RETSMØDERAPPORT
i sag C-323/90 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Forordning (EØF) nr. 3632/85*

1. Den 12. december 1985 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 3632/85 om fastlæggelse af betingelserne for, at en person kan udfærdige en toldangivelse (EFT L 350, s. 1, herefter benævnt »forordningen«).

2. I forordningens artikel 1, stk. 2, litra a), defineres en toldangivelse som »det dokument, i hvilket en person i behørig form og efter de foreskrevne regler tilkendegiver at have til hensigt at angive en vare til en bestemt toldprocedure eller at afslutte en sådan procedure«.

3. Ifølge forordningens artikel 2 kan toldangivelsen udfærdiges af enhver person, som i henhold til gældende bestemmelser på dette område for den kompetente myndighed kan fremlægge eller lade fremlægge den pågældende vare samt alle de dokumenter, der kræves i henhold til bestemmelserne vedrørende den toldprocedure, der anmodes om for denne vare.

4. Forordningens artikel 3, stk. 1, 2 og 3, bestemmer:

»1. Såfremt toldangivelsen udfærdiges skriftligt, kan den i artikel 2 omhandlede person, med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne artikel, udfærdige denne toldangivelse:

a) i eget navn og for egen regning

eller

b) i en andens navn og for en andens regning

eller endelig

c) i eget navn, men for en andens regning.

2. Muligheden for at udfærdige den i stk. 1, litra c), omhandlede toldangivelse kan kun bringes i anvendelse, såfremt medlemsstaterne har truffet bestemmelse herom.

3. Såfremt en medlemsstat åbner mulighed for udfærdigelse af den i stk. 1, litra c), omhandlede toldangivelse, kan den forbeholde retten:

a) dels til at udfærdige toldangivelser i en andens navn og for en andens regning

* Processprog: portugisisk.

b) dels til at udfærdige toldangivelser i eget navn, men for en andens regning

for personer, der som selvstændige erhvervsdrivende udfærdiger toldangivelser enten som hovederhverv eller som bierhverv.«

Desuden bestemmer artikel 6 følgende:

»Denne forordning hindrer ikke anvendelse af medlemsstaternes bestemmelser, i henhold til hvilke:

a) Retten til, i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, som toldklarerer at udfærdige toldangivelser enten i en andens navn og for en andens regning eller i eget navn, men for en andens regning, forbeholdes personer, der er bemyndiget hertil af de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat på de betingelser, som denne har fastsat navnlig vedrørende:

— de nødvendige faglige kvalifikationer

— og de garantier, der anses for nødvendige for udøvelsen af dette erhverv.

b) Muligheden for, at virksomheder kan anvende særlige ansatte til at udfærdige toldangivelser i disse virksomheders navn og for disses regning, er betinget af, at disse personer af de kompetente myndigheder anses for at have de nødvendige faglige kvalifikationer.«

2. *Gældende portugisiske retsregler*

a) Toldreformen

5. Bestemmelserne om den subjektive beføjelse til at udfærdige toldangivelser findes hovedsagelig i lovdekret nr. 46311 af 27. april 1965 (herefter benævnt »toldreformen«). Dette lovdekret blev senere ændret ved lovdekret nr. 450/80 af 7. oktober 1980, hvis bilag indeholder vedtægterne for foreningen af autoriserede speditører.

6. Ifølge toldreformens artikel 426 har kun fire kategorier af personer eller organer beføjelse til at indgive toldangivelser. Det drejer sig om:

1) Vareejere eller konsignatarer, som personligt giver fremmøde eller lader sig repræsentere af behørigt udpegede fuldmægtige.

2) Vareejernes eller konsignatarernes ansatte, som udtrykkelig med henblik herpå benævnes »private speditører« i forbindelse med de angivelser, de kan udfærdige på vegne af de virksomheder, hvori de er ansat.

3) Toldklarerere ansat ved jernbane- eller luftfartsvirksomheder med regelmæssige forbindelser til landet for så vidt angår varer, der tilhører samme virksomheder.

4) Autoriserede speditører.

7. De tre første kategorier omfatter tre typer af repræsentationsforhold, nemlig ejerens eller konsignatarens mandatar, den private speditør og toldklarereren, der er ansat i visse transportvirksomheder. Disse tre repræsentationsforhold har det til fælles, at mandataren handler på vegne af sin mandant, henholdsvis ejeren eller konsignataren, den virksomhed, der beskæftiger den private speditør, og jernbane- eller luftfartsvirksomheden.

8. Det fremgår af toldreformens artikel 433, stk. 4, og artikel 437, at disse tre repræsentationsforhold har et fælles kendetegn; ejerens eller konsignatarens mandatar, private speditører og visse transportvirksomheders toldklarerer kan ikke samtidig repræsentere mere end én mandant eller virksomhed.

9. De i toldreformens artikel 426, stk. 1, 2, og 3, omhandlede repræsentanter handler således altid på vegne af ejeren eller konsignataren af varerne inden for rammerne af en fuldmagt og kan ikke repræsentere mere end én mandant.

10. Det forholder sig anderledes med den fjerde kategori af repræsentanter, der er omhandlet i toldreformens artikel 426. De autoriserede speditører er ikke undergivet nogen begrænsning med hensyn til antal og art af de former for repræsentation, der anvendes i forbindelse med toldangivelser. Toldreformens artikel 461 bestemmer, at hvervet som autoriseret speditør for så vidt angår alle de forhold, der ikke er omhandlet i toldreformen, er omfattet af bestemmelserne i lov om mandat og udførelse af tjenesteydelser i forbindelse med udøvelsen af liberale erhverv. Disse bestemmelser vedrører såvel »fuldmagt« (»mandato com representação«, hvor mellemmanden handler i en andens navn og for dennes regning) som »kommission« (»mandato sem representação«, hvor mellemmanden handler i eget navn, men for en andens regning).

11. Artikel 38, stk. 1, i vedtægterne for foreningen af autoriserede speditører, der er indeholdt i bilaget til lovdekret nr. 450/80, giver følgende definition af begrebet autoriseret speditør:

»En autoriseret speditør er en person, der har specialiseret sig i toldspørgsmål, og som for en andens regning varetager opfyldelsen af de nødvendige formaliteter i forbindelse med fortoldningen af varer og transportmidler.«

12. Toldreformens afsnit IV indeholder de bestemmelser, der finder anvendelse på autoriserede speditører. Bestemmelserne vedrører adgangen til erhvervet og til det begrænsede antal disponible stillinger, udøvelsen af erhvervet, bogføringsregler og fagetiske regler samt disciplinære sanktioner.

b) Lovdekret nr. 43/83

13. Bestemmelserne om transitspeditørvirksomheder er fastsat i lovdekret nr. 43/83 af 25. januar 1983. Ifølge artikel 1 forstås der ved transitspeditørvirksomheder handelsselskaber, som har til formål at udføre tjenesteydelser for tredjemænd i forbindelse med planlægning, kontrol, samordning og ledelse af de operationer, der er nødvendige for at overholde de formaliteter og procedurer, der kræves for forsendelse, modtagelse og transport af goder og varer.

14. Lovdekretets artikel 2 bestemmer, at hvervet som transitspeditør kun kan udøves af virksomheder, som har modtaget den nødvendige autorisation af ministeren for boliganliggender, offentlige arbejder og trafik. Lovdekretets artikel 3 fastsætter de betingelser, som virksomhederne skal opfylde for at opnå en sådan autorisation.

15. Ifølge artikel 6, stk. 1, i lovdekret nr. 43/83 kan transitspeditørvirksomheden i retlig henseende handle i eget navn eller for en andens regning, indtræde eller blive indsat i vareejerens retsstilling samt varetage tredjemands forretninger eller interesser i overensstemmelse med det dokument, der begrunder en sådan handling, eller i overensstemmelse med en udtrykkelig ansvarserklæring herom.

16. Artikel 7, stk. 4, bestemmer dog, at transitspeditørvirksomheder ikke kan udøve den virksomhed, der er omhandlet i toldreformens artikel 426.

3. *Sagens baggrund*

17. Efter at have modtaget en klage fra den portugisiske transitspeditørforening undersøgte Kommissionen, om den ovennævnte portugisiske lovgivning opfylder forordningens betingelser. Kommissionen nåede til det resultat, at bestemmelserne ikke respekterer alternativbestemmelsen i forordningens artikel 3, stk. 3 [1], idet de autoriserede speditører både kan optræde som fuldmægtig og kommissionær med henblik på toldangivelse, hvorimod transitspeditørvirksomheder helt afskæres fra muligheden for at udfærdige toldangivelser på et tilsvarende grundlag.

1 — O. a.: Dette alternativ er ikke udtrykt i den danske version, der anvender ordene dels.. dels.

18. Efter en brevveksling herom mellem Kommissionen og de portugisiske myndigheder, tilstillede Kommissionen myndighederne en åbningsskrivelse i medfør af EØF-traktatens artikel 169. I denne skrivelse af 29. maj 1989 gjorde Kommissionen opmærksom på, at den portugisiske lovgivning var i strid med forordningen, og opfordrede de portugisiske myndigheder til inden to måneder at fremsætte deres bemærkninger hertil.

19. Ved skrivelse af 2. august 1989 meddelte Portugals Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber Kommissionens kompetente tjenestegrene, at det ikke var nødvendigt at ændre den pågældende portugisiske lovgivning, idet de henviste til, at forordningens artikel 6 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne meddeler eneret til udøvelsen af den virksomhed, som består i at udfærdige toldangivelser på de betingelser, som staterne selv fastsætter.

20. Herefter fandt Kommissionen det nødvendigt den 30. april 1990 at fremsende en begrundet udtalelse til de portugisiske myndigheder. Kommissionen fastholdt i udtalelsen sit standpunkt i åbningsskrivelsen og opfordrede myndighederne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist af 30 dage efter meddelelsen.

21. Ved skrivelse af 24. juli 1990 besvarede Den Portugisiske Republik den begrundede udtalelse, idet den bekræftede det synspunkt, den havde givet udtryk for i sin skrivelse af 2. august 1989.

22. På grundlag af disse omstændigheder besluttede Kommissionen at anlægge denne sag.

4. *Retsforhandlinger*

23. Kommissionens stævning er indgivet til Domstolens Justitskontor den 22. oktober 1990.

24. Ved skrivelse af 20. december 1990 meddelte Kommissionen, at den frafaldt retten til at indgive replik.

25. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Parternes påstande

26. Kommissionen har som *sagsøger* nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Portugisiske Republik ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 3632/85, idet den, skønt forordningen er umiddelbart anvendelig, har opretholdt en national lovgivning med forbud mod, at transitspeditørvirksomheder udfærdiger toldangivelser såvel i eget navn, men for en andens regning, som i en andens navn og for en andens regning.

— Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27. Den Portugisiske Republik har som *sagsøgt* nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

28. *Kommissionen* har anført, at forordningens artikel 3, stk. 3, kun giver medlemsstaterne mulighed for at forbeholde en bestemt erhvervsgruppe én af de to muligheder for at udfærdige toldangivelse, jf. henholdsvis litra a) og b). Artikel 7 i lovdekret nr. 43/83 respekterer ikke denne bestemmelse, da den indeholder et forbud mod, at en hel kategori af personer, i det foreliggende tilfælde transitspeditørvirksomheder, udfærdiger toldangivelser såvel i en andens navn og for en andens regning som i eget navn, men for en andens regning.

29. Ikke blot stiller denne begrænsning transitspeditørvirksomhederne ringere end de autoriserede speditører, men den er også i strid med EØF-traktatens grundlæggende principper vedrørende den frie bevægelighed. Begrænsningen tvinger nemlig transitspeditørvirksomhederne til at henvende sig til de autoriserede speditører med de heraf følgende omkostninger, forsinkelser og komplikationer i alle de tilfælde, hvor disse virksomheder indfører varer for en andens regning.

30. Der foreligger også en overtrædelse af fællesskabsretten, hvis artikel 7 i lovdekret nr. 43/83, sammenholdt med toldreformens artikel 426, stk. 1, fortolkes i den af de portugisiske myndigheder ønskede retning. Ifølge denne fortolkning kan transitspeditørvirksomheden på grundlag af en fuldmagt udfærdige toldangivelser i vareejerens eller konsignatarens navn og for dennes regning, forudsat at virksomheden ikke optræder for mere end én fuldmagtsgiver. Denne betingelse indebærer, at transitspeditørvirksomheder afskæres fra i erhvervsmæssigt øjemed at udfærdige toldangivelser i en andens navn og for dennes regning, hvilket således indebærer ovennævnte begrænsning.

31. Selv om forordningens artikel 6 ikke er til hinder for nationale lovbestemmelser vedrørende betingelserne for retten til at udøve hvervet som autoriseret speditør — dvs. de nødvendige kvalifikationer og de garantier, der anses for nødvendige for udøvelsen af erhvervet — kræver denne bestemmelse dog ifølge Kommissionen, at forordningens artikel 3, stk. 3, og det deri indeholdte alternativ overholdes.

32. Ifølge den *portugisiske regering* indeholder artikel 7, stk. 4, i lovdekret nr. 43/83 ikke et absolut forbud mod, at transitspeditørvirksomheder udfærdiger toldangivelser i en andens navn og for dennes regning. Bestemmelsen indeholder alene et forbud mod, at virksomhederne udfærdiger disse angivelser i erhvervsmæssigt øjemed. Transitspeditørvirksomhederne kan således handle med fuldmagt, forudsat at de ikke repræsenterer mere end én fuldmagtsgiver.

33. Ifølge regeringen kan det ikke hævdes, at de autoriserede speditører har eneret til at optræde som fuldmægtig og kommissionær. De har kun eneret til at optræde i eget navn, men for en andens regning. Med hensyn til at udfærdige toldangivelser i en andens navn og for en andens regning behandles de autoriserede speditører på lige fod med alle andre personer. Heraf følger, at de portugisiske lovbestemmelser respekterer alternativet i forordningens artikel 3, stk. 3.

34. Den portugisiske regering har understreget, at de portugisiske lovbestemmelser blot indeholder et forbud mod, at transitspeditørvirksomheder i erhvervsmæssigt øjemed udfører toldoperationer, og at der ikke i henhold til fællesskabsretlige bestemmelser består noget krav om, at disse virksomheder skal have adgang til dette erhverv. Yderligere er det helt klart urigtigt at hævde, at det forhold, at en bestemt form for toldangivelser forbeholdes en bestemt erhvervsgruppe, er i strid med princippet om frie varebevægelser.

P. J. G. Kapteyn
Refererende dommer