ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 18ης Ιουνίου 1998 *

Στην υπόθεση C-35/96,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τον Enrico Traversa, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπουμένης από τον καθηγητή Umberto Leanza, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ιταλίας, 5, rue Marie-Adélaïde,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή με την οποία ζητείται από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ νόμο ο οποίος επιβάλλει στο Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (Εθνικό Συμβούλιο Εκτελωνιστών), παρέχοντάς του την αντίστοιχη εξουσία, τη λήψη αποφάσεως ενώσεως επιχειρήσεων αντίθετης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης ΕΚ, καθόσον ορίζει υποχρεωτικό πίνακα αμοιβών για όλους τους εκτελωνιστές, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της ίδιας Συνθήκης,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. Gulmann, πρόεδρο τμήματος, M. Wathelet (εισηγητή), J. C. Moitinho de Almeida, P. Jann και L. Sevón, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Γ. Κοσμάς
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 4ης Δεκεμβρίου 1997,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 12ης Φεβρουαρίου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Φεβρουαρίου 1996, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε προσφυγή, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ νόμο, ο οποίος επιβάλλει στο Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (Εθνικό Συμβούλιο Εκτελωνιστών, στο εξής: CNSD), παρέχοντάς του την αντίστοιχη εξουσία, τη λήψη αποφάσεως ενώσεως επιχειρήσεων αντίθετης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης ΕΚ, καθόσον ορίζει υποχρεωτικό πίνακα αμοιβών για όλους τους εκτελωνιστές, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της ίδιας Συνθήκης.

2 Στην Ιταλία, η δραστηριότητα των εκτελωνιστών, που είναι ελεύθεροι επαγγελματίες, διέπεται από το νόμο 1612, της 22ας Δεκεμβρίου 1960, σχετικά με τη νομική κατοχύρωση του επαγγέλματος του εκτελωνιστή και τη σύσταση μητρώου και ταμείου αρωγής των εκτελωνιστών [*GURI* (Επίσημη Εφημερίδα της Ιταλικής Δημοκρατίας), αριθ. 4, της 5ης Ιανουαρίου 1961, στο εξής: νόμος 1612/1960], και τις εκτελεστικές διατάξεις, ειδικότερα τα προεδρικά διατάγματα και τις υπουργικές αποφάσεις.

3 Η δραστηριότητα αυτή περιλαμβάνει την παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιο της διαδικασίας εκτελωνισμού (άρθρο 1 του νόμου 1612/1960). Προς άσκηση της δραστηριότητας αυτής απαιτείται άδεια (patente) και εγγραφή στο εθνικό μητρώο εκτελωνιστών. Το εθνικό μητρώο εκτελωνιστών αποτελείται από το σύνολο των περιφερειακών μητρώων που τηρούνται από τα περιφερειακά συμβούλια εκτελωνιστών (Consigli compartimentali), τα οποία ιδρύονται σε κάθε τελωνειακή περιφέρεια (άρθρα 2 και 4 έως 12 του νόμου 1612/1960).

4 Η εποπτεία της δραστηριότητας των εκτελωνιστών ασκείται από τα περιφερειακά τους συμβούλια. Τα μέλη των συμβουλίων εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία από τους εκτελωνιστές που είναι εγγεγραμμένοι στο συμβούλιο των διαφόρων περιφερειακών διευθύνσεων επί θητεία δύο ετών, η οποία μπορεί να ανανεωθεί· του συμβουλίου προεδρεύει μέλος εκλεγόμενο από τους συναδέλφους του (άρθρο 10 του νόμου 1612/1960).

5 Τα περιφερειακά συμβούλια των εκτελωνιστών εποπτεύονται από το CNSD, οργανισμό δημοσίου δικαίου, απαρτιζόμενο από εννέα μέλη που ορίζονται με μυστική ψηφορία μεταξύ των μελών των περιφερειακών συμβουλίων των εκτελωνιστών και προεδρεύεται από ένα μέλος εκλεγόμενο από τους συναδέλφους του (άρθρου 12 του νόμου 1612/1960). Έως το 1992 ο γενικός διευθυντής τελωνείων και εμμέσων φόρων ήταν εκ του νόμου μέλος του CNSD και αυτοδικαίως πρόεδρός του. Ωστόσο, ο κανόνας αυτός καταργήθηκε με το άρθρο 32 του νομοθετικού διατάγματος 331, της 30ής Αυγούστου 1992 (στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 331/1992). Τα μέλη του CNSD ορίζονται για τρία έτη και μπορούν να επανεκλεγούν (άρθρο 13, παράγραφος 2, του νόμου 1612/1960).

6 Μέλη των περιφερειακών συμβουλίων ή του CNSD μπορούν να εκλεγούν μόνον οι εκτελωνιστές οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα (άρθρο 8, δεύτερο εδάφιο, και 22, δεύτερο εδάφιο, της αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών της 10ης Μαρτίου 1964).

7 Το CNSD είναι, μεταξύ άλλων, επιφορτισμένο με τη σύνταξη του πίνακα αμοιβών των παρεχομένων από τους εκτελωνιστές επαγγελματικών υπηρεσιών βάσει των προτάσεων των περιφερειακών συμβουλίων (άρθρο 14, στοιχείο d, του νόμου 1612/1960). Ο πίνακας αμοιβών είναι δεσμευτικός (άρθρο 11, δεύτερο εδάφιο, του νόμου 1612/1960). Οι παραβάτες εκτίθενται σε πειθαρχικές ποινές οι οποίες αρχίζουν από την επίπληξη έως την προσωρινή διαγραφή από το μητρώο σε περίπτωση υποτροπής, ή και οριστικής διαγραφής από το μητρώο αν το περιφερειακό συμβούλιο έχει επιβάλει δύο φορές την ποινή της προσωρινής αναστολής εντός μιας πενταετίας (άρθρα 38 έως 40 της αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών, της 10ης Μαρτίου 1964, περί των κανόνων εφαρμογής του νόμου 1612/1960, *GURI,* supplemento ordinario αριθ. 102, της 24ης Απριλίου 1964).

8 Στη συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 1988, το CNSD κατάρτισε τον πίνακα αμοιβών για τις παρεχόμενες από τους εκτελωνιστές επαγγελματικές υπηρεσίες (στο εξής: πίνακας αμοιβών), ορίζοντας τα εξής:

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

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

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

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

9 Αυτός ο πίνακας αμοιβών εγκρίθηκε από τον Ιταλό Υπουργό Οικονομικών με απόφαση της 6ης Ιουλίου 1988 (*GURI* αριθ. 168, της 19ης Ιουλίου 1988, σ. 19).

10 Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7 του πίνακα αμοιβών, το CNSD αποφάσισε, κατά τη συνεδρίασή του της 15ης Δεκεμβρίου 1989, να αυξήσει κατά 8 %, από 1ης Ιανουαρίου 1990, τις τιμές που είχαν ορισθεί με τον πίνακα αμοιβών (ανακοίνωση του Υπουργείου Οικονομικών δημοσιευθείσα στη *GURI* αριθ. 299, της 23ης Δεκεμβρίου 1989).

11 Η Επιτροπή κίνησε τρεις χωριστές διαδικασίες κατά της Ιταλικής νομοθεσίας.

12 Στις 24 Μαρτίου 1992, άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή ζητώντας να αναγνωρισθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εγκρίνοντας τον πίνακα αμοιβών, παρέβη τα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης ΕΚ. Η προσφυγή αυτή απορρίφθηκε με απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1994, C-119/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1994, I-393), λόγω του ότι ο εισαγωγέας δεν είναι σε κάθε περίπτωση υποχρεωμένος να προσφύγει σε επαγγελματία εκτελωνιστή (σκέψη 46).

13 Στις 30 Ιουνίου 1993, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 93/438/ΕΟΚ, σχετικά με τη διαδικασία του άρθρου 85 της Συνθήκης ΕΟΚ (IV/33.407 — CNSD, ΕΕ

L 203, σ. 27), με την οποία έκρινε ότι ο πίνακας αμοιβών συνιστούσε παράβαση του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Το CNSD άσκησε κατά της αποφάσεως αυτής προσφυγή ακυρώσεως η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (υπόθεση Τ-513/93)· το Πρωτοδικείο αποφάσισε να αναστείλει την εκδίκασή της μέχρις ότου εκδοθεί η απόφαση του Δικαστηρίου στην παρούσα υπόθεση (διάταξη του Πρωτοδικείου της 6ης Μαΐου 1996, μη δημοσιευθείσα στη Συλλογή).

14 Τέλος, θεωρώντας ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία αντιβαίνει προς τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης, η Επιτροπή κίνησε την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία η οποία κατέληξε στην παρούσα προσφυγή.

15 Με το από 18 Οκτωβρίου 1993 έγγραφο οχλήσεως η Επιτροπή ζήτησε από την Ιταλική Κυβέρνηση να υποβάλει τις παρατηρήσεις της επί του ζητήματος αυτού εντός προθεσμίας δύο μηνών.

16 Ελλείψει απαντήσεως, η Επιτροπή διατύπωσε την 21η Ιουνίου 1995 αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας την Ιταλική Δημοκρατία να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποιήσεώς της.

17 Επειδή οι ιταλικές αρχές δεν απάντησαν στην αιτιολογημένη αυτή γνώμη, η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου την παρούσα προσφυγή.

18 Με υπόμνημα που κατέθεσε στις 15 Μαΐου 1996, η Ιταλική Κυβέρνηση προέβαλε ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 91, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας.

19 Το Δικαστήριο αποφάσισε τη συνεξέταση του ζητήματος αυτού με την ουσία της υποθέσεως.

20 Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν κατέθεσε υπόμνημα αντικρούσεως.

Επί της ενστάσεως απαραδέκτου της προσφυγής

21 Με τον πρώτο λόγο, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να κινήσει δεύτερη διαδικασία προς αναγνώριση της παραβάσεως για αιτιάσεις στηριζόμενες στα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης, χωρίς να παραιτηθεί της πρώτης προσφυγής, που αφορά την παράβαση των άρθρων 9 και 12 της Συνθήκης.

22 Πρώτον, τούτο δικαιολογείται από το ότι οι προσαπτόμενες πρακτικές συνιστούν είτε επιβολή δασμού είτε σύναψη συμφωνίας από ένωση επιχειρήσεων, επικυρωθείσα από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, δεν μπορούν όμως να συνιστούν και τα δύο ταυτόχρονα.

23 Δεύτερον, από τη γενική οικονομία των κανόνων περί προσφυγής λόγω παραβάσεως προκύπτει ότι το Δικαστήριο, οσάκις επιλαμβάνεται, οφείλει αναποφεύκτως να εκδώσει απόφαση επί της ουσίας της διαφοράς, εκτός αν ο προσφεύγων παραιτηθεί της προσφυγής του. Επομένως, αν η Επιτροπή σχηματίσει την πεποίθηση ότι το κράτος δεν παρέβη τις υποχρεώσεις των οποίων η παράβαση του είχε προσαφθεί με τη διατυπωθείσα γνώμη στο πλαίσιο της πρώτης διαδικασίας, αλλά άλλες υποχρεώσεις ασυμβίβαστες προς αυτές, δεν μπορεί συγχρόνως να εξακολουθεί να απαιτεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της εν λόγω γνώμης και να κινήσει νέα διαδικασία αφορώσα χωριστή αναγνώριση παραβάσεως και ασυμβίβαστη με την πρώτη.

24 Τέλος, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή προσέβαλε τα δικαιώματα άμυνας της Ιταλικής Κυβερνήσεως, διότι την υποχρέωσε να αμυνθεί συγχρόνως σε δύο υποθέσεις οι οποίες έχουν ως αντικείμενο τα ίδια περιστατικά, στηρίζονται όμως σε διαφορετικές διατάξεις.

25 Με τον δεύτερο λόγο, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρεται σε ελλείψεις του εγγράφου οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης. Έτσι, μόνον το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο περιλαμβάνει λεπτομερή ανάλυση των συστατικών στοιχείων της φερομένης παραβάσεως του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Αντιθέτως, τόσο με το έγγραφο οχλήσεως όσο και με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή περιορίστηκε, για την παράβαση του άρθρου 85, παράγραφος 1, να παραπέμψει στην απόφαση 93/438. Κατά πάγια όμως νομολογία, στην αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να εκτίθενται με λογική πληρότητα και λεπτομερώς οι λόγοι που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το συγκεκριμένο κράτος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1991, C-247/89, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, Συλλογή 1991, σ. I-3659).

