FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 13. oktober 1993 *

Hr. Præsident,
De herrer dommere,

1. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. april 1992 har Kommissionen anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den, idet den har fastsat »foranstaltninger, bestemmelser og former for praksis« vedrørende udfærdigelse af toldangivelser, der er uforenelige med forordningerne (EØF) nr. 222/77 [1] (herefter benævnt »fællesskabsforsendelses-forordningen«) og nr. 3632/85 [2] (herefter benævnt »toldklarerer-forordningen«). Ifølge Kommissionen har den sagsøgte stat også tilsidesat EØF-traktatens artikel 9 og 12, idet den har godkendt obligatoriske og bindende tariffer for toldklarereres ydelser.

2. De omtvistede bestemmelser, dvs. »Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale« (konsolideret toldlov, herefter benævnt »Testo unico«), stadfæstet ved dekret nr. 43 af 23. januar 1973 [3], var sagsgenstand i Domstolens dom af 25. oktober 1979 [4], hvor Domstolen skulle tage stilling til, om visse af lovens bestemmelser var forenelige med EØF-traktatens artikel 30,34 og 50 og med bestemmelser i afledt ret.

3. Jeg skal ganske kort gøre rede for de relevante fællesskabsretlige og nationale bestemmelser og i øvrigt henvise til retsmøderapporten [5].

I — Toldklarerer-forordningen

4. Som det fremgår af tredje betragtning til forordningen, er forordningens formål:

»... på fællesskabsplan at fastlægge betingelserne for, at en person er berettiget til at udfærdige en toldangivelse, således at Fællesskabets erhvervsdrivende kan udføre deres toldekspeditioner på de bedst mulige betingelser;«

* Originalsprog: fransk.

1 — Rådets forordning (EØF) nr. 222/77 af 13.12.1976 om fællesskabsforsendelse (EFT 1977 L 38, s. 1).

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 3632/85 af 12.12.1985 om fastlæggelse af betingelserne for, at en person kan udfærdige en toldangivelse (EFT L 350, s. 1).

3 — Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, nr. 80, af 28.3.1973.

4 — Sag 159/78, Kommissionen mod Italien, Sml. S. 3247.

5 — I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger.

5. Således bestemmes det i artikel 2, at »toldangivelsen kan udfærdiges af enhver person, som ... for den kompetente myndighed kan fremlægge eller lade fremlægge den pågældende vare samt alle de dokumenter ...«, der vedrører den toldprocedure, der anmodes om.

6. I henhold til artikel 3 kan toldangivelsen udfærdiges på tre forskellige måder, nemlig:

a) i eget navn og for egen regning eller

b) i en andens navn og for en andens regning [»direkte repræsentation«] eller endelig

c) i eget navn, men for en andens regning [»indirekte repræsentation«].

I henhold til bestemmelsens stk. 2 kan muligheden for at lade en person optræde i eget navn, men for en andens regning, kun bringes i anvendelse, såfremt medlemsstaterne har truffet bestemmelse herom. I så fald kan medlemsstaterne forbeholde de i litra b) *eller* litra c) omhandlede muligheder for personer, der som selvstændige erhvervsdrivende udfærdiger toldangivelser enten som hovederhverv eller som bierhverv.

7. Endelig kan en medlemsstat i henhold til artikel 6 forbeholde retten til at udøve det nævnte erhverv for personer, den har bemyndiget hertil, bl. a. under hensyntagen til deres kvalifikationer og de garantier, de kan tilbyde. Ifølge samme bestemmelse kan en medlemsstat fastsætte, at for at udfærdige toldangivelser i deres navn og for deres regning [artikel 3, stk. 1, litra b)] kan virksomhederne kun anvende særlige ansatte, såfremt disse har de nødvendige faglige kvalifikationer.

