YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
18 päivänä kesäkuuta 1998 *

Asiassa C-35/96,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Enrico Traversa, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies Pier Giorgio Ferri, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa lain, jossa tullihuolitsijoiden kansallinen neuvosto (Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali) osoitetaan sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen tekemään yritysten yhteenliittymän päätöksen, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa siltä osin kuin sillä vahvistetaan maksutaksa, jota kaikkien tullihuolitsijoiden on noudatettava,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit M. Wathelet (esittelevä tuomari), J. C. Moitinho de Almeida, P. Jann ja L. Sevón,

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 4.12.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.2.1996 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa lain, jossa tullihuolitsijoiden kansallinen neuvosto (Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, jäljempänä CNSD) osoitetaan sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen tekemään yritysten yhteenliittymän päätöksen, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa siltä osin kuin sillä vahvistetaan maksutaksa, jota kaikkien tullihuolitsijoiden on noudatettava.

2 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 presidentin ja ministeriöiden antamilla asetuksilla.

3 Tämä toiminta käsittää tulliselvitysmenettelyyn liittyvien palvelujen tarjoamisen (lain nro 1612/1960 1 §). Toiminnan harjoittaminen edellyttää toimilupaa (patente) ja merkitsemistä tullihuolitsijoista pidettävään kansalliseen rekisteriin. Tähän sisältyvät kaikki tullihuolitsijoiden alueneuvostojen (Consigli compartimentali) pitämät rekisterit, joita pidetään kullakin Italian tullialueista (lain nro 1612/1960 2 ja 4—12 §).

4 Tullihuolitsijoiden toimintaa valvovat tullihuolitsijoiden alueneuvostot. Näiden jäsenet valitaan uudistettavissa olevaksi kahden vuoden toimikaudeksi suljetussa lippuäänestyksessä, johon ottavat osaa alueellisiin rekistereihin merkityt tullihuolitsijat; kunkin alueneuvoston jäsenet valitsevat keskuudestaan puheenjohtajansa (lain nro 1612/1960 10 §).

5 Tullihuolitsijoiden alueneuvostojen toimintaa valvoo CNSD, joka on julkisoikeudellinen elin, jossa on yhdeksän tullihuolitsijoiden alueneuvostojen jäsenten suljetussa lippuäänestyksessä valitsemaa jäsentä, jotka puolestaan valitsevat keskuudestaan puheenjohtajansa (lain nro 1612/1960 12 §). Vuoteen 1992 asti tulleista ja välillisistä veroista vastaavan viranomaisen ylijohtaja oli lain säännöksen nojalla CNSD:n jäsen ja samalla sen puheenjohtaja. Tämä säännös on kuitenkin kumottu 30.8.1992 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 331 (jäljempänä asetus nro 331/1992) 32 §:llä. CNSD:n jäsenet nimitetään kolmeksi vuodeksi ja heidät voidaan valita uudestaan tehtäväänsä (lain nro 1612/1960 13 §:n 2 momentti).

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

7 CNSD:n tehtävänä on muun muassa vahvistaa alueneuvostojen esitysten perusteella tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa (lain nro 1612/1960 14 §:n d kohta). Maksutaksa on sitova (lain nro 1612/1960 11 §:n 2 momentti). Maksutaksasta poikkeavia kohtaan ovat käytettävissä kurinpitorangaistukset, joiden asteikko ulottuu varoituksesta väliaikaiseen rekisteristä poistamiseen, viimeksi mainitun soveltuessa uusimistilanteisiin, tai jopa lopulliseen rekisteristä poistamiseen silloin, kun alueneuvosto on kahdesti viiden vuoden kuluessa tehnyt päätöksen väliaikaisesta rekisteristä poistamisesta (lain nro 1612/1960 täytäntöönpanosäännöksistä 10.3.1964 annetun valtiovarainministeriön asetuksen 38—40 §, GURI:n säännönmukainen lisäosa nro 102, 24.4.1964).

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

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

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

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

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

9 Italian valtiovarainministeriö hyväksyi tämän maksutaksan 6.7.1988 antamallaan asetuksella (GURI nro 168, 19.7.1988, s. 19).

10 CNSD päätti 15.12.1989 pitämässään kokouksessa nostaa 7 §:n nojalla 1.1.1990 alkaen maksutaksassa vahvistettuja hintoja 8 prosentilla (valtiovarainministeriön tiedonanto, joka on julkaistu 23.12.1989 GURI:ssa nro 299).

11 Komissio on nostanut kolme erillistä kannetta Italian kyseisen lainsäädännön johdosta.

12 Komissio nosti 24.3.1992 yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaati todettavaksi, että Italian tasavalta on rikkonut EY:n perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklaa hyväksyessään maksutaksan. Tämä kanne hylättiin asiassa C-119/92, komissio vastaan Italia, 9.2.1994 annetulla tuomiolla (Kok. 1994, s. I-393), koska maahantuojalla ei ollut velvollisuutta aina käyttää ammattimaisen huolitsijan palveluja (46 kohta).

13 Komissio teki ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamismenettelyssä 30.6.1993 päätöksen 93/438/ETY (IV/33.407 — CNSD, EYVL L 203, s. 27), jossa

se totesi, että maksutaksalla rikottiin perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa. CNSD nosti tästä päätöksestä kumoamiskanteen, joka on parhaillaan vireillä Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (asia T-513/93), joka on päättänyt lykätä tuon asian käsittelyä siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomion tässä asiassa (ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 6.5.1996, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

14 Koska Italian kyseinen lainsäädäntö oli komission mielestä ristiriidassa perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan kanssa, se aloitti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn, joka on johtanut nyt käsiteltävänä olevaan kanteeseen.

15 Komissio osoitti Italian hallitukselle 18.10.1993 virallisen huomautuksen, jossa se asetti kahden kuukauden määräajan huomautusten esittämiseksi asiassa.

16 Koska komissio ei saanut vastausta, se laati 21.6.1995 perustellun lausunnon, jossa Italian tasavaltaa kehotettiin toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden määräajassa lausunnon tiedoksiantamisesta.

17 Italian viranomaiset eivät ryhtyneet toimenpiteisiin tämän perustellun lausunnon johdosta, joten komissio saattoi yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi tämän kanteen.

18 Italian hallitus teki 15.5.1996 jättämässään kirjelmässä kaksi oikeudenkäyntiväitettä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

19 Yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt käsitellä oikeudenkäyntiväitteet pääasian yhteydessä.

20 Italian hallitus ei ole toimittanut vastinettaan komission pääasiassa esittämiin vaatimuksiin.

Oikeudenkäyntiväitteet

21 Italian hallituksen ensimmäinen oikeudenkäyntiväite koskee sitä, että komissio ei voi saattaa toistamiseen vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevaa oikeudenkäyntiä perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan rikkomiseen liittyvin perustein, jos se ei samalla peruuta ensimmäistä kannettaan, joka koskee perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklan rikkomista.

22 Väitettään Italian hallitus perustelee ensinnäkin sillä, että kanteen kohteena olevien menettelytapojen sisältönä on joko veron kantaminen taikka yritysten yhteenliittymän tekemä ja kyseisen jäsenvaltion vahvistama sopimus; sen sijaan menettelytapojen sisällöksi ei voi samanaikaisesti väittää molempia.

23 Lisäksi Italian hallituksen mielestä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin kanteisiin sovellettavien sääntöjen yleisestä tarkoituksesta seuraa, että sen jälkeen kun asia on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, yhteisöjen tuomioistuimen on välttämättä annettava tuomio pääasiasta, jollei kantaja peruuta kannettaan. Jos komissio näin ollen tulee sille kannalle, että jäsenvaltio ei ole jättänyt noudattamatta niitä velvoitteita, joiden loukkaamisesta sitä on ensimmäistä oikeudenkäyntiä edeltäneessä perustellussa lausunnossa syytetty, vaan muita, näiden velvoitteiden kanssa yhteensopimattomia velvoitteita, komissio ei voi pysyä vaatimuksessaan, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa mainittuun lausuntoon, ja samanaikaisesti saattaa vireille uuden oikeudenkäynnin, jossa kyse on erillisestä riitauttamisperusteesta, joka ei ole aiemman perusteen kanssa yhteensopiva.

