ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 13ης Οκτωβρίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με δικόγραφο το οποίο κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 13 Απριλίου 1992, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, «λαμβάνοντας μέτρα, θεσπίζοντας διατάξεις και ακολουθώντας πρακτική» σχετικά με τις πράξεις τελωνειακής διασαφήσεως οι οποίες είναι κατ' αυτήν ασυμβίβαστες με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 222/77 [1] (στο εξής: κανονισμός περί διαμετακομίσεως) και 3632/85 [2] (στο εξής: κανονισμός περί διασαφήσεως). Το καθού κράτος παραβίασε εξάλλου τα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης ΕΟΚ, εγκρίνοντας και καθιστώντας υποχρεωτικούς τους τιμοκαταλόγους των επαγγελματιών εκτελωνιστών.

2. Η ένδικη ρύθμιση, δηλαδή το «Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale» (κωδικοποιημένο κείμενο των νομοθετικών διατάξεων σε τελωνειακά θέματα, στο εξής: Testo unico), το οποίο εγκρίθηκε με το προεδρικό διάταγμα 43, της 23ης Ιανουαρίου 1973 [3], προκάλεσε ήδη την απόφασή σας της 25ης Οκτωβρίου 1979 [4], στην οποία ασχοληθήκατε με την εξέταση του ζητήματος αν ορισμένες από τις διατάξεις του συμβιβάζονται με τα άρθρα 30, 34 και 50 της Συνθήκης ΕΟΚ και όχι με κανόνες του παραγώγου δικαίου.

3. Θα υπενθυμίσω εν συντομία τις σχετικές διατάξεις των ενδίκων ρυθμίσεων, κοινοτικών και εθνικών, παραπέμποντας για εκτενέστερη παράθεση στην έκθεση ακροατηρίου [5].

I — Όσον αφορά τον κανονισμό περί διασαφήσεως

4. Όπως προκύπτει από την τρίτη αιτιολογική σκέψη του, ο κανονισμός έχει ως σκοπό:

«(...) να καθορισθούν σε κοινοτικό επίπεδο οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα πρόσωπο δικαιούται να προβαίνει σε τελωνειακή διασάφηση, ούτως ώστε να παρασχεθεί στους οικονομικούς φορείς της Κοινότητας η δυνατότητα να εκτελούν τις τελωνειακές τους εργασίες υπό τις καλύτερες συνθήκες.»

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 222/77 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 1976, περί της κοινοτικής διαμετακομίσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 02/003, σ. 3).

2 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3632/85 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1985, για τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ένα πρόσωπο δικαιούται να προβαίνει σε τελωνειακή διασάφηση (ΕΕ L 350, σ. 1).

3 — Supplemento ordinario alla *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* αριθ. 80, της 28ης Μαρτίου 1973.

4 — Υπόθεση 159/78, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Rec. 1979, σ. 3247).

5 — 1 — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία.

5. Προς τούτο το άρθρο 2 ορίζει ότι «η τελωνειακή διασάφηση μπορεί να γίνει από κάθε πρόσωπο που είναι σε θέση να εμφανίσει αυτοπροσώπως ή μέσω τρίτου στην αρμόδια τελωνειακή υπηρεσία (...) το συγκεκριμένο εμπόρευμα καθώς και όλα τα έγγραφα (...) που διέπουν το αιτούμενο για το εμπόρευμα αυτό τελωνειακό καθεστώς».

6. Το άρθρο 3 επιτρέπει την τελωνειακή διασάφηση με τρεις διαφορετικούς τρόπους, ήτοι:

α) ιδίω ονόματι και για ίδιο λογαριασμό·

β) επ' ονόματι και για λογαριασμό τρίτου («άμεση» εκπροσώπηση)·

γ) ιδίω ονόματι αλλά για λογαριασμό τρίτου («έμμεση» εκπροσώπηση).

Η παράγραφος 2 του άρθρου 3 ορίζει ότι η προσφυγή στην έμμεση εκπροσώπηση είναι δυνατή μόνον αν αυτό προβλέπεται στα κράτη μέλη. Σε μια τέτοια περίπτωση, το δικαίωμα διενεργείας διασαφήσεων με τον τρόπο που προβλέπεται υπό τα στοιχεία β΄ ή γ΄επιφυλάσσεται στα πρόσωπα τα οποία ασκούν, ως μη μισθωτή δραστηριότητα, το επάγγελμα της διενεργείας τελωνειακών διασαφήσεων, είτε ως κύρια δραστηριότητα είτε ως παρεπόμενη σε σχέση με άλλη δραστηριότητα.

7. Τέλος, το άρθρο 6 επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιφυλάσσουν την άσκηση του προαναφερθέντος επαγγέλματος μόνο στα πρόσωπα στα οποία έχει δοθεί σχετική άδεια, λαμβανομένων υπόψη ιδίως των επαγγελματικών τους προσόντων και εχεγγύων. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, είναι θεμιτό για το κράτος μέλος να αποφασίσει ότι, για να προβαίνουν σε διασαφήσεις ιδίω ονόματι και για λογαριασμό τους (άρθρο 3, παράγραφος 1, υπό στοιχείο β΄), οι επιχειρήσεις μπορούν να χρησιμοποιούν ειδικευμένους μισθωτούς υπαλλήλους μόνον αν οι τελευταίοι διαθέτουν τα κατάλληλα επαγγελματικά προσόντα.

