JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
12 päivänä helmikuuta 1998 *

Sisällys

I Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 3856

A Yhteisön lainsäädäntö ..... I - 3856

B Riidanalainen kansallinen lainsäädäntö ..... I - 3857

II Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ..... I - 3859

III Asianosaisten vaatimukset ..... I - 3860

IV Kanteen tutkittavaksi ottaminen ..... I - 3860

A Ensimmäinen oikeudenkäyntiväite ..... I - 3860

1) Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan uuden menettelyn aloittaminen, kun ensimmäinen menettely on vielä vireillä ..... I - 3860

2) Vastaajan puolustautumisoikeuksien loukkaaminen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä ..... I - 3863

B Toinen oikeudenkäyntiväite: oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä koskevien asiakirjojen ja kannekirjelmän huomattava puutteellisuus ..... I - 3864

V Pääasia ..... I - 3866

A Onko CNSD rikkonut 85 artiklaa? ..... I - 3866

1) Voidaanko tullihuolitsijoiden ammatillista toimintaa pitää perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuna yritystoimintana? ..... I - 3866

2) Onko CNSD:tä pidettävä perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymänä? ..... I - 3870

3) CNSD:n vahvistamasta sitovasta maksutaksasta johtuva kilpailun rajoittuminen ..... I - 3875

4) Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ..... I - 3876

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

B Italian tasavallan vastuu ..... I - 3879

1) Italian lainsäädännössä velvoitetaan CNSD laatimaan tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen yhdenmukainen maksutaksa ..... I - 3880

2) Italian lainsäädäntö vahvistaa tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksan vahvistamista koskevien CNSD:n päätöksien vaikutuksia ..... I - 3881

3) Italian lainsäädännössä siirretään yksityisille taloudellisille toimijoille viranomaisten toimivalta vahvistaa tullihuolitsijoiden palkkiot ..... I - 3883

VI Ratkaisuehdotus ..... I - 3885

1. Esillä olevassa asiassa Euroopan yhteisöjen komissio vaatii EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan toisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa lain, jossa tullihuolitsijoiden kansallinen neuvosto (Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, jäljempänä CNSD) osoitetaan tekemään yritysten yhteenliittymän päätöksen, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa siltä osin kuin sillä vahvistetaan maksutaksa, jota kaikkien tullihuolitsijoiden on noudatettava.

2. Esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimella on tilaisuus myös päättää toisaalta, missä määrin niitä, jotka harjoittavat vapaata ammattia, eli tässä tullihuolitsijoita, voidaan pitää yhteisön kilpailuoikeudessa tarkoitettuina yrityksinä, jotka siten ovat siinä asetettujen rajoitusten kohteena, ja toisaalta, missä määrin kansallista toimialajärjestöä, jolla on julkisoikeudellinen asema ja joka päätöksellään vahvistaa jäsentensä palkkioiden (enimmäis- ja vähimmäis-) tason, voidaan pitää sellaisena yritysten yhteenliittymänä, jonka palkkiot vahvistava päätös on ristiriidassa perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

3. Perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"1. Yhteismarkkinoille soveltumattomia ja kiellettyjä ovat sellaiset —— yritysten yhteenliittymien päätökset —— jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkki-

noilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy yhteismarkkinoilla, ja erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

a) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;

— —."

B *Riidanalainen kansallinen lainsäädäntö*

4. Italiassa vapaata ammattia harjoittavien tullihuolitsijoiden toiminnasta säädetään 22.12.1960 annetussa laissa nro 1612 [1] (jäljempänä laki nro 1612/1960) ja myöhemmissä täytäntöönpanomääräyksissä, kuten presidentin ja ministeriöiden antamissa asetuksissa. Tämä toiminta käsittää tulliselvitysmenettelyyn liittyvien palvelujen tarjoamisen (raha- ja valuuttajärjestelyiden, kaupallisten ja verotuksellisten sekä kaikkien muiden tulliselvityksiin liittyvien palvelujen tarjoaminen) (lain nro 1612/1960 1 §).

1 — Laki koskee "tullihuolitsijan ammatin oikeudellista asemaa, tullihuolitsijoista pidettävien rekisterien sekä tullihuolitsijoiden avustusrahaston perustamista" (Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana, jäljempänä GURI, nro 4, 5.1.1961).

5. Tullihuolitsijan toiminnan harjoittaminen edellyttää toimilupaa (patente), joka myönnetään toistaiseksi voimassa olevaksi, ja merkitsemistä tullihuolitsijoista pidettävään kansalliseen rekisteriin, joka koostuu kaikista tullihuolitsijoiden alueneuvostojen (Consigli compartimentali) pitämistä rekistereistä; näitä rekisterejä pidetään kullakin Italian tasavallan tullialueista (lain nro 1612/1960 2 § ja 4—12 §).

6. Tullihuolitsijoiden toimintaa valvovat alueneuvostot. Aluecllisiin rekistereihin merkityt tullihuolitsijat valitsevat neuvoston kahden vuoden toimikaudeksi suljetuin lipuin toimitetussa äänestyksessä. Kunkin alueneuvoston jäsenet valitsevat keskuudestaan puheenjohtajansa (lain nro 1612/1960 10 §).

7. CNSD on julkisoikeudellinen elin. Siinä on yhdeksän alueneuvostojen jäsenistä suljetuin lipuin toimitetussa äänestyksessä kolmeksi vuodeksi valittua jäsentä, jotka puolestaan valitsevat keskuudestaan puheenjohtajansa. Jäsenet voidaan valita tehtäväänsä uudestaan (lain nro 1612/1960 13 §).

8. Tulleista ja välillisistä veroista vastaavan viranomaisen ylijohtaja oli aikaisemmin lain säännöksen nojalla CNSD:n jäsen ja viran

puolesta sen puheenjohtaja. Tämä säännös on kuitenkin kumottu 30.8.1992 annetun asetuksen (decreto-leggo) nro 331 (jäljempänä asetus nro 331/1992) 32 §:llä.

9. Lain nro 1612/1960 (14 §:n d kohta) mukaan lähinnä CNSD:n tehtävänä on vahvistaa alueneuvostojen esitysten perusteella tullihuolitsijoiden tarjoamiin ammatillisiin palveluihin sovellettava maksutaksa. Tämän lain 11 §:n 2 momentin nojalla maksutaksa on sitova.

10. Valtiovarainministeriön 10.3.1964 antamassa asetuksessa [2] säädetään maksutaksasta poikkeavia kohtaan käytettävistä kurinpitorangaistuksista (38 ja 40 §), joiden asteikko ulottuu varoituksesta väliaikaiseen rekisteristä poistamiseen, viimeksi mainitun soveltuessa uusimistilanteisiin (40 §:n d kohta), tai lopulliseen rekisteristä poistamiseen silloin, kun alueneuvosto on kahdesti viiden vuoden kuluessa tehnyt päätöksen väliaikaisesta rekisteristä poistamisesta.

11. CNSD:n 21.3.1988 pitämässä kokouksessa hyväksyttiin tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa, josta määrättiin seuraavaa:

(1 §): "Tässä maksutaksassa määrätään vähimmäis- ja enimmäishinnat, joita peritään tullihuolintatoimenpiteistä sekä raha- ja valuuttajärjestelyiden ja kaupallisten ja verotuksellisten palvelujen tarjoamisesta, verotusriidat mukaan lukien. Määritettäessä yksittäistapauksellisesti maksettavaa, vähimmäis- ja enimmäismäärän väliin asettuvaa hintaa, on otettava huomioon palvelun ominaispiirteet sekä sen luonne ja merkittävyys."

(5 §): "Edellä olevaan 1 §:ään liittyen tämä maksutaksa on toimeksiantajaan nähden joka suhteessa sitova ja se syrjäyttää jokaisen muunsisältöisen sopimuksen — — ."

(6 §): "Tullihuolitsijoiden kansallisella neuvostolla on oikeus määrätä yksittäisistä ja/tai väliaikaisista poikkeuksista tässä maksutaksassa määrättyihin vähimmäismääriin."

(7 §): "Tullihuolitsijoiden kansallinen neuvosto tarkistaa tätä maksutaksaa Istatin (Istituto centrale di statistica, tilastotoimen keskusvirasto) teollisuussektorin toimittamien tietojen perusteella asiaa koskevan päätöksen päivästä alkaen."

2 — Lain nro 1612/1960 täytäntöönpanosäännöksistä 10.3.1964 annettu asetus, GURI:n säännönmukainen lisäosa nro 102, 24.4.1964.

12. CNSD päätti 15.12.1989 pitämässään kokouksessa nostaa maksutaksassa vahvistettuja hintoja 7 §:n nojalla 8 prosentilla 1.1.1990 alkaen. [3]

13. Italian valtiovarainministeriö hyväksyi CNSD:n 21.3.1988 pitämässä kokouksessa hyväksymän maksutaksan 6.7.1988 antamallaan asetuksella. [4]

II Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely

14. Komissio on nostanut kolme erillistä kannetta katsoessaan Italian kyseisen lainsäädännön rikkovan yhteisön oikeutta.

15. Ensinnäkin komissio nosti kanteen, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 24.3.1992 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaadittiin toteamaan, että Italian tasavalta on rikkonut perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklaa hyväksyessään tullihuolitsijoiden maksutaksan ja saattaessaan sen sitovaksi (asia C-119/92). Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän kanteen asiassa komissio vastaan Italia 9.2.1994 antamallaan tuomiolla. [5]

16. Seuraavaksi komissio teki 30.6.1993 päätöksen 93/438/ETY, [6] jonka 1 artiklassa todettiin seuraavaa: "Tullihuolitsijoiden kansallisen neuvoston (CNSD) 21.3.1988 pitämässä kokouksessa hyväksytyllä ja 20.7.1988 voimaantulleella tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksalla rikotaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa." * [7]

17. Lopuksi, koska edellä mainitut Italian lain nro 1612/1960 säännökset olivat komission mielestä ristiriidassa perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan kanssa, se aloitti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn, joka on johtanut nyt tarkasteltavana olevaan oikeusriitaan.

18. Tarkemmin sanottuna komissio antoi perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Italian hallitukselle 18.10.1993 päivätyllä kirjeellä tiedoksi virallisen huomautuksen, [8] jossa se esitti ne syyt, joiden johdosta se katsoi yhteisön oikeutta rikotun, ja jossa se kehotti kyseistä hallitusta esittämään huomautuksensa kirjeen vastaanottamisesta alkavassa kahden kuukauden määräajassa. Komissio ei saanut mitään vastausta Italian viranomaisilta.

3 — Valtiovarainministeriön tiedonanto, joka on julkaistu 23.12.1989 GURI:ssa nro 299.

4 — GURI nro 168, 19.7.1988, s. 19.

5 — Asia C-119/92, komissio v. Italia, tuomio 9.2.1994 (Kok. 1994, s. I-393).

6 — ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamismenettelystä 30 päivänä kesäkuuta 1993 tehty komission päätös 93/438/ETY (IV/33.407 — CNSD) (EYVL L 203, s. 27).

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

7 — CNSD on vaatinut yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan tämän päätöksen asiassa T-513/93, joka on vielä vireillä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomion esillä olevassa asiassa.

8 — Huomautuksen viitenumero SG(93) D/16736 93/2181.

19. Komissio lähetti 21.6.1995 Italian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa tätä kehotettiin toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa. Italian viranomaiset eivät vastanneet komission perusteltuun lausuntoon.

20. Tämän jälkeen komissio nosti esillä olevan kanteen, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 9.2.1996 ja jossa vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta on jättänyt noudattamatta sille kuuluvia jäsenyysvelvoitteita.

21. Italian hallitus vaati 15.5.1996 yhteisöjen tuomioistuimelle jättämässään kirjelmässä tätä jättämään kanteen tutkimatta. Yhteisöjen tuomioistuin päätti käsitellä tämän kysymyksen pääasian yhteydessä. Lisäksi todettakoon, että Italian hallitus ei toimittanut määräajassa vastinettaan komission pääasiassa esittämiin vaatimuksiin. [9]

III Asianosaisten vaatimukset

22. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin.

a) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa lain, jossa tullihuolitsijoiden kansallinen neuvosto (Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali — CNSD) osoitetaan sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen tekemään yritysten yhteenliittymän päätöksen, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa ja jossa vahvistetaan kaikkia tullihuolitsijoita sitova maksutaksa, ja.

b) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Italian tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin jättää kanteen tutkimatta.

IV Kanteen tutkittavaksi ottaminen

A *Ensimmäinen oikeudenkäyntiväite*

1) Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan uuden menettelyn aloittaminen, kun ensimmäinen menettely on vielä vireillä

24. Italian hallitus väittää, että komissio ei voinut aloittaa Italiaa vastaan uutta jäsenyysvelvoitteiden, ja erityisesti perustamissopi-

9 — Tarkemmin sanottuna Italian hallitus vaati määräajan pidennystä force majeure -syihin vedoten, mutta yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi vaatimuksen.

muksen 5 ja 85 artiklan mukaisten velvoitteiden, noudattamatta jättämistä koskevaa samoihin tosiseikkoihin perustuvaa menettelyä (tässä kyseessä oleva asia C-35/96), eli menettelyä, jonka perusteina ovat 9 ja 12 artiklaan perustuvan ensimmäisen kanteen perusteista poikkeavat perusteet, jotka ovat yhteensopimattomia ensimmäisen kanteen perusteiden kanssa, jos komissio ei samalla peruuta ensimmäistä kannettaan (asia C-112/92). Näin sen vuoksi, että kyseessä on joko vero taikka yritysten yhteenliittymän tekemä ja kyseisen jäsenvaltion vahvistama sopimus, mutta eivät nämä molemmat samanaikaisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi ensin annettava tuomio pääasiasta ensimmäisen kanteen kohteena olevassa riita-asiassa, minkä jälkeen komission olisi aloitettava saman jäsenvaltion muiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ja vaadittava yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan tästä.

25. Komission mielestä Italian hallituksen väite, jonka mukaan samaa kansallista lainsäädäntöä ei voida riitauttaa perustamissopimuksen eri määräyksillä, on virheellinen. Tukeakseen väitettään komissio vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa tämä tuomioistuin on lukuisissa tapauksissa todennut, että kansalliset toimenpiteet rikkoivat yhtä aikaa useampaa kuin yhtä perustamissopimuksen määräystä [10] tai perustamissopimuksen määräyksiä ja yhteisön johdettua oikeutta. [11] Komissio väittää, ettei mistään säännöksestä eikä yleisestä oikeusperiaatteesta seuraa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla menettelyllä estettäisiin jälkimmäisen menettelyn aloittaminen siltä osin, kuin jälkimmäisen menettelyn oikeudellinen perusta eroaa huomattavasti ensimmäisen menettelyn oikeudellisesta perustasta. Komissio selvitti suullisessa käsittelyssä, että neuvoston asetuksen N:o 17 [12] nojalla CNSD:tä vastaan aloittamansa menettelyn päätteeksi se tuli siihen johtopäätökseen, että se, että CNSD oli rikkonut perustamissopimuksen 85 artiklaa, johtui Italian tasavallan kansallisesta lainsäädännöstä, ja tämän vuoksi se aloitti perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Komissio korosti, ettei mikään säännös velvoittanut sitä aloittamaan asetukseen N:o 17 ja perustamissopimuksen 169 artiklaan perustuvia menettelyjä peräkkäin.

26. Ensinnäkin on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi asiassa komissio vastaan Italia 9.2.1994 antamassaan tuomiossa [13] komission kanteen sillä perusteella, että maahantuojilla ei ollut velvollisuutta turvautua joka kerran tullihuolitsijoiden palveluihin, joten CNSD:n vahvistaman tullihuolitsijoita sitovan maksutaksan ei

10 — Ks. asia 45/75, Rewe-Zentrale, tuomio 17.2.1976 (Kok. 1976, s. 181, 21—27 kohta) perustamissopimuksen 37 ja 95 artiklan rikkomisen osalta; asia 78/76, Steinike & Weinlig, tuomio 22.3.1977 (Kok. 1977, s. 595) perustamissopimuksen 92 ja 95 artiklan osalta; asia C-179/90, Merci Convenzionali porto di Genova, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. 5889) perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan, 86, 30 ja 48 artiklan osalta ja asia C-484/93, Svensson ja Gustavsson, tuomio 14.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3955) perustamissopimuksen 59 ja 67 artiklan osalta.

11 — Esimerkiksi perustamissopimuksen 30 artiklaa ja yhteisön johdetun oikeuden säännöksiä, kuten markkinoiden yhteisjärjestelyä koskevaa asetusta; ks. ohjeellisesti perustamissopimuksen 169 artiklan perusteella nostettu kanne asiassa 127/87, komissio v. Kreikka, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3333), joka koski naudan- ja vuohenlihan yhteismarkkinoita. Ks. myös kalastuksen yhteistä rakennepolitiikkaa koskenut asia C-280/89, komissio v. Irlanti, tuomio 2.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6185) ja asia C-228/91, komissio v. Italia, tuomio 25.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2701) kalastuksen liittyvää terveysvalvontaa koskien.

12 — 6 päivänä helmikuuta 1962 annettu neuvoston asetus N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus) (EYVL 1962, 13, s. 204).

13 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Italia, erityisesti tuomion 46 ja 47 kohta.

voitu katsoa muodostavan perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklassa tarkoitettua tullia vaikutukseltaan vastaavaa maksua.

27. Riippumatta yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia 9.2.1994 antamasta ratkaisusta on syytä tutkia, missä määrin komissio voi, silloin kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva ensimmäinen menettely on vielä vireillä, aloittaa samaa jäsenvaltiota vastaan toisen menettelyn katsoessaan saman riidanalaisen lainsäädännön rikkovan myös muita perustamissopimuksen määräyksiä, ja mihin asti komission on edettävä asetukseen N:o 17 perustuvassa menettelyssä, ennen kuin se voi aloittaa perustamissopimuksen 169 artiklaan perustuvan menettelyn.

28. Perustamissopimuksen 155 ja 169 artiklan mukaan komissio valvoo yhteisön oikeuden noudattamista ja yhteisön yleisen edun nimissä sen tehtävänä on viran puolesta valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimusta, ja vaatia laiminlyöntitapauksissa siitä johtuvien jäsenyysvelvoitteiden mahdollisen noudattamatta jättämisen toteamista laiminlyöntien lopettamiseksi. [14] Tästä seuraa, että komission tehtävänä on arvioida, onko tarkoituksenmukaista ryhtyä toimenpiteisiin jäsenvaltiota vastaan, [15] ja valita ajankohta, jolloin se aloittaa toimenpiteet sitä jäsenvaltiota vastaan, [16] jonka lainsäädännön se katsoo olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, ja määrittää ne säännökset, joita se katsoo jäsenvaltion rikkovan, ja tämän seurauksena valita kanteen nostamisen ajankohta. [17]

29. Samoin voidaan katsoa, että on komission tehtävänä päättää, ryhtyykö se ensin toimenpiteisiin sitä yritystä vastaan, jonka toiminnan se katsoo vaikuttavan kilpailuun, ja sitten sitä jäsenvaltiota vastaan, jonka lainsäädännössä joko määrätään yritykset tekemään 85 artiklan vastaisia sopimuksia tai ryhtymään yritysten välisiin yhteisjärjestelyihin tai suositaan tällaisia sopimuksia ja yhteisjärjestelyjä, vai päinvastoin, katsooko se tarkoituksenmukaiseksi pidättyä toimenpiteistä yritystä vastaan ja aloittaa 169 artiklan mukainen menettely jäsenvaltiota vastaan.

30. Lisäksi voidaan katsoa, että siitä hetkestä lähtien, kun komissio päättää käyttää sille perustamissopimuksen 169 artiklassa annettua toimivaltaa osoittamalla virallisen huomautuksen ja ennen kaikkea perustellun lausunnon vastaajana olevalle jäsenvaltiolle, se rajaa riita-asian kohteen. Tästä seuraa, että juuri perustellussa lausunnossa määritellään, mistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä asiassa on kyse, joten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohde on joka kerran se, mikä on määritelty perustellussa lausunnossa. Tämä tarkoittaa sitä, että perusteltu lausunto rajaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun riita-asian kohteen siten, että kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin perusteltu lausuntokin; [18] komissio ei voi tehdä uusia väitteitä

14 — Ks. asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974 (Kok. 1974, s. 359; Kok. Ep. II, s. 259, 15 kohta).

15 — Ks. Simon, D., "Recours en constatation de manquement", *Jurisclasseur*, 1991, nide 380, 46 kohta.

16 — Ks. asia 324/82, komissio v. Belgia, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1861, 12 kohta).

17 — Ks. asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2039, 4 kohta).

18 — Ks. ohjeellisesti asia 166/82, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 459, 16 kohta); asia C-234/91, komissio v. Tanska, tuomio 1.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6273, 16 kohta) ja asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994 (Kok. 1994, s. I-1, 11 kohta).

eikä laajentaa perusteluitaan vetoamalla samojen väitteiden puitteissa uusiin perusteisiin. [19] Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimelle kuuluva toimivalta on selvästi määritelty, kun se tutkii 169 artiklaan perustuvaa kannetta; toimivalta rajoittuu perusteltuun lausuntoon sisältyvien ja kannekirjelmässä toistettujen seikkojen lainmukaisuuden valvontaan. [20]

31. Edellä esitetystä voidaan mielestäni katsoa seuraavan, että komissio voi sille 169 artiklassa annetun toimivallan perusteella aloittaa yhtä hyvin uuden menettelyn kyseistä jäsenvaltiota vastaan, mikäli se katsoo, että sama lainsäädäntö on ristiriidassa muiden kuin ensimmäisessä menettelyssä tarkoitettujen säännösten kanssa, vaikka tätä menettelyä ei vielä olekaan saatettu loppuun. Kun lisäksi otetaan huomioon, että 169 artiklaan ja asetukseen N:o 17 perustuvat menettelyt ovat toisistaan riippumattomia ja että ensin mainitussa komissio toimii jäsenvaltiota vastaan ja jälkimmäisessä joko yritystä tai yritysten yhteenliittymää vastaan, komissiolla ei ollut velvollisuutta aloittaa ensin toista menettelyä, jotta sen 169 artiklan nojalla nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, jos kaikki tässä määräyksessä mainitut ehdot on täytetty. Näin ollen Italian hallituksen vastakkaiset väitteet on perusteettomina hylättävä.

2) Vastaajan puolustautumisoikeuksien loukkaaminen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä

32. Italian hallituksen mukaan komissio ei voinut saattaa vireille toista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä, joka perustuu ensimmäisen kanteen perusteista poikkeaviin perusteisiin, jotka ovat yhteensopimattomia ensimmäisen kanteen perusteiden kanssa, koska näin tehdessään komissio loukkaa sen puolustautumisoikeuksia, sillä sen täytyisi puolustautua samanaikaisesti kahdessa samaan tosiasiapohjaan mutta eri säännöksiin perustuvassa asiassa. Lisäksi Italian hallitus väitti suullisessa käsittelyssä, että sillä ei ollut mahdollisuutta esittää huomautuksiaan siitä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, josta sitä moitittiin, koska tehdessään päätöksen 93/438/ETY komissio pani Italian tapahtuneen tosiasian eteen ja näin ollen sen puolustautumisoikeudelta vietiin kokonaan sisältö.

33. Komission mukaan tämä Italian hallituksen väite on perusteeton, koska Italia ei toiminut silloin kun sille toimitettiin oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn liittyvät asiakirjat ja koska se teki ainoastaan kanteen tutkittavaksi ottamiseen liittyvän oikeudenkäyntiväitteen.

34. Voidaan todeta, että sitä, missä määrin vastaajana olevan jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia on kunnioitettu, on tutkittava erikseen kummankin 169 artiklan perusteella vireille saatetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn

19 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984.

20 — Eli yhteisöjen tuomioistuin ei voi korvata perustellussa lausunnossa asetettua määräaikaa uudella määräajalla; ks. asia 28/81, komissio v. Italia, tuomio 10.11.1981 (Kok. 1981, s. 2577, 6 kohta) ja asia 29/81, komissio v. Italia, tuomio 10.11.1981 (Kok. 1981, s. 2585, 6 kohta).

yhteydessä. Tämän selvittämiseksi on tutkittava, onko komissio noudattanut kaikkia oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn vaiheita lähettäessään vastaajana olevalle jäsenvaltiolle peräkkäin perustamissopimuksessa määrätyn virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon, ja käykö niiden sisällöstä jäsenvaltiolle selvästi ilmi komission väitteet. [21] Jos jäsenvaltio ei vastaa näihin ilmoituksiin, on selvää, että se vastaa itse tästä toimimatta jättämisestä ja sen seurauksista.

B *Toinen oikeudenkäyntiväite: oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä koskevien asiakirjojen ja kannekirjelmän huomattava puutteellisuus*

35. Italian hallituksen toisen oikeudenkäyntiväitteen mukaan, joka on mielestäni tärkeämpi, virallinen huomautus ja perusteltu lausunto ovat huomattavan puutteelliset ja perustellun lausunnon ja kannekirjelmän välillä on eroavaisuuksia, koska vain jälkimmäisessä on täydellinen ja yksityiskohtainen erittely niistä seikoista, joilla perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan rikkomista perustellaan. Sitä vastoin virallinen huomautus ja perusteltu lausunto ovat äärimmäisen niukkasanaisia tapauksen kannalta merkittävistä seikoista, koska ne oli muotoiltu seuraavasti: "Komissio on 28.6.1993 tekemällään päätöksellä todennut, että tullihuolitsijoiden kansallisen neuvoston (Consiglio degli Spedizionieri Doganali) laatimalla ja 21.3.1988 pitämässään kokouksessa hyväksymällä maksutaksalla rikotaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa." Tämä muotoilu ei ole yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoutuneiden edellytysten mukainen, koska perusteltu lausunto ei sisällä "johdonmukai[sta] ja yksityiskohtai[sta] selvitys[tä] niistä syistä, joiden vuoksi komissio on tullut sille kannalle, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen perusteella kuuluvaa velvoitetta". [22] Italian hallituksen mukaan komission sille osoittamassa virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa rajoitutaan vain viittaamaan komission 30.6.1993 [23] tekemään päätökseen, jossa itse asiassa selvitetään yksityiskohtaisesti, millä perusteilla CNSD:n vahvistamalla maksutaksalla komission mukaan rikottiin 85 artiklaa. Sitä paitsi päätös 93/438/ETY oli osoitettu nimenomaisesti CNSD:lle eikä sen sitovaan vaikutukseen siten voi vedota Italian tasavaltaa vastaan, kuten tämä väittää.

