

РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (пети разширен състав)

30 март 2000 година*

„Конкуренция – Митнически агенти – Значение на термините „предприятие” и „сдружение на предприятия” – Решения, приети от сдружения на предприятия – Определяне на тарифи – Управление по публичното право – Приложимост на член 85, параграф 1 от Договора за ЕО (понастоящем член 81 ЕО)”

По дело T-513/93

Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, установено в Рим (Италия), за което се явяват адв. А. Pappalardo от адвокатската колегия на Trapani, адв. А. Marzano от адвокатската колегия на Рим, и адв. А. Tizzano от адвокатската колегия на Неапол, със съдебен адрес в Люксембург, в кантората на адв. А. Lorang, 51 Rue Albert 1er,

ищец,

срещу

Комисията на Европейските общности, за която се явява първоначално г-н М. Mensi и г-н Е. Traversa, и впоследствие г-н G. Marengo и г-н Е. Traversa от нейната правна служба, в качеството им на представители, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на г-н С. Gómez de la Cruz от нейната правна служба, Wagner Centre, Kirchberg,

ответник,

подкрепен от

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali, установена в Milan (Италия), за която се явява адв. L. Magrone Furlotti и адв. С. Osti, от адвокатската колегия на Рим, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на адв. М. Loesch, 11 Rue Goethe

встъпила страна,

с предмет иск за отмяна на Решение 93/438/ЕИО на Комисията от 30 юни 1993 г. относно производство по член 85 от Договора за ЕИО (IV/33.407 - CNSD) (ОВ L 203, стр. 27),

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ (пети разширен състав),

в състав: г-н J.D. Cooke, председател, г-н R. García-Valdecasas, г-н P. Lindh, г-н J. Pírrung и г-н М. Vilaras, съдии,

* Език на производството то: италиански.

секретар: г-н J. Palacio González, администратор,

като има предвид писмената фаза на производството, както и заседанието, проведено на 17 юни 1999 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1. Дейността на независимите митнически агенти се урежда от Закон № 1612 от 22 декември 1960 г. относно правното признаване на професията митнически агент и за създаването на регистри и застрахователни фондове за митнически агенти (GURI № 4 от 5 януари 1961 г., наричан по-долу Закон № 1612/1960) и от разпоредбите за прилагане, съдържащи се основно в декрет на министъра на финансите от 10 март 1964 г. за определяне на правила за прилагане на Закон № 1612/1960 (GURI, supplemento ordinario, № 102 от 26 април 1964 г., наричан по-долу декрет от 10 март 1964 г.)
2. Тази дейност обхваща по-специално изпълняването на формалности, свързани с процедури за митническо оформяне (член 1 от Закон № 1612/1960). За да се занимават с тази дейност, митническите агенти трябва да получат разрешение и да бъдат вписани в национален регистър на митнически агенти. Този регистър е съставен от всички областни регистри, водени от Consigli Compartimentali (Областни съвети на митнически агенти) за всяка областна митническа служба (член 2 и членове 4 - 12 от Закон № 1612/1960).
3. Надзорът над дейността на митническите агенти се осъществява от Областните съвети на митнически агенти. Техните членове се избират чрез тайно гласуване от митническите агенти, вписани в регистрите на различните областни управления и имат мандат от две години, с възможност за преизбиране. Областните съвети са председателствани от главен инспектор, ръководител на митническата служба (член 10 от Закон № 1612/1960).
4. Областните съвети на митническите агенти се ръководят от Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali (CNSD) (Национален съвет на митническите агенти), орган на публичното право, съставен от девет члена, избрани чрез тайно гласуване от членовете на Областните съвети за срок от три години, с възможност за преизбиране (член 13, параграф 2 от Закон № 1612/1960). До 1992 г. CNSD е председателстван от генералния директор на митниците и косвените данъци, който му бе член по право.
5. Съгласно член 32 от Декрет-закон № 331 от 30 август 1992 г., Областните съвети и CNSD следва да бъдат председателствани от членове на тези органи, избрани от техните колеги членове.
6. Само регистрирани митнически агенти могат да бъдат избирани като членове на Областните съвети или на CNSD (вторите параграфи от членове 8 и 22 от Декрета от 10 март 1964 г.).

7. Съгласно член 11 от Закон № 1612/1960:

Всеки Областен съвет взема решение за размера на възнаграждението, дължимо за професионалните услуги, предлагани от митническите агенти, като този размер се съобщава на [CNSD], за да се състави тарифата.

Митническите агенти не могат да изискват възнаграждение за услугите си, което е по-високо или по-ниско от одобреното от [CNSD].

Всички спорове относно приложението на тарифата за професионалните услуги трябва да бъдат отнасяни за решение от Областния съвет.

8. Член 14 от Закон № 1612/1960 предвижда:

[CNSD]:

(...)

г) определя тарифа за услугите, предлагани от митнически агенти въз основа на предложенията на Областните съвети.

9. Съгласно членове 38 - 40 от Декрет от 10 март 1964 г., митнически агенти, които не спазват тарифите, определени от CNSD, подлежат на дисциплинарни мерки, вариращи от порицание до временно изключване от регистрите при повторно нарушение, или изключване от регистъра, ако временното изключване е било наложено два пъти в рамките на пет години от Областния съвет.

10. На своя среща на 21 март 1988 г. CNSD приема тарифата за услугите, предлагани от митнически агенти (наричана по-долу въпросната тарифа), съдържаща следните условия:

„Член 1

Настоящата тарифа определя минималните и максималните размери на заплащането на митнически сделки и услуги, предлагани във валутния, търговския и фискалния сектор, включително за съдебни спорове по фискални спорове.

При определяне на дължимата цена за конкретен случай, в рамките на минималните и максималните размери, следва да се вземат предвид характеристиките, естеството и значението на услугата.

Член 2

Възнаграждението, определено в настоящата тарифа, трябва във всички случаи да бъде поискано или начислено по такъв начин, че да се различава от всяко друго разходно перо или отделен разход, направен в изпълнение на поръчката.

(...)

Член 3

Възнаграждението, определено в настоящата тарифа, трябва да се смята за изчислено за всяка отделна митническа операция или за всяка отделна професионална услуга.

Митническите операции могат да се дефинират като операции, които подлагат чуждестранни или национални стоки на митническа обработка, какъвто и да е придружаващият ги документ.

(...)

Член 5

С оглед на член 1 по-горе, от настоящата тарифа не може да има изключение по отношение на доверителя и всяко противоречащо Ж споразумение е нищожно, също и когато по практически причини две или повече лица участват, в съответствие с членове 1708 и 1709 от Италианския граждански кодекс.

(...)

Член 6

[CNSD] може да предвиди специални и/или временни изключения от минималните такси по настоящата тарифа.

Член 7

[CNSD] осигурява актуализирането на настоящата тарифа в съответствие с индексите на Istat (Централен статистически институт), промишлен сектор, с правно действие от датата на съответното решение.

11. Членове 8 - 12 от въпросната тарифа определят параметрите, които се прилагат в зависимост от стойността или теглото на стоките, подлежащи на митническо освобождаване, като за всяка отделна категория се предвижда или фиксирана цена, или в повечето случаи, диапазон на цените, с минимални и максимални стойности за услугите по митническото освобождаване, предоставени от митническите агенти. Въпросната тарифа увеличава съществено минималните цени, определени в предходната тарифа, като в някои случаи увеличението надвишава 400 %.

12. Тарифата е одобрена от италианския министър на финансите с декрет от 6 юли 1988 г. (GURI № 168 от 19 юли 1988 г., стр. 19) и съставлява приложение към нея под заглавието „Национален съвет на митнически агенти: възнаграждение за митнически операции и професионални услуги, предлагани във валутния, търговския и фискалния сектор, включително за съдебни спорове по фискални въпроси.”

13. В изпълнение на посочения по-горе член 6, CNSD допуска определен брой дерогации от въпросната тарифа, по-конкретно чрез Решение от 12 юни 1990 г. в полза на Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (наричана по-долу AICAI), сдружение, установено по италианското право и създадено от международни куриери, чийто предмет на дейност е да представлява и да дава съвети на своите членове по отношение на всички проблеми, свързани с предоставянето на международни куриерски услуги.

Факти по спора

14. На 21 юли 1989 г. AICAI подава жалба в Комисията относно решението на CNSD от 21 март 1988 г. за създаване на въпросната тарифа. Тя поддържа, на първо място, че за стоки с най-ниска стойност тарифата е премахнала прогресивния характер на предишното облагане и е увеличила непропорционално цените. На второ място, че вследствие на тарифата се изисква отделно отчитане на всяка митническа операция, за да може да се следи нейното прилагане на практика, за което се твърди, че не съответства на системата, прилагана на международно ниво, и на трето място, че тя забранява всякакви дерогации.

15. На 1 февруари и на 28 март 1990 г. Комисията изисква от CNSD информация за нейната структура и функциониране, както и за Областните съвети, на основание на член 11 от Регламент № 17 на Съвета от 6 февруари 1962 г.: Първи регламент за прилагане на членове 85 и 86 от Договора (ОВ 1962 г., 13, стр. 87).

16. На 30 юни 1993 г. Комисията приема Решение 93/438/ЕИО относно производство по член 85 от Договора за ЕИО (IV/33.407 - CNSD) (ОВ 1993 L 203, стр. 27, наричано по-долу „Решението”), което представлява предмет на настоящия спор. В Решението се постановява, че митническите агенти са предприятия, които извършват икономическа дейност (съображение 40); че CNSD е сдружение на предприятия; и че неговите решения са решения на сдружение на предприятия, насочени към уреждане на икономическата дейност на членовете (съображение 41). Съгласно съображение 45, ограниченията на конкуренцията, произтичащи от въпросната тарифа, са следните: определянето в тарифата на фиксирани минимални и максимални стойности за всяка сделка, осъществена от митнически агенти, от които не се допускат изключения за отделните оператори и налагането на задължителни споразумения за фактуриране, например отделни фактури. Съгласно съображение 49, тарифата, определена от CNSD, може да засегне търговията между държавите-членки, тъй като тя фиксира стойности за всички митнически операции, свързани с вноса в Италия и износа от Италия. В член 1 от решението Комисията постановява, че тарифата за услуги, предлагани от митнически агенти, която е приета от [CNSD] на нейна среща на 21 март 1988 г., и която влиза в сила на 20 юли 1988 г., представлява нарушение на член 85, параграф 1 от Договора за ЕИО. В член 2 Комисията изисква от CNSD да предприеме всички подходящи стъпки, целящи незабавното прекратяване на нарушението.

Процедура и претенции на страните

17. Ищецът предявява настоящият иск с искова молба, постъпила в секретариата на Първоинстанционния съд на 16 септември 1993 г.
18. На 7 февруари 1994 г. АІСАІ иска разрешение да встъпи в подкрепа на претенциите на ответника. Със заповед от 17 октомври 1994 г. председателят на четвърти състав на Първоинстанционния съд дава разрешение за встъпване.
19. На 28 ноември 1994 г. АІСАІ подава своето становище при встъпване. На 16 януари 1995 г. ищецът подава своите съображения по това становище.
20. На 19 декември 1995 г. Първоинстанционният съд изисква от страните да отговорят на няколко въпроса. АІСАІ и ищецът отговарят на въпросите на 15 януари 1996 г., а Комисията на 17 януари 1996 г.
21. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 9 февруари 1996 г., Комисията предявява иск по член 169 от Договора за ЕО (понастоящем член 226 ЕО) за констатиране, че с приемането и оставянето в сила на закон, който чрез предоставяне на относителни правомощия за вземане на решения задължава CNSD да приеме решение от сдружение на предприятия, противоречащо на член 85 от Договора за ЕО (понастоящем член 81 ЕО), доколкото то определя задължителна тарифа за всички митнически агенти, Италианската република не е изпълнила задълженията си, произтичащи от членове 5 (понастоящем член 10 ЕО) и 85 от Договора за ЕО (Дело С-35/96).
22. На 8 март 1996 г. ищецът изисква спиране на производството до издаването на решението на Съда на Европейските общности по дело С-35/96. На 29 март 1996 г. Комисията изразява подкрепата си за спиране на производството.
23. Със заповед от 6 май 1996 г. на пети разширен състав на Първоинстанционния съд, настоящата процедура е спряна до постановяване на решение на Съда на Европейските общности по дело С-35/96.
24. На 18 юни 1998 г. Съдът приема решение по дело С-35/96 Комисия/Италия (С-35/96, Recueil, стр. I-3851, наричано по-долу „Решението от 18 юни 1998 г.“), в което постановява, че с приемането и оставянето в сила на закон, който чрез предоставяне на относителни правомощия за вземане на решения, задължава [CNSD] да приеме решение от сдружение на предприятия, противоречащо на член 85 от Договора за ЕО, което определя задължителна тарифа за всички митнически агенти, Италианската република не е изпълнила задълженията си, произтичащи от членове 5 и 85 от Договора.
25. На 2 юли 1998 г. Първоинстанционният съд, в изпълнение на процедурната мярка, предвидена в член 64 от Процедурния правилник, изисква от страните да му предадат своите становища относно последиците, произтичащи от решението от 18 юни 1998 г. по отношение на настоящото дело.
26. АІСАІ отговаря на това искане на 21 юли 1998 г., а ищецът и Комисията на 22 юли 1998 г.

27. След изслушването на доклада на съдията докладчик, Първоинстанционният съд решава да започне устната фаза на производството.

28. Страните представят своите устни аргументи и отговорите на въпросите, поставени от Съда, в заседанието, проведено на 17 юни 1999 г.

29. Ищецът твърди, че Първоинстанционният съд трябва да:

– обяви решението за нищожно;

– осъди на Комисията да плати съдебните разноски.

30. Комисията твърди, че Първоинстанционният трябва да:

– отхвърли иска като необоснован;

– осъди ищеца да плати съдебните разноски.

31. Встъпилата страна твърди, че Първоинстанционният съд трябва да:

– отхвърли иска като необоснован;

– осъди ищеца да плати съдебните разноски.

По съществуващото на спора

32. Ищецът излага едно правно твърдение за нарушение от Комисията на член 85 от Договора, тъй като в решението си тя не е спазила критериите за приложението на тази разпоредба. Това твърдение може да бъде разделено на три части. В първата част ищецът поддържа, на първо място, че митническите агенти не са предприятия по смисъла на член 85 от Договора и, на второ място, че професионалният орган на митнически агенти, т.е. CNSD, не е сдружение на предприятия по смисъла на тази разпоредба. Във втората част той твърди, че решенията на CNSD погрешно са били определени за решения на сдружение на предприятия и че въпросната тарифа по никакъв начин не ограничава конкуренцията по смисъла на член 85. На последно място, в третата част, според ищеца въпросната тарифа не може да засегне търговията между държавите-членки.

Първа част: определяне на митническите агенти като предприятия и на CNSD като сдружение на предприятия по смисъла на член 85 от Договора

Аргументи на страните

33. Ищецът твърди, че членовете на свободна професия, и по-специално митническите агенти, не са предприятия по смисъла на член 85 от Договора, защото, на първо място, дейността им е с интелектуален характер и те не я извършват посредством организирана производствена структура, и, на второ място, те не осъществяват търговска дейност на свой риск. Наред с това,

търговската дейност на митническия агент се урежда според правила, които налагат условия, включително за достъп до професията.

34. Той заключава, че, тъй като митническите агенти не са предприятия, то професионалните органи, под егидата на които те осъществяват дейността си, не са сдружения на предприятия. Наред с това, тези професионални организации са юридически лица според публичното право с организационни и надзорни регулативни правомощия; следователно, те не могат да бъдат определени като сдружения на предприятия съгласно член 85 от Договора.

35. Комисията твърди, че съгласно съдебната практика, единственият критерий при определянето на това какво е предприятие, е икономическия характер на осъществяваната търговска дейност.

Съображения на Съда

36. Съгласно установената съдебна практика, понятието предприятие включва всяко образувание, което извършва икономическа дейност, независимо от правния му статус и начина, по който е финансирано (Решения на Съда от 23 април 1991 г. по дело *Höfner and Elser*, C-41/90, Recueil, стр. I-1979, точка 21; и от 16 ноември 1995 г. по дело *Fédération française des sociétés d'assurances* и др., C-244/94, Recueil, стр. I-4013, точка 14; и от 11 декември 1997 г. по дело *Job Centre*, C-55/96, Recueil, стр. I-7119, точка 21), и всяка дейност, състояща се в предлагане на стоки и услуги на даден пазар е икономическа дейност (решение от 18 юни 1998 г., точка 36).

37. Както е приел Съдът на Европейските общности в Решение от 18 юни 1998 г., (точка 37), дейността на митническите агенти има икономически характер. Те предлагат услуги срещу заплащане, състоящи се в извършване на митнически формалности, свързани по-конкретно с вноса, износа и транзита на стоки, както и други допълнителни услуги, например услуги във валутния, търговския и фискалния сектор. Наред с това, те поемат финансовите рискове, съпътстващи упражняването на тази дейност (Решение на Съда от 16 декември 1975 г. по съединени дела *Suiker Unie* и др./Комисия, 40/73 до 48/73, 50/73, 54/73 до 56/73, 111/73, 113/73 и 114/73, Recueil, стр. 1663, точка 541). Ако има липса на равновесие между разходите и приходите, самият митнически агент е длъжен да покрие дефицита.

38. Съдът на Европейските общности също е приел в Решение от 18 юни 1998 г., (точка 38), че при тези обстоятелства фактът, че дейността на митническия агент е интелектуална, че изисква разрешение и че може да бъде осъществявана при липса на съчетание от материални, нематериални и човешки ресурси, не може да я изключи от приложното поле на членове 85 и 86 от Договора за ЕО.

39. По отношение на определянето на ищеца като сдружение на предприятия съгласно член 85, параграф 1 от Договора, тъй като дейността на митническия агент е икономическа дейност и митническите агенти следователно представляват предприятия по смисъла на член 85, трябва да бъде прието, че CNSD е сдружение на предприятия по смисъла на този член. Наред с това, Съдът на Европейските общности е приел в своето Решение от 18 юни 1998 г. (точка

40), че статусът според публичното право на национален орган, какъвто е CNSD, не изключва приложението на член 85 от Договора. Според формулировката на тази разпоредба, тя се прилага за споразуменията между предприятия и решенията на сдружения на предприятия. Следователно, правната рамка, в която се сключват такива споразумения и се приемат такива решения и определенията, дадено на тази рамка от различни национални правни системи, са неуместни по отношение приложимостта на правилата на Общността за конкуренцията, и по-специално на член 85 от Договора (Решение на Съда от 30 януари 1985 г. по дело BNIC, 123/83, Recueil, стр. 391, точка 17).

40. Следователно, първата част на твърдението трябва да бъде отхвърлена.

Втора част: определяне на решенията на CNSD като решения на сдружения на предприятия и въпросът дали посочената тарифа ограничава конкуренцията по смисъла на член 85 от Договора

Аргументи на страните

41. На първо място, ищецът претендира, че CNSD има характер на публичен орган, на който са възложени регулативни правомощия. Поради това, решенията на CNSD, както решението за приемане на въпросната тарифа, са държавни решения, посредством които този орган осъществява обществени функции. В подкрепа на този аргумент ищецът отбелязва, че решенията на CNSD имат характера на регламенти, съгласно италианското право, и че членството в CNSD е задължително. На последно място, според ищеца, създаването на въпросната тарифа представлява само по себе си държавен акт, независимо от министерския декрет за одобрение на тази тарифа, и, според него, тя не може да бъде отделена от другите публични функции.

42. На второ място, ищецът отбелязва, че съгласно съдебната практика правилата за конкуренция на Общността не се прилагат към поведение на предприятие, когато това поведение може да бъде характерно за националните власти или да е наложено от тях (Решения на Съда от 13 декември 1991 г. по дело GB-Inno-VM, C-18/88, Recueil, стр. I-5941, точка 20, и от 19 май 1993 г. по дело Corbeau, C-320/91, Recueil, стр. I-2533, точка 10). Той добавя, че, съгласно Решение на Съда от 11 ноември 1997 г. по съединени дела Комисия и Франция/Ladbroke Racing (C-359/95 P и C-379/95 P, Recueil, стр. I-6265, точка 33), ако предприятията са задължени да спазват антиконкурентно поведение от вътрешното законодателство или ако то създава правна рамка, която сама по себе си изключва всяка възможност за конкурентна дейност от тяхна страна, членове 85 и 86 (от Договора) не се прилагат. В такава ситуация ограничаването на конкуренцията, така както изискват имплицитно тези разпоредби, не може да се отдаде на независимото поведение на предприятията.

43. Във връзка с това ищецът твърди, че в настоящия случай антиконкурентното поведение, за което той е обвинен, му е било наложено от националното законодателство. Според CNSD, самият Съд на Европейските общности е потвърдил в Решението от 18 юни 1998 г., че законът, приет от Италианската република чрез предоставяне на относителни правомощия за вземане на решения, е задължил CNSD да приеме решение на сдружение на предприятия,

противоречащо на член 85 от Договора за ЕО, състоящо се в определяне на задължителна тарифа за всички митнически агенти, без да му предоставя автономно правомощие за вземане на решения. От това ищецът заключава, че в това решение Съдът на Европейските общности изключва изцяло неговата отговорност и правилно приема, че Италианската република е отговорна за нарушението.

44. Ищецът поддържа, че самата Комисията изглежда споделя това схващане по този важен въпрос, тъй като по време на съдебното заседание тя признала, че ищецът не е имал свобода на действие по отношение изпълнението на Закон № 1612/1960 и че неговото поведение е било диктувано от Италианската република.

45. На последно място, ищецът пояснява, че определянето на минимални стойности от професионален орган не може да бъде разглеждано като ограничение на конкуренцията по смисъла на член 85 от Договора. Освен това изискването на Комисията митническите агенти да бъдат освободени от прилагането на тарифа с такъв характер не съответства на целите, които се преследват от правилата на професионалния орган. Твърди се, че съществува разлика между понятието конкуренция между предприятия и конкуренция между членове на професия, тъй като последната се основава на интелектуалните и професионални качества на предлагащите въпросната услуга. Ако фиксирането на минимални такси за услугите на митнически агенти се счита за ограничаващо конкуренцията съгласно член 85 от Договора, това заключение би важало за всички случаи, в които професионални организации определят минимални и максимални стойности.

46. Комисията твърди, че характерът на CNSD и функциите, които той осъществява, не засягат приложимостта на член 85 от Договора. По нейно мнение, въпросната тарифа съдържа основните отличителни черти на споразумение между предприятия, защото тя приема специфична форма на решение на сдружение на предприятия, което по-късно е допълнено от решение на държавата-членка.

47. Комисията подчертава, че самият Съд на Европейските общности в решението от 18 юни 1998 г. (точка 51) се е занимал с въпроса за приложението на тази разпоредба спрямо поведението на ищеца, като е приел, че CNSD е нарушил член 85, параграф 1 от Договора. Тази констатация според Комисията не е логична спрямо неприложимостта на член 85 от Договора, като вследствие тя изключва приложението по настоящия случай на решението по делото Комисия и Франция/Landbrocke Racing, посочено по-горе (точка 33).

48. Комисията счита, че в настоящия случай споразумението представлява автономно поведение от страна на заинтересованите предприятия. Като напомня, че потвърждаването чрез декрет не е задължително, тя твърди, че създаването на въпросната тарифа не е акт на публична власт, а е решение, прието от CNSD в рамките на автономните правомощия, което се потвърждава от факта, че изключението, предоставено на AICAI не е било обект на контролиращо публично решение.

49. По време на заседанието Комисията посочва, че дори CNSD да е бил задължен от вътрешното законодателство да приеме въпросната тарифа, член 85 от Договора се прилага в не по-малка степен и тарифата е в нарушение на тази разпоредба. В тази връзка Комисията претендира, че да се твърди, че съществуването на национален закон изключва приложимостта на член 85 е равносилно на обръщане на отношенията между правния ред на Общността и националните правни системи и на поддържане на върховенството на националното право над правото на Общността. Нарушенията на член 85 от Договора от предприятия, дори когато са наложени от законово задължение, произтичат от върховенството на правото на Общността над националното право. Друг въпрос е дали съществуването на национален закон може да повлияе върху отговорността на CNSD.

50. На последно място, според Комисията влиянието на въпросната тарифа, което е очевидно ограничително спрямо конкуренцията, произтича от определянето в тази тарифа на минимални ценови прагове и от задължителните договорености за отчитане. Относно последното, Комисията изтъква, че задължението по член 3 от въпросната тарифа да се изчисляват сумите, дължими на митническите агенти на базата на всяка митническа операция и всяка отделна професионална услуга противоречи на член 85 от Договора, тъй като изключва възможността за прилагане на тарифа с фиксирана такса.

51. AICAI поддържа, че отговорността, вменена на Италианската република с решението от 18 юни 1998 г. не изключва съвместната отговорност на ищеца. В тази връзка тя твърди, че според съдебната практика приемането на акт от публичен орган, който придава на споразумението задължителен характер за всички заинтересовани търговци, не може да постави споразумението извън приложното поле на член 85, параграф 1 (Решение по дело BNIK, посочено по-горе, точка 23).

52. В допълнение AICAI твърди, че след приемането на решението, CNSD продължава да прилага въпросната тарифа. Наистина, в меморандум от 15 септември 1997 г. до всичките Областни съвети на митническите агенти, CNSD потвърждава, че тарифата е изцяло в сила. Като възприема становището, че предварителните условия, на които се основавало решението, са се променили, CNSD умолява Комисията за дерогация от прилагането на член 85 от Договора. Като не получава отговор, CNSD заключава, че въпросната тарифа остава приложима. По тази причина AICAI подава нова жалба до Комисията на 1 август 1997 г.

Съображения на Съда

53. Аргументите, изтъкнати от ищеца относно предполагаемия публичноправен характер на CNSD и на неговите решения, не могат да бъдат подкрепени. Наистина, както вече беше посочено във връзка с проучването на първата част (вж. точка 39 по-горе), Съдът на Европейските общности е приел в своето решение от 18 юни 1998 г. (точка 40), че публичноправният статус на национален орган, какъвто е CNSD, не изключва приложението на член 85, параграф 1 от Договора.

54. По този въпрос е уместно да се добави, както Съдът на Европейските общности установява в решението от 18 юни 1998 г. (точки 41 - 43), че членовете на CNSD са представители на професионалните митнически агенти и че никоя норма от съответното националното законодателство не им пречи да действат в изключителен интерес на професията. От една страна, членове на CNSD могат да бъдат само вписани митнически агенти (член 13 от Закон № 1612/1960, член 8, параграф 2 и член 22, параграф 2 от декрета от 10 март 1964 г.). По този въпрос трябва да бъде отбелязано, че считано от изменението с Декрет-закон № 331/1992, генералният директор на митниците вече не изпълнява функциите на председател на CNSD. Наред с това, италианският министър на финансите, който отговаря за надзора на въпросната професионална организация, не взема участие в назначаването на членовете на Областните съвети и CNSD. От друга страна, CNSD отговаря за определянето на тарифата за професионалните услуги на митническите агенти въз основа на предложенията на Областните съвети (член 14, буква г) от Закон № 1612/1960) и липсва правило във въпросното национално законодателство, което да задължава или дори да поощрява членовете на CNSD или на Областните съвети да вземат предвид критерии, свързани с обществен интерес.

55. Следователно, членовете на CNSD не могат да бъдат определени като независими експерти (вж. в този смисъл Решения на Съда от 17 ноември 1993 г. по дело Reiff, C-185/91, Recueil, стр. I-5801, точки 17 и 19; от 9 юни 1994 г. по дело Delta Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Recueil, стр. I-2517, точки 16 и 18; и от 17 октомври 1995 г. по съединени дела DIP и др., C-140/94 до C-142/94 Recueil, стр. I-3257, параграфи 18 и 19) и от тях не се изисква, според закона, да определят тарифи, като вземат предвид общите интереси, интересите на предприятия в други сектори или на потребители на въпросните услуги, освен интересите на предприятията или сдруженията на предприятия в сектора, които са ги назначили. (Решения по дело Reiff, посочено по-горе, точки 18 и 24; по дело Delta Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft, посочено по-горе, точка 17; и DIP и др., посочено по-горе, точка 18 и решението от 18 юни 1998 г., точка 44).

56. Следователно, решенията на CNSD не са държавни решения, посредством които този орган изпълнява обществени функции и съответно аргументът на ищеца, че член 85 от Договора не се прилага поради публичноправния характер на CNSD и неговите решения, е неоснователен.

57. Въпреки това, остава въпросът дали, както поддържа ищецът, член 85, параграф 1 от Договора е бил неправилно приложен в решението, доколкото, при липса на автономно поведение от страна CNSD и неговите членове, приемането на въпросната тарифа не представлява решение на сдружение на предприятия по смисъла на посочената разпоредба. Този въпрос не е бил анализиран подробно от Съда на Европейските общности в решението му от 18 юни 1998 г.

58. От съдебната практика е ясно, че членове 85 и 86 (понастоящем член 82 ЕС) от Договора за ЕО се прилагат само за антиконкурентно поведение, осъществено по инициатива на предприятията (Решения на Съда от 20 март 1985 г. по дело Италия/Комисия, 41/83, Recueil, стр. 873, точки 18 - 20; от 19 март 1991 г. по дело Франция/Комисия, C-202/88, Recueil, стр. I-1223, точка 55; по дело GB-Inno-BM, посочено по-горе, точка 20 и по дело Комисия и Франция/Landbroke Racing,

посочено по-горе, точка 33). Ако антиконкурентното поведение на предприятията се изисква от вътрешно законодателство или ако това законодателство създава правна рамка, която сама по себе си елиминира всякаква възможност за конкурентни действия от тяхна страна, членове 85 и 86 не се прилагат. В този случай ограничаването на конкуренцията, така както изискват имплицитно тези разпоредби, не може да се отдаде на независимото поведение на предприятията (решение по дело Комисия и Франция Landbroke Racing, посочено по-горе, точка 33, и Решение на Първоинстанционния съд от 7 октомври 1999 г. по дело Irish Sugar/Комисия, T-228/97, Recueil, стр. II-2969, точка 130).

59. Членове 85 и 86 могат да се приложат обаче, ако се установи, че националното законодателство не пречи на предприятията да имат независимо поведение, което предотвратява, ограничава или нарушава конкуренцията (Решение на Съда от 29 октомври 1980 г. по съединени дела Van Landewyck и др./Комисия, 209/78 до 215/78 и 218/78, Recueil, стр. 3125, точка 126; по дело Комисия и Франция/Landbroke Racing, посочено по-горе, точка 34, и по дело Irish Sugar/Комисия, посочено по-горе, точка 130).

60. Наред с това, следва да се напомни, че възможността за изключване на определено антиконкурентно поведение от приложното поле на член 85, параграф 1, на основание на това, че то е било изисквано от въпросните предприятия съгласно съществуващото вътрешно законодателство или че всяка възможност за конкурентна дейност от тяхна страна е била премахната, се прилага ограничително от съдилищата на Общността (Решение по съединени дела Van Landewyck и др./Комисия, посочено по-горе, точки 130 и 133, по дело Италия/Комисия, посочено по-горе, точка 19, Решение на Съда от 10 декември 1985 г. по съединени дела Stichting Sigarettenindustrie и др./Комисия, 240/82 до 241/82, 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 и 269/82, Recueil, стр. 3831, точки 27 - 29, и Решение на Първоинстанционния съд от 18 септември 1996 г. по дело Asia Motor France и др./Комисия, T-387/94, Recueil, стр. II-961, точки 60 и 65).

61. Следователно, трябва да се определи дали ограничителното въздействие върху конкуренцията, за чието съществуване Комисията предполага, и установено от Съда на Европейските общности, произтича само от вътрешното право или, поне до някаква степен, от поведението на ищеца. Затова трябва да се изследва дали приложимата в настоящия случай правна рамка изключва всякаква възможност за конкурентна дейност от страна на CNSD.

62. Не се оспорва дали член 14 от Закон № 1612/1960 изисква от CNSD да приеме тарифа, както потвърждава Съда на Европейските общности в своето решение от 18 юни 1998 г. (точка 60). Въпреки това нито законът, нито разпоредбите по прилагането му установяват определени ценови нива или максимални стойности, които CNSD следва непременно да вземе предвид при установяването на тарифата. Също така националното законодателство не определя критериите, въз основа на които CNSD да изготви тарифата.

63. Във връзка с това следва да се отбележи, че когато ищецът приема въпросната тарифа, тя въвежда съществено увеличение на минималните цени в сравнение с предходните приложими цени, като в някои случаи увеличението

надвишава 400 %. Следователно CNSD упражнява широки правомощия за вземане на решения при определяне на минимални цени. Наред с това, последицата от това увеличение, както потвърждава самият ищец в своята искова молба (стр. 22), е, считано от датата на влизане в сила на въпросната тарифа, митническите агенти да започнат да прилагат минималните цени, докато до 1988 г. те отчитат своите услуги по максимални цени. От тук следва, че CNSD е определил предходната тарифа по такъв начин, че да остави открита възможността за определена степен на конкуренция, която би могла да бъде предотвратена, ограничена или нарушена посредством автономна дейност на митническите агенти. Затова, ако при действието на предходната тарифа е съществувала някаква степен на конкуренция, то чрез увеличаване на минималните цени, както е направил CNSD, той допълнително е ограничил съществуващата конкуренция по противоречаш на член 85 от Договора начин.

64. Също така е общоприето, че нито законът, нито разпоредбите за прилагането му целят да наложат на митническите агенти специфични методи за отчитане на техните услуги пред клиенти им, или да изискват от CNSD да им наложи подобно задължение. По-специално, в тях не се съдържа изискване всяка професионална услуга или отделна митническа операция да бъде фактурирана отделно.

65. Независимо от това, CNSD решава да установи задължителни методи за отчитане, за да осигури ефективното прилагане на въпросната тарифа. Още по-точно, член 3 от тарифата предвижда, че сумите, дължими на митническите агенти, трябва да бъдат изчислени по отношение на всяка митническа операция или отделна професионална услуга, като по този начин се изключва приложението на тарифа с фиксирани такси. Това изискване намалява свободата на митническите агенти по отношение на тяхната вътрешна организация, възпрепятства ги да намалят разходите по отчитането и изключва всяка възможност за фиксирани такси в полза на техните клиенти. Следователно, тази разпоредба представлява нарушение на конкуренцията по смисъла на член 85 от Договора.

66. На последно място, макар вътрешното законодателство да не предвижда изрично възможността за дерогации от тарифата, следва да се отбележи, че когато CNSD приел въпросната тарифа, той си предоставя правото да допуска дерогации от минималните стойности, установени в тарифата (член 6) като създава ценова конкуренция в засегнатите сектори. Той се възползвал от това право няколко пъти.

67. Действително, с решение от 16 декември 1988 г., на първо място CNSD предоставя възможност на митническите агенти да групират ежедневно, в изпълнение на тарифата, за всеки внос и митнически раздел, всички съобщения за дължими адвалорни вносни мита, съгласно съответния раздел, с допълнителна сума от 15 000 ITL за всяко допълнително съобщение за дължимо мито. На второ място, CNSD предоставя отстъпки от съответното минимално възнаграждение на предприятия и индустриални групи, които осъществяват годишно поне 8 000 митнически освобождавания на определени стоки. На трето място, той предоставя 50 % отстъпка от някои увеличения, предвидени по отношение на услугите, предоставяни на някои плавателни съдове. На последно място, CNSD премахва минималните цени за митническите операции относно ежедневниците.

68. След това, с решение от 18 април 1989 г. CNSD решава, от една страна, да даде възможност на митническите агенти да приложат 15 % намаление на всички дължими им възнаграждения, когато действат от името на принципал или посредник. CNSD предвижда това намаление да достигне до 30 %, когато митническите агенти предоставят някои услуги на спедиторите в чартиране на кораби и на други посредници.

69. Впоследствие, с решение от 11 юли 1989 г. CNSD изключва от въпросната тарифа, без ограничение във времето, някои категории митнически услуги, а именно съдействие на военни плавателни съдове, на плавателни съдове на подводни криле и на моторизирани риболовни плавателни съдове; пакети, кореспонденция, лични вещи и мебели, банкноти в обращение, пощенски марки и документи, облепени с марки, ежедневници и периодични издания, мостри на стоки със стойност, непревишаваща 350 000 ITL за митнически цели, без да се включват транспортните и допълнителните разходи.

70. На последно място, с решение от 12 юни 1990 г. CNSD предоставя специфична дерогация от въпросната тарифа и от договореностите по фактурирането на AICAI, позволяващо Ж да изключи от приложното поле на тарифата стоки, транспортирани от куриер на стойност до 350 000 ITL, без се включват транспортните и допълнителните разходи, и да прави намаление до 70 % на минималните цени за сделки със стоки на стойност до 2 500 000 ITL. AICAI е освободена също и от изискването да фактурира отделно както на изпращача, така и на получателя дължимата сума за митническо деклариране.

71. Не би могъл да бъде направен друг извод освен че посредством някои от тези дерогации CNSD е отрекъл самата същност на въпросната тарифа чрез отменяне на тези минимални цени и позволяване на реални освобождавания от такси или на свободно определени цени, както общо, така и за отделни случаи, без ограничение във времето. Тези обстоятелства показват, че CNSD е притежавал такава свобода на преценка в прилагането на националното законодателство, че вида и обхвата на конкуренцията в този бизнес сектор на практика са били зависими от неговите решения.

72. От изложеното по-горе следва, на първо място, че макар италианското законодателство да е наложило големи ограничения на конкуренцията и да е затруднило съществуването на практика на истинска конкуренция в определянето на цените между митническите агенти, то не изключило, като такава, съществуването на някаква конкуренция, която е можело да бъде предотвратена, ограничена или нарушена чрез автономна дейност на митнически агенти, и, на второ място, че CNSD е имал свобода на действие при изпълнение на задълженията, наложени му от посоченото по-горе законодателство в рамките на която той е можел и е трябвало да действа по такъв начин, че да не ограничава съществуващото ниво на конкуренция. Следователно, Комисията е имала право да счете в решението, че въпросната тарифа представлява решение на сдружение на предприятия с ограничителни последици за конкуренцията, прието от CNSD по негова собствена инициатива.

73. Това заключение не е в противоречие с факта, че Съдът на Европейските общности прима в своето решение от 18 юни 1998 г. (точка 60), че Италианската република задължава CNSD да приеме решение на сдружение на предприятия в противоречие на член 85 от Договора за ЕО. Достатъчно е да се отбележи в тази връзка, че приложното поле на това съображение е ясно ограничено от израза „чрез предоставяне на относителни правомощия за вземане на решения”, който потвърждава, че CNSD има автономно правомощие за вземане на решения, което, както бе установено по-горе, той е трябвало да упражни, за да приложи италианското законодателство и същевременно да запази тази степен на конкуренция, която би могла да съществува след като това законодателство е било приложено.

74. На последно място, приложението на член 85, параграф 1 от Договора спрямо дейността на ищеца не може да бъде поставено под съмнение според мнението, изразено от Комисията в заседанието, в смисъл че ищецът не е имал свобода на действие по отношение изпълнението на Закон № 1612/1960 и че неговото поведение е било наложено от държавата. Достатъчно е да се отбележи по настоящото дело, че Първоинстанционният съд е компетентен да прецени законосъобразността на оспорваното решение и тази преценка трябва да вземе предвид посочването на мотивите, на които се е основало решението, по смисъла на член 190 от Договора за ЕО (понастоящем член 253 ЕС). Според решението (съображение 42) точно в светлината на факта, че CNSD решава свободно за тарифата, нивото Ж и условията на приложението Ж, Комисията е счела, че поведението на ищеца не представлява държавна мярка, решение на сдружение на предприятия, което може да попадне в приложното поле на член 85, параграф 1 от Договора. Наред с това, въпросът дали CNSD е имал свобода на действие при приложението на италианското законодателство трябва да бъде разглеждан като фактически въпрос, който единствено Първоинстанционният съд решава.

75. От това следва, че втората част на единственото правно твърдение следва да бъде отхвърлена.

Трета част: въпросът дали търговията между държавите-членки може да бъде засегната

Аргументи на страните

76. Ищецът поддържа, че тъй като прибъгването до услугите на митнически агенти не задължително, твърдението в решението, че тарифата също така препятства търговията между италианския пазар и другите пазари в Общността, тъй като тя увеличава разходите и сложността на митническите операции, е изцяло неоснователно. Той също така твърди, че със завършването на вътрешния пазар, вече не съществуват митнически операции в търговията между държавите-членки и, както е очевидно от Регламент (ЕИО) № 3904/92 на Съвета от 17 декември 1992 г. за мерките за приспособяване на професията на митнически агент към вътрешния пазар (ОВ L 394, стр. 1), митническите агенти повече не изпълняват операции, които дават повод за заплащане на възнаграждение съгласно професионална тарифа. Следователно, твърди се, че не са нанесени вреди на търговията между държавите-членки.

77. Комисията твърди, че пречките пред търговията не са премахнати поради факта, че не е задължително да се прибъгва до митническите агенти, тъй като фактът, че търговецът може да се справи без техните услуги, не изменя ограничителния характер на дейностите, които могат да засегнат търговията.

Съображения на Съда

78. Аргументите на ищеца в смисъл, че въпросната тарифа не може да засегне търговията между държавите-членки, не могат да бъдат приети.

79. Що се отнася до периода, предшестваш завършването на вътрешния пазар, т.е. преди 31 декември 1992 г., достатъчно е да се изтъкне, че въпросната тарифа фиксира стойностите на митническите операции по отношение на вноса в Италия и износа от Италия, което неизбежно засяга търговията между държавите-членки.

80. Що се отнася до периода след 31 декември 1992 г., CNSD претендира, че повече не съществуват митнически операции в контекста на търговията между държавите-членки.

81. Във връзка с това, както изтъква Съдът на Европейските общности в своето решение от 18 юни 1998 г. (точки 49 и 50), различните видове вносни или износни операции в Общността, както и сделките между търговци от Общността, изискват осъществяването на митнически формалности и в резултат могат да наложат намесата на независим регистриран митнически агент. Така е в случаите на т. нар. вътрешни транзитни операции, покриващи изпращането на стоки от Италия до друга държава-членка, т.е. от една до друга точка, намиращи се в митническата територия на Общността, посредством транзит през страна, която не е членка на ЕО (например Швейцария). Този вид операции е от особена важност за Италия, тъй като голям дял от стоките, изпратени от Северозападните региони до Германия и Нидерландия минават транзитно през Швейцария.

82. Относно аргументът на ищеца, че липсва правно задължение да се използват услугите на професионални митнически агенти, следва да бъде отбелязано, че притежателят на стоките може сам да попълни митническа декларация или да бъде представляван както от независим митнически агент, така и от митнически агент на заплата. Въпреки това, за да осъществи формалностите по митническото освобождаване и митническия контрол, всеки път когато търговец вносител или износител в Италия, реши да бъде представляван от митнически агент и не разполага с митнически агент на заплата, или неговият митнически агент на заплата не е упълномощен да практикува в област, в която следва да се извърши митническото освобождаване, той трябва да прибегне до услугите на професионални митнически агенти, за които въпросната тарифа е задължителна. Във всеки случай, както следва от съображение 12 в преамбюла на решението, съответният пазар при установяването на наличие на нарушение на член 85 от Договора е този на услугите, предоставяни от професионални митнически агенти и съществуването на задължителна тарифа в този пазар представлява нарушение, което може да накърни търговията между държавите-членки.

83. На последно място следва да бъде отбелязано, че в своето решение от 18 юни 1998 г. (точка 45) Съдът на Европейските общности е приел, че решенията, посредством които CNSD определя единна, задължителна тарифа за всички митнически агенти, могат да засегнат търговията в Общността.

84. В светлината на изложеното по-горе, третата част на единственото правно твърдение следва да бъде отхвърлена.

85. Следователно, искът трябва да се отхвърли изцяло.

По съдебните разноски

86. Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, страната, спечелила делото е направила такова искане. Тъй като ищецът е загубил делото и Комисията е направила искане за съдебните разноски, ищецът се осъжда да заплати съдебните разноски, направени от Комисията. Тъй като встъпилата страна е направила искане ищецът да заплати разходите по встъпването Ж, справедливо е, при обстоятелствата по делото, да се осъди ищецът да заплати също и съдебните разноски, направени от встъпилата страна.

По изложените съображения Първоинстанционният съд (пети разширен състав) реши:

1. Отхвърля иска.

2. Осъжда ищецът да заплати своите съдебни разноски, както и разноските на Комисията и на встъпилата страна, Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 30 март 2000 година.

Подписи