vorschriften eines Mitgliedstaats bestimmt ist, daß sich der Eigentümer bei der Zollanmeldung nicht durch einen Bevollmächtigten ersetzen lassen kann, der die Ware weder in Besitz hat noch in der Lage ist, sie zur Abfertigung zu gestellen, sondern daß er in diesem Fall die Dienste eines unabhängigen oder angestellten Spediteurs in Anspruch nehmen muß, sofern die in diesen Rechtsvorschriften vorgesehenen übrigen Anmeldungsmodalitäten dem Eigentümer eine wirkliche und vernünftige Wahlmöglichkeit bieten, die es ihm erlaubt, die Notwendigkeit, einen berufsmäßigen Spediteur heranzuziehen, zu vermeiden, wenn er dies für zweckmäßig hält.

3. Aufgrund der unveränderten Beibehaltung einer gegen eine — wenn auch in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbar geltende — Vertragsvorschrift verstoßenden Bestimmung in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats bleiben Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit gelassen werden. Eine solche Beibehaltung stellt daher einen Verstoß dieses Staates gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag dar.

In der Rechtssache 159/78,

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Herrn Alberto Prozzillo als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch den Botschafter Adolfo Maresca, unterstützt durch den Avvocato dello Stato Arturo Marzano, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adelaïde, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30, 34 und 52 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Stellvertretung in Zollangelegenheiten Beschränkungen unterworfen und den Beruf des Zollspediteurs in diskriminierender Weise geregelt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung der Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe und A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart und G. Bosco,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und das Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Nach Artikel 56 des italienischen Zollgesetzbuches (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale; nachstehend: Testo Unico), gebilligt durch Verordnung Nr. 43 des Präsidenten der Republik vom 23. Januar 1973 (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana vom 28. März 1973), müssen die Zollanmeldung für die Ein- oder Ausfuhr der Waren und die übrigen Zollhandlungen vom Eigentümer der Ware vorgenommen werden. Nach Artikel 56 Absatz 2 „[gilt] als Eigentümer der Ware ... derjenige, der sie zur Abfertigung gestellt oder sie im Zeitpunkt des Eingangs in das Zollgebiet oder des Ausgangs aus diesem Gebiet in Besitz hat. Die Befugnis der Zollbehörden, für die Zwecke dieses Testo Unico den Eigentümer der Ware festzustellen, die Gegenstand der Zollhandlungen ist, bleibt in jedem Fall unberührt." Gemäß Artikel 40 des Testo Unico kann der Eigentümer jedoch „durch einen Vertreter handeln", der entweder ein in das mit Gesetz Nr. 1612 vom 22. Dezember 1960 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Nr. 4 vom 5. Januar 1961) geschaffene Berufsregister eingetragener Zollspediteur oder ein nicht in das Register eingetragener Zollspediteur, der aber Angestellter des Eigentümers ist, sein muß. Diese angestellten Spediteure werden in ein besonderes Verzeichnis eingetragen, das vom zuständigen Bezirksverband der Zollspediteure geführt wird (Artikel 43 und 44 des Testo Unico). Der angestellte Spediteur kann nur aufgrund der ihm von dem Eigentümer der Ware erteilten Vollmacht und in deren Rahmen tätig werden (Artikel 44 Absatz 2), und er handelt auf Verantwortung des Eigentümers (Artikel 43 Absatz 3).

Nach Artikel 47 des Testo Unico erfolgt die Bestellung zum Zollspediteur in beiden Fällen durch Erteilung einer Konzession, die vom Finanzministerium demjenigen verliehen wird, der unter anderem eine Prüfung erfolgreich abgelegt hat. Die Zollspediteure müssen, gleichgültig, ob sie in das Berufsregister eingetragen sind oder nicht, vorbehaltlich der Ausnahmen, die von den Leitern der Zollbezirke bei Vorliegen berechtigter Gründe zugelassen werden können, in einer Gemeinde des Bezirks wohnen, in dem sie ihren Beruf ausüben dürfen.

Schließlich bestimmt Artikel 48 des Testo Unico, daß die Konzession als Zollspediteur Personen erteilt wird, die — unbeschadet der übrigen Voraussetzungen — die italienische Staatsangehörigkeit besitzen oder die Staatsangehörigkeit eines ausländischen Staates, der den italienischen Staatsangehörigen auf diesem Gebiet die gleiche Behandlung gewährt.

Das Gesetz Nr. 1612 vom 22. Dezember 1960 über die rechtliche Anerkennung des Berufes des Zollspediteurs hat diesen Beruf geregelt und als besonderen Berufsstand ausgestaltet.

Die Kommission, die der Ansicht war, die Artikel 40, 43 und 44 des Testo Unico seien gegen Artikel 30 und 34 des Vertrages verstoßende Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen und Artikel 48 Buchstabe a stelle eine Verletzung von Artikel 52 des Vertrages dar, leitete gegen die italienische Regierung das Verfahren des Artikels 169 des Vertrages ein und bat sie mit Schreiben vom 16. Dezember 1976, sich hierzu zu äußern.

Die italienische Regierung widersprach mit Schreiben vom 1. März 1977 den von der Kommission vorgetragenen Argumenten und unterstrich die Notwendigkeit, den Beruf des Zollspediteurs zu regeln.

Nachdem die Kommission von dieser Antwort Kenntnis genommen hatte, gab sie am 25. Januar 1978 eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 des Vertrages ab, in der sie feststellte, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30, 34 und 52 EWG-Vertrag verstoßen hat,

„indem sie es nicht gestattet hat, daß sich im Zollwesen der Eigentümer der Ware bei der Vornahme bestimmter Handlungen, bei der Beachtung besonderer Pflichten und Vorschriften und bei der Ausübung bestimmter Rechte durch jede beliebige Person vertreten lassen kann, der er ordnungsgemäß Vollmacht erteilt hat, damit sie in seinem Namen und für seine Rechnung handelt, und indem sie die Voraussetzungen für die Erlangung der Konzession als Zollspediteur in diskriminierender Weise geregelt hat".

