυτές καθορίσθηκαν για κάθε κατηγορία παρεχομένων υπηρεσιών.

98. Η Επιτροπή παρατηρεί, επιπλέον, ότι ούτε ο νόμος 1612/1960 ούτε κανένας άλλος ιταλικός νόμος εξουσιοδοτεί τον Ιταλό Υπουργό των Οικονομικών να εγκρίνει τον τιμοκατάλογο των παρεχομένων από τους εκτελωνιστές επαγγελματικών υπηρεσιών, κάτι που εν προκειμένω έγινε με την απόφαση της 6ης Ιουλίου 1988. Και παρατηρεί ότι ο τιμοκατάλογος του 1970, που ίσχυσε πριν εκείνον του 1988 δεν έτυχε καμιάς υπουργικής εγκρίσεως [86]. Εφόσον έτσι έχει η ιταλική νομοθεσία, και εφόσον δεν αντικρούσθηκε επί τούτου από την Ιταλική Κυβέρνηση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η έγκριση από τον Υπουργό του τιμοκαταλόγου που συνέταξε το CNSD, έχει καθαρά τυπικό χαρακτήρα και στερείται ιδιαιτέρας σημασίας, που θα αναιρούσε τη διαπίστωση ότι την απόφαση αυτή την έλαβε αποκλειστικά και μόνον το CNSD και τούτο δεν είχε υποχρέωση να λάβει υπόψη του «ορισμένα κριτήρια δημοσίου συμφέροντος», όπως ανέφερα σε προηγούμενο σημείο. Άλλωστε, προς αυτήν την κατεύθυνση φαίνεται να οδηγεί και η τελευταία αιτιολογική σκέψη της υπουργικής αποφάσεως, η οποία διατυπώθηκε ως εξής: «Λαμβάνοντας υπόψη ότι η σχετική διαδικασία διεξήχθη νομοτύπως». Δηλαδή αφενός η έγκριση αυτή απλά επιβεβαίωσε το νομότυπο της διαδικασίας που ακολουθήθηκε και αφετέρου το δεσμευτικό αποτέλεσμα των αποφάσεων του CNSD είναι προγενέστερο της αποφάσεως αυτής και απορρέει ευθέως από τον ιταλικό νόμο 1612/1960.

99. Όπως, όμως, το τονίζει η Επιτροπή, η ύπαρξη της υπουργικής αυτής αποφάσεως, της 6ης Ιουλίου 1988, προσδίδει στον τιμοκατάλογο του CNSD τη μορφή δημόσιας κανονιστικής ρυθμίσεως, την οποία η απόφαση της 21ης Μαρτίου 1988 του CNSD δεν είχε αφ' εαυτής. Καταρχάς, λόγω της δημοσιεύσεως στην «Serie generale» της «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», τεκμαίρεται η γνώση του τιμοκαταλόγου από κάθε τρίτο. Κυρίως, όμως, όπως ορθώς τονίζει η Επιτροπή, το γεγονός ότι υπάρχει εγκριτική υπουργική απόφαση, προσδίδει στον τιμοκατάλογο που κατήρτισε το CNSD επίσημο χαρακτήρα και ενισχύει τα αποτελέσματά του. Ο επίσημος αυτός χαρακτήρας αφενός διευκολύνει την εφαρμογή από τους εκτελωνιστές των καθορισθεισών αμοιβών στον τιμοκατάλογο αυτόν σε όσους προστρέχουν στις υπηρεσίες τους, και αφετέρου, ασκεί αδιαμφισβήτητο αποτρεπτικό αποτέλεσμα στους πελάτες που θα επιθυμούσαν να αμφισβητήσουν τις αιτούμενες αμοιβές από τους

85 — Βλ. σχετικά την απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1987, VVR κατά Sociale Dienst, η οποία ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 78 (σκέψη 23, in fine). Στην απόφαση αυτή ετίθετο, από το εθνικό δικαστήριο, μεταξύ άλλων, το ζήτημα κατά πόσον το γεγονός ότι ένα κράτος υποχρεώνει με νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις τους ταξιδιωτικούς πράκτορες να τηρούν τις τιμές και τα κόμιστρα που καθορίζουν τα γραφεία διοργανώσεως ταξιδίων (επισείοντας κυρώσεις και συγκεκριμένα την ποινή της ανακλήσεως της αδείας ασκήσεως επαγγέλματος), απαγορεύει στους ίδιους πράκτορες να μοιράζονται με τους πελάτες τις προμήθειες που εισπράττουν για την πώληση των ταξιδίων αυτών ή να παρέχουν στους πελάτες αυτούς εκπτώσεις και θεωρεί τις πράξεις αυτές αθέμιτο ανταγωνισμό, είναι ασυμβίβαστο με τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 5, σε συνδυασμό με τα άρθρα 3, στοιχείο στ', και 85 της Συνθήκης. Το Δικαστήριο έκρινε (σκέψη 24) ότι πράγματι είναι ασυμβίβαστο με τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από τα άρθρα αυτά, «εφόσον οι σχετικές εθνικές διατάξεις έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να ενισχύουν τα αποτελέσματα συμπράξεων που αντίκεινται προς το προαναφερθέν άρθρο 85.»

86 — Ισχυρίζεται δε ότι δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι ο τιμοκατάλογος της 16ης Απριλίου 1970, δημοσιεύθηκε στη σειρά «Foglio inserzioni», αριθ. 307, του GURI, της 4ης Δεκεμβρίου 1970, και όχι στο σύνηθες τεύχος του GURI, όπως έγινε με τον τιμοκατάλογο της 21ης Μαρτίου 1988.

εκτελωνιστές, και, συνεπώς, τη νομιμότητα του ενιαίου τιμοκαταλόγου που απεφάσισε το CNSD [87].

3) Η Ιταλική νομοθεσία μεταβιβάζει σε ιδιώτες επιχειρηματίες την αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών για τον καθορισμό των αμοιβών των εκτελωνιστών

100. Η Επιτροπή εξετάζει τελικά και το ενδεχόμενο η σύνταξη του τιμοκαταλόγου να επιβάλλει την επέμβαση δημοσίας αρχής με σκοπό την προστασία κάποιου δημοσίου συμφέροντος. Ακόμη και σε αυτήν την υποθετική περίπτωση, ισχυρίζεται (σημείο 18 του δικογράφου της προσφυγής) ότι υπάρχει ένα κλασικό παράδειγμα καταστάσεως στην οποία οι δημόσιες αρχές «καταλείπουν τα προνόμιά τους» [88] υπέρ ιδιωτικής επαγγελματικής οργανώσεως.

περίπτωση που το Δικαστήριο ήθελε κρίνει διαφορετικά.

102. Ξεκινώ από τη διαπίστωση ότι, όπως έχει κατ' επανάληψη κρίνει το Δικαστήριο [89], «(...) παράβαση των άρθρων 5 και 85 υπάρχει όταν ένα κράτος μέλος (...) αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες τη ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα». Απαιτείται, επομένως, να εξετασθεί κατά πόσον θα μπορούσε να θεωρηθεί, ενόψει της νομολογίας του Δικαστηρίου, ότι τούτο συμβαίνει εν προκειμένω. Προς τούτο απαιτείται να συνεκτιμηθεί μια δέσμη στοιχείων ώστε να συμπεράνουμε με βεβαιότητα ότι και εν προκειμένω μετατίθεται σε ιδιώτες επιχειρηματίες η ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα που ανήκει σε δημόσιες αρχές.

101. Αν και καταλήξαμε προηγουμένως στο συμπέρασμα ότι η σύνταξη του τιμοκαταλόγου από το CNSD δεν επιβάλλει την επέμβαση δημοσίας αρχής με σκοπό την προστασία κάποιου δημοσίου συμφέροντος, εντούτοις θα προχωρήσω στην εξέταση των σχετικών ισχυρισμών της Επιτροπής σε

103. Κατά πρώτον, από τα παρατιθέμενα από την Επιτροπή στοιχεία του φακέλλου, τα οποία δεν αμφισβήτησε η Ιταλική Κυβέρνηση, φαίνεται ότι το CNSD έχει εκ του νόμου 1612/1960 (άρθρο 14, υπό δ') δική του αποφασιστική αρμοδιότητα και όχι αρμοδιότητα να διατυπώνει απλώς και μόνον γνώμες ή να υποβάλλει προτάσεις [90], όπως ορθά σημειώνει η Επιτροπή.

87 — Στην νομολογία μπορούμε να βρούμε ομοιότητες της υπουργικής αυτής αποφάσεως με ορισμένες πράξεις των αρμοδίων εθνικών αρχών με τις οποίες εγκρίθηκαν συμφωνίες για τον καθορισμό των τιμών αεροπορικών εισιτηρίων και, κατά τον τρόπο αυτό, ενισχύθηκαν τα αποτελέσματά τους, τις οποίες το Δικαστήριο έκρινε αντίθετες προς τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης· βλ. τις αποφάσεις της 30ής Απριλίου 1986, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 209/84 έως 213/84, Asjes κ. λπ. (Συλλογή 1986, σ. 1425, κυρίως σκέψη 76) και της 30ής Απριλίου 1989, υπόθεση 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen κ.λπ. (Συλλογή 1989, σ. 803, κυρίως σκέψη 49).

88 — Όπως ακριβώς κρίθηκε στην απόφαση Reiff, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 48 (σκέψη 24).

89 — Βλ., ενδεικτικά, τις προμνημονευθείσες στην υποσημείωση 48 αποφάσεις DIP (σκέψη 15), Reiff (σκέψη 14), Delta (σκέψη 14) και την ήδη αναφερθείσα στην υποσημείωση 77 απόφαση Van Eycke (σκέψη 16).

90 — Τούτο συνέβαινε στην υπόθεση Spediporto, που ήδη μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 48 (σκέψεις 24 και 25), σχετικά με τον καθορισμό στην Ιταλία των κομίστρων για την οδική μεταφορά εμπορευμάτων, και την υπόθεση DIP, που επίσης αναφέρθηκε στην υποσημείωση 48 (σκέψεις 18 και 19), σχετικά με τη χορήγηση από τον δήμαρχο αδειών ασκήσεως εμπορίας σε ιδιώτες επιχειρηματίες, στην Ιταλία.

104. Κατά δεύτερον, ο Ιταλός Υπουργός Οικονομικών δεν διαθέτει καμία εξουσία για το διορισμό των εννέα μελών του CNSD, τα οποία εκλέγονται από τα περιφερειακά συμβούλια [91]. Υπό το πρίσμα της συγκροτήσεως (formation) και της συνθέσεώς του (composition) είναι επομένως περισσότερο ανεξάρτητο από ό,τι οι «επιτροπές κομίστρων» στις υποθέσεις Reiff και Delta [92] και την «κεντρική επιτροπή», στην υπόθεση Spediporto [93]. Επιπλέον, το CNSD συντίθεται καθ' ολοκληρίαν από μέλη των επαγγελματικών οργανώσεων των εκτελωνιστών, και τούτο το διαφοροποιεί ριζικά από την «κεντρική επιτροπή», στην υπόθεση Spediporto και τις «δημοτικές επιτροπές» της υποθέσεως DIP, σχετικά με τις οποίες το Δικαστήριο έλαβε υπόψη του το γεγονός ότι οι εκπρόσωποι των επαγγελματικών οργανώσεων των επιχειρηματιών αποτελούσαν μειονότητα σε σχέση με το σύνολο των μελών των προαναφερθέντων συλλογικών οργάνων.

105. Κατά τρίτον, από την παρατιθέμενη ιταλική νομοθεσία, προκύπτει ότι ούτε ο Ιταλός Υπουργός Οικονομικών ούτε κάποιος εκπρόσωπός του δύναται να μετέχουν, έστω ευκαιριακά στις συνεδριάσεις του CNSD, όπως συνέβαινε με τον Γερμανό Υπουργό Μεταφορών, στην υπόθεση Reiff.

106. Κατά τέταρτον, από την επίμαχη ιταλική νομοθεσία προκύπτει ότι ο Ιταλός Υπουργός Οικονομικών δεν έχει καμία εξουσία ελέγχου ώστε το CNSD να καταρτίζει τον τιμοκατάλογο τηρώντας «ορισμένα κριτήρια δημοσίου συμφέροντος» [94]. Όπως ήδη αναφέραμε σε προηγούμενα σημεία, η εγκριτική του απόφαση, η οποία, κατά τα στοιχεία που παρέθεσε η Επιτροπή και δεν αμφισβήτησε η Ιταλική Κυβέρνηση, εκτός του ότι δεν ερείδετο στο νόμο, επομένως δεν ήταν απαραίτητη η έκδοσή της για να ισχύσει και να εφαρμοσθεί η απόφαση του CNSD, αφορούσε μόνο το νομότυπο της ακολουθηθείσης διαδικασίας από το CNSD και όχι την ουσία της ρυθμίσεως [95]. Δεν αφορούσε δηλαδή το ζήτημα κατά πόσον η ρύθμιση ήταν σύμφωνη με τις απαιτήσεις του δημοσίου συμφέροντος, ο σεβασμός του οποίου, επαναλαμβάνω, δεν επιβάλλεται, κατά την επίμαχη εθνική νομοθεσία, στο CNSD, όταν καταρτίζει τον πίνακα του ύψους των αμοιβών.

