YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu viides jaosto)

30 päivänä maaliskuuta 2000 *

Asiassa T-513/93,

Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, kotipaikka Rooma (Italia), edustajinaan asianajajat A. Pappalardo, Trapani, A. Marzano, Rooma, ja A. Tizzano, Napoli, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto A. Lorang, 51 rue Albert I[er],

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään aluksi oikeudellisen yksikön virkamiehet M. Mensi ja E. Traversa, sittemmin G. Marenco ja Traversa, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jota tukee

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali, kotipaikka Milano (Italia), edustajinaan asianajajat L. Magrone Furlotti ja C. Osti, Rooma, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto M. Loesch, 11 rue Goethe,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamismenettelystä (IV/33.407 — CNSD) 30 päivänä kesäkuuta 1993 tehdyn komission päätöksen 93/438/ETY (EYVL L 203, s. 27),

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. D. Cooke sekä tuomarit R. García-Valdecasas, P. Lindh, J. Pirrung ja M. Vilaras,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.6.1999 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Italiassa itsenäisten tullihuolitsijoiden toiminnasta säädetään 22.12.1960 annetussa laissa nro 1612, joka koskee tullihuolitsijan ammatin oikeudellista asemaa, heistä pidettävien rekisterien sekä heidän avustusrahastonsa perustamista (Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana, jäljempänä GURI, nro 4, 5.1.1961; jäljempänä laki nro 1612/1960); lisäksi tullihuolitsijoiden toimintaa säädellään täytäntöönpanomääräyksillä, erityisesti lain nro 1612/1960 soveltamisesta 10.3.1964 annetulla valtiovarainministerin asetuksella (GURI, supplemento ordinario, nro 102, 26.4.1964; jäljempänä 10.3.1964 annettu asetus).

2 Tähän toimintaan kuuluu muun muassa tulliselvitysmenettelyyn liittyvien palvelujen tarjoaminen (lain nro 1612/1960 1 §), mikä edellyttää toimilupaa ja merkitsemistä tullihuolitsijoista pidettävään kansalliseen rekisteriin. Tähän sisältyvät kaikki tullihuolitsijoiden alueneuvostojen (Consigli compartimentali) pitämät rekisterit, joita pidetään Italian kullakin tullialueella (lain nro 1612/1960 2 § ja 4—12 §).

3 Tullihuolitsijoiden toimintaa valvovat tullihuolitsijoiden alueneuvostot. Niiden jäsenet valitaan uudistettavissa olevaksi kahden vuoden toimikaudeksi suljetussa lippuäänestyksessä, johon ottavat osaa alueellisiin rekistereihin merkityt tullihuolitsijat; puheenjohtajana on tullialueen päällikkönä toimiva ylitarkastaja (lain nro 1612/1960 10 §).

4 Tullihuolitsijoiden alueneuvostojen yläpuolella on Consiglio Nazionale degli Spedizioneri Doganali (jäljempänä CNSD), joka on julkisoikeudellinen elin, johon kuuluu yhdeksän tullihuolitsijoiden alueneuvostojen jäsenten suljetussa lippuäänestyksessä uudistettavissa olevaksi kolmen vuoden toimikaudeksi valitsemaa jäsentä (lain nro 1612/1960 13 §:n 2 momentti). CNSD:n puheenjohtajana oli vuoteen 1992 asti tulleista ja välillisistä veroista vastaavan viranomaisen ylijohtaja, joka oli CNSD:n jäsen suoraan lain perusteella.

5 Alueneuvostojen puheenjohtajat ja CNSD:n puheenjohtaja valitaan 30.8.1992 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 331 32 §:n mukaan näiden elinten jäsenten keskuudesta.

6 Alueneuvostojen ja CNSD:n jäseniksi voidaan valita vain rekistereihin merkittyjä tullihuolitsijoita (10.3.1964 annetun asetuksen 8 §:n 2 momentti ja 22 §:n 2 momentti).

7 Lain nro 1612/1960 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Kukin alueneuvosto päättää [CNSD]:lle maksutaksan laatimista varten ehdotettavista tullihuolitsijoiden ammatillisista palveluista perittävien palkkioiden määristä.

Tullihuolitsijoiden palveluista perittävät palkkiot eivät saa olla miltään osin pienempiä tai suurempia kuin [CNSD]:n hyväksymät palkkiot.

Mahdolliset palvelujen maksutaksan soveltamista koskevat riitaisuudet on saatettava alueneuvoston ratkaistaviksi."

8 Lain nro 1612/1960 14 §:ssä säädetään seuraavaa:

"[CNSD]:n tehtävänä on:

— —

d) vahvistaa alueneuvostojen esitysten perusteella tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa."

9 Tullihuolitsijoille, jotka eivät noudata CNSD:n vahvistamaa maksutaksaa, voidaan 10.3.1964 annetun asetuksen 38—40 §:n mukaan määrätä kurinpitoseuraamuksia, joiden asteikko alkaa varoituksesta ja ulottuu uusimistapauksia koskevaan väliaikaiseen rekisteristä poistamiseen tai jopa lopulliseen rekisteristä poistamiseen, jos alueneuvosto on määrännyt väliaikaisen rekisteristä poistamisen kaksi kertaa viiden vuoden aikana.

10 CNSD:n 21.3.1988 pitämässä kokouksessa hyväksyttiin seuraava tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa (jäljempänä riidanalainen taksa):

"1 §

Tässä maksutaksassa määrätään vähimmäis- ja enimmäishinnat, joita on aina sovellettava tullihuolintatoimenpiteisiin sekä raha- ja valuuttajärjestelyiden ja kaupallisten ja verotuksellisten palvelujen tarjoamiseen, verotusriidat mukaan lukien.

Yksittäistapauksessa perittävän palkkion määrittämisessä vähimmäis- ja enimmäishinnan välillä on otettava huomioon palvelun ominaispiirteet sekä sen luonne ja merkittävyys.

2 §

Tässä maksutaksassa vahvistetut palkkiot on aina kirjattava ja merkittävä siten, että ne erottuvat toimeksiannon suoritukseen liittyvistä kaikista muista merkinnöistä ja kulueristä.

— —

3 §

Tässä maksutaksassa vahvistetut palkkiot on määritetty kultakin tullihuolintatoimenpiteeltä tai ammatilliselta palvelulta erikseen.

Tullihuolintatoimenpiteillä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla ulkomaiselle tai kotimaiselle tavaralle voidaan osoittaa tulliselvitysmuoto niiden saateasiakirjasta riippumatta.