26 Όσον αφορά τον πρώτο λόγο, εκτός του ότι η όχληση στην παρούσα υπόθεση είχε γίνει σε στιγμή κατά την οποία το Δικαστήριο δεν είχε ακόμη εκδώσει την απόφασή του στην υπόθεση C-119/92, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, σύμφωνα με τα άρθρα 155 και 169 της Συνθήκης ΕΚ, η Επιτροπή είναι ο θεματοφύλακας της κοινοτικής νομιμότητας. Υπό την ιδιότητα αυτή, έχει ως αποστολή της να μεριμνά, προς το γενικό κοινοτικό συμφέρον, για την ορθή εφαρμογή της Συνθήκης από τα κράτη μέλη και να ζητεί την αναγνώριση, με σκοπό την παύση τους, ενδεχομένων παραβάσεων των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτήν (απόφαση της 4ης Απριλίου 1974, 167/73, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή τόμος 1974, σ. 179, σκέψη 15).

27 Επομένως, στην Επιτροπή απόκειται να εκτιμήσει κατά πόσον είναι σκόπιμο να στραφεί κατά ενός κράτους μέλους, να προσδιορίσει τις διατάξεις που αυτό παραβιάζει και να επιλέξει το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα κινήσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά του κράτους αυτού, οι λόγοι δε που προσδιορίζουν την επιλογή αυτή δεν ασκούν επιρροή επί του παραδεκτού της προσφυγής (απόφαση της 1ης Ιουνίου 1994, C-317/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1994, σ. I-2039, σκέψη 4).

28 Εξάλλου, επειδή το αντικείμενο της διαφοράς που υποβάλλεται στο Δικαστήριο προσδιορίζεται με την αιτιολογημένη γνώμη, καθόσον η προσφυγή πρέπει να στηρίζεται στους ίδιους με την αιτιολογημένη γνώμη λόγους και ισχυρισμούς (αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1984, 166/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1984, σ. 459, σκέψη 16· της 1ης Δεκεμβρίου 1993, C-234/91, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 1993, σ. I-6273, σκέψη 16, και της 12ης Ιανουαρίου 1994, C-296/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1994, σ. I-1, σκέψη 11), η Επιτροπή δεν έχει άλλη δυνατότητα, όταν θεωρεί ότι η επίδικη εθνική νομοθεσία παραβαίνει άλλους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, παραβάσεις που η Επιτροπή επιθυμεί επίσης να αναγνωρισθούν, παρά να κινήσει νέα διαδικασία λόγω παραβάσεως προκειμένου να εκπληρώσει πλήρως τα καθήκοντα που της ανατίθενται με τα άρθρα 155 και 169 της Συνθήκης.

29 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος οφείλει να αμυνθεί σε δύο χωριστές υποθέσεις που έχουν ως αντικείμενο τα ίδια πραγματικά περιστατικά, αλλά ερείδονται επί διαφορετικών διατάξεων, δεν μπορεί καθαυτό να αποτελέσει προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας. Εξάλλου, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν παρέθεσε κανένα άλλο στοιχείο ικανό να αποδείξει ότι η εξέλιξη των δύο διαδικασιών, εξεταζομένων χωριστά ή και σωρευτικά, αποτέλεσε προσβολή των δικαιωμάτων της άμυνας.

30 Όσον αφορά τον δεύτερο λόγο, αρκεί η παρατήρηση ότι στην αιτιολογημένη γνώμη εκτίθενται με λογική πληρότητα και ακρίβεια οι λόγοι που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το συγκεκριμένο κράτος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη.

31 Συγκεκριμένα, αν και συνοπτικά, το έγγραφο οχλήσεως και η αιτιολογημένη γνώμη προσδιορίζουν σαφώς το αντικείμενο της διαφοράς. Επιπλέον, αμφότερα τα έγγραφα παραπέμπουν ρητά στην απόφαση 93/438, στην οποία η Επιτροπή περιέγραψε λεπτομερώς το πραγματικό και νομικό πλαίσιο στο οποίο ασκείται η δραστηριότητα των εκτελωνιστών και του CNSD (μέρος I, «Τα περιστατικά», σ. 27 έως 31), εν συνεχεία δε παρέθεσε τη νομική της εκτίμηση κατά τρόπο επίσης λεπτομερή (μέρος II, «Νομική εκτίμηση», σ. 31 έως 33). Τέλος, στο έγγραφο οχλήσεως και στην αιτιολογημένη γνώμη εκτίθεται λεπτομερώς το μοναδικό ζήτημα το οποίο δεν εξετάσθηκε με την απόφαση 93/438, εκείνο του καταλογισμού στην Ιταλική Δημοκρατία της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου που διέπραξε το CNSD.

32 Επομένως, η προσφυγή είναι παραδεκτή.

Επί της ουσίας

33 Προκειμένου να κριθεί η προσφυγή λόγω παραβάσεως που άσκησε η Επιτροπή, επιβάλλεται πρωτίστως να εξετασθεί αν ο πίνακας αμοιβών αποτελεί απόφαση ενώσεως επιχειρήσεων κατά την έννοια του άρθρου 85 της Συνθήκης.

34 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι, μολονότι ο εκτελωνιστής είναι ελεύθερος επαγγελματίας, όπως ο δικηγόρος, ο γεωμέτρης ή ο διερμηνέας, ωστόσο δεν μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση, κατά την έννοια του άρθρου 85 της Συνθήκης, διότι οι υπηρεσίες που παρέχει είναι πνευματικού χαρακτήρα και διότι η άσκηση του επαγγέλματός του απαιτεί τον εφοδιασμό του με άδεια και συνεπάγεται την τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων. Εξάλλου, η Συνθήκη διακρίνει μεταξύ ανεξάρτητων εργαζομένων και επιχειρήσεων, οπότε κάθε μη μισθωτή δραστηριότητα δεν μπορεί κατ' ανάγκη να ασκείται στο πλαίσιο μιας επιχειρήσεως. Επιπλέον, ελλείπει το απαραίτητο οργανωτικό στοιχείο, δηλαδή η ενιαία οργάνωση προσωπικών, υλικών και άυλων στοιχείων, τα οποία έχουν ταχθεί στη διαρκή επιδίωξη ορισμένου οικονομικού σκοπού.

35 Δεδομένου ότι οι ανεξάρτητοι εκτελωνιστές δεν είναι επιχειρήσεις, το CNSD δεν μπορεί, κατά μείζονα λόγο, να αποτελεί ένωση επιχειρήσεων κατά την έννοια του άρθρου 85 της Συνθήκης.

36 Επιβάλλεται, πρώτον, η υπόμνηση ότι, κατά πάγια νομολογία, η έννοια της επιχειρήσεως καλύπτει κάθε φορέα ο οποίος ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και τον τρόπο της

χρηματοδοτήσεώς του (αποφάσεις της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser, Συλλογή 1991, I-1979, σκέψη 21· της 16ης Νοεμβρίου 1995, C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances κ.λπ., Συλλογή 1995, σ. I-4013, σκέψη 14, και της 11ης Δεκεμβρίου 1997, C-55/96, Job Centre, Συλλογή 1997, I-7119, σκέψη 21), και ότι η οικονομική δραστηριότητα συνίσταται σε κάθε δραστηριότητα προσφοράς αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά (απόφαση της 16ης Ιουνίου 1987, 118/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1987, σ. 2599, σκέψη 7).

37 Η δραστηριότητα των εκτελωνιστών έχει οικονομικό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, αυτοί προσφέρουν, έναντι αμοιβής, υπηρεσίες συνιστάμενες στην εκπλήρωση τελωνειακών διατυπώσεων, που αφορούν κυρίως την εισαγωγή, την εξαγωγή και τη διαμετακόμιση εμπορευμάτων, καθώς και άλλες συμπληρωματικές υπηρεσίες, όπως υπηρεσίες εμπίπτουσες στον νομισματικό, εμπορικό και φορολογικό τομέα. Επιπροσθέτως, αναλαμβάνουν τους οικονομικούς κινδύνους που είναι συναφείς με την άσκηση της δραστηριότητας αυτής (απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1975, 40/73 έως 48/73, 50/73, 54/73 έως 56/73, 111/73, 113/73 και 114/73, Suiker Unie κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1975, σ. 507, σκέψη 541). Σε περίπτωση ανισορροπίας μεταξύ εξόδων και εσόδων, ο ίδιος ο εκτελωνιστής καλείται να αναλάβει τα διαχειριστικά ελλείμματα.

38 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, το γεγονός ότι η δραστηριότητα του εκτελωνιστή είναι πνευματικού χαρακτήρα, απαιτεί άδεια και μπορεί να ασκείται χωρίς την ενιαία οργάνωση υλικών, άυλων και ανθρωπίνων στοιχείων δεν είναι ικανό να την αποκλείσει από το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης ΕΚ.

39 Επιβάλλεται εν συνεχεία να εξετασθεί κατά πόσον μια επαγγελματική οργάνωση όπως το CNSD συμπεριφέρεται ως ένωση επιχειρήσεων, κατά την έννοια του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης, στο πλαίσιο καταρτίσεως του πίνακα αμοιβών.

40 Συναφώς, επιβάλεται η υπόμνηση ότι το γεγονός ότι ένας εθνικός οργανισμός είναι δημοσίου δικαίου, όπως το CNSD, δεν εμποδίζει την εφαρμογή του άρθρου 85 της Συνθήκης. Σύμφωνα με το γράμμα της, η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων και σε αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων. Επομένως, το νομικό πλαίσιο στο οποίο συνάπτονται αυτές οι συμφωνίες και λαμβάνονται αυτές οι αποφάσεις, καθώς και ο νομικός χαρακτηρισμός που δίνεται στο πλαίσιο αυτό, από τις διάφορες εθνικές έννομες

τάξεις, δεν επηρεάζουν τη δυνατότητα εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού και, ιδίως, του άρθρου 85 της Συνθήκης (απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 1985, 123/83, Clair, Συλλογή 1985, σ. 391, σκέψη 17).

41 Επιπροσθέτως, τα μέλη του CNSD είναι εκπρόσωποι των επαγγελματιών εκτελωνιστών που τίποτε στην οικεία εθνική κανονιστική ρύθμιση δεν εμποδίζει να ενεργούν προς το αποκλειστικό συμφέρον του επαγγέλματος.

42 Συγκεκριμένα, αφενός, μέλη του CNSD είναι μόνον εκτελωνιστές εγγεγραμμένοι στα μητρώα, καθόσον εκλέγονται μεταξύ των μελών των περιφερειακών συμβουλίων, στα οποία μετέχουν μόνον εκτελωνιστές (άρθρα 13 του νόμου 1612/1960, 8, δεύτερο εδάφιο, και 22, δεύτερο εδάφιο, της αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών της 10ης Μαρτίου 1964). Συναφώς, προέχει να υπογραμμισθεί ότι, κατόπιν της τροποποιήσεως που έγινε με το διάταγμα νομοθετικού περιεχομένου 331/1992, ο γενικός διευθυντής τελωνείων δεν μετέχει πλέον στο CNSD ως πρόεδρος. Τέλος, ο Ιταλός Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος είναι επιφορτισμένος με την εποπτεία της οικείας επαγγελματικής οργανώσεως, δεν μπορεί να επέμβει κατά την ανάδειξη των μελών των περιφερειακών συμβουλίων και του CNSD.

43 Το CNSD, αφετέρου, είναι επιφορτισμένο με την κατάρτιση του πίνακα αμοιβών, βάσει των προτάσεων των περιφερειακών συμβουλίων, για τις παρεχόμενες από τους εκτελωνιστές επαγγελματικές υπηρεσίες (άρθρο 14, στοιχείο d, του νόμου 1612/1960). Συναφώς, καμιά διάταξη στην επίμαχη εθνική νομοθεσία δεν υποχρεώνει ούτε και παροτρύνει τα μέλη τόσο του CNSD όσο και των περιφερειακών συμβουλίων να λάβουν υπόψη κριτήρια δημοσίου συμφέροντος.

44 Επομένως, τα μέλη του CNSD δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες (βλ., κατά την έννοια αυτή, τις αποφάσεις της 17ης Νοεμβρίου 1993, C-185/91, Reiff, Συλλογή 1993, σ. I-5801, σκέψεις 17 και 19· της 9ης Ιουνίου 1994, C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Συλλογή 1994, σ. I-2517, σκέψεις 16 και 18, και της 17ης Οκτωβρίου 1995, C-140/94 έως C-142/94, DIP κ.λπ., Συλλογή 1995, σ. I-3257, σκέψεις 18 και 19) και δεν υποχρεούνται εκ του νόμου να καθορίζουν τους πίνακες αμοιβών λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνον τα συμφέροντα των επιχειρήσεων ή των

ενώσεων επιχειρήσεων του τομέα που τους έχει ορίσει, αλλά και το γενικό συμφέρον, καθώς και τα συμφέροντα των επιχειρήσεων των άλλων τομέων ή των χρηστών των εν λόγω υπηρεσιών (προπαρατεθείσες αποφάσεις Reiff, σκέψεις 18 και 24· Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, σκέψη 17 και DIP κ.λπ., σκέψη 18).

45 Δεύτερον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι αποφάσεις με τις οποίες το CNSD καθόρισε έναν ενιαίο και υποχρεωτικό πίνακα αμοιβών για όλους τους εκτελωνιστές περιορίζουν τον ανταγωνισμό κατά την έννοια του άρθρου 85 της Συνθήκης και είναι ικανές να επηρέασουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

46 Συγκεκριμένα, ο πίνακας αμοιβών καθορίζει ευθέως τις τιμές των υπηρεσιών των εκτελωνιστών. Προβλέπει, για κάθε συγκεκριμένο είδος πράξεων, τις ανώτατες και κατώτατες τιμές που μπορούν να ζητηθούν από τους πελάτες. Εξάλλου, ο πίνακας αμοιβών ορίζει διάφορες κλίμακες σε συνάρτηση με την αξία ή το βάρος του προς εκτελωνισμό εμπορεύματος ή το συγκεκριμένο είδος του εμπορεύματος ή ακόμη το είδος της παρεχόμενης επαγγελματικής υπηρεσίας (άρθρο 1).

47 Τέλος, ο πίνακας αμοιβών είναι δεσμευτικός (άρθρο 5), οπότε ο εκτελωνιστής δεν μπορεί να παρεκκλίνει απ' αυτόν με δική του πρωτοβουλία. Μόνον το CNSD εξουσιοδοτείται να αποφαίνεται επί παρεκκλίσεων (άρθρο 6).

48 Όσον αφορά τον επηρεασμό του ενδοκοινοτικού εμπορίου, αρκεί η υπόμνηση ότι σύμπραξη η οποία εκτείνεται στο σύνολο του εδάφους κράτους μέλους έχει, από την ίδια της τη φύση, ως αποτέλεσμα την εδραίωση στεγανοποιήσεων εθνικού χαρακτήρα, εμποδίζοντας έτσι την οικονομική αλληλοδιείσδυση που επιδιώκεται από τη Συνθήκη (αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 1972, Vereeniging van Cementhandelaren κατά Επιτροπής, 8/72, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 223, σκέψη 29, και της 11ης Ιουλίου 1985, 42/84, Remia κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 2545, σκέψη 22).

49 Η επίπτωση αυτή είναι ακόμη περισσότερο αισθητή στην προκειμένη περίπτωση, αφού διάφορα είδη πράξεων εισαγωγής ή εξαγωγής εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας, καθώς και πράξεις συντελούμενες μεταξύ κοινοτικών

επιχειρηματιών επιβάλλουν την εκπλήρωση τελωνειακών διατυπώσεων και, κατά συνέπεια, να καθιστούν αναγκαία την παρέμβαση ανεξάρτητου εκτελωνιστή εγγεγραμμένου στο μητρώο.

50 Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση των αποκαλουμένων εργασιών «εσωτερικής διαμετακομίσεως», οι οποίες καλύπτουν την αποστολή εμπορευμάτων από την Ιταλία προς άλλο κράτος μέλος, δηλαδή από ένα σημείο σε ένα άλλο σημείο του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας, μέσω τρίτης χώρας (για παράδειγμα της Ελβετίας). Αυτό έχει πολύ μεγάλη σημασία για την Ιταλία, αφού μεγάλο μέρος των εμπορευμάτων που αποστέλλονται από το βορειοδυτικό τμήμα της χώρας προς τη Γερμανία και τις Κάτω Χώρες διέρχεται από την Ελβετία.

51 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι, θεσπίζοντας τον πίνακα αμοιβών, το CNSD παρέβη το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

52 Τρίτον, επιβάλλεται να εξετασθεί κατά πόσον η παράβαση αυτή μπορεί να καταλογισθεί στην Ιταλική Δημοκρατία.

53 Συναφώς, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι μολονότι αυτό καθαυτό το άρθρο 85 της Συνθήκης ρυθμίζει αποκλειστικώς τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και δεν αφορά νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη, ωστόσο, το άρθρο αυτό, σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της Συνθήκης, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να μη λαμβάνουν ή διατηρούν σε ισχύ μέτρα, έστω και αν αυτά είναι νομοθετικής ή κανονιστικής φύσεως, δυνάμενα να εξουδετερώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των εφαρμοστέων επί των επιχειρήσεων κανόνων ανταγωνισμού (για το άρθρο 85 της Συνθήκης, βλ. αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1988, 267/86, Van Eycke, Συλλογή 1988, σ. 4769, σκέψη 16· Reiff, προπαρατεθείσα, σκέψη 14, και Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, προπαρατεθείσα, σκέψη 14· για το άρθρο 86 της Συνθήκης, βλ. απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1977, 13/77, GB-Inno-BM, Συλλογή τόμος 1977, σ. 653, σκέψη 31).

54 Τέτοια περίπτωση συντρέχει όταν ένα κράτος μέλος είτε επιβάλλει ή διευκολύνει τη σύναψη αντιθέτων προς το άρθρο 85 συμφωνιών συμπράξεων είτε ενισχύει τα αποτελέσματα τέτοιων συμπράξεων, είτε αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα (προπαρατεθείσες αποφάσεις Van Eycke, σκέψη 16· Reiff, σκέψη 14, και Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, σκέψη 14).

55 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, θεσπίζοντας την επίμαχη κανονιστική ρύθμιση, η Ιταλική Δημοκρατία όχι μόνον επέβαλε τη σύναψη συμφωνίας αντίθετης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης και παραιτήθηκε από το να επιδράσει επί του περιεχομένου της, αλλά συμβάλλει επίσης στο να διασφαλίζεται η τήρησή της.

56 Πρώτον, το άρθρο 14, στοιχείο d, του νόμου 1612/1960 υποχρεώνει το CNSD να καταρτίσει υποχρεωτικό και ενιαίο πίνακα αμοιβών για τις εκ μέρους των εκτελωνιστών παροχές υπηρεσιών.

57 Δεύτερον, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 41 έως 44 της παρούσας αποφάσεως, η επίμαχη εθνική νομοθεσία καταλείπει πλήρως στους ιδιώτες επιχειρηματίες την αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών να καθορίζουν τους πίνακες αμοιβών.

58 Τρίτον, η ιταλική νομοθεσία απαγορεύει ρητά στους εκτελωνιστές που είναι εγγεγραμμένοι στο μητρώο να παρεκκλίνουν από τον πίνακα αμοιβών (άρθρο 11 του νόμου 1612/1960), επί ποινή απαγορεύσεως, προσωρινής ή οριστικής διαγραφής από το μητρώο (άρθρα 38 έως 40 της αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών της 10ης Μαρτίου 1964).

59 Τέταρτον, μολονότι, καμιά νομοθετική ή κανονιστική διάταξη δεν παρέχει στον Υπουργό Οικονομικών την εξουσία να εγκρίνει τον πίνακα αμοιβών, ωστόσο, η από 6 Ιουλίου 1988 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών προσδίδει στον πίνακα αμοιβών τη μορφή δημόσιας κανονιστικής ρυθμίσεως.

Καταρχάς, από τη δημοσίευση στην «Serie generale» της *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* τεκμαίρεται η εκ μέρους τρίτων γνώση του πίνακα αμοιβών, πράγμα που ουδέποτε θα μπορούσε να ισχύσει για την απόφαση του CNSD. Εν συνεχεία, ο κατ' αυτόν τον τρόπο προσδοθείς επίσημος χαρακτήρας στον πίνακα αμοιβών διευκολύνει την εκ μέρους των εκτελωνιστών εφαρμογή των τιμών που ορίζει ο πίνακας. Τέλος, έχει αποτρεπτικό χαρακτήρα για τους πελάτες οι οποίοι θα επιθυμούσαν να αμφισβητήσουν τις ζητούμενες από τους εκτελωνιστές αμοιβές.

60 Βάσει των προαναφερθέντων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ νόμο ο οποίος επιβάλλει στο CNSD, παρέχοντάς του την αντίστοιχη εξουσία, τη λήψη αποφάσεως ενώσεως επιχειρήσεων αντίθετης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης, συνισταμένης στον καθορισμό υποχρεωτικού πίνακα αμοιβών για τους εκτελωνιστές, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

61 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

αποφασίζει:

1) Η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ νόμο ο οποίος επιβάλλει στο Εθνικό Συμβούλιο Εκτελωνιστών (Consiglio nazionale

degli spedizionieri doganali — CNSD), παρέχοντάς του την αντίστοιχη εξουσία, τη λήψη αποφάσεως ενώσεως επιχειρήσεων αντίθετης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης ΕΚ, συνισταμένης στον καθορισμό υποχρεωτικού πίνακα αμοιβών για τους εκτελωνιστές, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 85 της ίδιας Συνθήκης.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Jann Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 18 Ιουνίου 1998.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

C. Gulmann