

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
18. juni 1998 ^{*}

I sag C-35/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Pier Giorgio Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 5 og 85, idet Italien har udstedt og opretholdt en lov, som, ved at tildele beslutningskompetence hertil, pålægger Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (toldklarerernes nationale råd), at bringe en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i stand, som er i strid med EF-traktatens artikel 85, og som består i, at det fastsætter en tarif, der er bindende for alle toldklarerere,

har

^{*} Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne M. Wathelet (refererende dommer), J. C. Moitinho de Almeida, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. december 1997,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. februar 1998,

afsagt følgende

Dom

Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. februar 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 5 og 85, idet Italien har udstedt og opretholdt en lov, som, ved at tildele beslutningskompetence hertil, pålægger Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali (toldklarerernes nationale råd), at bringe en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i stand, som er i strid med EF-traktatens artikel 85, og som består i, at det fastsætter en tarif, der er bindende for alle toldklarerere.

- 2 I Italien er selvstændige toldklarerers virksomhed reguleret ved lov nr. 1612 af 22. december 1960 om autorisation som toldklarerer og om indførelse af registre og henlæggelsesfonde til fordel for toldklarerere (GURI nr. 4 af 5.1.1961, herefter »lov nr. 1612/1960«), og ved gennemførelsesbestemmelser, bl.a. i dekreter udstedt af præsidenten og af ministerier.
- 3 Denne virksomhed indebærer udførelse af tjenesteydelser som led i fortoldningsproceduren (artikel 1 i lov nr. 1612/1960). For at udøve denne virksomhed skal man være i besiddelse af en godkendelse (autorisation) og være indført i det nationale register over toldklarerere. Dette består af samtlige regionale registre og føres af Consigli compartimentali (toldklarerernes regionale råd), som er oprettet i hver toldregion (artikel 2 og 4-12 i lov nr. 1612/1960).
- 4 Toldklarerernes regionale råd fører tilsyn med toldklarerernes virksomhed. Disses medlemmer vælges ved hemmelig afstemning af de toldklarerere, der er opført i de forskellige regionalregistre, for en periode på to år, og de kan genvælges; forsæde føres af et medlem valgt af sine ligemænd (artikel 1 i lov nr. 1612/1960).
- 5 Der føres tilsyn med toldklarerernes regionale råd af CNSD, der er et offentligretligt organ, som består af ni medlemmer udpeget ved hemmelig afstemning af medlemmerne af toldklarerernes regionale råd, og hvis formand er et medlem valgt af sine ligemænd (artikel 12 i lov nr. 1612/1960). Indtil 1992 var generaldirektøren for told- og indirekte skatter født medlem og fungerede som formand. Denne regel er imidlertid afskaffet ved artikel 32 i lovdekret nr. 331 af 12. august 1992 (herefter »lovdekret nr. 331/1992«). CNSD's medlemmer udnævnes for tre år og kan genvælges (artikel 13, stk. 2, i lov nr. 1612/1960).

- 6 Som medlemmer af CNSD's regionale råd kan kun vælges toldklarerere, der er opført i registrene (artikel 8, andet afsnit, og artikel 22, andet afsnit, i finansministerens dekret af 10.3.1964).
- 7 CNSD skal bl.a. fastsætte tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser på grundlag af forslag fra de regionale råd [artikel 14 i lov nr. 1612/1960]. Tariffen er bindende (artikel 11, stk. 2, i lov nr. 1612/1960). Overtrædelse medfører disciplinære sanktioner, der går fra irrettesættelse til midlertidig suspension af registreringen i gentagelsestilfælde eller slettelse af registret i tilfælde, hvor det regionale råd to gange på fem år har truffet bestemmelse om suspension (artikel 38, 39 og 40 i finansministerens dekret af 10.3.1964 om gennemførelsesbestemmelser til lov nr. 1612/1960, GURI, Supplemento Ordinario nr. 102 af 24.4.1964).
- 8 Under sit møde den 21. marts 1988 vedtog CNSD tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser (herefter »tariffen«), som lyder således:

»I denne tarif fastsættes de minimums- og maksimumsbeløb, der skal betales for toldbehandling og tjenesteydelser udført i forbindelse med valuta, handel samt skatter og afgifter, herunder tvister vedrørende skatter og afgifter. Ved den konkrete fastsættelse af den pris, der skal betales, og som ligger mellem det minimale og maksimale beløb, skal der tages hensyn til ydelsens karakteristika, art og omfang« (artikel 1).

»I forbindelse med bestemmelserne i artikel 1 ovenfor er denne tarif stadig bindende i forhold til kunden og ophæver alle andre hermed stridende aftaler ...« (artikel 5).

»Toldklarerernes nationale råd er bemyndiget til at bevilge særlige og/eller midlertidige undtagelser fra de i denne tarif fastsatte minimumsbeløb« (artikel 6).

»Toldklarerernes nationale råd ajourfører denne tarif på grundlag af oplysninger givet af Istat (Centralinstituttet for Statistik) — Afdelingen for Industri — regnet fra datoen for afgørelsen herom« (artikel 7).

- 9 Denne tarif blev godkendt af den italienske finansminister ved dekret af 6. juli 1988 (GURI nr. 168 af 19.7.1988, s. 19).
- 10 I henhold til tariffens artikel 7 har CNSD under sit møde den 15. december 1989 besluttet at forhøje de ved tariffen fastsatte priser med 8% regnet fra den 1. januar 1990 (meddelelse fra Finansministeriet, offentliggjort i GURI nr. 299 af 23.12.1989).
- 11 Kommissionen indledte tre forskellige procedurer mod den italienske lovgivning.
- 12 Den 24. marts 1992 indleverede den en stævning til Domstolen med påstand om, at det blev fastslået, at Den Italienske Republik havde tilsidesat EF-traktatens artikel 9 og 12 ved at godkende tariffen. I denne sag blev sagsøgte frifundet ved dom af 9. februar 1994, Kommissionen mod Italien (sag C-119/92, Sml. I, s. 393), da importører ikke var forpligtet til i alle tilfælde at anvende en autoriseret toldklarerers tjenesteydelser (præmis 46).
- 13 Den 30. juni 1993 udstedte Kommissionen beslutning 93/438/EØF om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/33.407 — CNSD, EFT L 203,

s. 27), hvori den fastslog, at tariffen udgjorde en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1. CNSD anlagde sag med påstand om annullation af denne beslutning, som for tiden verserer for De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (sag T-513/93), og hvis behandling denne har besluttet at udsætte, indtil Domstolen afsiger dom i nærværende sag (kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 6.5.1996, ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser).

14 Endelig har Kommissionen, som fandt den pågældende nationale lovgivning stridende mod traktatens artikel 5 og 85, indledt den administrative procedure, der ligger til grund for nærværende sag.

15 Ved åbningsskrivelse af 18. oktober 1993 opfordrede Kommissionen den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger herom inden for en frist på to måneder.

16 Da den ikke modtog svar, fremsatte Kommissionen den 21. juni 1995 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for to måneder fra dens meddelelse.

17 Da de italienske myndigheder ikke efterkom denne begrundede udtalelse, har Kommissionen anlagt nærværende sag ved Domstolen.

18 Ved processkrift indleveret den 15. maj 1996 har den italienske regering rejst en formalitetsindsigelse i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 1.

- 19 Domstolen har besluttet at forene behandlingen af denne med behandlingen af sagens realitet.
- 20 Den italienske regering har ikke indgivet svarskrift.

Formalitetsindsigelsen

- 21 Den italienske regerings første anbringende går ud på, at Kommissionen ikke på ny kunne søge dom for traktatbrud under påberåbelse af klagepunkter, der er baseret på traktatens artikel 5 og 85, uden at hæve den første sag, som vedrører tilsidesættelse af traktatens artikel 9 og 12.
- 22 Grunden hertil er ifølge den italienske regering for det første, at den påtalte praksis består i enten at pålægge en afgift eller i, at en sammenslutning af virksomheder indgår en aftale, staten giver retlig gyldighed, men ikke kan bestå af begge dele samtidig.
- 23 Dernæst fremgår det ifølge den italienske regering af den almindelige opbygning af bestemmelserne om traktatbrudssager, at når en sag er indbragt for Domstolen, skal denne nødvendigvis afsige dom om sagens realitet, medmindre sagsøgeren hæver sagen. Hvis Kommissionen derfor bliver overbevist om, at staten ikke har tilsidesat de forpligtelser, hvis tilsidesættelse gøres gældende i den begrundede udtalelse, der er fremsat som led i den første procedure, men andre forpligtelser, som er uforenelige med disse, kan den ikke samtidig fortsat kræve, at Domstolen træffer afgørelse om nævnte udtalelse, og indlede en ny sag, som vedrører en tvist, der er forskellig fra og uforenelig med den første.