107. Τέλος, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή και δεν το αμφισβήτησε η Ιταλική Κυβέρνηση, από πουθενά δεν προκύπτει ότι ο Υπουργός Οικονομικών θα μπορούσε να παρεμβαίνει, αρνούμενος την έγκριση ή υποκαθιστώντας τη δική του βούληση στην εκπεφρασμένη βούληση του CNSD, οσάκις

91 — Θα υπενθυμίσω ότι παλαιότερα, ο γενικός διευθυντής τελωνείων και εμμέσων φόρων ήταν μέλος εκ του νόμου του CNSD και ήταν αυτοδικαίως πρόεδρός του. Το νομοθετικό διάταγμα (decreto legge) όμως 331/1992 (άρθρο 32) κατήργησε αυτή τη ρύθμιση. Το CNSD εκλέγεται για τρία έτη και τα μέλη του μπορούν να επανεκλεγούν (άρθρο 13, παράγραφος 2, του νόμου 1612/1960).

92 — Βλ. τις ήδη μνημονευθείσες στην υποσημείωση 48, αποφάσεις Reiff και Delta· στις υποθέσεις αυτές, τα μέλη των επιτροπών κομίστρων διορίζονταν από τον Γερμανό Υπουργό Μεταφορών.

93 — Ο Ιταλός Υπουργός Μεταφορών διόριζε τα μέλη της κεντρικής επιτροπής, περί της οποίας επρόκειτο στην προμνημονευθείσα στην υποσημείωση 48 απόφαση Spediporto.

94 — Βλ., ενδεικτικά, τις ήδη αναφερθείσες στην υποσημείωση 48 αποφάσεις Reiff (σκέψη 24), Delta (σκέψη 23) και Spediporto (σκέψη 24).

95 — Όπως το τονίζει η Επιτροπή, και τούτο δεν το αμφισβήτησε η Ιταλική Κυβέρνηση, ο προηγούμενος τιμοκατάλογος της 16ης Απριλίου 1970 ίσχυσε δίχως να προηγηθεί σχετική υπουργική απόφαση ενώ το CNSD απεφάσισε αυτοβούλως μεταγενέστερα αυξήσεις χωρίς ανάμειξη του Υπουργού (τούτο έγινε με την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1989). Επιπλέον, απεφάσισε, με πλήρη αυτονομία, να χορηγήσει παρεκκλίσεις στον τιμοκατάλογο σε κάποιες κατηγορίες χρηστών (όπως τα αεροπορικά ταχυδρομεία), όπως είχε την εξουσία, σύμφωνα με το άρθρο 6 της αποφάσεως του CNSD, της 21ης Μαρτίου 1988.

θεωρούσε ότι το ενλόγω όργανο δεν ενήργησε με γνώμονα τις απαιτήσεις του δημοσίου συμφέροντος [96].

108. Ενόψει των ανωτέρω και για την περίπτωση που το Δικαστήριο δεχθεί ότι για τη σύνταξη του τιμοκαταλόγου επιβάλλεται επέμβαση δημόσιας αρχής, πρέπει να γίνει δεκτό ότι σε ένα καθεστώς καθορισμού του επιπέδου μεγίστων και ελαχίστων αμοιβών που οφείλονται για την παροχή των υπηρεσιών των εκτελωνιστών, όπως αυτό της επίμαχης ιταλικής νομοθεσίας (του νόμου 1612/1960), μεταβιβάζεται σε ιδιώτες επιχειρηματίες η αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών στον τομέα του καθορισμού των αμοιβών. Επομένως, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης.

## VI — Πρόταση

109. Ενόψει της αναλύσεως που προηγήθηκε, προτείνω στο Δικαστήριο:

α) Να αναγνωρίσει ότι, εκδίδοντας και διατηρώντας σε ισχύ νόμο, ο οποίος επιβάλλει στο Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali (CNSD), παρέχοντάς του την αντίστοιχη εξουσία, τη λήψη αποφάσεως ενώσεως επιχειρήσεων, αντικειμένης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, συνισταμένης στον καθορισμό αμοιβών υποχρεωτικών για όλους τους εκτελωνιστές, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης, και

β) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

96 — Η εξουσία υποκαταστάσεως ή, τουλάχιστον, τροποποιήσεως των προτεινομένων κομίστρων παρείχετο στον Γερμανό Υπουργό Μεταφορών στις ήδη μνημονευθείσες στην υποσημείωση 48 αποφάσεις Reiff (σκέψη 22) και Delta (σκέψη 21).