SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 13. Oktober 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Kommission hat mit Klageschrift, die am 13. April 1992 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, Klage erhoben auf Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen verstoßen hat, indem sie hinsichtlich der Zollanmeldung „Maßnahmen und Vorschriften" erlassen sowie Praktiken angewendet hat, die mit den Verordnungen (EWG) Nr. 222/77 [1] und Nr. 3632/85 [2] unvereinbar sind. Ferner habe der beklagte Staat gegen die Artikel 9 und 12 EWG-Vertrag verstoßen, indem er die Gebührenordnung der berufsmäßigen Zollspediteure genehmigt und für verbindlich erklärt habe.

2. Die streitige Regelung — der „Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale" (italienisches Zollgesetzbuch; im folgenden: Testo unico), der durch Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 43 vom 23. Januar 1973 [3] genehmigt wurde — war bereits Gegenstand Ihres Urteils vom 25. Oktober 1979 [4], in dem Sie die Rechtmäßigkeit von einigen ihrer Vorschriften im Hinblick auf die Artikel 30,34 und 50 EWG-Vertrag, nicht aber im Hinblick auf Vorschriften des abgeleiteten Rechts, zu untersuchen hatten.

3. Ich werde kurz die einschlägigen Bestimmungen der fraglichen gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Regelungen in Erinnerung rufen. Für weitere Einzelheiten des Sachverhalts verweise ich auf den Sitzungsbericht [5].

I — Zur Verordnung Nr. 3632/85

4. Diese Verordnung hat nach ihrer dritten Begründungserwägung folgendes Ziel:

„Die Voraussetzungen, unter denen eine Person eine Zollanmeldung abgeben kann, ... auf Gemeinschaftsebene [festzulegen], damit die Wirtschaftsbeteiligten der Gemeinschaft die Zollabfertigung unter den besten Voraussetzungen durchführen können."

* Originalsprache: Französisch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 222/77 des Rates vom 13. Dezember 1976 über das gemeinschaftliche Versandverfahren (ABl. 1977, L 38, S. 1).

2 — Verordnung (EWG) Nr. 3632/85 des Rates vom 12. Dezember 1985 zur Festlegung der Voraussetzungen, unter denen eine Person eine Zollanmeldung abgeben kann (ABl. L 350, S. 1).

3 — Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana Nr. 80 vom 28. März 1973.

4 — In der Rechtssache 159/78 (Kommission/Italien, Slg. 1979, 3247).

5 — I — Sachverhalt und Verfahren.

5. Artikel 2 bestimmt insoweit: „Die Zollanmeldung kann von jeder Person abgegeben werden, die in der Lage ist, eine Ware ... bei der zuständigen Zollstelle zu gestellen oder gestellen zu lassen und alle Unterlagen" für das beantragte Zollverfahren vorzulegen.

6. Gemäß Artikel 3 kann eine Zollanmeldung nach drei verschiedenen Verfahren abgegeben werden:

a) in eigenem Namen und für eigene Rechnung,

b) in fremdem Namen und für fremde Rechnung (unmittelbare Stellvertretung),

c) in eigenem Namen, aber für fremde Rechnung (mittelbare Stellvertretung).

Gemäß Artikel 3 Absatz 2 ist die mittelbare Stellvertretung nur zulässig, wenn die Mitgliedstaaten entsprechende Bestimmungen erlassen haben. Der Mitgliedstaat kann in diesem Fall die Anwendung des Verfahrens nach b oder c Personen vorbehalten, die als selbständige Erwerbstätige in Ausübung eines Haupt- oder Nebengewerbes Zollanmeldungen abgeben.

7. Schließlich kann der Mitgliedstaat gemäß Artikel 6 die Ausübung dieses Berufs Personen vorbehalten, die er insbesondere im Hinblick auf ihre berufliche Befähigung und die von ihnen gebotene Gewähr dazu ermächtigt hat. Gemäß Artikel 6 kann der Mitgliedstaat bestimmen, daß Unternehmen die Abgabe von Zollanmeldungen im Namen und für Rechnung dieser Unternehmen [Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b] nur dann sachkundigen Angestellten überlassen dürfen, wenn diese Angestellten über eine angemessene berufliche Befähigung verfügen.

8. Der Testo unico bestimmt im Kern, daß jeder Eigentümer einer Ware eine Zollanmeldung selbst (Artikel 56 Absatz 1) oder durch einen Stellvertreter abgeben kann, wobei der Stellvertreter nur ein Zollspediteur sein kann, der in das Berufsregister eingetragen ist (Artikel 40 Absatz 2); ist er dies nicht, muß es sich um einen Angestellten des Eigentümers handeln (Artikel 43 Absatz 1).

9. Gemäß Artikel 56 Absatz 2 des Testo unico gilt als Eigentümer der Ware derjenige, der sie zur Zollabfertigung gestellt oder sie entweder im Zeitpunkt des Eingangs in das Zollgebiet oder des Ausgangs aus diesem Gebiet besitzt. Nach Auffassung des beklagten Staates entspricht dies unter Rückgriff auf eine gesetzliche Fiktion der gemeinschaftsrechtlichen Definition des Zollanmelders.

10. Hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen sehen die Artikel 47 ff. Des Testo unico für selbständige wie für angestellte Zollspediteure das gleiche Zulassungsverfahren vor.

11. Die Kommission erhebt hier vier Rügen gegen diese Regelung:

— Die Regelung entspreche nicht der Definition der zur Abgabe einer Zollanmeldung ermächtigten Person, wie sie sich aus Artikel 2 der Verordnung ergebe.

— Es sei in der Praxis unmöglich, ohne Inanspruchnahme von Zollspediteuren Anmeldungen in eigenem Namen und für fremde Rechnung abzugeben.

— Der Testo unico diskriminiere juristische Personen gegenüber natürlichen Personen.

— Das Zulassungsverfahren für sachkundige Angestellte, denen die Abgabe von Zollanmeldungen übertragen sei, sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar.

12. Ich möchte auf diese Rügen nacheinander eingehen.

A — *Zum Verstoß gegen Artikel 2*

13. Wie bereits ausgeführt, sollte durch die Verordnung die Person, die zur Abgabe einer Zollanmeldung gegenüber der zuständigen Stelle befugt ist, für die gesamte Gemeinschaft einheitlich definiert werden, so daß eine Definition des Anmelders, wie sie im Testo unico gegeben wird, nach Auffassung der Kommission die unmittelbare Wirkung der Verordnung beeinträchtigt und damit einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstellt.

14. Während nämlich diese Verordnung auf die Person abstelle, die in der Lage sei, die Ware zu gestellen oder gestellen zu lassen, verweise Artikel 56 des Testo unico auf den Begriff des Eigentümers; als solcher werde die Person angesehen, die die Ware besitze oder gestelle.

15. Es müsse daher festgestellt werden, daß das Erfordernis der Einheitlichkeit durch die Beibehaltung dieser Vorschrift verletzt sei, die den zur Abgabe einer Zollanmeldung Berechtigten durch eine Verweisung auf in der Verordnung Nr. 3632/85 nicht verwendete Begriffe definiere.

16. Es handelt sich hier um eine Streitfrage terminologischer Natur. Es geht nämlich bei der Prüfung dieser Rüge nicht darum, ob der Inhalt von Artikel 56 des Testo unico im Widerspruch zur Verordnung Nr. 3632/85 steht, sondern darum, ob das Abstellen auf die von ihm herangezogenen Kategorien — Eigentümer, Besitzer, Person, die die Ware gestellt — mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

17. Da Sie in Ihrer Rechtsprechung jede, auch eine gleichlautende, Maßnahme der Umsetzung einer Verordnung in die innerstaatliche Rechtsordnung verwerfen,

kann es einem Mitgliedstaat erst recht nicht gestattet sein, wie im vorliegenden Fall eine von einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift abweichende Bestimmung beizubehalten.

18. Aus Ihrem Urteil Zerbone [6] ergibt sich nämlich folgendes:

„Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund der ihnen aus dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen nicht die unmittelbare Geltung vereiteln, die Verordnungen und sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts äußern [7].

Die gewissenhafte Beachtung dieser Pflicht ist eine unerläßliche Voraussetzung für die gleichzeitige und einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsverordnungen in der gesamten Gemeinschaft [8].

Folglich dürfen die Mitgliedstaaten keine Handlungen vornehmen, durch die die gemeinschaftliche Natur einer Rechtsvorschrift und die sich daraus ergebenden Wirkungen den einzelnen verborgen würden, noch dürfen sie die Vornahme einer solchen Handlung innerstaatlichen Körperschaften mit Rechtsetzungsmacht gestatten." [9]

19. Sie haben die bloße Beibehaltung einer mit einer gemeinschaftlichen Verordnung unvereinbaren nationalen Regelung in einem Urteil Kommission/Deutschland [10] mit folgenden Worten gerügt:

„[A]us der Einführung oder unveränderten Beibehaltung einer gegen eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts verstoßenden Bestimmung in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats [ergeben sich], selbst wenn diese Gemeinschaftsvorschrift in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbar gilt, Unklarheiten tatsächlicher Art, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit gelassen werden. Eine solche Beibehaltung stellt deshalb eine Verletzung der Verpflichtung des genannten Mitgliedstaats aus dem EWG-Vertrag dar." [11]

20. Die Beibehaltung der vorliegenden Vorschrift verstellt somit, indem sie auf eine andere Definition als die gemeinschaftliche Verordnung abstellt, den Blick auf deren unmittelbare Wirkung und behindert deren einheitliche Anwendung im Gebiet der Gemeinschaft.

21. Die Rüge ist demnach stichhaltig.

6 — Urteil vom 31. Januar 1978 in der Rechtssache 94/77 (Slg. 1978, 99).

7 — Randnr. 24.

8 — Randnr. 25.

9 — Randnr. 26.

10 — Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache 74/86 (Slg. 1988, 2139).

11 — Randnr. 10.

B — *Zum Verstoß gegen Artikel 3*

22. Hier geht es nicht mehr um eine Meinungsverschiedenheit semantischer, sondern sachlicher Natur.

23. Die Kommission wendet sich insoweit nicht nur gegen den Inhalt der italienischen Zollvorschriften, sondern auch gegen die auf diesem Gebiet bestehende Praxis, die darauf hinauslaufe, daß einer Person, die die Voraussetzungen von Artikel 2 der Verordnung Nr. 3632/85 erfülle, die Möglichkeit vorenthalten werde, *unabhängig* von der den Zollspediteuren vorbehaltenen Vertretung, in eigenem Namen, aber für fremde Rechnung, Waren anzumelden [12].

24. Was erstens die Praxis anlangt, verweist die Kommission auf „zahlreiche Beschwerden" [13] von Unternehmen und Vereinigungen, die gegen die restriktiven Zulassungsvoraussetzungen für in eigenem Namen, aber für fremde Rechnung abgegebene Anmeldungen vorgebracht worden seien. Derartige Beschwerden sind weder der beklagten Regierung im vorprozessualen Verfahren übermittelt noch zu den Akten gegeben worden, so daß sie von Ihnen nicht berücksichtigt werden können.

25. Was zweitens den Inhalt der italienischen Regelung betrifft, haben Sie das Bestehen einer Stellvertretung in eigenem Namen und für fremde Rechnung in dem Urteil Kommission/Italien (a. a. O.) mit folgenden Worten festgestellt:

„[D]iese Ersetzung [wird] über eine gesetzliche Fiktion, wie sie in Artikel 56 Absatz 2 des Testo Unico enthalten ist (und wonach derjenige dem Eigentümer gleichgestellt ist, der die Ware zur Abfertigung gestellt oder die Anmeldung als Besitzer abgibt), oder aber in Anwendung des Rechtsbegriffs der ‚mittelbaren Stellvertretung' (bei der der Anmelder für Rechnung des Eigentümers, aber im eigenen Namen handelt und mit dem Eigentümer gesamtschuldnerisch haftet) möglich ..." [14]

26. Es ist auf die Umstände hinzuweisen, unter denen Sie diese Feststellung getroffen haben.

27. In dem diesem Urteil zugrunde liegenden Rechtsstreit legten die Parteien Artikel 56 voneinander abweichend aus. Sie haben insoweit festgestellt:

„Die italienische Regierung hat sowohl im Laufe des Verwaltungsverfahrens als auch während des schriftlichen und mündlichen Verfahrens vor dem Gerichtshof ausdrücklich erklärt, diese Bestimmung sei dahin auszulegen und werde — was von der Kommission nicht bestritten worden ist — von den zuständigen italienischen Behörden auch tatsächlich in der Weise angewandt, daß

12 — Französische Übersetzung der Klageschrift, S. 14.

13 — Französische Übersetzung der Erwiderung, S. 8.

14 — Randnr. 14, Hervorhebungen von mir.

der Wareneigentümer, der die Anmeldung nicht selbst abgebe, nicht nur die Möglichkeit habe, einen unabhängigen oder angestellten Spediteur heranzuziehen, sondern daß er jedermann, also u. a. den Beförderer oder Lagerhalter der Ware, mit dieser Anmeldung betrauen könne, sofern diese Person die Ware zur Abfertigung gestelle oder sie im Zeitpunkt des Eingangs in das Zollgebiet oder des Ausgangs aus diesem Gebiet in Besitz habe. Die italienische Regierung hat außerdem erklärt, Artikel 56 Absatz 2 letzter Satz, wonach ‚die Befugnis der Zollbehörden, für die Zwecke des Testo unico den Eigentümer der Ware festzustellen, ... in jedem Fall unberührt [bleibt]', bedeute nicht, daß die Verwaltung die Annahme der Anmeldung desjenigen Nichteigentümers ablehnen dürfe, der die Ware zur Abfertigung gestelle oder sie in Besitz habe; vielmehr solle diese Vorschrift der Verwaltung ermöglichen, den Eigentümer mit dem Anmelder für die Zollabgaben und -Strafen gesamtschuldnerisch haften zu lassen, so wie es in Artikel 38 des Testo unico bestimmt sei [15].

...

Der Gerichtshof stellt angesichts dieser Erklärungen fest, daß die Auslegung der fraglichen Bestimmungen mit derem Wortlaut vereinbar ist." [16]

28. Darüber, ob diese Entscheidung für den vorliegenden Rechtsstreit von Bedeutung ist, sind die Italienische Republik und die Kommission unterschiedlicher Auffassung.

29. Im Hinblick auf das Erfordernis der Rechtsklarheit wäre es vorzuziehen gewesen, wenn die italienische Regierung sich nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 3632/85 nicht darauf beschränkt hätte, in ihrer Rechtsordnung eine Vorschrift beizubehalten, die nur über eine „gesetzliche Fiktion" wirkt.

30. Ihr Urteil ist jedoch ganz eindeutig. Sie haben festgestellt, daß durch den von der Kommission hier beanstandeten Artikel 56 Absatz 2 des Testo unico die Zollanmeldung in eigenem Namen und für fremde Rechnung in das italienische Recht eingeführt worden ist.

31. Da neue Gesichtspunkte weder vorgetragen noch bewiesen worden sind, muß Ihre Würdigung als feststehend, da rechtskräftig, angesehen werden.

32. In Anbetracht dessen ist der persönliche Geltungsbereich von Artikel 56 Absatz 2 im Hinblick auf die Anforderungen der Verordnung Nr. 3632/85 offensichtlich nicht lückenhaft.

33. Da diese Verordnung nicht festlegt, daß die in ihrem Artikel 3 Absatz 2 genannte staatliche Bestimmung nach ihrem Erlaß ergehen muß, hat die Italienische Republik angesichts Ihres Urteils zu Recht in der erwähnten nationalen Vorschrift eine derartige Bestimmung gesehen; sie war demzufolge berechtigt, sich auf den Vorbehalt gemäß Artikel 3 Absatz 3 zu berufen.

15 — Randnr. 12.
16 — Randnr. 14.

34. Es bleibt zu prüfen, ob sie, indem sie die fraglichen Vorschriften des Testo unico fortgelten ließ, die Voraussetzungen des Vorbehalts nach Artikel 3 Absatz 3 einhielt.

35. Die Artikel 40 Absatz 2 und 43 Absatz 1 für selbständige Zollspediteure und für sachkundige Angestellte regeln nur eine unmittelbare Stellvertretung (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b).

36. Die mittelbare Stellvertretung (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c) nach Artikel 56 Absatz 2 findet dagegen ohne ausdrückliche Bevollmächtigung über die erwähnte gesetzliche Fiktion statt. Sie ist nicht den Zollspediteuren vorbehalten.

37. Ohne eine Kumulierung zu bewirken, halten sich die erwähnten Vorschriften des Testo unico im Rahmen der Artikel 3 Absatz 3 der in Verordnung Nr. 3632/85 vorgesehenen Option; Gegenteiliges kann auch nicht aus dem Rundschreiben des italienischen Ministeriums der Finanzen vom 10. August 1989 hergeleitet werden, in dem bestätigt wird, daß die Warenbesitzer die genannten Zollhandlungen in Abwesenheit des Wareneigentümers ohne Einschaltung des Zollspediteurs unmittelbar vornehmen können [17].

38. Ein etwaiger Verstoß gegen die Verordnung (EWG) Nr. 1031/88 des Rates vom 18. April 1988 über die zur Erfüllung einer Zollschuld verpflichteten Personen [18] durch dieses Rundschreiben könnte nur die Haftungsregelung, nicht aber das Bestehen einer mittelbaren Stellvertretung betreffen, so daß er im Rahmen der vorliegenden Klage nicht geprüft werden kann, da insoweit keine eigenständige Rüge erhoben worden ist.

39. Die Rüge ist folglich als nicht stichhaltig anzusehen.

C — *Zur Frage einer Diskriminierung der juristischen Personen gegenüber den natürlichen Personen*

40. Die dritte Rüge bezieht sich, wie erwähnt, auf eine angebliche Diskriminierung der juristischen gegenüber den natürlichen Personen im italienischen Recht; die letztgenannten können nach Ansicht der Kommission keine Zollanmeldung in eigenem Namen und für eigene Rechnung abgeben.

41. Insoweit ist zutreffend, daß die Verordnung Nr. 3632/85 hinsichtlich der Abgabe der Anmeldungen nicht zwischen natürlichen und juristischen Personen unterscheidet. Beide müssen die verschiedenen Verfahren nach Artikel 3 unter den gleichen Voraussetzungen in Anspruch nehmen können.

17 — Anlage IV zur Klageschrift, S. 1.

18 — ABl. L 102, S. 5.

42. Aus dem Testo unico ergeben sich aber keine Anhaltspunkte dafür, daß juristische Personen etwa keine Anmeldungen in eigenem Namen und für eigene Rechnung abgeben könnten.

43. Er enthält keine Bestimmung, nach der die satzungsgemäßen Organe der Gesellschaft verpflichtet wären, Zollspediteure einzuschalten. Eine Gesellschaft handelt notwendig durch ihre gesetzlichen Vertreter. Üblicherweise spricht man davon, daß diese ihre Vertretung gewährleisten. Diese letztgenannte Vertretung läßt sich aber nicht ohne Überdehnung des Sinns mit der im Testo unico geregelten verwechseln.

44. Eine juristische Person kann also, wie die italienische Regierung zu Recht ausführt, Zollanmeldungen sowohl unter Inanspruchnahme des Besitzers oder desjenigen, der die Ware gestellt, als auch

— in eigenem Namen und für eigene Rechnung über ihre gesetzlichen Vertreter

— oder im Wege der unmittelbaren Stellvertretung durch Zollspediteure oder sachkundige Angestellte abgeben.

45. Es trifft zu, daß sie nach Artikel 43 des Testo unico nicht befugt ist, hierfür einen nicht sachkundigen Angestellten heranzuziehen. Eine derartige, ausdrücklich in Artikel 6 der Verordnung Nr. 3632/85 geregelte Beschränkung ist mit dem Gemeinschaftsrecht nicht unvereinbar.

46. Die Rüge ist daher nicht stichhaltig.

D — *Zum Verstoß gegen Artikel 6*

47. Wie bereits ausgeführt, kann ein Mitgliedstaat gemäß Artikel 6 die Ausübung der unmittelbaren oder der mittelbaren Stellvertretung Personen, die er im Hinblick auf ihre Befähigung oder die von ihnen gebotene Gewähr ermächtigt hat, vorbehalten und sachkundigen Angestellten die Befugnis einräumen, Anmeldungen im Namen und für Rechnung ihres Unternehmens abzugeben, wenn sie die erforderliche berufliche Befähigung besitzen.

48. Nach Artikel 47 des Testo unico verleiht das Ministerium der Finanzen durch Erteilung einer Konzession erfolgreichen Kandidaten die Berufsbezeichnung eines Zollspediteurs nach Ablegung eines Examens, das eine schriftliche und eine praktische Prüfung sowie ein Prüfungsgespräch umfaßt (Artikel 52) und das gemäß Artikel 50 vor einem Prüfungsausschuß unter Vorsitz des Generaldirektors der Zentralverwaltung des Ministeriums der Finanzen abgelegt wird, dem Beamte dieser Verwaltung und der Zollverwaltung sowie Zollspediteure angehören. Es findet gewöhnlich alle drei Jahre statt.

49. Nach Auffassung der Kommission verstößt es gegen Artikel 6 der Verordnung, daß derartig strenge Voraussetzungen in gleicher Weise für Zollspediteure und sachkundige Angestellte vorgeschrieben werden.

50. Ich teile diese Auffassung, nicht weil die Voraussetzungen identisch sind, sondern weil sie m. E. Im Hinblick auf die sachkundigen Angestellten zu weit gehen.

51. Artikel 6 enthält nämlich folgende Differenzierung: Zwar können die im Register eingetragenen Zollspediteure von den zuständigen Behörden *ermächtigt* werden, wenn sie *die erforderliche* berufliche Befähigung besitzen und die notwendige Gewähr bieten, jedoch kann für die sachkundigen Angestellten nur verlangt werden, daß sie nach *Auffassung* der Behörden über *eine angemessene* berufliche Befähigung verfügen.

52. Kann jedoch mit der italienischen Regierung ein Gegenargument aus der sechsten Begründungserwägung der gemeinschaftlichen Verordnung hergeleitet werden? [19]

53. Es besteht kein Grund zu dieser Annahme, da auch hier zwischen *den* „Voraussetzungen" für Zollspediteure und *der* bei sachkundigen Angestellten verlangten „angemessenen beruflichen Befähigung" unterschieden wird. Zwar steht die Verordnung der Beibehaltung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegen, jedoch gilt dies nur mit der Einschränkung der Vereinbarkeit der *Voraussetzungen* für die Ermächtigung, die den tatsächlichen Zugang zu der fraglichen Tätigkeit nicht einschränken dürfen. Da in dieser Verordnung hinsichtlich des Umfangs der zulässigen Befähigungskontrolle unterschieden wird, darf das nationale Recht nicht für die beiden Berufe identische Ermächtigungsvoraussetzungen vorschreiben.

54. Insoweit ist ein Vertragsverstoß also wohl erwiesen.

II — Zur Verordnung Nr. 222/77

55. Mit der Verordnung Nr. 222/77 wird eine Erleichterung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens bezweckt, um zu verhindern, „daß mehrere Verwaltungsverfahren sich überschneiden" [20].

56. Abschnitt II der Verordnung, der das externe gemeinschaftliche Versandverfahren näher regelt, bestimmt in Artikel 12 Absatz 3:

„Die Versandanmeldung T1 ist von demjenigen, der die Abfertigung zum externen gemeinschaftlichen Versandverfahren beantragt, oder seinem befugten Vertreter zu unterzeichnen ..."

19 — Die sechste Begründungserwägung lautet:
„Es besteht in bestimmten Mitgliedstaaten eine Regelung, die die Ausübung des Berufes, Zollanmeldungen entweder in fremdem Namen oder im eigenen Namen, aber für fremde Rechnung abzugeben, nur Personen gestattet ist, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen oder die die Möglichkeit der Unternehmen, die Abgabe von Zollanmeldungen im Namen dieser Unternehmen sachkundigen Angestellten zu überlassen, von der Voraussetzung abhängig macht, daß diese Angestellten über eine angemessene berufliche Befähigung verfügen. Soweit diese Regelung den Zugang zu einem bestimmten Beruf und seine Ausübung betrifft, steht diese Verordnung ihr nicht entgegen."

20 — Neunte Begründungserwägung.

57. Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1062/87 vom 27. März 1987 [21] trifft hierzu eine nähere Regelung:

„Die auf der Rückseite der einer Abgangszollstelle vorgelegten Bürgschaftsbescheinigung eingetragenen Personen werden als ermächtigte Vertreter des Hauptverpflichteten angesehen."

58. Nach der Verordnung Nr. 222/77 hat der Hauptverpflichtete im Rahmen eines Versandverfahrens eine Sicherheit zu leisten, die für mehrere Versandverfahren als Gesamtbürgschaft geleistet werden kann (Artikel 27). Die Sicherheit (Bürgschaftsbescheinigung) kann in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen der Zollabfertigung geleistet werden.

59. Somit ergibt sich aus diesen Bestimmungen, daß der Hauptverpflichtete oder sein ermächtigter Vertreter eine Zollanmeldung vornehmen und bei jeder Zollstelle innerhalb der Gemeinschaft abgeben kann. Dies wird von der Italienischen Republik auch nicht bestritten.

60. Die Kommission hat bis zum Klagestadium den Vorwurf erhoben, die italienischen Zollbehörden weigerten sich systematisch, vom Hauptverpflichteten oder seinem ermächtigten Vertreter unterzeichnete Versandanmeldungen abzufertigen. Sie berief sich insoweit auf Beschwerden, die sie von einigen Unternehmen erhalten habe und die im übrigen vom deutschen Wirtschaftsminister bestätigt worden seien.

61. Da diese Beschwerden der beklagten Regierung nicht übermittelt worden sind und diese das Bestehen der den Zollbehörden vorgeworfenen Praxis bestreitet, hat sich die Kommission in ihrer Erwiderung auf eine rechtliche Erörterung einiger Vorschriften des Testo unico beschränkt, die sie für unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht hält.

62. Diese Erörterung stützt sich auf Artikel 238 Absatz 2 des Testo unico, der das gemeinschaftliche Versandverfahren den in Artikel 55 genannten zollrechtlichen Vorgängen gleichstelle und so die allgemeine Regelung für Zollanmeldungen und „damit die *Stellvertretung in Zollsachen* nach Artikel 40 in Verbindung mit Artikel 56" für anwendbar erkläre [22].

63. Die Italienische Republik beruft sich auf die unmittelbare Geltung der Gemeinschaftsverordnungen.

64. Die Kommisison geht offensichtlich bei ihrer rechtlichen Argumentation von einer

21 — Verordnung Nr. 1062/87 der Kommission zur Durchführung und Vereinfachung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens (ABl. L 107, S. 1).

22 — Französische Übersetzung der Erwiderung, S. 19.

falschen Prämisse aus; Artikel 238 Absatz 2 lautet nämlich:

„Das gemeinschaftliche Versandverfahren wird für die Zwecke von Sanktionen und für jeden *in den Gemeinschaftsverordnungen* nicht vorgesehnen und *nicht geregelten Zweck* den in Artikel 55 genannten Zollverfahren, deren Wirkungen es näher bestimmt, gleichgestellt. Es gilt jedoch nicht für die Beförderung von zollpflichtigen Waren, die ihren Ausgangs- und ihren Bestimmungsort im Zollgebiet haben, oder für Beförderungen, die per Schiff zwischen zwei inländischen Häfen erfolgen" [23].

65. Diese Bestimmung verweist also nur für diejenigen Sachverhalte auf Artikel 55, die in den gemeinschaftlichen Verordnungen nicht geregelt sind. Soweit eine derartige Verordnung besteht, stellt Artikel 238 deren Vorrang und unmittelbare Wirkung sicher.

66. Gewiß könnte sich hieraus eine Unsicherheit ergeben, die als solche einen Vertragsverstoß darstellen könnte. Ich möchte Ihnen jedoch nicht vorschlagen, sich dieser Betrachtungsweise anzuschließen, da sich die Kommission in diesem Punkt nicht auf die Unklarheit von Artikel 238, sondern auf seine inhaltliche Unvereinbarkeit mit Artikel 13 der Verordnung Nr. 222/77 stützt; daß eine solche vorliegt, ergibt sich m. E. aus der Prüfung von Artikel 238 nicht [24].

67. Ich halte daher die Vertragsverletzung in diesem Punkt nicht für nachgewiesen.

III — Zu den Artikeln 9 und 12 EWG-Vertrag

68. Die Kommission macht geltend, es liege ein Verstoß gegen die Artikel 9 und 12 vor, da die vom Staat festgesetzten Gebühren der Zollspediteure Abgaben zollgleicher Wirkung darstellten, die Waren beim Grenzübertritt auferlegt würden und die in einem Mißverhältnis zu den dem Wirtschaftsteilnehmer erbrachten Leistungen stünden.

69. Aus Ihrer, im übrigen von der Kommisison zitierten Rechtsprechung [25], und zwar insbesondere aus dem Urteil Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders [26], ergibt sich folgendes:

„Eine — auch noch so geringe — den in- oder ausländischen Waren wegen ihres

23 — Hervorhebungen von mir.

24 — Vgl. hierfür die Schlußanträge des Generalanwalts Tesauro in der Rechtssache C-323/90 (Kommission/Portugal, Slg. 1992, I-1887, I-1898).

25 — Französische Übersetzung der Klageschrift, S. 26.

26 — Urteil vom 1. Juli 1969 in den verbundenen Rechtssachen 2/69 und 3/69 (Slg. 1969, 211). Vgl. auch das Urteil Bresciani vom 5. Februar 1976 in der Rechtssache 87/75 (Slg. 1976, 129).