- 24 Endelig har Kommissionen ved denne fremgangsmåde tilsidesat den italienske regerings ret til kontradiktion, fordi den har været nødsaget til at forsvare sig samtidig i to sager, der vedrører de samme faktiske omstændigheder, men som er anlagt på grundlag af forskellige bestemmelser.
- 25 Med sit andet anbringende gør den italienske regering gældende, at der er lakuner i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse. Således indeholder kun stævningen en detaljeret fremstilling af de omstændigheder, der udgør den angivelige tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 1. I såvel åbningsskrivelsen som i den begrundede udtalelse har Kommissionen derimod begrænset sig til med hensyn til tilsidesættelsen af artikel 85, stk. 1, at henvise til beslutning 93/438. Ifølge fast retspraksis skal den begrundede udtalelse imidlertid indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for Kommissionens grunde til at antage, at den pågældende stat har tilsidesat en af sine forpligtelser efter traktaten (jf. dom af 11.7.1991, sag C-247/89, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 3659).
- 26 Med hensyn til det første anbringende bemærkes, at ud over den omstændighed, at kun åbningsskrivelsen i nærværende sag er blevet afgivet på et tidspunkt, hvor Domstolen endnu ikke havde afsagt dom i sag C-119/92, skal der henvises til, at i henhold til EF-traktatens artikel 155 og 169 er Kommissionen lovlighedsens vogter i Fællesskabet. I denne egenskab har den i Fællesskabets almindelige interesse til opgave at overvåge, at medlemsstaterne anvender traktatens regler korrekt, og at få fastslået, om der foreligger nogen tilsidesættelse af de heraf afledte forpligtelser, med henblik på at få en sådan tilsidesættelse bragt til ophør (dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 15).
- 27 Det tilkommer således Kommissionen at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for en medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser den har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for indbringelse af en traktatbrudssag, og de overvejelser, der er afgørende for dette valg, har ingen betydning for formalitetsspørgsmålet (jf. dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039, præmis 4).

- 28 I øvrigt bemærkes, at da genstanden for den tvist, der indbringes for Domstolen, fastlægges i den begrundede udtalelse, og da søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne (dom af 7.2.1984, sag 166/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 459, præmis 16; af 1.12. 1993, sag C-234/91, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 6273, præmis 16, og af 12.1.1994, sag C-296/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1, præmis 11), har Kommissionen ingen anden mulighed, når den mener, at den påtalte nationale lovgivning er i strid med andre bestemmelser i fællesskabsretten, og den også ønsker at få fastslået disse tilsidesættelser, end at indlede en ny traktatbrudssag for fuldt ud at udføre de opgaver, som er tillagt den ved traktatens artikel 155 og 169.
- 29 Det følger af de foregående betragtninger, at den omstændighed, at en medlemsstat skal forsvare sig i to forskellige sager, hvis genstand er de samme faktiske omstændigheder, men som er baseret på forskellige bestemmelser, ikke i sig selv kan være en tilsidesættelse af retten til kontradiktion. I øvrigt har den italienske regering ikke fremført nogen anden omstændighed, som kan godtgøre, at de to sagers forløb, set særskilt eller endog kumulativt, har givet anledning til en tilsidesættelse af retten til kontradiktion.
- 30 Med hensyn til det andet anbringende bemærkes blot, at den begrundede udtalelse indeholder en sammenhængende og præcis fremstilling af de grunde, som har overbevist Kommissionen om, at den pågældende stat har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten.
- 31 Åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse fastlægger nemlig, om end kortfattet, klart sagens genstand. Desuden henviser de begge udtrykkeligt til beslutning 93/438, hvori Kommissionen i detaljer har beskrevet de faktiske og retlige omstændigheder, under hvilke toldklarerere og CNSD udøver deres virksomhed (del I, »Sagsfremstilling«, s. 27-31), og dernæst har givet sin retlige vurdering på lige så detaljeret måde (del II, »Retlig vurdering«, s. 31, 32 og 33). Endelig indeholder åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse en detaljeret redegørelse for det eneste spørgsmål, som ikke er blevet behandlet i beslutning 93/438, nemlig spørgsmålet, om den tilsidesættelse af fællesskabsretten, som CNSD skal have begået, kan tilregnes Den Italienske Republik.

32 Sagen kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Realiteten

33 Ved afgørelsen af den traktatbrudssag, som Kommissionen har anlagt, må det for det første undersøges, om tariffen er en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som omhandlet i traktatens artikel 85.

34 Under retsmødet har den italienske regering anført, at skønt en toldklarerer er en selvstændig erhvervsdrivende, da han udøver et liberalt erhverv i lighed med en advokat, en landmåler eller en tolk, kan han dog ikke anses for en virksomhed som omhandlet i traktatens artikel 85, fordi de tjenesteydelser, han udfører, er af intellektuel art, og fordi udøvelsen af hans erhverv kræver autorisation og indebærer, at visse betingelser skal overholdes. Traktaten sonderer i øvrigt mellem selvstændige erhvervsdrivende og virksomheder, således at det ikke nødvendigvis er enhver selvstændig aktivitet, der udøves inden for rammerne af en virksomhed. Desuden mangler det nødvendige organisatoriske element, dvs. at der foreligger personlige, materielle og immaterielle elementer, som varigt er knyttet til forfølgelsen af et bestemt økonomisk formål.

35 Da de selvstændige toldklarerere ikke er virksomheder, kan CNSD så meget desto mindre være en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 85.

36 For det første påpeges, at det følger af fast retspraksis, at begrebet virksomhed omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde (dom af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og

Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 21, af 16.11.1995, sag C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurances m.fl., Sml. I, s. 4013, præmis 14, og af 11.12.1997, sag C-55/96, Job Centre, Sml. I, s. 7119, præmis 21), og at enhver virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet, er erhvervsmæssig virksomhed (dom af 16.6.1987, sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2599, præmis 7).

- 37 Toldklarereres virksomhed er imidlertid af økonomisk karakter. Disse tilbyder nemlig mod vederlag tjenesteydelser, der består i at udføre toldformaliteter, navnlig med hensyn til indførsel, udførsel og transit af varer, samt andre komplementære tjenesteydelser som f.eks. tjenesteydelser på det monetære, handelsmæssige samt skatte- og afgiftsmæssige område. Desuden bærer de de økonomiske risici, der er forbundet med denne virksomhed (dom af 16.12.1975, forenede sager 40/73-48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 og 114/73, Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1663, præmis 541). I tilfælde af uligevægt mellem udgifter og indtægter skal toldklarereren selv bære underskuddet.
- 38 På denne baggrund kan den omstændighed, at virksomhed som toldklarerer er intellektuel, kræver autorisation og kan udøves, uden at der foreligger materielle, immaterielle og menneskelige elementer, ikke udelukke den fra anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 85 og 86.
- 39 Det må dernæst undersøges, i hvilket omfang en faglig organisation som CNSD optræder som en sammenslutning af virksomheder, jf. traktatens artikel 85, stk. 1, når den udarbejder tariffen.
- 40 Herved bemærkes, at den omstændighed, at et nationalt organ som CNSD har offentligretlig status, ikke er til hinder for anvendelse af traktatens artikel 85. Ifølge sin egen ordlyd finder denne bestemmelse anvendelse på aftaler mellem virksomheder og på vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder. De retlige rammer for indgåelsen af sådanne aftaler eller vedtagelser samt den i de forskellige nationale retsordener givne retlige kvalifikation af disse rammer er følgelig uden

betydning for anvendeligheden af Fællesskabets konkurrenceregler, herunder traktatens artikel 85 (dom af 30.1.1985, sag 123/83, Clair, Sml. s. 391, præmis 17).

- 41 Endvidere er CNSD's medlemmer repræsentanter for professionelle toldklarerere, som intet i den pågældende nationale lovgivning hindrer i at handle udelukkende i deres erhvervs interesser.
- 42 Endelig bemærkes dels, at CNSD's medlemmer kun kan være toldklarerere, der er opført i registrene, fordi de vælges blandt de regionale råds medlemmer, som kun består af toldklarerere (artikel 13 i lov nr. 1612/1960, artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 2, i finansministerens dekret af 10.3.1964). Det skal i denne forbindelse fremhæves, at efter den ved lovdekret nr. 331/1992 indførte ændring deltager generaldirektøren for told ikke længere i CNSD som formand. Endelig kan den italienske finansminister, som skal føre tilsyn med den pågældende erhvervsorganisation, ikke gribe ind i udpegningen af de regionale råds og CNSD's medlemmer.
- 43 Dels skal CNSD udarbejde tariffen for toldklarerernes tjenesteydelser på grundlag af forslag fra de regionale råd [artikel 14, litra d), i lov nr. 1612/1960]. I denne forbindelse er der ingen bestemmelse i den pågældende nationale lovgivning, der forpligter eller blot tilskynder medlemmerne af CNSD og af de regionale råd til at tage hensyn til kriterier dikteret af offentlige interesser.
- 44 Det følger heraf, at CNSD's medlemmer ikke kan betegnes som uafhængige sagkyndige (jf. i denne forbindelse dom af 17.11.1993, sag C-185/91, Reiff, Sml. I, s. 5801, præmis 17 og 19, af 9.6.1994, sag C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Sml. I, s. 2517, præmis 16 og 18, og af 17.10.1995, forenede sager C-140/94, C-141/94 og C-142/94, DIP m.fl., Sml. I, s. 3257, præmis 18 og 19), og at de ikke af loven er forpligtet til at fastsætte tariffen under hensyntagen til ikke blot interesserne hos de virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder i

den pågældende sektor, som har udpeget dem, men også almenvellet og interesserne hos virksomheder i andre sektorer eller brugere af de pågældende tjenesteydelser (de nævnte domme i sagerne Reiff, præmis 18 og 24, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 17, og DIP m.fl., præmis 18).

- 45 For det andet må det fastslås, at de beslutninger, hvorved CNSD har fastsat en ensartet og bindende tarif for alle toldklarerere, begrænser konkurrencen i den betydning, der forudsættes i traktatens artikel 85, og at de kan påvirke samhandelen inden for Fællesskabet.
- 46 Tariffen fastsætter nemlig direkte priserne for toldklarerernes tjenesteydelser. Den bestemmer for hver særskilt type ekspeditioner de maksimums- og minimums-priser, som kan afkræves kunderne. Desuden fastsætter tariffen forskellige trin alt efter værdien eller vægten af den vare, der skal fortoldes, eller den specielle varetype eller tjenesteydelsens type (artikel 1).
- 47 Endelig er tariffen bindende (artikel 5), således at en toldklarerer ikke kan fravige den på eget initiativ. Kun CNSD er bemyndiget til at bevilge undtagelser (artikel 6).
- 48 Med hensyn til samhandelen inden for Fællesskabet bemærkes blot, at en aftale, som strækker sig over en medlemsstats hele område, ifølge selve sin natur bevirker en styrkelse af opdelingen i nationale markeder, hvorved den hæmmer den med traktaten tilstræbte økonomiske sammenvoksning (dom af 17.10.1972, sag 8/72, Vereniging van Cementhandelaren mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 977, præmis 29, org. ref.: Rec. s. 271, og af 11.7.1985, sag 42/84, Remia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2545, præmis 22).
- 49 Denne indflydelse er så meget mere mærkbar her i sagen, som forskellige typer transaktioner for indførsel og udførsel af varer inden for Fællesskabet, samt transaktioner foretaget mellem EF-erhvervsdrivende kræver opfyldelse af toldformali-

teter og følgelig nødvendiggør medvirken fra en selvstændig toldklarerer, der er opført i registret.

- 50 Dette gælder således for de transaktioner, der kaldes »intern transit«, og som omfatter forsendelse af varer fra Italien til en medlemsstat, dvs. fra et punkt til et andet inden for Fællesskabets toldområde, men med transit gennem et tredjeland (f.eks. Schweiz). Denne type transaktioner har særlig betydning for Italien, fordi en stor del af de varer, der sendes fra landets nordvestlige regioner til Tyskland og Nederlandene, går i transit gennem Schweiz.
- 51 Det følger af de foregående betragtninger, at CNSD ved at fastsætte tariffen har tilsidesat traktatens artikel 85, stk. 1.
- 52 For det tredje skal det undersøges, i hvilket omfang denne tilsidesættelse kan tilregnes Den Italienske Republik.
- 53 I den forbindelse bemærkes, at traktatens artikel 85 i sig selv udelukkende vedrører virksomheders adfærd og ikke omfatter love eller administrative bestemmelser, som er fastsat af medlemsstaterne. Traktatens artikel 85, sammenholdt med artikel 5, pålægger imidlertid ikke medlemsstaterne ved lov eller administrative bestemmelser at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler (med hensyn til traktatens artikel 85, jf. dom af 21.9.1988, sag 267/86, Van Eycke, Sml. s. 4769, præmis 16; de førnævnte domme i retssagerne Reiff, præmis 14, og Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 14; med hensyn til traktatens artikel 86, jf. dom af 16.11.1977, sag 13/77, GB-Inno-BM, Sml. s. 2115, præmis 31).

- 54 Dette er navnlig tilfældet, når en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 85 eller forstærker sådanne aftalers virkninger, eller berører sine egne bestemmelser deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention (de nævnte domme i sagerne Van Eycke, præmis 16, Reiff, præmis 14, og Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, præmis 14).
- 55 Det må nødvendigvis fastslås, at Den Italienske Republik ved at fastsætte de pågældende nationale bestemmelser ikke blot har foreskrevet, at der skal indgås en aftale i strid med traktatens artikel 85, og har givet afkald på at øve indflydelse på dens indhold, men også medvirker til at sikre dens overholdelse.
- 56 For det første forpligter artikel 14, litra d), i lov nr. 1612/1960 CNSD til at udarbejde en bindende og ensartet tarif for toldklarereres tjenesteydelser.
- 57 For det andet har den pågældende nationale lovgivning, som det fremgår af nærværende doms præmis 41-44, fuldstændigt overladt de offentlige myndigheders kompetence til at fastsætte tariffer til private erhvervsdrivende.
- 58 For det tredje forbyder den italienske lovgivning de toldklarerere, der er opført i registret, at fravige tariffen (artikel 11 i lov nr. 1612/1960), under trussel om udelukkelse fra samt suspension eller slettelse af registret (artikel 38, 39 og 40 i finansministerens dekret af 10.3.1964).
- 59 For det fjerde bemærkes, at selv om ingen lov eller forvaltningsforskrift giver finansministeren kompetence til at godkende tariffen, står det dog fast, at finansministerens dekret af 6. juli 1988 har givet tariffen skin af offentlige forskrifter. For det første har offentliggørelsen i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*,

»Almindelig serie«, medført en formodning for, at tredjemænd har kendskab til tariffen, som CNSD's beslutning aldrig kunne have gjort krav på. Dernæst bevirker den officielle karakter, som således er givet tariffen, at det er lettere for toldklarererne at anvende de priser, det fastsætter. Endelig er den egnet til at bevirke, at kunder, som ønsker at bestride toldklarerernes priser, opgiver dette.

- 60 På baggrund af de foregående betragtninger må det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 5 og 85, idet Italien har indført og opretholdt en lov, som, ved at tildele beslutningskompetence hertil, pålægger CNSD at bringe en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i stand, som er i strid med traktatens artikel 85, og som består i, at det fastsætter en tarif, der er bindende for alle toldklarerere.

Sagens omkostninger

- 61 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Italienske Republik har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

- 1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 5 og 85, idet Italien har indført og opretholdt en lov,

der, ved at tildele beslutningskompetence hertil, pålægger toldklarerernes nationale råd (Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali — CNSD) at bringe en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder i stand, som er i strid med EF-traktatens artikel 85, og som består i, at det fastsætter en tarif, der er bindende for alle toldklarerere.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Gulmann

Wathelet

Moitinho de Almeida

Jann

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. juni 1998.

R. Grass

C. Gulmann

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling