CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 13 oktober 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Hof op 13 april 1992, heeft de Commissie beroep ingesteld strekkende tot vaststelling, dat de Italiaanse Republiek haar verplichtingen niet is nagekomen door met betrekking tot de douaneaangifte „maatregelen, bepalingen en praktijken" toe te passen die onverenigbaar zijn met de verordeningen (EEG) nrs. 222/77 [1] (hierna: de „douanevervoer"-verordening) en 3632/85 [2] (hierna de „declarant"-verordening) . Bovendien zou Italië de artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag hebben geschonden, door de tarieven van de professionele douane-expediteurs goed te keuren en verbindend te verklaren.

2. De litigieuze regeling, de „Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale" (gecodificeerde douanewet, hierna „Testo unico"), goedgekeurd bij decreet nr. 43 van de President van de Republiek van 23 januari 1973 [3], is reeds aan de orde geweest in het arrest van het Hof van 25 oktober 1979 [4]; daarin ging het echter om de verenigbaarheid van een aantal bepalingen van de Testo unico met de artikelen 30,34 en 50 EEG-Verdrag en niet met bepalingen van afgeleid Gemeenschapsrecht.

3. Ik zal eerst kort ingaan op de relevante bepalingen van de betrokken communautaire en nationale regelingen; voor een uitgebreider overzicht verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting. [5]

I — De „declarant"-verordening

4. Volgens de derde overweging van de considerans van deze verordening moeten

„(...) de voorwaarden waaronder een persoon gemachtigd is een douaneaangifte te doen, op communautair niveau worden vastgesteld zodat degenen die zich in de Gemeenschap met economische activiteiten bezighouden, hun douanehandelingen op optimale wijze kunnen verrichten".

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Verordening (EEG) nr. 222/77 van de Raad van 13 december 1976 betreffende communautair douanevervoer (PB 1977, L 38, blz. 1).

2 — Verordening (EEG) nr. 3632/85 van de Raad van 12 december 1985 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een persoon een douaneaangifte kan doen (PB 1985, L 350, blz. 1).

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

4 — Arrest van 25 oktober 1979 (zaak C-159/78, Commissie/Italië, Jurispr. 1979, blz. 3247).

5 — I — De feiten en het procesverloop.

5. Daartoe bepaalt artikel 2, dat „douaneaangiften kunnen worden gedaan door elke persoon die in staat is om (...) het betrokken goed bij de bevoegde douaneautoriteit aan te bieden of te doen aanbieden, alsmede alle (...) bescheiden over te leggen of te doen overleggen" die volgens de betrokken douaneregeling zijn vereist.

6. Volgens artikel 3 kan een douaneaangifte op drie manieren worden gedaan:

a) op eigen naam en voor eigen rekening,

b) op naam en voor rekening van een ander (lastgeving met vertegenwoordiging of „directe" vertegenwoordiging), dan wel

c) op eigen naam, doch voor rekening van een ander (lastgeving zonder vertegenwoordiging of „indirecte" vertegenwoordiging).

Volgens lid 2 kan de figuur van lastgeving zonder vertegenwoordiging alleen worden gebruikt, indien de Lid-Staten daartoe besloten hebben. Dan kunnen zij het gebruik van figuur b) *of* c) voorbehouden aan niet in loondienst werkzame personen die het doen van douane-aangiften als hoofd-of als nevenberoep uitoefenen.

7. Ten slotte kan de Lid-Staat krachtens artikel 6 de uitoefening van dit beroep alleen openstellen voor personen die hij daartoe machtigt, gelet met name op hun beroepsbekwaamheid en de door hen geboden waarborgen. Volgens dezelfde bepaling kunnen de Lid-Staten de mogelijkheid, dat ondernemingen gespecialiseerde werknemers inschakelen om op naam en voor rekening van deze ondernemingen (artikel 3, lid 1, sub b) douaneaangiften te doen, afhankelijk stellen van de voorwaarde dat deze werknemers een passende beroepsbekwaamheid bezitten.

8. De Testo unico bepaalt — kort gezegd —, dat de eigenaar van een goed *zelf* (artikel 56, eerste alinea) of *via een vertegenwoordiger* een douaneaangifte kan doen, met dien verstande dat de vertegenwoordiger een in het beroepsregister ingeschreven douane-expediteur (artikel 40, tweede alinea) moet zijn of een niet in dat register ingeschreven douane-expediteur, mits hij bij de eigenaar in dienst is (artikel 43, eerste alinea).

9. Als eigenaar van het goed beschouwt artikel 56, tweede alinea, van de Testo unico degene die het bij de douane aanbiedt of onder zich heeft op het tijdstip waarop het het douanegebied binnenkomt of verlaat, wat volgens verweerster via een wettelijke fictie strookt met de communautaire definitie van declarant.

10. Aangaande de toelatingsvoorwaarden voor zelfstandige of loontrekkende douane-expediteurs, voorzien de artikelen 47 en volgende van de Testo unico in een identieke machtigingsprocedure.

11. De Commissie voert vier verschillende grieven aan tegen deze regeling:

— zij strookt niet met de definitie van de persoon die ingevolge artikel 2 van de verordening aangifte kan doen;

— in de praktijk blijkt het onmogelijk om zonder inschakeling van een douane-expediteur op eigen naam en voor rekening van een ander aangifte te doen;

— in de Testo unico worden rechtspersonen gediscrimineerd ten opzichte van natuurlijke personen.

— de machtigingsprocedure voor gespecialiseerde loontrekkenden die met het doen van douane-aangiften worden belast, is onverenigbaar met het Gemeenschapsrecht.

12. Ik zal deze grieven na elkaar bespreken.

A — *De schending van artikel 2*

13. Zoals gezegd, beoogt de verordening voor de gehele Gemeenschap een uniforme definitie te geven van de persoon die een douane-aangifte bij de bevoegde dienst kan doen, zodat de definitie van declarant in de Testo unico, aldus de Commissie, aan de rechtstreekse werking van de verordening in de weg staat, wat een inbreuk op het gemeenschapsrecht oplevert.

14. Want terwijl de verordening spreekt van de persoon die de goederen kan aanbieden of doen aanbieden, verwijst artikel 56 van de Testo unico naar het begrip eigenaar, met wie degene die de goederen onder zich heeft of aanbiedt, wordt gelijkgesteld.

15. De handhaving van deze bepaling, waarin de persoon die een douaneaangifte kan doen, wordt gedefinieerd aan de hand van in de verordening „declarant" onbekende begrippen, zou derhalve het eenvormigheidsvereiste in het gedrang brengen.

16. Deze controverse is van terminologische aard. Voor de beoordeling van de grief komt het er namelijk niet op aan, of de inhoud van artikel 56 van de Testo unico in strijd is met de „declarant"-verordening, maar of het gebruik van de begrippen eigenaar, houder en aanbieder met het Gemeenschapsrecht te verenigen is.

17. Wanneer nationale omzettingsmaatregelen van een verordening — zelfs conforme — volgens de rechtspraak van het Hof zijn verboden, dan mag een Lid-Staat

nog minder een regeling handhaven die, zoals in casu, tegen een bepaling van gemeenschapsrecht indruist.

18. In het arrest Zerbone [6] besliste het Hof immers,

„dat de Lid-Staten krachtens hun uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen gehouden zijn aan de rechtstreekse werking van verordeningen en andere communautaire rechtsvoorschriften niets in de weg te leggen; [7]

dat de nauwgezette naleving van deze plicht een onontbeerlijke voorwaarde is voor de gelijktijdige en eenvormige toepassing der gemeenschapsverordeningen op het gehele gebied van de Gemeenschap; [8]

dat dan ook een besluitvorming waarbij de communautaire aard van een rechtsregel, en de aan zodanige regel verbonden gevolgen, voor de justitiabelen verborgen worden gehouden, de Lid-Staten niet vrij staat, terwijl zij evenmin aan nationale instanties met regelgevende bevoegdheden zulk een besluitvorming mogen toestaan". [9]

19. Over de handhaving als zodanig van een met een gemeenschapsverordening onverenigbare nationale regeling oordeelde het Hof in een arrest Commissie/Duitsland [10] als volgt:

„(...) de ongewijzigde handhaving in de wettelijke regeling van een Lid-Staat van een bepaling die in strijd is met een verdragsbepaling, ook al is deze laatste rechtstreeks toepasselijk in de rechtsorde van de Lid-Staten, leidt tot een onduidelijke feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid worden gelaten over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen. Dit betekent dat de betrokken Lid-Staat, door een dergelijke bepaling te handhaven, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nakomt." [11]

20. De handhaving van de litigieuze bepaling, waarin een andere definitie dan die in de gemeenschapsverordening wordt gegeven, schermt bijgevolg de rechtstreekse werking van deze norm af en belet de eenvormige toepassing op het grondgebied van de Gemeenschap.

21. Deze grief is dus gegrond.

6 — Arrest van 31 januari 1978 (zaak 94/77, Jurispr. 1978, blz. 99).
7 — Rechtsoverweging 24.
8 — Rechtsoverweging 25.
9 — Rechtsoverweging 26.

10 — Arrest van 26 april 1988 (zaak 74/86, Jurispr. 1988, blz. 2139).
11 — Rechtsoverweging 10.

B — *De schending van artikel 3*

22. Hier is het punt van geschil niet langer een kwestie van terminologie, maar materieel.

23. De Commissie heeft niet alleen kritiek op de inhoud van de Italiaanse douanebepalingen, maar ook op de in dit verband gevolgde praktijk, die volgens haar ertoe leidt dat „een persoon die aan de voorwaarden van artikel 2 van de ‚declarant'-verordening voldoet, feitelijk niet op eigen naam, maar voor rekening van een ander aangifte kan doen, *los* van de aan douane-expediteurs voorbehouden vertegenwoordiging". [12]

24. Wat allereerst die praktijk betreft, zegt de Commissie „talrijke klachten" [13] van ondernemingen of verenigingen te hebben ontvangen over de restrictieve voorwaarden waaronder de op eigen naam, maar voor rekening van derden gedane aangiften worden geaccepteerd. Die klachten zijn niet aan verweerster meegedeeld in de precontentieuze procedure en evenmin in dit stadium overgelegd, zodat het Hof er geen rekening mee kan houden.

25. Wat in de tweede plaats de inhoud van de Italiaanse regeling betreft, aanvaardde het Hof het bestaan van de mogelijkheid van vertegenwoordiging op eigen naam en voor rekening van een ander in het voornoemde arrest Commissie/Italië:

„De omstandigheid dat deze mogelijkheid om zich te laten vervangen, is gebaseerd op een *wettelijke fictie* in artikel 56, tweede alinea, Testo unico, waarbij de eigenaar wordt gelijkgesteld met degene die het goed ter vrijmaking aanbiedt of als houder aangifte doet, dan wel op het gekwalificeerde juridische begrip ‚indirecte vertegenwoordiging' — waarbij de declarant handelt voor rekening van de eigenaar, doch in eigen naam en tezamen met de eigenaar hoofdelijk aansprakelijk is (...)". [14]

26. De omstandigheden waaronder het Hof tot dit oordeel kwam, waren de volgende.

27. In die zaak gaven partijen ieder een andere uitleg aan artikel 56 en het Hof verklaarde:

„(...) De Italiaanse regering heeft zowel tijdens de administratieve fase van de procedure als tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling voor het Hof formeel verklaard dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd — en in feite ook aldus is toegepast, hetgeen de Commissie niet betwist —, dat de eigenaar van het goed, die de aangifte niet zelf doet, niet alleen een

12 — Verzoekschrift blz. 14.

13 — Verzoekschrift blz. 8.

14 — Rechtsoverweging 14, cursivering van mij.

onafhankelijke expediteur of een expediteur in loondienst kan inschakelen, doch eenieder kan belasten met deze aangifte, mits de betrokkene het goed bij de douane aanbiedt of onder zich heeft op het moment dat het het douanegebied binnenkomt of verlaat; hiermee zijn onder meer bedoeld de vervoerder en degene die het goed in entrepot heeft. De Italiaanse regering heeft eveneens verklaard dat de laatste zinsnede van artikel 56, volgens welke ‚de douaneautoriteiten voor alle doeleinden van de Testo unico zich in elk geval het recht voorbehouden te controleren wie eigenaar is van de goederen waarop de douaneverrichtingen betrekking hebben', niet betekent dat de douane kan weigeren de aangifte te aanvaarden van de niet-eigenaar die het goed ter vrijmaking aanbiedt of onder zich heeft, maar — zoals in artikel 38 Testo unico wordt gepreciseerd — haar in staat moet stellen de eigenaar tezamen met de declarant hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de rechten en boetes. [15]

(...)

Gelet op deze verklaringen, stelt het Hof vast dat de uitlegging van de bepalingen in geding verenigbaar is met de tekst ervan." [16]

28. De Italiaanse Republiek en de Commissie zijn het er niet over eens, of deze beslissing hier relevant is.

29. Hoe dan ook, het zou de duidelijkheid ten goede zijn gekomen, indien de Italiaanse Republiek na de inwerkingtreding van de „declarant"-verordening in haar wetgeving niet een bepaling had gehandhaafd die slechts via de omweg van een „wettelijke fictie" effect sorteert.

30. De uitspraak van het Hof is echter duidelijk: de mogelijkheid van een douaneaangifte op eigen naam en voor rekening van een ander ligt besloten in artikel 56, tweede alinea, van de Testo unico, de bepaling die de Commissie hier betwist.

31. Bij gebreke van bewezen nieuwe elementen moet dit oordeel van het Hof als nog steeds geldend worden beschouwd, daar het gezag van gewijsde heeft.

32. Verder blijkt niet van leemten in de werkingssfeer ratione personae van artikel 56, tweede alinea, vergeleken met de eisen van de „declarant"-verordening.

33. Aangezien de verordening niet preciseert, dat het in artikel 3, lid 2, bedoelde nationale besluit van latere datum moet zijn, kon de Italiaanse Republiek, gelet op het arrest van het Hof, ervan uitgaan, dat voornoemde nationale bepaling die rol kon vervullen, en mocht zij derhalve het in lid 3 van hetzelfde artikel bedoelde recht uitoefenen.

15 — Rechtsoverweging 12.
16 — Rechtsoverweging 14.

34. Rest de vraag of zij, door de relevante bepalingen van de Testo unico te handhaven, dat recht op de juiste wijze heeft uitgeoefend.

35. De artikelen 40, tweede alinea, en 43, eerste alinea, betreffende de zelfstandige douane-expediteurs, respectievelijk de gespecialiseerde werknemers, voorzien alleen in „directe" vertegenwoordiging (artikel 3, lid 1, sub b).

36. Voor de in artikel 56, tweede alinea, bedoelde „indirecte" vertegenwoordiging (artikel 3, lid 1, sub c) is daarentegen geen uitdrukkelijk beding vereist ingevolge de bovengenoemde wettelijke fictie. Zij is geenszins aan de douane-expediteurs voorbehouden.

37. De voormelde bepalingen van de Testo unico voeren geen cumulatie in en respecteren dus het bepaalde in artikel 3, lid 3 van de verordening „declarant"; de circulaire van de Italiaanse minister van Financiën van 10 augustus 1989, waarin andermaal wordt bevestigd dat „degene die goederen onder zich heeft, bij afwezigheid van de eigenaar ervan, zonder een douane-expediteur in te schakelen zelf de bedoelde douaneverrichtingen kan doen" [17], levert ter zake geen argument voor het tegendeel op.

38. Een eventuele tegenstrijdingheid tussen die circulaire met verordening (EEG) nr. 1031/88 van de Raad van 18 april 1988 betreffende de vaststelling van de personen die gehouden zijn tot betaling van een douaneschuld [18], zou alleen de aansprakelijkheidsregeling kunnen betreffen en niet de indirecte vertegenwoordiging; aangezien dit punt niet als afzonderlijke grief is aangevoerd, kan het in casu niet worden onderzocht.

39. Deze grief is dus niet gegrond.

C — *Discriminatie tussen natuurlijke en rechtspersonen*

40. Ter herinnering, de derde grief betreft de discriminatie die de Italiaanse wet creëert tussen natuurlijke en rechtspersonen, doordat rechtspersonen geen douaneaangifte op eigen naam en voor eigen rekening zouden kunnen doen.

41. Wat het doen van douaneaangiften betreft, maakt de „declarant"-verordening inderdaad geen onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen. Beiden moeten onder dezelfde voorwaarden gebruik kunnen maken van de in artikel 3 gegeven mogelijkheden.

17 — Bijlage IV bij het verzoekschrift, blz. 1.

18 — PB 1988, L 102, blz. 5.

42. De Testo unico lijkt rechtspersonen echter nergens de mogelijkheid te ontzeggen om op eigen naam en voor eigen rekening douaneaangiften te doen.

43. Nergens staat namelijk, dat de statutaire vennootschapsorganen zich tot douane-expediteurs moeten wenden. Een vennootschap treedt noodzakelijkerwijs op via haar wettelijke vertegenwoordigers. Doorgaans wordt aangenomen, dat zij de vennootschap vertegenwoordigen. Maar het gaat te ver te zeggen, dat deze vertegenwoordiging in de Testo unico wordt bedoeld.

44. Behalve via de houder of de aanbieder kan de rechtspersoon dus, zoals de Italiaanse regering terecht zegt, douaneaangiften doen:

— op eigen naam en voor eigen rekening via een wettelijke „vertegenwoordiger", of

— via directe vertegenwoordiging door douane-expediteurs of gespecialiseerde werknemers.

45. Volgens artikel 43 van de Testo unico mag hij daartoe weliswaar geen beroep doen op een niet gespecialiseerde werknemer, doch die beperking, die uitdrukkelijk in artikel 6 van de „declarant"-verordening is opgenomen, is niet onverenigbaar met het Gemeenschapsrecht.

46. Dit middel is dus niet gegrond.

D — *De schending van artikel 6*

47. Ik zei al, dat een Lid-Staat krachtens artikel 6 de uitoefening van de lastgeving met of zonder vertegenwoordiging kan voorbehouden aan personen die hij daartoe, gelet met name op hun beroepsbekwaamheid en de door hen geboden waarborgen, heeft gemachtigd, alsmede gespecialiseerde werknemers kan machtigen op naam en voor rekening van hun werkgever aangiftes te doen, voor zover zij een passende beroepsbekwaamheid bezitten.

48. Artikel 47 van de Testo unico bepaalt, dat de hoedanigheid van douane-expediteur wordt verkregen door een vergunning van het Ministerie van Financiën na een met goed gevolg afgelegd examen, dat een schriftelijk, praktisch en mondeling gedeelte omvat (artikel 52). Het examen wordt volgens artikel 50 afgenomen door een examencommissie, voorgezeten door de directeur-generaal van de centrale administratie van het Ministerie van Financiën en bestaande uit ambtenaren van die administratie, alsmede van de douaneadministratie en uit douane-commissionairs. Doorgaans vindt het examen om de drie jaar plaats.

49. De Commissie is van mening, dat dergelijke restrictieve voorwaarden die zowel voor de douane-commissionairs als gespecialiseerde werknemers gelden, onverenigbaar zijn met artikel 6 van de verordening

50. Ik deel deze opvatting, niet omdat dezelfde voorwaarden worden gesteld, maar omdat ik ze voor de gespecialiseerde werknemers overdreven acht.

51. Artikel 6 maakt namelijk het volgende onderscheid: voor de in het register ingeschreven expediteurs kan een machtiging van de bevoegde autoriteiten worden voorgeschreven, gebonden aan het bezit van de vereiste beroepsbekwaamheid en de noodzakelijke waarborgen, voor de gespecialiseerde werknemers echter alleen *de erkenning* van *een passende* beroepsbekwaamheid.

52. Is in de zesde considerans van de gemeenschapsverordening een argument voor het tegendeel te vinden, zoals de Italiaanse regering betoogt? [19]

53. Niets wijst daarop, aangezien daar ook het onderscheid wordt gemaakt tussen *de* aan de douane-expediteurs gestelde „voorwaarden" en *de* van gespecialiseerde loontrekkenden verlangde „passende beroepsbekwaamheid". Al verzet deze verordening zich niet tegen de handhaving van de betrokken nationale wetgevingen, dat neemt niet weg dat de machtigings*voorwaarden* echter met het gemeenschapsrecht verenigbaar moeten zijn. Zij mogen de daadwerkelijke toegang tot de betrokken activiteit niet belemmeren. Aangezien de verordening een onderscheid maakt qua omvang van de controle van de bekwaamheid, kan de nationale wetgeving niet voor beide beroepen dezelfde machtigingsvoorwaarden stellen.

54. Op dit punt lijkt de inbreuk derhalve aangetoond.

II — De „douanevervoer"-verordening

55. Verordening (EEG) nr. 222/77 beoogt het communautaire douanevervoer te vergemakkelijken door te vermijden „dat gelijktijdig verschillende administratieve regelingen worden toegepast". [20]

56. Artikel 12, lid 3 — opgenomen in titel II die in het bijzonder de procedure inzake extern communautair douanevervoer regelt — bepaalt:

„De aangifte T 1 wordt ondertekend door de persoon die de aangifte doet of door zijn gevolmachtigde (...)"

19 — Daarin wordt het volgende gezegd:
„(...) overwegende dat in bepaalde Lid-Staten voorschriften bestaan op grond waarvan de uitoefening van het beroep waarbij hetzij op naam van een ander, hetzij op eigen naam doch voor rekening van een ander, douaneaangifte wordt gedaan, alleen openstaat voor personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, of waarbij de mogelijkheid voor ondernemingen om gespecialiseerde werknemers in te schakelen die op naam van deze ondernemingen douaneaangiften doen, afhankelijk is gesteld van de voorwaarde dat deze werknemers een passende beroepsbekwaamheid bezitten; dat, voor zover die voorschriften betrekking hebben op de toetreding tot en de uitoefening van een bepaald beroep, deze verordening geen beletsel vormt voor de handhaving van die voorschriften";

20 — Negende overweging van de considerans.

57. Artikel 13 van verordening (EEG) nr. 1062/87 van 27 maart 1987 [21] preciseert:

„Elke op de achterzijde van een op een kantoor van vertrek overgelegd certificaat van borgtocht vermelde persoon wordt geacht de gemachtigde van de aangever te zijn."

58. In het kader van de „douanevervoer"-verordening moet de aangever bij de aangifte een zekerheid stellen, die doorlopend kan zijn en meerdere aangiften kan betreffen (artikel 27). De zekerheid (certificaat van borgtocht) kan aldus in een andere Lid-Staat worden gesteld dan die waarin de douaneverrichtingen plaatsvinden.

59. Blijkens deze bepalingen kan de aangever of zijn gemachtigde dus een douaneaangifte opstellen en die bij elk douanekantoor in de Gemeenschap aanbieden, wat de Italiaanse Republiek overigens niet betwist.

60. Tot de Commissie in beroep ging, verweet zij de Italiaanse douane de door de aangever of door diens gemachtigde ondertekende douaneaangiften systematisch te weigeren. Zij baseerde zich op klachten die zij van sommige ondernemingen had ontvangen en die trouwens door de Duitse minister van Economische zaken zouden zijn bevestigd.

61. Aangezien die klachten niet werden meegedeeld aan verweerster, die het bestaan van de aan de douaneautoriteiten verweten praktijk betwist, beperkte de Commissie zich in repliek tot een juridische analyse van een aantal bepalingen van de Testo unico en concludeerde, dat deze met het Gemeenschapsrecht onverenigbaar zijn.

62. De Commissie gaat bij haar analyse uit van artikel 238, tweede alinea, van de Testo unico. Op grond van de daarin getroffen gelijkstelling van het communautaire douanevervoer met de douanehandelingen bedoeld in artikel 55, zou hierop de algemene regeling inzake de douaneaangifte eveneens toepassing vinden, en „dus de regeling inzake de vertegenwoordiging in douanezaken, ingevolge artikel 40 juncto artikel 56". [22]

63. De Italiaanse Republiek beroept zich op de rechtstreekse toepasselijkheid van de gemeenschapsverordeningen.

64. Mijns inziens is het uitgangspunt van de

21 — Verordening (EEG) nr. 1062/87 van de Commissie van 27 maart 1987 houdende uitvoeringsbepalingen en vereenvoudigingsmaatregelen betreffende de regeling voor communautair douanevervoer (PB 1987, L 107, blz. 1).

22 — Repliek blz. 19.

Commissie onjuist, aangezien artikel 238, tweede alinea, bepaalt:

„Het communautaire douanevervoer wordt, wat de sancties en alle overige *in de Gemeenschapsverordeningen niet voorziene en niet geregelde* aspecten betreft, gelijkgesteld met de in artikel 55 bedoelde douanestelsels, waarvan de bepalingen overeenkomstige toepassing vinden. De regeling betreffende communautair douanevervoer is evenwel niet toepasselijk op het vervoer van aan douanerechten onderworpen goederen, wanneer het vertrek-en eindpunt binnen het douanegebied liggen of wanneer het vervoer over zee plaatsvindt, van de ene nationale haven naar de andere." [23]

65. Deze bepaling verwijst dus naar artikel 55 alleen voor niet in de Gemeenschapsverordeningen geregelde situaties. Worden die situaties in een verordening geregeld, vrijwaart artikel 238 de voorrang en de rechtstreekse werking ervan.

66. Dit kan weliswaar tot onzekerheid aanleiding geven, wat op zich een inbreuk zou kunnen opleveren. Niettemin zou ik niet zover willen gaan, aangezien de Commissie niet de onduidelijkheid van artikel 238 laakt, maar de materiële onverenigbaarheid ervan met artikel 13 van de „douanevervoer"-verordening, wat mijns inziens niet blijkt uit de analyse van de betrokken bepaling. [24]

67. Naar mijn mening is een inbreuk op dit punt derhalve niet aangetoond.

III — De artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag

68. De Commissie stelt schending van de artikelen 9 en 12, op grond dat de door de overheid vastgestelde tarieven van de douane-expediteurs heffingen van gelijke werken als douanerechten zouden zijn, waarmee goederen bij grensoverschrijding worden belast; bovendien zouden zij in geen verhouding staan tot de geleverde dienst.

69. Volgens de rechtspraak van het Hof, die overigens door de Commissie wordt geciteerd [25], in het bijzonder het arrest Sociaal Fonds voor de Diamantbewerkers [26], is een recht van gelijke werking

„(...) een eenzijdig opgelegde geldelijke last — ook al moge zij gering zijn — die wegens

23 — Cursivering van mij.

24 — Zie in die zin blz. I- 1898 van de conclusie van advocaat-generaal Tesauro bij arrest van 11 maart 1992, zaak C-323/90 (Commissie/Portugal, Jurispr. 1992, blz. I-1887).

25 — Verzoekschrift blz. 26.

26 — Arrest van 1 juli 1969 (gevoegde zaken 2/69 en 3/69, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, Jurispr. 1969, blz. 211). Zie ook het arrest van 5 februari 1976 (zaak 87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129).

grensoverschrijding op nationale of buitenlandse goederen wordt opgelegd en geen douanerecht is in eigenlijke zin, derhalve een heffing van gelijke werking in de zin van de artikelen 9 en 12 van het Verdrag oplevert, zelfs wanneer deze last niet ten behoeve van de Staat wordt geheven, geen enkele discriminerende of beschermende werking heeft en al concurreert het belaste produkt niet met enige nationale produktie". [27]

70. Volgens de Commissie voldoet het tarief van de douane-expediteurs aan alle door het Hof gestelde criteria, aangezien het een opgelegde geldelijke last is, het bedrag ervan door de overheid wordt vastgesteld, het bij grensoverschrijding wordt geïnd en het tarief ten slotte geen verband houdt met de verleende dienst.

71. In haar betoog gaat de Commissie ervan uit, dat „degenen die aan het handelsverkeer deelnemen thans in Italië op geen enkele wijze aan de toepassing van het tarief van de douane-expediteurs kunnen ontkomen, tenzij zij beslissen zelf aangifte te doen, wat in de praktijk veelal onmogelijk is". [28]

72. Dit laatste zou worden bevestigd door de gegevens in de mededeling van de Commissie van 8 mei 1992 [29], dat 74 % van de aangiften door expediteurs worden gedaan, 3 of 4 % door de feitelijke eigenaars en de rest — ongeveer 22 % — door gespecialiseerde werknemers of Italiaanse ambtenaren.

73. Wat in de eerste plaats de juridische onmogelijkheid te kiezen betreft, verplicht de Testo unico, zoals gezegd, niet tot inschakeling van douane-expediteurs voor het doen van aangiftes. Zij die de goederen onder zich hebben of aanbieden, kunnen immers aangifte doen, ook al zijn zij niet erkend.

74. Het Hof stelde overigens in het voornoemde arrest Commissie/Italië al vast, dat de betrokken beroepsgroep geen monopolie heeft:

„(...) de eigenaar van het goed (heeft) verscheidene mogelijkheden om de douaneaangifte door derden te laten verrichten, en (...) hij (is) niet, zoals de Commissie stelt, verplicht (...) een expediteur in te schakelen". [30]

75. Zoals gezegd, heeft de Commissie geen enkel nieuw element aangevoerd waardoor deze beoordeling van de relevante bepalingen van de Testo unico zou moeten worden her-

27 — Rechtsoverweging 18.
28 — Verzoekschrift blz. 33; zie ook: repliek blz. 25.
29 — Document SEC (92) 887 def.
30 — Rechtsoverweging 14.

zien. En de gegevens in haar voornoemde mededeling kunnen de gestelde inbreuk geenszins dragen.

76. Aangaande de erin genoemde percentages betoogt verweerster, dat het cijfer van 22 % betrekking heeft op de houders en/of aanbieders. [31]

77. De Commissie heeft het bestaan van een feitelijk monopolie van de douane-expediteurs niet overtuigend weten aan te tonen, hooguit dat zij een machtspositie bekleden; die kan echter onder meer worden verklaard, door het feit dat het praktisch gemakkelijker is — en niet dat het wettelijk verplicht is — om een specialist in te schakelen.

78. Op dit punt acht ik een inbreuk dus niet bewezen.

79. Gelet op het voorgaande, acht ik het billijk dat elke partij haar eigen kosten draagt.

80. Ik concludeer mitsdien, dat het Hof:

— vaststelle dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 2 en 6 van verordening (EEG) nr. 3632/85 van de Raad van 12 december 1985 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een persoon een douaneaangifte kan doen;

— het beroep voor het overige verwerpe;

— elke partij in haar eigen kosten verwijze.

31 — Dupliek blz. 11.