Grenzübertritts einseitig auferlegte finanzielle Belastung stellt sonach, wenn sie kein Zoll im eigentlichen Sinne ist, unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung eine Abgabe gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 9 und 12 dar, selbst wenn sie nicht zugunsten des Staates erhoben wird und keine diskriminierende oder protektionistische Wirkung hat und wenn die belastete Ware nicht mit inländischen Erzeugnissen in Wettbewerb steht." [27]

70. Nach Auffassung der Kommission erfüllen die Gebühren der Zollspediteure alle vom Gerichtshof entwickelten Kriterien, da die finanzielle Belastung obligatorisch sei, ihre Höhe vom Staat bestimmt werde, sie beim Grenzübertritt erhoben werden und sich in keiner Weise nach der erbrachten Leistung richteten.

71. Die Argumentation der Kommission beruht auf der Prämisse, daß die Betroffenen gegenwärtig in Italien keine Möglichkeit hätten, der Anwendung der Gebühren für die Tätigkeit der Zollspediteure zu entgehen, sofern sie sich nicht entschlössen, die Zollanmeldung selbst vorzunehmen, was in den meisten Fällen in der Praxis unmöglich sei [28].

72. Diese Unmöglichkeit werde im übrigen durch die von der Kommission mit ihrer Mitteilung vom 8. Mai 1992 [29] vorgelegten Daten bestätigt; danach stammen 74 % der Anmeldungen von Spediteuren, 3 oder 4 % von den tatsächlichen Eigentümern, der Rest, etwa 22 %, von sachkundigen Angestellten oder Beamten der italienischen Verwaltung.

73. Was zunächst die rechtliche Unmöglichkeit einer Wahl angeht, schreibt der Testo unico, wie bereits ausgeführt, die Inanspruchnahme von Zollspediteuren für die Abgabe der Anmeldungen keineswegs vor. Die Besitzer und diejenigen, die die Ware gestellen, sind nämlich zur Abgabe einer Anmeldung berechtigt, auch wenn sie keine Ermächtigung besitzen.

74. Sie haben das Fehlen eines Monopols des fraglichen Berufs im übrigen bereits in dem Urteil Kommission/Italien, a. a. O., mit folgenden Worten festgestellt:

„[D]er Eigentümer der Ware [hat] mehrere Möglichkeiten ..., die Zollanmeldung durch einen Dritten abgeben zu lassen, ohne sich — wie die Kommission vorträgt — zwangsläufig an einen Spediteur wenden zu müssen." [30]

75. Nun hat die Kommission aber, wie bereits ausgeführt, keinen neuen Gesichtspunkt vorgetragen, der diese Würdigung der einschlägigen Bestimmungen des Testo unico in Frage stellen könnte. Auch die in ihrer

27 — Randnr. 18.

28 — S. 33 der französischen Übersetzung der Klageschrift. Vgl. auch die Ausführungen auf S. 25 der französischen Übersetzung der Erwiderung.

29 — Dokument SEK (92) 887 endg.

30 — Randnr. 14.

Mitteilung enthaltenen Daten ermöglichen es nicht, aus diesem Grund einen Vertragsverstoß anzunehmen.

76. Hinsichtlich der darin angegebenen Prozentsätze macht die beklagte Regierung geltend, der Prozentsatz von 22 % beziehe sich auf die Besitzer und/oder diejenigen, die die Ware gestellten [31].

77. Da die Kommission insoweit keine unbestreitbaren Angaben gemacht hat, hat sie nicht das Bestehen eines faktischen Monopols, sondern höchstens die beherrschende Stellung der Zollspediteure nachgewiesen, die sich u. a. Durch die praktische Annehmlichkeit — nicht die rechtliche Verpflichtung — der Inanspruchnahme eines Fachmanns auf diesem Gebiet erklären mag.

78. Meines Erachtens ist daher die Vertragsverletzung in diesem Punkt nicht bewiesen.

79. Nach alledem erscheint es mir angemessen, daß jede Partei ihre eigenen Kosten trägt.

80. Ich beantrage folglich,

— festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 2 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3632/85 des Rates vom 12. Dezember 1985 zur Festlegung der Voraussetzungen, unter denen eine Person eine Zollanmeldung abgeben kann, verstoßen hat;

— die Klage im übrigen abzuweisen;

— jeder Partei ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

31 — S. 11 der französischen Übersetzung der Gegenerwiderung.