24 Toimiessaan näin komissio on Italian hallituksen mukaan loukannut sen puolustautumisoikeuksia, sillä sen täytyisi puolustautua samanaikaisesti kahdessa samaan tosiasiapohjaan perustuvassa, mutta oikeudelliselta perustaltaan erilaisessa asiassa.

25 Italian hallituksen toinen oikeudenkäyntiväite perustuu virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon puutteellisuuteen. Ainoastaan kannekirjelmässä on sen mukaan yksityiskohtainen erittely niistä seikoista, joilla perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan väitettyä rikkomista perustellaan. Sitä vastoin virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa komissio on perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan rikkomisen osalta viitannut vain päätökseen 93/438/ETY. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustellun lausunnon pitäisi kuitenkin sisältää johdonmukainen ja yksityiskohtainen selvitys niistä syistä, joiden vuoksi komissio on tullut sille kannalle, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen perusteella kuuluvaa velvoitetta (asia C-247/89, komissio v. Portugali, tuomio 11.7.1991, Kok. 1991, s. I-3659).

26 Ensimmäisen oikeudenkäyntiväitteen osalta on todettava sen lisäksi, että tässä asiassa ainoastaan virallinen huomautus on annettu aikana, jolloin yhteisöjen tuomioistuin ei ollut vielä antanut tuomiotaan asiassa C-119/92, että EY:n perustamissopimuksen 155 ja 169 artiklan mukaisesti komissio valvoo yhteisön oikeuden noudattamista. Tässä asemassa sen tehtävänä on valvoa yhteisön yleisen edun nimissä, että jäsenvaltiot noudattavat moitteettomasti perustamissopimusta, ja vaatia laiminlyöntitapauksissa siitä johtuvien jäsenyysvelvoitteiden mahdollisen noudattamatta jättämisen toteamista laiminlyöntien lopettamiseksi (asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974, Kok. 1974, s. 359, 15 kohta; Kok. Ep. II, s. 262).

27 Komission tehtävänä on näin ollen arvioida jäsenvaltioon kohdistettavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta, määrittää ne säännökset, joita se katsoo jäsenvaltion rikkoneen ja valita ajankohta, jolloin se saattaa vireille jäsenvaltiota vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäynnin, eikä tämän valinnan ratkaisevilla näkökohdilla ole vaikutusta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin (asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994, Kok. 1994, s. I-2039, 4 kohta).

28 Koska lisäksi perusteltu lausunto rajaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun riita-asian kohteen siten, että kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin perusteltu lausuntokin (asia 166/82, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984, Kok. 1984, s. 459, 16 kohta; asia C-234/91, komissio v. Tanska, tuomio 1.12.1993, Kok. 1993, s. I-6273, 16 kohta ja asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994, Kok. 1994, s. I-1, 11 kohta), komissiolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin nostaa uusi laiminlyöntikanne silloin, kun se katsoo, että arvostelun kohteena olevalla kansallisella lainsäädännöllä rikotaan muitakin yhteisön oikeuden sääntöjä, mikä sen mielestä myös on todettava; vain näin menetellen komissio täyttää täysin sille perustamissopimuksen 155 ja 169 artiklassa osoitetut tehtävänsä.

29 Edellä mainituilla perusteilla on katsottava, että puolustautumisoikeuksia ei sinänsä loukata sillä, että jäsenvaltion on puolustauduttava kahdessa erillisessä, samaan tosiasiapohjaan perustuvassa, mutta oikeudelliselta perustaltaan erilaisessa asiassa. Italian hallitus ei sitä paitsi ole vedonnut mihinkään muuhun seikkaan sen osoittamiseksi, että näiden kahden oikeudenkäynnin erillinen tai jopa rinnakkainen vireilläolo olisi loukannut sen puolustautumisoikeuksia.

30 Toisesta oikeudenkäyntiväitteestä on riittävää, kun todetaan vain se, että perustellussa lausunnossa on johdonmukainen ja täsmällinen selvitys niistä syistä, joiden vuoksi komissio on tullut sille kannalle, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta tiettyä, sille perustamissopimuksen perusteella kuuluvaa velvoitetta.

31 Virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa näet määritellään selvästi, vaikkakin suppeasti riita-asian kohde. Lisäksi niissä molemmissa viitataan nimenomaisesti päätökseen 93/438/ETY, jossa komissio on ensin yksityiskohtaisesti selostanut niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia säännöksiä, jotka liittyvät tullihuolitsijoiden ja CNSD:n toimintaan (I osa, tosiseikat, s. 27—31), ja tämän jälkeen esittänyt oikeudellisen arviointinsa niin ikään yksityiskohtaisesti (II osa, oikeudellinen arviointi, s. 31—33). Lisättäköön vielä, että virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa on yksityiskohtainen selvitys yksinomaan siitä kysymyksestä, jota ei ole käsitelty päätöksessä 93/438/ETY ja joka koskee Italian tasavallan vastuuta CNSD:n tekemäksi väitetystä yhteisön oikeuden loukkaamisesta.

32 Kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Pääasia

33 Komission nostaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen arviointi edellyttää ensiksi sen tutkimista, onko maksutaksa perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymän päätös.

34 Suullisessa käsittelyssä Italian hallitus vetosi siihen, että vaikka tullihuolitsija on asianajajan, maanmittarin tai tulkin tavoin itsenäinen työntekijä harjoittaessaan vapaata ammattia, tullihuolitsijaa ei kuitenkaan voida pitää perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuna yrityksenä, koska tullihuolitsijan tarjoamat palvelut ovat luonteeltaan intellektuaalisia ja koska kyseisen ammatin harjoittaminen edellyttää toimilupaa ja tiettyjen ehtojen noudattamista. Italian hallituksen mukaan perustamissopimuksessa tehdään lisäksi ero itsenäisten työntekijöiden ja yritysten välillä, joten kaikkea muuta kuin palkkatyötä ei välttämättä ole pidettävä yritystoimintana. Tämän lisäksi asiassa eivät täyty välttämättömät organisatoriset edellytykset, eli määrätyn taloudellisen tavoitteen saavuttamiseksi pysyvästi osoitetut henkilölliset, materiaaliset ja immateriaaliset edellytykset.

35 Koska itsenäiset tullihuolitsijat eivät ole yrityksiä, CNSD:tä ei sitä suuremmalla syyllä voida Italian hallituksen mukaan pitää perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitettuna yritysten yhteenliittymänä.

36 Tältä osin on aluksi huomattava, että 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'assurances 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 (asia 118/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, Kok. 1987, s. 2599, 7 kohta).

37 Näin ollen tullihuolitsijoiden toiminta on taloudellista toimintaa. Tullihuolitsijat näet 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 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 Seuraavaksi on selvitettävä, missä määrin CNSD:n kaltainen toimialajärjestö toimii kuten perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritysten yhteenliittymä maksutaksaa vahvistettaessa.

40 Tältä osin on todettava, että CNSD:n kaltaisen kansallisen toimielimen julkisoikeudellinen asema ei estä perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamista. Tämän määräyksen sanamuodon mukaan sitä sovelletaan yritysten välisiin sopimuksiin ja yritysten yhteenliittymien päätöksiin. Näin ollen ne oikeussäännöt, joiden perusteella tällaisia sopimuksia tai päätöksiä tehdään, ja se oikeudellinen luonnehdinta, joka tälle oikeudelliselle perustalle eri kansallisissa oikeusjärjestyksissä on annettu,

ovat yhteisön kilpailusääntöjen ja erityisesti perustamissopimuksen 85 artiklan sovellettavuuden kannalta vailla merkitystä (asia 123/83, Clair, tuomio 30.1.1985, Kok. 1985, s. 391, 17 kohta).

41 Tämän lisäksi CNSD:n jäsenet ovat ammattimaisten huolitsijoiden edustajia, joita mikään kyseisissä kansallisissa säännöksissä ei estä edistämästä yksinomaan tämän ammatin etuja.

42 Ensinnäkin CNSD:n jäsenet voivat näet olla vain rekistereihin merkittyjä tullihuolitsijoita, koska heidät valitaan alueneuvostojen jäsenten keskuudesta, jotka ovat kaikki tullihuolitsijoita (lain nro 1612/1960 13 § ja 10.3.1964 annetun valtiovarainministeriön asetuksen 8 §:n 2 momentti ja 22 §:n 2 momentti). Tältä osin on korostettava, että asetuksella nro 331/1992 tehdyn muutoksen jälkeen tullin ylijohtaja ei osallistu enää CNSD:n toimintaan sen puheenjohtajana. Vielä on todettava, että Italian valtiovarainministeriö, joka valvoo kyseistä ammatillista elintä, ei voi puuttua alueneuvostojen ja CNSD:n jäsenten valintaan.

43 Toisaalta CNSD:n tehtävänä on laatia alueneuvostojen esitysten perusteella tullihuolitsijoiden tarjoamien ammatillisten palvelujen maksutaksa (lain nro 1612/1960 14 §:n d kohta). Tältä osin yksikään kansallisen lainsäädännön määräys ei velvoita eikä edes ohjaa CNSD:n tai alueneuvostojen jäseniä ottamaan huomioon yleiseen etuun liittyviä näkökohtia.

44 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 sen sektorin yritysten tai yritysten yhteenliittymien etujen lisäksi, joka heidät on valinnut, yleinen etu ja muiden sektorien yritysten tai kyseisten palvelujen

käyttäjien edut (em. asia Reiff, tuomion 18 ja 24 kohta; em. asia Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 17 kohta ja em. yhdistetyt asiat DIP ym., tuomion 18 kohta).

45 Toiseksi on todettava, että ne päätökset, joilla CNSD on vahvistanut yhdenmukaisen ja sitovan maksutaksan, jota kaikkien tullihuolitsijoiden on noudatettava, rajoittavat kilpailua perustamissopimuksen 85 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

46 Maksutaksalla nimittäin vahvistetaan suoraan tullihuolitsijoiden tarjoamien palvelujen hinnat. Maksutaksassa määrätään kunkin erillisen toimenpidetyypin osalta enimmäis- ja vähimmäishinta, joka asiakkaalta on vaadittavissa. Lisäksi maksutaksassa määritetään eri hintatasot sen mukaan, mikä tullattavan tavaran arvo tai paino on taikka minkä tyyppisestä tavarasta tai ammatillisesta palvelusta on kysymys (1 §).

47 Vielä on todettava, että maksutaksa on sitova (5 §), joten tullihuolitsija ei saa omaaloitteisesti poiketa siitä. Ainoastaan CNSD:llä on oikeus myöntää poikkeuksia taksasta (6 §).

48 Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvien vaikutusten osalta on syytä todeta, että yritysten välinen yhteisjärjestely, joka ulottuu yhden jäsenvaltion koko alueelle, on luonteeltaan sellainen, että se lujittaa kansallista markkinoiden eristämistä ja haittaa näin perustamissopimuksessa tavoiteltua taloudellista vuorovaikutusta (asia 8/72, Vereeniging van Cementhandelaren v. komissio, tuomio 17.10.1972, Kok. 1972, s. 977, 29 kohta ja asia 42/84, Remia ym. v. komissio, tuomio 11.7.1985, Kok. 1985, s. 2545, 22 kohta).

49 Tämä seikka on esillä olevassa asiassa sitäkin merkityksellisempi, koska tavaroiden erilaiset tuontia ja vientiä koskevat toimenpiteet yhteisön sisällä samoin kuin yhteisön yritysten väliset toimenpiteet edellyttävät tullimuodollisuuksien hoita-

mista ja saattavat siten edellyttää itsenäisen, rekisteriin merkityn tullihuolitsijan palvelujen käyttöä.

50 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.

51 Edellä esitettyjen perustelujen vuoksi on katsottava, että vahvistaessaan maksutaksan CNSD on rikkonut perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa.

52 Kolmanneksi on tutkittava, missä määrin Italian tasavaltaa on pidettävä vastuullisena tästä kilpailusääntöjen rikkomisesta.

53 Tältä osin on todettava, että vaikka perustamissopimuksen 85 artikla koskee itsessään ainoastaan yritysten toimintaa, eikä sitä ole kohdistettu jäsenvaltioiden lainsäädäntö- tai hallintotoimiin, perustamissopimuksen 85 artiklassa luettuna yhdessä 5 artiklan kanssa kuitenkin asetetaan jäsenvaltioille velvoite olla toteuttamatta tai pitämättä voimassa lain tai asetuksen säännöksiä taikka hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat omiaan mitätöimään yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen tehokkaan vaikutuksen (perustamissopimuksen 85 artiklan osalta ks. asia 267/86, Van Eycke, tuomio 21.9.1988, Kok. 1988, s. 4769, 16 kohta; em. asia Reiff, tuomion 14 kohta ja em. asia Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 14 kohta; perustamissopimuksen 86 artiklan osalta ks. asia 13/77, GB-Inno-BM, tuomio 16.11.1977, Kok. 1977, s. 2115, 31 kohta).

54 Tällaisesta tilanteesta on kyse erityisesti silloin, kun jäsenvaltio joko määrää yritykset tekemään 85 artiklan vastaisia yritysten välisiä yhteisjärjestelyjä, suosii tällaisia järjestelyjä taikka vahvistaa niiden vaikutuksia tai toisaalta poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille vastuunsa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä (em. asia Van Eycke, tuomion 16 kohta; em. asia Reiff, tuomion 14 kohta ja em. asia Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, tuomion 14 kohta).

55 On todettava, että saattaessaan voimaan kyseisen kansallisen sääntelyn Italian tasavalta ei ole pelkästään velvoittanut tekemään perustamissopimuksen 85 artiklan vastaisen sopimuksen ja luopunut mahdollisuudestaan vaikuttaa sen sisältöön, vaan sen lisäksi se on myös edistänyt tämän sopimuksen noudattamisen takaamista.

56 Ensinnäkin on todettava, että lain nro 1612/1960 14 §:n d kohdassa velvoitetaan CNSD laatimaan tullihuolitsijoiden tarjoamien palvelujen sitova ja yhdenmukainen maksutaksa.

57 Toiseksi on todettava, kuten tämän tuomion 41—44 kohdasta ilmenee, että kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä on kokonaisuudessaan luovutettu viranomaisten toimivalta maksutaksojen määrittämisestä yksityisille taloudellisille toimijoille.

58 Kolmanneksi on todettava, että Italian lainsäädännössä kielletään nimenomaisesti rekisteriin merkittyjä tullihuolitsijoita poikkeamasta maksutaksasta (lain nro 1612/1960 11 §), minkä kiellon tehosteena on uhka tullihuolitsijan väliaikaisesta tai lopullisesta poistamisesta rekisteristä (valtiovarainministeriön 10.3.1964 antaman asetuksen 38—40 §).

59 Neljänneksi on todettava, että vaikka yhdessäkään lain, asetuksen tai muun hallinnollisen säädöksen määräyksessä ei myönnetä valtiovarainministeriölle toimivaltaa maksutaksan hyväksymiseen, valtiovarainministeriön 6.7.1988 antamassa asetuksessa annetaan maksutaksalle kuitenkin julkisoikeudellisen sääntelyn muoto.

Ensinnäkin julkaiseminen GURI:n yleisessä osassa (serie generale) saa aikaan oletta-man siitä, että maksutaksa on kolmansien tuntema tavalla, jota CNSD:n päätös ei koskaan voisi aikaansaada. Tämän johdosta maksutaksalle näin annettu virallisuus helpottaa tullihuolitsijoita soveltamaan maksutaksassa vahvistettuja hintoja. Lopuksi on todettava, että maksutaksa voi saada asiakkaat luopumaan aikeestaan riitauttaa tullihuolitsijoiden hinnat.

60 Edellä esitetyillä perusteluilla on todettava, 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 perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa ja jossa vahvistetaan kaikkia tullihuolitsijoita sitova maksutaksa.

Oikeudenkäyntikulut

61 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 85 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt ja pitänyt voimassa

lain, jossa tullihuolitsijoiden kansallinen neuvosto (Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali — CNSD) osoitetaan sille tätä varten annettua päätösvaltaa käyttäen tekemään yritysten yhteenliittymän päätöksen, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen 85 artiklan kanssa ja jossa vahvistetaan kaikkia tullihuolitsijoita sitova maksutaksa.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä kesäkuuta 1998.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja