ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
18 juni 1998 *

In zaak C-35/96,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een wet aan te nemen en te handhaven die de Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (Nationale raad van douane-expediteurs) via de toekenning van de desbetreffende beslissingsbevoegdheid verplicht, als ondernemersvereniging een besluit te nemen dat in strijd is met artikel 85 EG-Verdrag omdat daarbij een voor alle douane-expediteurs bindende tariefregeling wordt vastgesteld, de ingevolge de artikelen 5 en 85 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, M. Wathelet (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, P. Jann en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: R. Grass

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 4 december 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 februari 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 9 februari 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een wet aan te nemen en te handhaven die de Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (Nationale raad van douane-expediteurs; hierna: „CNSD") via de toekenning van de desbetreffende beslissingsbevoegdheid verplicht, als ondernemersvereniging een besluit te nemen dat in strijd is met artikel 85 EG-Verdrag omdat daarbij een voor alle douane-expediteurs bindende tariefregeling wordt vastgesteld, de ingevolge de artikelen 5 en 85 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 In Italië is de uitoefening van het beroep van zelfstandig douane-expediteur geregeld bij wet nr. 1612 van 22 december 1960 inzake de wettelijke erkenning van het beroep van douane-expediteur en tot instelling van registers en een voorzieningsfonds voor douane-expediteurs (*GURI* nr. 4 van 5 januari 1961; hierna: „wet nr. 1612/1960") en in uitvoeringsregelingen, met name in presidentiële en ministeriële decreten.

3 Hun werkzaamheden bestaan in het verrichten van diensten ten behoeve van de douaneafhandeling van goederen (artikel 1 van wet nr. 1612/1960). Zij mogen alleen worden verricht door personen die in het bezit zijn van een bewijs van erkenning (patente) en die zijn ingeschreven in het nationale register van douane-expediteurs. Dit omvat alle regionale registers, bijgehouden door de Consiglio compartimentale (regionale raad van douane-expediteurs) van iedere douaneregio (artikelen 2 en 4-12 van wet nr. 1612/1960).

4 Het toezicht op de werkzaamheden van de douane-expediteurs berust bij de regionale raden van douane-expediteurs. De leden daarvan worden bij geheime stemming gekozen door de in de onderscheiden regionale registers ingeschreven douane-expediteurs voor een termijn van twee jaar, en zijn herkiesbaar; de leden kiezen één van hen tot voorzitter (artikel 10 van wet nr. 1612/1960).

5 Boven de regionale raden van douane-expediteurs staat de CNSD, een publiekrechtelijke organisatie, bestaande uit negen leden die bij geheime stemming worden benoemd door de leden van de regionale raden; de benoemde leden kiezen één van hen tot voorzitter (artikel 12 van wet nr. 1612/1960). Tot 1992 was de directeur-generaal douane en indirecte belastingen ambtshalve lid en voorzitter van de CNSD. Deze regel is echter afgeschaft bij artikel 32 van besluitwet nr. 331 van 30 augustus 1992 (hierna „besluitwet nr. 331/1992"). De leden van de CNSD worden voor drie jaar benoemd en zijn herkiesbaar (artikel 13, lid 2, van wet nr. 1612/1960).

6 Alleen geregistreerde douane-expediteurs kunnen tot lid van de regionale raden of de CNSD worden gekozen (artikelen 8, tweede alinea, en 22, tweede alinea, van het decreet van de minister van Financiën van 10 maart 1964).

7 De CNSD stelt onder meer de tarieven voor de door douane-expediteurs verrichte diensten vast, op voorstel van de regionale raden (artikel 14, sub d, van wet nr. 1612/1960). Deze tarieven zijn bindend (artikel 11, tweede alinea, van wet nr. 1612/1960). Overtreding is met tuchtrechtelijke sancties bedreigd, uiteenlopend van berisping tot tijdelijke schorsing in geval van recidive; na twee schorsingen door de regionale raad binnen vijf jaar kan doorhaling in het register volgen (artikelen 38-40 van het decreet van de minister van Financiën van 10 maart 1964 houdende uitvoeringsbepalingen bij wet nr. 1612/1960, *GURI*, supplemento ordinario, nr. 102, van 24 april 1964).

8 Tijdens de vergadering van 21 maart 1988 heeft de CNSD de tariefregeling voor de diensten van douane-expediteurs vastgesteld (hierna: „tariefregeling"). Deze bevat de volgende bepalingen:

„Deze tariefregeling betreft de minimum- en maximumbedragen die moeten worden betaald voor het verrichten van de douaneformaliteiten en voor diensten op monetair, commercieel en fiscaal gebied alsook ter zake van fiscale geschillen. Bij de vaststelling van een prijs tussen het minimum- en het maximumbedrag dienen de kenmerken, de aard en de omvang van de dienst in aanmerking te worden genomen" (artikel 1).

„Met betrekking tot het bepaalde in artikel 1 is deze tariefregeling te allen tijde bindend voor de opdrachtgever; andersluidende overeenkomsten zijn nietig" (artikel 5).

„De nationale raad van douane-expediteurs is bevoegd specifieke en/of tijdelijke afwijkingen van de vermelde minimumbedragen toe te staan" (artikel 6).

„De nationale raad van douane-expediteurs gaat over tot aanpassing van deze tariefregeling overeenkomstig de gegevens van het Istat (centraal instituut voor de statistiek) — industriesector — met ingang van de datum van het daartoe strekkende besluit" (artikel 7).

9 Deze tariefregeling is bij decreet van 6 juli 1988 (*GURI* nr. 168 van 19 juli 1988, blz. 19) goedgekeurd door de Italiaanse minister van Financiën.

10 Tijdens de vergadering van 15 december 1989 heeft de CNSD op grond van artikel 7 van de tariefregeling besloten de daarin vermelde prijzen met ingang van 1 januari 1990 met 8 % te verhogen (mededeling van het Ministerie van Financiën, gepubliceerd in *GURI* nr. 299 van 23 december 1989).

11 Tegen deze Italiaanse wetgeving heeft de Commissie drie afzonderlijke procedures ingeleid.

12 Op 24 maart 1992 verzocht zij het Hof vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek de artikelen 9 en 12 EG-Verdrag had geschonden door de tariefregeling goed te keuren. Dit beroep is verworpen bij arrest van 9 februari 1994, Commissie/Italië (C-119/92, Jurispr. blz. I-393), daar een importeur niet verplicht is in alle gevallen een professionele expediteur in te schakelen (punt 46).

13 Op 30 juni 1993 stelde zij beschikking 93/438/EEG inzake een procedure op grond van artikel 85 van het EEG-Verdrag (IV/33.407 — CNSD) (PB L 203,

blz. 27) vast, waarin zij de tariefregeling als inbreuk op artikel 85, lid 1, van het Verdrag kwalificeerde. De CNSD heeft tegen deze beschikking een beroep tot nietigverklaring ingesteld, dat thans aanhangig is bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (zaak T-513/93), dat heeft besloten de zaak aan te houden totdat 's Hofs arrest in de onderhavige zaak is uitgesproken (beschikking van het Gerecht van 6 mei 1996, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

14 Ten slotte heeft de Commissie de precontentieuze procedure ingeleid die de aanleiding vormde voor het onderhavige beroep, daar zij de betrokken nationale wetgeving in strijd acht met de artikelen 5 en 85 van het Verdrag.

15 Bij aanmaningsbrief van 18 oktober 1993 heeft de Commissie de Italiaanse regering verzocht dienaangaande binnen twee maanden opmerkingen te maken.

16 Daar een antwoord uitbleef, heeft zij op 21 juni 1995 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin de Italiaanse Republiek werd verzocht binnen twee maanden na kennisgeving van het advies de nodige maatregelen te treffen om zich daarnaar te voegen.