— —

5 §

Edellä 1 §:ssä todetun mukaisesti tästä maksutaksasta ei sallita minkäänlaisia poikkeuksia toimeksiantajaan nähden, ja tämä maksutaksa kumoaa kaikki sen kanssa ristiriidassa olevat sopimukset silloinkin, kun asiassa on käytännöllisistä syistä osallisena kaksi tai useampi ulkopuolinen, ja tämä codice civilen (siviililaki) 1708 ja 1709 §:n mukaisesti.

— —

6 §

[CNSD] voi myöntää tässä maksutaksassa vahvistetuista vähimmäismääristä yksittäisiä ja/tai väliaikaisia poikkeuksia.

7 §

[CNSD] huolehtii tämän maksutaksan ajan tasalle saattamisesta Istatin (Istituto centrale di statistica, tilastollinen keskuslaitos) — teollisuussektori — toimittamien indeksien mukaisesti asianomaisen päätöksen päivämäärästä lukien."

11 Riidanalaisen taksan 8—12 §:ssä määritetään tullattavan tavaran arvon tai painon perusteella sovellettava maksuasteikko, ja siinä vahvistetaan asteikon kutakin porrasta varten joko tullihuolitsijan suorittamista tullihuolintatoimenpiteistä

maksettava kiinteä hinta tai, kuten useimmissa tapauksissa, vähimmäishinta ja enimmäishinta. Riidanalaisella taksalla on huomattavasti korotettu edellisessä taksassa vahvistettuja vähimmäishintoja, ja korotus on eräissä tapauksissa yli 400 prosenttia.

12 Italian valtiovarainministeriö hyväksyi riidanalaisen taksan 6.7.1988 antamallaan asetuksella (GURI nro 168, 19.7.1988, s. 19), jonka liitteenä taksa on seuraavasti otsikoituna: "Tullihuolitsijoiden valtakunnallinen neuvosto. Tullihuolintatoimenpiteistä sekä raha- ja valuuttajärjestelyiden ja kaupallisten ja verotuksellisten ammattipalvelujen tarjoamisesta, verotusriidat mukaan lukien, perittävät palkkiot."

13 CNSD myönsi riidanalaisesta taksasta edellä mainitun 6 §:n mukaisesti eräitä poikkeuksia, muun muassa 12.6.1990 tehdyllä päätöksellä Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionalille (jäljempänä AICAI), joka on kansainvälisten kuriiripalveluyritysten perustama Italian oikeuden mukainen yhdistys, jonka tarkoituksena on edustaa ja neuvoa jäseniään kaikissa kansainvälisten kuriiripalvelujen tarjoamiseen liittyvissä ongelmissa.

Oikeusriidan perustana olevat tosiseikat

14 AICAI toimitti 21.7.1989 komissiolle kantelun CNSD:n 21.3.1988 tekemästä päätöksestä, jolla riidanalainen taksa oli vahvistettu. Se katsoi, että tämä taksa ensinnäkin poisti maksuasteikossa aikaisemmin olleen progressiivisuuden vähäisimpien tavara-arvojen osalta ja korotti hintoja epätavallisen paljon, toiseksi taksan vuoksi jokaisesta tullihuolintatoimenpiteestä oli pakko laskuttaa erikseen

sen tosiasiallisen noudattamisen valvonnan mahdollistamiseksi, mikä oli kansainvälisesti yleisesti käytetyn järjestelmän vastaista, ja kolmanneksi taksassa kiellettiin kaikki poikkeukset.

15 Komissio pyysi 1.2. ja 28.3.1990 CNSD:ltä 6 päivänä helmikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17, perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus (EYVL 1962, 13, s. 204), 11 artiklan perusteella tietoja CNSD:n ja alueneuvostojen rakenteesta ja toiminnasta.

16 Komissio teki 30.6.1993 ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamismenettelystä (IV/33.407 — CNSD) päätöksen 93/438/ETY (EYVL L 203, s. 27; jäljempänä riidanalainen päätös), joka on käsiteltävänä olevan kanteen kohteena. Riidanalaisessa päätöksessä katsottiin, että "tullihuolitsijat ovat taloudellista toimintaa harjoittavia yrityksiä" (40 perustelukappale), että CNSD on "yritysten yhteenliittymä", ja että "CNSD:n päätökset — — ovat yritysten yhteenliittymän päätöksiä, joiden tarkoituksena on jäsenten taloudellisen toiminnan sääntely" (41 perustelukappale). Päätöksen 45 perustelukappaleen mukaan riidanalaisesta taksasta aiheutuvat kilpailunrajoitukset ovat seuraavat: "kiinteän vähimmäishinnan ja enimmäishinnan, joista ei voida yksittäistapauksissa poiketa, vahvistaminen jokaiselle tullihuolitsijoiden suorittamalle toimenpiteelle" ja "tähän maksutaksaan perustuvassa laskutuksessa noudatettavien pakottavien menettelytapojen, kuten toimenpidekohtaisen laskutuksen, vahvistaminen". Päätöksen 49 perustelukappaleen mukaan "CNSD:n vahvistama maksutaksa on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska taksassa vahvistetaan täsmälliset hinnat kaikille tullihuolintatoimenpiteille, jotka liittyvät tuontiin Italiaan tai vientiin Italiasta". Riidanalaisen päätöksensä 1 artiklassa komissio esittää päätelmänään, että "CNSD:n 21.3.1988 pidetyssä kokouksessa vahvistama tullihuolitsijoiden ammatillisten palvelujen maksutaksa, joka on tullut voimaan 20.7.1988, merkitsee perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan rikkomista". Riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa komissio kehottaa CNSD:tä ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tämän rikkomisen lopettamiseksi välittömästi.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

17 Kantaja on nostanut käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 16.9.1993 toimittamallaan kannekirjelmällä.

18 AICAI toimitti 7.2.1994 pyynnön saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen vastaajan vaatimuksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen neljännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi AICAI:n väliintulon 17.10.1994 antamallaan määräyksellä.

19 AICAI toimitti väliintulokirjelmänsä 28.11.1994. Kantaja toimitti 16.1.1995 huomautuksensa AICAI:n väliintulokirjelmästä.

20 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kehotti 19.12.1995 asianosaisia vastaamaan eräisiin kysymyksiin. AICAI ja kantaja vastasivat 15.1.1996 ja komissio 17.1.1996.

21 Komissio toimitti 9.2.1996 yhteisöjen tuomioistuimeen EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kannekirjelmän, jossa se vaati yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa lain, jossa CNSD osoitetaan sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen tekemään yritysten yhteenliittymän päätöksen, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan (josta on tullut EY 81 artikla) kanssa siltä osin kuin sillä vahvistetaan sitova maksutaksa, jota kaikkien tullihuolitsijoiden on noudatettava (asia C-35/96).

22 Kantaja pyysi 8.3.1996 asian käsittelyn lykkäämistä siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomion asiassa C-35/96. Komissio ilmoitti 29.3.1996 puoltavansa lykkäystä.

23 Oikeudenkäyntiä lykättiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun viidennen jaoston 6.5.1996 antamalla määräyksellä siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomion asiassa C-35/96.

24 Yhteisöjen tuomioistuin julisti 18.6.1998 asiassa C-35/96, komissio vastaan Italia, tuomionsa (Kok. 1998, s. I-3851; jäljempänä 18.6.1998 annettu tuomio), jossa se katsoi, että "Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa lain, jossa [CNSD] osoitetaan sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen tekemään yritysten yhteenliittymän päätöksen, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa ja jossa vahvistetaan kaikkia tullihuolitsijoita sitova maksutaksa".

25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kehotti 2.7.1998 työjärjestyksensä 64 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimina osapuolia ilmoittamaan sille käsityksensä siitä, mitä päätelmiä 18.6.1998 annetusta tuomiosta olisi tehtävä nyt käsiteltävässä asiassa.

26 AICAI vastasi tähän pyyntöön 21.7.1998, kantaja ja komissio 22.7.1998.

27 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti aloittaa suullisen käsittelyn.

28 Osapuolten suulliset lausumat ja niiden vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymyksiin kuultiin 17.6.1999 pidetyssä istunnossa.

29 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen mitättömäksi ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 Väliintulija vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Pääasia

32 Kantaja vetoaa ainoassa kanneperusteessaan siihen, että komissio on rikkonut perustamissopimuksen 85 artiklaa, koska se ei ole noudattanut tämän määräyksen soveltamisedellytyksiä riidanalaisessa päätöksessä. Tämä kanneperuste voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa kantaja katsoo, etteivät tullihuolitsijat ole perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä ja ettei tullihuolitsijoiden ammattikuntajärjestö, eli CNSD, ole tässä artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä. Toisessa osassa kantaja vetoaa siihen, että CNSD:n päätökset on virheellisesti katsottu yritysten yhteenliittymän päätöksiksi ja ettei riidanalainen taksa sisällä mitään, mikä rajoittaisi kilpailua perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Kolmannessa osassa kantaja väittää lopuksi, ettei riidanalainen taksa ole omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Ensimmäinen osa: tullihuolitsijoiden pitäminen yrityksinä ja CNSD:n pitäminen yritysten yhteenliittymänä perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitetussa mielessä

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

33 Kantaja katsoo, etteivät ammattikuntiin kuuluvat itsenäiset ammatinharjoittajat kuten esimerkiksi tullihuolitsijat ole perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuja yrityksiä, koska toimintansa intellektuaalisen luonteen vuoksi he eivät toimi järjestäytyneen tuotantorakenteen kautta eivätkä he myöskään harjoita taloudellista toimintaa omalla riskillään. Tullihuolitsijan ammatin harjoittaminen on sitä paitsi säänneltyä siten, että alalle pääsylle on lainsäädännössä asetettu ehtoja.

34 Kantaja päättelee, että koska tullihuolitsijat eivät ole yrityksiä, yhteiset ammattikuntajärjestöt eivät ole yritysten yhteenliittymiä. Koska tällaiset ammattikuntajärjestöt ovat sitä paitsi julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joille on annettu toiminnan järjestämiseen ja valvontaan liittyvää norminantovaltaa, niitä ei voida pitää perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuina yritysten yhteenliittyminä.

35 Komissio katsoo, että oikeuskäytännön mukaan harjoitetun toiminnan taloudellinen luonne on ainoa peruste, jolla voidaan määritellä, onko kyseessä yritys.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

36 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta (asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-1979, 21 kohta; asia C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance ym., tuomio 16.11.1995, Kok. 1995, s. I-4013, 14 kohta ja asia C-55/96, Job Centre, tuomio 11.12.1997, Kok. 1997, s. I-7119, 21 kohta) ja taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla (18.6.1998 annetun tuomion 36 kohta).

37 Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi 18.6.1998 annetussa tuomiossa (37 kohta), tullihuolitsijoiden toiminta on taloudellista toimintaa. Tullihuolitsijat nimittäin tarjoavat 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. Lisäksi tullihuolitsijat vastaavat tämän toiminnan harjoittamiseen liittyvistä rahoitusriskeistä (yhdistetyt asiat

40/73—48/73, 50/73, 54/73—56/73, 111/73, 113/73 ja 114/73, Suiker Unie ym. v. komissio, tuomio 16.12.1975, Kok. 1975, s. 1663, 541 kohta). Menojen ylittäessä tulot tullihuolitsijan on itse vastattava vajauksesta.

38 Yhteisöjen tuomioistuin totesi 18.6.1998 annetussa tuomiossa (38 kohta) myös, että "näissä olosuhteissa se seikka, että tullihuolitsijan toiminta on intellektuaalista ja edellyttää toimilupaa ja että sitä voidaan harjoittaa ilman henkilöllisten, materiaalisten ja immateriaalisten edellytysten täyttymistä, ei estä EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltumista asiaan".

39 Siitä, onko kantajaa pidettävä perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymänä, on todettava, että koska tullihuolitsijoiden toiminta on taloudellista toimintaa ja koska tullihuolitsijoita sen vuoksi pidetään edellä mainitussa 85 artiklassa tarkoitettuina yrityksinä, on päädyttävä siihen lopputulokseen, että CNSD on tässä artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi 18.6.1998 antamassaan tuomiossa (40 kohta), että CNSD:n kaltaisen kansallisen toimielimen julkisoikeudellinen asema ei estä perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamista. Tämän artiklan sanamuodon mukaan sitä sovelletaan yritysten välisiin sopimuksiin ja yritysten yhteenliittymien päätöksiin. Näin ollen se oikeudellinen toimintaympäristö, jossa tällaisia sopimuksia tai päätöksiä tehdään, ja se oikeudellinen luonnehdinta, joka tälle toimintaympäristölle eri kansallisissa oikeusjärjestyksissä on annettu, ovat yhteisön kilpailusääntöjen ja erityisesti perustamissopimuksen 85 artiklan sovellettavuuden kannalta vailla merkitystä (asia 123/83, BNIC, tuomio 30.1.1985, Kok. 1985, s. 391, 17 kohta).

40 Ainoan kanneperusteen ensimmäinen osa on sen vuoksi hylättävä.

Toinen osa: CNSD:n päätösten pitäminen yritysten yhteenliittymän päätöksinä ja riidanalaisen taksan kilpailua rajoittava vaikutus perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitetussa mielessä

Asianosaisten ja väliintulijan väitteet ja niiden perustelut

41 Kantaja vetoaa ensimmäiseksi siihen, että CNSD on luonteeltaan julkinen toimielin, jolle on annettu norminantovaltaa. CNSD:n päätökset, kuten päätös riidanalaisen taksan vahvistamisesta, ovat siten valtiovallan päätöksiä, joilla tämä toimielin huolehtii julkisista tehtävistä. Tämän käsityksen tueksi kantaja huomauttaa, että CNSD:n päätökset ovat Italian oikeuden mukaan asetuksia vastaavia ja että CNSD:hen kuuluminen on pakollista. Lopuksi kantaja väittää, että riidanalaisen taksan vahvistaminen on sellaisenaan valtiovallan toimi riippumatta ministeriön asetuksesta, jolla tämä taksa hyväksytään, eikä tätä vahvistamista voida erottaa sen muista julkisista tehtävistä.

42 Kantaja huomauttaa toiseksi, että oikeuskäytännön mukaan yhteisön kilpailusääntöjä ei sovelleta yritysten menettelyyn, jos tämä menettely johtuu kansallisista viranomaisista tai jos kansalliset viranomaiset ovat velvoittaneet siihen (asia C-18/88, GB-Inno-BM, tuomio 13.12.1991, Kok. 1991, s. I-5941, 20 kohta ja asia C-320/91, Corbeau, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2533, 10 kohta). Kantaja lisää, että yhteisöjen tuomioistuin totesi 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) vielä seuraavaa: "Jos kilpailua rajoittavan menettelyn käytöstä määrätään kansallisessa lainsäädännössä tai siinä luodaan sellaiset oikeudelliset puitteet, jotka itsessään eliminoivat mahdollisuuden yritysten väliseen kilpailuun, [perustamissopimuksen] 85 ja 86 artiklaa ei sovelleta. Tällaisessa tilanteessa kilpailunrajoitus ei johdu — kuten näistä määräyksistä käy ilmi — yritysten itsenäisestä menettelystä."

43 Tältä osin kantaja vetoaa siihen, että se on tässä tapauksessa ollut kansallisen lainsäädäntönsä vuoksi velvollinen noudattamaan kilpailua rajoittavaa menet-

telyä, josta sitä on arvosteltu. Kantajan mukaan yhteisöjen tuomioistuin on itse todennut 18.6.1998 antamassaan tuomiossa, jonka mukaan Italian valtion antamassa laissa "[osoitettiin] CNSD sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen tekemään yritysten yhteenliittymän päätös, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa ja jossa vahvistetaan kaikkia tullihuolitsijoita sitova maksutaksa", eikä sille jätetty vähäisintäkään mahdollisuutta itsenäiseen päätöksentekoon. Kantaja katsoo tästä seuraavan, että yhteisöjen tuomioistuin on tässä tuomiossa poissulkenut sen, että kantaja olisi vastuussa ja vahvistanut perustellusti sen, että Italian valtio on vastuussa.

44 Kantaja väittää, että jopa komissio näyttää olevan sen kanssa samaa mieltä tästä tärkeästä kysymyksestä, koska komissio on istunnossa myöntänyt, ettei kantajalla ollut mitään harkintavaltaa lain nro 1612/1960 soveltamisessa ja että sen menettely johtui Italian valtion sille asettamista velvoitteista.

45 Kantaja esittää lopuksi, ettei ammattikuntajärjestön vahvistamaa vähimmäistaksaa missään tapauksessa voida pitää perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuna kilpailunrajoituksena. Komission vaatimus, jonka mukaan tullihuolitsijat on vapautettava soveltamasta sellaista taksaa, on siten yhteensopimaton vapaata ammattia koskevan sääntelyn tavoitteiden kanssa. Yritysten välisen kilpailun ja vapaan ammatinharjoittajien välisen kilpailun käsitteiden välillä on ero, koska jälkimmäinen perustuu asianomaisia palveluja tarjoavien henkilöiden intellektuaaliseen ja ammatilliseen osaamiseen. Jos tullihuolitsijoiden vähimmäistaksan vahvistamista olisi pidettävä perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuna kilpailunrajoituksena, sama päätelmä koskisi kaikkia tapauksia, joissa ammattikuntajärjestöt vahvistavat vähimmäis- ja enimmäishintoja.

46 Komission mukaan CNSD:n luonteella ja tehtävillä ei ole merkitystä perustamissopimuksen 85 artiklan sovellettavuuden kannalta. Komissio katsoo, että riidanalaisen taksan vahvistamispäätöksellä on yritysten välisen kartellin olen-

naiset ominaispiirteet, koska se ilmenee erityismuotoisena yritysten yhteenliittymän päätöksenä, jonka oheen tulee vielä jäsenvaltion säädös.

47 Komissio korostaa, että itse yhteisöjen tuomioistuin on 18.6.1998 annetussa tuomiossa (51 kohta) todetessaan, että "CNSD on rikkonut perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa", ratkaissut kysymyksen tämän määräyksen sovellettavuudesta kantajan menettelyyn. Tämä toteamus on komission mukaan yhteensopimaton sen kanssa, ettei perustamissopimuksen 85 artiklaa sovellettaisi, ja sen vuoksi se estää edellä mainitussa asiassa komissio ja Ranska vastaan Ladbroke Racing annetun tuomion (33 kohta) mukaisen oikeuskäytännön soveltamisen nyt käsiteltävässä asiassa.

48 Komissio katsoo, että nyt käsiteltävässä asiassa kartelli on asianomaisten yritysten itsenäisen menettelyn tulos. Se huomauttaa, ettei asetuksella hyväksyminen ole pakollista, ja katsoo, ettei riidanalaisen taksan vahvistaminen ole julkisen viranomaisen toimi, vaan CNSD:n itsenäisen toimivaltansa puitteissa tekemä päätös, minkä vahvistaa se, ettei AICAI:lle myönnetty poikkeus ole ollut millään tavoin julkisen valvontatoimen kohteena.

49 Komissio on istunnossa korostanut, että vaikka CNSD oli kansallisen lainsäädännön mukaan velvollinen vahvistamaan riidanalaisen taksan, tästä huolimatta perustamissopimuksen 85 artiklaa on sovellettava ja toisaalta kyseinen taksa merkitsee tuon määräyksen rikkomista. Komissio huomauttaa tältä osin, että väite, jonka mukaan kansallisen lain olemassaolo estäisi perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisen, merkitsisi yhteisön oikeusjärjestyksen ja kansallisen oikeusjärjestyksen välisen suhteen kääntämistä toisinpäin ja etusijan antamista kansalliselle oikeudelle yhteisön oikeuteen nähden. Se, että yritysten menettelyt ovat lakisääteisestä velvollisuudesta huolimatta vastoin perustamissopimuksen 85 artiklaa, johtuu yhteisön oikeuden ensisijaisuudesta kansalliseen oikeuteen nähden. On eri kysymys, voiko kansallisen lain olemassaolo lieventää CNSD:n vastuuta.

50 Komissio katsoo lopuksi, että riidanalaisen taksan ilmiselvästi kilpailua rajoittavat vaikutukset johtuvat siitä, että tässä taksassa vahvistetaan vähimmäishinta ja laskutuksessa noudatettavat pakottavat menettelytavat. Niiden osalta komissio täsmentää, että riidanalaisen taksan 3 §:ssä asetettu velvollisuus, jonka mukaan tullihuolitsijoille maksettavat määrät on laskettava jokaiselta tullihuolintatoimenpiteeltä ja jokaiselta ammatilliselta palvelusuoritteelta erikseen, on perustamissopimuksen 85 artiklan vastainen, koska näin kielletään kiinteämääräisen taksan soveltaminen.

51 AICAI katsoo, että vastuu, joka 18.6.1998 annetun tuomion mukaan on Italian tasavallalla, ei estä pitämästä kantajaa yhtäläisesti vastuullisena. AICAI vetoaa tältä osin siihen, että viranomaistoimenpiteestä, jonka tarkoituksena on tehdä järjestely kaikkia asianomaisia taloudellisia toimijoita velvoittavaksi, ei oikeuskäytännön mukaan voi seurata se, ettei siihen sovellettaisi perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa (em. asia BNIC v. Clair, tuomion 23 kohta).

52 AICAI lisää, että CNSD on riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen jatkanut riidanalaisen taksan soveltamista. CNSD on nimittäin kaikille tullihuolitsijoiden alueneuvostoille 15.9.1997 lähettämässään kirjeessä vahvistanut, että kyseinen taksa on sellaisenaan voimassa. AICAI:n mukaan CNSD katsoi riidanalaiseen päätökseen johtaneiden lähtökohtien muuttuneen, minkä vuoksi CNSD pyysi komissiota myöntämään poikkeuksen perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisesta. Koska CNSD ei saanut vastausta, AICAI:n mukaan se päätyi siihen, että riidanalaista taksaa oli edelleen sovellettava. AICAI teki sen jälkeen komissiolle uuden kantelun 1.8.1997.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Kantajan esittämiä perusteluja, jotka johtuvat CNSD:n ja sen tekemien päätösten väitetystä julkisoikeudellisesta luonteesta, ei voida hyväksyä. Kuten kannepe-

rusteen ensimmäistä osaa tutkittaessa on jo todettu (ks. edellä 39 kohta), yhteisöjen tuomioistuin on 18.6.1998 antamassaan tuomiossa (40 kohta) katsonut, että CNSD:n kaltaisen kansallisen toimielimen julkisoikeudellinen asema ei estä perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan soveltamista.

54 Tähän on syytä lisätä, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut 18.6.1998 antamassaan tuomiossa (41—43 kohta), CNSD:n jäsenet ovat ammattimaisten huolitsijoiden edustajia, joita mikään kyseisissä kansallisissa säännöksissä ei estä edistämästä yksinomaan tämän ammattikunnan etuja. Ensinnäkin CNSD:n jäseninä voi olla vain rekistereihin merkittyjä tullihuolitsijoita (lain nro 1612/1960 13 § ja 10.3.1964 annetun asetuksen 8 §:n 2 momentti ja 22 §:n 2 momentti). Tältä osin on korostettava, että 30.8.1992 annetulla asetuksella nro 331/1992 tehdyn muutoksen jälkeen tullilaitoksen ylijohtaja ei enää osallistu CNSD:n toimintaan sen puheenjohtajana. Vielä on todettava, että Italian valtiovarainministeri, jonka tehtävänä on valvoa kyseistä ammattikuntaelintä, ei voi puuttua alueneuvostojen ja CNSD:n jäsenten valintaan. Toisaalta CNSD:n tehtävänä on laatia alueneuvostojen esitysten perusteella tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa (lain nro 1612/1960 14 §:n d kohta), eikä mikään kansallisen lainsäädännön oikeussääntö velvoita eikä edes ohjaa CNSD:n tai alueneuvostojen jäseniä ottamaan huomioon yleiseen etuun liittyviä näkökohtia.

55 Tästä seuraa, että CNSD:n jäseniä ei voida pitää itsenäisinä asiantuntijoina (ks. vastaavasti asia C-185/91, Reiff, tuomio 17.11.1993, Kok. 1993, s. I-5801, 17 ja 19 kohta; asia C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomio 9.6.1994, Kok. 1994, s. I-2517, 16 ja 18 kohta sekä yhdistetyt asiat C-140/94—C-142/94, DIP ym., tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3257, 18 ja 19 kohta) ja että heitä ei laissa velvoiteta vahvistamaan maksutaksaa ottaen huomioon heidät nimenneiden alan yritysten tai yritysten yhteenliittymien etujen lisäksi yleistä etua tai muiden alojen yritysten tai kyseisten palvelujen käyttäjien etuja (em. asia Reiff, tuomion 18 ja 24 kohta; em. asia Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 17 kohta; em. yhdistetyt asiat DIP ym., tuomion 18 kohta ja 18.6.1998 annetun tuomion 44 kohta).

56 Tästä seuraa, etteivät CNSD:n päätökset ole valtiovallan päätöksiä, joilla tämä elin täyttäisi julkisen tehtävän, minkä vuoksi kantajan väite, jonka mukaan perustamissopimuksen 85 artiklaa ei sovellettaisi CNSD:n ja sen päätösten julkisoikeudellisen luonteen vuoksi, on perusteeton.

57 Vielä on kuitenkin tutkittava kysymys siitä, onko perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa kantajan väittämin tavoin kuitenkin sovellettu virheellisesti riidanalaisessa päätöksessä sen vuoksi, ettei riidanalaisen taksan vahvistaminen olisi mainitussa artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymän päätös, koska CNSD ja sen jäsenet eivät olisi toimineet itsenäisesti. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole 18.6.1998 antamassaan tuomiossa erityisesti tutkinut tätä kysymystä.

58 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että perustamissopimuksen 85 artikla ja EY:n perustamissopimuksen 86 artikla (josta on tullut EY 82 artikla) koskevat ainoastaan yritysten omasta aloitteestaan toteuttamia kilpailunrajoituksia (asia 41/83, Italia v. komissio, tuomio 20.3.1985, Kok. 1985, s. 873, 18—20 kohta; asia C-202/88, Ranska v. komissio, tuomio 19.3.1991, Kok. 1991, s. I-1223, 55 kohta; em. asia GB-Inno -BM, tuomion 20 kohta ja em. yhdistetyt asiat komissio ja Ranska v. Ladbroke Racing, tuomion 33 kohta). Jos kilpailua rajoittavan menettelyn käytöstä määrätään kansallisessa lainsäädännössä tai siinä luodaan sellaiset oikeudelliset puitteet, jotka itsessään eliminoivat mahdollisuuden yritysten väliseen kilpailuun, 85 ja 86 artiklaa ei sovelleta. Tällaisessa tilanteessa kilpailunrajoitus ei johdu — kuten näistä määräyksistä käy ilmi — yritysten itsenäisestä menettelystä (em. yhdistetyt asiat komissio ja Ranska v. Ladbroke Racing, tuomion 33 kohta ja asia T-228/97, Irish Sugar v. komissio, tuomio 7.10.1999, Kok. 1999, s. II-2969, 130 kohta).

59 Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklaa voidaan sitä vastoin soveltaa, jos kansallinen lainsäädäntö jättää mahdollisuuden siihen, että yritykset estävät, rajoittavat tai vääristävät kilpailua itsenäisellä menettelyllään (ks. yhdistetyt asiat 209/78—215/78 ja 218/78, Van Landewyck ym. v. komissio, tuomio 29.10.1980,

Kok. 1980, s. 3125, 126 kohta; em. yhdistetyt asiat komissio ja Ranska v. Ladbroke Racing, tuomion 34 kohta ja em. asia Irish Sugar v. komissio, tuomion 130 kohta).

60 Lisäksi on syytä huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimet ovat soveltaneet suppeasti mahdollisuutta jättää tietty kilpailua rajoittava käyttäytyminen perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö on velvoittanut yritykset siihen tai täysin estänyt yritysten kilpailun (em. yhdistetyt asiat Van Landewyck ym. v. komissio, tuomion 130 ja 133 kohta; em. asia Italia v. komissio, tuomion 19 kohta; yhdistetyt asiat 240/82—242/82, 261/82, 262/82, 268/82 ja 269/82, Stichting Sigarettenindustrie ym. v. komissio, tuomio 10.12.1985, Kok. 1985, s. 3831, 27—29 kohta ja asia T-387/94, Asia Motor France ym. v. komissio, tuomio 18.9.1996, Kok. 1996, s. II-961, 60 ja 65 kohta).

61 Näin ollen on selvitettävä, onko komission ja yhteisöjen tuomioistuimen toteamien kilpailua rajoittavien vaikutusten syynä yksinomaan kansallinen lainsäädäntö vai ainakin osaksi kantajan menettely. Siksi on tutkittava, estävätkö asiaan sovellettavat oikeussäännökset CNSD:ltä kaikki mahdollisuudet kilpailuun.

62 On kiistatonta, että lain nro 1612/1960 14 §:ssä CNSD velvoitettiin vahvistamaan taksa, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut 18.6.1998 antamassaan tuomiossa (60 kohta). Laissa tai täytäntöönpanosäännöksissä ei kuitenkaan säädetä tietyistä hintatasoista tai enimmäishinnoista, jotka CNSD:n olisi ehdottomasti otettava huomioon taksaa laadittaessa. Kansallisessa lainsäädännössä ei myöskään määritellä perusteita, joiden mukaan CNSD:n on laadittava taksa.

63 Tältä osin on todettava, että riidanalaisen taksan vahvistaessaan kantaja korotti vähimmäishintoja huomattavasti voimassa olleisiin hintoihin verrattuna ja että korotus oli eräissä tapauksissa 400 prosenttia. CNSD:llä oli siten laaja pää-

tösvalta vähimmäishintojen määrittämisessä. Kuten kantaja itse myöntää kannekirjelmässään (22 kohta), tästä korotuksesta seurasi myös, että tullihuolitsijat ovat riidanalaisen taksan voimaan tultua alkaneet soveltaa vähimmäishintoja, kun ne olivat vuoteen 1988 asti laskuttaneet toimenpiteistään enimmäishintojen mukaan. Näin ollen CNSD oli vahvistaessaan edellisen maksutaksan antanut mahdollisuuden tietynasteiseen kilpailuun, jota tullihuolitsijoiden itsenäinen toiminta saattoi estää, rajoittaa tai vääristää. Vaikka edellisen taksan aikana oli olemassa jonkin verran kilpailua, CNSD on korottamalla tällä tavoin vähimmäishintoja siten entisestään rajoittanut perustamissopimuksen 85 artiklan vastaisella tavalla jäljellä olevaa kilpailua.

64 On myös kiistatonta, ettei laissa eikä täytäntöönpanosäännöksissä pyritä asettamaan tullihuolitsijoille erityisiä menettelytapoja siitä, miten ne laskuttavat asiakkailtaan eikä niissä myöskään edellytetä CNSD:n asettavan niille sellaista velvoitetta. Mitä tulee yksityiskohtiin, niin on todettava, että laissa ei edellytetä, että erillinen laskuttaminen jokaisesta ammatillisesta palvelusuoritteesta tai yksittäisestä tullihuolintatoimenpiteestä olisi pakollista.

65 CNSD onkin päättänyt vahvistaa laskutuksessa noudatettavat pakottavat menettelytavat turvatakseen riidanalaisen taksan tehokkaan vaikutuksen. Tarkemmin sanottuna kyseisen taksan 3 §:ssä määrätään, että tullihuolitsijoille maksettavat määrät on laskettava kultakin tullihuolintatoimenpiteeltä tai ammatilliselta palvelulta erikseen, joten siinä kielletään soveltamasta kokonaishinnoittelua. Tällainen velvoite rajoittaa tullihuolitsijoiden vapautta oman toimintansa järjestämisessä, estää niitä pienentämästä laskutuskustannuksia ja estää mahdollisten taksa-alennusten myöntämisen niiden asiakkaille. Tämä määräys on sen vuoksi perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettu kilpailunrajoitus.

66 Lopuksi on todettava, että vaikkei kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetä mahdollisuutta taksasta poikkeamiseen, on syytä huomauttaa, että CNSD on varannut itselleen mahdollisuuden myöntää poikkeuksia taksassa määrätyistä vähimmäishinnoista (6 §) ja siten luoda hintakilpailua asianomaisilla toimialoilla. Tätä mahdollisuutta on käytetty useaan kertaan.

67 CNSD on nimittäin ensinnäkin myöntänyt 16.12.1988 tehdyllä päätöksellä tullihuolitsijoille mahdollisuuden päiväkohtaisesti ryhmittää taksaa sovellettaessa kunkin tuontitapahtuman ja tullialueen osalta kaikki tuontilomakkeet koskien tullisaatavia "dette ad valorem", asianomaisen tullialueen mukaisesti, siten että jokaisesta lomakkeesta niiden lisäksi peritään 15 000 Italian liiran (ITL) lisämaksu. Toiseksi CNSD on myöntänyt teollisuusyrityksille ja -konserneille, joiden tiettyjä tavaroita koskevien tullauksien lukumäärä on vähintään 8 000 vuodessa, alennuksen vastaavista vähimmäispalkkioista. Kolmanneksi se on myöntänyt 50 prosentin alennuksen eräistä tiettyjä aluksia koskevia toimenpiteitä varten määrätyistä korotuksista. CNSD on myöskin kumonnut päivälehtiä koskeville tullihuolintatoimenpiteille määrätyt vähimmäishinnat.

68 Lisäksi CNSD on 18.4.1989 tehdyllä päätöksellä myöntänyt tullihuolitsijoille mahdollisuuden antaa 15 prosentin alennuksen kaikista palkkioista, kun ne toimivat asiamiehen tai välittäjän lukuun. CNSD on myös määrännyt, että tämän alennuksen suuruus on 30 prosenttia tullihuolitsijoiden tuottaessa tiettyjä palveluja alusten niin sanotuille konsignatääreille ja kirjeenvaihtajille.

69 Sitten CNSD on jättänyt 11.7.1989 tehdyllä päätöksellä, jota ei ole ajallisesti rajoitettu, riidanalaisen taksan soveltamisalan ulkopuolelle eräät tullihuolintatoimenpiteiden ryhmät, nimittäin palvelut, joiden kohteena ovat sotilasalukset, vesitasoalukset ja moottorikalastusalukset; kirjeet, kirjeenvaihto, henkilökohtaiset esineet ja irtaimisto, setelit laillisina maksuvälineinä, postimerkit ja leimapaperit; sanoma- ja aikakauslehdet; tavaranäytteet, joiden tullausarvo ilman kuljetuskustannuksia ja oheiskuluja ei ylitä 350 000 ITL:aa.

70 CNSD on vielä 12.6.1990 tehdyllä päätöksellä myöntänyt AICAI:lle erillisen poikkeuksen riidanalaisesta taksasta ja sen mukaisesta laskutusmenettelystä siten, että AICAI saa jättää kyseisen taksan soveltamisalan ulkopuolelle kuriiri-

palveluyritysten kuljettamat tavarat, joiden arvo ilman kuljetuskustannuksia ja oheiskuluja on enintään 350 000 ITL, sekä lisäksi se saa myöntää enintään 70 prosentin alennuksen vähimmäishinnoista, jotka peritään enintään 2 500 000 ITL:n arvoisille tavaroille suoritettavista toimenpiteistä. AICAI oli lisäksi vapautettu velvollisuudesta laskuttaa erikseen niin lähettäjältä kuin vastaanottajalta maksu tulliselvityksestä.

71 Näin ollen on katsottava, että CNSD on näistä poikkeuksista eräillä puuttunut kumoavasti riidanalaisen taksan olennaiseen sisältöön poistamalla vähimmäishinnat ja myöntämällä todellisia poikkeuksia tai vapautuksia hinnoittelusta joko yleisesti tai tapauskohtaisesti ja ilman ajallista rajoitusta. Nämä seikat osoittavat, että CNSD:llä on ollut kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanossa sellainen harkintavalta, että tällä toimialalla esiintyvän kilpailun laatu ja laajuus riippui käytännössä sen omista päätöksistä.

72 Kaikesta edellä todetusta johtuu, että vaikka Italian lainsäädäntöön sisältyi huomattavia kilpailunrajoituksia ja että lainsäädännön vuoksi tullihuolitsijoiden oli vaikeaa harjoittaa todellista hintakilpailua, lainsäädäntö ei sellaisenaan estänyt tietynasteisen kilpailun säilymistä siten, että tullihuolitsijoiden itsenäinen toiminta saattoi estää, rajoittaa tai vääristää sitä; edellä todetusta johtuu myös, että CNSD:llä oli edellä mainitusta lainsäädännöstä johtuvien tehtäviensä hoitamisessa toimintavapautta, jonka perusteella se olisi voinut ja sen olisi pitänyt toimia siten, ettei jäljellä olevaa kilpailua rajoiteta. Komissio on riidanalaisessa päätöksessä sen vuoksi perustellusti katsonut, että riidanalainen taksa oli CNSD:n omasta aloitteestaan tekemä yritysten yhteenliittymän päätös, jolla oli kilpailua rajoittavia vaikutuksia.

73 Tätä päätelmää ei kumoa se, että yhteisöjen tuomioistuin on 18.6.1998 annetussa tuomiossa (60 kohta) katsonut, että Italian tasavalta on osoittanut CNSD:n tekemään yritysten yhteenliittymän päätöksen, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa. Tältä osin on riittävää todeta, että tämän

lausuman merkitys on selvästi rajattu sanoilla "sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen", jotka vahvistavat, että CNSD:llä oli itsenäinen päätösvalta, jota sen olisi edellä todetun mukaisesti pitänyt käyttää soveltaakseen Italian lainsäädäntöä siten, että jäljelle jäävä kilpailu turvataan niin suurelta osin kuin se on lainsäädäntöä täytäntöön pantaessa mahdollista.

74 Lopuksi on todettava, ettei perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan soveltaminen kantajan menettelyyn tule kyseenalaiseksi komission istunnossa ilmaiseman kannanoton vuoksi, jonka mukaan kantajalla ei ollut minkäänlaista toimintavapautta lain nro 1612/1990 täytäntöönpanon osalta ja sen menettely johtui valtion asettamasta velvoitteesta. On riittävää todeta, että käsiteltävässä asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia riidanalaisen päätöksen laillisuus ja että tämän päätöksen osalta on laillisuutta tutkittaessa otettava huomioon EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla) edellytetty perusteluvaatimus. Riidanalaisen päätöksen (42 perustelukappale) mukaan komissio onkin nimenomaan sen vuoksi, että CNSD päättää itsenäisesti taksasta, sen tasosta ja sen soveltamistavasta, katsonut, ettei kantajan menettely ollut valtiovallan toimenpide, vaan yritysten yhteenliittymän päätös, joka on omiaan kuulumaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Sitä paitsi kysymystä, oliko CNSD:llä Italian lainsäädännön soveltamisessa toimintavapautta vai ei, on nyt käsiteltävässä asiassa joka tapauksessa arvioitava tosiseikkoja koskevana kysymyksenä, jonka tutkiminen on yksin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiana.

75 Ainoan kanneperusteen toinen osa on sen vuoksi hylättävä.

Kolmas osa: kysymys sen selvittämisestä, ovatko vaikutukset sellaisia, että ne ovat omiaan kohdistumaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

76 Kantaja katsoo, että koska tullihuolitsijoiden palvelujen käyttö ei ole pakollista, riidanalaiseen päätökseen sisältyvä lausuma, jonka mukaan "taksa haittaa Italian

markkinoiden ja yhteisön muiden markkinoiden välistä kauppaa, koska se tekee tullitoimenpiteet kalliimmiksi ja monimutkaisemmiksi", on täysin perusteeton. Kantaja vetoaa lisäksi siihen, että sisämarkkinoiden toteuduttua jäsenvaltioiden välinen kauppa ei enää edellytä tullitoimenpiteitä, ja kuten toimenpiteistä tullihuolitsijoiden ja tullausasiamiesten ammattien sopeuttamiseksi sisämarkkinoihin 17 päivänä joulukuuta 1992 annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 3904/92 (EYVL L 394, s. 1) ilmenee, tulliasiamiehet eivät enää suorita mitään sellaisia toimenpiteitä, joista olisi maksettava ammattialan maksutaksan mukaisia palkkioita. Jäsenvaltioiden väliselle kaupalle ei kantajan mukaan siten aiheudu mitään vahinkoa.

77 Komissio katsoo, ettei haittaa kaupalle poista se seikka, ettei tullihuolitsijoiden palvelujen käyttö ole pakollista, koska se seikka, että taloudellinen toimija voi olla käyttämättä näiden palveluja, ei poista sitä, että menettely on luonteeltaan rajoittava ollen omiaan rajoittamaan kauppaa.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

78 Kantajan väitteitä, joiden mukaan riidanalainen taksa ei ole omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei voida hyväksyä.

79 Sisämarkkinoiden toteuttamista edeltävän ajanjakson, eli 31.12.1992 edeltävän ajanjakson osalta, on riittävää todeta, että riidanalaisessa taksassa vahvistetaan Italiaan tuontiin ja Italiasta vientiin liittyvien tullihuolintatoimenpiteiden hinta, mikä vaikuttaa väistämättä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

80 CNSD vetoaa 31.12.1992 jälkeisen ajanjakson osalta siihen, ettei jäsenvaltioiden välisessä kaupassa enää ole tullitoimenpiteitä.

81 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on 18.6.1998 antamassaan tuomiossa (49 ja 50 kohta) huomauttanut, tavaroiden erilaiset tuontia ja vientiä koskevat toimenpiteet yhteisön sisällä samoin kuin yhteisön yritysten väliset toimenpiteet edellyttävät tullimuodollisuuksien hoitamista ja saattavat siten edellyttää itsenäisen, rekisteriin merkityn tullihuolitsijan palvelujen käyttöä. Tämä pätee myös niin sanottuun "sisäiseen passitukseen", johon kuuluu tavaroiden lähettäminen Italiasta toiseen jäsenvaltioon eli paikasta toiseen yhteisön tullialueella siten, että kuljetus tapahtuu kolmannen maan (esimerkiksi Sveitsin) kautta. Tämäntyyppisillä kuljetuksilla on erityistä merkitystä Italialle, koska suuri osa sen luoteisten alueiden tavaralähetyksistä Saksaan ja Alankomaihin kuljetetaan Sveitsin kautta.

82 Kantajan väitteestä, joka perustuu siihen, ettei ammattimaisten tullihuolitsijoiden palvelujen käyttö ole pakollista, on syytä huomauttaa, että tavaran omistaja voi tehdä tullausilmoituksen itse tai käyttää edustajanaan joko itsenäistä tai palveluksessaan olevaa tullihuolitsijaa. Kuitenkin, kun taloudellinen toimija, joka tuo tavaraa Italiaan tai vie tavaraa Italiasta, päättää käyttää edustajanaan tullihuolitsijaa eikä sen palveluksessa ole tullihuolitsijaa taikka sen palveluksessa olevalla tullihuolitsijalla ei ole oikeutta harjoittaa ammattiaan alueella, jossa tullaus on suoritettava, kyseisen toimijan on tullaukseen ja tullivalvontaan liittyvien muodollisuuksien hoitamiseksi aina turvauduttava ammattimaisten tullihuolitsijoiden palveluihin, joiden osalta riidanalainen maksutaksa on pakottava. Kuten riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappaleesta ilmenee, perustamissopimuksen 85 artiklan rikkomista selvitettäessä huomioon otettavat markkinat ovat joka tapauksessa ammattimaisten tullihuolitsijoiden tuottamien palvelujen markkinat, ja pakottavan maksutaksan noudattaminen näillä markkinoilla on kilpailunrajoitus, joka on omiaan rajoittamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa.

83 Lopuksi on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin on 18.6.1998 antamassaan tuomiossa (45 kohta) todennut, että päätökset, joilla CNSD on vahvistanut yhdenmukaisen ja sitovan maksutaksan, jota kaikkien tullihuolitsijoiden on noudatettava, ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

84 Ainoan kanneperusteen kolmas osa on kaiken edellä esitetyn perusteella hylättävä.

85 Kanne on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

86 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja koska komissio on vaatinut kantajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kantaja on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut. Koska väliintulija on vaatinut kantajan velvoittamista korvaamaan väliintulostaan aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, kantaja on asiassa ilmenneet seikat huomioon ottaen velvoitettava korvaamaan myös väliintulijan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantaja vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan komission ja väliintulija Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionalin oikeudenkäyntikulut.**

Cooke García-Valdecasas Lindh

Pirrung Vilaras

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä maaliskuuta 2000.

H. Jung

kirjaaja

J. D. Cooke

laajennetun viidennen jaoston puheenjohtaja