8. Testo unico bestemmer i det væsentlige, at en ladningsejer kan udfærdige en toldangivelse enten *selv* (artikel 56, stk. 1), eller *gennem en fuldmægtig*, der imidlertid enten skal være en toldklarerer, som er optaget i det faglige register (artikel 40, stk. 2), eller, hvis han ikke er optaget i registret, er ansat hos ejeren (artikel 43, stk. 1).

9. Ifølge Testo unico's artikel 56, stk. 2, anses som ladningsejer enhver, som frembyder varer til toldklarering eller har dem i sin besiddelse på tidspunktet for indførslen til eller udførslen fra toldområdet, hvilket ifølge den sagsøgte stat i kraft af en retlig fiktion svarer til den fællesskabsretlige definition af begrebet en klarerer.

10. For så vidt angår betingelserne for at opnå autorisation som toldklarerer, det være sig som selvstændig erhvervsdrivende eller som ansat, indeholder Testo unico's artikel 47 ff. Bestemmelser om en tilsvarende bemyndigelsesprocedure.

11. Kommissionen har fremsat fire klagepunkter vedrørende de nævnte bestemmelser:

— de er ikke i overensstemmelse med definitionen af, hvem der kan udfærdige en toldangivelse, jf. Forordningens artikel 2

— det er i praksis umuligt at foretage toldekspeditioner i eget navn og for en andens regning uden at anvende toldklarerere

— Testo unico forskelsbehandler juridiske personer i forhold til fysiske personer

— bemyndigelsesproceduren for de særlige ansatte, som kan pålægges at udfærdige toldangivelser, er uforenelig med fællesskabsretten.

12. Jeg vil behandle de enkelte klagepunkter et efter et.

a) *Tilsidesættelsen af artikel 2*

13. Som allerede nævnt var formålet med forordningen på ensartet måde i hele Fællesskabet at fastlægge betingelserne for, at en person kan fremlægge en toldangivelse for den kompetente toldmyndighed. Ifølge Kommissionen indebærer den i Testo unico angivne definition af en toldklarerer en retstilstand, som begrænser forordningens direkte virkning, og som er udtryk for en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

14. Selv om det i forordningen er fastsat, hvem der kan frembyde varen eller lade den frembyde, henvises der i Testo unico's artikel 56 til begrebet ejer, hvormed sidestilles den, der har varerne i sin besiddelse eller frembyder dem.

15. Ifølge Kommissionen må det derfor fastslås, at kravet om ensartethed ikke overholdes, såfremt nævnte bestemmelse opretholdes, idet den person, der er bemyndiget til at udfærdige en toldangivelse, defineres ved henvisning til begreber, der er toldklarerer-forordningen uvedkommende.

16. Tvisten er af terminologisk karakter. Ved behandlingen af dette klagepunkt er spørgsmålet ikke, om *indholdet* af Testo unico's artikel 56 er i strid med toldklarererforordningen, men om det er i overensstemmelse med fællesskabsretten at anvende de begreber — ejer, indehaver, frembyder — som er omhandlet i bestemmelsen.

17. Da der i henhold til Domstolens praksis ikke lovligt kan udstedes bestemmelser til gennemførelse af en forordning i national ret, også selv om de er i overensstemmelse med

forordningen, kan en medlemsstat så meget mindre, således som det er tilfældet i den foreliggende sag, opretholde en bestemmelse, som ikke er i overensstemmelse med en fællesskabsretlig bestemmelse.

18. I dommen i sagen Zerbone mod Det Italienske Finansministerium [6] fastslog Domstolen således:

»Medlemsstaterne har ifølge traktaten pligt til ikke at hindre den umiddelbare virkning, som er karakteristisk for forordninger og andre bestemmelser inden for fællesskabsretten. [7]

En nøje overholdelse af denne pligt er en nødvendig betingelse for, at fællesskabsforordningerne kan anvendes samtidig og ensartet inden for hele Fællesskabet. [8]

Medlemsstaterne kan derfor ikke vedtage eller tillade, at nationale myndigheder med retsanordnende beføjelser vedtager en retsakt, hvorved en retsregels fællesskabsretlige karakter og de heraf følgende virkninger skjules for de retsundergivne«. [9]

19. Det forhold, at en medlemsstat opretholder nationale bestemmelser, der er uforenelige med en EF-forordning, er retsstridigt, hvilket Domstolen fastslog i dommen i en sag mellem Kommissionen og Tyskland, hvori det hedder: [10]

»... indførelsen eller en uændret opretholdelse af en bestemmelse i en medlemsstats lovgivning, der strider mod en fællesskabsretlig bestemmelse, også selv om denne gælder umiddelbart i medlemsstaternes retsordener, [skaber] en faktisk uklarhed, idet der herved for de berørte retsundergivne består en usikkerhed med hensyn til deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten. En sådan opretholdelse udgør derfor en tilsidesættelse af den pågældende medlemsstats forpligtelser i henhold til traktaten.« [11]

20. Opretholdelsen af den omtvistede bestemmelse, som indeholder en definition, der er forskellig fra definitionen i EF-forordningen, hindrer således forordningens direkte virkning og dens ensartede anvendelse på Fællesskabets område.

21. Efter min opfattelse er dette klagepunkt derfor begrundet.

6 — Dom af 31.1.1978 (sag 94/77, Sml. S. 99).
7 — Præmis 24.
8 — Præmis 25.
9 — Præmis 26.
10 — Dom af 26.4.1988 (sag 74/86, Sml. S. 2139).
11 — Præmis 10.

b) *Tilsidesættelsen af artikel 3*

22. På dette punkt er uenigheden ikke semantisk, men materiel.

23. Kommissionen har her ikke alene påtalt indholdet af de italienske lovbestemmelser, men også den praksis, der følges inden for området, og som ifølge Kommissionen medfører, at »en person, der opfylder betingelserne i toldklarerer-forordningens artikel 2, faktisk afskæres fra at kunne udfærdige en toldangivelse i eget navn, men for en andens regning, *uanset* det repræsentationsforhold, der er forbeholdt toldklarerere« [12].

24. For så vidt først angår den påtalte praksis har Kommissionen henvist til de »talrige klager« [13] fra virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, som har protesteret mod de restriktive betingelser for at acceptere toldangivelser indgivet i eget navn, men for en andens regning. Sådanne klager er hverken blevet tilstillet den sagsøgte regering under den administrative procedure eller fremlagt i sagen, og efter min opfattelse kan Domstolen derfor ikke tage dem i betragtning.

25. For så vidt dernæst angår indholdet af de italienske bestemmelser fastslog Domstolen i ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien, at der er tale om et repræsentationsforhold i eget navn, men for en andens regning, idet Domstolen udtalte:

»... denne mulighed for repræsentation opretholdes ved en *retlig fiktion* som indeholdt i artikel 56, stk. 2, i Testo unico, hvorefter den, som frembyder varerne eller foretager angivelsen som varernes ihændehaver, sidestilles med ejeren, eller ved hjælp af det retlige begreb 'indirekte repræsentation' — hvori ligger, at klarereren handler for ejerens regning, men i eget navn og samtidig hæfter solidarisk med ejeren ...« [14].

26. De omstændigheder, hvorunder Domstolen fremkom med ovennævnte bemærkning, vil jeg komme nærmere ind på.

27. I den sag, ovennævnte dom vedrørte, var parterne uenige om fortolkningen af artikel 56, og Domstolen bemærkede:

»... Den italienske regering har såvel under sagens administrative behandling som under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling for Domstolen udtrykkeligt erklæret, at denne bestemmelse skal fortolkes og i praksis bliver anvendt således af de kompetente italienske myndigheder — hvilket Kommissionen ikke har bestridt — at den ladningsejer, som ikke selv foretager angivelsen, for

12 — Den franske oversættelse af stævningen, s. 14.

13 — Den franske oversættelse af replikken, s. 8.

14 — Præmis 14, fremhævet af mig.

uden at anvende en selvstændig klarerer eller en ansat klarerer, kan betro enhver, herunder den, som transporterer eller oplagrer varerne, at foretage denne angivelse, forudsat den pågældende frembyder varerne til toldklarering eller har dem i sin besiddelse på tidspunktet for indførslen til eller udførslen fra toldområdet. Regeringen har endvidere anført, at sidste punktum i artikel 56, der bestemmer, at 'toldmyndighederne har dog i alle tilfælde ret til med henblik på anvendelsen af denne lov at fastslå ejerforholdet vedrørende den vare, der er under toldekspedition', ikke betyder, at myndighederne kan afvise at modtage angivelsen fra andre end ejeren, når vedkommende frembyder varerne, eller har dem i sin besiddelse, men har til formål at gøre det muligt for myndighederne at lade ejeren og klarereren hæfte solidarisk for told og bøder, som fastsat i artikel 38 i Testo unico. [15]

(...)

Efter de således afgivne erklæringer må Domstolen konstatere, at fortolkningen af de pågældende bestemmelser er forenelige med disses ordlyd« [16].

28. Den Italienske Republik og Kommissionen har forskellige opfattelser af, hvorvidt ovennævnte dom har betydning for den foreliggende sag.

29. Lad mig for mit vedkommende sige, at det ud fra hensynet til gennemskuelighed ville have været ønskeligt, om Den Italienske Republik ikke efter at toldklarererforordningen var trådt i kraft, i sin retsorden havde opretholdt en bestemmelse, som kun afføder retsvirkninger ved hjælp af en »retlig fiktion«.

30. Men dommen er klar. Med hensyn til bestemmelsen i Testo unico's artikel 56, stk. 2, som Kommissionen har anfægtet i nærværende sag, fastslog Domstolen, at der herved i italiensk ret blev indført begrebet toldangivelse i eget navn, men for en andens regning.

31. Da der ikke er fremkommet og ført bevis for nye omstændigheder, må Domstolens analyse lægges til grund, idet den nu har retskraft.

32. Situationen må herefter være den, at det personelle anvendelsesområde for artikel 56, stk. 2, ikke synes at indeholde lakuner i forhold til de betingelser, der er fastsat i toldklarerer-forordningen.

33. Da det i forordningen ikke nærmere er præciseret, om den nationale bestemmelse, der omhandles i artikel 3, stk. 2, skal udstedes efterfølgende, måtte Den Italienske Republik på baggrund af ovennævnte dom med rette kunne antage, at ovennævnte nationale bestemmelse kunne træde i stedet, og den kunne derfor anvende forbeholdsbestemmelsen i samme artikels stk. 3.

15 — Præmis 12.
16 — Præmis 14.

34. Der skal herefter tages stilling til, om Den Italienske Republik ved at opretholde de relevante bestemmelser i Testo unico har overholdt den valgmulighed, der er angivet i ovennævnte bestemmelse.

35. Artikel 40, stk. 2, og artikel 43, stk. 1, som vedrører henholdsvis selvstændige toldklarerere og særlige ansatte, indeholder alene bestemmelser om »direkte« repræsentation [artikel 3, stk. 1, litra b)].

36. Derimod sker den »indirekte« repræsentation [artikel 3, stk. 1, litra c)], som omhandles i artikel 56, stk. 2, uden udtrykkeligt mandat, nemlig i kraft af ovennævnte retlige fiktion. Den er således ikke forbeholdt toldklarerere.

37. Da de nævnte bestemmelser i Testo unico ikke er kumulative, er de i overensstemmelse med det alternativ, der er fastsat i toldklarerer-forordningens artikel 3, stk. 3, og det kan ikke til støtte for det modsatte anføres, at det i det italienske finansministeriums cirkulære af 10. august 1989 på ny understreges, at »indehaverne af varerne [kan] ... foretage de omhandlede toldekspeditioner direkte, når varernes ejer ikke er tilstede, uden at anvende en toldklarerer« [17].

38. Såfremt ovennævnte cirkulære måtte være en tilsidesættelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1031/88 af 18. april 1988 om fastlæggelse af, hvilke personer der skal betale toldskyld [18], ville dette kun vedrøre spørgsmålet om, hvem der hæfter, men ikke spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om et indirekte repræsentationsforhold. Da dette spørgsmål ikke er rejst som et særskilt klagepunkt, kan Domstolen ikke tage stilling til det under nærværende sag.

39. Efter min opfattelse er dette klagepunkt derfor ikke begrundet.

c) *Forskelsbehandlingen af fysiske personer i forhold til juridiske personer*

40. Som nævnt vedrører det tredje klagepunkt den forskelsbehandling, der ifølge Kommissionen sker i italiensk lovgivning af fysiske personer i forhold til juridiske personer, idet juridiske personer ifølge Kommissionen ikke kan udfærdige en toldangivelse i eget navn og for egen regning.

41. I toldklarerer-forordningen sondres der ikke mellem fysiske og juridiske personer for så vidt angår spørgsmålet om udfærdigelse af angivelser. De må begge og på samme betingelser kunne anvende de forskellige muligheder, der er fastsat i artikel 3.

17 — Bilag IV til stævningen, s. 1.

18 — EFT L 102, s. 5.

42. Ingen bestemmelser i Testo unico synes imidlertid at udelukke, at juridiske personer kan udfærdige angivelser i eget navn og for egen regning.

43. I Testo unico er det således ikke fastsat, at et selskabs vedtægtsmæssige organer nødvendigvis skal benytte toldklarerere. Et selskab handler nødvendigvis gennem sine repræsentanter efter loven. I daglig tale siger man, at disse repræsenterer selskabet. Men dette repræsentationsforhold kan ikke forveksles med begrebet i Testo unico, uden at man herved strækker dets betydning for vidt.

44. Ud over at lade den, der har varerne i sin besiddelse eller som frembyder dem, udfærdige toldangivelser, kan en juridisk person derfor, således som den italienske regering med rette har anført, lade dem udfærdige:

— enten i eget navn og for egen regning gennem sine »repræsentanter« efter loven

— eller gennem et direkte repræsentations forhold, gennem toldklarerere eller særlige ansatte.

45. Det er korrekt, at Testo unico's artikel 43 ikke hjemler mulighed for, at et selskab kan lade dem udfærdige af en ansat, der ikke er specialiseret. En sådan begrænsning, der udtrykkeligt er omhandlet i toldklarererforordningens artikel 6, er ikke uforenelig med fællesskabsretten.

46. Heraf følger, at dette anbringende ikke kan tiltrædes.

d) *Tilsidesættelsen af artikel 6*

47. Det er anført, at en medlemsstat i henhold til artikel 6 kan forbeholde retten til at lade sig repræsentere af andre personer, som staten bemyndiger hertil, henset til deres kvalifikationer og garantier, og bemyndige særlige ansatte til at udfærdige angivelser i deres arbejdsgivers navn og for dennes regning, såfremt de har de nødvendige faglige kvalifikationer.

48. For så vidt angår Testo unico bestemmes det i artikel 47, at ret til at virke som toldklarerer erhverves ved autorisation fra finansministeren, efter at den pågældende har bestået en prøve, der omfatter en skriftlig del, en praktisk del og en samtale (artikel 52), og som i henhold til artikel 50 finder sted for en komité, hvis formand er generaldirektøren for Finansministeriets Administrations departement, og som derudover består af tjenestemænd herfra, fra toldvæsenet samt af toldklarerere. Prøven afvikles normalt hvert tredje år.

49. Efter Kommissionens opfattelse er så restriktive betingelser, som på samme måde pålægges toldklarerere og særlige ansatte, uforenelige med forordningens artikel 6.

50. Jeg deler det synspunkt, ikke fordi betingelserne er de samme, men fordi de efter min opfattelse ikke er rimelige for så vidt angår de særlige ansatte.

51. Således indeholder artikel 6 følgende sondring: Klarerere, der er optaget i registret, kan *bemyndiges* af de kompetente myndigheder, såfremt de har *de nødvendige* faglige kvalifikationer og garantier, mens det for de særlige ansatte kun kan kræves, at de *anses for at have de nødvendige* faglige kvalifikationer.

52. Kan der, som hævdet af den italienske regering, hentes støtte for det modsatte i den sjette betragtning til EF-forordningen? [19]

53. Dette er der intet, der taler for, eftersom der også i betragtningen sondres mellem *de* »betingelser«, som klarerere skal opfylde, og *de* »nødvendige faglige kvalifikationer«, der kræves af de særlige ansatte. Når forordningen ikke er til hinder for, at nationale forskrifter inden for området opretholdes, er det under forudsætning af, at *bemyndigelsesbetingelserne* er forenelige med forordningen, og de må ikke hindre den faktiske adgang til at udøve den pågældende virksomhed. Da der efter forordningen sondres med hensyn til egnethedsbetingelserne, må der efter national ret ikke gælde de samme bemyndigelsesbetingelser for de to grupper.

54. Denne del af påstanden må derfor efter min opfattelse tages til følge.

II — Fællesskabsforsendelses-forordningen

55. Formålet med forordning (EØF) nr. 222/77 er at forenkle reglerne for fællesskabsforsendelse med henblik på, at »samtidig anvendelse af flere forskellige administrative procedurer undgås« [20].

56. Afsnit II, som indeholder de nærmere regler om ekstern fællesskabsforsendelse, bestemmer i artikel 12, stk. 3, at:

»T1-angivelsen underskrives af den, der ansøger om at foretage en ekstern fællesskabsforsendelse, eller af hans bemyndigede repræsentant ...«

19 — Den har følgende ordlyd:
»... i visse medlemsstater findes der forskrifter gående ud på, at retten til at udfærdige toldangivelser enten i en andens navn, eller i eget navn, men for en andens regning, er forbeholdt personer, som opfylder visse betingelser, eller som gør virksomhedernes mulighed for at lade særlige ansatte udfærdige toldangivelser i virksomhedens navn betinget af, at disse ansatte besidder de nødvendige faglige kvalifikationer; i det omfang disse forskrifter vedrører adgangen til og udøvelsen af et bestemt erhverv, er denne forordning ikke til hinder for, at forskrifterne opretholdes;«

20 — Niende betragtning.

57. I artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1062/87 af 27. marts 1987 [21] præciseres det i den forbindelse:

»Enhver bemyndiget person, som er anført på bagsiden af en kautionsattest, der fremlægges for et afgangstoldsted, anses for at være den hovedforpligtedes bemyndigede repræsentant.«

58. I henhold til fællesskabsforsendelsesforordningen skal den hovedforpligtede i forbindelse med en forsendelsestransaktion stille en sikkerhed, som kan være samlet og kan vedrøre flere forsendelser (artikel 27). Sikkerheden (kautionsattesten) kan således stilles i en anden medlemsstat end den, hvor toldekspeditionerne måtte blive foretaget.

59. Det fremgår af disse bestemmelser, at den hovedforpligtede eller hans bemyndigede repræsentant kan udfærdige en toldangivelse og forelægge den for et hvilket som helst toldsted inden for Fællesskabet, hvilket Den Italienske Republik i øvrigt ikke har bestridt.

60. Indtil sagen blev anlagt, havde Kommissionen påtalt, at de italienske toldmyndigheder konsekvent nægtede at registrere angivelser vedrørende fællesskabsforsendelse, som var underskrevet af den hovedforpligtede eller hans bemyndigede repræsentant. Kommissionen påberåbte sig klager, som den hævdede at have modtaget fra visse virksomheder, hvilket den tyske økonominister i øvrigt bekræftede.

61. De nævnte klager er ikke blevet tilstillet den sagsøgte regering, som bestrider, at toldmyndighederne følger en praksis som påtalt, og Kommissionen har derfor i replikken måttet nøjes med at foretage en retlig analyse af visse bestemmelser i Testo unico og derefter gøre gældende, at de er uforenelige med fællesskabsretten.

62. Den nævnte analyse er baseret på Testo unico's artikel 238, stk. 2, som sidestiller fællesskabsforsendelse med de i artikel 55 omhandlede toldekspeditioner, og hvorved den almindelige ordning for toldangivelser finder anvendelse, »dvs. Ordningen om *repræsentation i toldforhold*, jf. Artikel 40, sammenholdt med artikel 56« [22].

63. Heroverfor har Den Italienske Republik anført, at EF-forordningerne er umiddelbart anvendelige.

64. Efter min opfattelse er grundlaget for Kommissionens ræsonnement ikke

21 — Kommissionens forordning nr. 1062/87 om gennemførelsesbestemmelser til og forenkling af proceduren for fællesskabsforsendelse (EFT L 107, s. 1).

22 — Jf. den franske oversættelse af replikken, s. 19.

korrekt, idet artikel 238, stk. 2, bestemmer:

»Ordningen om fællesskabsforsendelse er for så vidt angår sanktionerne og alle øvrige forhold, der ikke er fastsat i *og ikke reguleret af EF-forordninger*, ligestillet med de i artikel 55 omhandlede toldprocedurer og har samme retsvirkninger som dem. Ordningen finder imidlertid ikke anvendelse på transport af toldpligtige varer, som har oprindelse i og hvis bestemmelsessted er inden for toldområdet, eller som foregår med skib fra en indenlandsk havn til en anden.« [23]

65. Bestemmelsen henviser således kun til artikel 55 for så vidt angår situationer, der ikke er reguleret af EF-forordninger. Når der findes en sådan forordning, har den i henhold til artikel 238 forrang og direkte virkning.

66. Dette ville ganske vist kunne medføre en vis usikkerhed, som i sig selv kunne være traktatstridig. Jeg vil imidlertid foreslå, at man ikke fortsætter ad den vej, eftersom Kommissionen på det punkt ikke har påberåbt sig, at artikel 238 er tvetydig, men at bestemmelsen materielt er uforenelig med fællesskabsforsendelses-forordningens artikel 13, hvilket en nærmere undersøgelse af den omtvistede bestemmelse efter min opfattelse ikke fører til [24].

67. Jeg mener derfor ikke, at Kommissionen har ført bevis for, at der på det punkt er tale om traktatbrud.

III — Traktatens artikel 9 og 12

68. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik har tilsidesat artikel 9 og 12, idet de tariffer for toldklarerere, der er godkendt af de offentlige myndigheder, udgør afgifter med tilsvarende virkning som told, eftersom de pålægges varerne, når de overskrider grænsen, og de ikke står i et rimeligt forhold til de ydelser, der udføres over for de erhvervsdrivende.

69. Det fremgår af Domstolens praksis, som Kommissionen i øvrigt har henvist til [25], navnlig Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders-dommen [26], at:

»... en afgift, der ensidigt pålægges indenlandske eller fremmede varer, når de føres

23 — Fremhævet af mig.

24 — Se i samme retning generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Portugal (sag C-323/90, Sml. 1992 I, s. 1887, på s. 1898).

25 — Jf. den franske oversættelse af stævningen, s. 26.