17 Toen de Italiaanse autoriteiten dit advies niet opvolgden, heeft de Commissie dit beroep ingesteld.

18 In een op 15 mei 1996 neergelegde memorie heeft de Italiaanse regering overeenkomstig artikel 91, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

19 Het Hof heeft besloten de behandeling daarvan te voegen met de zaak ten gronde.

20 De Italiaanse regering heeft geen verweerschrift ingediend.

De exceptie van niet-ontvankelijkheid

21 In haar eerste middel stelt de Italiaanse regering, dat de Commissie geen tweede inbreukprocedure kan inleiden ter zake van grieven die op de artikelen 5 en 85 van het Verdrag berusten, zolang zij het eerste beroep met betrekking tot de artikelen 9 en 12 van het Verdrag niet heeft ingetrokken.

22 Hiertoe voert zij in de eerste plaats aan, dat de gelaakte gedragingen ofwel bestaan in de toepassing van een heffing, ofwel in de totstandkoming van een door de betrokken lidstaat goedgekeurde overeenkomst van een ondernemersvereniging, doch niet tegelijkertijd beide kunnen betreffen.

23 Verder blijkt uit de systematiek van de regels inzake beroepen wegens niet-nakoming, dat zodra een zaak aanhangig is gemaakt, het Hof altijd uitspraak moet doen over de grond van het geschil, tenzij de verzoekende partij het beroep intrekt. Wanneer de Commissie dus tot de overtuiging komt, dat een staat de verplichtingen ten aanzien waarvan hem in het met redenen omkleed advies in het kader van de eerste procedure een inbreuk wordt verweten, wel is nagekomen, doch andere daarmee onverenigbare verplichtingen niet, dan kan zij niet van het Hof verlangen, dat het zich alsnog over dat advies uitspreekt, en tegelijkertijd een nieuwe procedure inleiden met betrekking tot een andere grief die onverenigbaar is met de eerste.

24 Ten slotte zou de Commissie met deze handelwijze haar rechten van de verdediging hebben geschonden, omdat de Italiaanse regering gelijktijdig verweer moest voeren in twee zaken die dezelfde feiten, maar verschillende bepalingen betroffen.

25 In haar tweede middel klaagt de Italiaanse regering over tekortkomingen in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies. De Commissie zou alleen in het verweerschrift uitvoerig zijn ingegaan op de elementen die de vermeende inbreuk op artikel 85, lid 1, van het Verdrag opleveren, terwijl zij in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies de inbreuk op artikel 85, lid 1, enkel had gefundeerd met een verwijzing naar beschikking 93/438. Volgens vaste rechtspraak evenwel moet het met redenen omkleed advies een coherente, gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht, dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen (zie arrest van 11 juli 1991, Commissie/Portugal, C-247/89, Jurispr. blz. I-3659).

26 Met betrekking tot het eerste middel zij erop gewezen, dat in deze zaak alleen de aanmaning heeft plaatsgehad op een tijdstip waarop het Hof nog geen arrest had gewezen in zaak C-119/92; voorts is de Commissie overeenkomstig de artikelen 155 en 169 EG-Verdrag de hoedster van de communautaire legaliteit. In die hoedanigheid moet zij in het algemeen belang van de Gemeenschap toezien op de juiste toepassing van het Verdrag door de lidstaten, en een eventuele niet-nakoming van de daaruit voortvloeiende verplichtingen doen vaststellen met het oog op de beëindiging ervan (arrest van 4 april 1974, Commissie/Frankrijk, 167/73, Jurispr. blz. 359, punt 15).

27 Het staat dus aan de Commissie te beoordelen of het opportuun is tegen een lidstaat op te treden, vast te stellen welke bepalingen zijn geschonden en te bepalen op welk tijdstip de niet-nakomingsprocedure wordt ingeleid; de overwegingen die haar daarbij leiden, zijn niet van invloed op de ontvankelijkheid van de vordering (arrest van 1 juni 1994, Commissie/Duitsland, C-317/92, Jurispr. blz. I-2039, punt 4).

28 Aangezien het voorwerp van het bij het Hof aangebrachte geschil wordt afgebakend door het met redenen omkleed advies, daar het beroep op dezelfde overwegingen en middelen dient te berusten (arresten van 7 februari 1984, Commissie/Italië, 166/82, Jurispr. blz. 459, punt 16; 1 december 1993, Commissie/Denemarken, C-234/91, Jurispr. blz. I-6273, punt 16, en 12 januari 1994, Commissie/Italië, C-296/92, Jurispr. blz. I-1, punt 11), heeft de Commissie, wanneer zij de gelaakte nationale wetgeving in strijd acht met andere gemeenschapsrechtelijke voorschriften en zij deze inbreuken eveneens wenst te doen vaststellen, geen andere keuze dan een nieuwe niet-nakomingsprocedure in te leiden om zich ten volle te kwijten van de haar bij de artikelen 155 en 169 van het Verdrag opgedragen taken.

29 Dat een lidstaat verweer moet voeren in twee afzonderlijke zaken die dezelfde feiten, maar verschillende bepalingen betreffen, kan, gelet op het voorgaande, dus op zich geen schending van de rechten van de verdediging opleveren. De Italiaanse regering heeft geen andere feiten of omstandigheden aangevoerd waaruit zou kunnen blijken, dat het verloop van beide procedures, ieder afzonderlijk dan wel beide tezamen beschouwd, een schending van haar rechten van de verdediging heeft opgeleverd.

30 Ten aanzien van het tweede middel volstaat de vaststelling, dat het met redenen omkleed advies een coherente en nauwkeurige uiteenzetting bevat van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht, dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

31 In de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies wordt immers het voorwerp van het geding beknopt, doch duidelijk bepaald. Bovendien wordt in beide uitdrukkelijk verwezen naar beschikking 93/438 waarin de Commissie een gedetailleerde beschrijving van de feitelijke en juridische context van de werkzaamheden van de douane-expediteurs en de CNSD (deel I, „De feiten", blz. 27-31) en vervolgens een even gedetailleerde juridische beoordeling heeft gegeven (deel II, „Juridische beoordeling", blz. 31-33). Ten slotte wordt in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies uitvoerig ingegaan op de enige kwestie die in beschikking 93/438 niet aan de orde is gesteld, namelijk in hoeverre een door de CNSD gepleegde inbreuk op het gemeenschapsrecht aan de Italiaanse Republiek kan worden toegerekend.

32 Het beroep moet derhalve ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

33 Voor de beslissing op het beroep van de Commissie moet in de eerste plaats worden onderzocht, of de tariefregeling een besluit van een ondernemersvereniging is in de zin van artikel 85 van het Verdrag.

34 Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering gesteld, dat de douane-expediteur, die evenals een advocaat, landmeter of tolk een vrij beroep uitoefent, weliswaar een zelfstandige is, doch niet als onderneming in de zin van artikel 85 van het Verdrag kan worden beschouwd, omdat hij diensten van intellectuele aard verricht en omdat hij voor de uitoefening van zijn beroep een vergunning nodig heeft en daarbij bepaalde voorwaarden in acht dient te nemen. Het Verdrag maakt trouwens onderscheid tussen zelfstandigen en ondernemingen, zodat niet iedere zelfstandige arbeid noodzakelijkerwijs in het kader van een onderneming behoeft te worden verricht. Verder ontbreekt de noodzakelijke organisatorische factor, namelijk een geheel van personele, materiële en immateriële middelen waarmee op duurzame wijze een bepaald economisch doel wordt nagestreefd.

35 Aangezien zelfstandige douane-expediteurs geen onderneming drijven, zou de CNSD a fortiori niet als ondernemersvereniging in de zin van artikel 85 van het Verdrag kunnen worden aangemerkt.

36 Volgens vaste rechtspraak omvat het begrip onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd (arresten van 23 april 1991, Höfner en Elser, C-41/90, Jurispr.

blz. I-1979, punt 21; 16 november 1995, Fédération française des sociétés d'assurances e. a., C-244/94, Jurispr. blz. I-4013, punt 14, en 11 december 1997, Job Centre, C-55/96, Jurispr. blz. I-7119, punt 21); onder economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt (arrest van 16 juni 1987, Commissie/Italië, 118/85, Jurispr. blz. 2599, punt 7).

37 De activiteit van douane-expediteurs is een economische activiteit. Zij verrichten immers tegen betaling diensten, bestaande in het vervullen van douaneformaliteiten, voornamelijk met betrekking tot de in-, uit- en doorvoer van goederen, alsook andere aanvullende diensten, zoals diensten op monetair, commercieel en fiscaal gebied. Bovendien dragen zij de aan de uitoefening van deze activiteit verbonden financiële risico's (arrest van 16 december 1975, Suiker Unie e. a./Commissie, 40/73—48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 en 114/73, Jurispr. blz. 1663, punt 541). Bij een verschil tussen uitgaven en inkomsten, draagt de douane-expediteur zelf het tekort.

38 Dat de activiteit van douane-expediteur van intellectuele aard is, ter zake een vergunning vereist is en die activiteit kan worden verricht zonder dat er sprake is van een geheel van materiële, immateriële en menselijke factoren, betekent niet, dat zij buiten de werkingssfeer van de artikelen 85 en 86 EG-Verdrag valt.

39 Vervolgens dient te worden onderzocht, in hoeverre een beroepsorganisatie als de CNSD zich bij de vaststelling van de tariefregeling gedraagt als een ondernemersvereniging in de zin van artikel 85, lid 1, van het Verdrag.

40 De publiekrechtelijke aard van een nationale organisatie als de CNSD staat niet in de weg aan toepassing van artikel 85 van het Verdrag. Deze bepaling is volgens haar eigen bewoordingen van toepassing op overeenkomsten tussen ondernemingen en besluiten van ondernemersverenigingen. Het juridisch kader waarin dergelijke overeenkomsten worden gesloten en dergelijke besluiten worden genomen, alsmede de juridische kwalificatie die in de verschillende nationale rechtsordes aan

dit kader worden gegeven, zijn derhalve niet van invloed voor de toepasselijkheid van de communautaire mededingingsregels en inzonderheid van artikel 85 van het Verdrag (arrest van 30 januari 1985, Clair, 123/83, Jurispr. blz. 391, punt 17).

41 Bovendien zijn de leden van de CNSD vertegenwoordigers van professionele expediteurs, wie de betrokken nationale regeling geenszins belet uitsluitend te handelen in het belang van hun beroep.

42 Enerzijds kunnen immers uitsluitend geregistreerde douane-expediteurs lid zijn van de CNSD, aangezien die leden worden gekozen uit de leden van de regionale raden, waarin slechts douane-expediteurs zitting hebben (artikelen 13 van wet nr. 1612/1960, 8, tweede alinea, en 22, tweede alinea, van het decreet van de minister van Financiën van 10 maart 1964). Sinds de wijziging bij besluitwet nr. 331/1992 fungeert de directeur-generaal douane overigens niet meer als voorzitter van de CNSD. Ten slotte heeft de Italiaanse minister van Financiën, die met het toezicht op de betrokken beroepsorganisatie is belast, geen bemoeienis met de benoeming van de leden van de regionale raden en de CNSD.

43 Anderzijds stelt de CNSD op voorstel van de regionale raden de tarieven voor de door de douane-expediteurs verrichte diensten vast (artikel 14, sub d, van wet nr. 1612/1960). Geen bepaling in de betrokken nationale wetgeving verplicht de leden van de CNSD en de regionale raden, of zet hen er zelfs maar toe aan, om daarbij rekening te houden met criteria van algemeen belang.

44 Hieruit volgt, dat de leden van de CNSD niet als onafhankelijke deskundigen kunnen worden aangemerkt (zie in deze zin arresten van 17 november 1993, Reiff, C-185/91, Jurispr. blz. I-5801, punten 17 en 19; 9 juni 1994, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Jurispr. blz. I-2517, punten 16 en 18, en 17 oktober 1995, DIP e. a., C-140/94, C-141/94 en C-142/94, Jurispr. blz. I-3257, punten 18 en 19) en niet wettelijk verplicht zijn om bij de vaststelling van de tarieven, behalve met de belangen van de ondernemingen of ondernemersverenigingen in de

sector die zij vertegenwoordigen, eveneens rekening te houden met het algemeen belang of met de belangen van ondernemingen in andere sectoren en van hen die van de betrokken diensten gebruik maken (zie arresten Reiff, punten 18 en 24; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punt 17, en DIP e. a., punt 18).

45 In de tweede plaats moet worden vastgesteld, dat de besluiten waarbij de CNSD uniforme en voor alle douane-expediteurs bindende tarieven heeft vastgesteld, de mededinging beperken in de zin van artikel 85 van het Verdrag en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig kunnen beïnvloeden.

46 De tariefregeling stelt immers rechtstreeks de prijzen voor de diensten van de douane-expediteurs vast. Zij bepaalt per afzonderlijke categorie handelingen de minimum- en maximumprijs die de cliënt in rekening kan worden gebracht. Verder zijn daarin verschillende prijsklassen vastgelegd, naargelang de waarde of het gewicht van de in of uit te klaren goederen of de specifieke aard van de goederen of te verrichten diensten (artikel 1).

47 Ten slotte is de tariefregeling bindend (artikel 5), zodat een douane-expediteur daarvan niet op eigen gezag kan afwijken. Alleen de CNSD is bevoegd afwijkingen toe te staan (artikel 6).

48 Wat de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautair handelsverkeer betreft, zij er enkel aan herinnerd, dat een ondernemersafspraak die het gehele grondgebied van een lidstaat bestrijkt, naar haar aard een versterking van de nationale drempelvorming tot gevolg heeft, hetgeen de in het Verdrag beoogde economische vervlechting doorkruist (arresten van 17 oktober 1972, Vereeniging van Cementhandelaren/Commissie, 8/72, Jurispr. blz. 977, punt 29, en 11 juli 1985, Remia e. a./Commissie, 42/84, Jurispr. blz. 2545, punt 22).

49 Dit effect is in casu des te merkbaarder, omdat bij verschillende soorten in- of uitvoertransacties met goederen binnen de Gemeenschap en bij transacties tussen communautaire marktdeelnemers douaneformaliteiten moeten worden vervuld,

zodat het nodig kan zijn, daarvoor een geregistreerde zelfstandige douane-expediteur in te schakelen.

50 Dit geldt onder meer voor het zogenoemde „intern douanevervoer", waarbij goederen uit Italië naar een lidstaat, dat wil zeggen van het ene punt binnen het douanegebied van de Gemeenschap naar het andere, worden vervoerd via een derde land (bijvoorbeeld Zwitserland). Dit soort operaties is van bijzonder belang voor Italië, omdat een groot gedeelte van de goederen die vanuit het noordwesten van dat land naar Duitsland en Nederland worden verzonden, via Zwitserland worden vervoerd.

51 Uit het voorgaande volgt, dat de CNSD met de vaststelling van de tariefregeling in strijd met artikel 85, lid 1, van het Verdrag heeft gehandeld.

52 In de derde plaats dient te worden onderzocht, in hoeverre deze inbreuk de Italiaanse Republiek kan worden toegerekend.

53 Hoewel artikel 85 van het Verdrag als zodanig slechts betrekking heeft op het gedrag van ondernemingen en niet op wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen van de lidstaten, volgt niettemin uit de samenhang van dit artikel met artikel 5 van het Verdrag, dat de lidstaten geen maatregelen, zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard, mogen nemen of handhaven die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken (zie met betrekking tot artikel 85 van het Verdrag arrest van 21 september 1988, Van Eycke, 267/86, Jurispr. blz. 4769, punt 16; arresten Reiff, reeds aangehaald, punt 14, en Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, reeds aangehaald, punt 14; zie met betrekking tot artikel 86 van het Verdrag arrest van 16 november 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Jurispr. blz. 2115, punt 31).

54 Dat is met name het geval, indien een lidstaat de totstandkoming van met artikel 85 strijdige mededingingsregelingen oplegt of stimuleert dan wel de werking ervan versterkt of aan zijn eigen regeling het overheidskarakter ontneemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere marktdeelnemers over te dragen (zie de reeds aangehaalde arresten Van Eycke, punt 16; Reiff, punt 14, en Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punt 14).

55 Door de betrokken nationale regeling vast te stellen, heeft de Italiaanse Republiek niet alleen de totstandkoming van een met artikel 85 van het Verdrag strijdige overeenkomst voorgeschreven en ervan afgezien, invloed uit te oefenen op de strekking daarvan, maar werkt zij er ook aan mee, dat deze wordt nageleefd.

56 In de eerste plaats dwingt artikel 14, sub d, van wet nr. 1612/1960 de CNSD een bindende uniforme tariefregeling voor de diensten van douane-expediteurs vast te stellen.

57 In de tweede plaats heeft de betrokken nationale regeling de tariefbepalingsbevoegdheid van de overheid volledig aan de particuliere marktdeelnemers overgelaten, zoals blijkt uit de punten 41 tot en met 44 van dit arrest.

58 In de derde plaats verbiedt de Italiaanse wetgeving de registreerde douane-expediteurs uitdrukkelijk om van de tariefregeling af te wijken (artikel 11 van wet nr. 1612/1960) op straffe van een verbod tot uitoefening van het beroep en schorsing of doorhaling in het register (artikelen 38-40 van het decreet van de minister van Financiën van 10 maart 1964).

59 In de vierde plaats is de minister van Financiën weliswaar niet wettelijk of bestuursrechtelijk bevoegd om de tariefregeling goed te keuren, maar ingevolge het decreet van de minister van Financiën van 6 juli 1988 heeft de tariefregeling niettemin de schijn van een overheidsregeling. Om te beginnen heeft de publicatie in

de „Serie generale" van de *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* het vermoeden geschapen dat derden de tariefregeling kennen, een vermoeden waarop het besluit van de CNSD anders nooit aanspraak had kunnen maken. Verder maakt het officiële karakter dat de tariefregeling aldus heeft verkregen, het voor de douane-expediteurs gemakkelijker om de daarin vastgestelde prijzen toe te passen. En ten slotte kan dit cliënten ervan weerhouden de door de douane-expediteurs toegepaste prijzen te betwisten.

60 Op grond van het voorgaande moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek, door een wet aan te nemen en te handhaven die de CNSD via de toekenning van de desbetreffende beslissingsbevoegdheid verplicht, als ondernemersvereniging een besluit te nemen dat in strijd is met artikel 85 EG-Verdrag omdat daarbij een voor alle douane-expediteurs bindende tariefregeling wordt vastgesteld, de ingevolge de artikelen 5 en 85 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

61 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) Door een wet aan te nemen en te handhaven die de Nationale raad van douane-expediteurs (Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali —

CNSD) via de toekenning van de desbetreffende beslissingsbevoegdheid verplicht, als ondernemersvereniging een besluit te nemen dat in strijd is met artikel 85 EG-Verdrag omdat daarbij een voor alle douane-expediteurs bindende tariefregeling wordt vastgesteld, is de Italiaanse Republiek de ingevolge de artikelen 5 en 85 EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 juni 1998.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

C. Gulmann