36. Komissio väittää, että sekä perusteltu lausunto että kannekirjelmä perustuvat täydellisesti samoihin perusteluihin. Komissio korostaa erityisesti, että sekä virallisessa huomautuksessa että perustellussa lausunnossa nimenomaisesti viitataan komission päätök-

21 — Ks. esim. asia 274/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1077, 20 ja 21 kohta): "Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa 51/83, komissio vastaan Italia, 11.7.1984 antamassaan tuomiossa (Kok. 1984, s. 2793) todennut, asianomaisella jäsenvaltiolla oleva mahdollisuus esittää huomautuksensa — vaikka se ei katsoisikaan tätä tarpeelliseksi — on perustamissopimuksen mukainen olennainen tae, jonka noudattaminen on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn sääntöjenmukaisuuden edellytys — —". Ks. myös asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405, 15 kohta) ja asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1975, 16 ja 17 kohta).

22 — Italian hallitus ohjeellisesti vetoaa asiassa C-247/89, komissio v. Portugali, 11.7.1991 annettuun tuomioon (Kok. 1991, s. I-3659, 22 kohta).

23 — Tarkemmin sanottuna siinä viitataan 28.6.1993 tehtyyn päätökseen, kun 30.6.1993 on epähuomiossa vaihtunut väärään päivään. Kuitenkin siltä osin kuin tämän päätöksen sisältö on ilmaistu lyhyesti, vaikka päivämäärään eikä päätöksen numeroonkaan ole viitattu oikein, ei tämä riitä tekemään esillä olevaa oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn liittyneitä toimenpiteitä virheellisiksi.

seen 93/438/ETY, joka on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, [24] ja että tämä viittaus tarkoittaa päätöksen sisältöön viittaamista niiltä osin kuin se koskee niitä tosiseikkoja ja sitä oikeudellista arviointia, jotka johtivat sellaisen päätöksen tekemiseen, jonka mukaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa oli rikottu. Kannekirjelmässä on vain toistettu päätöksen 93/438/ETY rakenne. Virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon ja toisaalta kannekirjelmän erilainen esittämistapa selittyy yksinkertaisesti komission halulla korostaa enemmän Italian hallituksen vastuuta.

37. Katson, että Italian hallituksen tätä oikeudenkäyntiväitettä ei voida hyväksyä.

38. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut, "komission on kaikissa perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostetuissa kanteissa ilmoitettava ne täsmälliset väitteet, joista yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään lausumaan, sekä vähintään yhteenvedonomaisesti ilmoitettava ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin väitteet perustuvat". [25] Katson näiden ehtojen täyttyvän esillä olevassa asiassa.

39. Katson, että tätä väitettä vahvistaa perustellun lausunnon oikeudellisiin vaikutuksiin liittyvä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan, kuten edellä on jo mainittu, perusteltu lausunto rajaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun riita-asian kohteen.

40. Tarkemmin sanottuna katson, että komission Italian tasavallalle osoittamassa virallisessa huomautuksessa ja erityisesti sen jälkeen annetussa perustellussa lausunnossa hahmotellaan selvästi, vaikkakin suppeasti, riita-asian kohde, toisin sanoen niissä on "johdonmukainen ja yksityiskohtainen selvitys niistä syistä, joiden vuoksi komissio on tullut sille kannalle, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen perusteella kuuluvaa velvoitetta — — ". [26]

41. Kun lisäksi otetaan huomioon, että päätöksen 93/438/ETY sisältöön on tehty nimenomainen viittaus, ainoa kysymys, jonka kohdalla komission erittely olisi voinut olla yksityiskohtaisempi sekä virallisessa huomautuksessa että erityisesti perustellussa lausunnossa, koskee sitä, missä määrin Italian tasavalta on vastuussa CNSD:n tekemästä yhteisön oikeuden loukkaamisesta. Päätökseen 93/438/ETY tehdyn nimenomaisen viittauksen lisäksi komissio itse asiassa mainitsee konkreettisia väitteitä, joista yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään lausumaan Italian tasavallan vastuuta koskien.

24 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu päätös 93/438/ETY.

25 — Ks. ohjeellisesti asia C-375/95, komissio v. Kreikka, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5981, 35 kohta) ja asia C-52/90, komissio v. Tanska, tuomio 31.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2187, 17 kohta).

26 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 21 mainitut asiat komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985, 20 ja 21 kohta ja komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996, 15 kohta.

V Pääasia

palvelujen ammatillisen maksutaksan hyväksymiseen liittyvän toiminnan rikkovan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa.

42. Komissio toteaa päätöksessään 93/438/ETY, [27] että CNSD:n hyväksymällä tullihuolitsijoiden tarjoamien palvelujen ammatillisella maksutaksalla rikotaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa. [28]

A *Onko CNSD rikkonut 85 artiklaa?*

43. Lisäksi komission mukaan edellä mainittu CNSD:n päätös, jolla vääristetään kilpailua, koska siinä vahvistetaan kaikkia tullihuolitsijoita sitova maksutaksa, johtuu suoraan lain nro 1612/1960 säännöksistä, joissa velvoitetaan CNSD tekemään yritysten yhteenliittymän päätös, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa, joten Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa tämän lain.

45. Ensiksi tutkin sitä, onko tullihuolitsijoiden ammatillista toimintaa pidettävä perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuna yritystoimintana. Seuraavaksi tutkin sitä, missä määrin CNSD on perustamissopimuksen edellä mainitussa määräyksessä tarkoitettu yritysten yhteenliittymä. Sen jälkeen tarkastelen sitä, voidaanko CNSD:n päätöksiä, jotka koskevat kaikkia tullihuolitsijoita sitovaa maksutaksaa, pitää yritysten yhteenliittymän päätöksinä, jotka rajoittavat kilpailua perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitetulla tavalla, ja lopuksi sitä, missä määrin nämä päätökset voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

44. Tutkin komission väitteitä kahdessa osassa, jotka on määritelty seuraavasti: ensimmäisessä osassa tutkitaan sitä, missä määrin CNSD:n toiminta rikkoo perustamissopimuksen 85 artiklaa, ja toisessa osassa sitä, mikä on Italian tasavallan vastuu asiassa. Tämä menettely johtuu siitä, että Italian tasavallan vastuuta voidaan tutkia vain, jos osoitetaan CNSD:n tullihuolitsijoiden tarjoamien

1) Voidaanko tullihuolitsijoiden ammatillista toimintaa pitää perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuna yritystoimintana?

27 — Mainittu jo edellä alaviitteessä 6.

28 — Kuten on jo edellä alaviitteessä 7 mainittu, CNSD on vaatinut yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan tämän päätöksen. Tämä asia (T-513/93) on edelleen vireillä.

46. Suullisessa käsittelyssä Italian hallitus vetosi siihen, että tullihuolitsija, kuten asian-

ajaja, maanmittari tai tulkki, harjoittaa vapaata ammattia ja on itsenäinen, riippumaton työntekijä, jota ei voida pitää 85 artiklassa tarkoitettuna yrityksenä, koska tullihuolitsijan tarjoamat palvelut ovat luonteeltaan intellektuaalisia ja koska tämä ei voi harjoittaa ammattiaan ilman asianmukaista toimilupaa ja tiettyjen ehtojen noudattamista. Italian hallituksen mukaan perustamissopimuksessa tehdään ero itsenäisten työntekijöiden ja yritysten välillä sekä palkkatyön ja muun työn välillä, eikä perustamissopimuksen mukaan muuta kuin palkkatyötä pidetä yritystoimintana. Lisäksi puuttuu sellainen organisatorinen tekijä, joka on välttämätön, jotta voitaisiin pohtia yrityksen olemassaoloa, eli määrätyn taloudellisen tavoitteen saavuttamiseksi pysyvästi osoitetut henkilölliset, materiaaliset ja immateriaaliset tekijät. [29] Lopuksi Italian hallitus väittää, että voimassaolevan lainsäädännön nojalla ei ollut mahdollista katsoa kaikkien muuta kuin palkkatyötä harjoittavien muodostavan perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä ja että kilpailusääntöjen soveltamisen ulottaminen itsenäisiin työntekijöihin edellyttää lainsäädännön uudistusta.

47. Komissio korosti suullisessa käsittelyssä, että tullihuolitsijat ovat 85 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä ja että yhteisön kilpailuoikeus on itsenäinen suhteessa sekä kansalliseen oikeuteen että muihin yhteisön oikeussääntöihin.

48. Aluksi tutkin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee sitä, mitkä yksiköt muodostavat yhteisön kilpailuoikeuden mukaisia yrityksiä, ja sitten sitä, missä määrin tullihuolitsijaa, ja laajemmin vapaan ammatin harjoittajaa, [30] voidaan pitää yrityksinä. [31]

29 — Tähän liittyen Italian hallitus vetosi asiassa T-11/89, Shell v. komissio, 10.3.1992 annettuun tuomioon (Kok. 1992, s. II-757, 311 kohta).

30 — Italian oikeuden mukaan vapaiden ammattien järjestäytyminen pohjautuu perinteisesti korporatiiviseen malliin, jossa pyritään toisaalta turvaamaan kyseessä olevan ammattiryhmän edut ja toisaalta se, että kyseistä ammattia harjoitetaan lakia noudattaen. Näin ollen tehdään ero yritysten ja itsenäisten työntekijöiden välillä, vapaan ammatin harjoittajien kuuluessa jälkimmäiseen ryhmään.

31 — On huomautettava, että komissio on reagoinut myöhemminkin tekemällä päätöksen sellaista ammatillista järjestöä vastaan, johon kuului vapaan ammatin harjoittajia ja joka päätöksessään vahvisti kyseessä olevalla alalla toimivien henkilöiden palkkioiden tason. Tarkemmin sanottuna komissio teki 30.1.1995 päätöksen 95/188/EY Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamismenettelystä (IV/33.686 — COAPI) (EYVL L 122, s. 37). Tämä päätös oli osoitettu Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Industrialille (COAPI), joka Espanjan lain mukaan oli julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Komissio totesi, että 85 artiklaa rikotaan sillä, että teollisoikeusasiamiesten (jäljempänä API) yleiskokous laatii palvelujen hinnaston, joka seuraamusten uhalla on sitova kaikkia niitä kohtaan, jotka tarjoavat patentin tallettamiseen liittyviä välttämättömiä muodollisuuksia, tavaramerkin tai muun teollisoikeuden rekisteröintiä koskevia palveluja samoin kuin kaikkia näiden oikeuksien uusimista tai valvontaa koskevia palveluja. Komissio tuli tähän johtopäätökseen todettuaan ensin, että API:t ovat 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä, ja että COAPI, jonka kaikki API:t muodostavat, on tässä samassa määräyksessä tarkoitettu yritysten yhteenliittymä, vaikkakin se on Espanjan lain mukaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joten COAPI:n perustamista ja toimintaa koskeva ohjesääntö on sekä perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritysten välinen sopimus että yritysten yhteenliittymän päätös. Lisäksi COAPI:n yleiskokouksen ja johtavan hallituksen päätökset, jotka koskevat hintojen vahvistamista ja jotka hyväksytään COAPI:n ohjesäännön määräysten mukaisesti, ovat yritysten yhteenliittymien päätöksiä. Komissio on myös arvioinut, että hintoihin liittyvät rajoitukset aiheuttivat tuntuvia kilpailunrajoituksia ja olivat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio korosti vielä, että COAPI ei voinut poistaa vastuutaan vetoamalla siihen, että sen toiminta johtui lain säännöksistä, vaikka Espanjan kuningaskunnan vastuu voitaisiin osoittaa.

49. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta". [32] Tämän oikeuskäytännön perusteella yrityksen käsitettä ja siten taloudellista toimintaa tulkitaan aina laajasti. Tästä syystä on välttämätöntä tutkia, onko hallinnollisen elimen tai viranomaisen toiminta julkisen vallan harjoittamista vai sellaista teollisen tai kaupallisen taloudellisen toiminnan harjoittamista, jota "yksityinen yritys yleensä harjoittaa tavoitellakseen voittoa". [33]

50. On huomattava, että päättäessään, onko joku toiminta taloudellista vai ei, yhteisöjen tuomioistuin tutkii toiminnan luonnetta sen harjoittajasta riippumatta. Tuomioistuin toteaa, että [34] "valtio voi toimia joko harjoittamalla julkista valtaa tai harjoittamalla teollista tai kaupallista taloudellista toimintaa, jossa tarjotaan tavaroita ja palveluja markkinoille", [35] ja että valtiosta erillisen oikeushenkilöllisyyden puuttumisella ei ole merkitystä luonnehdittaessa jotain toimintaa julkiseksi yritystoiminnaksi. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että "jotta voidaan tehdä kyseinen ero, on välttämätöntä tutkia kussakin tapauksessa valtion harjoittama toiminta ja määritellä, mihin luokkaan tämä toiminta kuuluu". [36]

51. Tullakseen näihin päätelmiin yhteisöjen tuomioistuin on ensisijaisesti tutkinut harjoitetun toiminnan luonnetta, toisin sanoen se on tutkinut, onko toiminta ollut luonteeltaan taloudellista ja olisiko voittoa tavoitteleva yksityinen yritys periaatteessa voinut harjoittaa sitä. Tuomioistuin on tutkinut myös toiminnan kohteen ja siihen sovellettavat säännökset. [37] Tuomioistuin on ottanut yhtä aikaa huomioon sellaiset tekijät, jotka yksinään eivät estäisi pitämästä toimintaa talou-

32 — Ks. ohjeellisesti asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979, 21 kohta); yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä tapauksessa, että Bundesanstalt für Arbeit (liittovaltion työvoimavirasto) on yritys, koska tämä julkinen toimielin harjoittaa erillisenä yksikkönä taloudellista toimintaa työnvälityksen alalla ja toimii välittäjänä työnhakijoille ja -tarjoajille. Ks. myös asia C-55/96, Job Centre, tuomio 11.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7119, 21 kohta), jossa toistettiin asiassa Höfner ja Elser omaksuttu ratkaisu, ja asia C-244/94, FFSA ym., tuomio 16.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4013, 14 kohta).

33 — Ks. julkisasiamies Tesauron 10.11.1993 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-364/92, SAT Fluggesellschaft, tuomio 19.1.1994 (Kok. 1994, s. I-43, ratkaisuehdotuksen 9 kohta).

34 — Ks. asiassa 118/85, komissio v. Italia, 16.6.1987 annettu tuomio (Kok. 1987, s. 2599, 7 kohta), jossa tuomioistuin totesi (8 kohta), että Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato — jolla ei ollut valtiosta erillistä oikeushenkilöllisyyttä mutta joka harjoitti taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita ja palveluja markkinoille valmistupakan alalla — oli yritys.

35 — Esimerkiksi asiassa 107/84, komissio v. Saksa, 11.7.1985 antamassaan tuomiossa (Kok. 1985, s. 2655, erityisesti 14 ja 15 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vain osa julkisoikeudellisen elimen harjoittamasta postitoiminnasta voitiin katsoa viranomaistoiminnaksi sanan varsinaisessa merkityksessä.

36 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, 7 kohta. Ks. myös asia C-92/91, Taillandier, tuomio 27.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5383, 14 kohta). Lisäksi asiassa 41/83, Italia vastaan komissio, 20.3.1985 antamassaan tuomiossa (Kok. 1985, s. 873, 20 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että British Telecommunicationsin sille lailla annettua norminantovaltaa käyttämällä antamia määräyksiä on tarkasteltava sen yritystoimintaan olennaisesti kuuluvana osana.

37 — Ks. edellä alaviitteessä 33 mainittu asia SAT Fluggesellschaft (tuomion 30 kohta), jossa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ilmatilan valvontaan ja ohjaamiseen liittyvä Eurocontrolin toiminta ei ole yritystoimintaa vaan julkisen vallan käyttämistä. Yhdistetyissä asioissa C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, 17.2.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-637) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että sairausvakuutuskassat tai niihin liittyvät elimet eivät harjoita taloudellista toimintaa vaan niiden "tehtävä on yksinomaan yhteiskunnallinen" (18 kohta), koska valtio valvoo tätä toimintaa (14 kohta), joka "perustuu — — kansallisen yhteisvastuun periaatteeseen, eikä siihen liity minkäänlaista voitontavoittelua" (18 kohta).

dellisena toimintana eivätkä vapauttamasta sitä kilpailusääntöjen alaisuudesta. Konkreettisesti tuomioistuin on tutkinut, missä määrin yksikkö, jonka toimintaa se tutkii, toimii hallinnollisen viranomaisen antamia sääntöjä noudattaen, ja erityisesti, onko yksiköllä mahdollisuus vaikuttaa käyttäjille tarjottavista palveluista vaadittavan vastikkeen suuruuteen ja missä määrin yksikkö on voittoa tavoitteleva.

52. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, [38] että "kilpailuoikeuden yhteydessä yrityksen käsitteellä on ymmärrettävä tarkoitettavan kyseessä olevan sopimuksen tarkoituksen näkökulmasta taloudellista yksikköä, vaikka oikeudelliselta näkökannalta tämä taloudellinen yksikkö koostuu useista luonnollisista henkilöistä tai oikeushenkilöistä". [39] Samassa asiassa julkisasiamies Lenz korosti ratkaisuehdotuksessaan, [40] että "'yrityksen' käsitettä on selvästi tulkittava sen toiminnan näkökulmasta, joten sitä sovelletaan myös luonnollisiin henkilöihin siltä osin kuin nämä harjoittavat yritykselle ominaista toimintaa".

53. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. [41] Kuten komissio aiheellisesti väittää, ei ole epäilystäkään siitä, että tullihuolitsijoiden harjoittama toiminta on edellä tarkoitetussa merkityksessä taloudellista toimintaa, koska tullihuolitsijat tarjoavat kiinnostuneille toimijoille vastiketta vastaan palveluja, jotka käsittävät ennen kaikkea tavaroiden tuontiin, vientiin ja kauttakuljetukseen liittyvien tullimuodollisuuksien hoitamisen sekä muut täydentävät palvelut, jotka liittyvät raha- ja valuuttajärjestelyiden sekä kaupan ja verotuksen alaan, verotusriidat mukaan lukien. [42]

54. Lisähuomautuksena voidaan sanoa, että tullihuolitsijoiden tehtävien suorittamiseen

38 — Asia 170/83, Hydrotherm Gerätebau, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 2999, 11 kohta). Kyseessä oli yhden yhtiön (Hydrotherm) ja kolmen erillisen henkilön, eli yhden luonnollisen henkilön ja kahden yhtiön, välinen sopimus.

39 — Tuomioistuin jatkoi seuraavasti (11 kohta): "Asetuksen N:o 67/67 1 artiklan 1 kohdan vaatimukset täyttyvät siten, kun yksi sopimuksen osapuoli muodostuu yrityksistä, joilla on sama intressi ja joita valvoo sama oikeushenkilö, joka myös on sopimuksen osapuolena. Näissä olosuhteissa ei itse asiassa esiinny mitään kilpailua niiden välillä, jotka kuin yhtenä osapuolena yhtä aikaa osallistuvat kyseessä olevaan sopimukseen". Komission 22.3.1967 antama asetus N:o 67/67/ETY (EYVL 57, s. 849) koski perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamista tiettyihin yksinoikeussopimuksiin.

40 — Ks. edellä alaviitteessä 38 mainittu asia Hydrotherm Gerätebau, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen B kohdan 1 alakohdan loppupuoli.

41 — Ks. ohjeellisesti edellä alaviitteessä 34 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, 7 kohta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan lisäksi löytää esimerkkejä, joissa termiä "taloudellinen toiminta" on tulkittu hyvin laajasti. Tämä on tilanne arvonlisäveron soveltamisessa palvelujen tarjoamiseen, missä on katsottu (ks. asia 235/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 26.3.1987, Kok. 1987, s. 1471, 15 kohta), että "Alankomaiden oikeuslaitoksen notaareita ja haastemiehiä on pidettävä kuudennen direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla arvonlisäveron alaisina, koska he harjoittavat itsenäisesti taloudellista toimintaa tarjoamalla kolmansille palveluja, joiden vastineeksi he saavat palkkion omaan laskuunsa". Kyseessä on jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annettu kuudes neuvoston direktiivi 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin lausui edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat antamassaan tuomiossa (22 kohta), että "tämän vuoksi, jos oletetaan, että notaarit ja haastemiehet käyttävät virka-asemansa perusteella julkisia valtaoikeuksia virkatehtäviä hoitaessaan, tästä ei seuraa, että he voisivat saada 4 artiklan 5 kohdassa määrätyn vapautuksen hyväkseen. Sen sijaan että he harjoittaisivat toimintaansa julkisoikeudellisen elimen muodossa he harjoittavat sitä itsenäisenä taloudellisena toimintana vapaata ammattia harjoittaen, koska he eivät kuulu julkisen hallinnon järjestelmään".

42 — Nämä osatekijät löytyvät edellä alaviitteessä 4 mainitun Italian valtiovarainministeriön 6.7.1988 antaman asetuksen, liitteen II luvusta, jonka otsikkona on "Palkkiot"; kyseisessä asetuksessa hyväksyttiin CNSD:n vahvistama tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa.

luonnollisesti vaaditaan organisatoriset vähimmäispuitteet, joihin kuuluvat henkilölliset, materiaaliset ja immateriaaliset tekijät (esimerkiksi varustetut toimistotilat, televiestintälaitteet yms.), joita käytetään tietyn tavoitteen saavuttamiseksi; tällainen tavoite on voittoa tavoitteleva palvelujen tarjoaminen kiinnostuneille toimijoille. [43]

55. Lisäksi, kuten komissio väittää, tullihuolitsijat vastaavat toimintansa harjoittamiseen liittyvistä rahoitusriskeistä, jotka sitä paitsi kuuluvat mihin tahansa voittoa tavoittelevaan taloudelliseen toimintaan, eikä Italian hallitus kiistä tämän väitteen paikkansapitävyyttä. [44] Kysymyksessä on riski siitä, että tullihuolintatoimien toteuttamista koskevista palveluista maksettava vastike ei kata niistä eri osatekijöistä koituvia kuluja, joista palvelujen tarjonta koostuu. [45] Komissio korostaa, että menojen ylittäessä tulot tullihuolitsijan on itse vastattava vajauksesta ja mahdollisesta maksukyvyttömyyden riskistä. Siten edellä olevasta voidaan katsoa seuraavan, että tullihuolitsijat, jotka ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia ja harjoittavat taloudellista toimintaa, ovat 85 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä, ja näin ollen Italian hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämät vastakkaiset väitteet on perusteettomina hylättävä.

2) Onko CNSD:tä pidettävä perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymänä?

56. Italian hallitus on suullisessa käsittelyssä väittänyt, että jos tullihuolitsijat eivät ole 85 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä, sitä suuremmalla syyllä myöskään CNSD:tä ei voida pitää tässä samassa artiklassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymänä.

57. Komissio on suullisessa käsittelyssä korostanut, että esillä olevan riita-asian erikoislaatuisuus johtuu siitä, että tullihuolitsijat, jotka ovat 85 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä, eivät suoraan vahvista jokainen erikseen tulliselvitystoimien yhteydessä suoritettavista palveluista maksettavaa vastiketta, vaan he vahvistavat tämän määrän yhteisesti CNSD:n välityksellä.

43 — Italian toimivaltainen viranomainen kilpailuasioissa (Autorità garante della concorrenza e del mercato), joka määrittelee yrityksen käsitteen toiminnallisella arviointiperusteella eli harjoitetun toiminnan luonteella (taloudellinen tai ei) riippumatta siitä missä oikeudellisessa muodossa sitä on harjoitettu, on nimenomaisesti myöntänyt, että vapaan ammatin harjoittajien, joihin tullihuolitsijat kuuluvat, ammatillinen toiminta on yritystoimintaa ja että heitä voidaan pitää yrityksinä ilman että vapaiden ammattien erityispiirteet estävät sitä, joten ne voivat olla kilpailusääntöjen alaisia; ks. 1.1.1994 tehty päätös (delibera), Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza, nro 47/94.

44 — Ks. yhdistetyt asiat 40/73— 48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 ja 114/73, Suiker Unie ym. v. komissio, tuomio 16.12.1975 (Kok. 1975, s. 1663).

45 — Tässä viitataan esimerkiksi toimiston laitteista ja/tai toimiston vuokrauksesta ja ylläpidosta aiheutuviin kuluihin, televiestintäkuluihin ja verojen maksuun.

58. Esillä olevan riita-asian ratkaisemiseksi on näin ollen ratkaisevaa, missä määrin sellainen toimialajärjestö, kuten tässä CNSD, joka Italian oikeuden perusteella on julkisoikeudellinen elin, [46] toimii kuten 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä siltä osin kuin se laatii tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksan.

59. Tämän kysymyksen selvittämiseksi on välttämätöntä mainita yhteisöjen tuomioistuimen asiassa merkityksellistä oikeuskäytäntöä. Asiassa Clair 30.1.1985 antamassaan tuomiossa, [47] jossa yhteisöjen tuomioistuinta oli pyydetty lausumaan siitä, oliko BNIC:n tapauksessa kyse 85 artiklassa tarkoitetusta yritysten yhteenliittymästä, tuomioistuin totesi, että BNIC:n hallintoelimen jäsenet olivat "henkilöitä, vaikkakin julkisen viranomaisen nimittämiä, joiden nimityksestä — lukuun ottamatta kahta suoraan ministerin nimittämää — toimialajärjestöt, joita asia välittömästi koskee, olivat antaneet ehdotuksensa, joten niitä oli tosiasiassa pidettävä näiden järjestöjen edustajina sopimuksen neuvottelu- ja päätösvaiheissa".

60. Todettakoon, että yhteisöjen tuomioistuin on useasti käsitellyt tietyn alan toimijoiden suoraa edustusta, kuten komissio on sitä aiheellisesti luonnehtinut, ja tarkentanut niitä edellytyksiä, joiden vallitessa niiden valiokuntien jäseniä, joiden on laadittava kaikkiin tiettyä toimintaa harjoittaviin yrityksiin sovellettava maksutaksa, *ei voida* pitää kyseisten ammatillisten ryhmien edustajina. [48]

61. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tilanne on tämä silloin, kun a) kyseessä olevan valiokunnan (tariffivaliokunta) jäseniä eivät sido niiden yritysten tai yhteenliittymien määräykset tai ohjeet, jotka ovat ehdottaneet heidän nimeämistään, ja kun valiokuntia ei voida pitää kyseisen alan yritysten edustajien kokouksina, jolloin jäseniä voidaan pitää itsenäisinä asiantuntijoina [49] ja b) kun tariffivaliokunnan jäsenet lailla velvoitetaan vahvistamaan maksutaksa [50] ja sitä vahvistaessaan ottamaan huomioon sen sektorin yritysten tai yritysten yhteenliittymien yksinomaisten etujen lisäksi, joka heidät on valinnut, yleinen etu [51] ja muiden sektorien

46 — Italian lainsäädännön mukaan CNSD:n tehtävänä on organisoida ja koordinoida tullihuolitsijoiden ammatillisten järjestöjen jäsenten taloudellista toimintaa, jotta jäsenten tavoittelemien teollisten ja kaupallisten päämäärien toteuttaminen helpottuu.

47 — Asia 123/83, Clair, tuomio 30.1.1985 (Kok. 1985, s. 391, 19 kohta). Lyhenne BNIC (Bureau national interprofessionel du cognac) tarkoittaa konjakkialan ammatillista kansallista toimistoa, joka oli konjakkiviinan alalla ammatillinen järjestö, jonka jäsenet maatalousministeriö nimitti, ja joka vahvisti päätöksellä tislattavien valkoviinien ja konjakkiviinan hinnat.

48 — Ks. ohjeellisesti asia C-185/91, Reiff, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5801); asia C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomio 9.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2517); asia C-96/94, Centro Servizi Spediporto, tuomio 5.10.1995 (Kok. 1995, s. I-2883) ja yhdistetyt asiat C-140/94, C-141/94 ja C-142/94, DIP ym., tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3257).

49 — Em. asia Reiff, tuomion 17 ja 24 kohta, em. asia Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 16 ja 18 kohta ja em. yhdistetyt asiat DIP ym., tuomion 18 ja 19 kohta.

50 — Tai antamaan lausunto vähittäismyyntiliikkeen avaamista koskevan hallinnollisen luvan myöntämisestä (yhdistetyt asiat DIP ym.).

51 — Komissio on suullisessa käsittelyssä maininnut esimerkkinä asianajajien tapauksen, jossa toimivaltainen ministeriö laatii palkkiotaulukon ottaen huomioon yleisen edun.

yritysten tai kyseisten palvelujen käyttäjien edut. [52]

62. Riidanalainen Italian lainsäädäntö huomioon ottaen on siten syytä tutkia, siltä osin kuin kyse on CNSD:n luokittelusta 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yritysten yhteenliittymäksi, mihin päätelmiin mainitussa oikeuskäytännössä määritellyt tulkintakriteerit johtavat, kun niitä sovelletaan esillä olevaan tapaukseen. Katson monen osatekijän voivan auttaa sen ratkaisemisessa, onko CNSD 85 artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä.

63. Ensinnäkin voidaan katsoa, että Italian lainsäädännön säännösten mukaan CNSD:n jäsenet edustavat määrättyä ammattiryhmää, eli tullihuolitsijoita, ja näiden etua. Lisäksi katson, että tullihuolitsijat ovat yhteisön kilpailuoikeudessa tarkoitettuja yrityksiä. Kuten komissio aiheellisesti huomauttaa (kannekirjelmän 8 kohdan a alakohta), jonkun ammattikunnan kansallisen komitean jäseneksi tuleva edustaa tätä ammattia sekä ammattikunnan ulkopuolella että sisäpuolella, eli ammattikunnan ja sen jäsenten välisissä yhteyksissä. On huomattava, että lain nro 1612/1960 10 §:n mukaan tullihuolitsijoiden alueneuvostot valitaan kahdeksi vuodeksi suljetuin lipuin toimitettavassa äänestyksessä jokaiseen alueelliseen rekisteriin merkittyjen tullihuolitsijoiden joukosta, kun taas saman lain 13 §:n mukaan CNSD:ssä on yhdeksän jäsentä, jotka alueneuvostojen jäsenet valitsevat kolmeksi vuodeksi. Tämä käy selvästi ilmi myös valtiovarainministeriön 10.3.1964 antaman täytäntöönpanoasetuksen säännöksistä, joissa määritellään yksityiskohtaisesti sekä alueneuvostoja (8 § ja seuraavat) että kansallista neuvostoa (22 § ja seuraavat) koskeva valintamenettely ja todetaan, että vain rekistereihin merkityt tullihuolitsijat voidaan valita alueneuvostojen tai CNSD:n jäseniksi. [53]

64. Lisäksi Italian valtiovarainministeriö, joka on se viranomainen, jolle lain mukaan kuuluu kyseisen toimialajärjestön valvonta, ei voi puuttua vaaleilla valittavien alueneuvostojen ja CNSD:n jäsenten nimityksiin.

65. Tästä seuraa, että niitä tulkintaperiaatteita, jotka yhteisöjen tuomioistuin kehitti asiassa Clair 30.1.1985 antamassaan tuomiossa, voidaan sitä suuremmalla syyllä soveltaa esillä olevaan tapaukseen, kuten komissio aiheellisesti esittää. Syynä tähän on se, että Clair-tapauksessa toimialajärjestöt tekivät ainoastaan ehdotuksia BNIC:n yleiskokouksen jäseniksi, jotka *toimivaltainen ministeri* [54] sen jälkeen *nimitti*, eikä tämä

52 — Ks. asia Reiff, tuomion 18 ja 24 kohta, asia Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 17 ja 23 kohta, asia Centro Servizi Spediporto, tuomion 24 ja 42 kohta ja yhdistetyt asiat DIP ym., tuomion 18 ja 31 kohta; kyseiset asiat on jo mainittu edellä alaviitteessä 48.

53 — Edellä alaviitteessä 2 mainitun 10.3.1964 annetun valtiovarainministeriön asetuksen 8 §:n 2 momentti ja 22 §:n 2 momentti.

54 — Ranskan maatalousministeriö.

estänyt tuomioistuinta epäröimättä luokittelemasta BNIC:tä yritysten yhteenliittymäksi.

66. Toiseksi katson, että se edustusside, joka selvästi yhdistää tullihuolitsijat niiden valitsemiin kyseessä olevan toimialajärjestön kansallisen neuvoston jäseniin, on olemassa toisestakin syystä. Esillä olevan riita-asian kohteena olevassa voimassa olevassa Italian lainsäädännössä ja erityisesti lain nro 1612/1960 14 §:n d kohdassa säädetään, että CNSD:n tehtävänä on laatia alueneuvostojen esitysten perusteella tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa. Tämä tarkoittaa sitä, että kyseisessä lainsäädännössä ei ole vastaavaa säännöstä kuin Saksan lainsäädännössä tavaroiden maantiekuljetuksia [55] tai jokikuljetuksia [56] koskien tai Italian lainsäädännössä vähittäismyyntiä [57] koskien. Tästä seuraa, että koska CNSD:n jäseniä ei ole nimenomaisesti kielletty ottamasta huomioon mahdollisia valitsijoidensa antamia merkkejä (ohjeita tai määräyksiä), heitä ei tämän vuoksi voida pitää asiassa Reiff, [58] asiassa Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft [59] ja yhdistetyissä asioissa DIP ym. [60] muotoutuneessa oikeuskäytännössä tarkoitettuina itsenäisinä "maksutaksa-asiantuntijoina".

67. Kolmanneksi katson vielä yhden osatekijän johtavan siihen, että CNSD on yritysten yhteenliittymä. Riidanalaisen Italian lainsäädännön yksikään sääntö ei nimenomaisesti velvoita CNSD:n jäseniä ottamaan maksutaksaa laatiessaan huomioon "eräitä julkista etua koskevia arviointiperusteita" [61] eikä vain niiden tullihuolitsijoiden etua, jotka ovat valinneet kyseisen toimialajärjestön kansallisen neuvoston jäsenet. Kun otetaan huomioon, että Italian lainsäädännössä säädetään, että CNSD:n jäsenet ovat tullihuolitsijoita, ja että ei ole olemassa mitään erityismääräystä kuten asiassa Reiff, asiassa Centro Servizi Spediporto ja yhdistetyissä asioissa DIP ym., en katso, että CNSD määrittää palkkioiden tason "eräitä julkista etua koskevia arviointiperusteita" noudattaen, kuten komissio on aiheellisesti päätellyt.

68. Komissio perustaa väitteensä myös siihen, että lain nro 1612/1960 13 §:n viimeisen momentin mukaan "CNSD valitaan kolmeksi vuodeksi ja sen jäsenet voidaan valita tehtäviinsä uudelleen". Näin ollen voidaan väittää, että tällä tavalla CNSD:n jäsenet ainakin teoriassa ovat herkempiä edustamiensa toimialajärjestöjen harjoittamalle painostukselle, jos he haluavat tulla uudelleen valituiksi, ja tämä vahvistaa osaltaan sitä, että CNSD on 85 artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä.

55 — Edellä alaviitteessä 48 mainittu tuomio.
56 — Edellä alaviitteessä 48 mainittu tuomio.
57 — Edellä alaviitteessä 48 mainittu tuomio.
58 — Tuomion 4 ja 17 kohta.
59 — Tuomion 6 ja 16 kohta.
60 — Tuomion 5, 6 ja 18 kohta.

61 — Ks. ohjeellisesti edellä alaviitteessä 48 mainitut asiat Reiff, tuomion 24 kohta, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 23 kohta ja Centro Servizi Spediporto, tuomion 24 kohta.

69. Lopuksi todettakoon neljänneksi, että myös sen johdosta, että asetuksella nro 331/1992 äskettäin tehdyn muutoksen jälkeen säännös, jonka mukaan tullin ylijohtaja osallistuu viran puolesta CNSD:hen puheenjohtajana, on kumottu, voidaan katsoa, että CNSD on 85 artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä. Tämä muutos vahvistaa käsitystä, että CNSD on suoraan ja yksinomaan kaikkien tullihuolitsijan ammattia harjoittavien henkilöiden ilmentymä.

70. Edellä olevasta analyysista voi mielestäni katsoa seuraavan, että yhteisöjen tuomioistuimen on pidettävä CNSD:tä yritysten yhteenliittymänä siltä osin kuin sen tehtävänä on laatia tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa. Tämä tarkoittaa sitä, että harjoittaessaan sille kuuluvaa toimivaltaa eli laatiessaan maksutaksaa tullihuolitsijoiden kansallinen toimialajärjestö on 85 artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä. Mikä tahansa muu päätelmä poistaisi 85 artiklalta kokonaan tehokkaan vaikutuksen, koska yritykset (esillä olevassa tapauksessa ne vapaan ammatin harjoittajat, joita asia koskee) voisivat järjestön oikeudellisia puitteita käyttäen vapaasti käyttäytyä kilpailua rajoittavasti.

71. Mielestäni on välttämätöntä selvittää vielä erästä kysymystä. Laissa annetaan CNSD:lle myös muita toimivaltuuksia. Konkreettisesti ottaen kyse on tullihuolitsijoiden kansallisen rekisterin pitämisestä ja kurinpitorangaistusten soveltamisesta siihen merkittyihin jäseniin (lain nro 1612/1960 14 §:n a ja c kohta). [62] Kyseisille toimivaltuuksille on ominaista, kuten komissio korostaa, että niiden nojalla ei voida antaa määräyksiä, jotka koskevat tullihuolitsijoiden käyttäytymistä tulliselvitystoimia toteutettaessa tarjottavien palvelujen markkinoilla. Päinvastoin, toimivallasta johtuvat toimet, joihin kuuluu palkkioiden tason vahvistaminen, koskevat kiistämättä niitä taloudellisia valintoja, joita tullihuolitsijat kyseisillä markkinoilla tekevät, ja siten tämänkaltaisista toimivaltuuksista seuraa, että CNSD on luokiteltava 85 artiklassa tarkoitetuksi yritysten yhteenliittymäksi. [63] Lisäksi katson, että niiden palkkioiden tason vahvistamista, joita tullihuolitsijat perivät asiakkailleen tarjoamista palveluista, ei voida pitää välttämättö-

62 — Se, että muissa jäsenvaltioissa laissa tunnustetaan vastaavia toimivaltuuksia ammatillisille järjestöille, ei ole estänyt kilpailusääntöjen soveltamista kansallisissa oikeusjärjestyksissä siltä osin kuin nämä järjestöt vahvistavat palkkioasteikon. Tällainen vahvistaminen on nimenomaisesti kielletty esimerkiksi Ranskan, Suomen ja Ruotsin lainsäädännössä. Muissa jäsenvaltioissa toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet päätöksiä, joissa todetaan ammatillisten järjestöjen rikkoneen kansallisia kilpailusääntöjä vahvistaessaan palkkioiden tason (näin on tapahtunut esimerkiksi Saksassa, Tanskassa, Espanjassa, Portugalissa ja Belgiassa.)

63 — On huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä alaviitteessä 33 mainitussa asiassa SAT Fluggesellschaft antamassaan tuomiossa tehnyt eron tälle elimelle annettujen toimivaltuuksien välillä ja lausunut (28 kohta), että Eurocontrolin reittimaksujen kantamiseen liittyvä toiminta ei ollut taloudellista toimintaa vaan muodosti osan kyseisen elimen muuta julkista etua koskevasta toiminnasta, joka edellytti julkisen vallan käyttämistä ilmatilan ohjauksen ja valvonnan osalta. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-343/95, Diego Calì, 18.3.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, I-1547) seurannut samaa analyysimenetelmää ja todennut, että "perustamissopimuksen 86 artiklaa on tulkittava siten, että tämän artiklan soveltamisalaan ei kuulu sellainen saastumisen estämistä koskeva valvonta, jota yksityisoikeudellinen yksikkö harjoittaa jäsenvaltion öljysatamassa ja jonka julkishallinto on antanut mainitulle yksikölle tehtäväksi, vaikka sataman käyttäjien on maksettava tämän toiminnan rahoittamisen edellyttämä maksu" (tuomion 25 kohta). Tälle samalle oikeushenkilölle oli annettu toimivalta ryhtyä hätätoimenpiteisiin, jos satama-alueita uhkaa saastuminen (kyseessä oli Genovan öljysatama). Ks. myös edellä alaviitteessä 35 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 14 ja 15 kohta.

mänä edellytyksenä niiden muiden toimivaltuuksien käyttämiselle, jotka kansallisessa lainsäädännössä on CNSD:lle myönnetty. [64]

74. Mielestäni ei myöskään ole olemassa mitään erityisiä esteitä sille, että CNSD:n päätöksiä, joissa on vahvistettu sitova maksutaksa lain nro 1612/1960 14 §:n d kohdassa annetun toimivallan nojalla, luonnehditaan yritysten yhteenliittymän päätöksiksi, jotka rajoittavat kilpailua perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

3) CNSD:n vahvistamasta sitovasta maksutaksasta johtuva kilpailun rajoittuminen

72. Seuraavaksi on tutkittava, onko kyseessä olevien CNSD:n päätöksien, joissa vahvistetaan kaikkia tullihuolitsijoita sitova maksutaksa, tarkoituksena estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai seuraako kyseisistä päätöksistä, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy tietyillä tavaroiden kuljetussektorin ja erityisesti ilmakuljetussektorin markkinoilla (tullihuolitsijoiden tarjoamat palvelut Italian maaperällä).

73. Lähden tässä siitä toteamuksesta, että tullihuolitsijat ovat perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä ja että CNSD on yritysten yhteenliittymä siltä osin kuin kyse on niistä sen toimista, joilla määritetään tullihuolitsijoiden käyttäytyminen näillä markkinoilla.

75. Itse asiassa se, että CNSD on hyväksynyt maksutaksan 21.3.1988 tekemällään päätöksellä, on tyypillinen esimerkki tullihuolitsijoiden asiakkailleen tarjoamien palvelujen myyntihintojen suorasta vahvistamisesta, kuten komissiokin aiheellisesti väittää. Kyseessä olevassa maksutaksassa määrätään kunkin erillisen toimenpidetyypin (tullimuodollisuudet tai muut niihin liittyvät toimenpiteet) osalta enimmäis- ja vähimmäisrajat niille summille, jotka asiakkaat maksavat tullihuolitsijoille. Kuten komission päätöksessä 93/438/ETY yksityiskohtaisesti todetaan (24—36 ja 45—48 kohta), maksutaksassa määritetään eri hintatasot sen mukaan, mikä tullattavan tavaran arvo tai paino on taikka minkä tyyppisestä tavarasta tai ammatillisesta palvelusta (esimerkiksi raha- ja valuuttajärjestelyiden sekä kaupallisten ja verotuksellisten palvelujen tarjoaminen, verotusriidat mukaan lukien) on kysymys (katso erityisesti 26 kohta).

64 — Kuten on jo edellä todettu, kyse on esimerkiksi rekisterin pitämisestä, kurinpitorangaistusten soveltamisesta, alueneuvostojen alueellista toimivaltaa koskevien kiistojen ratkaisemisesta jne.

76. Mielestäni komission väitteiden toteen näyttämiseksi riittää, että palautetaan mieliin itse CNSD:n päätös.

77. CNSD:n kyseessä olevan päätöksen 1 §:ssä nimittäin todetaan, että "tässä maksutaksassa määrätään vähimmäis- ja enimmäishinnat, joita peritään tullihuolintatoimenpiteistä sekä raha- ja valuuttajärjestelyiden ja kaupallisten ja verotuksellisten palvelujen tarjoamisesta, verotusriidat mukaan lukien".

78. Päätöksen 5 §:n nojalla "tämä maksutaksa on toimeksiantajaan nähden joka suhteessa sitova ja se syrjäyttää jokaisen muunsisältöisen sopimuksen ——". Tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että tullihuolitsija ei voi vaatia tietylle toimenpideryhmälle vahvistettua vähimmäishintaa pienempää palkkiota eikä enimmäishintaa suurempaa palkkiota.

79. Lopuksi CNSD:n päätöksen 6 §:n mukaan vain "tullihuolitsijoiden kansallisella neuvostolla on oikeus määrätä yksittäisistä ja/tai väliaikaisista poikkeuksista tässä maksutaksassa määrättyihin vähimmäismääriin", eli toisin sanoen se tekee yleisluonteisen päätöksen, joka koskee kaikkia tullihuolitsijoita ja joka sitoo kaikkia rekisteriin merkittyjä. Näin ollen tästä seuraa, että asianomainen tullihuolitsija ei voi poiketa vahvistetuista vähimmäishinnoista.

80. Lyhyesti voin siten todeta, että CNSD:n 21.3.1988 tekemä päätös on kilpailua rajoittava päätös, koska kyse on yritysten yhteenliittymän (CNSD) päätöksestä, jonka tarkoituksena on vahvistaa tullihuolitsijoiden tarjoamien palvelujen maksutaksa. [65]

4) Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

81. Komissio väittää, että koska CNSD:n laatima maksutaksa on sitova, sillä on vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

82. Aluksi on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä, että tässä määräyksessä tarkoitetut sopimukset olisivat todellisuudessa vaikuttaneet tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mistä olisi useimmissa tapauksissa vaikea esittää riittävää näyttöä, vaan kyseisessä määräyksessä edellytetään ainoastaan, että kyseiset sopi-

65 — On huomautettava, että Autorità garante della concorrenza e del mercato on useita kertoja lausunut tästä kysymyksestä ja todennut, että voimassa olevaa hintojen vahvistamisjärjestelmää ei voida perustella yleiseen järjestykseen perustuvilla syillä, jotka voivat johtaa siihen, että kilpailusääntöjä ei sovellettaisi. Autoritàn mukaan palkkiojärjestelmän mukauttaminen kilpailusääntöihin edellyttäisi, että CNSD:ltä poistettaisiin sen valta vahvistaa palkkioiden taso ja että sen vahvistamilta palkkioilta poistettaisiin niiden sitova luonne; ks. Supplemento al Bolletino dell'Autorità garante nro 14/1995. Ks. myös Autoritàn 3.10.1997 ammatillisia järjestöjä ja liittoja koskevan tutkimuksen päätelmien 29 kohta ("Guida al Diritto", *Il Sole — 24 ore*, 8.11.1997, nro 42, s. 102).

mukset ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä voi olla tällainen vaikutus". [66] Lisäksi vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että "jotta päätös, sopimus tai yhteisjärjestely voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kaikkien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella on oltava riittävän todennäköistä, että nämä voivat vaikuttaa suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan siten, että on pelättävissä, että nämä voivat estää yhtenäismarkkinoiden syntymisen jäsenvaltioiden välillä". [67]

83. Lisäksi on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [68] "yritysten välinen yhteisjärjestely, joka ulottuu yhden jäsenvaltion koko alueelle, on jo luonteeltaan sellainen, että se lujittaa kansallista markkinoiden eristämistä ja haittaa näin perustamissopimuksessa tavoiteltua vuorovaikutusta".

84. Kuten komissio selittää yksityiskohtaisemmin (kannekirjelmän 12 kohta), CNSD:n laatima sitova maksutaksa, jota sovelletaan poikkeuksetta, vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, koska yhteisön sisällä on sellaisia erilaisia tavaroiden tuonti- ja vientitoimia samoin kuin yhteisön yritysten välisiä tavaroiden tuonti- ja vientitoimia, jotka edellyttävät tullimuodollisuuksien hoitamista ja saattavat siten edellyttää itsenäisen, rekisteriin merkityn tullihuolitsijan palvelujen käyttöä. [69]

85. Tarkemmin sanottuna kyse voi olla seuraavista toimenpiteistä:

a) sisäinen passitus, [70] johon kuuluu tavaroiden lähettäminen Italiasta toiseen jäsenvaltioon eli paikasta toiseen yhteisön tullialueella siten, että kuljetus tapahtuu kolmannen maan kautta, [71] esimerkiksi Italiasta Sveitsin kautta Saksaan. Tämän tyyppisillä kuljetuksilla on erityistä merkitystä Italialle, koska suuri osa sen luo-

66 — Ks. ohjeellisesti edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Clair, tuomion 22 kohta; asia C-219/95 P, Ferriere Nord v. komissio, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4411, 19 kohta) ja asia (vanhin) 19/77, Miller v. komissio, tuomio 1.2.1978 (Kok. 1978, s. 131, 15 kohta).

67 — Ks. ohjeellisesti edellä alaviitteessä 66 mainittu asia Ferriere Nord v. komissio, tuomion 20 kohta; asia C-399/93, Oude Luttikhuis ym., tuomio 12.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4515, 18 kohta), sekä (vanhimmat) asia 56/65, Société technique minière, tuomio 30.6.1966 (Kok. 1966, s. 337; Kok. Ep. I, s. 251) ja yhdistetyt asiat 209/78—215/78 ja 218/78, Van Landewyck ym. v. komissio, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3125, 170 kohta).

68 — Ks. ohjeellisesti asia 8/72, Vereniging van Cementhandelaren v. komissio, tuomio 17.10.1972 (Kok. 1972, s. 977) ja asia 42/84, Remia ym. v. komissio, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2545, 22 kohta).

69 — Komission päätöksen 93/438/ETY 52 kohta on tarkalleen ottaen seuraavanlainen: "Lisäksi, kun otetaan huomioon, että vuonna 1990 Italiassa maahantuonti oli noin 25 prosenttia tavaroiden kulutuksesta ja vienti noin 18 prosenttia bruttokansantuotteesta, ja kun noin 58 prosenttia maahantuonnista oli yhteisön alueelta peräisin ja noin 59 prosenttia viennistä suuntautui muihin jäsenvaltioihin, on todettava, että vaikutus kauppaan on ollut hyvin merkittävä."

70 — Ks. yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 163 ja 165 artikla (EYVL L 302, s. 1) ja tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 381 artikla (EYVL L 253, s. 1).

71 — Tässä tilanteessa on annettava passitusasiakirja (T2-ilmoitus) joko tavaran lähtöpaikassa tai kansallisella raja-asemalla.

teisten alueiden tavaralähetyksistä Saksaan ja Alankomaihin kuljetetaan Sveitsin kautta;

b) ulkoinen passitus, [72] johon kuuluu kolmansista maista peräisin olevien tavaroiden tuonti Italiaan, niiden lähettäminen passitusmenettelyssä toiseen jäsenvaltioon ja niiden tullaaminen tässä määränpäänä olevassa jäsenvaltiossa. [73] Sama koskee ulkoista passitusta "saapumisessa", jossa toiseen jäsenvaltioon tuotavien tavaroiden tullaaminen tapahtuu Italiassa, joka on määränpäänä oleva jäsenvaltio;

c) tuonti- ja vientitoimet Italian ja sellaisten alueiden välillä, jotka arvonlisäveroa [74] ja valmisteveroa [75] koskevien direktiivien säännösten nojalla eivät kuulu yhteisön verotusalueeseen vaikka kuuluvatkin yhteisön tullialueeseen ja joita pidetään kolmansina maina [76] siltä osin kuin kyse on tuonti- ja vientitoimista ja passitusmuodollisuuksista; tämä koskee esimerkiksi Ahvenanmaata, Kanarian saaria ja Ranskan merentakaisia departementteja. Nämä muodollisuudet koskevat erityisesti Italian ja tiettyjen yhteisön tullialueeseen kuulumattomien yhteisön alueiden kuten Gibraltarin sekä Ceutan ja Melillan kaupunkien välistä kauppaa;

d) toimet, jotka koskevat 36 artiklan erityisjärjestelyyn kuuluvien tuotteiden, kuten aseiden ja huumausaineiden, kauppaa, eli sellaisten tavaroiden kauppaa, joihin jäsenvaltiot voivat yhteisön säännösten puuttuessa edelleen kohdistaa yleisen järjestyksen tai kansanterveyden vuoksi tullimuodollisuuksia, kun kyseisiä tavaroita tuodaan jäsenvaltion alueelle tai viedään sieltä tai kun niitä kuljetetaan jäsenvaltion alueen kautta.

e) Lopuksi komissio viittaa tiettyihin "kolmikantatoimenpiteisiin", joilla se tarkoittaa sellaisia toimenpiteitä, joissa italialainen asiakas ostaa tavarat, jotka kuuluvat yhteisön myyjälle mutta jotka tulevat kolmannesta maasta, tuodakseen ne suoraan Italiaan ja tulliselvittääkseen ne siellä.

86. Ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen yllä mainitun vakiintuneen oikeuskäytännön ja niiden tapausten suuren määrän, joissa tullihuolitsijoiden palveluja voidaan tarvita, pidän selvänä, että CNSD:n laatiman maksutaksan sitovuudella voi olla

72 — Ks. tullikoodeksin 91—97 artikla ja tullikoodeksin soveltamisasetuksen (asetus N:o 2454/93) 341—380 artikla.

73 — Tässä tilanteessa on syytä antaa passitusasiakirja (T1-ilmoitus), jotta yhteisön ulkopuolisesta maasta maahantuotujen tavaroiden kauttakuljetuksessa ei kanneta tulleja, arvonlisäveroja eikä valmisteveroa.

74 — Edellä alaviitteessä 41 mainitun direktiivin 77/388/ETY 3 artikla.

75 — Valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/12/ETY 2 artikla (EYVL L 76, s. 1).

76 — Direktiivin 77/388/ETY 33 a artikla, sellaisena kuin kyseinen artikla on muutettuna 14.12.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/111/ETY (EYVL L 384, s. 47).

vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämän päättelen siitä, että CNSD:n päätöksessä määrätään (3 §), että maksutaksassa vahvistetut palkkiot lasketaan ottamalla erikseen huomioon jokainen tullitoimenpide tai suoritettu ammatillinen palvelu.

B *Italian tasavallan vastuu*

87. Olen tullut siihen johtopäätökseen, että CNSD:n 21.3.1988 tekemä päätös rajoittaa kilpailua, eli toisin sanoen se kuuluu 85 artiklassa tarkoitetun kiellon piiriin, koska kyseessä on yritysten yhteenliittymän (CNSD) tekemä päätös, jossa vahvistetaan tullihuolitsijoiden tarjoamista palveluista maksettavat palkkiot, mikä on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

88. CNSD on rikkonut 85 artiklaa harjoittaessaan sille Italian lainsäädännössä annettuja toimivaltuuksia. Tästä syystä on tutkittava niitä komission väitteitä, joiden mukaan Italian tasavallan on katsottava olevan vastuussa perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan rikkomisesta.

89. Suullisessa käsittelyssä Italian hallitus väitti, että Italian tasavallan mahdollisen vastuun toteaminen johtaisi siihen, että vapaita ammatteja koskevat kansalliset lainsäädännöt muuttuisivat kyseenalaisiksi, ja että hyväksyessään tällaisten ammattien harjoittajia koskevia määräyksiä kansallisen lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut antaa yrityksiä koskevia määräyksiä.

90. Tähän liittyen huomautan, että yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut, että 5 ja 85 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite noudattaa kilpailusääntöjä. Erityisesti tuomioistuin on todennut, [77] että "perustamissopimuksen 85 ja 86 artikla sellaisenaan koskevat ainoastaan yritysten toimintaa eivätkä jäsenvaltioiden lainsäädäntö- tai hallintotoimia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa yhdessä 5 artiklan kanssa asetetaan jäsenvaltioille kuitenkin velvoite olla toteuttamatta tai pitämättä voimassa toimenpiteitä, myös lait ja asetukset mukaan lukien, jotka voivat estää yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen tehokkaan vaikutuksen."

77 — Ks. erityisesti 85 artiklaa koskien ohjeellisesti edellä alaviitteessä 48 mainitut yhdistetyt asiat DIP ym., tuomion 14 kohta, asia Reiff, tuomion 14 kohta ja asia Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 14 kohta sekä asia 267/86, Van Eycke, tuomio 21.9.1988 (Kok. 1988, s. 4769, 16 kohta) ja asia C-2/91, Meng, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5751, 14 kohta).

91. Lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut, [78] "5 ja 85 artiklaa rikotaan, kun jäsenvaltio joko yhtäältä määrää yritykset tekemään 85 artiklan vastaisia yritysten välisiä yhteisjärjestelyjä, suosii tällaisia järjestelyjä taikka vahvistaa niiden vaikutuksia tai toisaalta poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille velvollisuutensa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä". [79]

92. Tarkastelen Italian tasavallan vastuuta koskevia komission väitteitä seuraavassa järjestyksessä: ensin tarkastelen, missä määrin Italian lainsäädäntö velvoittaa CNSD:n tekemään tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen sitovaa maksutaksaa koskevan päätöksen; seuraavaksi tutkin, missä määrin Italian lainsäädäntö vahvistaa tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksan vahvistamista koskevien CNSD:n päätösten vaikutuksia, ja lopuksi toissijaisesti, missä määrin Italian lainsäädäntö siirtää yksityisille toimijoille viranomaisille palkkion vahvistamisessa kuuluvaa toimivaltaa.

1) Italian lainsäädännössä velvoitetaan CNSD laatimaan tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen yhdenmukainen maksutaksa

93. Lain nro 1612/1960 14 §:n d kohdan nojalla CNSD "laatii tullihuolitsijoiden tarjoamiin ammatillisiin palveluihin sovellettavan maksutaksan". Tästä säännöksestä seuraa, että CNSD:llä ei ole vapaata harkintavaltaa vaan sen toimivalta on rajoitettua eli sen on laadittava [80] kyseinen maksutaksa, kuten komissio aiheellisesti huomauttaa, [81] vaikka Italian lainsäädännössä ei ole määrätty mitään seurausta tämän velvoitteen laiminlyönnistä. Tämä CNSD:n velvollisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Italian lainsäädännössä ei jätettäisi sille laajaa harkintavaraa. Tarkemmin ottaen katson, että laissa nro 1612/1960 annetaan sille esimerkiksi mahdollisuus valita, vahvistaako se

78 — Ks. edellä alaviitteessä 48 mainitut asiat DIP ym., 15 kohta, Reiff, 14 kohta ja Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, 14 kohta; edellä alaviitteessä 77 mainittu asia Van Eycke, 16 kohta ja asia 311/85, VVR, tuomio 1.10.1987 (Kok. 1987, s. 3801, 10 kohta).

79 — On huomautettava, että yhdistetyissä asioissa C-359/95 P ja C-379/95 P, komissio ja Ranska vastaan Ladbroke Racing, 11.11.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-6265, 33 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "perustamissopimuksen 85 ja 86 artikla koskevat ainoastaan yritysten omasta aloitteestaan toteuttamia kilpailun rajoituksia — — . Jos kilpailua rajoittavan menettelyn käytöstä määrätään kansallisessa lainsäädännössä tai siinä luodaan sellaiset oikeudelliset puitteet, jotka itsessään eliminoivat mahdollisuuden yritysten kilpailuun, 85 ja 86 artiklaa ei sovelleta. Tällaisessa tilanteessa kilpailunrajoitus ei johdu — kuten näistä määräyksistä käy ilmi — yritysten itsenäisestä menettelystä" (ks. myös edellä alaviitteessä 44 mainitut yhdistetyt asiat Suiker Unie ym. v. komissio, tuomion 36— 72 kohta ja varsinkin 65 ja 66 sekä 71 ja 72 kohta). Tuomioistuin jatkoi (34 kohta), että "perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklaa voidaan — — soveltaa, jos osoittautuu, että kansallisen lainsäädännön mukaan on mahdollista, että yritykset estävät, rajoittavat tai vääristävät kilpailua itsenäisellä menettelyllään — — ". Tuomioistuin tuli seuraavaan johtopäätökseen (35 kohta): "Kun komissio tutkii, onko yritysten menettely perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan mukaista, sen on ensin arvioitava menettelyyn vaikuttavaa kansallista lainsäädäntöä, mutta pelkästään siltä osin, onko kansallisen lainsäädännön perusteella mahdollista, että yritykset estävät, rajoittavat tai vääristävät kilpailua itsenäisellä menettelyllään."

80 — Indikatiivia "laatii" voidaan mielestäni pitää imperatiivin kaltaisena.

81 — Tätä päätelmää tukee myös se seikka, kuten komissio vahvistaa, että voimassa olevan Italian lainsäädännön mukaan (lain nro 1612/1960 14 §:n a ja c kohta) CNSD osallistuu tullihuolitsijoiden kansallisen rekisterin pitämiseen ja ratkaisee alueneuvostojen kurinpitorangaistuksista sille tehdyt valitukset. Tämä tarkoittaa sitä, että ammattiliiton kansallisella neuvostolla ei ole vapaata harkintavaltaa vaan sillä on rajoitettu toimivalta, johon kuuluu kansallisen rekisterin laatiminen niistä henkilöistä, jotka voivat harjoittaa kyseessä olevaa ammattia, ja kyseessä olevan liiton alueneuvostojen päätöksistä tehtyjen valitusten ratkaiseminen, koska kyse on sen olemassaoloon ja toimintaan olennaisesti liittyvistä toimivalloista.

jokaiselle tullihuolitsijoiden suorittamalle toimenpiteelle enimmäis- ja vähimmäispalkkiot vai määritteleekö se pelkästään tiettyjä arviointiperusteita, joita kyseessä olevien toimijoiden on noudatettava, kun nämä vahvistavat palkkioidensa suuruuden. Laissa nro 1612/1960 ei myöskään velvoiteta CNSD:tä käyttämään tiettyä laskutustapaa, kuten maksun määräämistä yksilöllisesti. Jos CNSD on valinnut tietyn laskutustavan, johtuu se varmasti siitä, että se on halunnut taata laatimansa maksutaksan tehokkaan vaikutuksen.

94. Lisäksi laissa nro 1612/1960 CNSD:lle annettua maksutaksan laatimisvaltaa on komission mukaan pidettävä ammattiliitolle ja CNSD:lle Italian lainsäädännössä tunnustetusta julkisoikeudellisesta asemasta johtuvana velvoitteena, eikä vain ammattiliiton korkeimmalle elimelle kuuluvana päätösvaltana.

95. Edellä esitettyjen perusteluiden nojalla on mielestäni todettava, että riidanalaisessa Italian lainsäädännössä velvoitetaan CNSD tekemään päätös, jossa vahvistetaan tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen yhdenmukainen maksutaksa, vaikka CNSD:n riidanalaisen päätöksen mukaisesti (6 §) sillä onkin oikeus myöntää yksittäisiä ja/tai väliaikaisia poikkeuksia, joille ei kuitenkaan ole määrätty mitään rajoituksia, maksutaksan kulloinkin voimassa oleviin vähimmäismääriin. [82]

2) Italian lainsäädäntö vahvistaa tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksan vahvistamista koskevien CNSD:n päätöksien vaikutuksia

96. Komission pääasiallinen väite koskee sitä, että laissa nro 1612/1960 asetetaan (11 §) ensisijaisesti tullihuolitsijoihin kohdistuva nimenomainen kielto, jonka mukaan nämä eivät saa vaatia ammatillisista palveluistaan CNSD:n hyväksymiä palkkioita pienempiä tai suurempia palkkioita. Sitä, että tullihuolitsijoiden on mahdotonta poiketa CNSD:n laatimasta maksutaksasta, vahvistetaan täten lailla nro 1612/1960 itsellään, joka komission mukaan (kannekirjelmän 15 kohta) tuo lainsäädännön sitovuuden rekisteriin merkittyjen ammattilaisten järjestön puitteissa syntyneisiin sopimussuhteisiin, joten osapuolet eivät enää voi tahdollaan poiketa tästä säännöstä. [83]

97. Lisäksi on huomattava, että valtiovarainministeriön 10.3.1964 antamassa asetuksessa [84] määrätään niille, jotka vaativat pie-

82 — Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö CNSD:n tulisi toimivaltuuksiaan käyttäessään noudattaa perustamissopimuksen 85 artiklaa ja yleisemmin kaikkia lakia nro 1612/1960 korkeampia normeja.

83 — Tämä on sitä paitsi vahvistettu CNSD:n 21.3.1988 tekemän päätöksen 5 ja 6 §:ssä.

84 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asetus.

nempiä tai (ainakin teoriassa) suurempia palkkioita, kurinpitorangaistuksia (38—40 §), joiden asteikko ulottuu varoituksesta väliaikaiseen tai lopulliseen rekisteristä poistamiseen, eli kyse on tullihuolitsijoille, jotka jättävät lailliset velvoitteensa täyttämättä, asetetusta "hyvin tehokkaasta seuraamuksesta". [85] Näin ollen nämä säännökset ovat niiden kurinpitotoimien laillinen perusta, joita CNSD voi käyttää niitä tullihuolitsijoita vastaan, jotka eivät ole noudattaneet CNSD:n laatimaa vähimmäis- ja enimmäishinnat sisältävää maksutaksaa kunkin palvelukategorian osalta.

98. Komissio huomauttaa vielä, että laissa nro 1612/1960 tai missään muussakaan Italian laissa ei anneta Italian valtiovarainministeriölle oikeutta hyväksyä tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksaa, kuten se on esillä olevassa asiassa tehnyt 6.7.1988 antamallaan asetuksella. Komissio huomauttaa myös, että mikään ministeriö ei ollut hyväksynyt vuoden 1988 maksutaksaa edeltävää vuoden 1970 maksutaksaa. [86] Jos Italian lainsäädäntö on tällainen, ja kun Italian hallitus ei ole vastakkaista väittänyt, on syytä todeta, että se, että ministeriö hyväksyi CNSD:n laatiman maksutaksan, on puhtaasti muodollinen seikka ja että sillä ei ole mitään erityistä merkitystä, joka voisi estää sen toteamisen, että yksinomaan CNSD on tehnyt kyseisen päätöksen ja että sillä ei ollut velvollisuutta ottaa huomioon "eräitä julkista etua koskevia arviointiperusteita", kuten edellä on jo mainittu. Tätä näyttää tukevan myös ministeriön asetuksen viimeinen viittauskappale, joka on muotoiltu seuraavasti: "Noudatetun menettelyn sääntöjenmukaisuus huomioonottaen". Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että hyväksymisellä vahvistettiin vain noudatetun menettelyn sääntöjenmukaisuus, ja toisaalta sitä, että CNSD:n päätösten pakottava vaikutus perustuu tätä asetusta aikaisempaan säännökseen ja että se johtuu suoraan Italian laista nro 1612/1960.

99. Kuitenkin, kuten komissio korostaa, valtiovarainministeriön 6.7.1988 antaman asetuksen olemassaolon johdosta CNSD:n maksutaksa saa julkisen sääntelyn muodon, jota CNSD:n 21.3.1988 tekemällä päätöksellä itsellään ei ollut. Ensinnäkin maksutaksan julkaisemisesta GURI:n yleisessä osassa (serie generale) johtuu, että kolmansien oletetaan olevan tietoisia siitä. Ennen kaikkea kuitenkin, kuten komissio aiheellisesti korostaa, sillä, että on olemassa ministeriön hyväksymisasetus, annetaan CNSD:n laatimalle maksutaksalle virallinen luonne ja vahvistetaan sen vaikutuksia. Tämä virallisuus toisaalta helpottaa tullihuolitsijoita soveltamaan maksutaksassa vahvistettuja hintoja kaikkiin niihin, jotka turvautuvat heidän palveluihinsa, ja toisaalta saa kiistatta asiakkaat luopumaan aikeestaan riitauttaa tullihuolitsi-

85 — Ks. tähän liittyen edellä alaviitteessä 78 mainittu asia VVR, 23 kohdan loppu. Tässä tapauksessa kansallinen tuomioistuin kysyi muun muassa sitä, missä määrin se, että jäsenvaltio velvoittaa lain tai asetuksen säännöksillä matkatoimistot noudattamaan matkanjärjestäjien vahvistamia hintoja ja tariffeja (toiminnan harjoittamisen edellyttämän luvan peruuttamisen uhalla) ja kieltää samoja matkatoimistoja jakamasta matkojen myynnistä saamiaan välityspalkkioita asiakkaiden kanssa tai myöntämästä heille alennuksia ja pitää tällaista toimintaa vilpillisenä kilpailuna, on yhteensopimatonta perustamissopimuksen 5 artiklasta yhdessä sen 3 artiklan f kohdasta ja 85 artiklasta jäsenvaltioille johtuvien velvoitteiden kanssa. Tuomioistuin totesi (24 kohta), että tällainen menettely ei ole yhteensopivaa näistä artikloista jäsenvaltiolle johtuvien velvoitteiden kanssa, "silloin kun kyseessä olevien kansallisten säännösten tarkoituksena tai vaikutuksena on edellä mainitun 85 artiklan vastaisten, yritysten välisten järjestelyjen vaikutusten vahvistaminen".

86 — Komissio väittää, että ei ole sattumaa, että 16.4.1970 annettu maksutaksa julkaistiin GURI:n lisäosassa (Foglio Inserzioni) nro 307 eikä sen tavallisessa osassa, kuten 21.3.1988 annettu maksutaksa.

joiden hinnat ja siten CNSD:n päättämän yhdenmukaisen maksutaksan laillisuuden. [87]

3) Italian lainsäädännössä siirretään yksityisille taloudellisille toimijoille viranomaisten toimivalta vahvistaa tullihuolitsijoiden palkkiot

100. Komissio tutkii lopuksi tapausta, jossa maksutaksan laatiminen edellyttäisi viranomaisten osallistumista jonkin yleisen edun suojaamiseksi. Komissio toteaa (kannekirjelmän 18 kohta), että tässäkin tapauksessa kyseessä on klassinen esimerkki tilanteesta, jossa viranomaiset "luopuvat valtuuksistaan" [88] yksityisluonteisen toimialajärjestön hyväksi.

101. Vaikka olenkin edellä tullut siihen johtopäätökseen, että se, että CNSD laatii maksutaksan, ei edellytä viranomaisen osallistumista jonkin yleisen edun suojaamiseksi, tutkin kuitenkin komission tätä koskevat väitteet, jos yhteisöjen tuomioistuin haluaisikin lausua toisin.

102. Lähden siitä toteamuksesta, että, kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut, [89] "5 ja 85 artiklaa rikotaan, kun jäsenvaltio — — poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille vastuunsa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä". Näin ollen on tutkittava, missä määrin voitaisiin ajatella esillä olevan tapauksen olevan tällainen, kun otetaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon. Tässä tarkoituksessa on tutkittava monia osatekijöitä, jotta voitaisiin varmuudella päätellä, että esillä olevassa tapauksessa viranomaisille kuuluva velvollisuus tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä on siirretty yksityisille toimijoille.

103. Ensinnäkin, komission mainitsemasta asiakirja-aineistosta, jonka oikeellisuutta Italian hallitus ei ole kiistänyt, selviää, että kuten komissio aiheellisesti huomauttaa, CNSD:llä on lain nro 1612/1960 (14 §:n d kohta) nojalla omaa päätösvaltaa eikä vain ja yksinomaan oikeutta antaa lausuntoja tai tehdä ehdotuksia. [90]

87 — Oikeuskäytännöstä voidaan löytää viittauksia tiettyihin kansallisten viranomaisten toimenpiteisiin, joilla on vastaavuuksia esillä olevaan ministeriön asetukseen nähden; kyse on toimenpiteistä, joilla lentoliikenteen tariffeja koskevat päätökset vahvistettiin ja joiden vaikutukset siten vahvistuivat ja joiden yhteisöjen tuomioistuin katsoi olevan perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan vastaisia; ks. yhdistetyt asiat 209/84, 210/84, 211/84, 212/84 ja 213/84, Asjes ym., tuomio 30.4.1986 (Kok. 1986, s. 1425, erityisesti 76 kohta) ja asia 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen ja Silver Line Reisebüro, tuomio 11.4.1989 (Kok. 1989, s. 803, erityisesti 49 kohta).

88 — Kuten edellä alaviitteessä 48 mainitussa asiassa Reiff annetun tuomion 24 kohdassa todettiin.

89 — Ks. edellä alaviitteessä 48 mainitut asiat DIP ym., tuomion 15 kohta, Reiff, tuomion 14 kohta ja Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 14 kohta ja edellä alaviitteessä 77 mainittu asia Van Eycke, tuomion 16 kohta.

90 — Tämä oli tilanne edellä alaviitteessä 48 mainitussa asiassa Centro Servizi Spediporto, (tuomion 24 ja 25 kohta), joka koski tavaroiden maantiekuljetustariffien vahvistamista (Italiassa), ja yhdistetyissä asioissa DIP ym., (tuomion 18 ja 19 kohta), joka koski kunnanjohtajan yksityisille toimijoille myöntämää elinkeinolupaa (Italiassa).

104. Toiseksi, Italian valtiovarainministeriöllä ei ole mitään valtuuksia nimitettäessä CNSD:n yhdeksän jäsentä, jotka alueelliset neuvostot valitsevat. [91] Muotonsa ja kokoonpanonsa puolesta CNSD on siten itsenäisempi kuin tapausten Reiff ja Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft [92] "tariffivaliokunnat" ja tapauksen Centro Servizi Spediporto [93] "keskustoimikunta". Lisäksi CNSD:n kaikki jäsenet ovat tullihuolitsijoiden toimialajärjestöjen jäseniä, mikä on merkittävä ero Centro Servizi Spediporto -tapauksen "keskustoimikuntiin" ja DIP ym. -tapauksen "kunnallisiin toimikuntiin" nähden, joiden osalta yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon sen, että kyseisten taloudellisten toimijoiden toimialajärjestöjen edustajat olivat vähemmistössä yllä mainituissa kollegiaalisissa elimissä.

105. Kolmanneksi, mainitusta Italian lainsäädännöstä seuraa, että Italian valtiovarainministeri tai kukaan hänen edustajansa ei voi osallistua CNSD:n kokouksiin edes satunnaisesti, kuten Saksan liikenneministeri pystyi tekemään asiassa Reiff.

106. Neljänneksi, riidanalaisesta Italian lainsäädännöstä seuraa, että Italian valtiovarainministerillä ei ole mitään valvontavaltaa, joka antaisi sille mahdollisuuden tutkia, onko CNSD laatinut maksutaksan "eräitä julkista etua koskevia arviointiperusteita" noudattaen. [94] Kuten edellä olevissa kohdissa on jo mainittu, valtiovarainministerin asetus, jossa hyväksyttiin maksutaksa ja joka ei niiden komission mainitsemien seikkojen perusteella, joiden paikkansapitävyyttä Italian hallitus ei ole kiistänyt, eikä myöskään lainsäädännön perusteella ollut välttämätön, jotta CNSD:n päätös tulee voimaan ja jotta sitä sovelletaan, koski ainoastaan CNSD:n noudattaman menettelyn sääntöjenmukaisuutta eikä sen laatiman sääntelyn aineellista sisältöä. [95] Tämä tarkoittaa, että asetus ei koskenut sitä, oliko sääntely julkisen edun vaatimusten mukaista, joita, kuten voidaan toistaa, CNSD:n ei kansallisen lainsäädännön perusteella tarvitse ottaa huomioon maksutaksaa laatiessaan.

107. Lopuksi, kuten komissio väittää Italian hallituksen olematta eri mieltä, mistään säännöksestä ei seuraa, että valtiovarainministeri voisi puuttua asiaan kieltäytymällä antamasta hyväksymistään tai korvaamalla omalla tahdonilmaisullaan CNSD:n tahdonilmaisun

91 — Huomautan, että tulleista ja välillisistä veroista vastaavan viranomaisen pääjohtaja oli aiemmin lain nojalla CNSD:n jäsen ja viran puolesta sen puheenjohtaja. Asetuksella nro 331/1992 (32 §) kuitenkin kumottiin tämä säännös. CNSD valitaan kolmeksi vuodeksi ja sen jäsenet voidaan valita tehtävässään uudelleen (lain nro 1612/1960 13 §:n 2 momentti).

92 — Ks. edellä alaviitteessä 48 mainitut asiat Reiff ja Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft; näissä tapauksissa Saksan liikenneministeri nimitti tariffivaliokuntien jäsenet.

93 — Italian liikenneministeri nimitti jäsenet keskustoimikuntaan, josta oli kyse edellä alaviitteessä 48 mainitussa asiassa Centro Servizi Spediporto.

94 — Ks. ohjeellisesti edellä alaviitteessä 48 mainitut asiat Reiff, tuomion 24 kohta, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 24 kohta ja Centro Servizi Spediporto, tuomion 24 kohta.

95 — Kuten komissio korostaa Italian hallituksen olematta eri mieltä, aiemman, 16.4.1970 hyväksytyn maksutaksan voimaantulo ei edellyttänyt sitä koskevaa ministeriön asetusta, ja myöhemmin CNSD on päättänyt maksutaksan hintojen nostamisesta (15.12.1989 tehty päätös) omasta aloitteestaan ja ilman ministerin osallistumista. Lisäksi CNSD päätti itsenäisesti myöntää poikkeuksia maksutaksasta tietyille ryhmille (kuten ilmapostikuljetukset), mikä sillä oli oikeus sen 21.3.1988 tekemän päätöksen 6 §:n nojalla tehdä.

joka kerran, kun se katsoo, että kyseessä oleva elin ei ole noudattanut julkisen edun vaatimuksia. [96]

108. Edellä esitetyt perusteet huomioon ottaen ja siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin päättäisi maksutaksan laatimisen vaativan viranomaisen osallistumista, on syytä todeta, että riidanalaisessa Italian lainsäädännössä (laki nro 1612/1960) tarkoitetun järjestelmän kaltaisessa järjestelmässä, jossa vahvistetaan tullihuolitsijoiden tarjoamista ammatillisista palveluista maksettavat enimmäis- ja vähimmäishinnat, viranomaisten toimivalta palkkioiden vahvistamisessa on siirretty yksityisille toimijoille. Tästä seuraa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

VI Ratkaisuehdotus

109. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa lain, jossa tullihuolitsijoiden kansallinen neuvosto (Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali — CNSD) velvoitetaan sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen tekemään perustamissopimuksen 85 artiklan vastaisen yritysten yhteenliittymän päätöksen, jossa vahvistetaan kaikkia tullihuolitsijoita sitova maksutaksa;

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

96 — Edellä alaviitteessä 48 mainituissa asioissa Reiff, tuomion 22 kohta, ja Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 21 kohta, Saksan liikenneministerillä oli valta toimia sen elimen asemesta, joka vahvistaa tariffit, tai ainakin valta muuttaa ehdotettuja tariffeja.