26 — Dom af 1.7.1969 (forenede sager 2/69 og 3/69, Sml. S. 49, org. Ref.: Rec. s. 211). Se også Bresciani-dommen af 5.2.1976 (sag 87/75, Sml. S. 129).

over grænsen, ... hvor lav den end måtte være, og hvordan den end betegnes og opkræves, hvis den ikke er en told i egentlig forstand, [udgør en afgift med tilsvarende virkning som told], selv om den ikke opkræves til fordel for staten og ikke udøver nogen diskriminerende eller beskyttende virkning, og selv om den belastede vare ikke konkurrerer med nogen indenlandsk produktion« [27].

70. Ifølge Kommissionen opfylder toldklarerernes tariffer alle de kriterier, Domstolen har fastsat, eftersom de er obligatoriske, de enkelte beløb er fastsat af en offentlig myndighed, de opkræves ved overskridelsen af en grænse, og endelig afhænger beløbene ikke af ydelsen.

71. Udgangspunktet for Kommissionens ræsonnement er, at »de erhvervsdrivende på nuværende tidspunkt i Italien ikke har mulighed for at unddrage sig anvendelsen af toldklarerernes tariffer, medmindre de beslutter sig for selv at foretage toldekspeditionen, hvilket i de fleste tilfælde er praktisk taget umuligt« [28].

72. At dette er tilfældet, bekræftes ifølge Kommissionen også af de statistiske oplysninger, den fremkom med i meddelelsen af 8. maj 1992 [29], og hvorefter 74 % af angivelserne udfærdiges af toldklarerere, 3-4 % af de faktiske ejere og resten, dvs. Ca. 22 %, af særlige ansatte eller af tjenestemænd i den italienske forvaltning.

73. For så vidt for det første angår bemærkningen om, at der ikke retligt er nogen valgmulighed, er forholdet det, at det i henhold til Testo unico som allerede nævnt ikke er nødvendigt at anvende toldklarerere ved udfærdigelsen af angivelser. Således kan den, der har varerne i sin besiddelse eller frembyder dem, indgive en angivelse, uanset om han har autorisation eller ej.

74. I øvrigt fastslog Domstolen allerede i ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien, at det pågældende erhverv ikke har monopol, idet Domstolen bemærkede:

»... ladningsejeren har flere muligheder for at foretage toldangivelse gennem en tredjemand, uden at være tvunget til, som hævdet af Kommissionen, at anvende en klarerer« [30].

75. Som jeg allerede har nævnt, har Kommissionen ikke fremført nye omstændigheder, som kan rejse tvivl med hensyn til denne vurdering af de relevante bestemmelser i Testo unico. Og de statistiske oplysnin-

27 — Præmis 18.

28 — S. 33 i den franske oversættelse af stævningen. Se også bemærkningerne på s. 25 i den franske oversættelse af replikken.

29 — Dokument SEK (92) 887 endelig udg.

30 — Præmis 14.

ger i ovennævnte meddelelse giver ikke holdepunkter for at fastslå, at der på det punkt er tale om traktatbrud.

76. For så vidt angår de i meddelelsen angivne procentsatser har den sagsøgte regering anført, at de 22 % vedrører personer, der har varerne i deres besiddelse eller frembyder dem [31].

77. Da der ikke er fremført ubestridelige oplysninger på det punkt, har Kommissionen efter min opfattelse ikke bevist, at toldklarerere har et faktisk monopol, men højst, at de indtager en dominerende stilling, som bl. a. kan forklares med, at det af praktiske grunde — og ikke som udslag af en retlig forpligtelse — er hensigtsmæssigt at bruge en fagmand inden for området.

78. Efter min opfattelse har Kommissionen således ikke godtgjort, at der er tale om traktatbrud.

79. På baggrund af ovennævnte bemærkninger bør hver part for mig at se bære sine egne omkostninger.

80. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at:

— Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 2 og 6 i Rådets forordning (EØF) nr. 3632/85 af 12. december 1985 om fastlæggelse af betingelserne for, at en person kan udfærdige en toldangivelse.

— I øvrigt frifindes sagsøgte.

— Hver part bærer sine omkostninger.

31 — S. 11 i den franske oversættelse af duplikken.