8. Το Testo unico προβλέπει, κατ' ουσίαν, ότι ο κύριος εμπορεύματος μπορεί να προβεί σε τελωνειακή διασάφηση είτε *αυτοπροσώπως* (άρθρο 56, πρώτο εδάφιο), είτε *δι' εκπροσώπου,* υπό την προϋπόθεση ότι εκπρόσωπος μπορεί να είναι μόνον εκτελωνιστής εγγεγραμμένος στο επαγγελματικό μητρώο (άρθρο 40, δεύτερο εδάφιο) ή μη εγγεγραμμένος σ' αυτό αλλά προστηθείς του κυρίου (άρθρο 43, πρώτο εδάφιο).

9. Κατά το άρθρο 56, δεύτερο εδάφιο, του Testo unico, ως κύριος του εμπορεύματος θεωρείται όποιος το εμφανίζει στο τελωνείο ή όποιος το κατέχει κατά τον χρόνο της εισόδου του στο έδαφος του τελωνείου ή της εξόδου του από αυτό, πράγμα το οποίο, σύμφωνα με το καθού κράτος, ανταποκρίνεται στον κοινοτικό ορισμό του υποβάλλοντος την τελωνειακή διασάφηση, κατά πλάσμα δικαίου.

10. Όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες γίνονται δεκτοί οι ανεξάρτητοι ή μισθωτοί εκτελωνιστές, τα άρθρα 47 επ. του Testo unico προβλέπουν πανομοιότυπη διαδικασία κτήσεως της αδείας ικανότητας για αμφοτέρους.

11. Η Επιτροπή διατυπώνει εδώ τέσσερις αιτιάσεις κατά της ρυθμίσεως αυτής:

— η ρύθμιση δεν ανταποκρίνεται στον ορισμό του προσώπου το οποίο μπορεί να προβαίνει σε τελωνειακή διασάφηση όπως αυτός προκύπτει από το άρθρο 2 του κανονισμού,

— είναι αδύνατον στην πράξη να προβεί κανείς στις διασαφήσεις ιδίω ονόματι αλλά για λογαριασμό τρίτου, χωρίς να απευθυνθεί στους εκτελωνιστές,

— το Testo unico κάνει διάκριση εις βάρος των νομικών προσώπων σε σχέση με τα φυσικά πρόσωπα,

— η διαδικασία κτήσεως της αδείας ικανότητας των ειδικευμένων μισθωτών υπαλλήλων, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με τη διενέργεια τελωνειακών διασαφήσεων, είναι ασυμβίβαστη με το κοινοτικό δίκαιο.

12. Ας τις εξετάσουμε διαδοχικά.

Α — *Επί της παραβάσεως του άρθρου 2*

13. Όπως διευκρίνισα, ο κανονισμός αποσκοπεί στο να ορίσει με ενιαίο τρόπο, για το σύνολο της Κοινότητας, το πρόσωπο το οποίο έχει την ικανότητα διενεργείας τελωνειακής διασαφήσεως ενώπιον της αρμοδίας υπηρεσίας, με αποτέλεσμα, σύμφωνα με την Επιτροπή, ο ορισμός του υποβάλλοντος την τελωνειακή διασάφηση, όπως περιέχεται στο Testo unico, να δημιουργεί κατάσταση επιζήμια για το άμεσο αποτέλεσμα του κανονισμού, συνιστώσα παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

14. Συγκεκριμένα, ενώ ο κανονισμός αναφέρεται στο πρόσωπο το οποίο είναι σε θέση να εμφανίσει αυτοπροσώπως ή μέσω τρίτου το εμπόρευμα, το άρθρο 56 του Testo unico παραπέμπει στην έννοια του κυρίου με τον οποίο εξομοιώνονται ο κάτοχος ή αυτός που το εμφανίζει.

15. Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η απαιτούμενη ομοιομορφία θα διακυβευόταν με τη διατήρηση της διατάξεως, η οποία προσδιορίζει το πρόσωπο που μπορεί να προβεί σε τελωνειακή διασάφηση, παραπέμποντας σε έννοιες ξένες προς τον κανονισμό περί διασαφήσεως.

16. Πρόκειται για διαμάχη ορολογικής φύσεως. Στην πραγματικότητα, για την εξέταση αυτής της αιτιάσεως, δεν ενδιαφέρει να διερευνηθεί αν το *περιεχόμενο* του άρθρου 56 του Testo unico είναι αντίθετο στον κανονισμό περί διασαφήσεως, αλλά αν συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο η αναγωγή στις κατηγορίες — κύριος, κάτοχος, εμφανίζων — τις οποίες διακρίνει η ιταλική ρύθμιση.

17. Στον βαθμό που η νομολογία σας καταδικάζει κάθε μέτρο μεταφοράς, ακόμη και εναρμονισμένης, ενός κανονισμού στην εσωτερική έννομη τάξη, a fortiori δεν θα έπρεπε να επιτρέπεται στο κράτος μέλος να

διατηρεί, όπως στην παρούσα περίπτωση, διάταξη αντικείμενη προς ένα κοινοτικό νομοθετικό κείμενο.

18. Πράγματι, από την απόφασή σας στην υπόθεση Zerbone κατά Amministrazione delle finanze dello Stato [6] προκύπτει ότι

«(...) τα κράτη μέλη οφείλουν, δυνάμει των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη, να μη παρεμβάλλουν εμπόδια στο άμεσο αποτέλεσμα που είναι ίδιο των κανονισμών και των άλλων κανόνων του κοινοτικού δικαίου [7].

(...) η αυστηρή τήρηση του καθήκοντος αυτού αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση της ταυτόχρονης και ομοιόμορφης εφαρμογής των κοινοτικών κανονισμών στο σύνολο της Κοινότητας [8].

(...) συνεπώς, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θεσπίζουν ή να επιτρέπουν στους εθνικούς οργανισμούς που διαθέτουν κανονιστική εξουσία να εκδίδουν πράξη με την οποία η κοινοτική φύση κανόνα δικαίου και τα έννομα αποτελέσματα που απορρέουν από αυτόν αποσιωπώνται από τα υποκείμενα δικαίου [9].»

19. Την απλή διατήρηση μιας εθνικής νομοθετικής ρυθμίσεως ασυμβίβαστης προς κοινοτικό κανονισμό καταδικάσατε με αυτά τα λόγια στην απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας [10]:

«(...) η θέσπιση ή διατήρηση χωρίς καμιά τροποποίηση, στη νομοθεσία κράτους μέλους, ενός νομοθετήματος που είναι ασυμβίβαστο με κάποια διάταξη της Συνθήκης, έστω και αν η εν λόγω διάταξη έχει απευθείας εφαρμογή στην έννομη τάξη των κρατών μελών, παρέχει αφορμή για τη δημιουργία συγχύσεως, καθόσον διατηρεί για τα υποκείμενα δικαίου που αφορά κατάσταση αβεβαιότητας σχετικά με τη δυνατότητα που έχουν να επικαλεστούν το κοινοτικό δίκαιο. επομένως, η διατήρηση αυτή συνιστά, ως προς το εν λόγω κράτος, παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από τη Συνθήκη» [11].

20. Έτσι, η διατήρηση της υπό εξέταση διατάξεως και η εμμονή σε έναν ορισμό διαφορετικό από αυτόν που έχει υιοθετήσει ο κοινοτικός κανονισμός επισκιάζει το άμεσο αποτέλεσμα του κανόνα και εμποδίζει την ομοιόμορφη εφαρμογή του στο έδαφος της Κοινότητας.

21. Επομένως, η αιτίαση στοιχειοθετείται.

6 — Απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1978, 94/77 (Rec. 1978, σ. 99).
7 — Σκέψη 24.
8 — Σκέψη 25.
9 — Σκέψη 26.
10 — Απόφαση της 26ης Απριλίου 1988, 74/86 (Συλλογή 1988, σ. 2139).
11 — Σκέψη 10.

Β — *Επί της παραβάσεως του άρθρου 3*

22. Η διαφορά εδώ δεν είναι πλέον σημειολογική αλλ' ουσιαστική.

23. Η Επιτροπή βάλλει συναφώς όχι μόνο κατά του περιεχομένου των ιταλικών τελωνειακών διατάξεων, αλλά και κατά της πρακτικής η οποία ακολουθείται στο θέμα, με αποτέλεσμα, κατ' αυτήν, να μην αναγνωρίζεται η «πραγματική δυνατότητα ενός προσώπου πληρούντος τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 του κανονισμού περί διασαφήσεως να προβαίνει σε διασαφήσεις ιδίω ονόματι, αλλά για λογαριασμό τρίτου, ανεξάρτητα από το ότι η εκπροσώπηση επιφυλάσσεται στους εκτελωνιστές» [12].

24. Όσον αφορά, πρώτον, την πρακτική, η Επιτροπή επικαλείται «πολλαπλές καταγγελίες» [13] επιχειρήσεων ή ενώσεων προσώπων οι οποίες εξανέστησαν κατά των περιοριστικών προϋποθέσεων αποδοχής διασαφήσεων που κατατέθηκαν ιδίω ονόματι αλλά για λογαριασμό τρίτου. Τέτοιου είδους διαμαρτυρίες δεν κοινοποιήθηκαν στην καθής κυβέρνηση στο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας που προηγήθηκε της προσφυγής, ούτε κατατέθηκαν κατά την προφορική διαδικασία, οπότε δεν μπορείτε να τις λάβετε υπόψη.

25. Όσον αφορά, δεύτερον, το περιεχόμενο της ιταλικής ρυθμίσεως, αναγνωρίσατε ότι συντρέχει περίπτωση εκπροσωπήσεως ιδίω ονόματι και για λογαριασμό τρίτου, κρίνοντας με την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας:

«(...) αυτή η δυνατότητα υποκαταστάσεως λειτουργεί κατά *πλάσμα δικαίου*, το οποίο εκφράζεται στο άρθρο 56, παράγραφος 2, του Testo unico και εξομοιώνει με τον κύριο όποιον εμφανίζει το εμπόρευμα ή προβαίνει στη διασάφηση με την ιδιότητα του κατόχου, ή μέσω της νομικής έννοιας που χαρακτηρίζεται ως "έμμεση εκπροσώπηση", οπότε ο υποβάλλων τη διασάφηση ενεργεί για λογαριασμό του κυρίου, αλλά ιδίω ονόματι και είναι από κοινού ή αλληλεγγύως υπεύθυνος με τον κύριο (...)» [14].

26. Οι περιστάσεις υπό τις οποίες προέβητε στην αναγνώριση αυτή αξίζουν να υπομνησθούν.

27. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδώσατε την εν λόγω απόφαση, όπου οι απόψεις των διαδίκων διίσταντο ως προς την ερμηνεία του άρθρου 56, είχατε επισημάνει:

«(...) Η Ιταλική Κυβέρνηση, τόσο κατά τη διάρκεια της διοικητικής φάσεως της διαφοράς όσο και κατά τη διάρκεια της έγγραφης και προφορικής διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, δήλωσε επισήμως ότι η ανωτέρω διάταξη ερμηνευόταν και εφαρμοζόταν στην πράξη — χωρίς να διαψευσθεί από την Επιτροπή συναφώς — από τις αρμόδιες ιταλικές αρχές, υπό την

12 — Γαλλική μετάφραση της προσφυγής, σ. 14.

13 — Γαλλική μετάφραση του υπομνήματος αντικρούσεως, σ. 8.

14 — Σκέψη 14, η υπογράμμιση δική μου.

έννοια ότι ο κύριος του εμπορεύματος, ο οποίος δεν προβαίνει ο ίδιος στη διασάφηση, μπορεί, εκτός από το να απευθυνθεί σε ανεξάρτητο ή σε μισθωτό εκτελωνιστή, να αναθέσει σε οποιονδήποτε τη διενέργεια της διασαφήσεως, υπό την προϋπόθεση ότι το εν λόγω πρόσωπο εμφανίζει το εμπόρευμα στο τελωνείο ή το κατέχει κατά τον χρόνο της εισόδου ή της εξόδου του από το τελωνειακό έδαφος. Τούτο αφορά, μεταξύ άλλων, τον μεταφορέα και τους αποταμιευτές του εμπορεύματος. Διευκρινίστηκε επίσης ότι η τελευταία περίοδος του άρθρου 56, σύμφωνα με την οποία "οι τελωνειακοί διατηρούν σε όλες τις περιπτώσεις το δικαίωμα να ελέγχουν, για τους σκοπούς του παρόντος Testo unico, ποιος είναι ο κύριος του εμπορεύματος που αποτελεί αντικείμενο των πράξεων εκτελωνισμού" δεν σημαίνει ότι η διοίκηση μπορεί να αρνηθεί να δεχθεί τη διασάφηση του μη κυρίου ο οποίος εμφανίζει ή κατέχει το εμπόρευμα, αλλ' ότι της επιτρέπει να καταστήσει τον κύριο αλληλεγγύως υπεύθυνο με τον υποβάλλοντα τη διασάφηση ως προς τα δικαιώματα και πρόστιμα, όπως προσδιορίζεται στο άρθρο 38 του Testo unico [15].

(...)

Λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω διευκρινίσεις, το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η ερμηνεία των ενδίκων διατάξεων είναι σύμφωνη με το γράμμα τους» [16].

28. Η Ιταλική Δημοκρατία και η Επιτροπή διαφωνούν ως προς αν η απόφαση αυτή έχει επίπτωση στην παρούσα διαφορά.

29. Ας το πούμε, θα ήταν προτιμότερο — προς ικανοποίηση της απαιτούμενης διαφάνειας — η Ιταλική Δημοκρατία, μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού περί διασαφήσεως, να μη περιορίζεται στη διατήρηση, στο νομοθετικό της οπλοστάσιο, μιας διατάξεως η οποία δεν παράγει αποτελέσματα παρά μόνον κατά «πλάσμα δικαίου».

30. Πλην όμως, η απόφασή σας δεν είναι διφορούμενη. Κρίνατε ότι το άρθρο 56, δεύτερο εδάφιο, του Testo unico, κατά του οποίου βάλλει η Επιτροπή, εισάγει στο ιταλικό δίκαιο την τελωνειακή διασάφηση ιδίω ονόματι και για λογαριασμό τρίτου.

31. Ελλείψει νέων αποδεικτικών στοιχείων, η ανάλυσή σας πρέπει να θεωρηθεί ισχύουσα, δεδομένου ότι έχει περιβληθεί το κύρος δεδικασμένου.

32. Αφού διευκρινίσθηκε αυτό, δεν φαίνεται να υπάρχει κενό στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 56, δεύτερο εδάφιο, σε σχέση με τις απαντήσεις του κανονισμού περί διασαφήσεως.

33. Δεδομένου ότι ο τελευταίος δεν προσδιορίζει ότι η εθνική διάταξη στην οποία αναφέρεται το άρθρο 3, παράγραφος 2, αυτού, πρέπει να είναι μεταγενέστερη, η Ιταλική Δημοκρατία θεώρησε βασίμως, ενόψει της αποφάσεώς σας, ότι η προαναφερθείσα εθνική ρύθμιση μπορούσε να αποτελέσει εφαρμογή αυτής της εθνικής διατάξεως και είχε, συνεπώς, το δικαίωμα να κάνει χρήση της επιφυλάξεως της παραγράφου 3 του ιδίου άρθρου.

15 — Σκέψη 12.
16 — Σκέψη 14.

34. Απομένει να προσδιορίσουμε αν, διατηρώντας σε ισχύ τα σχετικά άρθρα του Testo unico, η Ιταλική Δημοκρατία τήρησε τη διαζευκτική δυνατότητα που προβλέπεται από την τελευταία αυτή διάταξη.

35. Τα άρθρα 40, δεύτερο εδάφιο, και 43, πρώτο εδάφιο, αντιστοίχως, περί των ανεξαρτήτων εκτελωνιστών και των ειδικευμένων προστηθέντων, προβλέπουν αποκλειστικά μηχανισμό «άμεσης» εκπροσωπήσεως (άρθρο 3, παράγραφος 1, υπό στοιχείο β').

36. Αντιθέτως, η «έμμεση» εκπροσώπηση (άρθρο 3, παράγραφος 1, υπό στοιχείο γ') του άρθρου 56, δεύτερο εδάφιο, πραγματοποιείται χωρίς ρητή εντολή δυνάμει του προαναφερθέντος πλάσματος δικαίου. Ουδαμώς επιφυλάσσεται στους εκτελωνιστές.

37. Δεδομένου ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις του Testo unico δεν καθιερώνουν σώρευση, τηρείται η διαζευκτική δυνατότητα η οποία προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού περί διασαφήσεως, χωρίς να μπορεί να αντληθεί αντίθετο επιχείρημα από την εγκύκλιο του ιταλικού Υπουργείου Οικονομικών, της 10ης Αυγούστου 1989, η οποία επιβεβαιώνει τη δυνατότητα των «κατόχων εμπορευμάτων (...) (να) διενεργούν απευθείας τις προβλεπόμενες πράξεις εκτελωνισμού, απόντος του κυρίου των εμπορευμάτων, χωρίς να καταφεύγουν στη μεσολάβηση του εκτελωνιστή» [17].

38. Τυχόν παράβαση, με την εγκύκλιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1031/88 του Συμβουλίου της 18ης Απριλίου 1988, για τον καθορισμό των προσώπων που υποχρεούνται στην καταβολή τελωνειακής οφειλής [18], θα μπορούσε να αφορά μόνον τα περί ευθύνης και όχι την ύπαρξη έμμεσης εκπροσωπήσεως, οπότε, μη έχοντας προβληθεί ως χωριστή αιτίαση, δεν μπορεί να εξεταστεί στα πλαίσια της παρούσας προσφυγής.

39. Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί η αιτίαση ως μη στοιχειοθετημένη.

Γ — *Επί της διακρίσεως μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων*

40. Υπενθυμίζω ότι η τρίτη αιτίαση αφορά την υφιστάμενη διάκριση στην ιταλική νομοθεσία, μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων, υπό την έννοια ότι τα τελευταία δεν μπορούν, κατά την Επιτροπή, να προβούν σε τελωνειακή διασάφηση ιδίω ονόματι και για λογαριασμό τους.

41. Επ' αυτού είναι ακριβές ότι ο κανονισμός περί διασαφήσεως δεν διακρίνει μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων όταν πρόκειται για την κατάρτιση διασαφήσεως. Τόσον τα μεν όσον και τα δε μπορούν να χρησιμοποιούν υπό τις ίδιες προϋποθέσεις τους διαφόρους τύπους που προβλέπει το άρθρο 3.

17 — Παράρτημα IV της προσφυγής, σ. 1.

18 — ΕΕ 1988, L 102, σ. 5.

42. Ωστόσο, στο Testo unico ουδαμώς αποκλείεται προφανώς η δυνατότητα των νομικών προσώπων να διενεργούν διασαφήσεις ιδίω ονόματι και για λογαριασμό τους.

43. Πουθενά, πράγματι, δεν προσδιορίζεται ότι τα καταστατικά όργανα της εταιρίας οφείλουν να απευθύνονται σε εκτελωνιστές. Οι εταιρίες ενεργούν αναγκαστικά μέσω των νομίμων εκπροσώπων τους. Κατά την τρέχουσα φρασεολογία, οι τελευταίοι είναι επιφορτισμένοι με την εκπροσώπηση των πρώτων. Πάντως, απαιτείται υπερβολική δόση πειρασμού για να προκληθεί σύγχυση μεταξύ της τελευταίας και εκείνης του Testo unico.

44. Εκτός από την προσφυγή στον κάτοχο ή στον εμφανίζοντα, το νομικό πρόσωπο μπορεί, επομένως, όπως αναφέρει ορθά η Ιταλική Κυβέρνηση, να διενεργήσει τις τελωνειακές του διασαφήσεις:

— είτε ιδίω ονόματι και για λογαριασμό του μέσω των νομίμων «εκπροσώπων» του·

— είτε με άμεση εκπροσώπηση μέσω των εκτελωνιστών ή των ειδικευμένων μισθωτών υπαλλήλων.

45. Είναι ακριβές ότι το άρθρο 43 του Testo unico δεν εξουσιοδοτεί το νομικό πρόσωπο να απευθυνθεί προς τούτο σε μη ειδικευμένο προστηθέντα. Ένας τέτοιου είδους περιορισμός, τον οποίο προβλέπει ρητώς το άρθρο 6 του κανονισμού περί διασαφήσεως, δεν είναι ασυμβίβαστος με το κοινοτικό δίκαιο.

46. Επομένως, ο λόγος είναι αβάσιμος.

Δ — *Επί της παραβάσεως του άρθρου 6*

47. Όπως προανέφερα, το άρθρο 6 επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιφυλάσσουν το δικαίωμα διενεργείας διασαφήσεων στα πλαίσια εντολής με αντιπροσώπευση ή χωρίς αντιπροσώπευση στα εξουσιοδοτημένα προς τούτο πρόσωπα, με γνώμονα τα επαγγελματικά προσόντα και εχέγγυά τους, και να παρέχουν την άδεια σε ειδικευμένους μισθωτούς υπαλλήλους να διενεργούν διασαφήσεις επ' ονόματι και για λογαριασμό του εργοδότη τους, από τη στιγμή που διαθέτουν τα κατάλληλα επαγγελματικά προσόντα.

48. Όσον αφορά το Testo unico, στο άρθρο 47 προβλέπει ότι η ιδιότητα του εκτελωνιστή αναγνωρίζεται με άδεια χορηγούμενη από το Υπουργείο Οικονομικών στον υποψήφιο που υπέστη επιτυχώς εξετάσεις υπό μορφή μιας γραπτής, μιας προφορικής δοκιμασίας και συζητήσεως (άρθρο 52), η οποία διεξάγεται, σύμφωνα με το άρθρο 50, ενώπιον επιτροπής με πρόεδρο τον γενικό διευθυντή της κεντρικής διοικήσεως του Υπουργείου Οικονομικών και αποτελουμένης από υπαλλήλους της διοικήσεως αυτής και της διοικήσεως τελωνείων καθώς και από εκτελωνιστές. Διεξάγονται κανονικά κάθε τρία χρόνια.

49. Κατά την Επιτροπή, τόσο περιοριστικές προϋποθέσεις, οι οποίες έχουν τεθεί κατά τον ίδιο τρόπο τόσον για τους εκτελωνιστές όσον και για τους ειδικευμένους μισθωτούς υπαλλήλους, είναι ασυμβίβαστες με το άρθρο 6 του κανονισμού.

50. Συμμερίζομαι την άποψη αυτή όχι διότι οι απαιτήσεις είναι πανομοιότυπες, αλλά στο μέτρο που μου φαίνονται υπερβολικές δεδομένου ότι πρόκειται για ειδικευμένους μισθωτούς υπαλλήλους.

51. Πράγματι, το άρθρο 6 κάνει την ακόλουθη διάκριση: αν οι εγγεγραμμένοι στο μητρώο εκτελωνιστές μπορούν να τύχουν *αδείας ικανότητας* χορηγουμένης από τις αρμόδιες αρχές εφόσον διαθέτουν *τα απαιτούμενα* επαγγελματικά προσόντα και εχέγγυα, από τους ειδικευμένους μισθωτούς απαιτείται απλώς η *αναγνώριση* των *καταλλήλων* επαγγελματικών προσόντων.

52. Είναι εντούτοις δυνατόν, όπως υποστηρίζει η Ιταλική Κυβέρνηση, να εξαχθεί αντίθετο επιχείρημα από την έκτη αιτιολογική σκέψη του κοινοτικού κανονισμού [19];

53. Δεν υπάρχει κανένας λόγος να υποστηριχθεί κάτι τέτοιο από τη στιγμή που γίνεται επίσης διάκριση μεταξύ *των* «προϋποθέσεων» που επιβάλλονται στους εκτελωνιστές και *των* «καταλλήλων επαγγελματικών προσόντων» που απαιτούνται από τους ειδικευμένους μισθωτούς. Ο κανονισμός δεν αντιτίθεται στη διατήρηση των εθνικών σχετικών νομοθεσιών, υπό την επιφύλαξη ότι συμβιβάζονται προς αυτόν οι «προϋποθέσεις» για τη χορήγηση αδείας ικανότητας που δεν πρέπει να εμποδίζουν τη δυνατότητα ασκήσεως αποτελεσματικώς της οικείας δραστηριότητας. Από τη στιγμή που ο κανονισμός κάνει διάκριση ως προς την έκταση του ελέγχου ικανότητας, η εσωτερική νομοθεσία δεν μπορεί να εξαρτά τα δύο επαγγέλματα από πανομοιότυπες προϋποθέσεις χορηγήσεως αδείας ικανότητας.

54. Επομένως, η παράβαση φαίνεται στοιχειοθετούμενη ως προς αυτόν τον λόγο.

II — Όσον αφορά τον κανονισμό περί διαμετακομίσεως

55. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 222/77 έχει σκοπό να διευκολύνει την κοινοτική διαμετακόμιση εμπορευμάτων ώστε «να αποφεύγεται η ταυτόχρονη εφαρμογή περισσοτέρων διοικητικών διαδικασιών» [20].

56. Ο τίτλος ΙΙ αυτού, που διέπει ειδικότερα τη διαδικασία της εξωτερικής κοινοτικής διαμετακομίσεως, προβλέπει, στο άρθρο 12, παράγραφος 3, ότι

«η δήλωση Τ1 υπογράφεται από το πρόσωπο που ζητεί την πραγματοποίηση πράξεως εξωτερικής κοινοτικής διαμετακομίσεως ή από τον εξουσιοδοτημένο αντιπρόσωπό του (...)».

19 — Υπενθυμίζω ότι ορίζει:
«(...) ότι υπάρχουν, σε ορισμένα κράτη μέλη, ρυθμίσεις που επιφυλάσσουν την κατ' επάγγελμα διενέργεια τελωνειακών διασαφήσεων, είτε επ' ονόματι άλλου είτε ιδίω ονόματι αλλά για λογαριασμό τρίτου, σε πρόσωπα που πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις ή που παρέχουν στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν ειδικευμένους μισθωτούς υπαλλήλους για να προβαίνουν σε τελωνειακές διασαφήσεις επ' ονόματι των επιχειρήσεων αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι οι ανωτέρω υπάλληλοι διαθέτουν κατάλληλα επαγγελματικά προσόντα. ότι, στο μέτρο που οι ρυθμίσεις αυτές αφορούν την πρόσβαση σε συγκεκριμένο επάγγελμα και την άσκησή του, ο παρών κανονισμός δεν εμποδίζει τη διατήρησή τους».

20 — Έκτη αιτιολογική σκέψη.

57. Το άρθρο 13 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1062/87, της 27ης Μαρτίου 1987 [21], διευκρινίζει συναφώς:

«Κάθε πρόσωπο που αναφέρεται στην οπίσθια όψη πιστοποιητικού εγγυήσεως, το οποίο κατατίθεται σε τελωνείο αναχωρήσεως, θεωρείται ως εξουσιοδοτημένος αντιπρόσωπος του κυρίως υποχρέου.»

58. Στο πλαίσιο του κανονισμού περί διαμετακομίσεως, ο κυρίως υπόχρεος οφείλει, όταν διενεργεί πράξη διαμετακομίσεως, να παρέχει εγγύηση, η οποία μπορεί να είναι συνολική και να αφορά περισσότερες πράξεις (άρθρο 27). Η εγγύηση (πιστοποιητικό εγγυήσεως) μπορεί να συσταθεί σε κράτος μέλος διάφορο εκείνου όπου διενεργούνται οι πράξεις εκτελωνισμού.

59. Από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει, επομένως, ότι ο κυρίως υπόχρεος ή ο εξουσιοδοτημένος εκπρόσωπός του μπορεί να προβεί σε τελωνειακή διασάφηση και να την εμφανίσει σε οποιοδήποτε τελωνείο της Κοινότητας, πράγμα το οποίο δεν αμφισβητεί άλλωστε η Ιταλική Δημοκρατία.

60. Η Επιτροπή επέκρινε, μέχρι το στάδιο της προσφυγής, τη συστηματική άρνηση των ιταλικών τελωνείων να καταχωρίζουν δηλώσεις διαμετακομίσεως υπογραφόμενες από τον κυρίως υπόχρεο ή τον εξουσιοδοτημένο εκπρόσωπό του. Στηρίχθηκε στις καταγγελίες που περιήλθαν σε γνώση της από ορισμένες επιχειρήσεις και που επιβεβαίωσε, άλλωστε, και ο Γερμανός Υπουργός Οικονομίας.

61. Επειδή οι καταγγελίες αυτές δεν κοινοποιήθηκαν στην καθής κυβέρνηση, η οποία αμφισβητεί την ύπαρξη της πρακτικής που προσάπτεται στις τελωνειακές αρχές, η Επιτροπή περιορίστηκε κατ' ανάγκην, κατά το στάδιο του υπομνήματος ανταπαντήσεως, σε μια νομική ανάλυση ορισμένων διατάξεων του Testo unico για να καταλήξει στο ασυμβίβαστό τους με το κοινοτικό δίκαιο.

62. Η εν λόγω ανάλυση εδράζεται στο άρθρο 238, δεύτερο εδάφιο, του Testo unico, το οποίο, εξομοιώνοντας την κοινοτική διαμετακόμιση με τις πράξεις εκτελωνισμού του άρθρου 55, καθιστά, κατ' αυτήν, εφαρμοστέο το γενικό καθεστώς της τελωνειακής διασαφήσεως, «ήτοι *της τελωνειακής εκπροσωπήσεως*, σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 40 και 56» [22].

63. Η Ιταλική Δημοκρατία επικαλείται την απευθείας εφαρμογή των κοινοτικών κανονισμών.

64. Προφανώς, η μείζων πρόταση στην οποία βασίζει τον νομικό συλλογισμό της η

21 — Κανονισμός 1062/87 της Επιτροπής για τις διατάξεις εφαρμογής και τα μέτρα απλουστεύσεως του καθεστώτος κοινοτικής διαμετακομίσεως (ΕΕ 1987, L 107, σ. 1).

22 — Γαλλική μετάφραση του υπομνήματος αντικρούσεως, σ. 19.

Επιτροπή είναι εσφαλμένη, δεδομένου ότι το άρθρο 238, δεύτερο εδάφιο, ορίζει:

«Το καθεστώς της κοινοτικής διαμετακομίσεως εξομοιώνεται με τον τελωνειακό προορισμό του άρθρου 55, του οποίου τα αποτελέσματα αναπαράγει, όσον αφορά τις κυρώσεις και όλα τα άλλα στοιχεία τα οποία δεν προβλέπονται *ούτε ρυθμίζονται από κοινοτικούς κανονισμούς*. Σε κάθε περίπτωση, το συγκεκριμένο καθεστώς δεν εφαρμόζεται στις μεταφορές δασμολογητέων εμπορευμάτων που έχουν την προέλευση και το σημείο αφίξεώς τους εντός του τελωνειακού εδάφους ή που πραγματοποιούνται ατμοπλοϊκώς από ένα εθνικό λιμάνι σε άλλο» [23].

65. Άρα, η διάταξη παραπέμπει στο άρθρο 55 αποκλειστικά και μόνο για όσες περιπτώσεις δεν ρυθμίζονται από τους κοινοτικούς κανονισμούς. Από τη στιγμή που υφίσταται κανονισμός, το άρθρο 238 διασφαλίζει την υπεροχή και το άμεσο αποτέλεσμα του κανονισμού.

66. Βεβαίως, ενδέχεται εξ αυτού να υπάρξει αβεβαιότητα, η οποία θα μπορούσε αφ' εαυτής να στοιχειοθετήσει παράβαση. Δεν είναι, πάντως, αυτή η οδός που σας προτείνω να ακολουθήσετε, στο μέτρο που η Επιτροπή δεν στηρίζεται, επ' αυτού, στον διφορούμενο χαρακτήρα του άρθρου 238, αλλά στη βασική ασυμφωνία του με το άρθρο 13 του κανονισμού περί διαμετακομίσεως, το οποίο δεν προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, από την εξέταση της επίδικης διατάξεως [24].

67. Κατά συνέπεια, νομίζω ότι η παράβαση δεν αποδείχθηκε ως προς τον λόγο αυτό.

III — Όσον αφορά τα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης

68. Η Επιτροπή καταλήγει στην παράβαση των άρθρων 9 και 12, καθόσον οι τιμοκατάλογοι των εκτελωνιστών, οι οποίοι καθορίζονται από τη δημόσια αρχή, αποτελούν φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου προς δασμούς αποτελέσματος, βαρύνουσες τα εμπορεύματα λόγω της διελεύσεως των συνόρων και δυσανάλογες σε σχέση με τις παρεχόμενες στον επιχειρηματία υπηρεσίες.

69. Από τη νομολογία σας, στην οποία εξάλλου αναφέρθηκε και η Επιτροπή [25], και ιδίως από την απόφαση στην υπόθεση Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders [26] προκύπτει ότι αποτελεί φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος

«(...) κάθε χρηματική επιβάρυνση, όσο μικρή και αν είναι, ασχέτως της ονομασίας ή του

23 — Η υπογράμμιση δική μου.

24 — Βλ, υπ' αυτή την έννοια τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesauro στην υπόθεση C-323/90, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 1992, σ. I-1887 επ., και συγκεκριμένα σ. I-1898).

25 — Γαλλική μετάφραση της προσφυγής, σ. 26.

26 — Απόφαση της 1ης Ιουλίου 1969, 2/69 και 3/69 (Rec. 1969, σ. 211). Βλ. επίσης την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1976, 87/75, Bresciani (Rec. 1976, σ. 129).

τρόπου επιβολής της, η οποία επιβάλλεται μονομερώς επί των εμπορευμάτων λόγω της διελεύσεως των συνόρων, συνιστά επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς εισαγωγικούς δασμούς (...) εφόσον δεν πρόκειται για αμιγή δασμό, ακόμη και όταν δεν εισπράττεται υπέρ του Δημοσίου δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, δεν επάγεται προστατευτικό αποτέλεσμα και το πληττόμενο προϊόν δεν ανταγωνίζεται την εγχώρια παραγωγή» [27].

70. Κατά την Επιτροπή, οι τιμοκατάλογοι των εκτελωνιστών πληρούν όλα τα κριτήρια που έχει καθορίσει το Δικαστήριο εφόσον η χρηματική επιβάρυνση είναι υποχρεωτική, το ύψος της είναι καθορισμένο από τη δημόσια αρχή, εισπράττεται κατά τη διέλευση των συνόρων και, τέλος, οι τιμοκατάλογοι ουδόλως συναρτώνται προς την παρεχόμενη υπηρεσία.

71. Η μείζων πρόταση του αποδεικτικού συλλογισμού της Επιτροπής βασίζεται στον ισχυρισμό ότι «οι επιχειρηματίες δεν έχουν σήμερα στην Ιταλία καμία πιθανότητα να αποφύγουν την εφαρμογή των επαγγελματικών τιμοκαταλόγων των εκτελωνιστών, εκτός και αν αποφασίσουν να φέρουν σε πέρας αυτοπροσώπως την πράξη εκτελωνισμού, πράγμα το οποίο είναι, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, πρακτικώς αδύνατον» [28].

72. Την αδυναμία αυτή επιβεβαιώνουν, άλλωστε, τα στοιχεία που παρέσχε η Επιτροπή, με την από 8 Μαΐου 1992 [29] ανακοίνωσή της, όπου αναφέρεται ότι το 74 % των διασαφήσεων προέρχονται από εκτελωνιστές, το 3 ή 4 % από πραγματικούς κυρίους και το υπόλοιπο — περίπου 22 % — από ειδικευμένους μισθωτούς ή υπαλλήλους των ιταλικών διοικητικών αρχών.

73. Προκειμένου, πρώτον, για τη νομική αδυναμία επιλογής, το Testo unico δεν επιβάλλει καθόλου, όπως έχω άλλωστε διευκρινίσει προηγουμένως, την προσφυγή σε εκτελωνιστές για την κατάρτιση των διασαφήσεων. Συγκεκριμένα, οι κάτοχοι ή εμφανίζοντες τα εμπορεύματα έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν διασάφηση, ακόμη και αν δεν πρόκειται για εγκεκριμένα πρόσωπα.

74. Έχετε άλλωστε ήδη αναγνωρίσει ότι δεν συντρέχει περίπτωση μονοπωλίου κατά την άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος, στα πλαίσια της προαναφερθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Ιταλίας:

«(...) ο κύριος του εμπορεύματος έχει περισσότερες δυνατότητες να πραγματοποιήσει την τελωνειακή διασάφηση μέσω τρίτου, χωρίς να είναι υποχρεωμένος, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, να απευθυνθεί κατ' ανάγκην σε εκτελωνιστή» [30].

75. Όπως προείπα, επομένως, η Επιτροπή δεν προσκόμισε κανένα καινούριο στοιχείο, δυνάμενο να θέσει υπό αμφισβήτηση την εκτίμηση των σχετικών διατάξεων του Testo unico. Τα δεδομένα δε που περιέχονται στην

27 — Σκέψη 18.

28 — Σελίδα 33 της γαλλικής μεταφράσεως της προσφυγής. Βλ. επίσης τα όσα αναπτύσσονται στο υπόμνημα απαντήσεως στη σ. 25 της γαλλικής μεταφράσεως.

29 — Έγγραφο SEC(92) 887 τελικό.

30 — Σκέψη 14.

προαναφερθείσα ανακοίνωσή της δεν επιτρέπουν να συμπεράνουμε ότι ο λόγος αυτός στοιχειοθετεί παράβαση.

76. Όσον αφορά τα ποσοστά που παρατίθενται σ' αυτήν, η καθής κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το 22 % αφορά τους κατόχους και/ή εμφανίζοντες το εμπόρευμα στο τελωνείο [31].

77. Επειδή δεν προσκόμισε συναφώς κανένα ενδεικτικό στοιχείο μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση, η Επιτροπή ουδόλως απέδειξε την ύπαρξη στην πράξη μονοπωλίου, του οποίου απολαύουν οι εκτελωνιστές, αλλά το πολύ-πολύ τη δεσπόζουσα θέση τους, η οποία μπορεί ιδίως να εξηγηθεί από την πρακτική ευχέρεια — και όχι τη νομική υποχρέωση — που ενέχει η προσφυγή σε επαγγελματίες του είδους.

78. Φρονώ, κατά συνέπεια, ότι δεν στοιχειοθετείται παράβαση ως προς τον λόγο αυτό.

79. Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων σκέψεων, μου φαίνεται δίκαιο κάθε διάδικος να φέρει τα δικαστικά έξοδά του.

80. Συνεπώς, προτείνω:

— να αναγνωρίσετε ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 2 και 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3632/85 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1985, για τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ένα πρόσωπο δικαιούται να προβεί σε τελωνειακή διασάφηση·

— να απορρίψετε την προσφυγή κατά τα λοιπά·

— κάθε διάδικος να φέρει τα δικαστικά έξοδά του.

31 — Σελίδα 11 της γαλλικής μεταφράσεως του υπομνήματος ανταπαντήσεως.