Die Italienische Republik wurde außerdem aufgefordert, innerhalb eines Monats die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dieser Stellungnahme nachzukommen.

Da die Italienische Republik die betreffenden Rechtsvorschriften nicht innerhalb der gesetzten Frist änderte, hat die Kommission mit am 26. Juli 1978 eingetragener Klageschrift vom 17. Juli 1978 den Gerichtshof angerufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Parteien aufgefordert, vor der mündlichen Verhandlung schriftlich einige Fragen zu beantworten.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

1. festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30, 34 und 52 EWG-Vertrag verstoßen hat,
   - daß sie es nicht gestattet hat, daß sich der Eigentümer der Ware in Zollangelegenheiten durch jede beliebige Person, der er Vollmacht erteilt hat, um in seinem Namen und für seine Rechnung zu handeln, vertreten lassen kann, sondern nur durch einen Zollspediteur;
   - daß sie die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession als Zollspediteur in diskriminierender Weise aufgrund der Staatsangehörigkeit geregelt hat;
2. der unterliegenden Partei die Kosten aufzuerlegen.

Die *Regierung der Italienischen Republik* beantragt, die Klage der Kommission der EWG abzuweisen und die Kommission in die Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

III — Argumente der Parteien im schriftlichen Verfahren

A — Zur Stellvertretung in Zollangelegenheiten (Artikel 40, 43, 44 und 47 des Testo Unico)

Die *Kommission* ist der Ansicht, die Bestimmungen der Artikel 40, 43, 44 und 47 des Testo Unico, die die Einschaltung eines Zollspediteurs als Vertreter des Eigentümers regelten, verstießen gegen Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag.

Diese Bestimmungen hinderten den Eigentümer der Ware daran, einen Vertreter für die Vornahme der Zollhandlungen in seinem Namen und für seine Rechnung frei zu wählen, und verpflichteten ihn, einen Zollspediteur einzuschalten. Diese Einschaltung bringe Kosten mit sich, die die Ein- und Ausfuhren verteuerten; sie stelle unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell eine Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels und damit eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, die gegen Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag verstoße.

Die Kommission ist außerdem der Ansicht, indem Artikel 47 Absatz 4 des Testo Unico dem Zollspediteur die Pflicht auferlege, in einer Gemeinde innerhalb des Bezirks zu wohnen, in dem er seinen Beruf ausüben dürfe, verleihe er ihm die Eigenschaft einer verantwortlichen Person oder eines Vertreters des ausländischen Exporteurs im Gebiet des Einfuhrstaates im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe g der Richtlinie 70/50 vom 22. Dezember 1969 (ABl. 1970, L 13, S. 29), was nach dieser Richtlinie ebenfalls eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle.

Die *italienische Regierung* bezweifelt zunächst, daß der Begriff der mengemäßigen Beschränkung oder der Maßnahme gleicher Wirkung auf dem Gebiet der Zollkontrollen und -handlungen anwendbar sei, und stützt sich für diese Ansicht auf die dritte Begründungserwägung und auf Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe r der Richtlinie 70/50. Sie wirft der Kommission außerdem vor, ihr Standpunkt sei doppeldeutig. Obgleich die Kommission die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Regelung der Stellvertretung in Zollangelegenheiten anerkannt habe, verlange sie, daß diese Rechtsetzungsbefugnis so ausgeübt werde, daß ihr jeder wirkliche Inhalt genommen sei. Die italienische Regierung meint ferner, der Umstand, daß es in sie-

ben Mitgliedstaaten keine Einschränkungen für die Stellvertretung in Zollangelegenheiten gebe, sei unerheblich, und sie erklärt, die spezifische Tätigkeit der Zollspediteure sei im Gesetz Nr. 1612 vom 22. Dezember 1960 in angemessener und den Zielen der Zollunion entsprechender Weise geregelt.

Nach Auffassung der italiensichen Regierung können die Artikel 40, 43 und 44 des Testo Unico nicht als Maßnahmen betrachtet werden, die unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell eine Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels darstellten. In tatsächlicher Hinsicht werde diese Auffassung durch die fortdauernde Zunahme des Handels zwischen Italien einerseits und den Mitgliedstaaten und dritten Ländern andererseits bestätigt. In rechtlicher Hinsicht sei es unzutreffend, daß die Einschaltung eines Zollspediteurs zusätzliche Kosten mit sich bringe, denn durch diese Tätigkeit entstünden die gleichen Kosten, wenn sie durch „Angestellte" verrichtet werde. Außerdem könnten diese Kosten auf die Preise der eingeführten Erzeugnisse abgewälzt werden und fielen daher nicht unter Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe d der Richtlinie 70/50, der zu den Maßnahmen gleicher Wirkung diejenigen zähle, die „eine etwaige Preiserhöhung für die eingeführten Waren entsprechend den mit der Einfuhr verbundenen zusätzlichen Kosten und Belastungen unmöglich machen".

Im übrigen sähen die italienischen Rechtsvorschriften das Recht, aber nicht die Pflicht vor, sich wegen der Vornahme der Zollhandlungen an einen qualifizierten Vertreter zu wenden, und sie erlaubten dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer, seine eigenen Angestellten heranzuziehen. Die Ansicht der Kommission — wonach es erforderlich sei, daß die umstrittene Tätigkeit nicht nur, wie es die italienischen Rechtsvorschriften bestimmten, für Rechnung des Eigentümers und im Namen des Spediteurs, sondern auch für Rechnung und im Namen des jeweiligen Eigentümers ausgeübt werden könne — sei keineswegs durch die Vorschrift, die Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen verbiete, gerechtfertigt.

Die qualifizierten gewerbsmäßigen Zollspediteure verfügten in der Regel über eine eigene wirksame Dienstorganisation und genössen das Vertrauen der Verwaltung, was einen reibungslosen Ablauf der Zollvorgänge gewährleiste.

Im Hinblick auf die Residenzpflicht (Artikel 47 Absatz 4 des Testo Unico) bemerkt die italienische Regierung, die Bezugnahme der Kommission auf Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe g der Richtlinie 70/50 beruhe auf einer unzutreffenden Auslegung. Diese Bestimmung beziehe sich auf Maßnahmen, die dem ausländischen Exporteur vorschrieben, im Gebiet des Mitgliedstaats, in der er exportieren wolle, einen Vertreter zu bestellen, und nicht auf den Fall, daß der Importeur einen Vertreter in seinem eigenen Staat besitze. In bezug auf die Niederlassungsfreiheit erklärt die italienische Regierung unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 *(Van Binsbergen,* Slg. 1974, 1299), die Wohnsitzvoraussetzung sei wegen des gewerblichen Charakters der Tätigkeit der Zollspediteure mit Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag vereinbar.

Die *Kommission* trägt zu den einleitenden Bemerkungen der italienischen Regierung zunächst vor, der Hinweis auf die dritte Begründungserwägung der Richtlinie 70/50 gehe fehl. Diese Begründungserwägung, wonach „die Formalitäten, von deren Erfüllung die Einfuhr abhängig ist", nicht als Maßnahmen gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung zu qualifizieren seien, beziehe sich auf die Tätigkeit der

staatlichen Dienststellen und nicht auf Bestimmungen, die die Stellvertretung von Einzelpersonen regelten. Der Gerichtshof habe andererseits bestimmten Einfuhrformalitäten (Urteil vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 35/76, *Simmenthal*, Slg. 1976, 1871) und Ausfuhrformalitäten (Urteil vom 3. Februar 1977 in der Rechtssache 53/76, *Bouhelier*, Slg. 1977, 197) den Charakter von Maßnahmen gleicher Wirkung zugeschrieben.

Die Kommission teilt außerdem nicht die Auffassung, daß eine Regelung des Zollspediteurberufes zwangsläufig zu einer Erhöhung der Kosten für diejenigen führe, die nicht die Dienste eines Spediteurs in Anspruch nähmen. Sie widerspricht auch der Behauptung in bezug auf die Vorteile, die sich für die Wirtschaftsteilnehmer aus der Spezialisierung der Spediteure ergäben. Ferner meint sie, die von der italienischen Regierung herangezogenen Statistiken seien unerheblich, da eine potentielle Beschränkung für sich allein ausreiche, damit die umstrittene Regelung gegen den Vertrag verstoße.

Zu dem auf Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe d der Richtlinie 70/50 gestützten Argument bemerkt die Kommission, auch wenn die aus den fraglichen Bestimmungen resultierenden zusätzlichen Kosten auf den Preis des eingeführten Erzeugnisses abgewälzt werden könnten, ergebe sich daraus ein Vorteil für die einheimischen Erzeugnisse.

Die Kommission geht sodann auf das Argument der italienischen Regierung ein, daß sich der Eigentümer der Ware durch irgend jemanden vertreten lassen könne, sofern der Vertreter für Rechnung des Eigentümers, aber im eigenen Namen handeln dürfe; sie erkennt hierbei zwar die Zuständigkeit der nationalen Gesetzgeber für den Erlaß von Bestimmungen über die Stellvertretung (oder die Vollmacht) an, meint aber, daß das in den italienischen Rechtsvorschriften vorgeschriebene System der mittelbaren Stellvertretung (rappresentanza indiretta) Schwierigkeiten und Kosten verursache, die den freien Warenverkehr behinderten.

Die *italienische Regierung* vertritt in ihrer Gegenerwiderung die Ansicht, die Wendung „Formalitäten, von deren Erfüllung die Einfuhr abhängig ist", habe eine viel weitere Bedeutung, als ihr die Kommission beimesse; im übrigen gingen die Hinweise auf die erwähnten Urteile in den Rechtssachen 35/76, *Simmenthal*, und 53/76, *Bouhelier*, im vorliegenden Fall fehl.

Zu den Ausführungen über die Erhöhung der Kosten und die Spezialisierung der Spediteure bemerkt die italienische Regierung, es könnten gerade dank der an die Spediteure gestellten beruflichen Anforderungen genaue Überprüfungen im Interesse des freien Warenverkehrs vermieden werden, während diese Überprüfungen dann geboten seien, wenn die Zollformalitäten von einem nicht qualifizierten Wirtschaftsteilnehmer erfüllt würden.

Die italienische Regierung meint außerdem, das Vorbringen der Kommission in bezug auf ihre Forderung, die Vertretung in Zollangelegenheiten durch Vollmachtserteilung unabhängig von der beruflichen Qualifikation des Bevollmächtigten zuzulassen, gehe an der Sache vorbei; die Verwaltungspraxis — so wiederholt sie — bestätige, daß jeder Wareneigentümer die Möglichkeit habe, sich für die Erfüllung der Zollformalitäten jeder Person seiner Wahl zu bedienen, sofern dieser Vertreter der Verwaltung gegenüber für seine Erklärungen hafte.

Die italienische Regierung widerspricht sodann der von der Kommission vertre-

tenen Auffassung, wonach es — wie die Erfahrung von sieben Mitgliedstaaten zeige — nicht erforderlich sei, daß der Zollbeteiligte hafte, um die ordnungsgemäße Zahlung der Abgaben zu gewährleisten, und daher die Bestimmungen in allen Mitgliedstaaten ähnlich sein müßten. Sie wirft der Kommission vor, sie vergesse, daß die italienischen Zollbeamten weniger zahlreich seien als ihre Kollegen in den anderen Mitgliedstaaten und daß sie für eine etwaige Nichterlangung von Zollabgaben persönlich hafteten.

In bezug auf die berufliche Qualifikation trägt die italienische Regierung schließlich vor, die Kommission wolle, daß jedermann die Zollhandlungen im Namen und für Rechnung anderer Wirtschaftsteilnehmer vornehmen könne, während sie gleichzeitig zum Beispiel in Artikel 3 und 10 ihrer Verordnung Nr. 1226/71 vom 11. Juni 1971 zur Vereinfachung der Förmlichkeiten bei den Abgangs- und Bestimmungszollstellen für die im gemeinschaftlichen Versandverfahren beförderten Waren (ABl. L 129, S. 1) festgestellt habe, daß „die Zollbehörden ... die Bewilligung solchen Personen verweigern [können], die nicht die Gewähr bieten, die sie für erforderlich halten. Eine ähnliche Regelung sei in den Richtlinien 74/561 und 74/562 des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güter- und des Personenkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr (ABl. 1974, L 308, S. 18 und 23) enthalten.

B — Zur Gegenseitigkeitsklausel in bezug auf die Staatsangehörigkeit der Spediteure (Artikel 48 Buchstabe a des Testo Unico)

Die *Kommission* ist der Ansicht, Artikel 48 Buchstabe a des Testo Unico, wonach die Konzession als Zollspediteur nur dann den Staatsangehörigen eines ausländischen Staates erteilt werde, wenn dieser Staat den italienischen Staatsangehörigen die gleiche Behandlung gewähre, verstoße gegen Artikel 52 EWG-Vertrag, der mit Ablauf der Übergangszeit jede Beschränkung der Niederlassungsfreiheit aufgehoben habe. Nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74 *(Reyners,* Slg. 1974, 631) sei diese Bestimmung unmittelbar anwendbar, unabhängig davon, ob vielleicht auf einem bestimmten Gebiet keine Richtlinien im Sinne der Artikel 54 Absatz 2 und 57 Absatz 1 des Vertrages ergangen seien. Auch wenn die Anwendung von Artikel 48 Buchstabe a durch die italienischen Behörden in der Praxis den Anforderungen des Vertrages entspreche, so müsse der Wortlaut dieses Artikels dennoch geändert werden.

Die *italienische Regierung* erklärt, die Gegenseitigkeitsvoraussetzung betreffe nur die Staatsangehörigen der Drittländer, und sie sei gewillt, den umstrittenen Text auf gesetzgeberischem Wege zu ändern. Sie stellt jedoch fest, es könne kein Zweifel daran bestehen, daß sich die Gegenseitigkeitsvoraussetzung einzig und allein auf die Staatsangehörigen der Drittländer beziehe; ein anderer Standpunkt führe zu einer „Verpflichtung" sämtlicher Mitgliedstaaten, unzählige nationale Bestimmungen, in denen die Inländereigenschaft verlangt werde, trotz der unmittelbaren Anwendbarkeit der Gemeinschaftsvorschriften nochmals zu überprüfen.

Die Parteien haben in der Sitzung vom 19. Juni 1979 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. Juli 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission hat beim Gerichtshof mit Klageschrift vom 17. Juli 1978 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben, um feststellen zu lassen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30, 34 und 52 EWG-Vertrag vertoßen hat,

„— daß sie es nicht gestattet hat, daß sich der Eigentümer der Ware in Zollangelegenheiten durch jede beliebige Person, der er Vollmacht erteilt hat, um in seinem Namen und für seine Rechnung zu handeln, vertreten lassen kann, sondern nur durch einen Zollspediteur;

— daß sie die Voraussetzungen für die Erteilung der Konzession als Zollspediteur in diskriminierender Weise aufgrund der Staatsangehörigkeit geregelt hat".

2 Ausweislich des am 16. Dezember 1976 an die italienische Regierung gerichteten Schreibens der Kommission und der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 25. Januar 1978 betreffen die Rügen der Kommission die Artikel 40, 43, 44, 47 und 48 Buchstabe a des Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Zollgesetzbuch; im folgenden: Testo Unico), gebilligt durch Verordnung Nr. 43 des Präsidenten der Republik vom 23. Januar 1973 (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana Nr. 80 vom 28. März 1973).

Die Kommission ist der Auffassung, die Artikel 40, 43, 44 und 47 des Testo Unico über die Vertretung der Wareneigentümer bei der Zollanmeldung hinderten den Eigentümer der ein- oder ausgeführten Waren daran, einen Vertreter, der die Zollhandlungen im Namen und für Rechnung des Eigentümers vornehme, frei zu wählen, und verpflichteten ihn, einen Zollspediteur einzuschalten. Diese Einschaltung bringe Kosten mit sich, die die Ein- und Ausfuhren verteuerten. Folglich stellten diese Bestimmungen unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell eine Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels und damit eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, die mit Artikel 30 und 34 des Vertrages unvereinbar sei.

Zu Artikel 48 Buchstabe a des Testo Unico, wonach die Konzession als Zollspediteur — abgesehen von anderen Voraussetzungen — nur italienischen Staatsangehörigen und Staatsangehörigen solcher ausländischer Staaten er-

teilt wird, die den italienischen Staatsangehörigen auf diesem Gebiet die gleiche Behandlung gewähren, trägt die Kommission vor, soweit diese Vorschrift die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten betreffe, sei sie mit Artikel 52 des Vertrages über die Niederlassungsfreiheit unvereinbar.

3 Nach Ansicht der Regierung der italienischen Republik sind diese Rügen darauf zurückzuführen, daß die Kommission die fraglichen Bestimmungen, so wie sie von den italienischen Behörden ausgelegt und angewandt würden, falsch verstanden habe. Insbesondere habe die Kommission das italienische System der Zollanmeldung nicht in seiner Gesamtheit geprüft, und ihre Kritik trage anderen Bestimmungen, vor allem Artikel 56 und 57 des Testo Unico, nicht Rechnung, die die von ihr in Frage gestellten Vorschriften ergänzten und mit diesen einen Gesamtkomplex bildeten. Untersuche man alle diese Bestimmungen insgesamt, so zeige sich, daß die gegen das italienische Zollanmeldungssystem gerichteten Rügen nicht begründet seien.

A — Darstellung des italienischen Zollanmeldungssystems

4 In Anbetracht dieser Ausführungen sind — bevor über die von der Kommission erhobenen Rügen entschieden wird — die einschlägigen italienischen Rechtsvorschriften zu untersuchen.

5 Die in Betracht kommenden Bestimmungen gehören zu Titel II des Testo Unico. Dieser Titel besteht aus drei Kapiteln, von denen das erste die „Zollschuld" und das zweite, das die umstrittenen Bestimmungen enthält, die „Vertretung der Eigentümer der Waren" bei der Erfüllung ihrer zollrechtlichen Verpflichtungen betrifft, während das dritte mit „Feststellungsverfahren" überschrieben ist und unter anderem die Artikel 56 und 57 umfaßt. Die Rahmenbestimmung ist Artikel 56 Absatz 1, wonach „jeder Zollhandlung ... eine Anmeldung vorausgehen [muß], die vom Eigentümer der Ware in der in Artikel 57 vorgeschriebenen Form abzugeben ist". Die übrigen umstrittenen Bestimmungen beziehen sich auf die Frage, wer diese Anmeldung abgeben kann, wenn sie nicht durch den Eigentümer selbst erfolgt. Hierbei sind zwei Gruppen von Bestimmungen zu berücksichtigen: einmal Artikel 40, 43, 44 und 47 des Testo Unico und zum anderen Artikel 56 Absatz 2 dieses Gesetzes.

Artikel 40 Absätze 1 und 2 sehen folgendes vor:

„Immer dann, wenn die Zollbestimmungen dem Eigentümer der Ware vorschreiben, eine Anmeldung abzugeben oder bestimmte Handlungen zu verrichten oder besondere Pflichten und Normen einzuhalten, oder wenn sie ihm gestatten, bestimmte Rechte auszuüben, kann der Eigentümer durch einen Vertreter handeln.

Unbeschadet des Artikels 43 kann die Vertretung bei der Vornahme der Zollhandlungen nur einem Zollspediteur übertragen werden, der in das mit Gesetz Nr. 1612 vom 22. Dezember 1960 geschaffene Berufsregister eingetragen ist."

Artikel 43 Absatz 1 bestimmt:

„Die Vertretung des Eigentümers der Ware bei der Vornahme der Zollhandlungen kann auch einem nicht in das Berufsregister eingetragenen Zollspediteur übertragen werden, sofern es sich um einen Angestellten des Eigentümers handelt."

Nach Artikel 44 müssen diese angestellten Spediteure im Unterschied zu den in Artikel 40 Absatz 2 genannten unabhängigen Spediteuren in ein besonderes Verzeichnis eingetragen werden, das vom Bezirksverband der Zollspediteure erstellt wird; sie können in Zollangelegenheiten nur aufgrund der ihnen vom Eigentümer der Ware erteilten Vollmacht und in deren Rahmen tätig werden und handeln auf Verantwortung des Eigentümers.

Gemäß Artikel 47 wird die Berufsbezeichnung des Zollspediteurs durch eine Konzession verliehen, die vom Finanzministerium erteilt wird. Die Spediteure dürfen die Zollformalitäten nur bei den Zollstellen eines bestimmten, in der Konzession angegebenen Zollbezirks erledigen, und sie müssen — vorbehaltlich der aus berechtigten Gründen bewilligten Ausnahmen — in dem Bezirk wohnen, für den sie zugelassen sind.

Artikel 56 Absatz 2 bestimmt:

„Als Eigentümer der Ware gilt derjenige, der sie zur Abfertigung gestellt oder sie im Zeitpunkt des Eingangs in das Zollgebiet oder des Ausgangs aus diesem Gebiet in Besitz hat. Die Befugnis der Zollbehörden, für die Zwecke dieses Testo Unico den Eigentümer der Ware festzustellen, die Gegenstand der Zollhandlungen ist, bleibt in jedem Fall unberührt."

Artikel 57 führt die Angaben auf, die in der Zollanmeldung enthalten sein müssen, nämlich unter anderem „Name, Vorname und Wohnsitz des Anmelders sowie des Eigentümers der Ware, der gegebenenfalls durch diesen vertreten wird".

Schließlich bestimmt Artikel 48 Buchstabe a, gegen den sich die Rüge der Verletzung von Artikel 52 des Vertrages richtet:

„Die Konzession als Zollspediteur wird natürlichen Personen erteilt, die folgende Voraussetzungen erfüllen:

a) Sie müssen italienische Staatsangehörige oder Staatsangehörige eines ausländischen Staates sein, der den italienischen Staatsangehörigen auf diesem Gebiet die gleiche Behandlung gewährt . . ."

B — Zur Rüge des Vertoßes gegen das Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen (Artikel 30 und 34 des Vertrages)

6 Obgleich die begründete Stellungnahme und die Klageschrift dies nicht ausdrücklich erwähnen, lassen beider Wortlaut und die Bezugnahme auf die Artikel 30 und 34 des Vertrages erkennen, daß sich die Rügen der Kommission auf die Einzelheiten der Erfüllung der Zollformalitäten im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr beziehen. Die Zollformalitäten an den Außengrenzen der Gemeinschaft, die für aus Drittländern stammende oder für diese Länder bestimmte Waren gelten, sind nicht im Streit.

7 Da im Hinblick auf den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr alle Ein- und Ausfuhrzölle und alle Abgaben gleicher Wirkung sowie alle mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und die Maßnahmen gleicher Wirkung nach Titel I des Vertrages bis zum Ende der Übergangszeit aufgehoben sein mußten, haben die eigentlichen Zollkontrollen im Rahmen dieses Handelsverkehrs ihre Daseinsberechtigung praktisch verloren. Grenzkontrollen sind nur noch insoweit gerechtfertigt, als sie erforderlich sind, um die in Artikel 36 des Vertrages genannten Ausnahmen vom freien Warenverkehr anzuwenden, um die inländischen Abgaben im Sinne von Artikel 95 des Vertrages zu erheben, wenn der Grenzübertritt dem Sachverhalt, der bei den einheimischen Waren zur Erhebung der Abgabe führt, gleichgestellt werden kann, oder um die Durchgangskontrolle vorzunehmen, und schließlich noch insoweit, als sie sich für die Gewinnung angemessen vollständiger und richti-

ger Erkenntnisse über die innergemeinschaftlichen Warenströme als unerläßlich erweisen. Diese restlichen Kontrollen müssen jedoch möglichst erleichtert werden, so daß der Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten unter Bedingungen abläuft, die denen eines Binnenmarktes soweit wie möglich angenähert sind.

8 Im Lichte dieser Grundsätze, die den freien Warenverkehr als Grundlage des Gemeinsamen Marktes beherrschen, sind die von der Kommission erhobenen Rügen zu untersuchen. Hierbei sind jedoch auch die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in Zollangelegenheiten zu beachten, soweit die nationalen Rechtsvorschriften noch nicht harmonisiert oder durch Gemeinschaftsbestimmungen ersetzt worden sind, sowie die sich aus den Besonderheiten der erwähnten Rechtsvorschriften ergebenden Unterschiede, sofern diese Vorschriften den freien Warenverkehr nicht dadurch unnötig behindern, daß sie Verpflichtungen auferlegen, die für die Erreichung des angestrebten Zieles — hier: die ordnungsgemäße Vornahme dieser noch zulässigen Kontrollen und Handlungen — nicht erforderlich sind.

9 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die Kommission im Hinblick auf die Verwirklichung des genannten Zieles dem Rat am 19. Januar 1979 einen Vorschlag für eine Verordnung „zur Festlegung der Voraussetzungen, unter denen eine Person eine Zollanmeldung abgeben kann" (ABl. C 29, S. 3) vorgelegt hat, die am 1. Januar 1980 in Kraft treten soll; ihr Artikel 3 schreibt den Mitgliedstaaten in bezug auf die Zollanmeldung die Lösung vor, deren Nichtaufnahme in die nationalen Rechtsvorschriften die Kommission der italienischen Regierung zum Vorwurf macht.

10 Die Kommission erhebt drei Rügen:

a) Sie beanstandet zunächst, daß die fraglichen Rechtsvorschriften die Wirtschaftsteilnehmer unnötig verpflichteten, für die Erfüllung der Zollformalitäten in das entsprechende Register eingetragene, konzessionierte Zollspediteure in Anspruch zu nehmen, obgleich es möglich sein müsse, daß diese Formalitäten von jedermann erfüllt würden, der von dem Eigentümer bestimmt worden sei und in dessen Namen und für dessen Rechnung handele. Aufgrund dieser Verpflichtung entstünden zusätzliche, überflüssige Kosten, die den Handel behinderten.

b) Zweitens macht sie geltend, auch wenn Artikel 56 Absatz 2 des Testo Unico dahin auszulegen wäre, daß sich der Eigentümer der Ware bei der Anmeldung durch andere Personen als durch die gewerblichen oder angestellten Spediteure vertreten lasen dürfe, so könnten diese Vermittler doch nicht im Namen und für Rechnung des Eigentümers tätig werden, sondern nur im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung, was diese Lösung wenig praktikabel mache.

c) Schließlich trägt sie vor, indem Artikel 47 Absatz 4 dem Zollspediteur zur Pflicht mache, in einer Gemeinde innerhalb des Bezirks zu wohnen, in dem er seinen Beruf ausüben dürfe, verleihe er ihm die Eigenschaft einer verantwortlichen Person oder eines Vertreters im Gebiet des Einfuhrmitgliedstaats; die Verpflichtung zur Bestellung einer solchen Person werde aber in Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe g der Richtlinie 70/50/EWG vom 22. Dezember 1969 (ABl. 1970, L 13, S. 29) ausdrücklich als Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung bezeichnet.

11 Wie die Prüfung der Regelung über die Zollanmeldung — die sich aus den Bestimmungen der Artikel 40, 43, 44, 47 und 56 des Testo Unico insgesamt ergibt — zeigt, trifft die Feststellung der Kommission zu, daß diese Bestimmungen dem Eigentümer der Ware nicht gestatten, „sich ... durch jede beliebige Person, der er Vollmacht erteilt hat, um in seinem Namen und für seine Rechnung zu handeln, vertreten [zu] lassen". Jedoch trägt die Behauptung, daß sich der Eigentümer nur durch einen Zollspediteur vertreten lassen kann, der wahren Bedeutung der in Rede stehenden Bestimmungen nur unvollständig Rechnung, wenn man die Wendung „sich nur vertreten lassen" in dem Sinne versteht, daß sich der Eigentümer der Ware, gibt er die Zollanmeldung nicht selbst ab, für die Erfüllung dieser Formalität nur durch einen Zollspediteur ersetzen lassen kann.

12 Artikel 56 Absatz 2 bestimmt nämlich, daß für die abzugebende Anmeldung „als Eigentümer der Ware ... derjenige [gilt], der sie zur Abfertigung gestellt oder sie im Zeitpunkt des Eingangs in das Zollgebiet oder des Ausgangs aus diesem Gebiet in Besitz hat". Die italienische Regierung hat sowohl im Laufe des Verwaltungsverfahrens als auch während des schriftlichen und mündlichen Verfahrens vor dem Gerichtshof ausdrücklich erklärt, diese Bestimmung sei dahin auszulegen und werde — was von der Kommission nicht bestritten worden ist — von den zuständigen italienischen Behörden auch tatsächlich in der Weise angewandt, daß der Wareneigentümer, der die Anmeldung nicht selbst abgebe, nicht nur die Möglichkeit habe, einen unabhän-

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

13 Die italienische Regierung hat ferner Wert gelegt auf die Klarstellung, daß die Verwaltungspraxis allerdings zu einer eingehenderen Prüfung der Anmeldung tendiere, wenn diese vom Eigentümer oder ihm gleichgestellten Personen abgegeben werde, als wenn sie durch einen berufsmäßigen — unabhängigen oder angestellten — Spediteur erfolge; dies mit Rücksicht auf die Qualifikationen, welche die Spediteure aufweisen müßten.

14 Der Gerichtshof stellt angesichts dieser Erklärungen fest, daß die Auslegung der fraglichen Bestimmungen mit deren Wortlaut vereinbar ist. Hieraus folgt, daß der Eigentümer der Ware mehrere Möglichkeiten hat, die Zollanmeldung durch einen Dritten abgeben zu lassen, ohne sich — wie die Kommission vorträgt — zwangsläufig an einen Spediteur wenden zu müssen. Der Umstand, daß diese Ersetzung über eine gesetzliche Fiktion, wie sie in Artikel 56 Absatz 2 des Testo Unico enthalten ist (und wonach derjenige dem Eigentümer gleichgestellt ist, der die Ware zur Abfertigung gestellt oder die Anmeldung als Besitzer abgibt), oder aber in Anwendung des Rechtsbegriffs der „mittelbaren Stellvertretung" (bei der der Anmelder für Rechnung des Eigentümers, aber im eigenen Namen handelt und mit dem Eigentümer gesamtschuldnerisch haftet) möglich wird, und nicht aufgrund einer vom Eigentümer dieser Person erteilten Vollmacht, kann nicht als maßgebendes Indiz dafür betrachtet werden, daß die betreffenden Formalitäten die gleiche Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen haben. Daß der Eigentümer sich nicht durch einen Bevollmächtigten ersetzen lassen kann, der die Ware weder in Besitz hat noch in der Lage ist, sie zur Abfertigung zu gestellen, sondern daß er in diesem Fall die Dienste eines unabhängigen oder angestellten Spediteurs in Anspruch nehmen muß, kann auch nicht zu einer Maß-

nahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung führen; denn die übrigen Anmeldungsmodalitäten bieten dem Eigentümer eine wirkliche und vernünftige Wahlmöglichkeit, die es ihm erlaubt, die Notwendigkeit, einen berufsmäßigen Spediteur heranzuziehen, zu vermeiden, wenn er dies für zweckmäßig hält.

15 Die Kommission macht jedoch außerdem geltend, es stelle ebenfalls eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, daß die anderen Anmelder als die Eigentümer, die nicht Spediteure seien, die Anmeldung nur im eigenen Namen und nicht als Bevollmächtigte des Eigentümers abgeben könnten und daher für die Zollabgaben und -strafen persönlich und gegebenenfalls mit dem Eigentümer der Ware gesamtschuldnerisch hafteten, während auf der einen Seite die persönliche Haftung der unabhängigen Spediteure nur subsidär sei und sich auf die Zahlung der zusätzlichen Abgaben beschränke (Artikel 41 des Testo Unico) und auf der anderen Seite die angestellten Spediteure auf Verantwortung des von ihnen vertretenen Wareneigentümers handelten. Die Kommission scheint der Ansicht zu sein, die Dritten, die der Eigentümer der Ware für die Erfüllung der Zollformalitäten einsetze, müßten in dessen Namen und für dessen Rechnung, ohne eigene Verantwortung der Verwaltung gegenüber handeln können, wenn sie im Rahmen der ihnen erteilten Vollmacht blieben. Jede zusätzliche Verpflichtung stelle ein allzu großes Hindernis für den freien Warenverkehr dar.

16 Abgesehen davon, daß dieser Aspekt der italienischen Rechtsvorschriften in der begründeten Stellungnahme und in der Klageschrift nicht — jedenfalls nicht ausdrücklich — geprüft worden ist, kann nicht davon ausgegangen werden, daß der Unterschied, der auf nationaler Ebene zwischen dem Haftungssystem für die Angehörigen eines geregelten, von bestimmten Qualifikationen abhängigen Berufes und dem Haftungssystem für die nicht diesen Voraussetzungen entsprechenden Anmelder gemacht wird, über das hinausgeht, was eine Regierung als durch das Bestreben, die ordnungsgemäße Erfüllung der auf dem Gebiet der Zollanmeldung bestehenden Verpflichtungen zu gewährleisten, gerechtfertigt ansehen darf. Die Kommission hat im übrigen nicht dargetan, in welcher Weise dieser Unterschied — wenn auch nur potentiell — eine Behinderung des freien Warenverkehrs darstellen kann.

17 Die Kommission macht schließlich geltend, die dem Zollspediteur durch Artikel 47 Absatz 4 des Testo Unico auferlegte grundsätzliche Pflicht, in einer Gemeinde des „Bezirks [zu wohnen], für den er zugelassen ist", verleihe ihm

„die Eigenschaft einer verantwortlichen Person oder eines Vertreters im Gebiet des Einfuhrmitgliedstaats"; die Verpflichtung zur Bestellung einer solchen Person werde aber in Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe g der Richtlinie 70/50 vom 22. Dezember 1969 (ABl. 1970, L 13, S. 29) ausdrücklich als eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung bezeichnet.

18 Dieses Vorbringen ist nicht haltbar. Ohne daß es erforderlich wäre, die betreffende Bestimmung der Richtlinie 70/50 auszulegen und der Frage nachzugehen, ob sie tatsächlich für die Residenzpflicht gilt, die in den nationalen Rechtsvorschriften für die Erfüllung der Zollformalitäten durch Berufsspediteure für Rechnung Dritter aufgestellt ist, genügt die Feststellung, daß dieser Umstand nur dann möglicherweise berücksichtigt werden müßte, wenn nachgewiesen wäre, daß — wie die Kommission behauptet hat — die Im- oder Exporteure keine andere Wahl haben, als sich an einen berufsmäßigen Spediteur zu wenden. Die Prüfung der in Rede stehenden Bestimmungen des Testo Unico zeigt jedoch, daß diese Wirtschaftsteilnehmer zwar nicht völlig frei sind in der Auswahl des Dritten, durch den sie sich bei der Abgabe der Zollanmeldung vertreten lassen wollen, daß sie aber bei dieser Auswahl eine angemessene Freiheit haben, die genügt, um die Rüge des Vorliegens einer Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung zurückzuweisen.

19 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Rügen der Kommission in bezug auf die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag unbegründet sind.

C — Zum Verstoß gegen Artikel 52 des Vertrages

20 Die Kommission ist der Ansicht, der erwähnte Artikel 48 Buchstabe a des Testo Unico verstoße gegen Artikel 52 des Vertrages, wonach die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme selbständiger Erwerbstätigkeiten nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen umfaßt.

21 Die italienische Regierung widerspricht dieser Ansicht und macht geltend, die in Artikel 48 genannte Gegenseitigkeitsvoraussetzung beziehe sich zwangsläufig nur auf die Staatsangehörigen dritter Länder und sicher nicht auf die der anderen Mitgliedstaaten. Der Rechtsgrundsatz, wonach die lex specialis — hier: Artikel 52 des Vertrages — der allgemeineren Vorschrift —

hier: Artikel 48 des Testo Unico — vorgehe, schließe insoweit jeden Zweifel aus. Es sei klar, daß derzeit keine Gegenseitigkeitsvoraussetzung im Zusammenhang mit Dienstleistungen in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen werden dürfe; hieran habe bei den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern auch kein Zweifel bestanden.

Die Kommission habe im übrigen eingeräumt, daß die Anwendung des Artikels 48 Buchstabe a des Testo Unico in Italien im Einklang mit dem Vertrag stehe. Die italienische Regierung fügt hinzu, sie habe in ihrer Antwort auf die begründete Stellungnahme erklärt, daß „jedenfalls eine Klarstellung der Rechtsvorschriften erfolgen wird".

22 Der von der italienischen Regierung vertretenen Ansicht kann nicht gefolgt werden. Es ist zu berücksichtigen, daß nach der objektiven Rechtslage auf diesem Gebiet zwar eindeutig ist, daß Artikel 52 des Vertrages in der italienischen Rechtsordnung unmittelbar gilt, daß aber — wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 4. April 1974 in der Rechtssache 167/73 *(Kommission/ Französische Republik,* Slg. 1974, 359) ausgeführt hat — aufgrund der Fortgeltung einer gegen den Vertrag verstoßenden Bestimmung in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen bleiben, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit gelassen werden. Die unveränderte Beibehaltung der fraglichen Bestimmung stellt also eine Behinderung der Niederlassungsfreiheit dar. Die italienische Regierung hat übrigens die Notwendigkeit anerkannt, diese Unklarheit zu beseitigen, als sie in ihrem Antwortschreiben vom 24. April 1978 auf die begründete Stellungnahme die Zusage gegeben hat, es werde so rasch wie möglich dafür gesorgt, „daß gesetzgeberische Maßnahmen mit den notwendigen Klarstellungen getroffen werden"; sie hat diese Zusage bis jetzt allerdings noch nicht eingehalten.

23 Nach alldem ist festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 52 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie den Wortlaut von Artikel 48 Buchstabe a des Testo Unico unverändert beibehalten hat, ohne in bezug auf die Gegenseitigkeitsvoraussetzung eine Ausnahme zugunsten der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten zu machen; im übrigen ist die Klage abzuweisen.

Kosten

24 Nach Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof die Kosten gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Da die Kommission und die Italienische Republik jeweils teils obsiegt haben und teils unterlegen sind, werden die Kosten gegeneinander aufgehoben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 52 EWG-Vertrag verstoßen, daß sie den Wortlaut von Artikel 48 Buchstabe a des mit Verordnung Nr. 43 des Präsidenten der Republik vom 23. Januar 1973 gebilligten Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale unverändert beibehalten hat, ohne in bezug auf die Gegenseitigkeitsvoraussetzung eine Ausnahme zugunsten der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten zu machen.**

2. **Im übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Die Kosten werden gegeneinander aufgehoben.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Oktober 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher